

---

# Paix et sécurité en 2018

---

Panorama de l'action  
de l'Union européenne  
et perspectives pour le futur

---



ÉTUDE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteure principale : Elena Lazarou

**Service de recherche pour les députés**

PE 620.207 – Mai 2018

**FR**  
(or. EN)



# Paix et sécurité en 2018

## Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour le futur

Cette étude est le premier panorama sur la paix et la sécurité produit par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS). L'objectif de cette série est d'analyser et d'expliquer la contribution de l'Union européenne à la promotion de la paix et de la sécurité sur la scène internationale, grâce aux différentes dimensions de sa politique extérieure.

L'étude offre un panorama des questions et un état de la situation actuelle. Elle présente tout d'abord la notion de paix et décrit la nature changeante de l'environnement géopolitique. Elle aborde ensuite le rôle central de la promotion de la paix et de la sécurité dans l'action extérieure de l'Union et procède à une analyse de la mise en œuvre de ces principes dans trois domaines majeurs de la politique de l'Union européenne : le développement, le soutien à la démocratie, et la sécurité et la défense. Elle conclut sur les perspectives pour l'avenir.

Une étude parallèle, publiée séparément, est consacrée plus spécifiquement aux efforts de paix de l'Union européenne dans les Balkans. Les deux études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la paix, en juin 2018.

## **AUTEURS**

Elena Lazarou, avec des contributions d'Alina Dobрева, Alexandra Maria Friede, Beatrix Immenkamp, Philippe Perchoc, Eric Pichon et Ionel Zamfir, Service de recherche pour les députés, EPRS.

Source de données: Evarts Anosovs; compilation: Michel Guevara; graphiques: Samy Chahri, Nadejda Kresnichka-Nikolchova et Nadine Reuter.

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courrier électronique à : [EPRS@ep.europa.eu](mailto:EPRS@ep.europa.eu)

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Le présent document a été rédigé par les membres du Service de recherche pour les députés, de la direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), au sein du Secrétariat général du Parlement européen.

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Manuscrit original achevé le 2 mai 2018.

Bruxelles © Union européenne, 2018.

Crédits photo : © fotomaster /Fotolia.

PE 620.207

ISBN 978-92-846-2936-7

doi:10.2861/13456

QA-02-18-687-FR-N



## RÉSUMÉ

La promotion de la paix et la sécurité au niveau mondial est un objectif fondamental et un pilier central de l'action extérieure de l'Union européenne (UE), suivant son propre modèle de projet de paix. Tant dans l'UE qu'au-delà de ses frontières, les attentes des citoyens sont considérables pour que l'UE apporte des résultats dans ce domaine crucial. Or, la dégradation du contexte sécuritaire au cours de ces dix dernières années a créé d'importants défis. À la suite de la publication de sa stratégie globale en 2016 et conformément à la lettre et à l'esprit du traité de Lisbonne, l'UE a intensifié son action afin d'œuvrer en faveur de la paix et de la sécurité. L'année 2017 s'est avérée essentielle pour la mise en œuvre et la réalisation concrète de cette vision.

Le monde s'est pacifié au cours des derniers siècles. L'Europe, en particulier, a connu la plus longue période de paix de son histoire, notamment grâce à un réseau régional d'organisations internationales, dont l'UE est elle-même un des principaux exemples. La paix est aujourd'hui définie de manière positive, non seulement comme l'« absence de guerre », mais aussi comme synonyme de qualité de l'administration, de libre circulation des informations ou de faibles niveaux de corruption. Selon l'indice mondial de la paix (Global Peace Index) 2017 de l'Institute for Economics and Peace, 22 des 39 pays les plus pacifiques du monde sont membres de l'Union européenne. Mais l'instabilité qui caractérise l'environnement géopolitique a entraîné à une forte détérioration de la paix dans le voisinage de l'UE et a remis en question sa sécurité interne.

Ces objectifs partagés de l'UE façonnent tous les aspects de ses activités dans ce domaine, y compris la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : le soutien à la démocratie, la coopération au développement, la coopération économique, financière et technique, l'aide humanitaire, le commerce et la politique de voisinage. Comme le prévoit le traité de Lisbonne, la stratégie globale de 2016 a introduit plusieurs éléments destinés à affiner et à améliorer les efforts de l'Union, notamment la promotion de la résilience et du renforcement des capacités dans le monde entier. Cette démarche est reflétée dans les politiques extérieures de l'Union.

Quant au développement, l'Union consacre une part importante de ses aides aux États fragiles et aux questions liées à la paix. En 2017, l'Union s'est engagée à poursuivre un « nouveau consensus sur le développement ». Ce consensus met en évidence le rôle de la coopération au développement dans la prévention des conflits violents, dans l'atténuation de leurs conséquences et dans le soutien aux efforts de relèvement à la suite d'un conflit. Il vise clairement à venir en aide aux pays fragiles et touchés par des conflits, lesquels sont les principales victimes de crises humanitaires. Grâce à la mise en œuvre de stratégies approfondies, l'Union s'est trouvée en mesure de renforcer le lien entre sécurité, développement et aide humanitaire sur le terrain, par exemple dans la Corne de l'Afrique et dans la région du Sahel.

Avec le lancement de la coopération structurée permanente (CSP), du Fonds européen de la défense et d'autres initiatives de ce type, des progrès remarquables ont été accomplis en 2017 en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union, qui est devenue plus autonome et plus efficace. Parmi tous les domaines d'action en matière de paix et de sécurité, il s'agit de celui pour lequel les citoyens européens sont le plus favorables (75 %) à une augmentation des dépenses de l'Union. Dans le cadre de la PSDC, l'Union intervient également dans 16 missions ou opérations, ce qui en fait l'un des principaux partenaires de l'ONU pour le maintien de la paix. Ces éléments de pouvoir coercitif, ainsi que l'expérience de longue date de l'Union

dans la pratique du pouvoir d'influence, forment l'épine dorsale de son action en faveur de la paix et de la sécurité.

La complexité de l'environnement mondial devrait s'accroître à l'avenir. En même temps, l'analyse de sa législation indique que l'UE veut renforcer sa présence et son efficacité dans le domaine de la paix et de la sécurité. Les discussions sur le financement des initiatives spécifiques, dans le cadre du budget annuel 2019 et du cadre financier pluriannuel (CFP) post 2020, seront axées sur la rationalisation des différents programmes et instruments de l'UE afin de les rendre suffisamment flexibles pour faire face à des menaces imprévues, ainsi que sur la mise en œuvre d'instruments financiers innovants.

Derrière la recherche de flexibilité, efficacité et innovation, il y a l'objectif stratégique de renforcer le rôle de l'UE au niveau mondial comme promoteur de paix et de sécurité, tout en s'adaptant aux nouvelles réalités de l'ordre international.

**TABLE DES MATIERES**

<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
1.1. Un environnement géopolitique instable .....	7
1.2. Un monde (et une Europe) plus pacifique ?.....	11
1.3. Comment mesurer la paix .....	14
1.4. Europe : la région la plus pacifique, mais où la situation se dégrade .....	15
1.5. Action européenne sur la paix et la sécurité : quelles sont les attentes et les opinions des Européens et des non-Européens ? .....	15
<b>2. L'Union européenne et la recherche de la paix et de la sécurité.....</b>	<b>23</b>
2.1. Exporter la paix ? La paix et la sécurité dans les politiques extérieures de l'Union .....	23
2.2. La stratégie globale : la première année de mise en œuvre (2016-2017).....	27
2.3. La paix et la sécurité dans le budget de l'Union européenne .....	29
2.4. La paix et la sécurité dans l'engagement multilatéral de l'Union .....	34
<b>3. La paix et le soutien de l'Union européenne à la démocratie .....</b>	<b>43</b>
3.1. Le lien entre la paix et la démocratie du point de vue de la recherche.....	43
3.2. L'action de l'Union européenne en faveur de la démocratie et le lien qu'elle entretient avec la paix .....	44
<b>4. La paix et la coopération au développement et l'aide humanitaire de l'Union européenne.....</b>	<b>50</b>
4.1. L'approche de l'Union européenne.....	50
4.2. La notion de sensibilité aux conflits .....	53
4.3. Les instruments qui contribuent à la stabilité et à la paix .....	55
4.4. Évaluation .....	59
<b>5. Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne .....</b>	<b>60</b>
5.1. La paix et la sécurité dans la PSDC .....	60
5.2. De la stratégie globale aux nouvelles initiatives de sécurité et de défense .....	62
5.3. Missions et opérations de la PSDC .....	70
<b>6. Perspectives d'avenir.....</b>	<b>74</b>
6.1. Le contexte géopolitique .....	74
6.2. Le financement futur des politiques de l'Union européenne en faveur de la paix et de la sécurité : 2019, 2020 et le cadre financier pluriannuel post 2020.....	77
6.3. L'Union européenne, acteur de la paix et de la sécurité ?.....	81
<b>7. Principales références.....</b>	<b>83</b>

## TABLE DE FIGURES

Figure 1 - Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques7	
Figure 2 - Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques8	
Figure 3 - Évolution des dépenses militaires des grands acteurs mondiaux au cours des dix dernières années .....	10
Figure 4 - Nombre d'homicides par an depuis 1800 pour 100 000 personnes.....	11
Figure 5 - Paix et conflits entre les États européens au cours des cinq derniers siècles	12
Figure 6 - « Un spectre violence-paix et des manifestations de violence et de paix » ...	13
Figure 7 - Composants du Positive Peace Index.....	14
Figure 8 - Préférence en faveur d'une intervention renforcée de l'Union dans différents domaines d'action.....	16
Figure 9 - Préférences en faveur d'une augmentation des dépenses de l'Union dans différents domaines d'action .....	18
Figure 10 - Soutien de politiques potentielles de l'Union dans le domaine de la paix et de la sécurité .....	19
Figure 11 - Perceptions de l'Union européenne, perspectives depuis l'étranger.....	22
Figure 12 : Qui fait quoi au sein des institutions de l'Union ?.....	29
Figure 13 - Budget de l'Union en 2018 (en millions d'euros).....	29
Figure 14 - Rubrique budgétaire « L'Europe dans le monde », 2018.....	30
Figure 15 - Les armes nucléaires dans le monde en 2017.....	38
Figure 16 - Pays ciblés par un embargo de l'Union sur les armes (en mars 2018) .....	41
Figure 17 -- Part de l'aide de l'Union pour les pouvoirs publics et la société civile octroyée à des États fragiles .....	46
Figure 18 - Part de l'aide de l'Union pour la paix et la sécurité par rapport au total des aides de l'Union pour les pouvoirs publics et la société civile.....	46
Figure 19 - Aide publique au développement en faveur des gouvernements et de la société civile dans le monde en 2016 .....	48
Figure 20 - Pays ayant accueilli des MOE de l'Union européenne entre 2006 et 2017, et leur niveau de fragilité au cours de l'année concernée .....	49
Figure 21 - Un quart des aides de l'Union européenne sont destinées aux États les plus fragiles .....	51
Figure 22 - Projets de l'IcSP: répartition des fonds par secteurs (en janvier 2018).....	56
Figure 23 - Projets de l'IcSP: répartition des fonds par région, en millions d'euros (en cours en janvier 2018).....	58
Figure 24 - Dépenses en matière de défense dans l'Union européenne 2014-2016 .....	61
Figure 25 - Membres de l'Union européenne, de l'OTAN et de la CSP.....	63
Figure 26 - Les projets et les participants de la PSC.....	65
Figure 27 - Missions/opérations PSDC et la situation en matière de paix .....	72

### Liste des principaux acronymes utilisés

<b>ADM</b>	Armes de destruction massive
<b>AED</b>	Agence européenne de défense
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>AGNU</b>	Assemblée générale des Nations unies
<b>AIEA</b>	Agence internationale de l'énergie atomique
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BITDE</b>	Base industrielle et technologique de défense européenne
<b>CBRN</b>	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CFP</b>	Cadre financier pluriannuel
<b>CSP</b>	Coopération structurée permanente
<b>DEVCO</b>	Direction générale de la coopération internationale et du développement
<b>EACD</b>	Examen annuel coordonné
<b>ECHO</b>	Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes
<b>ELM</b>	Mandat extérieur de la BEI ( <i>External Lending Mandate</i> )
<b>EUCAP</b>	Mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités
<b>EUNAVFOR</b>	Force navale placée sous la direction de l'Union européenne
<b>EUTM</b>	Missions de formation de l'Union ( <i>EU Training mission</i> )
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FEDD</b>	Fonds européen pour le développement durable
<b>GFEA</b>	Fonds de garantie relatif aux actions extérieures
<b>IAP</b>	Instrument d'aide de préadhésion
<b>ICD</b>	Instrument de coopération au développement
<b>ICSN</b>	Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire
<b>IcSP</b>	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
<b>IDS</b>	Instrument de stabilité
<b>IEDDH</b>	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
<b>IEV</b>	Instrument européen de voisinage
<b>IFE</b>	Instrument de financement extérieur
<b>IfG</b>	Instrument pour le Groenland
<b>IGAD</b>	(Afrique orientale) Autorité intergouvernementale pour le développement
<b>IP</b>	Instrument de partenariat
<b>JCPOA</b>	Accord sur le nucléaire iranien ( <i>Joint Comprehensive Plan of Action with Iran</i> )
<b>MERCOSUR</b>	Marché commun du Sud
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable de l'ONU
<b>OMP</b>	Opérations de maintien de la paix
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OTAN</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>PAED</b>	Plan d'action européen de la défense
<b>PCIA</b>	Méthodologie d'évaluation de l'incidence sur la paix et les conflits ( <i>Peace and conflict impact assessment methodology</i> )

<b>PDI</b>	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
<b>PESC</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PSDC</b>	Politique de sécurité et de défense commune
<b>RBPA</b>	Méthodologie d'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix ( <i>recovery and peacebuilding assessment methodology</i> )
<b>SAP</b>	Système d'alerte précoce
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>SES</b>	Stratégie européenne de sécurité
<b>SGUE</b>	Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne
<b>SHARE</b>	Initiative de la Commission européenne pour l'appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique
<b>TCA</b>	Traité sur le commerce des armes
<b>TNP</b>	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>UED</b>	Union européenne de la défense

## 1. Introduction

### 1.1. Un environnement géopolitique instable

Instabilités et ruptures ont été les caractéristiques de cette dernière décennie, conduisant à une adaptation et à une transformation continues aux niveaux local, régional et mondial. Pour certains analystes, l'instabilité générale est « la nouvelle situation normale »<sup>1</sup>, où les troubles et les tensions ont progressivement remplacé la relative stabilité mondiale des deux décennies précédentes. Les conflits se sont multipliés depuis 2012, lorsque pour la première fois, le nombre de guerres civiles et d'attaques perpétrées par des États et des groupes armés a augmenté. L'extrémisme violent, le terrorisme et les menaces hybrides se sont développés jusqu'à représenter de nouvelles sources de risque majeur pour la sécurité, la paix et la stabilité dans le monde entier. Selon les termes de la stratégie globale de l'Union européenne (SGUE), « nous vivons dans un monde d'imprévisibilité prévisible » (voir la figure 2).

Dans ce contexte, des acteurs – de tailles différentes – du monde entier ont revu et adapté leur stratégie en matière de sécurité et de préservation de la stabilité. L'identification de nouvelles menaces pour la paix et la sécurité se reflète dans les stratégies de sécurité nationale (ou dans les documents stratégiques équivalents) de tous les membres du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'Union européenne et du G20, dont certaines sont résumées dans la figure 1.

Figure 1 - Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques<sup>2</sup>

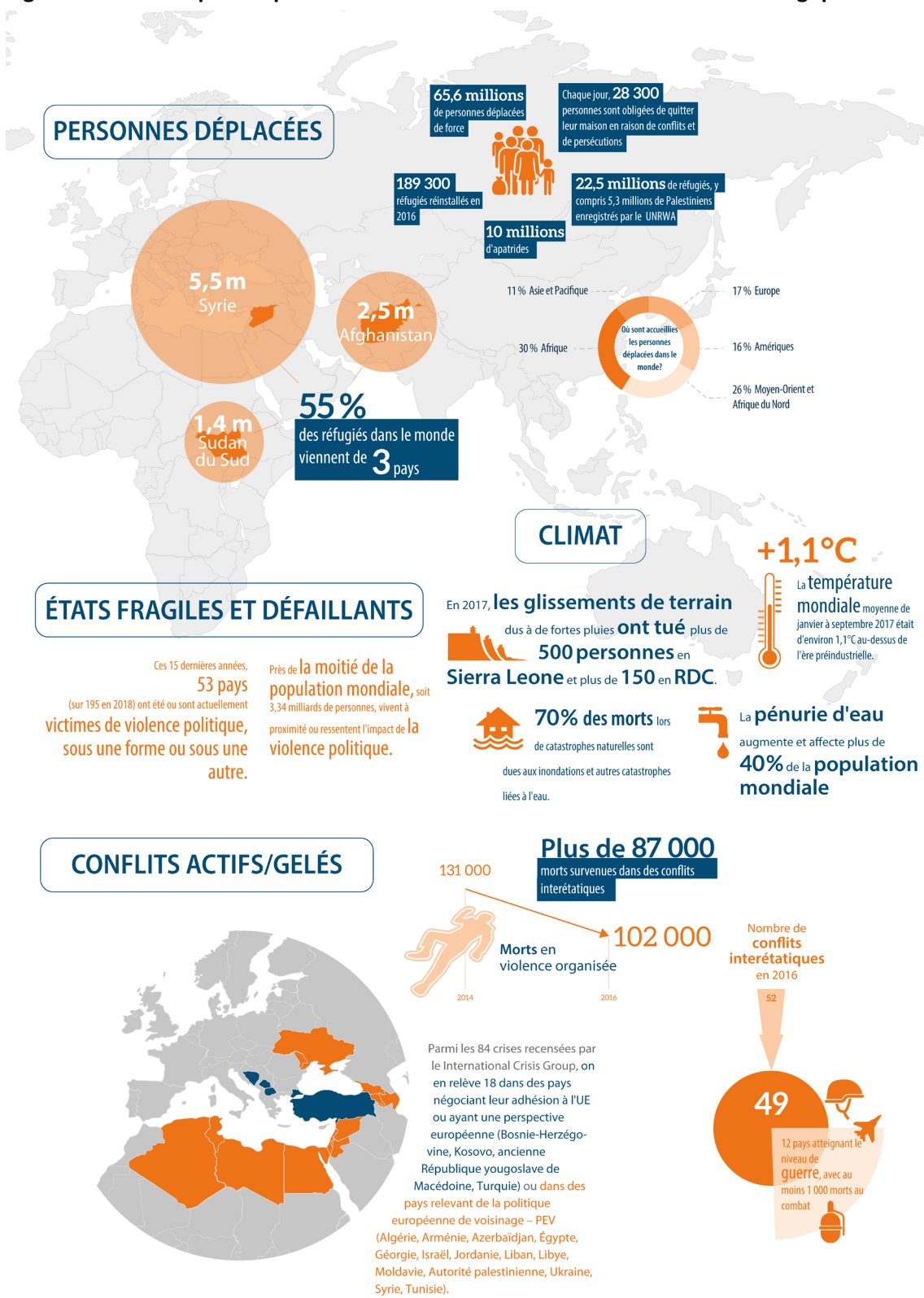
Stratégie globale UE		Terrorisme	Menaces hybrides	Crise économique	Changement climatique	Insécurité énergétique	Conflits violents	Cybersécurité	Guerre de l'information/désinformation	États fragiles	Criminalité transfrontière	Armes de destruction massive
		Chine	France	Russie	Royaume-Uni	États-Unis	Brésil	Allemagne	Japon	Australie		
Conseil de sécurité des Nations unies	Chine	X					X	X				
	France	X		X	X	X	X	X		X	X	X
	Russie	X		X		X	X	X			X	X
	Royaume-Uni	X			X	X	X	X		X	X	X
	États-Unis	X				X		X	X	X	X	X
Autres membres du G20	Brésil	X						X	X	X	X	X
	Allemagne	X			X	X	X	X	X			X
	Japon	X		X				X				X
	Australie	X		X	X	X		X		X	X	X

États membres UE
  Autres membres du G20

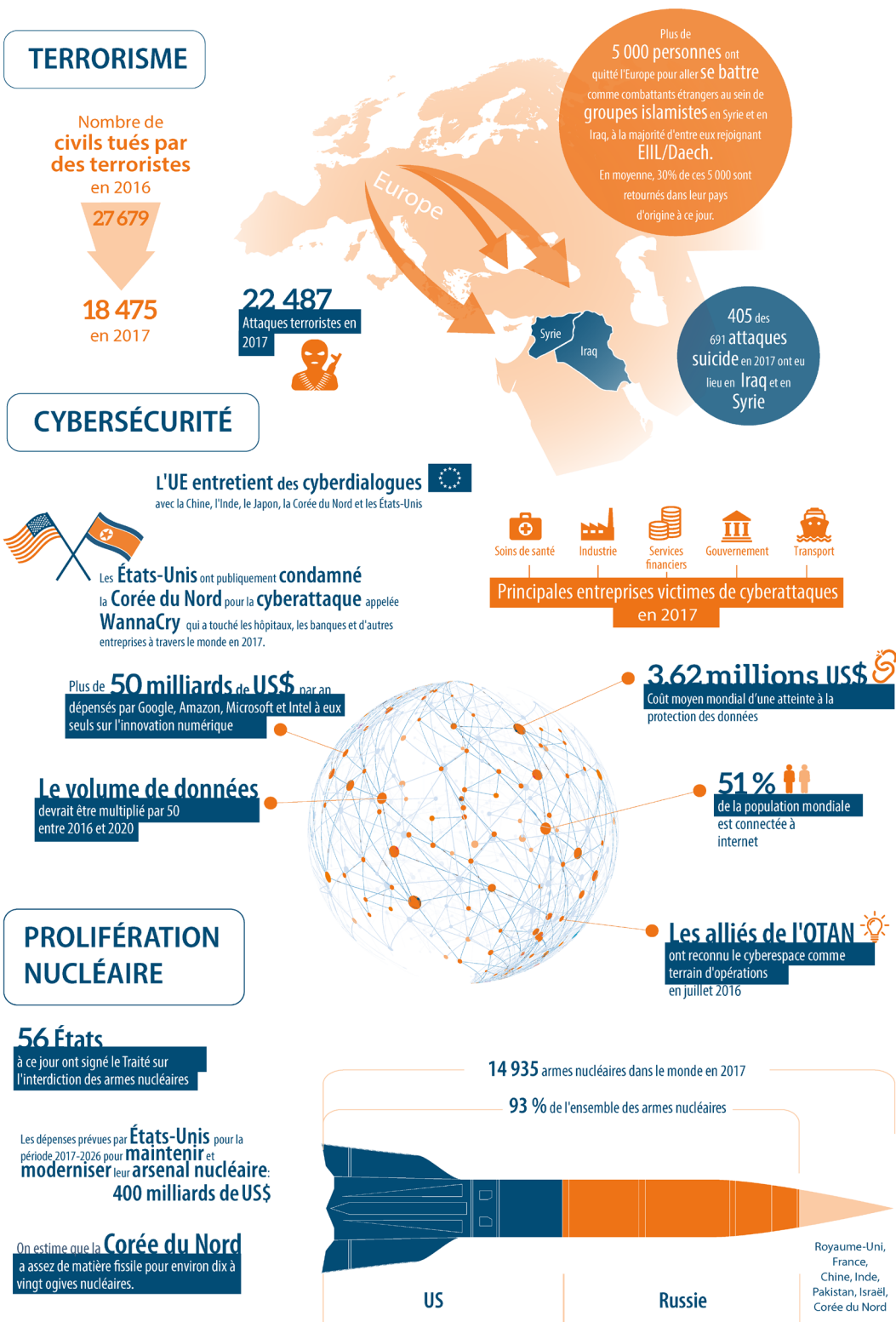
<sup>1</sup> R. Muggah, [The UN Has a Plan to Restore International Peace and Security - Will it Work?](#), Forum économique mondial, 2016.

<sup>2</sup> Certains problèmes sont également présents dans plusieurs stratégies, mais n'apparaissent pas en tant que tels dans la SGUE : migration (Allemagne, Australie), pandémies (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni), piratage (Brésil), espace (Chine).

Figure 2 - Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques







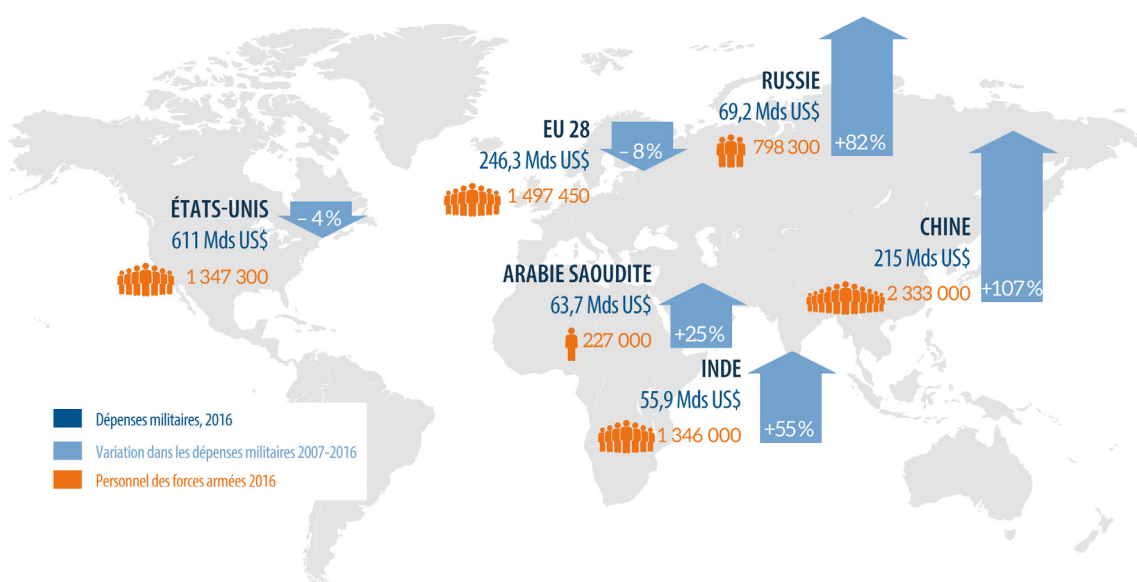
Source des données: [HCR](#), [Nations Unies](#), [Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU \(UNOCHA\)](#), [SIPRI](#), programme d'Uppsala sur les données relatives aux conflits pour 2016, [International Crisis Group](#), [OCDE](#), [JTIC 2017 Global Attack Index](#), [IHS Jane's](#), [Washington Post](#), [étude 2017 de l'Institut Ponemon sur le coût des violations de données](#), [Bloomberg](#), [OTAN](#), [rapport annuel officiel 2017 sur la cybercriminalité](#), [IESUE rapport 2017 sur la menace pour la sécurité de l'Internet](#), [rapport 2017 sur la sécurité de l'internet](#), [SIPRI](#), [Maison blanche](#), [EPRS](#).

La stratégie globale de l'Union européenne (UE), élaborée en 2016, fait écho aux préoccupations concernant l'état du monde : notre époque y est décrite comme « en proie à une crise existentielle, tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'extérieur ».

La violation de l'ordre sécuritaire européen dans l'est, la montée du terrorisme et de la violence en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ainsi qu'au sein même de l'Europe, le retard de croissance économique dans certaines parties de l'Afrique, les tensions sécuritaires croissantes en Asie et les perturbations causées par le changement climatique ne sont que quelques-unes des menaces mentionnées dans la stratégie.

En réaction aux défis posés par l'environnement sécuritaire, les acteurs mondiaux émergents ou réémergents, tels que la Russie, la Chine et l'Inde, ont régulièrement augmenté leurs budgets consacrés à la défense (voir la figure 3) et perfectionné leurs capacités militaires. En même temps, et en grande partie à cause des effets de la crise économique et financière, les dépenses militaires dans l'UE-28 avaient enregistré une forte baisse pendant près de dix ans et n'ont augmenté de nouveau pour la première fois (de 2,3 %) qu'en 2014<sup>3</sup>. Répondre à la nécessité d'une Union plus forte et dotée de meilleures capacités en matière de sécurité et de défense a été une des priorités à l'ordre du jour de la Commission Juncker ces dernières années<sup>4</sup>.

**Figure 3 - Évolution des dépenses militaires des grands acteurs mondiaux au cours des dix dernières années**



Source des données : IISS, [The Military Balance 2018](#), IHS Jane's.

Selon le Global Peace Index, un rapport annuel élaboré par le groupe de réflexion australien Institute for Economics and Peace, l'année 2017 est la première depuis 2014 à enregistrer une légère amélioration de la paix<sup>5</sup>. Mais le rapport note également que la violence a coûté cette même année 14,3 milliards de dollars américains à l'économie mondiale en matière de parité de pouvoir d'achat, soit l'équivalent de 12,6 % du PIB mondial. À elle seule, la guerre a coûté 1,04 milliards de dollars américains à l'économie mondiale. Dans le même temps, les dépenses consacrées à la consolidation de la paix sont estimées à 10 milliards de dollars américains, soit moins de 1 % du coût de la guerre. Dans un tel contexte, l'approche globale de l'Union européenne en matière de promotion de la paix, décrite au chapitre 2, s'avère particulièrement pertinente, non

<sup>3</sup> [National Breakdown of Defence Data](#), Agence européenne de défense, 2016.

<sup>4</sup> E. Bassot et W. Hiller, [Les dix priorités de la Commission Juncker](#), EPRS, 2018.

<sup>5</sup> [Global Peace Index](#), Institute for Economics and Peace, 2017.

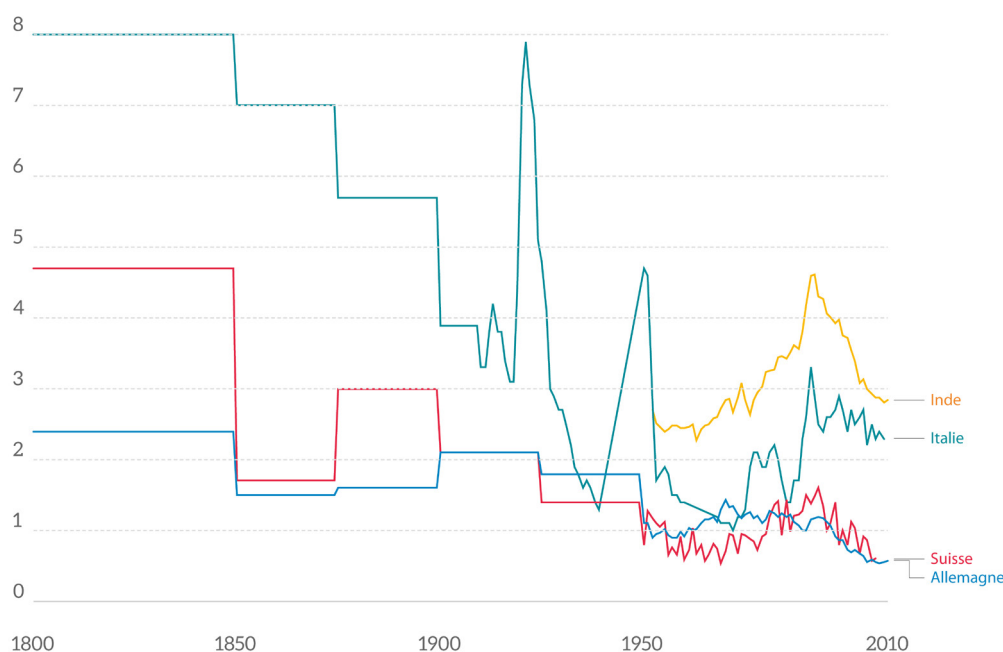
seulement au niveau de la lutte contre les causes des atteintes à la paix, mais aussi en ce qui concerne la réduction des coûts de l'« absence de paix » pour leur substituer des investissements consacrés au développement et à la paix.

## 1.2. Un monde (et une Europe) plus pacifique ?

Au cours des dix dernières années, une polémique a vu le jour autour de la notion de « paix de longue durée ». Certains universitaires, comme Steven Pinker, ont fait valoir qu'il était possible d'observer, au cours des derniers siècles de l'histoire humaine, et même si les Première et Seconde Guerres mondiales ont été extrêmement destructrices, une tendance globale à la diminution de la violence<sup>6</sup>. La violence était présente partout dans les sociétés anciennes, à l'intérieur comme à l'extérieur des familles, et elle était considérée comme légitime. Les probabilités de mort violente étaient donc bien plus élevées au cours des siècles précédents qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Ainsi que l'a fait remarquer Norbert Elias il y a 70 ans, l'un des aspects centraux de cette baisse de la violence réside dans le fait que dans le monde entier, l'État moderne a monopolisé la plupart des violences (armée, forces de police) ainsi que les moyens de faire la guerre (fiscalité)<sup>7</sup>. Le nombre d'homicides a donc spectaculairement chuté au niveau mondial et en Europe occidentale au cours des derniers siècles, comme l'a par

**Figure 4 - Nombre d'homicides par an depuis 1800 pour 100 000 personnes**



Source des données : [Our World in Data](https://ourworldindata.org/), 2018.

ailleurs montré Max Roser (voir la figure 4).

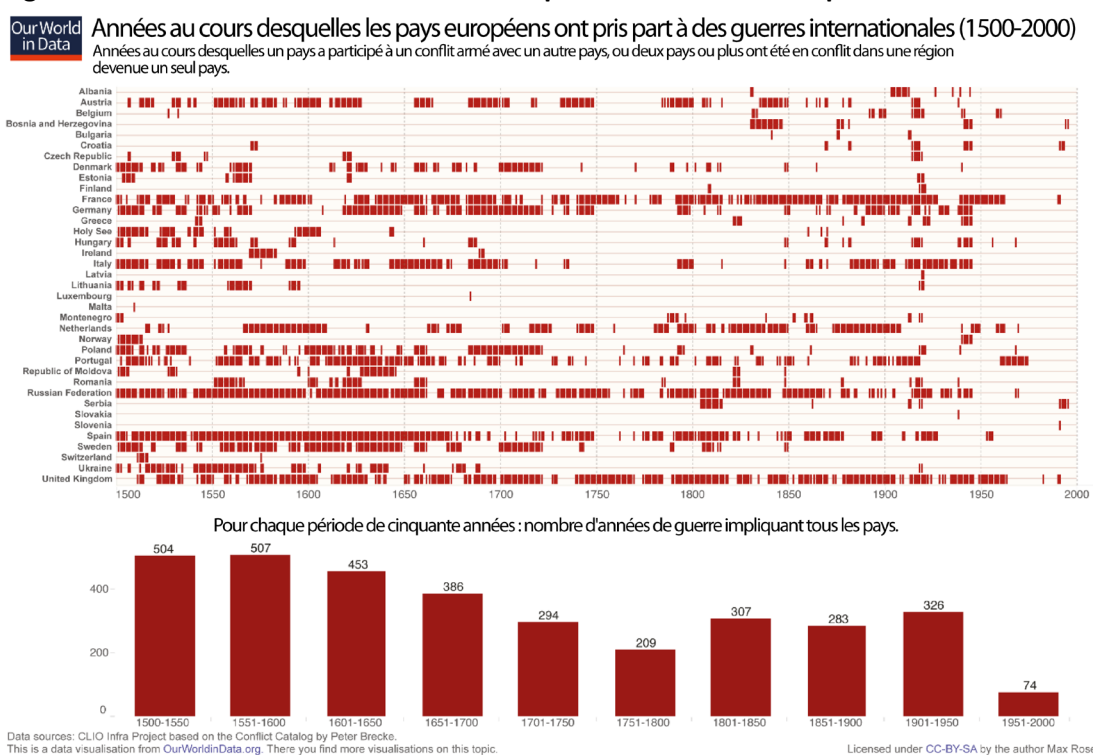
<sup>6</sup> S. Pinker, *La part d'ange en nous. Histoire de la violence et de son déclin* (2011, trad. française 2017). L'idée a été critiquée par rapport à l'utilisation des sources, en particulier pour l'époque préhistorique (D.P. Fry, *War, Peace, and Human Nature : The Convergence of Evolutionary and Cultural Views*, 2013). Le livre est cependant davantage axé sur les raisons de la baisse de la violence (émergence de l'État, urbanisation, taux d'alphabétisation) que sur le fait même que notre monde soit moins violent.

<sup>7</sup> N. Elias, *La civilisation des mœurs*, Calmann-Lévy, 1973, et *La Dynamique de l'Occident* Calmann-Lévy, 1975.

Comme les Européens le savent pertinemment, cela ne signifie pas que la violence a disparu car, au cours des derniers siècles, les guerres interétatiques sanglantes se sont poursuivies, en recourant à des armes de plus en plus meurtrières. Mais les Européens ont cependant vécu de longues périodes de paix relative dans la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle et dans les premières années du XX<sup>e</sup> siècle. Durant les 50 ans qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, le continent a été placé sous la menace d'une guerre nucléaire et les populations d'Europe centrale et orientale se sont trouvées assujetties à de violents régimes autoritaires. Après la guerre froide, l'Europe n'a été épargnée ni par les guerres, ni par la violence, et un génocide a même eu lieu sur son territoire (Srebrenica). Même aujourd'hui, le continent n'est pas exempt de violence : on compte des millions de personnes déplacées et plus de 10 000 victimes en Ukraine<sup>8 9</sup>.

Après la Première Guerre mondiale, les premiers mouvements d'union des Européens, comme la « Paneuropa » de Richard Coudenhove-Kalergi, intellectuel d'origines

**Figure 5 - Paix et conflits entre les États européens au cours des cinq derniers siècles**



Source des données : [Our world in Data](https://ourworldindata.org), 2018.

austro-hongroise par son père et japonaise par sa mère, mobilisèrent la société civile européenne. De son côté, la Société des Nations (SDN), située en Suisse, réunit principalement des États européens avec pour objectif d'assurer la paix sur le continent. Jean Monnet travailla alors activement à la résolution des conflits qui opposaient l'Allemagne à la Pologne en Silésie par l'intermédiaire des tribunaux internationaux ; il découvrit à cette occasion un modèle fonctionnaliste qui l'inspira par la suite. La SDN ne put cependant empêcher une nouvelle guerre sur le continent en raison de ses mécanismes très lâches de coopération et de contrôle.

Depuis 1945, l'Europe est caractérisée, en comparaison avec les siècles passés, par une « paix de longue durée ». Sous l'égide de l'UE et de l'OTAN, la perspective de guerres

<sup>8</sup> Voir [Ukrainian crisis](https://www.unhcr.org/fr/fr/about-us/ukrainian-crisis), UNHCR, 2018.

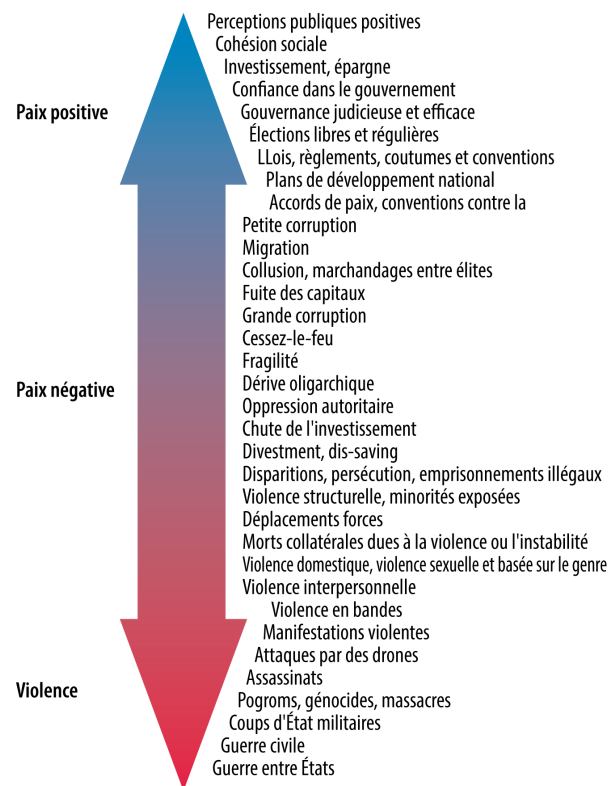
<sup>9</sup> Voir [Conflict in Ukraine](https://www.cfr.org/ukraine/conflict-in-ukraine), Council on Foreign Relations, 2018.

interétatiques entre États membres a disparu et des générations d'Européens ont vécu sans envisager d'avoir à se battre pour défendre leurs frontières nationales.

Jean Monnet, Robert Schuman et les autres pères fondateurs de l'Union décidèrent en 1950 d'une approche fonctionnelle grâce à la mutualisation du charbon et de l'acier nécessaires à la conduite de la guerre. Un tissu très étroit d'organisations et de mécanismes juridiques de résolution des conflits fut ainsi créé, qui permit d'instaurer la paix entre les États membres grâce à la coopération dans les domaines des droits de l'homme et de la culture (Conseil de l'Europe), de l'alliance militaire contre la menace soviétique (OTAN) et de l'élargissement progressif de la coopération économique (charbon et acier avec la CECA, énergie atomique avec Euratom), ainsi que grâce à une intégration économique accrue [Communauté économique européenne (CEE) et Association européenne de libre-échange (AELE)]. Toutes ces formes de coopération, soutenues par l'aide américaine fournie par le Plan Marshall, permirent à l'Europe de redevenir prospère et de développer davantage ses démocraties après la guerre. Cela conduisit à ce que des historiens qualifient de « paix démocratique », dans la mesure où les démocraties ne se déclarent généralement pas la guerre. Par son existence même, l'intégration européenne a sauvé la vie d'innombrables Européens qui vécurent la plus grande période de paix de l'histoire du continent, à la différence de ceux des générations précédentes qui traversèrent des guerres au cours desquelles des millions de personnes moururent et à la suite desquelles ce grand projet continental fut lancé.

Le projet économique de la CEE s'est progressivement élargi en direction de l'Europe occidentale et septentrionale, puis vers les nouvelles démocraties du sud et enfin vers l'est après la fin de la guerre froide. Jamais au cours de leur histoire, les États européens n'avaient fait partie d'un même ensemble politique et, pour la première fois, c'était leur choix. Le modèle institutionnel et économique que l'Union européenne a su créer est observé avec intérêt par les États et les organisations sous-régionales de l'Afrique (Union africaine), de l'Amérique latine (Mercosur) et de l'Eurasie (Union eurasiatique) pour ses vertus pacificatrices. En outre, l'Union européenne est attachée à la paix mondiale : elle est le premier donateur d'aide au développement à l'échelle mondiale et elle s'engage activement dans des missions de maintien de la paix sous l'égide des Nations unies. Depuis 2003, elle a participé à plus de 30 missions civiles et militaires de lutte contre la piraterie ou de consolidation de la paix.

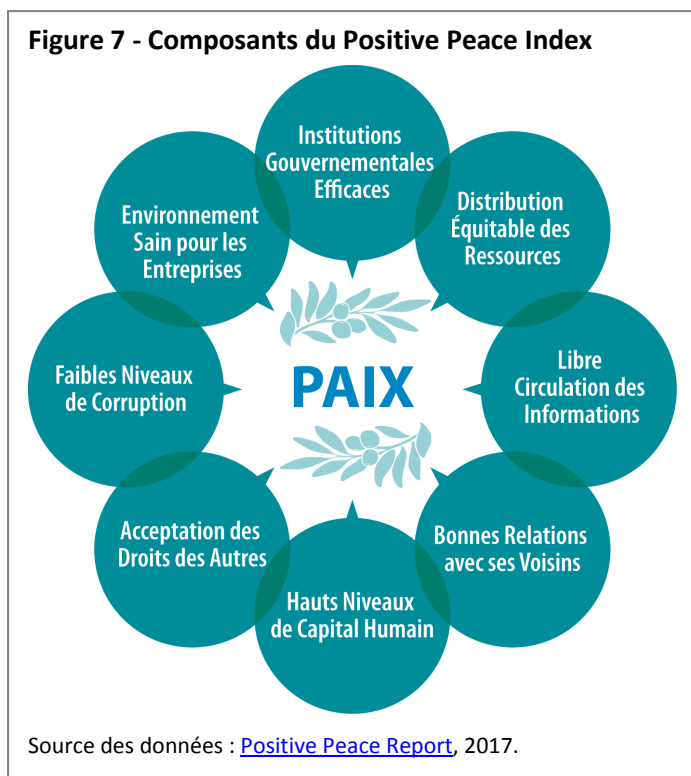
**Figure 6 - « Un spectre violence-paix et des manifestations de violence et de paix »**



Source des données : [Stockholm International Peace Research Institute](https://www.sipri.org/) (SIPRI), 2016.

### 1.3. Comment mesurer la paix

Si le monde est plus pacifique que par le passé, et si la situation est statistiquement plus



sûre pour chaque individu, d'où provient le sentiment d'insécurité et pourquoi le monde est-il de plus en plus perçu comme menacé ? Une réponse peut être trouvée dans le « paradoxe de Tocqueville »<sup>10</sup> : plus la situation s'améliore, plus la distance entre la réalité et la situation idéale devient difficile à accepter. Par exemple, selon la Banque mondiale, près de 1,1 milliard de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté depuis 1990. En 2013, 767 millions de personnes vivaient avec moins de 1,90 USD par jour, contre 1,85 milliard en 1990<sup>11</sup>.

Aujourd'hui, environ 10 % de la population mondiale vit dans une situation d'extrême pauvreté,

contre 52 % en 1981<sup>12</sup>. Néanmoins, la perception des inégalités dans le monde demeure très forte.

C'est pourquoi la définition moderne de la paix se réfère non seulement à « l'absence de guerre » mais inclut également des éléments de bien-être : nous exigeons davantage de la paix. Cette dimension positive de la paix est difficile à mesurer car elle découle d'un continuum entre guerre interétatique et perception positive du public. Comme le démontre l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (voir la figure 6), ce continuum comprend des violences internationales (les guerres, les conflits hybrides) et intranationales (la violence des gangs ou la violence, les déplacements forcés). Toute mesure de la paix doit dès lors prendre de multiples dimensions en considération. Au cours de ces dernières années, l'Institute For Economics and Peace s'est essayé à l'exercice<sup>13</sup>. Son examen annuel « Positive Peace Index » (PPI) tient compte de 24 indicateurs, y compris différents aspects tels que les conflits internes et internationaux actuels, l'acceptation des droits d'autrui, la sécurité sociétale et la sécurité ou la militarisation (voir la figure 7)<sup>14</sup>. Cet indice s'efforce d'aller au-delà d'une conception négative de la paix, comprise comme l'absence de guerre, afin de démontrer que la paix qualitative doit inclure un grand nombre de dimensions.

<sup>10</sup> J. Elster, A. de Tocqueville, *the First Social Scientist*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>11</sup> [Comprendre la pauvreté](#), Banque mondiale, 2018.

<sup>12</sup> M. Camdessus, *Vers le monde de 2050*, Paris, Fayard, p. 22.

<sup>13</sup> [Institute for Economics and Peace](#), 2018.

<sup>14</sup> [Global Peace Index](#), Institute for Economics and Peace, 2017. Méthodologie : p. 114.



## 1.4. Europe : la région la plus pacifique, mais où la situation se dégrade

Dans le rapport 2017 sur la paix positive, tous les États membres de l'Union se trouvent bien ou très bien classés dans l'indice relatif à la paix positive. Parmi les 39 pays les plus pacifiques au monde, 22 sont des États membres de l'Union. Parmi les 10 pays les plus pacifiques au monde, 6 sont membres de l'Union (la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Allemagne) et 3 sont très étroitement liés au marché et aux politiques de l'Union grâce à l'AELE (la Norvège, l'Islande et la Suisse). L'Europe élargie est également pacifique, le Kosovo étant l'unique pays européen à être classé comme « faible ».

Cependant, selon ce même indice, l'état de la paix ne s'améliore plus – au contraire. Depuis 2005, le PPI des 36 pays européens a diminué dans les domaines de l'environnement économique sain, des bonnes relations avec les pays voisins, du capital humain de haut niveau et de la répartition équitable des ressources.

En outre, le voisinage de l'Union continue de pâtir d'un certain nombre de conflits en cours. Parmi les 84 crises surveillées au niveau mondial par l'International Crisis Group (ICG), 20 ont lieu au sein de l'Union (Espagne, Chypre), dans des pays en phase de négociation d'adhésion à l'Union ou avec une perspective européenne (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, ancienne République yougoslave de Macédoine, Turquie), ou dans des pays inclus dans la politique européenne de voisinage – PEV (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Palestine<sup>15</sup>, Ukraine, Syrie, Tunisie). Selon l'ICG, la Biélorussie et le Maroc sont les deux seuls pays de la PEV qui n'endurent pas un conflit, mais cette considération ne tient pas compte du différend sur le Sahara occidental<sup>16</sup>.

## 1.5. Action européenne sur la paix et la sécurité : quelles sont les attentes et les opinions des Européens et des non-Européens ?

### 1.5.1. Perspectives internes à l'Union : quelles sont les opinions et les attentes des Européens ?

À la différence des compétences fixes de l'Union inscrites dans les traités, les attentes des citoyens en ce qui concerne la participation de l'Union dans certains domaines évoluent. Ces attentes varient considérablement en fonction du domaine d'action concerné. Elles sont inévitablement influencées par l'impression d'instabilité et de transition qui découle de la crise migratoire et des menaces et attaques terroristes. Selon une enquête Eurobaromètre réalisée en 2016<sup>17</sup> et réitérée en 2017<sup>18</sup>, les citoyens européens souhaiteraient que l'Union intervienne davantage dans les domaines liés à la paix et à la sécurité. Ce désir de davantage d'actions extérieures de l'Union a été encore plus fort en 2017 qu'en 2016.

---

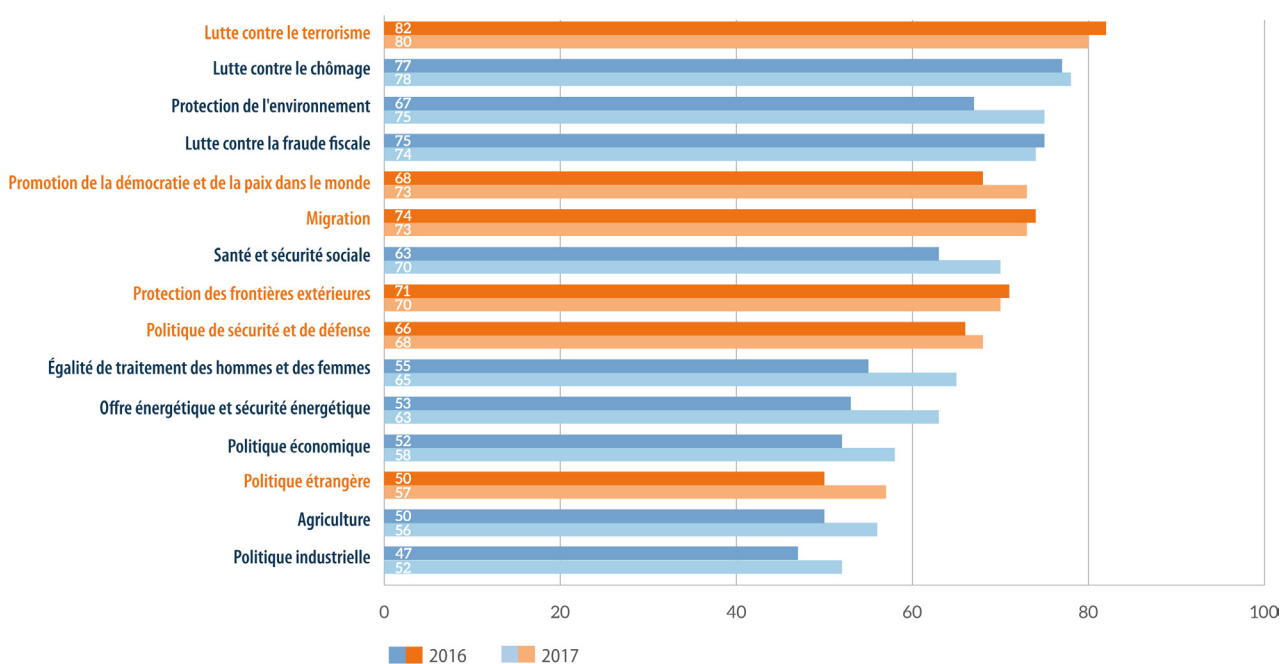
<sup>15</sup> Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et ne préjuge nullement de la position de chaque État membre sur cette question.

<sup>16</sup> Pour plus d'informations sur le Sahara occidental, voir la [section correspondante](#) sur le site internet des Nations unies.

<sup>17</sup> J. Nancy, [Les Européens en 2016 : perceptions et attentes, lutte contre le terrorisme et la radicalisation](#), EPRS, 2016.

<sup>18</sup> J. Nancy, [À deux ans des élections européennes de 2019](#), EPRS, 2017.

**Figure 8 - Préférence en faveur d'une intervention renforcée de l'Union dans différents domaines d'action**



Source des données : J. Nancy, [Two years until the 2019 European elections](#), EPRS, 2017.

La plus forte hausse de l'attente en faveur de davantage d'intervention de l'Union entre 2016 et 2017 s'observe dans le domaine de la politique étrangère (hausse de sept points pour atteindre 57 %), suivi de celui de la promotion de la démocratie et de la paix dans le monde (hausse de cinq points pour atteindre 73 %) et de la politique de sécurité et de défense (hausse de deux points pour atteindre 68 %). Bien qu'il s'agisse de la progression la plus rapide, l'intérêt des citoyens en faveur d'une intervention renforcée de l'Union dans la politique étrangère est à la traîne derrière des attentes sensiblement plus élevées liées à certains aspects spécifiques de la politique étrangère. Cela est manifeste en ce qui concerne la promotion de la paix et de la démocratie dans le monde, la politique de sécurité et de défense et la protection des frontières extérieures. Il semblerait que plus les domaines d'action sont définis avec clarté, plus les citoyens les comprennent et se sentent facilement concernés ; ils tendent alors à souhaiter davantage d'intervention de la part de l'Union. En outre, lors qu'ils considèrent des problèmes et des événements particuliers liés à la paix et à la sécurité, les citoyens de l'Union appréhendent plus clairement les bénéfices d'une action conjointe de l'Union. Par exemple, selon cette même enquête de 2017, 73 % des Européens estiment que les actions conjointes de l'Union concernant l'instabilité grandissante dans le monde arabo-musulman permettent de mieux défendre leurs intérêts et seuls 17 % considèrent que des actions nationales sont préférables. De même, 71 % préfèrent une action conjointe de l'Union en ce qui concerne la puissance et l'influence croissantes de la Russie et de la Chine.

Une étude de 2016 de la fondation Bertelsmann, axée sur la protection des frontières et sur la liberté de circulation, montre que la grande majorité des personnes interrogées pense qu'il est nécessaire d'accroître la coopération au sein de l'Union afin de répondre aux défis sécuritaires. Selon l'étude, 79 % des citoyens européens soutiennent une politique européenne commune en matière de migration, 52 % se déclarant favorables à ce que la migration soit une compétence de l'Union et 27 % affirmant leur préférence pour une responsabilité partagée entre l'Union européenne et les États membres. En ce



qui concerne la protection des frontières, 87 % des Européens pensent que l'Union a le devoir commun de protéger ses frontières extérieures<sup>19</sup>.

Dans les domaines liés à la paix et à la sécurité, la lutte contre le terrorisme est celui dans lequel les citoyens européens soutiennent le plus l'intervention de l'Union. Dans les deux enquêtes Eurobaromètre de 2016 et 2017, les citoyens de l'Union ont manifesté un soutien large et plutôt consensuel en faveur d'une intervention accrue de l'Union dans ce domaine. Au total, 82 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en 2016 et 80 % en 2017 souhaitaient que l'Union intervienne davantage à l'avenir. Les différences entre les pays sont plus faibles que dans les autres domaines d'action. Il s'agit donc de la politique d'intervention de l'Union soutenue de la manière la plus consensuelle. De même, les citoyens de l'Union soutiennent largement une intervention encore plus importante de l'Union dans la promotion de la démocratie et de la paix dans le monde, dans la question des migrations, dans la protection des frontières extérieures et dans la politique de sécurité et de défense (entre 73 et 68 % de l'ensemble des citoyens de l'Union).

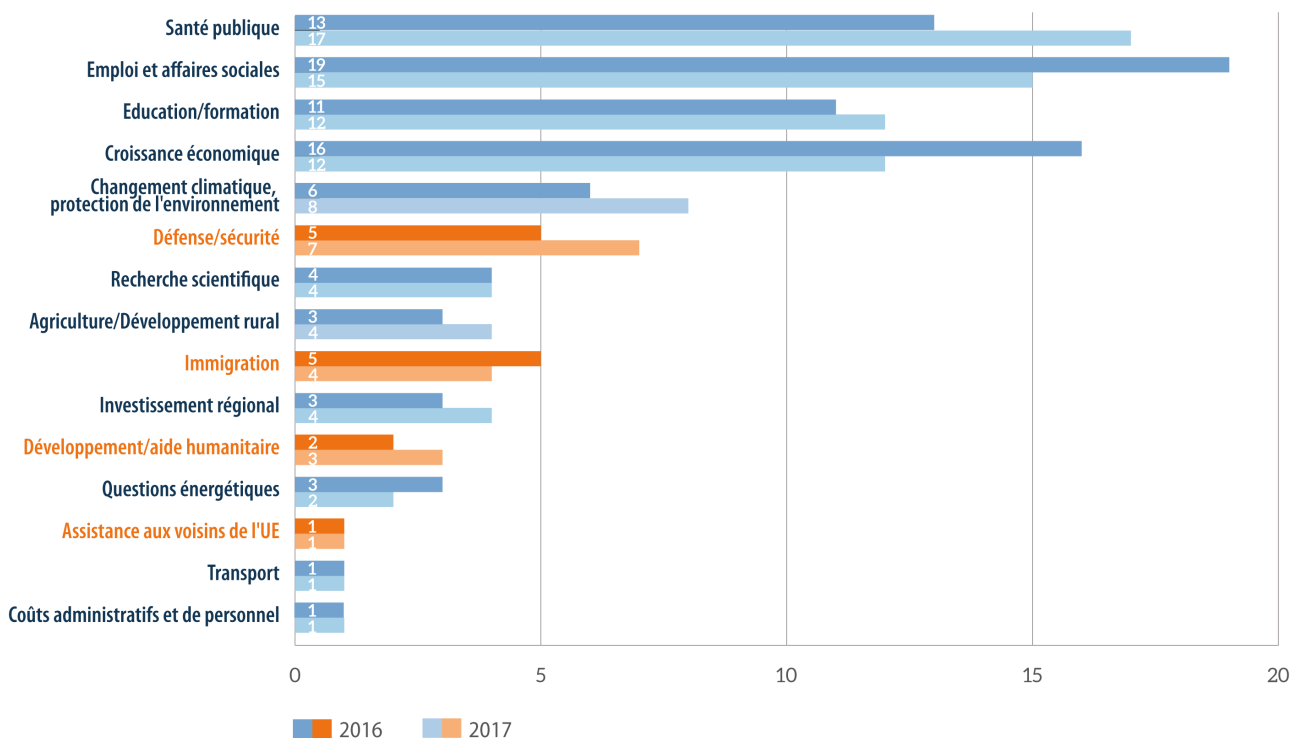
L'enquête Eurobaromètre montre aussi qu'il existe un écart très net entre l'évaluation que les citoyens font de la participation de l'Union à ces domaines d'action et leurs attentes vis-à-vis de cette participation. Bien que dans certains domaines d'action, la majorité des citoyens continue de trouver le niveau de participation de l'Union insuffisant, l'écart se resserre et le nombre de ceux qui considèrent que l'action de l'Union n'est pas adaptée est en forte diminution. Dans tous les domaines d'action énumérés, le nombre de citoyens européens considérant que l'intervention de l'Union est suffisante a augmenté entre 2016 et 2017. L'amélioration de l'évaluation des performances de l'Union européenne et de leurs conséquences positives renforce la tendance favorable à la poursuite de l'intervention de l'Union dans les domaines liés à la paix et à la sécurité. La plus forte concerne la lutte contre le terrorisme (le nombre de personnes qui pensent que l'action de l'Union est insuffisante a chuté de 12 points, pour atteindre 57 %). Viennent ensuite la protection des frontières extérieures (le nombre de citoyens qui pensent qu'elle est insuffisante a baissé de neuf points pour atteindre 52 % et le nombre de ceux qui la considèrent appropriée a augmenté de huit points pour atteindre 34 %) et la question des migrations (baisse de huit points pour s'établir à 58 %). Il existe toutefois des différences significatives d'opinions d'un État membre à l'autre. Par exemple, 87 % des Grecs considèrent que l'action de l'Union en matière de migration est insuffisante, tandis que seuls 41 % des Luxembourgeois partagent ce même avis. Actuellement, seule une minorité de citoyens évaluent négativement les domaines d'action concernés : la politique étrangère – 36 % (baisse de quatre points par rapport à 2016 de ceux qui la considèrent insuffisante, et augmentation de cinq points, pour atteindre 42 %, de ceux qui pensent qu'elle est appropriée); la politique de sécurité et de défense – 44 % (baisse de sept points par rapport à 2016 de ceux qui pensent qu'elle est insuffisante et augmentation de six points, pour atteindre 41 %, de ceux qui pensent qu'elle est appropriée); et la promotion de la démocratie – 46 % (baisse de cinq points par rapport à 2016 de ceux qui pensent qu'elle est insuffisante et augmentation de quatre points, pour atteindre 41 %, de ceux qui pensent qu'elle est appropriée). Les citoyens reconnaissent que les institutions européennes accordent de plus en plus d'importance aux politiques liées à la paix et à la sécurité. Il reste néanmoins du chemin à faire pour répondre à leurs attentes.

---

<sup>19</sup> C. de Vries et I. Hoffmann, [Border Protection and Freedom of Movement](#), Fondation Bertelsmann, 2016.

La préférence marquée des citoyens de l'Union en faveur d'une intensification de son intervention dans les domaines de la paix et de la sécurité n'est pas vraiment accompagnée, à l'heure actuelle, du souhait d'en faire une priorité budgétaire – quoiqu'il soit présent.

**Figure 9 - Préférences en faveur d'une augmentation des dépenses de l'Union dans différents domaines d'action**



Source des données : Commission européenne, [Eurobaromètre spécial 461](#).

Selon une enquête Eurobaromètre, de toutes les politiques liées à la paix et à la sécurité, c'est à la défense et à la sécurité que les citoyens européens accordent leur préférence la plus marquée pour une augmentation des dépenses<sup>20</sup>. Au total, 7 % des citoyens considèrent qu'il s'agit d'une priorité budgétaire en 2017, soit deux points de plus qu'en 2015. Les changements de ces attentes reflètent les changements de perception quant à la situation sécuritaire. Actuellement, la sécurité et la défense occupent la sixième place du classement des citoyens concernant les priorités les plus importantes en matière de dépenses, ce qui constitue un changement important par rapport à la dixième place de ces sujets en 2011. Aucune préférence marquée en faveur d'une augmentation conséquente des dépenses destinées aux politiques de paix et de sécurité n'est cependant observée.

Curieusement, seuls 4 % des citoyens de l'Union souhaitent que les questions de migration constituent une priorité en ce qui concerne l'augmentation des dépenses en 2017, ce qui correspond à un point de moins qu'en 2015. Cette baisse est contraire au souhait marqué en faveur d'une intervention accrue de l'Union à ce niveau. Des recherches supplémentaires sont nécessaires afin de déterminer à quel point cela s'explique par une préférence en faveur d'une intervention politique de l'Union dans les questions migratoires budgétairement neutre ou par le sentiment des citoyens européens que le budget de l'Union est déjà consacré à ces questions. En 2017, lorsqu'il a été demandé aux citoyens de classer les domaines d'action en fonction de la perception

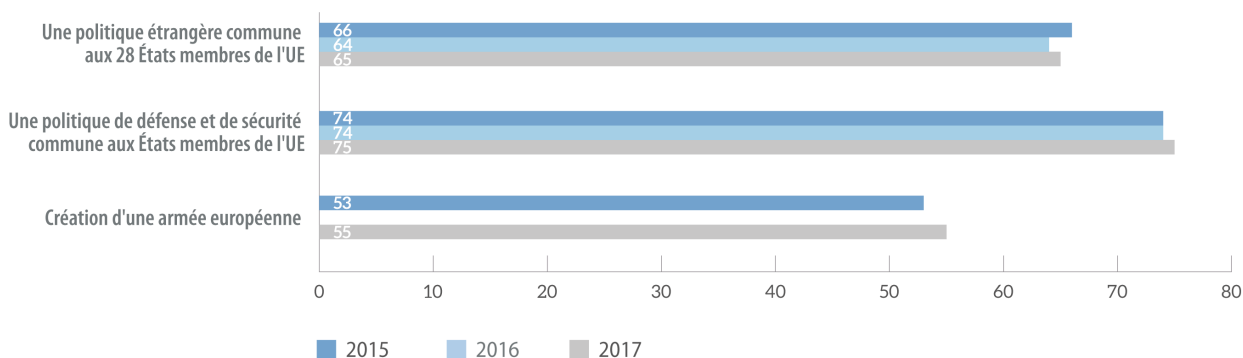
<sup>20</sup> [Enquête d'opinion publique](#), Commission européenne, Bruxelles, 2017.

des dépenses budgétaires de l'Union, ils ont placé la défense et la sécurité en deuxième place et l'immigration en troisième (ce dernier domaine se trouvait en septième position lorsque la même question avait été posée en 2015). En d'autres termes, les citoyens perçoivent le domaine de la défense et de la sécurité comme le deuxième poste de dépense le plus important du budget européen. Lorsque l'on compare la perception que les citoyens ont des dépenses de l'Union dans un domaine politique particulier avec leurs préférences, on constate que les domaines présentant un solde négatif, c'est-à-dire les domaines pour lesquels les citoyens pensent que l'Union européenne dépense plus qu'elle ne devrait, sont tous liés à la paix et à la sécurité (assistance aux voisins de l'Union, questions d'immigration, défense et sécurité et développement et aide humanitaire). Bien que la perception que les citoyens ont des priorités de l'Union en matière de dépense ne reflète pas les priorités de dépenses réelles du budget, cette perception peut fortement influencer leur opinion.

On constate une légère augmentation des opinions favorables aux dépenses de l'Union dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire, mais il ne s'agit pas pour autant d'une dépense prioritaire pour les citoyens de l'Union. De même, la préférence en faveur des dépenses de l'Union destinées à porter assistance à ses voisins ne change pas et demeure presque à la fin du classement des priorités budgétaires.

L'absence d'une coïncidence parfaite entre les préférences pour une intervention accrue de l'Union dans le domaine de la paix et de la sécurité, d'une part, et le soutien à une augmentation des dépenses de l'Union dans ce domaine, d'autre part, souligne la nécessité d'étudier plus attentivement les préférences des citoyens en faveur d'actions politiques en particulier.

**Figure 10 - Soutien de politiques potentielles de l'Union dans le domaine de la paix et de la sécurité**



Source des données : Commission européenne, [Eurobaromètre spécial 461](#).

Depuis 2015, les citoyens de l'Union démontrent avec constance leur préférence pour une coopération accrue entre les 28 États membres en ce qui concerne les programmes de défense et de sécurité – environ trois quarts des citoyens européens – et la politique étrangère dans son ensemble – environ deux tiers des citoyens (données provenant d'une enquête Eurobaromètre)<sup>21</sup>. Depuis 1992, cette même question a systématiquement été posée aux citoyens européens : leur soutien aux programmes communs de défense et de sécurité et à une politique étrangère commune est demeuré relativement stable. Le nombre de personnes sans opinion sur la politique étrangère commune de l'Union est en net recul car la question est devenue de plus en plus prépondérante au fil des ans. Malgré certaines différences entre les États membres, les programmes communs de défense et de sécurité bénéficient du soutien de la majorité

<sup>21</sup> [Concevoir l'avenir de l'Europe : Sécurité et défense](#), Commission européenne, Bruxelles, avril 2017.

des citoyens. En ce qui concerne une politique étrangère commune, la seule exception est la Suède, dont seuls 40 % des citoyens y sont favorables.

Ce sont les personnes les mieux formées et les plus aisées qui soutiennent le plus les programmes communs de défense et de sécurité et une politique étrangère commune. Ce soutien est étroitement lié à la confiance et à une image positive de l'Union européenne. Toutefois, même parmi les citoyens qui déclarent qu'ils ne font pas confiance à l'Union, 63 % soutiennent des programmes communs de défense et de sécurité et 50 % sont favorables à une politique étrangère commune de l'Union. Cela montre une fois de plus l'attrait d'une intervention commune au niveau européen dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le profil des personnes soutenant la création d'une armée européenne est similaire, mais un peu plus de la moitié des citoyens de l'Union y est favorable, soit beaucoup moins que le pourcentage très élevé de personnes qui soutiennent la politique de défense et de sécurité commune.

### *1.5.2. Perspectives externes à l'Union : quelles sont les opinions et les attentes des non-Européens ?*

L'action extérieure de l'Union européenne, ainsi que la manière dont elle est communiquée, a une incidence sur la manière dont l'Union est perçue depuis l'étranger. En outre, les perceptions et les attitudes vis-à-vis de l'Union influencent sa capacité à remplir ses objectifs en matière de politique étrangère. Elles ont également une incidence sur la capacité de l'Union à promouvoir le libre-échange et le modèle européen d'intégration en tant que source d'inspiration pour la coopération régionale dans le monde entier – un modèle fondé sur le respect des diversités nationales et attaché à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance. L'universalité des valeurs défendues par l'Union (la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit) est également de plus en plus contestée par d'autres modèles d'interaction entre l'État et la société. La communication efficace de l'Union dans les pays tiers joue un rôle clé dans la lutte contre la propagande djihadiste dans le voisinage de l'Union et contre son extension sur le territoire européen.

La position de l'Union européenne sur la scène internationale a souffert de ses crises financière et migratoire, des résultats du référendum britannique sur l'adhésion à l'Union et de l'impression que les gouvernements européens n'ont que des capacités limitées pour résoudre ces problèmes. Un scepticisme croissant se manifeste également à l'égard des modèles occidentaux de démocratie en général, qui contribue à l'élaboration de récits et de modèles politiques différents. Selon le rapport de 2018 sur la liberté dans le monde produit par Freedom House, 45 % des 195 pays étudiés dans le monde sont décrits comme étant « libres », tandis que 25 % des pays sont qualifiés de « non libres ».

Comme le montre la figure 11, environ la moitié de la population du voisinage oriental de l'Union a une perception positive de l'Union européenne, à l'exception de la Russie, où le pourcentage de personnes ayant une image positive de l'Union diminue avec le temps. Tous ces pays, y compris la Russie, peuvent néanmoins accueillir davantage d'activités de diplomatie publique, car la majorité de la population estime qu'il existe suffisamment de valeurs communes pour être en mesure de coopérer avec l'Union européenne. Il est également possible d'améliorer les informations fournies au sujet de l'Union européenne, car la part des personnes déclarant avoir accès à suffisamment d'informations dans ce domaine représente rarement la majorité.

Le voisinage sud est caractérisé par des variations de perception bien plus importantes selon les pays. Au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Palestine<sup>22</sup>, l'Union est perçue positivement par une claire majorité de la population et les valeurs communes sont considérées comme suffisantes pour permettre la coopération. C'est également dans ces pays que la population déclare bénéficier du meilleur accès aux informations sur l'Union européenne. En revanche, seule une minorité de personnes résidant dans des pays comme l'Égypte, la Jordanie et la Libye ont une opinion positive de l'Union et considèrent que les valeurs sont suffisamment proches pour pouvoir coopérer.

En ce qui concerne les dix pays partenaires stratégiques de l'Union européenne, la visibilité de l'Union y est limitée, ce qui explique peut-être le faible nombre de personnes qui manifestent des sentiments positifs vis-à-vis de l'Union dans certains de ses pays partenaires traditionnels, tels que les États-Unis et le Canada. Toutefois, l'Union bénéficie d'un fort sentiment positif parmi les ressortissants d'autres partenaires stratégiques, comme l'Inde, le Mexique, le Brésil, la Chine et l'Afrique du Sud.

Selon une enquête Eurobaromètre de 2017, les citoyens de certains des principaux pays partenaires de l'Europe (l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, la Norvège, la Russie, la Suisse, la Turquie et les États-Unis) considèrent que les avantages les plus significatifs de l'Union européenne sont sa puissance économique, commerciale et industrielle, son respect envers les droits de l'homme, l'ordre public et les bonnes relations entre ses États membres<sup>23</sup>. La capacité de l'Union à promouvoir la paix et la démocratie hors de ses frontières est plus susceptible d'être considérée comme un avantage par les citoyens du Brésil (22 %), de l'Inde (20 %) et du Japon (19 %), tandis qu'elle est le moins susceptible de l'être par ceux de la Chine (8 %) et de la Turquie (9 %). Les personnes interrogées dans les pays concernés ont tendance à penser que l'influence politique de l'Union est actuellement plus forte que celle du Japon, du Brésil, de l'Inde et de la Russie, tandis que les États-Unis et la Chine seraient politiquement plus influents que l'Union.

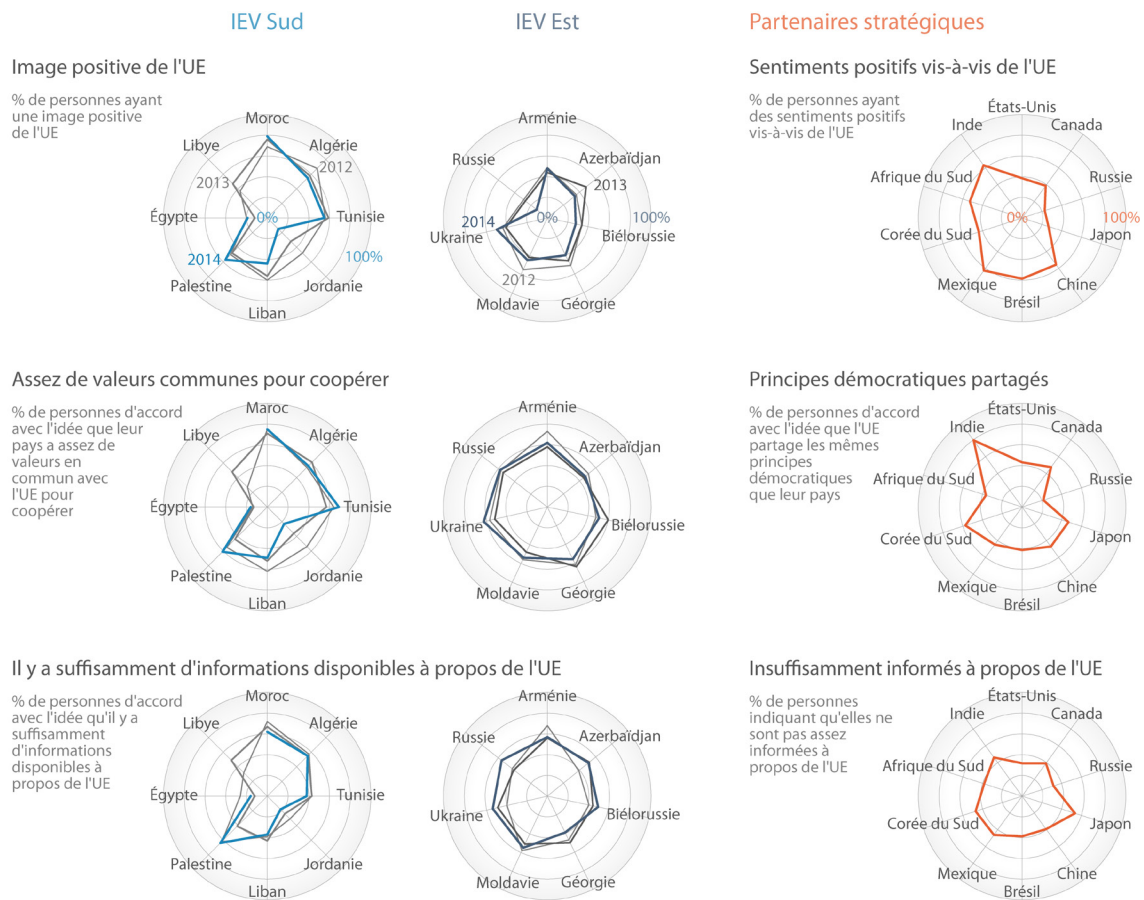
Le terrorisme, la sécurité et la migration sont les sujets les plus fréquemment mentionnés par les non-Européens comme étant les principaux défis auxquels est confrontée l'Union européenne. L'Union renvoie néanmoins toujours une image de stabilité pour les citoyens de neuf des onze pays concernés (entre 82 % en Inde et 54 % au Japon). Les exceptions sont la Russie (33 %) et la Turquie (49 %). La majorité des personnes interrogées dans dix des onze pays étaient cependant susceptibles d'affirmer que la paix est incarnée soit par l'Union européenne elle-même, soit par ses partenariats avec d'autres pays. Seuls les Russes avaient tendance à considérer que la paix est incarnée par d'autres pays que les États membres de l'Union.

---

<sup>22</sup> Voir note de bas de page 15.

<sup>23</sup> [Le futur de l'Europe. Opinions de l'extérieur de l'Union européenne](#), Commission européenne, Bruxelles, août 2017.

**Figure 11 - Perceptions de l'Union européenne, perspectives depuis l'étranger<sup>24</sup>**



Source des données : [EU Neighbourhood Barometer, 2012-2014](#); [Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad, 2015](#).

<sup>24</sup> IP – Instrument de partenariat ; IEV – Instrument européen de voisinage.



## 2. L'Union européenne et la recherche de la paix et de la sécurité

### 2.1. Exporter la paix ? La paix et la sécurité dans les politiques extérieures de l'Union

En 2012, l'Union a reçu le prix Nobel de la paix pour avoir fait progresser les causes de la paix, de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe<sup>25</sup>. Le Comité Nobel norvégien a déclaré que sa décision était fondée sur le « rôle stabilisateur joué par l'Union, qui a contribué à transformer la plus grande partie du continent européen, marqué par la guerre, en un continent de paix ». En effet, la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la première étape vers l'intégration européenne, est intervenue après deux guerres mondiales aux conséquences dévastatrices pour les États européens et visait à garantir une paix durable sur le continent<sup>26</sup>. Soixante ans plus tard, la partie du continent qui correspond à l'Union européenne connaît une paix durable qui constitue l'une des réalisations majeures de l'Union, d'ailleurs inscrite dans son traité parmi ses objectifs principaux (article 3 du Traité sur l'Union Européenne (TUE))<sup>27</sup>.

À la suite de sa propre réussite, l'Union a fait de la promotion de la paix dans le monde l'un des piliers fondamentaux de son action extérieure. La contribution à la paix est inscrite à l'article 3, paragraphe 5, du TUE et vient en tête des objectifs de l'Union dans ses relations avec le reste du monde, aux côtés de la sécurité, du développement durable et de la protection des droits de l'homme, notamment<sup>28</sup>. Ces objectifs guident l'Union européenne dans tous les aspects de son action extérieure, y compris la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>29</sup>, la coopération au développement<sup>30</sup>, la coopération économique, financière et technique<sup>31</sup>, l'aide humanitaire<sup>32</sup>, la politique commerciale commune<sup>33</sup> et la politique de voisinage<sup>34</sup>. Il en résulte que la promotion de la paix va de pair avec tous les types d'engagements de l'Union dans le monde. Cette situation a conduit les universitaires à faire valoir qu'il s'agit d'une caractéristique de l'identité de l'Union en tant qu'acteur mondial. L'Union a été décrite comme une « puissance normative », car elle cherche à diffuser ses propres normes et valeurs, notamment la paix, au moyen de ses engagements hors de ses frontières<sup>35</sup>. En ce sens, la politique étrangère de l'Union découle directement de la nature même de l'Union européenne et de son ambition de parvenir à une paix durable grâce à l'intégration. Ce principe inhérent met particulièrement l'accent sur la coopération multilatérale, la

---

<sup>25</sup> [L'Union européenne, prix Nobel de la paix en 2012](#), Union européenne, Bruxelles, 2012.

<sup>26</sup> [Une Europe en paix, les débuts de la coopération](#), Union européenne, Bruxelles, 2012.

<sup>27</sup> [Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne](#), Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 2012.

<sup>28</sup> [Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne](#), Journal officiel de l'Union européenne, C 202, 2016.

<sup>29</sup> [Politique étrangère et de sécurité commune \(PESC\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>30</sup> [À propos de la DG Coopération internationale et développement international – DG DEVCO](#), Commission européenne.

<sup>31</sup> [Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, Cinquième partie, Titre III, Chapitre 2: La coopération économique, financière et technique avec les pays tiers](#), Journal Officiel de l'Union européenne.

<sup>32</sup> Législation de l'Union européenne : [Aide humanitaire et protection civile](#), Journal Officiel de l'Union européenne.

<sup>33</sup> Législation de l'Union européenne : [La politique commerciale commune](#), Journal Officiel de l'Union européenne.

<sup>34</sup> [Politique européenne de voisinage \(PEV\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>35</sup> I. Manners, [Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?](#), Blackwell Publishers, 2002.

primauté de la diplomatie (par opposition à la coercition), le recours à la médiation pour résoudre les conflits et la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit<sup>36</sup>.

### Le modèle européen d'intégration régionale

Le projet européen de coopération régionale, le plus ancien et le seul à avoir atteint un tel niveau de supranationalisme, a mené à la création de l'Union européenne au début des années 90, et a été utilisé comme objet empirique central pour étudier la capacité des États de passer de la coopération intergouvernementale à une intégration à part entière, ce qui a contribué à orienter la conceptualisation du régionalisme dans un certain nombre de régions. Aucune autre entité n'a encore figuré de manière aussi notable que l'Union dans les études sur l'intégration régionale. Les principaux travaux sur le sujet utilisent souvent le projet d'intégration européenne comme un exemple clé dans la constitution et la mise à l'épreuve des théories expliquant pourquoi des États choisissent de s'unir, de mettre en place des institutions supranationales, de partager des compétences et de mettre leur souveraineté en commun<sup>37</sup>. Alors que les marchés communs, les monnaies communes<sup>38</sup> et les unions douanières ne sont pas inhabituelles, l'Union a poursuivi son développement pour devenir une communauté politique, dotée de ses propres institutions, d'un système juridique, de politiques, de valeurs et de principes. En dépit des souffrances causées par les conséquences des multiples crises de ces dix dernières années (la crise économique, mais aussi la crise migratoire et la montée du populisme), ce « modèle européen » d'intégration, ainsi que les niveaux de prospérité atteints qui y sont corrélés, a été au cœur de l'attraction du « pouvoir d'influence » exercé par l'Union européenne sur d'autres régions telles que l'Amérique latine, [l'Afrique](#) et [l'Asie](#). Ce modèle est décrit en ces termes par la haute représentante/vice-présidente (HR/VP), Federica Mogherini :

*...nous avons atteint la sécurité grâce à la coopération. Nous avons construit la paix grâce au multilatéralisme. Et telle est la véritable mission de l'Union européenne. Nous constituons une force coopérative en faveur de la paix et de la sécurité. Nous connaissons une longue histoire de violence qui nous a enseignés que nos intérêts nationaux sont beaucoup mieux servis lorsque nous coopérons avec nos voisins. C'est la force de l'expérience de l'Union européenne.*

[Discours](#) de la HR/VP à l'occasion de la cérémonie de remise du Hessian Peace Prize Award, Bruxelles, 20 juillet 2017.

Depuis la création de la PESC par le traité de Maastricht en 1992, il est devenu de plus en plus évident que pour poursuivre les objectifs de ses relations extérieures de manière efficace, l'Union doit être capable de parler d'une seule voix et de prendre des mesures communes – ou coordonnées<sup>39</sup>. Le traité de Lisbonne a apporté une solution à cette première option en créant le poste de « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »<sup>40</sup>. Nommé pour un mandat de cinq ans, le haut représentant oriente la politique étrangère de l'Union, représente l'Union durant les négociations diplomatiques et dans les enceintes internationales, y compris les Nations unies, coordonne les instruments de politique étrangère de l'Union (l'aide au développement, le commerce, l'aide humanitaire et la réponse aux crises) et contribue à dégager un consensus entre les 28 États membres de l'Union. Le haut représentant est

<sup>36</sup> S. Keukeleire et T. Delreux, [The Foreign Policy of the European Union](#), 2<sup>e</sup> éd., New York, 2014.

<sup>37</sup> E. Lazarou, [Brazil and regional integration in South America - lessons from the EU's crisis](#), Contexto Internacional 35, n° 2, décembre 2013, p. 353-385.

<sup>38</sup> Par exemple, l'Union monétaire latine a été créée en 1865, regroupant la France, l'Italie, la Suisse et la Belgique. Elle a existé jusqu'en 1927 et permettait aux utilisateurs de payer dans tout autre État membre en utilisant leur propre monnaie nationale. K-H. Bae et W. Bailey, [The Latin Monetary Union](#): Some Evidence on Europe's Failed Common Currency. Korea University et Cornell University, 2003.

<sup>39</sup> [Politique étrangère et de sécurité commune](#), EUR-LEX, 2018.

<sup>40</sup> [Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité](#), 2016.



assisté par le Service européen pour l'action extérieure, le service diplomatique de l'Union européenne, lui aussi créé par le traité de Lisbonne<sup>41</sup>. Concrètement, le premier effort majeur destiné à renforcer la présence de l'Union en tant qu'acteur mondial, en définissant certains principes, objectifs et moyens, a consisté à élaborer la stratégie européenne de sécurité (2013) et, plus récemment, la stratégie globale de l'Union (2016)<sup>42</sup>.

L'Union a fait de la promotion de la paix un fondement essentiel de sa politique d'élargissement, en utilisant la perspective d'adhésion à l'Union comme un moyen et une incitation pour que les pays candidats œuvrent à la consolidation de la paix et de la stabilité<sup>43</sup>. Au-delà du cercle restreint de ses membres potentiels, l'Union utilise sa politique de voisinage (PEV), qui concerne seize pays au sud et à l'est de son territoire, pour favoriser la coopération régionale, la démocratisation, l'état de droit et les réformes économiques en tant que conditions préalables à la paix. La conception de la PEV est un exemple de la manière dont l'Union européenne vise à exporter ses valeurs ; c'est un moyen pour atteindre la « paix démocratique » dont l'Union elle-même bénéficie. L'Union applique des principes similaires au-delà de son voisinage immédiat, dans la perspective de promouvoir son modèle grâce à des accords commerciaux bilatéraux et interrégionaux, mais aussi à la coopération au développement. En outre, l'Union promeut la paix grâce à sa participation active à la médiation et à la diplomatie, y compris dans le cadre des Nations Unies<sup>44</sup>. Les processus de paix au Moyen-Orient (Israël/Palestine)<sup>45</sup>, en Ukraine<sup>46</sup> et en Colombie<sup>47</sup> sont quelques exemples de l'importante participation de l'Union dans les pourparlers diplomatiques en faveur de la paix.

#### L'élargissement et le voisinage de l'Union

Dès le début de l'intégration européenne, l'élargissement a été l'un des objectifs des pères fondateurs, afin d'unifier le continent en dépit de la guerre froide. En 1950, la [déclaration de Robert Schuman](#) précisait que cette coopération innovante était « ouverte à la participation des autres pays d'Europe » et pouvait même être appelée à jouer un rôle dans le développement de l'Afrique. Trois ans plus tard, se félicitant du projet d'union politique de l'Assemblée européenne, Georges Bidault [affirmait](#) que l'objectif était d'unifier l'Europe de la géographie, l'Europe de la liberté et l'Europe de la volonté. La communauté de six membres s'est rapidement élargie vers l'ouest ([1973](#)), le sud ([1981 et 1986](#)) et, après la chute du mur de Berlin, l'est ([2004, 2007 et 2013](#)). Dans le cas de l'Europe méridionale, les adhésions ont permis de consolider le renouveau de la démocratie, tandis qu'en Europe centrale, elles ont favorisé la stabilité, la protection des minorités, l'économie de marché et le renforcement de la démocratie. Constituée à présent de 28 États membres, l'Union élabore [des projets](#) afin de répondre positivement au processus d'adhésion des pays des Balkans occidentaux et de poursuivre les négociations avec la Turquie, sous une forme encore à préciser. Au nord, l'Union est liée à la Norvège et à l'Islande grâce à [l'Espace économique européen](#) (EEE), qui permet une circulation des personnes et des biens à la fois intense et simple. Après 2004, l'Union a lancé la [politique européenne de voisinage](#), qui institue une relation privilégiée entre l'Union et ses partenaires les plus proches, du Maroc à la

<sup>41</sup> [Service européen pour l'action extérieure](#), 2016.

<sup>42</sup> P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), EPRS, 2016.

<sup>43</sup> [Growing Together: Enlargement - a key ingredient of the EU 'Peace Project'](#), Commission européenne, 2013.

<sup>44</sup> [La politique étrangère et de sécurité commune \(PESC\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>45</sup> [Processus de paix au Moyen Orient](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>46</sup> [Délégation de l'Union européenne en Ukraine](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>47</sup> [EU will support Peace Process in Colombia with Special Envoy Eamon Gilmore](#), Service européen pour l'action extérieure, novembre 2015.

Biélorussie. Pour certains des partenaires, tels que la République de Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie, la PEV a contribué à [la libéralisation des visas](#) et à la conclusion d'accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), et, pour le Maroc, à un statut avancé. La PEV a fait l'objet de plusieurs révisions depuis le « printemps arabe » de 2011. La PEV révisée applique une approche incitative (« donner plus pour recevoir plus »), en vertu de laquelle l'Union forme des partenariats plus forts avec ses voisins qui réalisent le plus de progrès dans le sens des réformes démocratiques. Cette réforme a été renforcée par la [révision](#) de novembre 2015 en faveur d'une approche politique et sectorielle plus souple et personnalisée, en fonction des intérêts de l'Union européenne et de ses partenaires. Le nouvel [instrument européen de voisinage](#) (IEV), doté d'un budget de 15,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, constitue le principal instrument financier de l'exécution de la PEV.

Toutes ces politiques, ces élargissements, l'EEE et la PEV incarnent la philosophie centrale de l'Union, inspirée par Montesquieu, selon laquelle « l'effet naturel du commerce est de porter à la paix », et, à moyen terme, de renforcer les valeurs communes.

Au fil du temps, l'Union a mis au point une vaste stratégie de gestion de crises, incluant notamment la prévention des conflits, la médiation et le maintien de la paix, ainsi que la stabilisation postérieure au conflit. Avec la mise en place de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)<sup>48</sup>, l'Union a commencé à exercer des activités de gestion de crise en dehors de son territoire, destinées à « assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale » (article 42, paragraphe 1 TUE)<sup>49</sup>, conformément à la Charte des Nations unies. L'Union est aujourd'hui un acteur majeur du maintien de la paix qui mène ses propres opérations de maintien de la paix (OMP), mais aussi en collaboration avec les Nations Unies, avec lesquelles elle coopère de manière systématique aux niveaux stratégique et opérationnel, grâce à des mécanismes de consultation et de coordination à présent bien établis<sup>50</sup>. L'Organisation des Nations unies reconnaît l'Union comme l'un de ses principaux partenaires régionaux pour le maintien de la paix, à la fois en raison de sa capacité opérationnelle, mais également parce que les deux entités partagent des normes et valeurs, y compris l'objectif global d'un monde en paix. En outre, l'Union européenne et ses États membres contribuent à hauteur d'environ 33 % du financement des opérations de maintien de la paix des Nations unies<sup>51</sup>. Les missions et opérations de la PSDC de l'Union permettent d'accomplir des tâches telles que la formation militaire, le renforcement des capacités, la lutte contre la piraterie, la réforme de l'état de droit et du secteur de la sécurité, l'assistance aux frontières, etc. La majorité de ces missions ont lieu en Afrique, certaines en parallèle avec des OMP menées par l'ONU ou avec des missions de l'Union africaine (UA).

### Médiation

La médiation fait partie de la diplomatie préventive de l'Union européenne. Il s'agit d'un instrument important utilisé dans le cadre de la prévention des conflits et du maintien de la paix. L'Union européenne a développé sa propre capacité de soutien à la médiation conformément au [concept](#) de 2009 relatif au renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue et à sa définition de la médiation comme un moyen permettant de soutenir les négociations entre les parties à un conflit et de transformer les conflits en faisant appel à une tierce partie acceptable. « L'objectif général de la médiation est de permettre aux

<sup>48</sup> [La politique de sécurité et de défense commune \(PSDC\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>49</sup> [Version consolidée du traité sur l'Union européenne, Section 2 : Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune - Article 42 \(ex-article 17 du traité UE\)](#), Journal officiel de l'Union européenne.

<sup>50</sup> C. Cirliq, [EU-UN cooperation in peacekeeping and crisis management](#), EPRS, 2015. Fiche d'information

<sup>51</sup> [L'Union européenne aux Nations unies](#), fiche d'information, Service européen pour l'action extérieure.

parties à un conflit de parvenir à des accords qu'elles jugent satisfaisants et qu'elles sont prêtes à mettre en œuvre ».

L'Union mène ses efforts en matière de médiation grâce à différents acteurs, notamment les représentants spéciaux de l'Union, les délégations de l'Union et les missions de la PSDC. Les efforts de médiation englobent la médiation directe ou la facilitation par l'Union, le financement des efforts de médiation à différents niveaux, l'optimisation de la médiation grâce au soutien politique, la promotion de la médiation et des bonnes pratiques dans les processus de paix et le soutien des efforts de médiation d'autres acteurs, par exemple les Nations unies ou des organisations régionales. Au cours de ces dernières années, l'Union s'est [engagée](#) dans des activités de médiation dans un certain nombre de pays en conflit, y compris le Mali, le Myanmar, le Liban, le Soudan du Sud, la République centrafricaine et l'Ukraine. Un certain nombre d'[initiatives de médiation](#) sont assurées par des membres du Parlement européen.

## 2.2. La stratégie globale : la première année de mise en œuvre (2016-2017)

L'approche européenne de la paix et de la sécurité a connu avec 2016 une année décisive. En juin 2016, sur la base du mandat reçu du Conseil européen et à la suite d'une année de réflexion stratégique et de consultations, Federica Mogherini, en sa qualité de haute représentante et vice-présidente de la Commission européenne, a présenté la nouvelle stratégie globale de l'Union européenne<sup>52</sup>. Cette stratégie se fonde sur une évaluation de l'environnement mondial actuel :

- un monde plus **connecté**, dans lequel le développement sans précédent de la connectivité mondiale et de la mobilité humaine met au défi les approches traditionnelles de la migration, de la citoyenneté, du développement et de la santé, tout en facilitant la criminalité, le terrorisme et la traite des êtres humains ;
- un monde plus **concurrentiel**, dans lequel les États fragiles et les territoires non gouvernés se multiplient à cause de l'instabilité et de la violence provoquées par la pauvreté, la criminalité, la corruption et la politique électorale conflictuelle ;
- un monde plus **complexe**, où le pouvoir est de plus en plus assumé par d'autres acteurs régionaux dans le monde en développement et de plus en plus partagé entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Dans ce contexte, d'après ce document, un « niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières ». La stratégie reconnaît en outre le lien intrinsèque entre sécurité intérieure et extérieure, ainsi qu'entre la paix intérieure et extérieure : « notre sécurité sur notre propre territoire dépend de la paix au-delà de nos frontières »<sup>53</sup>. À partir de cette prise de conscience et en s'attachant à la notion de « pragmatisme fondé sur des principes », la stratégie globale définit cinq priorités :

1. la sécurité de l'Union ;
2. la résilience de l'État et de la société à l'est et au sud ;
3. une approche intégrée des conflits et des crises ;
4. des ordres régionaux de coopération ;
5. la gouvernance mondiale.

En définissant ces priorités, la stratégie globale souligne la nécessité d'une action de l'Union. Tout d'abord, en soulignant que les Européens doivent assumer davantage la

<sup>52</sup> P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), EPRS, 2016.

<sup>53</sup> [Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), Service européen pour l'action extérieure, juin 2016.

responsabilité de leur sécurité (en ce qui concerne le terrorisme, les menaces hybrides, le changement climatique, la volatilité économique ou l'insécurité énergétique), la stratégie revendique une coopération plus étroite en matière de sécurité et de défense, dans le plein respect des droits humains et de l'état de droit. Cela se traduit par des actions concrètes dans le domaine de la politique de défense, de la lutte contre le terrorisme, des communications stratégiques, de la sécurité énergétique et de la cybersécurité. En second lieu, en reconnaissant que la fragilité par-delà ses frontières menace ses intérêts, l'Union promouvra la résilience dans les pays tiers et au sein de leurs sociétés afin d'assurer leur croissance et leur stabilité. Cet objectif doit être poursuivi au moyen d'une « politique d'élargissement crédible » fondée sur une conditionnalité stricte et équitable, sur des éléments de résilience dans la politique européenne de voisinage et sur une politique de développement. Afin de remédier aux causes profondes des migrations et des phénomènes associés, tels que la criminalité transfrontalière, l'Union européenne s'efforcera de déployer plus efficacement ses instruments de développement, grâce à des fonds fiduciaires, à la diplomatie préventive et à la médiation.

En ce qui concerne la prévention et la résolution des conflits, la stratégie reconnaît l'importance d'une « approche intégrée » et de la « paix préventive », qui recourent à la surveillance des causes profondes, telles que les violations des droits de l'homme, l'inégalité, la pénurie de ressources et le changement climatique, afin d'éviter que les conflits n'éclatent. La stratégie reconnaît enfin l'importance de la promotion et du soutien des ordres régionaux de coopération et d'un ordre mondial fondé sur le droit international, y compris les principes de la Charte des Nations unies, qui servent de fondations à la paix, à la sécurité, aux droits de l'homme et au développement durable.<sup>54</sup>

Comme l'illustrent les chapitres suivants de cette étude, la période écoulée depuis la présentation de la stratégie globale a jusqu'à présent été axée sur la mise en œuvre, ou, selon les termes de la HR/VP, sur la traduction de cette vision en action. Selon le rapport de mise en œuvre de la première année<sup>55</sup> pour 2016-2017, plusieurs des propositions de la stratégie ont été traduites en initiatives concrètes. En juin 2017, la Commission et la haute représentante ont publié une communication conjointe sur la résilience<sup>56</sup>. Un rapport conjoint sur la mise en œuvre de la révision de la politique européenne de voisinage a été publié le 18 mai 2017<sup>57</sup>. L'approche intégrée est déjà mise en œuvre dans un certain nombre de conflits, de la région du Sahel jusqu'à la Colombie<sup>58</sup>. Une série d'initiatives destinées à établir une coopération plus étroite et plus efficace en matière de sécurité et de défense a été mise en place.

Dans l'esprit de la stratégie, l'Union européenne mobilise de façon cohérente et coordonnée tous les outils dont elle dispose, investissant ainsi dans une Union crédible, réactive et unifiée. Il convient à cette fin de renforcer toutes les dimensions de la politique étrangère, en améliorant l'efficacité et la cohérence des autres politiques de l'Union européenne conformément à ses valeurs. Afin d'atteindre les objectifs de la

---

<sup>54</sup> P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), 2017.

<sup>55</sup> [Mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE : Année 1](#), Stratégie globale de l'UE.

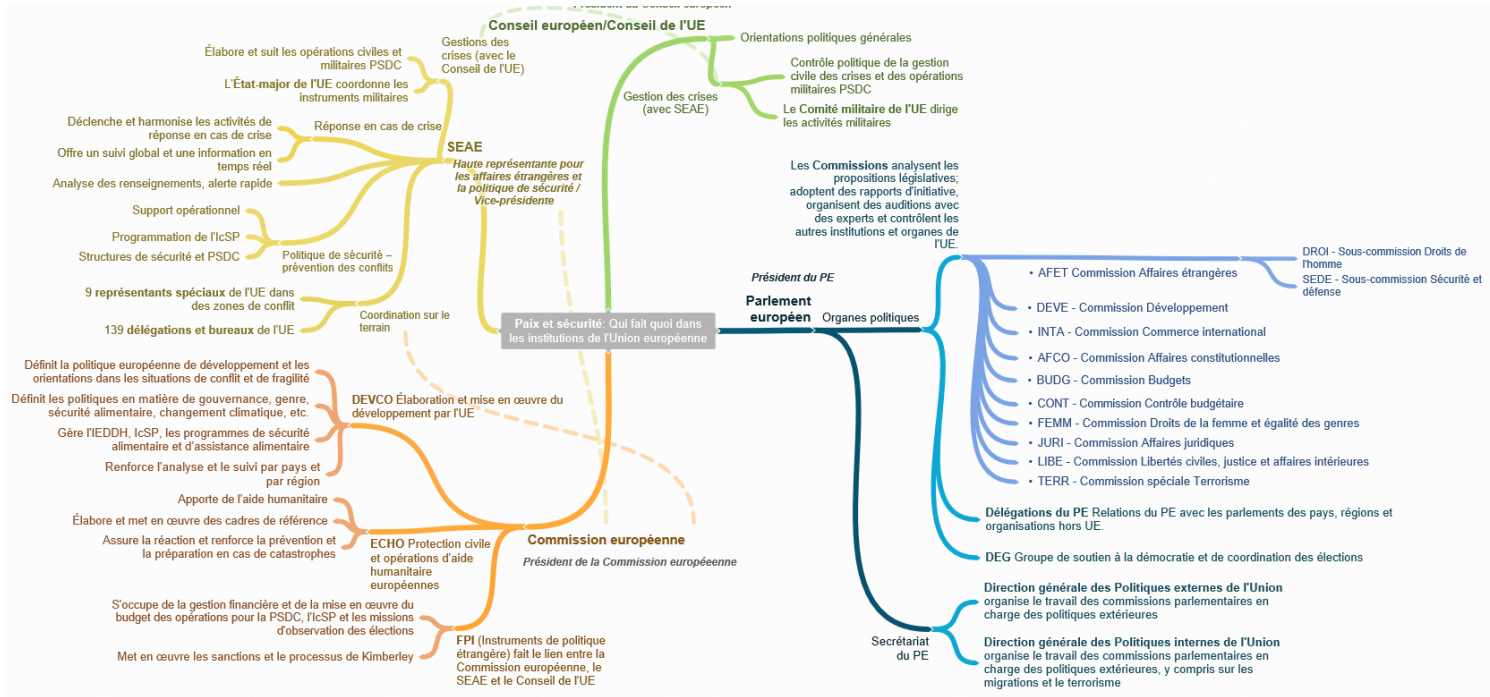
<sup>56</sup> [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE](#), Commission européenne, juin 2017.

<sup>57</sup> [Rapport conjoint sur la mise en œuvre de la révision de la politique européenne de voisinage](#), Commission européenne et Service européen pour l'action extérieure, 2017.

<sup>58</sup> [La Colombie et l'Union](#), Service européen pour l'action extérieure, mai 2016.

stratégie, la mobilisation et la coopération de tous les acteurs, institutions et instruments de l'Union sont indispensables à la paix et la sécurité (voir la figure 12).

**Figure 12 : Qui fait quoi au sein des institutions de l'Union ?**

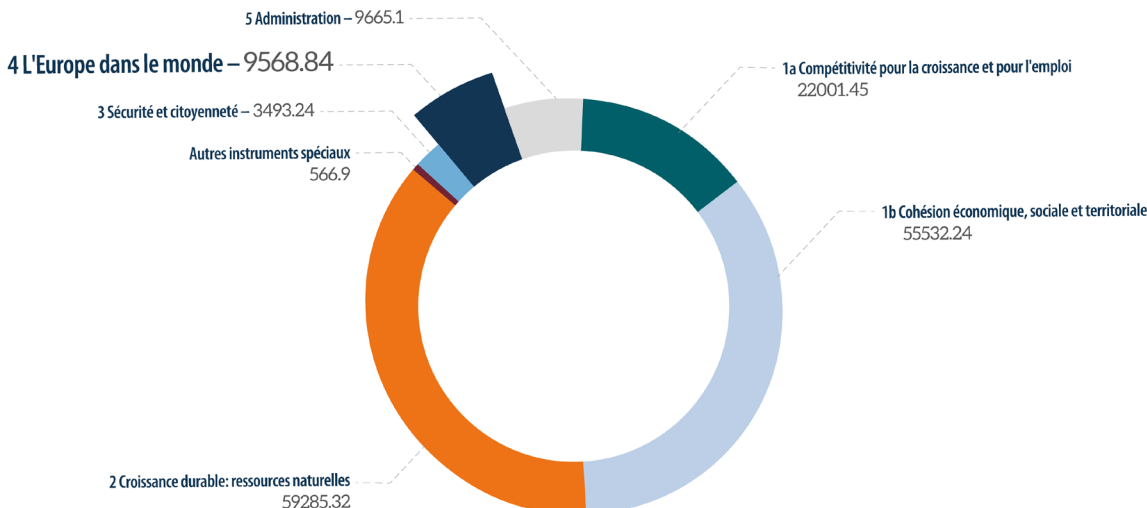


Source des données : [Commission européenne](#), 2015 ; pour le Parlement : [Organigramme du PE](#), 2018; [IESUE](#), 2017.

### 2.3. La paix et la sécurité dans le budget de l'Union européenne

Le budget de l'Union comporte une rubrique consacrée à la politique extérieure et au rôle de l'Union européenne dans le monde, « L'Europe dans le monde ». Elle représente environ 6 % du budget global dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Ce poste budgétaire a néanmoins attiré une attention considérable à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne car les programmes financés ont une portée, un champ d'application et des conséquences notables. Par exemple, l'Union européenne, en collaboration avec ses États membres, est le plus grand donateur d'aide humanitaire et au développement dans le monde ; elle contribue aussi largement au développement économique des pays de son voisinage.

**Figure 13 - Budget de l'Union en 2018 (en millions d'euros)**



Source des données : [Commission européenne Direction générale du budget](#), 2018.

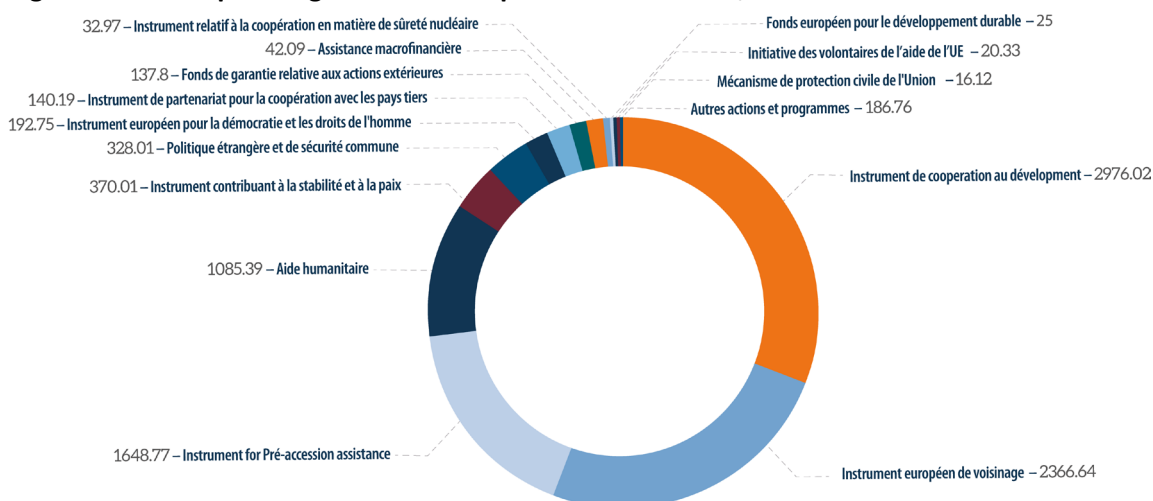


La rubrique « L'Europe dans le monde » comprend un certain nombre d'instruments. Chacun d'entre eux est doté de ses propres spécificités géographiques ou thématiques, ainsi que d'un lien particulier avec le programme de paix et de sécurité, conformément aux relations étroites entre les conflits, la sécurité et le développement. Les instruments permettent aux États membres et aux institutions de l'Union d'associer leurs efforts, maximisant ainsi l'incidence et la visibilité de l'action extérieure. Les instruments de la rubrique « L'Europe dans le monde » donnent également à l'Union la possibilité de continuer à renforcer son rôle sur la scène mondiale et à promouvoir ses intérêts et ses valeurs.

- Instruments de financement extérieur

La rubrique « L'Europe dans le monde » est principalement composée des instruments de financement extérieur (IFE). Ceux-ci soutiennent des pays tiers et des personnes à l'étranger qui contribuent à la paix et à la sécurité et fonctionnent selon un règlement unique afin de permettre une meilleure harmonisation<sup>59</sup>. Les IFE incluent l'instrument de coopération au développement (ICD)<sup>60</sup>, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)<sup>61</sup>, l'instrument européen de voisinage (IEV)<sup>62</sup>, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)<sup>63</sup>, l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)<sup>64</sup>, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)<sup>65</sup>, l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (IP)<sup>66</sup> et l'instrument pour le Groenland (IfG). Même s'il n'est pas financé à l'aide du budget de l'Union, le Fonds européen de développement (FED), dont bénéficient 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est également un IFE et relève de la même période de programmation. Il regroupe des ressources provenant de dons volontaires des États membres de l'Union. Le total des ressources financières du FED pour la période 2014-2020 s'élève à 30,5 milliards d'euros.

**Figure 14 - Rubrique budgétaire « L'Europe dans le monde », 2018**



Source des données : [Commission européenne, Direction générale du budget](#), 2018.

<sup>59</sup> Parlement européen, [Règlement \(UE\) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil](#), Journal officiel de l'Union européenne, 2014.

<sup>60</sup> M. Parry avec E. Segantini, [Development Cooperation Instrument](#), EPRS, 2017.

<sup>61</sup> A. Dobrova, [European Instrument for Democracy and Human Rights](#), EPRS, 2015.

<sup>62</sup> M. Parry, [European Neighbourhood Instrument](#), EPRS, 2016.

<sup>63</sup> A. Dobrova avec P. Wegner, [Instrument contributing to Stability and Peace](#), EPRS, 2017.

<sup>64</sup> M. Parry, [Instrument for Nuclear Safety Cooperation](#), EPRS, 2017.

<sup>65</sup> M. Sváček, [Instrument for Pre-accession Assistance \(IPA II\)](#), EPRS, 2017.

<sup>66</sup> M. Parry avec P. Wegner, [Partnership Instrument](#), EPRS, 2017.

Bien que l'évaluation d'impact récemment publiée par l'EPRS<sup>67</sup> révèle certaines lacunes dans la mise en œuvre des IFE (par exemple, une direction politique limitée et un manque de flexibilité et de capacité), elle conclut également que ces instruments contribuent à la paix et la sécurité dans le monde, en dépit du nombre croissant de défis extérieurs. Encore plus de souplesse est nécessaire dans l'utilisation des IFE pour pouvoir faire face aux menaces imprévues contre la sécurité et la paix. Pour parvenir à la paix et à la sécurité, les IFE doivent répondre rapidement aux menaces contre la sécurité, mais également subvenir à des besoins à long terme liés aux objectifs de développement, au soutien de la démocratisation, à la promotion des valeurs fondamentales de l'Union et au renforcement des capacités, afin d'être en mesure de garantir des résultats durables. Cet assemblage d'objectifs à court et à long termes est également conforme à la stratégie globale de l'Union européenne. Même si le budget de l'Union ne saurait couvrir la hausse des dépenses qui serait nécessaire pour faire face à toutes les menaces contre la paix et la sécurité, y compris la crise migratoire, il demeure un instrument essentiel qui permet d'influencer et de coordonner les efforts nationaux en un effort européen conjoint.

Ne faisant pas partie des IFE, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) est l'instrument le plus directement lié à la promotion de la paix et de la sécurité. Il a été établi en 2014 et contribue au financement de la réaction aux crises, de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix et de la préparation aux crises, ainsi qu'à la lutte contre les menaces mondiales et transrégionales. Cet instrument joue ainsi un rôle dans la politique étrangère et de développement de l'Union, en fournissant une assistance à court et à long termes. L'assistance à court terme est normalement destinée à répondre à des crises émergentes ou existantes. L'assistance à long terme, en revanche, doit répondre aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes. En raison du caractère imprévisible des problèmes que résolvent les actions financées par l'IcSP, la répartition du financement selon différents thèmes permet la flexibilité et l'adaptation en fonction des besoins. Cette répartition indicative des dotations financières prévoit que 70 % du financement sont destinés à des mesures d'aide exceptionnelles, 21 % aux réponses aux menaces mondiales, transrégionales et émergentes et 9 % à la prévention des conflits, à la préparation aux crises et à la consolidation de la paix. L'Afrique subsaharienne est la région recevant le plus d'aide, suivie du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, des pays européens et de l'Asie centrale. L'instrument a évolué afin de pouvoir réagir aux changements dans l'environnement sécuritaire<sup>68</sup>.

- Politique étrangère et de sécurité commune

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), axée directement sur la paix et la sécurité, est un autre programme de la rubrique « L'Europe dans le monde »<sup>69</sup>. Elle fonctionne en se conformant à son propre règlement, qui est adapté à son caractère intergouvernemental. Elle est conçue pour préserver la paix, prévenir les conflits, renforcer la sécurité internationale et assurer la visibilité et l'efficacité de la politique étrangère de l'Union. Les dépenses au titre de la PESC ne couvrent que certaines mesures de politique étrangère de l'Union, à savoir les missions civiles de la PSDC, les représentants spéciaux de l'Union et les mesures visant à soutenir la non-prolifération et le désarmement. L'approche de gestion de crise de la PESC inclut la participation à

<sup>67</sup> I. Ioannides, [EU external financing instruments and the post 2020 architecture](#). European Implementation Assessment, EPRS, 2018.

<sup>68</sup> Voir les détails sur les modifications budgétaires apportées à l'IcSP au chapitre 4.

<sup>69</sup> A. Dobreva et C. Cirilg, [Common Foreign and Security Policy](#), EPRS, 2016.

toutes les phases du cycle de crise, depuis les stratégies de prévention jusqu'à la réhabilitation et la reconstruction après les crises, ainsi que l'utilisation globale et coordonnée de tous les instruments de politique étrangère. À ce jour, les dépenses ayant des implications militaires ou de défense ont été couvertes par le mécanisme de financement Athena. Créé en 2004, ce mécanisme ne fait pas partie du budget de l'Union : ses fonds dépendent des allocations versées par les États membres en fonction de leur revenu national brut (à l'exception du Danemark). Les pays tiers et d'autres organisations internationales sont également autorisés à participer selon des conditions spécifiques.

#### Le mécanisme Athena

Le [mécanisme Athena](#) a été [créé en 2004](#) afin de gérer le financement des coûts communs des opérations de l'Union ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Il fait partie intégrante de la PESC/PSDC mais n'est pas financé par le budget de l'Union. Conformément à [l'article 41, paragraphe 2, du TUE](#), les États membres participants contribuent au budget annuel d'Athena en fonction de leur revenu national brut (seul le Danemark s'est désengagé du mécanisme). Le comité spécial sous l'autorité duquel fonctionne le mécanisme est composé de représentants de chaque État membre participant. Il fixe les règles financières applicables à chaque volet des dépenses admissibles au titre d'Athena. Les [grands types de dépenses](#) du mécanisme comprennent l'hébergement, les déplacements, l'administration, les communications publiques, le personnel engagé sur place, le déploiement de l'état-major des forces (EMF), les services médicaux et les infrastructures, y compris les systèmes informatiques et la collecte d'informations. À la suite d'une procédure d'approbation spéciale, Athena peut également financer des équipements et des services supplémentaires.

Actuellement, [l'Union mène six opérations militaires](#). Elles bénéficient toutes du financement d'Athena. Il s'agit de l'EUFOR Althea (Bosnie-Herzégovine), l'EUNavfor Atalanta (Corne de l'Afrique), l'EUTM Somalia, l'EUTM Mali, l'EUTM RCA (République centrafricaine) et l'EUNavfor Med (Méditerranée). Les États membres de l'Union (et les pays tiers) qui décident de contribuer à une opération militaire de l'Union européenne la financent sur leurs budgets nationaux, sans aucune contribution du mécanisme Athena. Les coûts pris en charge par les États, comme le carburant, l'eau et la nourriture, sont néanmoins gérés dans le cadre du mécanisme Athena.

- Aide humanitaire

Les dépenses de l'Union européenne destinées à l'aide humanitaire permettent des interventions d'urgence et fondées sur les besoins en cas de catastrophe naturelle ou de crise résultant de l'action humaine au-delà des frontières de l'Union, dans l'objectif de préserver les vies, de prévenir et d'alléger la souffrance humaine et de sauvegarder la dignité humaine des personnes touchées<sup>70</sup>. Cette aide permet une première intervention dans des zones où la paix et la sécurité sont menacées. L'Union demeure le plus important donateur d'aide humanitaire au monde et sert d'exemple de par la qualité de son aide humanitaire. Elle n'en demeure pas moins confrontée à des défis pour répondre à la demande grandissante d'aide humanitaire dans le monde entier. Pour combler le déficit de financement de l'aide humanitaire, des tentatives visant à réduire les besoins humanitaires ont été mises en œuvre : augmentation de la capacité de résolution des conflits au sein de la communauté internationale, réduction de l'écart de développement humanitaire pour mieux appréhender les crises de longue durée et leurs causes profondes, engagement solide en vue d'investir dans la préparation aux catastrophes et dans l'atténuation des risques<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> A. Dobрева et A. Heinmaa, [Humanitarian Aid](#), EPRS, 2015.

<sup>71</sup> A. Dobрева et M. Latek, [Funding gap: A challenge for the World Humanitarian Summit \(WHS\)](#), EPRS, 2016.



- Plan d'investissement extérieur

Face à la forte augmentation du nombre de personnes qui tentent de migrer vers l'Europe et dans le cadre de l'examen à mi-parcours du CFP, la Commission a proposé un plan d'investissement extérieur destiné à traiter les causes profondes de la migration en provenance des pays voisins de l'Union, à soutenir les investissements dans les pays partenaires de l'Union et à promouvoir de nouvelles formes de participation du secteur privé. Ce plan se compose d'un Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et de changements quantitatifs et qualitatifs du mandat extérieur de la BEI, qui intègre le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures<sup>72</sup>. L'objectif du FEDD en tant que dispositif financier intégré est de soutenir les investissements des contreparties éligibles dans les pays partenaires d'Afrique et du voisinage, dans un premier temps, et de leur accorder un meilleur accès au financement, par l'octroi de capacités de financement sous forme de subventions, de garanties et d'autres instruments financiers. La garantie européenne à la BEI couvre les risques liés aux prêts et aux garanties accordés aux pays tiers, ou pour des projets qui doivent être réalisés dans des pays tiers. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures vise à mettre en œuvre la garantie de l'Union tout en protégeant le budget de cette dernière. Les deux nouveaux objectifs (s'attaquer aux causes profondes de la migration et contribuer à la résilience économique à long terme des réfugiés, des migrants, des communautés d'accueil et de transit) devraient être couverts par la garantie de l'Union à hauteur de maximum 30 milliards d'euros dans le cadre d'un mandat général (dont 1,4 milliard d'euros destinés à des projets dans le secteur public) et de maximum de 2,3 milliards d'euros dans le cadre d'un mandat de prêt du secteur privé.

- Instruments financiers ne relevant pas du budget de l'Union

Aux instruments budgétaires de l'Union s'ajoute un ensemble plus vaste de moyens destinés à financer les politiques et les dépenses extérieures de l'Union directement ou indirectement liées à la paix et à la sécurité. Ces moyens viennent compléter les instruments budgétaires et incluent le Fonds européen de développement (FED) (mentionné ci-dessus), les fonds fiduciaires extérieurs de l'Union, la combinaison des dons et des prêts. La création de fonds et instruments ne relevant pas du budget de l'Union permet à cette dernière de poursuivre ses objectifs avec plus de souplesse, de rapidité et d'innovation, mais cela a également conduit à renforcer la complexité et la fragmentation. Dans le cadre d'une demande croissante, ces innovations ont également contribué à permettre la mobilisation de davantage de ressources, ainsi qu'à intensifier la collaboration avec un large éventail de partenaires.

Les enveloppes budgétaires des pays de l'Union européenne dans le domaine de la paix et de la sécurité peuvent également être envisagées dans le cadre des accords de l'OTAN. Au fil des ans, les États-Unis ont fait pression sur les pays européens membres de l'OTAN pour qu'ils accroissent leurs dépenses militaires. En 2014, un accord a fixé l'objectif selon lequel 2 % de la production économique de chaque pays doivent être consacrés aux budgets de défense d'ici 2024. L'augmentation des dépenses consacrées à la paix et à la sécurité dans le budget de l'Union peut contribuer à atteindre cet objectif.

---

<sup>72</sup> A. Dobрева et M. Parry, [Guarantee Fund for External Action and EIB external lending mandate](#), EPRS, 2018.

### Le Fonds européen de la défense

En complément de ses engagements auprès de l'OTAN, l'Union a intensifié son engagement dans le domaine de la paix et de la sécurité, ce qui a conduit à la création d'un [Fonds européen de la défense](#) au milieu de l'année 2017. Ce Fonds coordonnera, complètera et amplifiera les investissements nationaux dans la recherche en matière de défense, en ce qui concerne le développement de prototypes et l'acquisition d'équipements et de technologies de défense. Il devrait contribuer de manière significative à l'autonomie stratégique et à la compétitivité de l'industrie européenne de la défense. Il se compose de deux grands volets :

- Recherche : des subventions pour la recherche collaborative sur des technologies et des produits innovants en matière de défense, lesquels seront intégralement et directement financés par le budget de l'Union, en particulier dans les domaines de l'électronique, des métamatériaux, des logiciels cryptés ou de la robotique. Le financement s'élève à 90 millions d'euros jusqu'à la fin 2019, 25 millions d'euros étant alloués pour 2017, plus 500 millions d'euros par an après 2020.
- Développement et acquisition : cofinancement par le budget de l'Union et soutien pratique de la Commission pour le développement et l'acquisition conjoints d'équipements et de technologies de défense par les États membres. Le financement correspond à un total de 500 millions d'euros pour 2019 et 2020 au titre d'un programme de développement de l'industrie et de la défense, et à un milliard d'euros par an après 2020.

## 2.4. La paix et la sécurité dans l'engagement multilatéral de l'Union

Le monde de l'après-guerre a assisté à la création d'une série d'institutions mondiales et régionales, établies dans le but de gérer les relations économiques, politiques et sécuritaires. En raison de la fin de la guerre froide, plusieurs de ces institutions se sont adaptées à un système de gouvernance multilatéral plus mondialisé qui s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui. La réalisation la plus notable et la plus admirable de ce système a été de préserver la paix entre les grandes puissances et d'assurer un degré de stabilité qui a empêché que de grandes crises liées à la sécurité nucléaire n'éclatent.

Le multilatéralisme est essentiel à l'identité de l'Union européenne et à son engagement dans le monde. La toute première stratégie européenne de sécurité (SES) détaillée et complète, formulée en 2003 et intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », a fait du renforcement des Nations unies afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités et d'agir avec efficacité une priorité de l'Union européenne. La SES accordait une place centrale à la défense d'un multilatéralisme efficace parmi les objectifs stratégiques de l'Union<sup>73</sup>.

La stratégie globale de l'Union européenne<sup>74</sup> réaffirme l'attachement de l'Union à la promotion d'un « ordre mondial fondé sur des règles, ayant comme principe clé le multilatéralisme et comme élément central les Nations unies ». Dans le même temps, la SGUE souligne que « les modalités permettant de parvenir à une gouvernance mondiale efficace peuvent varier d'un domaine à l'autre » et cite des domaines d'action allant de la cybersécurité (dans

### Multilatéralisme

Le multilatéralisme correspond, dans sa définition la plus élémentaire, à trois acteurs ou plus qui s'engagent dans une coopération internationale volontaire et (essentiellement) institutionnalisée, régie par des normes et des principes et dont les règles s'appliquent (en général) de manière égale pour tous les États. Dans la pratique de la politique étrangère, le terme fait référence à la recherche d'approches coopératives pour résoudre des problèmes internationaux.

<sup>73</sup> E. Lazarou, [The future of multilateralism - Crisis or opportunity?](#), EPRS, mai 2017.

<sup>74</sup> F. Mogherini, haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, [Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), juin 2016.

lequel les États membres, les organisations internationales, l'industrie, la société civile et les experts techniques sont des acteurs à prendre en considération) et de la politique maritime (qui concerne les Nations unies, les agences spécialisées des Nations unies, l'OTAN, les partenaires stratégiques et l'ASEAN), aux politiques d'aide humanitaire et de développement et aux politiques climatiques (associant les Nations unies, le G20, de nouveaux bailleurs de fonds, la société civile et le secteur privé).

#### *2.4.1. Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies.*

La participation de l'Union européenne aux Nations unies constitue la base de son engagement en faveur du multilatéralisme dans le domaine de la paix et de la sécurité. Selon sa Charte, l'Organisation des Nations unies a été conçue comme un espace permettant d'« unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales [...] garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ». <sup>75</sup> L'Union européenne a développé des relations solides avec les Nations Unies, en travaillant étroitement avec le Secrétariat général des Nations unies et ses différentes agences, fonds et programmes. En 2011, l'Union a obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), le principal organe délibératif, décisionnaire et représentatif des Nations unies. Le statut d'observateur permet à l'Union de présenter des positions communes, d'effectuer des interventions, de présenter des propositions et de participer au débat général lors de l'Assemblée générale. Son rôle consiste à coordonner ses 28 États membres afin de présenter une position unifiée. Deux États membres de l'Union, la France et le Royaume-Uni, sont des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. <sup>76</sup>

Le 17 juillet 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté les priorités de l'UE au sein des Nations unies et lors de la 72<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies <sup>77</sup>. L'Union a réaffirmé son engagement à donner un nouvel élan au multilatéralisme et à soutenir une Organisation des Nations unies forte, garante d'un ordre mondial fondé sur des règles, en mettant l'accent sur trois domaines prioritaires liés et se renforçant mutuellement : une gouvernance mondiale plus forte, la paix et la prévention des conflits.

#### **La non-prolifération et le désarmement aux Nations unies**

Depuis sa création, l'ONU a poursuivi deux objectifs parallèles qui se renforcent mutuellement : l'élimination des armes de destruction massive (biologiques, chimiques et nucléaires) et la réglementation des armes conventionnelles (en particulier, le commerce illicite des armes légères) <sup>78</sup>. L'Union européenne s'est engagée à soutenir ces objectifs grâce à son statut auprès des Nations unies et par la participation de ses États membres aux différents organes des Nations unies chargés du désarmement et de la non-prolifération. Certains de ces organes ont été créés exclusivement à cet effet, notamment :

- Le Conseil de sécurité assume, en vertu de la Charte des Nations unies, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité est composé de cinq membres permanents (la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, et le Royaume-Uni) et de dix membres non permanents, qui sont élus par l'Assemblée générale pour deux ans.

<sup>75</sup> [Charte des Nations unies](#), signée le 26 juin 1945.

<sup>76</sup> Fiche d'information, [L'Union européenne aux Nations Unies](#), 13 septembre 2017.

<sup>77</sup> ['EU priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly'](#), Conseil de l'Union européenne, 17 juillet 2017.

<sup>78</sup> M. Gillis, [Disarmament - A Basic Guide](#), Bureau des affaires de désarmement, New York, 2017.

- L'Assemblée générale des Nations unies est le principal organe délibératif, décisionnaire et représentatif de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ses membres incluent tous les États membres des Nations unies (193 membres en 2017). L'Assemblée générale se réunit chaque année en session régulière, principalement de septembre à décembre. Elle est composée de six commissions principales ; la première commission traite de questions relatives au désarmement et à la sécurité internationale.
- La commission du désarmement des Nations unies est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, chargée d'examiner et de formuler des recommandations sur les questions de désarmement. Elle est composée de représentants de tous les États membres des Nations unies et tient des sessions annuelles au siège des Nations unies, à New York.
- La conférence du désarmement est la seule instance multilatérale de négociation des traités de désarmement. Elle est composée de 65 membres permanents, qui se réunissent à Genève lors de trois sessions annuelles.
- Trois sessions extraordinaires de l'Assemblée générale consacrées au processus de désarmement ont été organisées depuis la création des Nations unies en 1945, la dernière s'est tenue en 1988.
- Le bureau des Nations unies pour les affaires de désarmement a été créé en 1982 afin de promouvoir l'objectif du désarmement et de la non-prolifération.
- Les trois centres régionaux des Nations Unies pour la paix et le désarmement, situés à Lomé (Togo), Katmandou (Népal) et Lima (Pérou), fournissent une assistance pratique aux États dans les domaines techniques et de fond, y compris la législation sur les armes à feu, l'aide à la gestion des stocks et à la destruction d'armes et les registres des armes conventionnelles.
- L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a été créée pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine des technologies nucléaires pacifiques.
- L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques a été créée en 1997 afin d'assurer la mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques.
- La commission préparatoire de l'organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires a été créée en 1996 pour établir un système mondial de vérification du traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, qui n'est pas encore entré en vigueur.

Au sein des Nations unies et de ses organismes, un certain nombre de traités de désarmement importants ont été élaborés, y compris la convention sur les armes chimiques<sup>79</sup>, la convention sur les armes biologiques<sup>80</sup>, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)<sup>81</sup> et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires<sup>82</sup>. En outre, il existe des mesures volontaires et informelles sur le contrôle des missiles, y compris le régime de contrôle de la technologie des missiles<sup>83</sup> et le code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques<sup>84</sup>. En vue de réglementer le commerce des armes conventionnelles, l'Assemblée générale des Nations unies a approuvé le traité sur le commerce des armes (TCA)<sup>85</sup> en 2013. Il s'agit du premier traité mondial qui établit des normes internationales communes afin de guider les gouvernements dans leurs décisions d'autoriser ou non les transferts d'armes. Il réglemente le commerce international pour presque toutes les catégories d'armes

---

<sup>79</sup> [Site internet](#) de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

<sup>80</sup> Site internet du bureau des affaires de désarmement des Nations unies, [Convention sur les armes biologiques](#).

<sup>81</sup> Site internet du bureau des affaires de désarmement des Nations unies, [Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#).

<sup>82</sup> Site internet du bureau des affaires de désarmement des Nations unies, [Traité d'interdiction complète des essais nucléaires](#).

<sup>83</sup> Site internet du [Régime de contrôle de la technologie des missiles](#).

<sup>84</sup> Site internet du [Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques](#).

<sup>85</sup> Site internet du bureau des affaires de désarmement des Nations unies, [Traité sur le commerce des armes](#).

conventionnelles, des armes de petit calibre aux chars de combat, des avions de combat aux navires de guerre, ainsi que leurs munitions. Le TCA promeut la coopération, la transparence et l'action responsable des États dans le commerce international des armes conventionnelles. En ce qui concerne le commerce des armes légères et de petit calibre, deux instruments des Nations unies ont été approuvés en 2001. En vertu de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, les pays ont adopté un protocole sur les armes à feu<sup>86</sup>. Les gouvernements qui ratifient ce document s'engagent à adopter une série de mesures de contrôle de la criminalité et à mettre en œuvre trois séries de dispositions sur les armes à feu, à savoir, a) un système de licences relatives à la fabrication et au commerce, b) la mise en place d'infractions pénales pour la fabrication et le commerce illégaux, c) des dispositions relatives au marquage et au traçage des armes à feu. Cette même année, les pays ont convenu d'un programme d'action en vue de prévenir le commerce illicite des armes légères et de petit calibre.

### Désarmement nucléaire

Le désarmement nucléaire mondial – en d'autres termes, un monde exempt d'armes nucléaires – constitue l'un des objectifs les plus anciens des Nations unies. La toute première résolution adoptée par l'Assemblée générale, en janvier 1946, plaidait pour « assurer le contrôle de l'énergie atomique dans la mesure nécessaire pour assurer son utilisation à des fins purement pacifiques » et pour « éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques »<sup>87</sup>.

Le traité de 1970 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) constitue la pierre angulaire du système mondial de non-prolifération et de désarmement<sup>88</sup>. Reposant sur trois piliers (le désarmement nucléaire, la non-prolifération et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire), le TNP vise à empêcher la prolifération des armes nucléaires, à promouvoir la coopération entre les États parties dans le domaine de l'énergie nucléaire civile et, enfin, à parvenir au désarmement nucléaire total. Il octroie aux cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP (la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie) les droits exclusifs de posséder des arsenaux nucléaires, mais les oblige aussi à s'engager « à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaire [...] et au désarmement nucléaire » (TNP, article VI). En outre, ce traité consacre le droit des États parties non dotés d'armes nucléaires à produire et à utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

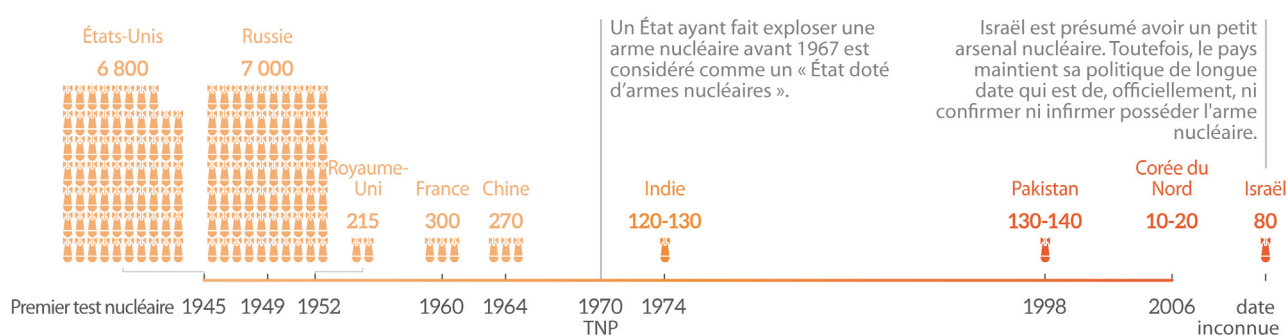
#### Énergie nucléaire

Neuf États sont réputés disposer de programmes nucléaires militaires : la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie sont, au titre du TNP, reconnus comme des États dotés d'armements nucléaires (EDAN) ; l'Inde, Israël et le Pakistan n'ont jamais signé le TNP ; la Corée du Nord s'est retirée du traité en 2003 pour développer son programme d'armement nucléaire.

<sup>86</sup> Site internet du bureau des Nations unies contre la drogue et le crime, [Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant](#).

<sup>87</sup> [Résolution sur la création d'une Commission chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique](#), Assemblée générale des Nations unies, 24 janvier 1946.

<sup>88</sup> C. Cirlig, [Traité sur la non-prolifération nucléaire : État des lieux](#), EPRS, avril 2016.

**Figure 15 - Les armes nucléaires dans le monde en 2017**

Source des données : [SIPRI](https://www.sipri.org/), janvier 2017, tous les chiffres sont des estimations.

La quantité d'armes nucléaires dans le monde baisse depuis le milieu des années 80, époque à laquelle on dénombrait un nombre record de près de 70 000 têtes nucléaires. Cette baisse a principalement découlé de coupes budgétaires dans les forces nucléaires russes et américaines faisant suite à trois traités sur la limitation des armements mis en œuvre depuis 1991, ainsi qu'à des réductions unilatérales de leurs forces. Toutefois, le rythme de la réduction des arsenaux nucléaires ralentit. En outre, ni les États-Unis, ni la Russie, (qui cumulent près de 93 % des armes nucléaires dans le monde, voir la figure 15) n'ont manifesté la moindre intention de procéder à de nouvelles réductions de leurs forces nucléaires stratégiques au-delà des modestes réductions imposées par le traité sur des mesures visant de nouvelles réductions et limitations des armements stratégiques offensifs (START II), daté de 2010. Dans le même temps, les États-Unis et la Russie mettent en œuvre de vastes programmes de modernisation de leurs systèmes de vecteurs nucléaires restants<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> S. Kile et H. Kristensen, [Trends in World Nuclear Forces](https://www.sipri.org/), SIPRI Fact Sheet, juillet 2017.



## Le traité sur l'interdiction des essais nucléaires

Depuis 2013, un groupe d'États membres des Nations unies et d'organisations non gouvernementales a lancé une « initiative humanitaire » afin de donner un tour nouveau au débat sur le désarmement nucléaire en insistant sur les effets dévastateurs d'une explosion nucléaire sur les citoyens du monde entier<sup>90</sup>. Cette initiative a conduit à l'adoption, le 7 juillet 2017, du traité sur l'interdiction des armes nucléaires, le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant pour le désarmement nucléaire négocié en 20 ans. Ce nouvel instrument a été salué comme une avancée historique par les partisans de l'initiative humanitaire, dont l'Autriche constituait l'un des initiateurs principaux. Toutefois, les opposants au traité d'interdiction, y compris de nombreux autres États membres de l'Union, font valoir que les conditions pour le désarmement ne sont actuellement pas réunies et mettent en avant le risque de porter atteinte au TNP. Les désaccords tenaces entre partisans et

adversaires du traité sont de nature à avoir une incidence sur les négociations futures dans le cadre du TNP et seront probablement préjudiciables à la conférence d'examen du TNP en 2020, en affaiblissant potentiellement le système de non-prolifération et de désarmement existant. Le traité pourrait également compromettre le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires et le système de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le traité a également été critiqué pour sa rédaction hâtive et pour le manque de vérifications rigoureuses et de dispositions d'exécution. Il pourrait également présenter un risque pour la sécurité euro-atlantique et internationale en rendant illégitimes les réseaux de relations fondés sur la dissuasion nucléaire. En outre, il est à craindre que le traité d'interdiction puisse surtout être utilisé pour faire pression sur la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, au détriment de la sécurité en Europe et en Asie orientale, au lieu d'aborder les véritables problèmes de sécurité posés par les autres EDAN ou États notoirement connus pour détenir des armes nucléaires. Parmi les États membres de l'Union, seuls l'Autriche, Chypre, l'Irlande, Malte et la Suède ont voté en faveur du traité d'interdiction et jusqu'à présent, seules l'Autriche et l'Irlande l'ont signé<sup>91</sup>.

### Le système mondial de non-prolifération et de désarmement nucléaires

Le traité de non-prolifération nucléaire (TNP) constitue la pierre angulaire du système mondial de non-prolifération et de désarmement. Il intègre également : l'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), cinq traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, la résolution n° 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, la convention sur la sûreté nucléaire, la convention sur la protection physique des matières nucléaires, la convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives informelles ou volontaires.

<sup>90</sup> M. Gillis, [Disarmament - A Basic Guide](#), Bureau des affaires de désarmement, New York, 2017.



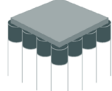




<sup>91</sup> [Treaty on the prohibition of nuclear weapons – the 'Ban Treaty'](#), EPRS, janvier 2018.



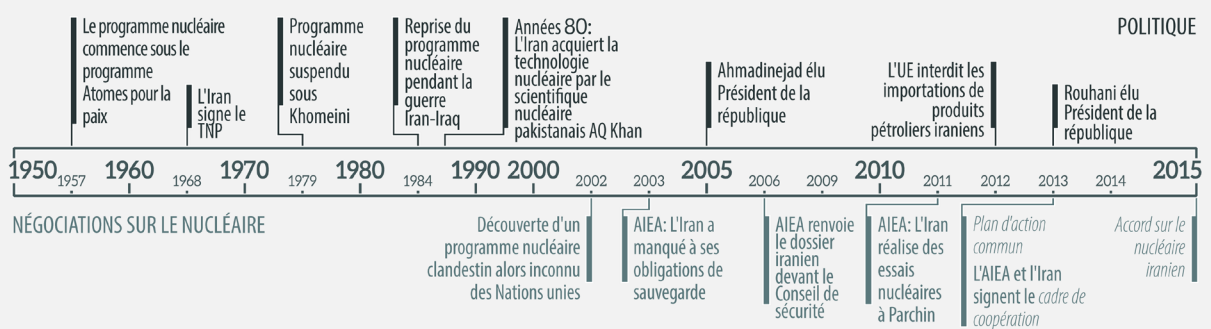
### L'accord sur le nucléaire iranien

Depuis 1970, l'Iran est un État partie au TNP ne disposant pas d'armes nucléaires. En 2005, alors que ce pays était soupçonné par la communauté internationale de chercher à développer l'arme nucléaire, le conseil des gouverneurs de l'AIEA a constaté qu'il ne se conformait pas à son accord de garanties généralisées. L'année suivante, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la première d'une série de résolutions enjoignant l'Iran à suspendre tout enrichissement d'uranium et toute activité liée à l'eau lourde et imposant des sanctions. À partir de 2003, l'Iran, l'AIEA et un certain nombre d'autres pays ont tenté à plusieurs reprises de négocier un règlement concernant le programme nucléaire iranien. Après trois années de négociations intenses, en 2015, l'Iran et l'« E3/UE+3 » (l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie, ainsi que l'Union européenne, qui a joué un rôle nouveau et important dans ce contexte) sont parvenus à un accord sur le [plan d'action global commun](#) (accord sur le nucléaire iranien). Cet accord est valable 25 ans et limite la capacité nucléaire de l'Iran en échange d'un allègement des sanctions. Le 16 janvier 2016, les sanctions liées au nucléaire qui pesaient sur l'Iran ont été levées. Les négociations entre l'E3+3/P5+1 et l'Iran qui ont abouti à un accord global sur le programme nucléaire iranien représentent l'évolution la plus significative du pilier de la non-prolifération du TNP.

#### DISPOSITIONS CLÉS DE L'ACCORD SUR LE NUCLÉAIRE IRANIEN

 <p>avant 12t après 0.3t</p> <p><b>RÉSERVES D'URANIUM</b> réduction de 98%</p>	 <p><b>PAS D'ENRICHISSEMENT</b> de l'uranium au-delà de 3.67%</p>	 <p><b>EXPORTATIONS</b> de combustible nucléaire irradié et d'eau lourde</p>	 <p>avant 19 000 après 6 000</p> <p><b>PLAFONNEMENT DES CENTRIFUGEUSES</b> par nombre et type</p>	 <p><b>PLEIN ACCÈS DE L'AIEA</b> aux sites nucléaires iraniens déclarés et suspects</p>	 <p><b>COMMISSION CONJOINTE</b> suivi des marchés publics et règlement des différends</p>	 <p><b>LEVÉE DES SANCTIONS ET RÉIMPOSITION</b> terminaison progressive et réimposition en cas de non-respect</p>
<p>Pendant une période de 15 ans, l'Iran ne pourra enrichir son uranium qu'à hauteur de 3,67 % (sensiblement moins que le minimum de 90 % requis pour la production d'une bombe nucléaire) et réduira ses réserves d'uranium faiblement enrichi de 10 000 kg aujourd'hui à un maximum de 300 kg pour 15 années. Les capacités iraniennes en matière de recherche et développement et de test en vue d'enrichir de l'uranium seront également limitées. L'enrichissement sera restreint à un seul site, ou seuls les centrifugeuses les plus anciennes et les moins efficaces pourront fonctionner pour une période de dix ans. En outre, l'Iran s'engage à ne pas chercher, développer ni acquérir d'armes nucléaires.</p>			<p>L'accord prévoit un suivi approfondi par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et une enquête pour établir le travail antérieur sur les têtes nucléaires. L'Iran s'est aussi engagé à mettre pleinement en œuvre la « feuille de route pour clarifier les questions en suspens passées et présentes ». La Haute Représentante/Vice-Présidente de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité – ou son représentant – sera coordinateur de la Commission conjointe établie pour suivre la mise en œuvre de l'accord et régler ses différends.</p>		<p>L'accord comporte aussi des dispositions pour la réintroduction de sanctions si l'Iran ne respecte pas l'accord.</p>	

#### CONTEXTE: CHRONOLOGIE - LE PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN



Source des données : EPRS, [The nuclear agreement with Iran](#), janvier 2016.

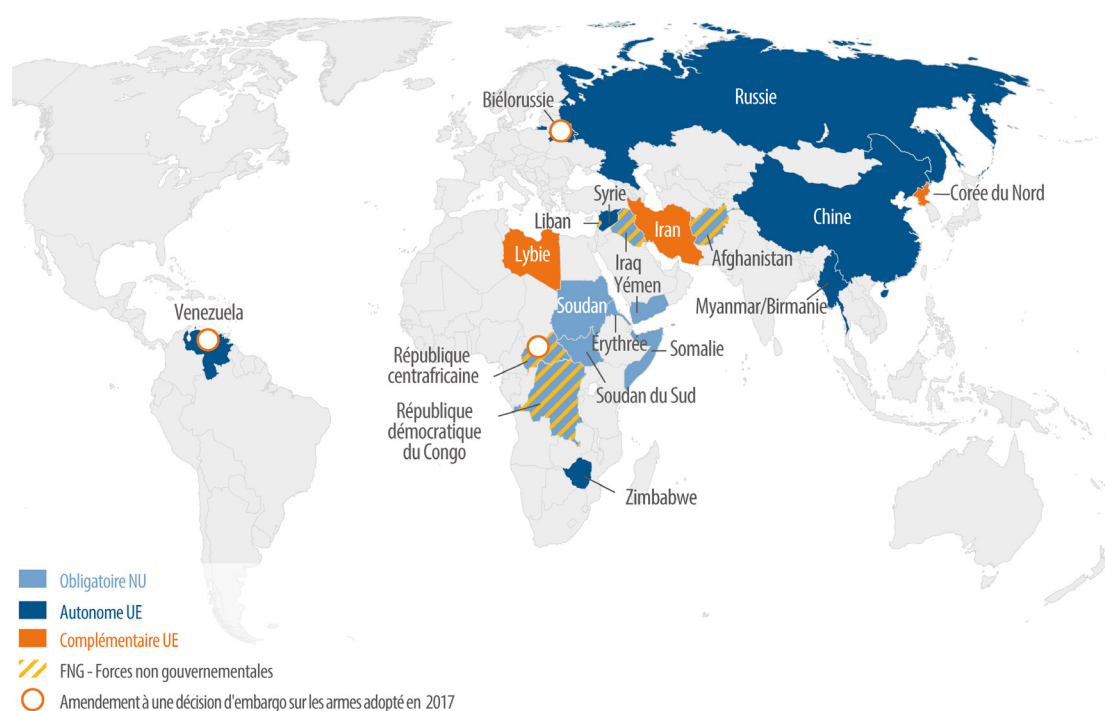
#### 2.4.2. Sanctions imposées par l'Union

La politique de sanctions de l'Union est guidée par le principe fondamental de sa politique étrangère, à savoir un multilatéralisme efficace dont les Nations unies constituent le cœur. Les sanctions ou mesures restrictives (les deux termes sont utilisés de manière interchangeable) sont l'un des outils de l'Union utilisés pour promouvoir les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : la paix, la démocratie

et le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international<sup>92</sup>. Les sanctions sont un instrument de nature diplomatique ou économique qui cherche à induire un changement dans des activités ou des politiques telles que des violations du droit international ou des droits de l'homme ou des politiques non conformes à l'état de droit ou aux principes démocratiques. Les sanctions imposées par l'Union s'inscrivent toujours dans une approche politique globale plus vaste, associant dialogue politique et démarches complémentaires.

Il existe trois grandes catégories de sanctions imposées par l'Union : les sanctions obligatoires, les mesures supplémentaires et les sanctions autonomes<sup>93</sup>. L'Union européenne met en œuvre les sanctions obligatoires adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies, destinées à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité au niveau international. L'Union peut également adopter des sanctions autonomes qui vont au-delà des sanctions des Nations unies et qui sont alors qualifiées de mesures supplémentaires. Enfin, l'Union européenne peut adopter des sanctions autonomes qui sont appliquées même en l'absence de sanctions des Nations unies. Ces mesures peuvent être utilisées dans des situations où le Conseil de sécurité des Nations unies ne parvient pas à une position commune en raison de l'opposition d'un membre permanent. Les sanctions autonomes de l'Union sont toujours ciblées et font partie d'une approche globale, qui intègre le dialogue politique, les incitations, la conditionnalité et, en dernier ressort, des mesures coercitives. Les sanctions autonomes sont souvent mises en œuvre en coopération avec d'autres États ou d'autres organisations régionales en vue de renforcer leur efficacité.

**Figure 16 - Pays ciblés par un embargo de l'Union sur les armes (en mars 2018)**



Source des données : [European Union Restrictive measures \(sanctions\) in force; SIPRI](#).

Des mesures restrictives imposées par l'Union peuvent cibler des gouvernements de pays tiers ou des entités non étatiques et des particuliers (tels que les groupes terroristes

<sup>92</sup> [Politique de sanctions](#), Service européen pour l'action extérieure.

<sup>93</sup> T. Bierstecker et C. Portela, [EU sanctions in context: three types](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, juillet 2015.

et des terroristes). Il existe différents types de sanctions : sanctions diplomatiques (expulsion des diplomates, rupture des relations diplomatiques et suspension des visites officielles), suspension de la coopération, sanctions commerciales (sanctions commerciales générales ou spécifiques, embargos sur les armes), sanctions financières (gel de fonds ou de ressources économiques, interdiction d'opérations financières, restrictions des crédits à l'exportation ou des investissements), interdictions de vol, boycott d'événements sportifs ou culturels et restrictions à l'entrée dans le pays<sup>94</sup>.

Les embargos sur les armes peuvent être appliqués pour interrompre la circulation d'armes ou de matériel militaire vers les zones de conflit ou vers des régimes susceptibles de les utiliser à des fins de répression interne ou d'agression contre un pays étranger. Les embargos sur les armements supposent en général l'interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter des armes et tous types de matériel afférent, y compris des armes et des munitions, des véhicules et des équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces de rechange<sup>95</sup>.

Des embargos sur les armes imposés par l'Union, sous la forme de sanctions obligatoires des Nations unies, de sanctions supplémentaires ou autonomes de l'Union, sont actuellement en place contre 20 États ou forces non gouvernementales opérant dans un pays donné. Des embargos sur les armes sont en outre mis en place contre deux organisations terroristes, Al-Qaida et l'EIL/Daesh (État islamique), ainsi que contre les entités qui y sont liées. Les sanctions de l'Union sont réévaluées à intervalles réguliers<sup>96</sup>. Le Conseil de l'Union européenne décide si les sanctions doivent être renouvelées, modifiées ou levées. Le Parlement européen ne joue aucun rôle formel dans l'adoption des sanctions de la PESC mais a le droit d'être informé.

#### Mesures restrictives de l'Union à l'encontre de la Corée du Nord

L'Union a instauré pour la première fois des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (RPDC) en décembre 2006. Ces mesures mettaient en œuvre le régime de sanctions des Nations unies, adopté après l'affirmation par la Corée du Nord qu'elle avait effectué un essai d'arme nucléaire. L'Union a également renforcé le régime de sanctions des Nations unies en adoptant des mesures supplémentaires qui complètent et renforcent les résolutions du Conseil de sécurité. L'Union a poursuivi la mise en œuvre des mesures restrictives imposées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et les a renforcées par des mesures supplémentaires. Le dernier renouvellement en date des sanctions a eu lieu le [22 janvier 2018](#), et 17 citoyens de la RPDC ont été ajoutés à la liste des personnes soumises à un gel de leurs avoirs et à des restrictions de voyage. Les mesures restrictives de l'Union à l'encontre de la RPDC ciblent ses armes de destruction massive et ses programmes liés aux missiles balistiques. Les activités nucléaires en cours et liées à des missiles balistiques de la RPDC représentent une menace sérieuse pour la paix et la sécurité internationales. Elles entravent le système mondial de non-prolifération et de désarmement que l'Union européenne soutient depuis des décennies. Dans sa [résolution](#) de 2016 sur la Corée du Nord, le Parlement européen a demandé instamment à Pyongyang d'abandonner ses programmes dans les domaines du nucléaire et des missiles balistiques. Les députés ont souligné la situation des droits de l'homme et invité la communauté internationale à traduire les responsables de crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale, tout en imposant des sanctions ciblées.

<sup>94</sup> G. Grieger, [Sanctions as an EU foreign policy instrument](#), Note d'information de la bibliothèque du Parlement européen, mai 2013.

<sup>95</sup> [Restrictive measures](#), Commission européenne, printemps 2008.

<sup>96</sup> [Restrictive measures \(sanctions\) in force](#), Union européenne, 4 août 2017.

### 3. La paix et le soutien de l'Union européenne à la démocratie

#### 3.1. Le lien entre la paix et la démocratie du point de vue de la recherche

Il existe un consensus largement partagé par les universitaires selon lequel les démocraties ont tendance à éviter la guerre entre elles et sont, en général, plus pacifiques dans leurs relations avec les autres États, que ceux-ci soient ou non démocratiques. Ce constat constitue la thèse centrale de la « théorie de la paix démocratique », qui remonte aux Lumières, dont l'un des plus éminents défenseurs a été le philosophe allemand Emmanuel Kant<sup>97</sup>. Il a ainsi déclaré que les États républicains, c'est-à-dire des États gouvernés par un gouvernement représentatif et caractérisés par la séparation des pouvoirs, sont, en général, plus pacifiques que ceux assujettis à une autre forme de gouvernement. Selon Kant, ces États seraient moins enclins à déclencher une guerre car le consentement des citoyens serait nécessaire. Les citoyens ordinaires sont en effet assez peu disposés à supporter le poids de la guerre et à en accepter les risques inhérents. La théorie de la paix démocratique ne nie pas que la guerre demeure une possibilité, même entre démocraties. L'histoire montre que le nombre de conflits violents, en particulier de guerres, est sensiblement inférieur entre États démocratiques qu'entre États d'un autre type. Si, historiquement, il y a eu des confrontations sous différentes formes entre démocraties, celles-ci se sont efforcées d'éviter les guerres et les conflits violents<sup>98</sup>.

Il importe d'éviter de simplifier à outrance cette théorie, car la paix découle de multiples facteurs et pas seulement de la démocratie, et différents degrés de démocratisation ont des conséquences différentes sur la paix. Selon Baliga, Lucca et Sjöström, des données sur la guerre pour la période 1816-2000 permettent d'avancer que les démocraties limitées sont plus agressives que d'autres types de régime, y compris les régimes dictatoriaux, et pas seulement pendant les périodes de changement de régime politique. On pourrait donc affirmer que si une démocratisation aboutie favorise la paix, une démocratisation limitée favorise la guerre<sup>99</sup>. Les chercheurs cités ci-dessus ont également constaté que les pays démocratiques sont plus agressifs dans un environnement hostile, par exemple dans une région dominée par des pays non démocratiques.

Depuis les années 50, le nombre de guerres interétatiques a été clairement dépassé par celui des conflits civils<sup>100</sup>. Le lien entre démocratie et paix se vérifie-t-il aussi au niveau national ? Le point de vue majoritaire dans la communauté internationale est qu'il est possible de favoriser la paix intérieure en soutenant la démocratie. Des éléments probants montrent, en effet, que les démocraties sont nettement plus résilientes en cas de conflit. Un récent rapport<sup>101</sup> commandé par la Communauté des démocraties conclut qu'une démocratie libérale solide constitue la meilleure voie vers la paix et la sécurité sur le plan intérieur et international. Les démocraties sont moins susceptibles d'être confrontées à des conflits armés internes ou au terrorisme, parce qu'elles donnent les moyens d'exprimer le désaccord et répondent à la violence en respectant dûment les droits de l'homme. En revanche, selon ce même rapport, les États qui se trouvent à des stades intermédiaires de démocratisation (les régimes hybrides qui présentent à la fois

---

<sup>97</sup> E. Kant, *De la paix perpétuelle*. Essai philosophique, 1795.

<sup>98</sup> D. Reiter, [Is Democracy a Cause of Peace?](#), Oxford Research Encyclopedias, janvier 2017.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> M.G. Marshall et G. Elzinga-Marshall, [Global Report 2017. Conflict, Governance and State Fragility](#), p. 7.

<sup>101</sup> M. Albright et M. Jomaa, [Liberal democracy and the path to peace and security](#), septembre 2017.

des caractéristiques de démocratie et d'autocratie, les systèmes népotiques dirigés par des élites ou encore les systèmes reposant sur des institutions faibles) sont en général les plus vulnérables à l'insécurité, que celle-ci provienne de crimes violents, du terrorisme ou d'une pauvreté endémique. La propension à la violence des États en voie de démocratisation continue de faire débat dans la communauté scientifique<sup>102</sup>. L'expérience récente des États qui se sont essayés à la démocratie, comme en Afrique du Nord ou en Iraq et en Afghanistan, suggère en effet que le potentiel d'instabilité dans de telles situations est considérable.

Une autre question importante est de savoir si les ententes politiques fondées sur des mécanismes démocratiques (comme la tenue d'élections libres et régulières) sont un moyen efficace de mettre fin aux guerres civiles. En effet, la plupart des guerres civiles se terminent par des victoires militaires décisives du gouvernement ou des rebelles, et seulement un quart environ s'achèvent par des ententes négociées<sup>103</sup>. Même dans ces cas, les structures démocratiques qui en découlent peuvent demeurer fragiles, comme en Bosnie.

### **3.2. L'action de l'Union européenne en faveur de la démocratie et le lien qu'elle entretient avec la paix**

La démocratie et la paix sont toutes deux consacrées comme des principes fondamentaux dans le traité sur l'Union. L'article 2 du traité UE reconnaît que la démocratie est l'une des valeurs sur lesquelles repose l'Union européenne et l'article 3 définit la paix comme l'un des principaux objectifs de l'Union. Selon l'article 21, qui définit les grandes lignes des politiques extérieures de l'Union, l'action de l'Union européenne sur la scène internationale doit être guidée par la démocratie, qui est l'une des valeurs qui ont inspiré la création de l'Union, et ses politiques extérieures ainsi que sa coopération internationale doivent chercher à promouvoir à la fois la démocratie et la paix dans le monde. Les conclusions du Conseil de novembre 2009 sur «le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE – Vers une cohérence et une efficacité accrues», un document de référence qui a sensiblement stimulé l'action de l'Union en faveur la démocratie lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, recommandaient que les partenariats et les dialogues de l'Union visent à promouvoir la démocratie et la paix, ainsi que les droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance. Le lien fort entre la paix et la démocratie a été explicitement reconnu dans le cadre stratégique et le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, adoptés en 2012: « Une paix durable, le développement et la prospérité ne sont possibles que s'ils s'appuient sur le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit ». Dans le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), l'Union souligne « la contribution fondamentale qu'apportent les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme à la paix et la sécurité, ainsi qu'à la stabilité et à la prospérité. » Le lien fort entre la démocratie et la paix joue un rôle de premier plan dans la stratégie globale de l'Union. La stratégie

---

<sup>102</sup> Collier et Rohner ([Democracy, Development, and Conflict](#), 2008) ont fait valoir que la démocratie facilite la rébellion, mais que cet effet ne se manifeste que dans les pays démocratiques les plus pauvres. Les démocraties riches sont rendue plus sûres par la démocratie. Gleditsch et Ruggery ([Political opportunity structures, democracy, and civil war](#), 2007) ont constaté que la démocratie en soi n'augmente pas le risque de conflit civil. Le risque de guerre civile dépend d'autres facteurs, tels que la faiblesse de l'État, qui se manifeste par des changements irréguliers de dirigeants politiques. Uwe Sunde et Matteo Cervellati ([Democratising for peace](#), 2014) ont pour leur part constaté l'importance du caractère de la transition démocratique : les transitions pacifiques sont plus susceptibles de réduire les conflits que les transitions violentes.

<sup>103</sup> B.F. Walter, [The Four Things We Know About How Civil Wars End](#), octobre 2013.



mentionne la nécessité d'être en cohérence avec les valeurs fondamentales de l'Union et décrit la démocratie comme une caractéristique incontournable des « sociétés résilientes ». L'approche intégrée des conflits et des crises préconisée par cette stratégie est axée sur le recours à l'ensemble des politiques et instruments qui visent à prévenir, à gérer et à résoudre les conflits. La stratégie globale reconnaît que le lien entre la démocratie et la paix est réciproque: la démocratie et la paix sont à la fois la condition préalable l'une de l'autre et elles se renforcent mutuellement. C'est la notion de résilience qui exprime le mieux cette relation de renforcement mutuel:

*« Un État résilient est un État sûr, et la sécurité est indispensable à la prospérité et à la démocratie. Mais l'inverse est également vrai. Pour assurer durablement la sécurité, nous ne soutiendrons pas les seules institutions étatiques. Comme cela ressort des objectifs de développement durable, la résilience est un concept plus large, qui comprend tout un chacun et la société tout entière. Une société résiliente, reposant sur la démocratie, la confiance dans les institutions, et le développement durable est au cœur de tout État résilient. »*

Conformément aux obligations consacrées par les Traités, l'Union européenne a élaboré un large éventail d'outils destinés à promouvoir la démocratie dans les pays tiers. Ces outils englobent le dialogue politique et sur les droits de l'homme, le soutien de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme, l'aide au développement pour une bonne gouvernance et l'état de droit, ainsi que la conditionnalité consacrée dans ses accords commerciaux et ses accords de coopération bilatéraux ainsi que dans ses préférences commerciales unilatérales. Dans bon nombre de ces domaines, les efforts de l'Union en faveur de la démocratie ont une incidence plus ou moins directe sur la paix et la stabilité. Les démocraties représentatives qui sont fondées sur des élections libres et régulières, sont ouvertes aux femmes et aux jeunes mais aussi aux groupes marginalisés, fournissent efficacement des biens publics aux citoyens, sont transparentes et appliquent l'obligation de rendre des comptes, sont manifestement moins sujettes aux conflits internes. Divers groupes de la société pourront ainsi trouver des moyens pour exprimer leurs griefs et voir leurs intérêts et leurs préoccupations adéquatement pris en compte. Sur le plan conceptuel, l'Union adopte une approche globale de la démocratie (la démocratie « solidement ancrée »)<sup>104</sup> axée sur une multitude d'aspects.

#### **L'action de l'Union européenne en faveur de la démocratie dans les Balkans occidentaux**

Les Balkans occidentaux mettent à l'épreuve la capacité de l'Union à soutenir la démocratie dans des pays tiers à l'issue de conflits. C'est cette région d'Europe qui a souffert, à des degrés divers selon l'État concerné, des plus graves situations de guerre depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale du point de vue du nombre de victimes et de la durée des conflits. Les tensions persistent dans la plupart des États de la région. Les États des Balkans occidentaux sont des candidats ou des candidats potentiels à l'adhésion, ce qui donne à l'Union un pouvoir d'influence considérable pour promouvoir les valeurs démocratiques. Plus concrètement, quatre pays ont le statut de candidat: l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie. La Bosnie-Herzégovine a déposé sa demande, mais pas le Kosovo. Ces six pays ont conclu des accords de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne.

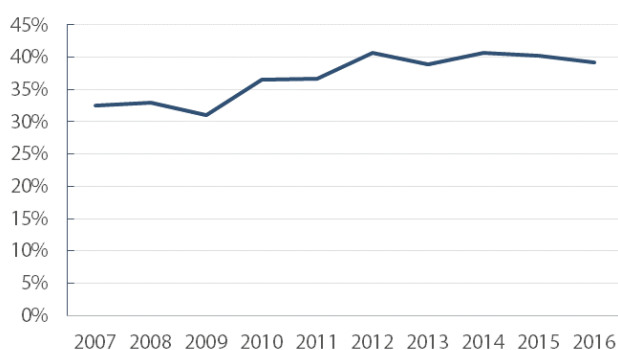
La situation actuelle dans la région illustre la difficulté à concilier la recherche de la stabilité et le respect des normes démocratiques. Selon les indicateurs démocratiques, la qualité de la

<sup>104</sup> La politique européenne de voisinage (PEV) a été enrichie d'un engagement de promouvoir un tel enracinement de la démocratie dans le voisinage de l'Union dans le cadre de sa restructuration à la suite du « printemps arabe » en 2011. Une démocratie solidement ancrée repose sur des élections libres et régulières, la liberté d'association, d'expression et de réunion, l'état de droit, la lutte contre la corruption, des réformes en matière de sécurité et de répression, ainsi qu'un contrôle démocratique sur les forces armées et les forces de sécurité, la société civile, l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination.

démocratie dans la région se dégrade. Un certain nombre [d'évolutions inquiétantes](#) ont été observées, comme l'érosion de la démocratie, de l'état de droit et de la liberté des médias, ainsi que développement rapide des sentiments nationalistes, en dépit des efforts déployés par l'Union pour faire respecter les normes démocratiques dans la région en utilisant les outils dont elle dispose. L'Union a renforcé ses activités de surveillance des progrès réalisés par ces pays sur la voie du respect des valeurs fondamentales que sont l'état de droit, la gouvernance économique, le renforcement des institutions démocratiques et les droits fondamentaux. Toutefois, l'Union a été [accusée](#) de promouvoir la stabilité aux dépens de la démocratie.

L'aide au développement de l'Union dans le domaine de l'administration et de la société civile finance un large éventail de mesures qui ont le potentiel de renforcer la résilience aux conflits des sociétés. Le soutien de l'Union en faveur de mesures visant à améliorer la responsabilisation et la transparence de l'administration publique, à lutter contre la corruption, à réformer et à renforcer les systèmes judiciaires, à réformer l'appareil de sécurité, y compris par des formations sur les droits de l'homme, accroît la légitimité des institutions étatiques et réduit le risque de conflit civil.

**Figure 17 -- Part de l'aide de l'Union pour les pouvoirs publics et la société civile octroyée à des États fragiles**



Source des données : [OCDE](#), données NCD, décaissements.

**Figure 18 - Part de l'aide de l'Union pour la paix et la sécurité par rapport au total des aides de l'Union pour les pouvoirs publics et la société civile**



Source des données: [OCDE](#), données NCD, décaissements.

Comme le montre la figure 17 ci-dessus, une part importante de l'aide au développement de l'Union destinée aux pouvoirs publics et à la société civile est accordée à des États fragiles<sup>105</sup>. Depuis 2007, elle représente entre 30 et 40 % du total de l'aide au développement accordée par l'Union en faveur des pouvoirs publics et de la société civile, ce qui met en évidence l'importance accordée par l'Union européenne au soutien de la bonne gouvernance et de la société civile dans les États fragiles. La part de l'aide de l'Union pour la gouvernance spécifiquement destinée à assurer la paix et la sécurité a augmenté après 2007 jusqu'à constituer environ un quart de l'aide totale (voir la figure 18), ce qui témoigne de l'importance de cet aspect dans la politique de développement de l'Union.

Un autre dispositif de mesures a pour objectif de construire des sociétés plus ouvertes grâce à une participation accrue des femmes et des jeunes, ainsi que des groupes marginalisés, aux processus politiques. L'un des traits distinctifs de nombreuses démocraties aujourd'hui est la faible participation des jeunes à la vie politique. Associer davantage les jeunes aux processus politiques réduit le risque d'une radicalisation de la jeunesse qui peut déboucher sur la violence et le terrorisme. L'Union européenne a mis

<sup>105</sup> Comme les données concernant le montant de l'aide au développement de l'Union proviennent de l'OCDE, la classification des États fragiles aux fins du calcul statistique est effectuée par l'OCDE, en tenant compte des données provenant d'autres institutions financières multilatérales et de l'indice de fragilité du Fund for Peace. Pour plus d'informations, voir la [liste de l'OCDE des États en situation de fragilité](#).



en place différents programmes et initiatives visant à accroître la participation politique des jeunes. Le programme EU4Youth, par exemple, alloue des subventions à des organisations proposant des mesures relatives à la participation active des jeunes à la société dans les pays du partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) pour la période 2017-2020. L'un de ses objectifs est de permettre aux organisations de jeunes de participer au dialogue politique et de coopérer avec des organes et des institutions publics et privés. L'Union européenne soutient l'égalité des sexes et l'amélioration des perspectives des femmes en matière politique. D'aucuns estiment que la participation des femmes à la politique réduit les risques de conflit<sup>106</sup>. On citera, à titre d'exemple de l'action de l'Union, l'un des domaines prioritaires pour le financement au titre de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme pendant la période 2016-2017, à savoir le renforcement de la participation des femmes et des jeunes à la vie politique par l'intermédiaire des partis politiques.

Au niveau mondial, l'Union européenne et ses États membres constituent l'un des principaux bailleurs de fonds en matière d'aide publique au développement (APD) spécifiquement destinée aux pouvoirs publics et à la société civile. Ensemble, ils sont ainsi à la source de plus de 50 % de l'APD versée dans le monde pour ce secteur en 2016 (voir la figure 19).

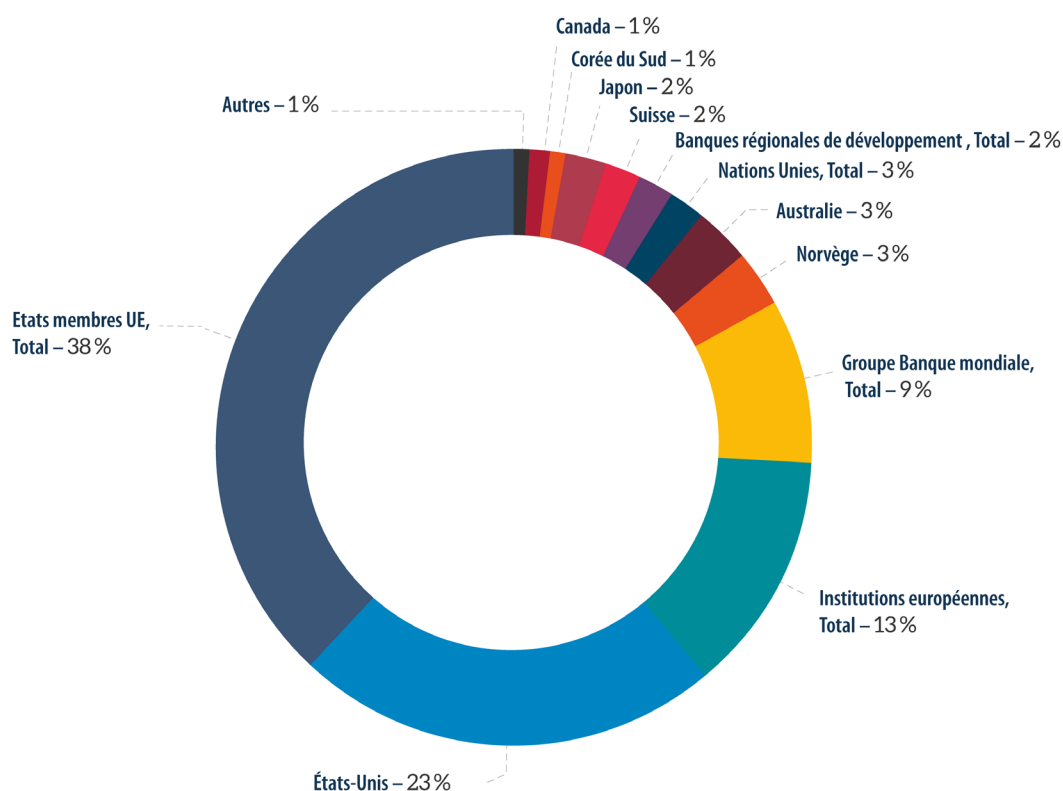
Les missions d'observation électorale (MOE) de l'Union sont indubitablement un instrument incontournable du soutien à la démocratie. Depuis plus de vingt ans, l'Union européenne envoie des missions d'observation électorale dans de nombreuses régions du monde. L'efficacité de ces missions pour établir un climat de confiance entre des communautés antagonistes, et donc pour prévenir les conflits, a été reconnue. Un rapport d'évaluation<sup>107</sup> de la Commission européenne (concernant les MOE menées de juillet 2016 à janvier 2017) a constaté que les activités d'observation électorale menées par l'Union peuvent contribuer à détecter des irrégularités et des fraudes et à limiter la fraude et les pratiques irrégulières, ce qui permet d'accroître la confiance dans le processus électoral et d'atténuer le risque de conflit lié aux élections. Le rapport conclut que les activités d'observation électorale menées par l'Union contribuent à réduire le risque de futurs conflits et de violence en lien avec des élections, à court terme comme à long terme. Les MOE de l'Union adoptent une approche globale qui porte sur l'intégralité du cycle électoral, et formulent des recommandations pour améliorer l'ensemble de l'environnement électoral de pays tiers. Il est également probable que la contribution de l'Union à la réforme électorale ait une incidence positive sur la paix.

---

<sup>106</sup> « Un nombre considérable de données quantitatives montrent que l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes ont une incidence sur la paix et la stabilité de la société. En particulier, lorsque des femmes influencent les décisions relatives à la guerre et à la paix ou tiennent une place centrale dans la lutte contre l'extrémisme dans leurs communautés, les crises sont davantage susceptibles d'être résolues sans violence. » M. O'Reilly, [Why Women? Inclusive Security and Peaceful Societies](#), octobre 2015.

<sup>107</sup> Particip GmbH & GOPA Consultants, [Évaluation des activités d'observation électorale menées par l'Union, juillet 2016-janvier 2017](#), Service européen pour l'action extérieure.

**Figure 19 - Aide publique au développement en faveur des gouvernements et de la société civile dans le monde en 2016**



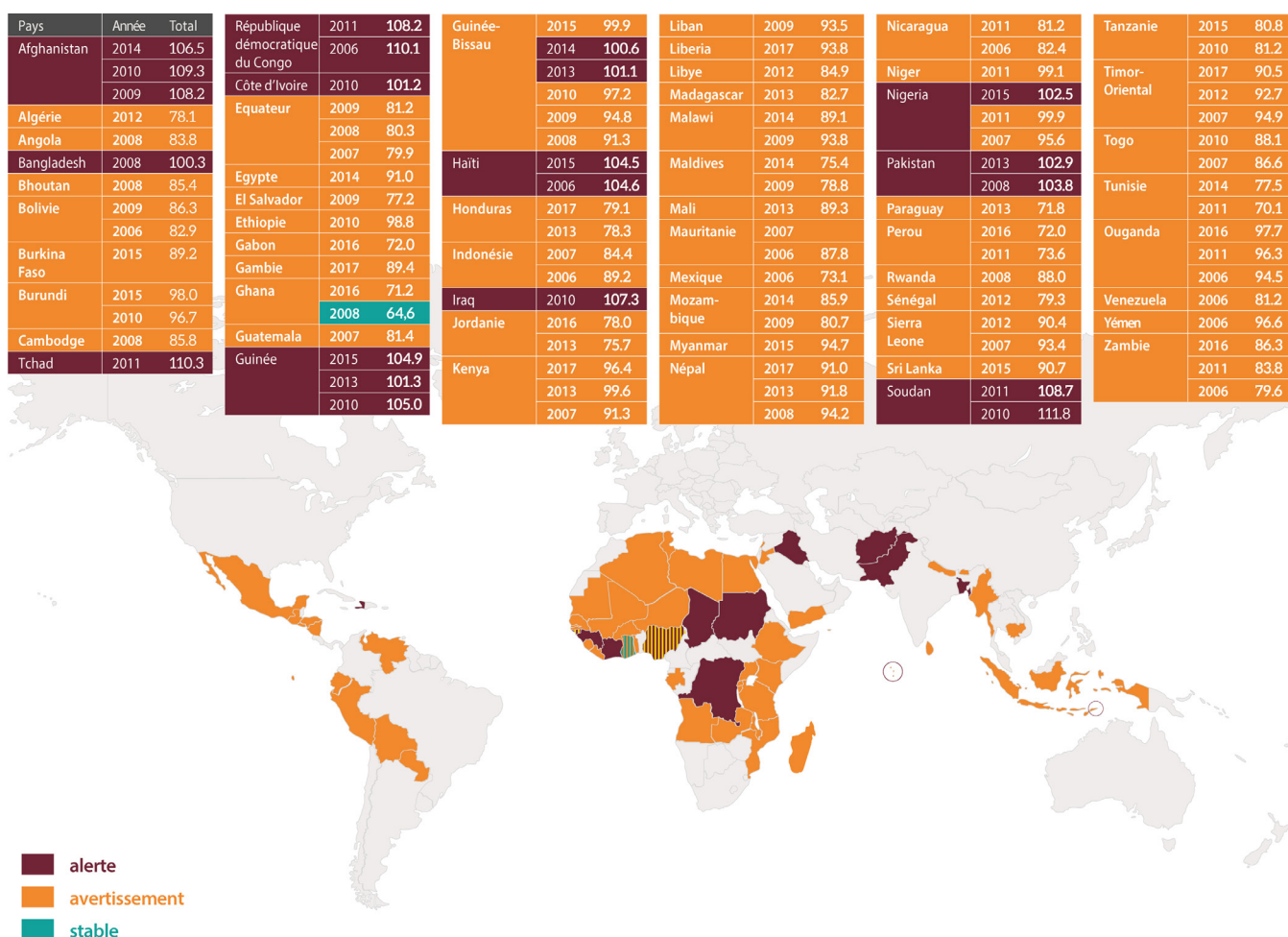
Source des données : [OCDE](#), données NCD, décaissements.

Selon l'étude citée plus haut, lors d'élections caractérisées par des risques élevés en matière de sécurité et de stabilité, les pressions internes et externes en faveur du déploiement d'une MOE se font quelquefois plus fortes. De nombreuses missions d'observation électorale ont en effet eu lieu dans des pays qui ont été le théâtre de conflits intérieurs ou extérieurs plus ou moins importants ou qui étaient encore exposés à un risque d'instabilité et de conflit civil. Si l'on se réfère au classement annuel des États fragiles réalisé par le Fund for Peace<sup>108</sup>, les MOE menées par l'Union ont, depuis 2006, surtout été déployées dans des pays présentant un certain degré de fragilité, considéré inquiétant ou alarmant (voir la figure 20)<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> [Fund for peace](#).

<sup>109</sup> À l'exclusion des pays/territoires pour lesquels le Fund for Peace ne fournit pas de données : les Fidji, le Kosovo et la Palestine.

**Figure 20 - Pays ayant accueilli des MOE de l'Union européenne entre 2006 et 2017, et leur niveau de fragilité au cours de l'année concernée<sup>110</sup>**



Source des données : [Site internet du SEAE](#) pour les MOE, [Fund for Peace](#) pour l'indicateur de fragilité.

Il convient toutefois de remarquer que l'Union n'envoie pas de MOE dans les régions couvertes par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (englobant l'Europe, l'Asie centrale et l'Amérique du Nord), car cette organisation observe déjà les élections en utilisant une méthode similaire. Une délégation du Parlement européen est, toutefois, souvent associée aux missions internationales d'observation électorale (MIOE) organisées par le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. À noter que la figure 20 n'inclut pas de telles missions, dont celles auxquelles le Parlement européen a pris part.

Le Parlement européen a mis en place ses propres mesures de soutien à la démocratie parlementaire dans les pays tiers considérés comme des partenaires prioritaires en matière d'aide à la démocratie. Certaines de ces mesures visent en particulier à renforcer la confiance et à faciliter le dialogue et la recherche de consensus sur les questions législatives entre les forces politiques en conflit, dans des environnements parlementaires caractérisés par un manque de confiance politique, comme en Ukraine. Le Parlement européen joue un rôle central dans ces missions, qui bénéficient d'un niveau élevé d'indépendance au regard de l'observation électorale et ont ainsi acquis une réputation d'impartialité. Le Parlement est consulté sur la planification des MOE de l'Union et sur les missions de suivi. La délégation du Parlement est intégrée dans les MOE de l'Union, qui sont toujours présidées par un député au Parlement européen.

<sup>110</sup> Les pays ou territoires suivants ont aussi accueilli des MOE, mais le Fund for Peace ne fournit pas de données sur leur fragilité : les Fidji (2006), le Kosovo (2017, 2014, 2013), les territoires palestiniens (2006). Ils ne figurent donc pas sur la carte.

## 4. La paix et la coopération au développement et l'aide humanitaire de l'Union européenne

La coopération au développement et l'aide humanitaire sont des engagements de longue date de l'Union, consacrés dans les Traités<sup>111</sup>. L'aide humanitaire ne peut prévenir ni mettre un terme aux conflits mais joue un rôle important dans les zones touchées, car la moitié des pauvres du monde vivent dans des États fragiles ou ébranlés par des conflits. Il existe une forte corrélation entre les questions de développement et les situations de conflit. Le chômage des jeunes, le manque de perspectives économiques et la difficulté d'accès aux ressources sont souvent combinés au développement de groupes armés violents, au trafic de drogue ou aux conflits ethniques ou sociaux. Les conflits, pour leur part, sont une entrave au développement car ils réduisent la croissance du PIB de deux points par an en moyenne<sup>112</sup>. La crise des réfugiés résulte aussi principalement de conflits: 95 % de 65,6 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays proviennent d'à peine dix zones de conflit. En outre, la quasi-totalité des crises humanitaires ont lieu au milieu de situations de conflit<sup>113</sup>. Tous les États dits fragiles qui sont sujets aux conflits présentent à la fois des problèmes de développement économique et de manque de légitimité, de moyens insuffisants pour la fourniture de services à la population, ainsi que des problèmes de sécurité. Chaque situation de fragilité ou de conflit est cependant constituée d'un agencement complexe de défaillances dans ces différents domaines. Cette complexité doit être prise en compte dans le cadre des programmes d'aide humanitaire et de développement qui nécessitent de planifier et de coordonner soigneusement les actions entreprises afin d'éviter tout effet négatif.

### 4.1. L'approche de l'Union européenne

#### 4.1.1. Un nouveau « consensus pour le développement » (2017)

En juin 2017, les institutions et les États membres de l'Union ont renouvelé leur « consensus pour le développement », initialement [adopté](#) le 20 décembre 2005. Le nouveau consensus cible clairement les pays fragiles et touchés par des conflits<sup>114</sup>. Aligné sur les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) et reposant sur la notion de « résilience » exposée dans la stratégie globale de l'Union européenne<sup>115</sup>, le nouveau consensus met l'accent sur le fait que la coopération au développement est un instrument central de la prévention des conflits violents, car elle permet d'en atténuer les conséquences ou de s'en relever. L'Union fait également son possible pour élaborer sa propre résilience aux chocs qui découlent principalement de conflits extérieurs, à savoir la « crise » migratoire et les attentats commis sur son territoire.

Sur la scène mondiale, l'Union européenne est également engagée dans la plupart des dispositifs destinés à améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire<sup>116</sup>. Elle a approuvé le

---

<sup>111</sup> [Traité sur l'Union européenne](#), article 21; [traité sur le fonctionnement de l'Union](#), article 4, paragraphe 4, et titre III.

<sup>112</sup> Source des données sur les conflits et la fragilité : [Banque mondiale](#).

<sup>113</sup> S. O'Brien, [Opening remarks to the Humanitarian Affairs Segment of the 2017 Economic and Social Council](#), Genève, juin 2017.

<sup>114</sup> [Nouveau consensus européen pour le développement](#), communiqué de presse du Conseil, 7.6.2017. Voir aussi : [Le consensus européen sur l'aide humanitaire \(2008/C 25/01\)](#).

<sup>115</sup> [Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), 2016.

<sup>116</sup> E. Pichon, [Understanding 'development effectiveness'](#), EPRS, 2017.

New deal pour l'engagement dans les États fragiles (novembre 2011), qui cible cinq objectifs de consolidation de la paix et de construction de l'État. Ces objectifs placent l'emploi et l'accès aux services sociaux au même niveau que des systèmes politique, judiciaire et de sécurité inclusifs<sup>117</sup>.

**Figure 21 - Un quart des aides de l'Union européenne sont destinées aux États les plus fragiles**

Classement FSI (Fragile state index)	Pays	Aide UE (institutions+ EM, US\$ millions)	% du total aide UE
1	Somalie	594,85	1,26%
2	Sud-Soudan	725,90	1,54%
3	République centrafricaine	258,95	0,55%
4	Soudan	283,16	0,60%
4	Yémen	481,25	1,02%
6	Syrie	1 887,26	3,99%
7	Tchad	217,18	0,46%
8	Rép. dém. du Congo	748,71	1,58%
9	Afghanistan	1 593,39	3,37%
10	Haïti	224,54	0,47%
11	Iraq	907,78	1,92%
12	Guinée	196,57	0,42%
13	Nigeria	770,09	1,63%
14	Pakistan	970,52	2,05%
15	Burundi	207,90	0,44%
16	Zimbabwe	280,74	0,59%
17	Guinée-Bissau	146,45	0,31%
18	Erythrée	19,25	0,04%
19	Niger	433,10	0,92%
20	Kenya	699,19	1,48%
<b>Aide UE aux 20 États les plus fragiles en 2016</b>		<b>11 646,79</b>	<b>24,63%</b>
Total aide UE		47 286,49	

Source des données: [Indice des États fragiles](#), 2016; Aide de l'Union: aide publique au développement 2016 (APD) des institutions et des États membres de l'Union (versement brut, taux USD actuel); [Eu Aid explorer](#) (données de l'OCDE).

#### 4.1.2. Cadres d'orientation et stratégies régionales

« L'UE doit veiller à ce que les objectifs qu'elle poursuit dans les domaines de la politique de développement, du maintien de la paix, de la prévention des conflits et de la sécurité internationale [...] se renforcent mutuellement. »<sup>118</sup> Cette approche globale se traduit par plusieurs cadres d'action et lignes directrices opérationnelles, notamment le concept de la cohérence des politiques de l'Union au service du développement (2005), le code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement (2007), le cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide (2011) et le plan d'action de l'Union pour la résilience (2013). Ces dispositifs ont également pris corps dans des stratégies communes, pour le Sahel et la Corne de l'Afrique, par exemple (voir les encadrés ci-dessous). Toutefois, le financement est « compartimenté », de sorte que ces stratégies doivent encore être financées par l'intermédiaire d'une combinaison de ressources budgétaires

<sup>117</sup> G. Grieger, [The 'New Deal' for engagement in fragile states](#), Briefing, bibliothèque du Parlement européen, 2013.

<sup>118</sup> [COM \(2011\) 637 final \(« Un programme pour le changement »\)](#), Commission européenne, octobre 2011.

de l'Union, d'argent du Fonds européen de développement et de fonds fiduciaires regroupant des contributions publiques et privées<sup>119</sup>.

### **Stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel**

L'instabilité du [Sahel](#) est une préoccupation particulière de l'Union: les dirigeants européens estiment que l'accélération du développement et l'amélioration de la sécurité dans la région du Sahel devraient contribuer à limiter la migration des populations, le risque d'attentats sur le sol européen, les trafics illicites et les problèmes d'approvisionnement en hydrocarbures. La « stratégie européenne pour la sécurité et le développement au Sahel » a été adoptée en mars 2011 afin d'améliorer la synergie entre les mesures en faveur du développement et celles visant à renforcer la sécurité de la région. Elle définit quatre axes principaux: développement, bonne gouvernance et règlement des conflits internes; action politique et diplomatique, sécurité et état de droit; lutte contre la violence extrémiste et contre la radicalisation. Le plan d'action régional 2015-2020, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie européenne pour la région du Sahel, a davantage mis l'accent sur la sécurité en raison des nouveaux risques liés à la chute du régime libyen, aux rébellions dans le nord du Mali ainsi qu'à l'essor du groupe EIL/Daesh (État islamique). La stratégie vise à regrouper les outils et les moyens existants plutôt qu'à élaborer une nouvelle politique. Depuis juin 2017, une cellule de coordination régionale appuie le renforcement des capacités dans les cinq pays concernés (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad) et la coopération entre eux grâce au G5 Sahel. La cellule de coordination a également pour but d'harmoniser les interventions des trois missions civiles d'appui des forces de sécurité nationales: l'EUCAP Sahel Niger, l'EUCAP Sahel Mali et l'EUTM Mali pour la formation des forces armées. L'Union finance et entraîne également la force du G5, instaurée durant l'été 2017.

### **Le cadre stratégique de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique**

La politique de l'Union pour la [Corne de l'Afrique](#) était initialement axée sur le développement, puis s'est tournée vers la résolution de problèmes plus politiques après les attaques de pirates survenues au large des côtes de la Somalie. Le cadre stratégique de l'Union pour la Corne de l'Afrique propose différents programmes et instruments de politique extérieure destinés à poursuivre cinq objectifs: assurer la bonne gouvernance et les droits de l'homme; consolider la paix; empêcher la propagation de l'insécurité; réduire la pauvreté; établir une coopération transfrontalière. Un représentant spécial assure le rôle d'interlocuteur principal de l'Union européenne avec l'Union africaine (UA) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Un centre d'opérations commun (OPCEN) coordonne les trois missions relevant de la PSDC: la force navale de l'Union européenne (EUNavfor) et une mission civile de renforcement des capacités (EUCAP Somalia) contribuent au renforcement de la sécurité maritime au large des côtes somaliennes, tandis que la mission EUTM-S fournit des conseils stratégiques sur la sécurité durable à l'armée somalienne. Conformément au cadre stratégique, les directions générales de la Commission européenne du développement (DEVCO) et de l'aide humanitaire (ECHO) ont lancé un programme commun d'« appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique » (SHARE). SHARE vise à lutter contre les crises alimentaires découlant du changement climatique en alliant l'aide humanitaire à court terme et la politique de développement à plus long terme. Les groupes de travail thématiques en matière de migration ou de lutte contre l'extrémisme violent dans la Corne de l'Afrique regroupent les services concernés de l'Union. Outre qu'elle œuvre à améliorer la coordination entre son personnel et ses États membres, l'Union européenne s'efforce de favoriser la coopération régionale en matière de sécurité et de développement au sein de l'Union africaine et de l'IGAD. L'Union européenne reconnaît également l'importance d'aborder les problèmes de la Corne de l'Afrique avec des interlocuteurs comme les États du Golfe, les pays du Sahel et les voisins du sud de l'Union.

---

<sup>119</sup> Voir l'introduction et le chapitre 2.3 sur le budget de l'Union.



## 4.2. La notion de sensibilité aux conflits

### 4.2.1. Le débat sur l'aide et les conflits

Certaines recherches contestent la notion suivant laquelle les mesures d'aide et de secours débouchent nécessairement sur l'apaisement des tensions. Les études empiriques sur les conflits (ESOC)<sup>120</sup> menées par l'université de Princeton montrent par exemple qu'aux Philippines, l'augmentation de l'emploi a entraîné de nouvelles violences, peut-être parce que de meilleures conditions de vie donnent aux citoyens les moyens de résister. Une corrélation a également été constatée entre les investissements dans les infrastructures et la recrudescence des violences, soit que le gouvernement a adopté des mesures plus strictes pour protéger une source de recettes fiscales et d'emplois soit que les insurgés ont tenté de s'emparer des infrastructures ou de les saboter. En ciblant uniquement certaines populations (par exemple, les minorités religieuses ou les femmes) ou certaines zones géographiques, les programmes de développement risquent d'aggraver les dissidences et les rejets. D'autres chercheurs ont montré que la présence humanitaire en République centrafricaine a contribué à des distorsions économiques du fait, par exemple, de l'augmentation des loyers, qui a affaibli davantage encore la population locale, ou des meilleures perspectives d'emploi et de salaire proposées par les organismes d'aide, qui ont attiré des fonctionnaires locaux (souvent non rémunérés depuis des mois) et entravé ainsi les efforts déployés par l'Union européenne en faveur de l'amélioration de la gouvernance. Il arrive également que les aides financières ou en nature soient détournées par le gouvernement et/ou des groupes armés, ce qui renforce leur emprise sur les populations<sup>121</sup>.

En revanche, d'autres résultats montrent que l'aide peut être efficace pour diminuer le niveau de violence lorsqu'elle repose sur une bonne connaissance du contexte social qui a provoqué le conflit, comme les antagonismes confessionnels. Une assistance à petite échelle, soigneusement ciblée et mise en œuvre, telle que le transfert conditionnel de fonds, s'est révélée efficace en Iraq et aux Philippines. Des études montrent cependant qu'il n'est pas possible de parvenir à des conclusions similaires pour toutes les zones de conflit: éviter les impacts négatifs exige de comprendre le contexte de chaque conflit dans ses dimensions historiques, politiques et socio-économiques, ainsi que d'effectuer une analyse des conséquences potentielles de chaque intervention envisagée (« sensibilité aux conflits »). Les engagements politiques pris en considération dans le nouveau consensus pour le développement doivent être étayés par une expertise et des outils appropriés qui se cristallisent dans une démarche qui consiste avant tout à ne pas nuire (« do no harm »)<sup>122</sup>. L'Union européenne a été en mesure de tirer des enseignements et de fournir des lignes directrices pour le personnel travaillant dans les zones de conflit<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> <https://esoc.princeton.edu/>. Voir également : '[Aid for Peace: Does Money Buy Hearts and Minds?](#)' ForeignAffairs.com, 21.1.2015.

<sup>121</sup> Voir : T. Vircoulon et C. Arnaud, [Penser et anticiper les impacts socio-économiques de l'intervention humanitaire en République centrafricaine](#), IFRI note, juin 2015; [Warlord Business CAR's Violent Armed Groups and their Criminal Operations for Profit and Power](#), Enough Project, juin 2015.

<sup>122</sup> Bien que ce principe relevait initialement d'un [cadre spécifique](#), l'expression englobe à présent souvent toutes les démarches reposant sur la sensibilité aux conflits; voir, par exemple, [« Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement »](#), conclusions du Conseil du 19 mai 2017.

<sup>123</sup> [Resilience and Fragility – Analytical tools](#), Commission européenne, Coopération internationale et développement.



#### 4.2.2. Prévention des conflits: l'alerte précoce pour une efficacité accrue

Le traité sur l'Union européenne définit la prévention des conflits comme étant une mission principale de l'action extérieure de l'Union. Traiter les causes profondes d'un éventuel conflit violent avant qu'il n'éclate est en effet indispensable, car sortir d'un conflit une fois qu'il s'est enlisé est un processus long et coûteux: les conflits qui se sont achevés en 2014 et 2015 avaient duré en moyenne 26 et 14,5 ans, respectivement<sup>124</sup>. Le déploiement d'un système d'alerte précoce des conflits (SAP)<sup>125</sup> a été l'un des moyens mis en œuvre pour honorer l'engagement inscrit dans le traité. Le SAP associe tous les acteurs concernés dans l'ensemble des services compétents des États membres et de l'Union, tant au niveau central (SEAE, DEVCO, ECHO) que sur le terrain (les délégations de l'Union, les antennes d'ECHO, les représentants spéciaux de l'Union, les ambassades des États membres). Chaque année, en fonction des statistiques sur les risques et des informations recueillies sur le terrain, les services de l'Union établissent des priorités pour l'action de l'Union, fondées sur les intérêts et les bénéfices de l'Union. Pour chaque pays prioritaire, un rapport sur la prévention des conflits propose des actions pertinentes, qui font l'objet d'un suivi et qui sont révisées dans le cadre du renouvellement annuel du SAP. Les interventions peuvent ainsi cibler les inégalités, la mauvaise gouvernance et les questions de sécurité, en tenant compte de l'urgence du problème et de l'efficacité attendue de l'action envisagée. Peu d'évaluations du SAP de l'Union européenne sont actuellement disponibles.

#### 4.2.3. Conflits en cours: les défis de l'approche globale

Au cœur des conflits, la méthode d'analyse d'impact de la paix et des conflits permet une évaluation bidirectionnelle de l'incidence possible du conflit sur l'intervention extérieure, ainsi que de l'incidence éventuelle d'une intervention sur la dynamique du conflit. D'autres méthodes se concentrent sur la pertinence des interventions en faveur du développement par rapport à la consolidation de la paix (aide pour la paix) ou à la dimension hommes-femmes des conflits et des interventions (sensibilité à l'égalité des genres et aux conflits).

L'Union européenne a diverses missions et des tensions entre ses différents mandats sont inévitables: les acteurs du développement insistent sur le fait que lutter contre les causes profondes des migrations n'est pas la même chose que lutter contre l'immigration clandestine<sup>126</sup>. La réponse humanitaire s'efforce de limiter les effets des conflits armés sans s'intéresser aux responsabilités des parties, au contraire des projets qui visent à instaurer une justice transitionnelle. Toutefois, lorsque le conflit est en cours, la rationalisation des interventions est essentielle afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas de hiatus entre les interventions d'urgence et l'aide prévisible. La plupart des parties prenantes reconnaissent qu'une meilleure coordination permettrait de favoriser la complémentarité des interventions humanitaires à court terme et des programmes de développement à plus long terme (le « couple » action humanitaire-développement). Les services de l'Union réalisent déjà des analyses communes et le Conseil a préconisé de nouvelles approches au sein des politiques et des cadres juridiques<sup>127</sup>. Ce « contenu

<sup>124</sup> Source : [Groupe de la Banque mondiale, Nations unies](#), 2017.

<sup>125</sup> [Council conclusions on conflict prevention](#), 20 juin 2011 – [EU Conflict Early Warning System SWD \(2016\) 3 final](#), Haut représentant, Commission européenne, 14 janvier 2016.

<sup>126</sup> Voir, par exemple, l'entretien avec Maria-Manuela Cabral, chef d'unité pour les situations de fragilité et de résilience de la DG DEVCO, Commission européenne, [Voice Out Loud, numéro 26](#), novembre 2017, p. 14.

<sup>127</sup> [Conclusions du Conseil intitulées « Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement »](#), 19 mai 2017.

opérationnel » est actuellement testé au Darfour (Soudan), où les différents services de l'Union sont regroupés afin de contribuer à assurer une meilleure transition entre l'aide d'urgence et le développement durable lorsque les conditions seront remplies<sup>128</sup>.

#### 4.2.4. Les interventions après les conflits: rendre le redressement possible

Dans les zones sortant d'un conflit, la méthode d'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix a pour objectif d'analyser les causes du conflit et d'évaluer ses conséquences, afin d'élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de mesures de redressement. Cette méthode est un processus plutôt qu'un ensemble d'outils. L'Union européenne et d'autres organisations internationales y jouent un rôle crucial: elles coordonnent leurs actions afin de créer les conditions d'un redressement effectif mené par un gouvernement légitime. Menées au titre de la déclaration commune de l'Union, de la Banque mondiale et des Nations unies sur les évaluations des besoins de l'après-crise et la planification du redressement<sup>129</sup>, l'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix a par exemple été utilisée en 2015 à la demande du gouvernement nigérian pour stabiliser le nord-est du pays, après que la région a été reprise au groupe Boko Haram. La République centrafricaine a aussi demandé une évaluation à ces trois institutions internationales afin d'être aidée dans la rédaction de son plan national pour le redressement et la consolidation de la paix, présenté en novembre 2016 lors de la Conférence de Bruxelles pour la République centrafricaine.

### 4.3. Les instruments qui contribuent à la stabilité et à la paix

Comme indiqué au chapitre 2, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)<sup>130</sup> est l'un des instruments de financement extérieur adoptés dans un paquet en 2014<sup>131</sup> dans le cadre de la mise en œuvre de la PESC. L'idée qui a mené à la création de l'IcSP, venu remplacer l'instrument de stabilité, était d'accroître l'efficacité et la cohérence des actions de l'Union européenne en créant un lien plus explicite entre la sécurité et les politiques de développement. L'accent est spécifiquement mis sur la gestion des crises et la consolidation de la paix (à savoir la préparation aux crises, la réaction aux crises, la prévention des conflits et la consolidation de la paix) et sur la gestion des menaces mondiales et transnationales (à savoir le terrorisme, la cybersécurité et la traite des êtres humains). L'IcSP vient en cela relier deux grandes politiques de l'Union, à savoir la politique étrangère et la coopération internationale et le développement. Un ensemble de questions transversales, comme la promotion de la démocratie, le changement climatique et l'égalité des genres, doit autant que possible être pris en considération.

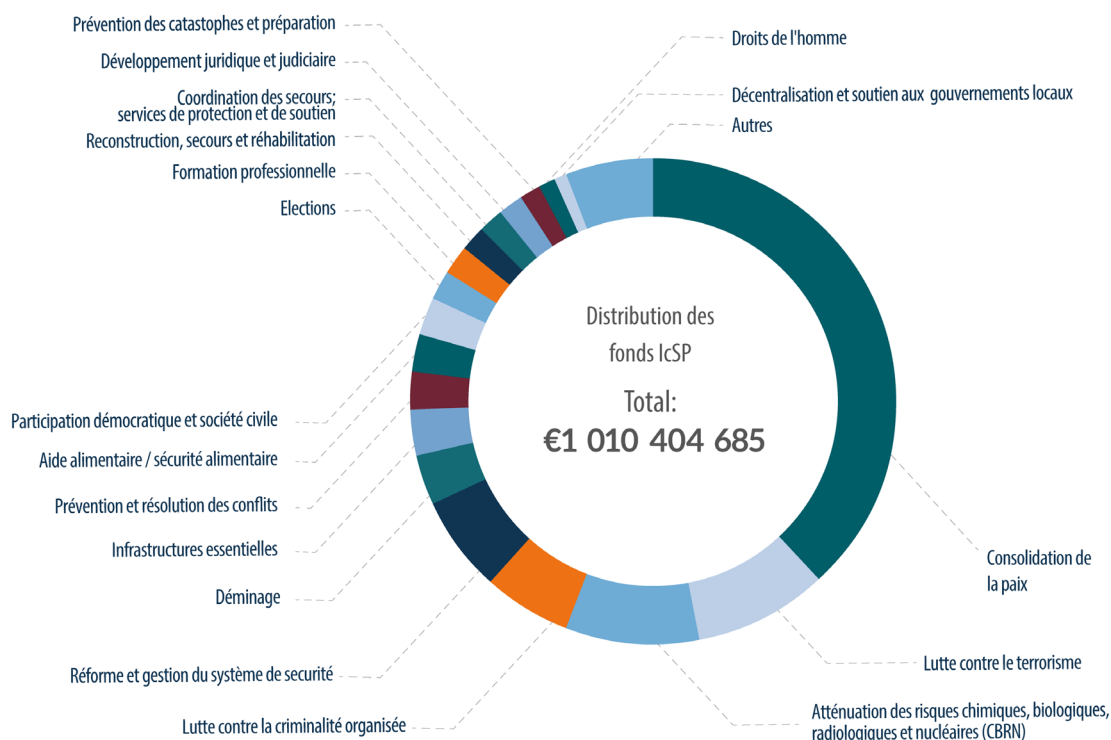
---

<sup>128</sup> Comme le soutiennent le [chef de la délégation de l'Union au Soudan](#) et la [DG ECHO](#).

<sup>129</sup> [Recovery and Peacebuilding Assessments \(RPBA\): FAQ](#), Banque mondiale, 10 juin 2016.

<sup>130</sup> [Règlement \(UE\) n° 230/2014](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 13.3.2014, p. 1-10).

<sup>131</sup> Le paquet 2014 d'instruments de financement extérieur comprenait trois instruments géographiques (l'instrument de coopération au développement, l'instrument européen de voisinage et l'instrument d'aide de préadhésion), trois instruments thématiques (la démocratie et droits de l'homme dans le monde, l'instrument de partenariat et de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix), ainsi qu'un règlement horizontal, avec des modalités communes d'application. L'IcSP est en partie géré par le service des instruments de politique étrangère (FPI) et en partie par la DG Coopération internationale et développement (DG DEVCO).

**Figure 22 - Projets de l'ICSP: répartition des fonds par secteurs (en janvier 2018)**

Source des données : Commission européenne, 2018. EPRS.

#### 4.3.1. Justification

Le rapport 2011 de la Banque mondiale sur les conflits, la sécurité et le développement<sup>132</sup> interrogeait le lien théorique entre les conflits, la sécurité et les questions de développement. D'après ce rapport, à l'époque au moins 1,5 milliard de personnes dans le monde étaient touchées par des violences en cours ou par leurs conséquences. Ce rapport notait en outre l'augmentation de la violence organisée lorsque d'autres facteurs étaient présents (chômage des jeunes, pertes de revenus, tensions entre groupes ethniques, religieux ou sociaux, réseaux de trafiquants). Les risques de violence étaient plus élevés lorsque de fortes pressions étaient combinées à de faibles capacités ou au manque de légitimité des principales institutions nationales. Les évolutions sociétales, économiques, technologiques et géopolitiques suggèrent l'augmentation de la vulnérabilité de la population mondiale aux chocs et aux stress, notamment les conflits interétatiques, les catastrophes naturelles, les événements climatiques extrêmes, les pénuries d'eau, les faillites étatiques et les cyberattaques<sup>133</sup>. Dans un environnement qui évolue aussi rapidement, les risques sont complexes et interconnectés et ne recourent pas exactement les catégories définies par les frontières géographiques ou les limites juridiques<sup>134</sup>. Ils représentent donc un défi pour les instruments de financement traditionnels qui maintiennent une nette distinction entre la paix et la sécurité, d'une part, et le développement, d'autre part<sup>135</sup>. L'environnement sécuritaire est lui aussi de plus en plus complexes, ce qui a des

<sup>132</sup> [World Development Report](#), Banque mondiale, 2011.

<sup>133</sup> [Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead](#), European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), mars 2015.

<sup>134</sup> P. Pawlak, [Risk and Resilience in Foreign Policy](#), EPRS, septembre 2015.

<sup>135</sup> B. Immenkamp, [The EU's New Approach to funding peace and security](#), EPRS, novembre 2017.

conséquences directes sur la définition des objectifs de développement: il convient de redéfinir les missions respectives des acteurs associés à la sécurité et au développement.

Même si l'Union européenne reconnaît un lien clair entre la sécurité et le développement (comme le montrent le Consensus européen pour le développement de 2006<sup>136</sup>, le soutien de l'Union européenne au « New Deal » pour l'engagement dans les États fragiles et les conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'Union<sup>137</sup>), elle se trouve également confrontée, comme les autres bailleurs de fonds internationaux, à un certain nombre de contraintes lorsqu'elle engage des fonds en faveur de la paix et de la sécurité par les canaux traditionnels de développement. Par conséquent, l'instrument contribuant à la sécurité et à la paix a été créé afin de soutenir les initiatives en matière sécuritaires et les activités de consolidation de la paix dans les pays partenaires. L'instrument peut apporter une assistance à court terme, par exemple dans les pays où se déroule une crise, ou à long terme pour des enjeux à l'échelle mondiale et transrégionale.

L'instrument a été modifié<sup>138</sup> en 2017 afin de renforcer le rôle de l'Union en tant que garant de la sécurité, en introduisant de nouvelles possibilités de financement pour le renforcement des capacités militaires dans les pays tiers. Une somme supplémentaire de 100 millions d'euros a été allouée à l'IcSP à cet effet. Les modifications accroissent la capacité de l'Union à soutenir le renforcement des capacités de ses partenaires grâce à la formation et au mentorat, à la fourniture de matériel non létal et à l'amélioration des infrastructures. En outre, ces modifications permettront à l'Union de contribuer à renforcer les capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires afin qu'ils fournissent de l'aide au développement et assurent la sécurité des activités de développement. Cette aide sera fournie uniquement dans des circonstances exceptionnelles et seulement si les objectifs de l'Union ne peuvent être atteints par le recours à des acteurs non militaires, ainsi que si le fonctionnement des institutions publiques et les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont menacés. La position de l'Union n'a pas changé: l'aide qu'elle dispense ne peut être utilisée pour financer des dépenses militaires récurrentes, l'acquisition d'armes et de munitions ou des formations exclusivement destinées à contribuer aux capacités de combat des forces armées.

#### *4.3.2. Les projets financés par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix*

L'IcSP finance actuellement environ 270 projets dans plus de 70 pays. La figure 23 montre la répartition géographique des fonds en 2017. Pour cette année-là, la plus grande partie des fonds a été répartie en Afrique, le reste allant à des projets dans plusieurs régions différentes.

Un vaste projet financé par l'IcSP pour un seul pays est destiné à tenter de résoudre la crise des réfugiés dans la mer Méditerranée. Ce projet de 20 millions d'euros vise à renforcer les capacités opérationnelles des garde-côtes turcs afin de gérer les flux migratoires en Méditerranée, dans le but de mettre fin à l'immigration clandestine et à la traite et de secourir les naufragés. De meilleurs moyens de sauvetage et des formations dispensées par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont

---

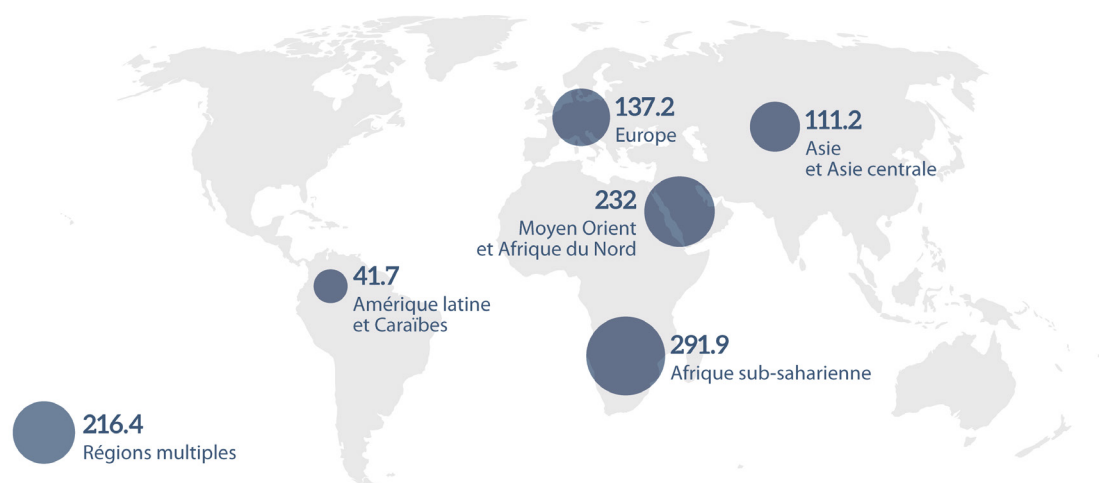
<sup>136</sup> Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union « [Le Consensus européen](#) », JO C 46 du 24.2.2006, p. 1-19.

<sup>137</sup> [Foreign Affairs Council conclusions on the EU's comprehensive approach](#), Conseil de l'Union européenne, 12 mai 2014.

<sup>138</sup> [Règlement \(UE\) 2017/2306](#) du Parlement européen et du instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 335, 15.12.2017, p. 6-10.

permis aux garde-côtes turcs d'améliorer leurs missions de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée. Le projet a démarré en août 2016 et a pris fin en février 2018.

**Figure 23 - Projets de l'IcSP: répartition des fonds par région, en millions d'euros (en cours en janvier 2018)**



Source des données : Commission européenne, 2018.

En réaction à la guerre en Syrie, l'IcSP finance un projet visant à promouvoir le leadership de la société civile en Syrie, afin d'assurer la transition après le conflit. Ce projet de 15 millions d'euros a trois objectifs, à savoir: promouvoir le leadership de la société civile dans les domaines clés, encourager les femmes à jouer un rôle dans la société syrienne, et contribuer à encourager la diversité et l'indépendance des médias. Le projet a débuté en août 2015 pour se poursuivre jusqu'en avril 2018.

Le plus grand projet associant plusieurs pays au titre de l'instrument est l'initiative d'atténuation des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) des Centres d'excellence, un programme mondial associant 56 pays partenaires.<sup>139</sup> L'initiative vise à limiter les risques mentionnés et à promouvoir la mise en place d'une culture de la sécurité. Les incidents liés à ces risques ont des causes naturelles (pour les pandémies par exemple), accidentelles (accidents industriels) ou intentionnelles. L'usage délibéré ou malveillant de matières CBRN pour des attaques terroristes<sup>140</sup> constitue pour la communauté internationale une inquiétude précise et qui va en augmentant. Le projet tente de remédier à cet enjeu grâce au développement d'activités d'atténuation des risques destinées à des domaines fondamentaux de la sécurité CBRN, tels que le contrôle aux frontières, la détection et la réaction sur le terrain, l'investigation et la gestion adéquates des déchets. Le projet, doté d'un budget global de 250 millions d'euros, a débuté en 2010<sup>141</sup> et est actuellement prévu pour durer jusqu'en décembre 2020.

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les fonds provenant de l'IcSP financent l'assistance technique au maintien de l'ordre public et à la formation des fonctionnaires judiciaires dans une zone qui s'étend de l'Afrique au Pakistan, en passant par la péninsule arabique<sup>142</sup>. Les projets associent la formation des administrations de l'aviation et des

<sup>139</sup> [Site internet](#) de l'initiative d'atténuation des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires des Centres d'excellence de l'Union (CBRN CoE de l'Union).

<sup>140</sup> B. Immenkamp, [ISIL/Da'esh and 'non-conventional' weapons of terror](#), EPRS, mai 2016.

<sup>141</sup> Jusqu'en 2014, les fonds provenaient de l'instrument pour la stabilité.

<sup>142</sup> B. Immenkamp, P. Pawlak, G. Barzoukas, [EU efforts on counter-terrorism - capacity-building in third countries](#), EPRS, décembre 2017.

autorités de maintien de l'ordre dans le domaine de la sûreté aérienne; la formation à la lutte contre le terrorisme, au respect des lois et la formation des officiers de police et du ministère public; et la fourniture de conseils sur la meilleure intégration d'une approche des droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre le terrorisme. Dans la Corne de l'Afrique, au Soudan du Sud, en Ouganda et au Yémen, les projets financés par l'IcSP visent à renforcer les capacités des services de renseignement, des agents de la force publique et des procureurs pour entraver les activités terroristes et poursuivre les personnes soupçonnées de terrorisme. Au Pakistan, les fonds de l'IcSP sont destinés à la formation du personnel judiciaire chargé de rechercher, poursuivre, condamner et emprisonner les terroristes.

#### 4.4. Évaluation

En juin 2017, la Commission européenne et la haute représentante ont évalué la mise en œuvre du cadre opérationnel de l'Union européenne pour la résilience<sup>143</sup>. Cette évaluation reconnaît que les relations de travail entre les services l'Union sont plus étroites, mais souligne que les mandats et les instruments actuels des DG DEVCO et ECHO ne permettent pas une division cohérente du travail. La Commission et la haute représentante soulignent qu'il est nécessaire de renforcer les capacités d'analyse de l'Union européenne et l'examen de la manière dont l'Union pourrait contribuer à la réduction des conflits.

Étant donné que la coopération a progressé entre les institutions de l'Union européenne et les États membres, la prochaine étape pourrait être une meilleure rationalisation des instruments financiers: les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP post 2020), qui couvre le financement futur de l'Union, ont commencé. Un rapport commandé par la DG DEVCO<sup>144</sup> a défini les lacunes et les chevauchements dans les sept instruments de financement extérieur de l'Union (IFE) en vigueur et propose leur simplification, afin de mieux relever les défis actuels et de permettre une meilleure adéquation entre la sécurité et le développement. Dans le même ordre d'idées, la modification susmentionnée (2017) du règlement régissant l'IcSP autorise l'utilisation du budget de l'Union pour aider les armées des pays tiers dans leurs efforts pour renforcer la paix et la sécurité.

Le Parlement européen a insisté sur le fait<sup>145</sup> que la politique de coopération au développement de l'Union européenne doit continuer de « s'attaquer efficacement aux causes profondes des déplacements forcés et des migrations » et a demandé des améliorations des politiques et des outils de gestion de l'Union pour la prévention et la gestion des conflits. Le Parlement a également appelé à une meilleure articulation entre l'aide humanitaire et la coopération au développement de l'Union, tout en soulignant que cela ne devrait pas porter atteinte à la neutralité humanitaire, importante dans les zones de conflit. Dans un certain nombre de résolutions, le Parlement a souligné que l'éradication de la pauvreté et le respect des droits de l'homme ne doivent pas être entravés par des considérations sécuritaires.

<sup>143</sup> [EU resilience policy framework](#), SWD (2017) 227 final, Commission européenne/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 7 juin 2017.

<sup>144</sup> [Coherence Report: Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments](#), Commission européenne, juillet 2017.

<sup>145</sup> Voir par exemple : résolution du 7 juin 2016 sur le rapport 2015 de l'Union sur la cohérence des politiques pour le développement ([2015/2317\(INI\)](#)); résolution du 14 février 2017 sur la révision du consensus européen pour le développement ([2016/2094\(INI\)](#)); résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants ([2015/2342\(INI\)](#)).



## 5. Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne

### 5.1. La paix et la sécurité dans la PSDC

Comme analysé dans le chapitre 2, « le travail de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense fait partie d'une vision plus globale où la sécurité et le développement vont de pair ». Tels sont les termes employés par la HR/VP Federica Mogherini devant le Parlement européen, le 12 décembre 2017, à Strasbourg<sup>146</sup>. Dans le contexte du nouvel environnement sécuritaire instable, l'Union a accru ses efforts visant à renforcer et à développer sa politique de sécurité et de défense, notamment à la suite du lancement de la stratégie globale de l'Union. Mais le principe fondateur qui sous-tend ces efforts est le lien entre la défense, d'une part, et la sécurité et la paix, d'autre part, tels que consacrés par le traité de Lisbonne. En effet, en vertu de l'article 42, paragraphe 1, du traité UE, qui définit le cadre et les objectifs essentiels de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC): « [l]a politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres. » Dans ce contexte, la défense est considérée comme un moyen permettant d'atteindre la sécurité et la paix. La définition progressive d'une politique de défense de l'Union est intégrée à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE<sup>147</sup>. Ces articles forment ensemble le soubassement des efforts internes de la défense collective de l'Union. Les décisions relatives à la PSDC sont prises par le Conseil de l'Union européenne à l'unanimité. Il existe toutefois quelques exceptions, par exemple lorsque le Conseil adopte certaines décisions mettant en œuvre une décision de l'Union, ou lorsqu'il est question de l'Agence européenne de défense (AED) et de la coopération structurée permanente (CSP), pour lesquelles les décisions sont prises à la majorité qualifiée. La HR/VP est chargée de proposer et de mettre en œuvre des décisions de la PSDC<sup>148</sup>.

La stratégie globale reconnaît le lien incontestable entre une politique de défense de l'Union plus forte et plus autonome et la capacité de l'Union à assurer la paix en son sein et à l'extérieur de ses frontières. Elle indique donc que dans « le respect intégral du droit international, la sécurité et la défense européennes doivent être mieux équipées pour consolider la paix, garantir la sécurité et protéger les vies humaines, notamment des civils. L'Union doit être en mesure de répondre aux crises de manière rapide, responsable et décisive, notamment afin de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Elle doit pouvoir

---

<sup>146</sup> [Haute représentante de l'Union.](#)

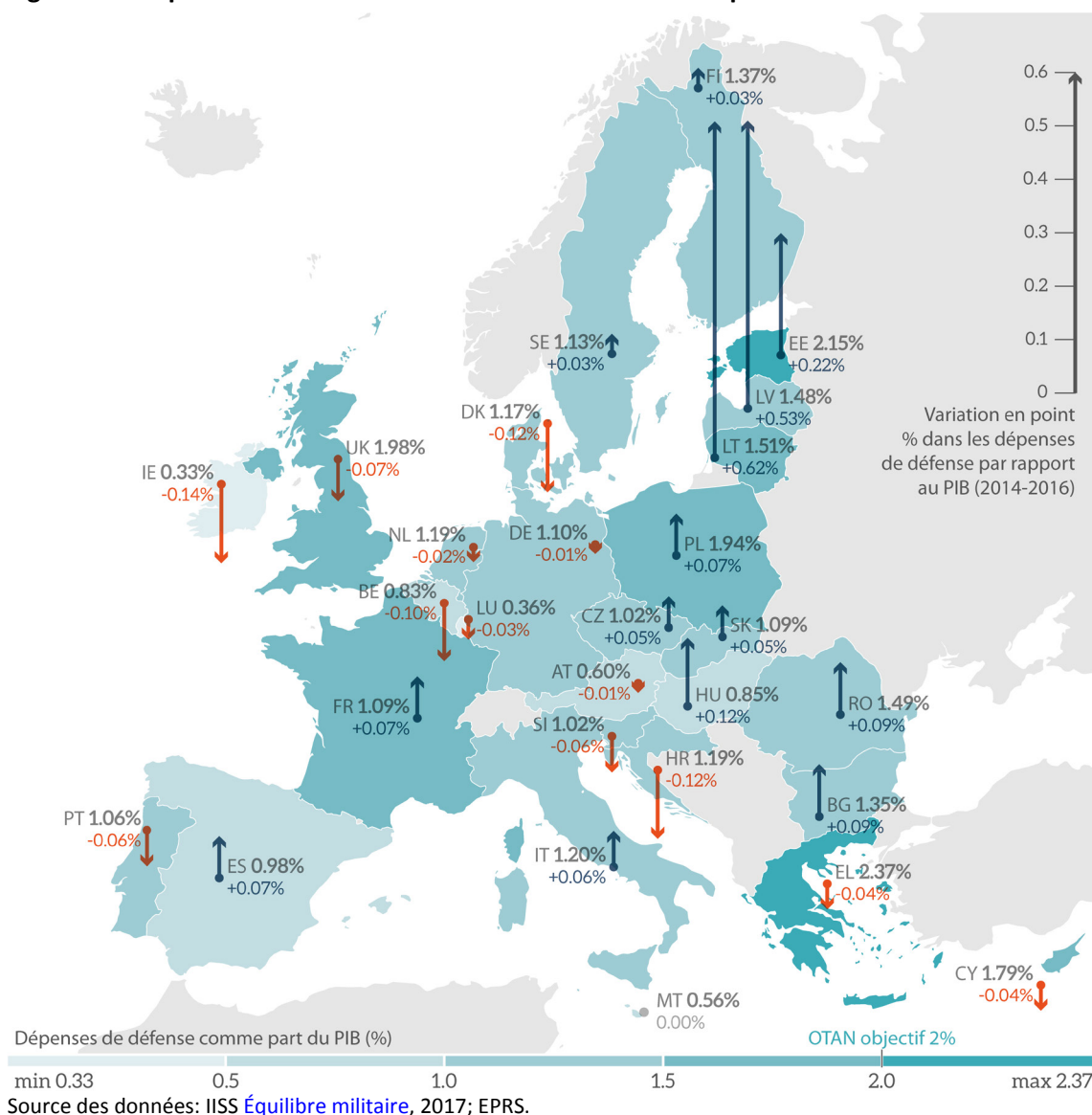
<sup>147</sup> L'article 42, paragraphe 2, du traité UE souligne que « [l]a politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. » Cet article nécessite donc que l'Union élabore une politique de défense commune, qui peut être établie sans de nouvelles modifications du traité. Par l'intermédiaire d'une clause « passerelle », le traité UE prévoit à ce même article qu'une telle « défense commune » sera mise en place « dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. » L'article 42, paragraphe 2, deuxième alinéa prévoit en outre des clauses de non-participation. Par exemple, la politique de l'Union européenne « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres » (une référence aux politiques de neutralité de l'Autriche, de la Finlande, de l'Irlande et de la Suède); en outre, elle doit respecter « les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). »

<sup>148</sup> Voir [Politique de sécurité et de défense commune \(PSDC\)](#), Glossaire EUR-Lex.



assurer la sécurité lorsque des accords de paix sont conclus et que des gouvernements de transition sont en place ou en passe de l'être. » Ce postulat est lié à l'idée selon laquelle, dans le contexte géopolitique actuel, le pouvoir d'influence doit aller de pair avec le pouvoir de contraindre, c'est-à-dire avec un renforcement de la politique de sécurité et de défense de l'Union et de sa crédibilité. La stratégie fait valoir qu'afin d'atteindre ses objectifs de réaction aux crises, de renforcement des capacités et de la résistance et de la protection de la paix et de la sécurité de l'Europe, les États membres doivent augmenter les dépenses consacrées à la défense (voir la figure 24), tirer le meilleur parti possible des ressources et répondre à l'engagement collectif d'allouer 20 % des dépenses du budget de la défense à l'achat d'équipements et à la recherche et à la technologie<sup>149</sup>. L'émergence de menaces à la sécurité, en particulier d'agressions russes dans le voisinage oriental, a en effet conduit à une augmentation des budgets de défense dans les États membres d'Europe orientale. Dans le même temps, des efforts importants sont déployés pour encourager et, si possible, mutualiser les capacités de l'Union afin de dépenser mieux et plus efficacement.

Figure 24 - Dépenses en matière de défense dans l'Union européenne 2014-2016



<sup>149</sup> Stratégie globale de l'Union.

## 5.2. De la stratégie globale aux nouvelles initiatives de sécurité et de défense

En décembre 2016, le Conseil européen a examiné un paquet de mesures de défense, présenté par la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP), comprenant: 1) des actions spécifiques visant à mettre en œuvre le volet sécurité et défense de la stratégie globale<sup>150</sup>; 2) le plan d'action européen de la défense (PAED) de la Commission<sup>151</sup>; et 3) les propositions visant à renforcer la coopération entre l'Union et l'OTAN dans le cadre de la déclaration conjointe de Varsovie<sup>152</sup>. Lors du sommet du Conseil Européen de décembre 2016, les dirigeants européens ont fixé un calendrier pour des actions spécifiques liées à ce paquet; la HR/VP a été chargée de soumettre des propositions relatives à une capacité de planification et de conduite opérationnelle permanente, visant à rationaliser le déroulement des opérations de l'Union tant civiles que militaires, et à améliorer encore le développement des capacités civiles<sup>153</sup>. Le Conseil européen a également invité la Commission à présenter des propositions concernant la mise en place d'un fonds européen de la défense, y compris une structure de financement (« volet ») sur le développement conjoint de capacités, selon un accord commun des États membres au cours du premier semestre de 2017. Des progrès significatifs ont été réalisés sur tous les fronts pendant cette même année 2017, grâce à la collaboration de toutes les institutions de l'Union.

Le plan d'exécution en matière de sécurité et de défense vise à mobiliser les divers outils et politiques qui permettront à l'Union de réagir aux crises et aux conflits extérieurs, de développer les capacités des partenaires et de protéger l'Union européenne<sup>154</sup>. Le plan vise à approfondir la coopération en matière de défense pour s'orienter vers une coopération structurée permanente (PESCO), afin de renforcer les outils de réponse militaire et civile de l'Union, pour améliorer la planification et la conduite de missions et pour renforcer les partenariats de la PSDC avec les pays tiers<sup>155</sup>.

En juin 2017, le Conseil a instauré une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)<sup>156</sup>. La MPCC servira de structure de commandement et de contrôle pour les missions militaires de formation à mandat non exécutif de l'Union. Elle travaillera sous le contrôle politique du Comité politique et de sécurité (COPS) et visera à améliorer les structures de gestion de crises de l'Union, car l'absence d'une telle structure compromet la capacité de l'Union à planifier et à gérer de manière autonome ses propres activités. Le Conseil a également décidé de créer une cellule de coordination de l'aide civile et militaire conjointe, qui permettra d'accroître les synergies entre les travaux civils et militaires<sup>157</sup>.

---

<sup>150</sup> [Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), Service européen pour l'action extérieure, juin 2016.

<sup>151</sup> [Plan d'action européen de la défense : Vers un Fonds européen de la défense](#), communiqué de presse de la Commission européenne, novembre 2016.

<sup>152</sup> [Déclaration commune UE-OTAN](#), Conseil européen, juillet 2016.

<sup>153</sup> [Conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2016](#), EPRS, décembre 2016.

<sup>154</sup> [Plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense](#), Service européen pour l'action extérieure, mai 2017.

<sup>155</sup> [Coopération structurée permanente](#), Glossaire EUR-Lex.

<sup>156</sup> [Conclusions du Conseil concernant les progrès de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense](#), communiqué de presse, Conseil, mars 2017.

<sup>157</sup> Coopération de l'UE dans le domaine de la défense : [Le Conseil crée une capacité militaire de planification et de conduite \(MPCC\)](#), communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, juin 2017.

Lors de sa réunion de mars 2017, le Conseil a également salué<sup>158</sup> les travaux effectués sur l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD), un outil volontairement géré par les États membres pour approfondir la coopération, favoriser le développement des capacités et assurer une utilisation optimale et une plus grande cohérence des plans de dépenses de la défense. En substance, l'EACD est un processus de suivi des plans de défense des États membres de l'Union qui vise à contribuer à la coordination des dépenses et à définir d'éventuels projets de collaboration<sup>159</sup>. L'EACD a été lancé à l'essai en automne 2017.

### 5.2.1. Coopération structurée permanente

La coopération structurée permanente a été lancée en décembre 2017 avec la participation de 25 États membres de l'Union européenne<sup>160</sup>. Elle fonctionne sur la base de projets et d'engagements concrets, dont plusieurs sont orientés vers un renforcement du secteur de la défense de l'Union. Les membres de la CSP, par exemple, s'engagent à augmenter les budgets de la défense nationale en termes réels, à accroître les dépenses d'investissement de la défense pour atteindre l'objectif de 20 % du total des dépenses de défense et à investir davantage dans la recherche et la technologie de la défense pour atteindre 2 % du total des dépenses de défense (voir la figure 24 pour les dépenses de défense de l'UE-28 par rapport à l'objectif de 2 %). Ils s'engagent en outre à développer et à fournir des capacités de défense revêtant une « importance stratégique », en conformité avec le Plan de développement des capacités (PDC), l'examen annuel coordonné (EACD) et l'Agence européenne de défense (AED), et à agir ensemble et à faire usage du soutien financier et pratique fourni par le FED. Enfin, ils s'engagent à contribuer à des projets qui stimulent l'industrie européenne de défense, ainsi que la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

Figure 25 - Membres de l'Union européenne, de l'OTAN et de la CSP



Source: EPRS, 2018.

La décision de lancer la CSP est conforme au nouveau « niveau d'ambition » déterminé par la stratégie globale. L'ambition politique de rendre la CSP opérationnelle fait partie du plan de mise en œuvre. Le 22 juin 2017, le Conseil européen a reconnu la « nécessité

<sup>158</sup> [Sécurité et défense : le Conseil examine les progrès accomplis et convient d'améliorer le soutien apporté aux missions militaires](#), communiqué de presse, Conseil, mars 2017.

<sup>159</sup> [Examen annuel coordonné en matière de défense \(EACD\)](#), Agence européenne de défense, 2018.

<sup>160</sup> E. Lazarou, [Permanent structured cooperation \(PESCO\): From notification to establishment](#), EPRS, 2017.

de lancer une coopération structurée permanente qui soit inclusive et ambitieuse »<sup>161</sup>. La HR/VP Federica Mogherini a évoqué « un moment historique pour la défense européenne »<sup>162</sup>. En effet, même si la proposition d'une défense commune de l'Union est réitérée depuis les années 50, l'intensité et la rapidité avec laquelle les initiatives de sécurité et de défense ont progressé au cours des deux dernières années sont sans précédent, en particulier en ce qui concerne la CSP.

L'Irlande et le Portugal ont adhéré au « groupe des 23 » le 7 décembre 2017, une fois l'accord de leurs parlements respectifs obtenu. La CSP a été établie le 11 décembre; les 25 États membres de l'Union qui la composent se sont engagés à agir dans le cadre de la CSP et à rédiger une première liste de 17 projets adoptés par le Conseil en mars 2018 (voir la figure 26)<sup>163</sup>.

La coopération structurée permanente est destinée à être intégrée dans un large éventail d'institutions, d'instruments et de mécanismes de l'Union déjà existants dans le domaine de la sécurité et de la défense. Ainsi, l'examen annuel coordonné, l'Agence européenne de défense et le Fonds européen de la défense sont conçus pour aider les participants à la PSC à fournir des capacités de défense « stratégiquement pertinentes »<sup>164</sup>. Cela implique de s'engager à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), qui est essentielle à l'AED<sup>165</sup>. La HR/VP a clairement formulé le fait que la CSP viendra compléter les structures de l'OTAN et que l'approfondissement et le renforcement de l'Union européenne de la défense vont de pair avec l'approfondissement et le renforcement de la coopération UE-OTAN.<sup>166</sup> La valeur ajoutée de la PSC réside dans sa conception modulaire, qui permet de procéder à une coopération plus souple.

---

<sup>161</sup> [Conclusions du Conseil européen sur la sécurité et la défense](#), communiqué de presse du Conseil européen, 22 juin 2017.

<sup>162</sup> [Discours](#) de Federica Mogherini sur la coopération structurée permanente [CSP] pour la défense, Service européen pour l'action extérieure, novembre 2017.

<sup>163</sup> E. Lazarou, [Permanent structured cooperation \(PESCO\): From notification to establishment](#), EPRS, December 2017.

<sup>164</sup> [Notification on Permanent Structured Cooperation \(PESCO\)](#), Conseil européen.

<sup>165</sup> [Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base](#), Agence européenne de défense.

<sup>166</sup> [Remarks by Federica Mogherini at the Rome 2017 Mediterranean Dialogues](#), Service européen pour l'action extérieure, décembre 2017.

**Figure 26 - Les projets et les participants de la PSC**

Projets PESCO	IT	ES	EL	FR	NL	DE	BE	CY	PT	RO	HR	SK	FI	BG	AT	CZ	SE	HU	IE	LV	LT	LU	PL	SI	EE	Total
Mobilité militaire																										24
Réseau de hubs logistiques en Europe et soutien aux opérations																										13
Centre d'excellence pour les missions de formation de l'UE (EU TMCC)																										13
Commandement médical européen																										9
Logiciel de sécurisation des radiofréquences (ESSOR)																										8
Mise à jour du système de surveillance maritime																										7
Plateforme de partage d'informations sur la réponse aux cyber-attaques et cyber-menaces																										7
Équipes de réaction rapide aux cyber-attaques et assistance mutuelle dans la cybersécurité																										7
Drones sous-marins détecteurs et destructeurs de mines (MAS MCM)																										6
Soutien militaire déployable en cas de catastrophe (MDRDP)																										5
Noyau opérationnel pour la réponse de crise (EUFOR CROC)																										5
Fonction énergie en opération (EOF)																										4
Système autonome de protection et surveillance des ports (HARMSPRO)																										4
Système de commandement et contrôle (C2) des missions/opérations de la PSDC																										4
Véhicules blindés d'infanterie, amphibie et légers																										3
Centre européen de certification des formateurs pour les armées européennes																										2
Soutien indirect au tir (EuroArtillery)																										2
TOTAL	14	12	9	8	7	7	6	6	6	5	5	5	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	

■ Leader du projet ■ Participant

Source des données: [Conseil de l'Union européenne, 2018](#); [Conseil de l'Union européenne, 2017](#).

### 5.2.2. Le Fonds européen de la défense: dynamiser la capacité de l'Union européenne pour les marchés publics et la recherche et technologie

En novembre 2016, la Commission a présenté le plan d'action européen de la défense, qui implique la création du Fonds européen de la défense afin de soutenir la recherche collaborative dans les technologies innovantes de la défense et le développement de produits de la défense, après approbation conjointe des États membres. Le fonds a été lancé en juin 2017, composé de deux volets juridiquement distincts, mais complémentaires: a) le volet recherche<sup>167</sup> et b) le volet développement, visant à soutenir le développement conjoint et l'acquisition en commun des principales capacités de défense. Grâce au Fonds de la défense, l'Union européenne consacrera pour la toute première fois une partie de son budget à la recherche en matière de défense et, grâce au cofinancement, incitera les États membres à accroître leurs dépenses militaires.

L'Union fournit donc des subventions pour la recherche collaborative dans les technologies et les produits de défense et innovants, financées entièrement et directement sur le budget de l'Union. Les projets pouvant obtenir ces financements cibleront les domaines prioritaires définis par les États membres et pourraient par exemple concerner l'électronique, les métamatériaux, les logiciels cryptés ou la

<sup>167</sup> Ce processus est déjà en cours sous la forme de l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (lancée le 11 avril 2017).

robotique. En substance, le financement de la recherche est déjà opérationnel, sous la forme de l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense, qui vise à démontrer la valeur ajoutée de l'appui de l'Union à la recherche et à la technologie en matière de défense. Le financement de cette action préparatoire (25 millions d'euros pour 2017) a été approuvé en avril 2017<sup>168</sup>. L'enveloppe du FED destinée à la recherche s'élève à 90 millions d'euros de financement, jusque fin 2019 (y compris les 25 millions d'euros alloués pour 2017). En 2018, la Commission proposera un programme de recherche consacré à la défense de l'Union, dont le budget annuel est estimé à 500 millions d'euros. Le FED vise à répondre aux préoccupations quant à la faiblesse de la recherche et de la technologie et à la nécessité de renforcer la coopération et l'innovation en matière de défense.

Grâce au financement alloué au développement et à l'acquisition, le FED favorisera la coopération entre États membres en matière de développement conjoint et d'acquisition d'équipements et de technologies de défense au moyen de cofinancements issus du budget de l'Union et grâce à un appui concret de la Commission. Seuls les projets de collaboration pourront participer et une partie de l'allocation budgétaire sera destinée à des projets associant la participation transfrontière des petites et moyennes entreprises (PME). Des études suggèrent que la mise en commun des marchés publics européens pourrait permettre d'économiser jusqu'à 30 % des dépenses annuelles de la défense. Le fonds aidera également les États membres à atteindre deux des objectifs de référence établis en 2007, à savoir: 1) investir 20 % du total des dépenses collectives en matière de défense dans l'acquisition d'équipements, y compris la recherche et le développement et la recherche et la technologie; et 2) investir 20 % du total des dépenses de recherche et technologie dans la défense européenne collaborative.

Afin de financer le Fonds de la défense la Commission a publié en juin 2017 une proposition de règlement relatif à un programme de développement industriel de la défense européenne. L'objectif de la proposition est d'améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union, y compris pour la cyberdéfense, en soutenant la coopération entre les initiatives en phase de développement de produits et de technologies de défense. Le programme permettrait de financer des projets tels que la définition de spécifications techniques communes, le prototypage, les essais, la qualification et la certification de produits de défense nouveaux et mis à jour, ainsi que des études de faisabilité et d'autres activités de soutien. Il permettrait également de proposer une aide financière grâce à des subventions, des instruments financiers et des marchés publics pour des projets mis en œuvre par au moins trois entreprises établies dans au moins deux États membres<sup>169</sup>. Une proportion « crédible » du budget global devrait profiter aux petites et moyennes entreprises (PME).

### 5.2.3. Coopération UE-OTAN

La stratégie globale souligne le fait que l'effort de l'Union européenne en vue de renforcer sa politique de défense et de sécurité et son identité de garante de la sécurité doit progresser selon un étroit partenariat avec l'OTAN. Elle souligne cependant une différence fondamentale entre les deux organisations: « si l'OTAN existe pour défendre ses membres – dont la plupart sont européens – contre toute attaque extérieure, les Européens doivent être mieux équipés, entraînés et organisés pour contribuer de manière décisive aux efforts collectifs, ainsi que pour agir de façon autonome le cas

---

<sup>168</sup> [Preparatory action on defence research](#), Agence européenne de défense, 2017.

<sup>169</sup> Parlement européen, [Processus législatif](#).



échéant. »<sup>170</sup> Par conséquent, la stratégie considère le partenariat entre l'Union et l'OTAN comme étant essentiel, mais permettant un « niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique » de l'Union « si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et garantir la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. » Elle reconnaît également que l'OTAN est le cadre principal de la défense collective de la plupart des États membres, mais considère le renforcement de l'Union elle-même en tant que communauté de sécurité comme une nécessité indéniable pour la politique de sécurité et de défense des États membres de l'Union non membres de l'OTAN. Il est possible de mentionner à cet égard l'exemple de la première activation de l'article 42, paragraphe 7, du traité UE à la suite des attentats terroristes en France en 2015. Cet article 42, paragraphe 7, intègre une clause de défense collective aux règles applicables à la PSDC<sup>171</sup>, qui mentionne que lorsqu'un pays de l'Union est la cible d'une agression armée sur son territoire, les autres pays de l'Union doivent l'aider par tous les moyens en leur pouvoir. Même si de tels engagements doivent être compatibles avec ceux pris par les pays de l'Union en tant que membres de l'OTAN, la valeur ajoutée de l'article consiste en ce qu'il s'applique aussi aux États membres de l'Union non membres de l'OTAN.<sup>172</sup>

L'Union et l'OTAN ont 22 États membres en commun (voir la figure 25). Dans l'ensemble, la PSDC respecte les obligations qui incombent aux États membres dont la défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN et prévoit une complémentarité avec l'OTAN. Le Secrétaire général de l'OTAN rencontre régulièrement ses homologues de l'Union et s'est adressé au Conseil européen, au Conseil et au Parlement européen à plusieurs reprises; des réunions ont aussi eu lieu au niveau des ministres, des ambassadeurs et du personnel. Le groupe de capacité OTAN-UE, créé en 2003, vise à assurer la cohérence entre les deux organisations dans le domaine du développement des capacités.

À la suite des défis qui ont surgi dans les voisinages méridional et oriental de l'Union européenne, une coopération accrue entre l'Union et l'OTAN a été convenue à Varsovie, le 8 juillet 2016, sous la forme d'une déclaration commune UE-OTAN<sup>173</sup>. Le 6 décembre 2016, le Conseil a approuvé une série de 42 propositions spécifiques pour la mise en œuvre de la déclaration commune et a adopté des conclusions pour sa mise en œuvre. Cela permettra de renforcer la coopération dans les domaines de la lutte contre les menaces hybrides, de la coopération opérationnelle, de l'interopérabilité, de la migration clandestine, de la cybersécurité, dans le secteur de la défense, en ce qui concerne les exercices conjoints et le soutien des efforts de renforcement des capacités consentis par les partenaires dans les Balkans occidentaux, ainsi que dans le voisinage oriental et méridional<sup>174</sup>. La stratégie globale prend acte de l'importance du partenariat entre l'Union européenne et l'OTAN.

Le 19 juin 2017, le Conseil européen a salué les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'ensemble des propositions communes approuvées en décembre 2016. Entre autres choses, il a applaudi la contribution positive des États membres de l'Union européenne non membres de l'OTAN aux activités de l'OTAN. Les questions soulevées dans le rapport

---

<sup>170</sup> [Stratégie globale de l'Union](#), 2016.

<sup>171</sup> S. Anghel. et C. Cirlig, [Activation de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne : demande d'assistance de la part de la France et réponses des États Membres](#), EPRS, 2015.

<sup>172</sup> [Défense collective](#), Glossaire EUR-Lex.

<sup>173</sup> [EU-NATO joint declaration](#), communiqué de presse du Conseil européen, juillet 2016.

<sup>174</sup> E. Lazarou E., avec M. Littlehale, [EU-NATO cooperation and European defence after the Warsaw Summit](#), EPRS, 2016.

d'étape présenté aux dirigeants de l'Union par la HR/VP et le Secrétaire général de l'OTAN concernaient<sup>175</sup>:

### Menaces hybrides

Une [menace hybride](#) est un phénomène qui résulte de la convergence et de l'interconnexion de différents éléments qui, ensemble, constituent une menace plus complexe et multidimensionnelle. En tant que tel, il s'agit d'un bon utile, qui intègre la nature interconnectée des enjeux rencontrés (conflit ethnique, terrorisme, migrations et faiblesse des institutions), la multiplicité des acteurs concernés (forces régulières et irrégulières, groupes criminels) et la diversité des moyens conventionnels et non conventionnels utilisés (militaires, diplomatiques, technologiques). La notion de menaces hybrides est revenue à l'ordre du jour à la suite des interventions de la Russie en Ukraine et aux campagnes de l'EIL/Daesh (État islamique) au-delà des frontières de la Syrie et de l'Iraq.

- Sur les menaces hybrides: la mise en place de la cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides et son interaction avec la nouvelle cellule d'analyse de l'OTAN portant sur les menaces hybrides; des exercices communs de réaction aux scénarios hybrides. Renforcer la résilience, la connaissance de la situation et la communication stratégique.
- Sur la traite des êtres humains: coopération et coordination entre les Opérations Sophia et Sea Guardian.
- Sur les capacités de défense: efforts visant à assurer la cohérence des résultats entre les processus de planification de défense de l'OTAN et le plan de développement des capacités (PDC) de l'Union.
- Sur l'industrie de la défense et la recherche en matière de défense: mise en place d'un mécanisme d'interaction pour continuer à développer un dialogue sur les aspects industriels, en mettant l'accent sur des domaines d'intérêt commun tels que les petites et moyennes entreprises (PME).
- Sur les partenariats: renforcer la coopération sur le terrain et au niveau du siège; coopération dans des domaines clés de l'interaction (communications stratégiques, cybercriminalité, stockage de munitions et sécurité) dans trois pays pilotes (la Bosnie-

Herzégovine, la Moldavie et la Tunisie); l'Union européenne prévoit d'allouer des fonds pour contribuer au programme de renforcement de l'intégrité de l'OTAN<sup>176</sup>.

En décembre 2017, les projets initiaux ont été complétés par 34 nouvelles propositions, couvrant de nouveaux sujets tels que la lutte contre le terrorisme, les femmes, la paix et la sécurité et la mobilité militaire<sup>177</sup>. Le prochain rapport intermédiaire est prévu pour juin 2018. Dans l'intervalle, à la suite des pressions exercées par la nouvelle administration américaine, les dirigeants de l'OTAN ont convenu le 25 mai 2017 d'élaborer des plans nationaux annuels présentant les grandes lignes de la manière dont ils ont l'intention d'atteindre l'objectif des 2 % et indiquant les progrès réalisés dans les domaines des dépenses, des capacités et des contributions<sup>178</sup>. Ils ont également reconnu que l'OTAN soutiendra la coalition mondiale contre l'EIL/Daesh (État islamique) grâce à des avions de surveillance du système aérien d'avertissement et de contrôle (AWACS) et en améliorant le partage d'informations de l'Alliance en matière de terrorisme<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> Conclusions du Conseil européen, 19 juin 2017.

<sup>176</sup> [Rapport d'étape sur les suites données à l'ensemble de propositions entériné le 6 décembre 2016 par le Conseil de l'OTAN et le Conseil de l'UE](#).

<sup>177</sup> [EU and NATO cooperation to expand to new areas, including counter-terror; military mobility; women, peace and security](#), Service européen pour l'action extérieure, décembre 2017.

<sup>178</sup> [Les dirigeants des pays de l'OTAN décident d'en faire davantage pour lutter contre le terrorisme et pour parvenir à un partage plus équitable des charges](#), Organisation du traité de l'Atlantique Nord, mai 2017.

<sup>179</sup> [Principes directeurs de la Coalition mondiale pour mettre l'EI en échec](#), Coalition mondiale, février 2018.

### **Coopération entre l'Union européenne et l'OTAN dans le domaine de la cybersécurité**

La Déclaration conjointe UE-OTAN du 8 juillet 2016 a mis en évidence la nécessité de développer la coordination en matière de cybersécurité et de cyberdéfense. Un ensemble de propositions concrètes a été adopté par l'Union et les ministres des affaires étrangères de l'OTAN le 6 décembre 2016. Certaines des [mesures](#) incluses dans la liste consistent à échanger des concepts sur l'intégration des aspects liés à la cyberdéfense dans la planification et à conduire des missions et des opérations afin de favoriser l'interopérabilité dans les exigences et les normes en matière de cyberdéfense; à renforcer la coopération en matière de formation par, si possible, l'harmonisation des exigences de formation et l'organisation de cours de formation pour une participation mutuelle du personnel; à promouvoir la coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation technologique en matière de cyberdéfense en développant davantage les liens entre l'Union européenne, l'OTAN et le centre d'excellence pour la cyberdéfense de l'OTAN afin de poursuivre l'innovation dans le domaine de la cyberdéfense; à renforcer la coopération en matière de cyberexercices par une participation réciproque aux exercices respectifs, y compris, en particulier, la « cyber coalition » et la « cyber Europe ».

L'Union européenne elle-même a réagi à l'augmentation des menaces dans le cyberspace en recourant à une approche multidimensionnelle qui inclut [des initiatives](#) dans le cadre de son initiative sur le marché unique numérique, comme la promotion de la coopération entre les États membres, l'encouragement de l'innovation technologique liée à l'internet grâce au soutien apporté à la recherche de pointe et à la collaboration industrielle et la certification européenne des produits et services numériques afin de garantir une utilisation sûre. La Commission a également proposé un « schéma directeur » sur la manière dont l'Union européenne et ses États membres peuvent répondre rapidement et conjointement à des cyberattaques à grande échelle. La Commission a également décidé de faire évoluer l'Agence européenne existante chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) en une Agence de cybersécurité de l'Union qui aidera les États membres et les entreprises de l'Union à faire face et à prévenir les cyberattaques. Comme le montre la figure 3, l'Union s'engage aussi à mener des dialogues sur la cybersécurité avec des partenaires stratégiques, tels que les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et, bientôt, le Brésil. Dans le cadre de la PSDC, l'Agence européenne de défense [travaille](#) actuellement sur la reconnaissance de situations en matière de cyberdéfense dans le cadre des opérations et sur la manière d'intégrer la cyberdéfense dans la conduite des opérations et des missions militaires.

### 5.3. Missions et opérations de la PSDC

En 2014, le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, a demandé que les Nations Unies créent des groupes de haut niveau afin de délibérer sur l'avenir des opérations de paix et sur l'architecture de consolidation de la paix. Le rapport qui en découle note, entre autres choses, que « [f]ace aux crises plus complexes de demain, il convient d'établir un partenariat mondial et régional plus solide au service de la paix et la sécurité. [...] Le système des Nations unies lui-même doit se mobiliser d'une manière plus efficace au service de la paix et de la prévention des conflits. »<sup>180</sup>

Dans le cadre de la PSDC, l'Union a mis au point une vaste stratégie de gestion de crise, qui inclut la prévention des conflits, la médiation, le maintien de la paix et la stabilisation d'après-conflit, en conformité avec les principes des Nations unies. Les Nations unies ont reconnu l'Union comme étant l'un de ses principaux partenaires régionaux pour le maintien de la paix. Actuellement, l'Union supervise 16 opérations civiles et militaires de la PSDC sur trois continents, dotées d'un grand nombre de mandats (par exemple, la formation militaire, le renforcement des capacités, la lutte contre la piraterie, la réforme de l'état de droit et du secteur de la sécurité, l'assistance aux frontières, etc.) et déployant plus de 6 000 membres civils et militaires (voir la figure 27). La majorité de ces missions ont lieu en Afrique et, comme mentionné plus haut, elles sont, dans des nombreux cas, actives parallèlement à des OMP des Nations unies ou à des missions de l'Union africaine (UA). Les missions civiles de l'Union accomplissent des tâches en cohérence avec les engagements de la stratégie globale, dans l'objectif de renforcer la résilience et la stabilisation des pays partenaires qui se remettent de, ou sont menacés par, un conflit ou une période d'instabilité. Les missions militaires sont actuellement centrées sur des domaines tels que la lutte contre le terrorisme, l'immigration clandestine, la piraterie et le renforcement des capacités des forces armées.

#### Les femmes dans la PSDC

L'Union européenne s'est [engagée](#) à augmenter le nombre de femmes dans les institutions traitant de la gestion des crises et des négociations de paix par la signature de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1325 (2000) sur « Les femmes, la paix et la sécurité. »

La HR/VP Federica Mogherini a promis d'augmenter le pourcentage de femmes dans les mécanismes de prise de décisions internes de l'Union et aux postes de direction pour qu'il atteigne 40 % d'ici la fin de son mandat, en 2019. Cela vaut également pour la PSDC.

Selon [une recherche](#), les femmes déployées à l'étranger contribuent à ce que les stéréotypes de genre soient surmontés et à démontrer la volonté de l'Union en faveur de l'égalité des genres. Des études [indiquent](#) également une corrélation entre l'inégalité des sexes et les conflits armés.

#### Contributions de l'Union européenne au maintien de la paix par les Nations unies

Les [contributions](#) des États membres de l'Union aux missions des Nations unies prennent la forme de capacités et de financement. Selon les Nations unies, en 2016, l'Union européenne a fourni 5 549 personnes aux missions des Nations unies, soit 5,5 % de la contribution internationale globale aux missions des Nations unies. En ce qui concerne le financement, les États membres de l'Union constituent le principal contributeur financier aux missions de maintien de la paix des Nations unies, avec une contribution cumulée d'environ 40 % du montant total du budget des Nations unies consacré à ces dépenses. En outre, plusieurs opérations/missions PSDC ont agi en tant que « missions de transition », dans l'attente du

<sup>180</sup> [Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects](#), Nations unies, juin 2015.

déploiement d'une opération des Nations unies (par exemple l'EUFOR RCA)<sup>181</sup>, ou ont été menées en parallèle et en étroite coopération avec une opération des Nations unies (par exemple, la mission EUSEC RD Congo<sup>182</sup>, la première mission d'évaluation préalable au déploiement de l'ONU/UE au Mali qui a évalué le secteur malien de la sécurité), ou ont été mises en place dans le cadre du suivi d'une opération des Nations unies (par exemple, la MPUE BiH)<sup>183</sup>. En 2015, le Conseil a formulé sept priorités pour 2015-2018 dans le document 'Strengthening the EU-UN Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management' (Renforcer le partenariat stratégique UE-Nations unies sur le maintien de la paix et la gestion de crises). Il s'agit, entre autre, de faciliter la contribution des États membres aux opérations des Nations unies, de coopérer dans la perspective d'instaurer l'état de droit et de réformer le secteur de la sécurité (RSS), d'aider au niveau logistique, d'échanger des informations et de soutenir la paix et la stabilité en Afrique grâce à une coopération UE-UA-ONU renforcée.

Selon le rapport 2017 sur les missions de la PSDC, en 2016, les missions de l'Union ont mené environ 700 activités de formation qui ont associé près de 9 000 personnes (dont au moins 1 300 femmes) sur des sujets tels que les droits de l'homme dans la police, des techniques de police scientifique, la gestion de scènes de crime, la gestion des ressources humaines, le recrutement, la rédaction de textes législatifs, la gestion de l'ordre public, la police de proximité, la communication publique, la lutte contre la corruption, la détection de la fraude documentaire, l'application de la législation locale sur la migration clandestine, l'enregistrement des faits d'état civil, la gestion intégrée des frontières, la sécurité maritime, les droits de l'homme et l'égalité homme-femme et les techniques d'entretien<sup>184</sup>.

Les missions et opérations exécutives et non exécutives ont organisé de nombreuses formations de longue durée (jusqu'à 14 semaines) adressées à environ 2 000 personnes sur des sujets tels que le tir de mortier, les compétences d'infanterie légère, l'organisation de force, les compétences de tireur d'élite, l'ingénierie, la logistique, le soutien des éléments de contrôle aérien tactique (TACP) et la collecte de renseignements. Parmi ces activités, le rapport mentionne le tutorat de militaires de haut rang sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le soutien de la RSS et d'activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration.

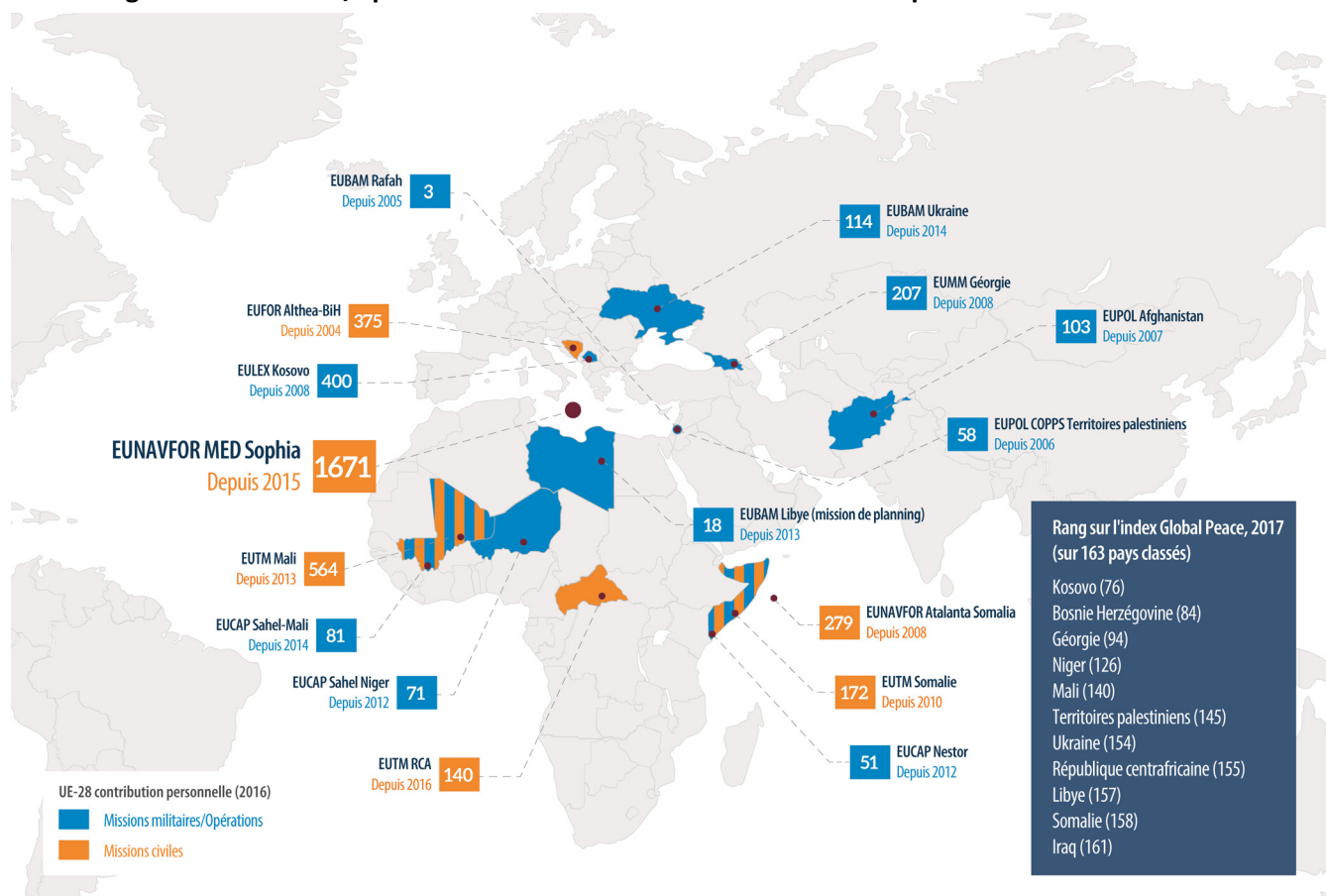
---

<sup>181</sup> Opération militaire menée par l'Union européenne en République centrafricaine.

<sup>182</sup> Mission menée par l'Union européenne pour fournir conseils et assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo dans le domaine de la défense (EUSEC RD Congo).

<sup>183</sup> Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine.

<sup>184</sup> Service européen pour l' Action extérieure, [Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016](#).

**Figure 27 - Missions/opérations PSDC et la situation en matière de paix**

Source des données : [SIPRI](#); [Global Peace Index 2017](#).

En 2016, les missions et les opérations de la PSDC ont coopéré avec plus de 150 homologues nationaux (ministères locaux de l'intérieur, de la sécurité, de la justice et des affaires étrangères, et des associations de maintien de l'ordre telles que les conseils de la magistrature et de la police, ainsi que des organisations locales de la société civile), et près de 180 partenaires internationaux (par exemple, les délégations de l'Union sur le terrain, les agences de l'Union telles que Frontex et Europol, les Nations unies, l'OSCE, Interpol, l'Union africaine, des organisations non gouvernementales, telles que l'Organisation internationale pour la migration, et d'autres agences de développement de pays membres et non-membres de l'Union européenne, comme le Japon, les États-Unis et Canada).

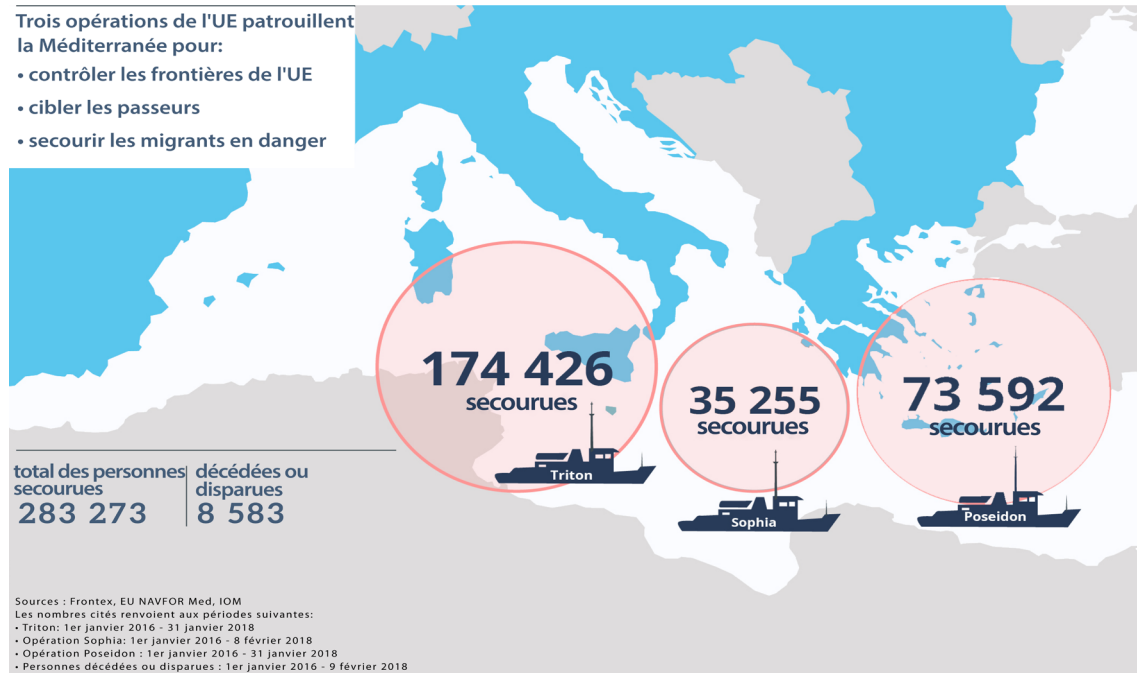
### Opérations navales relevant de la PSDC

L'Union européenne mène deux opérations navales de la PSDC, l'une dans la Méditerranée ([EUNavfor MED](#) opération Sophia –) et l'autre dans l'océan Indien occidental ([EU Navfor Somalia](#) – opération Atalanta), avec une flotte totale de près de 30 navires et hélicoptères, qui interviennent pour lutter contre la piraterie et contre la traite des êtres humains et la contrebande. L'opération la plus récente, [l'EUNavfor MED](#), a été mise en place par le Conseil en mai 2015 afin de démanteler les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains dans le sud de la Méditerranée centrale. La deuxième phase de l'opération, désormais rebaptisée « opération Sophia », a été lancée en octobre 2015, avec la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies autorisant pendant un an l'interception au large des côtes libyennes des navires suspectés d'être utilisés pour le trafic de migrants. Cette mission de l'Union est toujours opérationnelle dans les eaux internationales, et non dans les eaux libyennes, comme initialement prévu. Le Conseil a prorogé l'opération Sophia à deux reprises (actuellement jusqu'au 31 décembre 2018). Au cours du processus, deux nouvelles tâches de soutien ont été ajoutées: la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne et une contribution à la mise en place,



au large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations unies sur les armes. En juillet 2017, le mandat de l'opération a été modifié, afin: de mettre en place un mécanisme de suivi des bénéficiaires de la formation en vue d'assurer l'efficacité à long terme de la formation des garde-côtes libyens, de mener de nouvelles activités de surveillance et de recueillir des informations sur les exportations illicites de pétrole en provenance de la Libye, d'accroître les possibilités de partage d'informations concernant la traite des êtres humains avec les agences répressives des États membres, Frontex et Europol.

L'opération Sophia se déroule parallèlement aux opérations conjointes de Frontex, [Triton et Poséidon](#), dans la Méditerranée centrale et orientale, qui visent à sauver des vies en mer, à renforcer le contrôle aux frontières et à démanteler les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains.



Source: [Conseil de l'Union européenne](#), Secrétariat général, 2018.

Le Parlement européen est un partisan de longue date d'une PSDC plus forte et plus efficace. En 2016, il a appelé à accroître les dépenses (2 % du PIB) consacrées à la défense, et s'est exprimé en faveur d'une industrie de la défense plus juste et plus transparente. Le Parlement a souligné l'importance de la compatibilité et de la coopération avec l'OTAN, mais a également indiqué que « l'Union devrait aspirer à pouvoir réellement se défendre et agir en toute autonomie si nécessaire, en assumant une plus grande responsabilité à cet égard » dans les cas où l'OTAN n'est pas disposée à prendre l'initiative, une déclaration conforme à l'idée d'« autonomie stratégique », telle que consacrée dans la stratégie globale de l'Union européenne. Le Parlement européen a pressé le Conseil à prendre des mesures visant l'harmonisation et la normalisation des forces armées de l'Union européenne afin de faciliter la coopération du personnel des forces armées. Il a également demandé la rédaction d'un livre blanc sur la sécurité et la défense et d'une feuille de route avec des phases claires et un calendrier en vue de la création d'une Union européenne de défense et d'une politique de défense commune plus efficace.

## 6. Perspectives d'avenir

### 6.1. Le contexte géopolitique

En regardant vers 2018 et au-delà, l'Union européenne se prépare à être confrontée à de grands défis, mais aussi à assister potentiellement à des réalisations remarquables dans le domaine de la sécurité et de la paix. Un certain nombre d'initiatives dans les domaines politiques analysés dans le présent document existent déjà concrètement, et plus encore se trouvent en phase de formulation et de mise en œuvre. Les citoyens européens expriment, dans le même temps, leur vif soutien à l'action extérieure de l'Union, en particulier lorsque celle-ci est liée à la sécurité et à la défense. Ils manifestent leurs attentes à l'égard de l'Union et se fient à elle pour qu'elle assume un rôle de premier plan pour les défendre contre les menaces extérieures. En dépit de certaines différences entre les États membres, la perception de l'action extérieure de l'Union (y compris en faveur de la paix et de la sécurité), s'améliore, mais il reste du travail à effectuer afin de répondre aux attentes des citoyens européens.

Dans le même temps, l'environnement mondial et régional demeure incertain et l'instabilité continue de progresser. Les prévisions sont alarmantes. La stratégie nationale de défense des États-Unis pour 2018 annonce l'évolution de l'environnement géopolitique mondial vers une résurgence à long terme de la concurrence stratégique entre les États, énumérant une liste de pouvoirs révisionnistes (Russie et Chine) et de « régimes voyous » (Corée du Nord et Iran) considérés comme des menaces concurrentielles précipitant la déstabilisation de la prospérité et de la sécurité<sup>185</sup>. Les experts et les agences de prévision stratégique sont prudents et leurs analyses tendent à décrire un monde traversé de menaces multiples, tant du point de vue de leur nature que de leur emplacement. Illustrant le niveau élevé d'insécurité et de peur par rapport à l'état de paix, les dépenses mondiales destinées à la défense devraient atteindre 1,67 milliards de dollars d'ici la fin de l'année 2018, soit le niveau le plus élevé depuis la fin de la guerre froide.<sup>186</sup>

Le Moyen-Orient restera probablement un centre de conflit et d'insécurité. Selon des recherches du BMI, il est probable que les conflits et la violence en Syrie, en Iraq, au Yémen et au Bahreïn continuent, tandis que l'Arabie saoudite et l'Iran s'engagent dans une guerre par procuration pour le contrôle de la région et que les relations entre Israël et plusieurs de ses voisins arabes se détériorent<sup>187</sup>. Les tensions entre l'Iran et les États-Unis pourraient avoir des incidences sur la stabilité de la mise en œuvre du plan d'action sur le programme nucléaire iranien<sup>188</sup>. Toujours sur la question nucléaire, il est très probable que la Corée du Nord persiste dans sa contestation de l'ordre établi du régime de non-prolifération.

The Economist Intelligence Unit, parmi beaucoup d'autres sources, prévoit qu'il est probable que les relations UE-Russie, qui étaient déjà froides en 2017, restent difficiles, concurrentielles et sujettes aux conflits en 2018 et au-delà.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> J. Mattis, [Summary of the National Defence Strategy of The United States of America](#), Ministère américain de la défense, 2018.

<sup>186</sup> J. Daniels, [Global defence spending](#), CNBC, 2017.

<sup>187</sup> [BMI Research](#).

<sup>188</sup> [2018 Annual Forecast: Middle East and North Africa](#), Stratfor, 2017.

<sup>189</sup> [The Economist Intelligence Unit: Country Analysis](#).

La gestion des flux migratoires continuera à représenter un défi pour l'Union européenne et pour le monde entier. Selon le groupe de réflexion espagnol CIDOB, les crises humanitaires s'accumuleront tout au long de l'année et les flux migratoires continueront à porter atteinte aux engagements internationaux auprès des déplacés internationaux. Il y aura deux ordres de migration: l'un formel, reposant sur quelques engagements minimaux et échappant à la volonté politique, et l'autre quotidien, encore plus fragmenté et adaptable. Le CIDOB considère également que le terrorisme et la désinformation présenteront de nouvelles facettes imprévues en 2018<sup>190</sup>.

La situation dans la région du Sahel et dans la Corne de l'Afrique sera encore très probablement caractérisée par l'insécurité et la lutte contre la violence. Selon les prévisions annuelles de Stratfor pour 2018, les grandes puissances continueront de maintenir ou de renforcer leurs efforts dans la région contre les groupes militants<sup>191</sup>.

Comme indiqué dans le rapport mondial du système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) « Global Trends to 2030 » (Tendances mondiales pour 2030), daté de 2015, l'Union européenne continuera à faire face à de grands défis extérieurs dans son voisinage et au-delà. En outre, l'administration Trump a indiqué, à ce jour tout au moins, que les États-Unis, alliés traditionnels de l'Union européenne pour les questions de sécurité et de paix, seront susceptibles de moins s'engager dans des questions mondiales.

Dans ce contexte, le rapport d'ESPAS recommande que l'Union européenne assume une plus grande responsabilité collective pour assurer sa sécurité et sa défense – un processus déjà en cours, comme décrit au chapitre 5. Par ailleurs, le rapport souligne que l'Union doit travailler à favoriser la stabilité et le développement dans son voisinage stratégique au sens large, s'engager plus étroitement auprès des principaux acteurs et renforcer le système mondial en promouvant un cadre multilatéral efficace, adapté au nouveau monde multipolaire, tout en reposant toujours sur des valeurs universelles. Il est nécessaire de mettre en place des partenariats, nouveaux ou renforcés, avec d'autres acteurs majeurs. Le rapport souligne en particulier que l'essor de la Chine constitue un élément fondamental qui change la donne et nécessite que l'Union réévalue sa relation avec ce pays, en tenant compte de son importance future<sup>192</sup>.

L'Union européenne reste déterminée à avancer en se conformant à sa stratégie globale. En cette deuxième année de sa mise en œuvre, elle poursuivra ses travaux dans le domaine de la sécurité et de la défense et au-delà. Selon le SEAE, il est possible que le Conseil et la Commission envisagent également d'étudier « d'autres domaines pour la mise en œuvre de la SGUE, en se concentrant éventuellement sur des objectifs stratégiques tels que le soutien aux ordres régionaux de coopération et à la gouvernance mondiale, ainsi sur des moyens tels que la création ou l'autonomisation d'outils plus réactifs et plus flexibles dans les domaines de la diplomatie et du développement »<sup>193</sup>. L'approche consistant à réaliser des rapprochements internes entre les institutions, les États membres, les agences, et externes grâce à la diplomatie, la médiation et les missions, sera maintenue et renforcée.

---

<sup>190</sup> E. Soler i Lecha, [The World in 2018: Ten Issues that Will Shape the International Agenda](#), CIDOB, 2017.

<sup>191</sup> [2018 Annual Forecast: Sub-Saharan Africa](#), Stratfor, 2017.

<sup>192</sup> [Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?](#), Système européen d'analyse stratégique et politique, 2015.

<sup>193</sup> [Mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE : Année 1](#), Stratégie globale de l'Union européenne.

En matière de sécurité et de défense, 2018 et 2019 seront des années de mise en œuvre de la CSP. À la suite de l'adoption par le Conseil, le 6 mars, de la liste initiale des projets et de la feuille de route pour leur mise en œuvre, les prochaines étapes consisteront à réviser et évaluer les plans nationaux de mise en œuvre, qui détaillent la manière dont les États membres participants envisagent de se conformer aux engagements les plus contraignants qu'ils ont pris les uns envers les autres<sup>194</sup>. La feuille de route prévoit également un calendrier de propositions et d'accords sur d'éventuels futurs projets. Une fois que les propositions de nouveaux projets pour la PSC auront été reçues, un régime commun et cohérent de règles de gouvernance devrait être adopté par le Conseil d'ici la fin du mois de juin 2018.

Lors d'un événement de haut niveau intitulé « Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence », qui s'est tenu le 13 décembre 2017, la HR/VP Federica Mogherini a fait part de nouvelles idées pour la poursuite des travaux dans le domaine de la sécurité pour la ou les année(s) à venir. Ces idées sont notamment les suivantes:

1. tirer pleinement parti des capacités et des instruments existants de l'Union européenne, par exemple, en activant les groupements tactiques de l'Union;
2. veiller à ce que des moyens et des ressources suffisants soient disponibles pour l'action commune de l'Union dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, par exemple en lançant une facilité européenne de soutien à la paix pour planifier et déployer plus efficacement des missions militaires;
3. renforcer les partenariats avec l'OTAN, les Nations unies, l'Union africaine et au-delà, par exemple en créant un mécanisme de coopération renforcée avec des pays non européens et des organisations internationales;
4. continuer d'investir dans les missions et les capacités civiles;
5. garantir la cohérence et la synergie entre toutes les initiatives de défense de l'Union, par exemple en mettant en place une « mission de défense de l'Union »;
6. élaborer une culture stratégique commune au sein de l'Union européenne et encourager la formation et l'éducation militaire européenne<sup>195</sup>.

En mars 2018, la haute représentante et la Commission ont demandé aux États membres d'approuver un plan d'action relatif à la mobilité militaire. Ce plan recommande des actions, associe des acteurs et met en œuvre un calendrier ambitieux pour remédier aux obstacles qui entravent la mobilité militaire sur le territoire européen, en s'appuyant sur les résultats du groupe de travail ad hoc sur la mobilité militaire de l'Agence européenne de défense, récemment instauré pour fournir des données d'experts<sup>196</sup>.

Enfin, comme indiqué par le Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, les années 2018 et 2019 seront caractérisées par une intensification des efforts des Nations unies pour mettre en œuvre des réformes destinées à faire face à l'environnement géopolitique actuel et à venir<sup>197</sup>. Dans l'esprit de la stratégie globale, l'Union européenne

---

<sup>194</sup> [Communiqué de presse : Coopération en matière de défense : le Conseil adopte une feuille de route pour la mise en œuvre de la coopération structurée permanente \(CSP\)](#), Conseil, mars 2018.

<sup>195</sup> Discours de Federica Mogherini, [Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence](#), décembre 2017.

<sup>196</sup> [Communication conjointe au Parlement et au Conseil relative au plan d'action sur la mobilité militaire](#), Commission européenne / haute représentante, mars 2017.

<sup>197</sup> [Remarks to the General Assembly on the Secretary-General's Report on Peacebuilding and Sustaining Peace](#), 5 mars 2018.

participera activement au soutien de ce processus et aux travaux des Nations unies pour maintenir et consolider la paix et la sécurité avec encore plus d'efficacité.

### **Le Brexit et la sécurité de l'Union européenne**

La perspective du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) a aggravé les préoccupations concernant les capacités de la défense européenne. Le Royaume-Uni est le pays de l'Union qui dépense le plus en matière de défense, et certains analystes estiment que le Brexit pourrait entraîner une réduction de 20 % des capacités globales de l'Union européenne dans ce domaine (en supposant qu'aucun accord ne soit conclu sur la coopération en matière de sécurité et de défense)<sup>198</sup>. Ce pays est également membre du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'une puissance nucléaire; il est en outre doté d'un niveau élevé d'expertise dans le domaine de la défense. Le Brexit aura également des conséquences graves pour le budget général de l'Union et provoquera un déficit de financement dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) qui doit financer le Fonds européen de la défense. En septembre 2017, le gouvernement britannique a déclaré que son engagement vis-à-vis de la politique européenne de sécurité restera constant et a énuméré les domaines dans lesquels le Royaume-Uni et l'Union européenne ont des intérêts communs en matière de sécurité et de défense<sup>199</sup>. Cependant, ces problèmes et les arrangements financiers afférents doivent encore être formellement débattus et réglés. Au cours d'une période de transition, le Royaume-Uni devrait continuer à participer et à contribuer financièrement aux politiques en cours, par exemple aux missions actuelles de la PSDC, aux fonds européens de développement débloqués, aux fonds fiduciaires de l'Union et à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie<sup>200</sup>. Le résultat des négociations sur le Brexit déterminera les modalités précises de son engagement post 2020 pour la sécurité européenne, ainsi que de sa participation et de sa contribution financière à certains programmes et fonds, par exemple sa contribution au Fonds européen de la défense ou son association ponctuelle à des missions de la PSDC ou à d'autres programmes.

## **6.2. Le financement futur des politiques de l'Union européenne en faveur de la paix et de la sécurité : 2019, 2020 et le cadre financier pluriannuel post 2020**

Le débat sur le budget 2019 se déroule alors que l'environnement sécuritaire est le plus complexe et le plus incertain de tous ceux auxquels l'Union européenne a été confrontée depuis des décennies, et, d'un point de vue budgétaire, alors même que s'effectuent la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020 et la préparation du CFP post 2020. L'un des objectifs principaux des dépenses pour la paix et la sécurité est de permettre d'élaborer des politiques étrangères et des instruments et des capacités de défense plus efficaces, ainsi que de consolider le rôle de fournisseur mondial d'aide humanitaire et d'aide au développement de l'Union et son statut d'instigateur de la bonne gouvernance, de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et du développement économique durable. La sécurité de l'Union européenne est partie prenante de la stabilité et de la sécurité à l'étranger, en particulier dans le voisinage immédiat de l'Europe, et aborde les causes profondes des grands défis mondiaux, tels que la migration clandestine et l'extrémisme violent. Afin de produire des résultats sur l'ensemble de ces objectifs, les dépenses de l'Union devraient être mises en synergie avec les programmes des États membres et les institutions financières internationales, mobiliser des

<sup>198</sup> [The Implications of Brexit for European Defence Cooperation](#), Clingendael, 2017.

<sup>199</sup> [Foreign policy, defence and development – a future partnership paper](#), Département britannique pour la sortie de l'Union européenne, septembre 2017.

<sup>200</sup> A. D'Alfonso, E.-M. Poptcheva, J. McEldowney, L. Tilindyte, [The Brexit negotiations: Issues for the first phase](#), EPRS, juin 2017.

investissements privés et introduire des instruments financiers innovants lorsque cela s'avère possible et pertinent.

#### *6.2.1. Perspectives jusqu'à la fin du CFP 2014-2020*

Bien que les budgets de 2019 et 2020 fassent partie du CFP 2014-2020 et ses plafonds généraux, certaines modifications du financement de la paix et de la sécurité dans l'Union européenne sont à prévoir. De nombreuses modifications législatives récemment adoptées, en phase avec le contexte politique et la procédure budgétaire, auront leur pleine portée dans les domaines de la paix et de la sécurité au cours des prochains mois et années. Ces changements sont manifestes dans les modifications du règlement de l'IcSP, le Fonds de la défense et le renforcement de la coopération entre les États membres dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Grâce à la récente modification du règlement de l'IcSP, les activités visant à renforcer la coopération avec le secteur de la défense et les militaires des pays tiers sont dorénavant incluses dans le champ d'application de l'instrument<sup>201</sup>. Ainsi, l'instrument pourra à l'avenir apporter un soutien aux programmes de renforcement des capacités destinés à la formation et au mentorat dans les pays tiers, fournir de l'assistance et du matériel non létaux, ainsi que de l'aide à l'amélioration des infrastructures, et participer au renforcement de la capacité des acteurs militaires afin de contribuer à la réalisation de sociétés pacifiques et au développement durable.

Au cours des prochaines années, le Fonds européen de la défense intensifiera ses activités et atteindra sa pleine capacité, consistant à coordonner, compléter et augmenter les investissements nationaux en matière de défense, à développer des prototypes et à acquérir des équipements et de la technologie de défense. En raison des limites fixées par les Traités, le budget de l'Union n'est pas en mesure de couvrir tous les domaines d'action de l'Union dans le domaine de la sécurité et défense. Par conséquent, les crédits sont répartis entre la recherche, le développement et les acquisitions<sup>202</sup>. Le volet Recherche, consacré à des technologies et à des produits de défense innovants, verra progressivement son financement augmenter : 25 millions d'euros pour 2017, 90 millions d'euros jusqu'à fin 2019, pour atteindre 500 millions d'euros par an après 2020. Dans le volet Développement et acquisition du FED, les fonds augmenteront également, passant de 500 millions d'euros au total pour 2019 et 2020 à 1 milliard d'euros par an après 2020. En fonction de la portée des travaux du FED après 2020, et de l'issue des débats sur le CFP post 2020, les contributions budgétaires après 2020 pourraient être modifiées. Néanmoins, ces investissements budgétaires importants contribueront à la mise en place d'une véritable Union européenne de défense. Selon un accord conclu entre les États membres, 35 % de leurs dépenses de matériel seront utilisées pour des projets de collaboration. Ces règlements financiers encourageront la poursuite de la coopération entre les États membres. Les armées nationales bénéficieront du Fonds européen de la défense, de même que les entreprises et les instituts de recherche privés. La coopération sera intensifiée au titre de la CSP, récemment créée, non seulement grâce à des politiques communes, mais aussi par la mise en commun des ressources et en renforçant l'efficacité des dépenses pour la paix et la sécurité. La CSP permettra de renforcer la collaboration dans les domaines de l'investissement, du développement des capacités et de la disponibilité opérationnelle –

---

<sup>201</sup> [Modifiant le règlement \(UE\) n° 230/2014 2011. Instrument contribuant à la stabilité et à la paix : les acteurs militaires \(2017-2020\)](#), 2017.

<sup>202</sup> [Fonds européen de la défense](#), communiqué de presse de la Commission européenne, 2017.



des domaines qui, par le passé, ont été financièrement négligés dans certains pays de l'Union. Elle est étayée par le nouvel examen annuel coordonné en matière de défense et par le FED, qui offrira des incitations financières afin de favoriser la coopération en matière de défense depuis la phase de recherche à celle du développement.

La révision à mi-parcours du CFP 2014-2020 appelle à une plus grande souplesse afin de continuer à augmenter la capacité de l'Union à réagir aux événements imprévus et de simplifier les règles et les procédures relatives à la programmation et à la fourniture de l'assistance de l'Union, pour garantir une livraison plus efficace de cette aide<sup>203</sup>. L'objectif est d'accroître la capacité du budget de l'Union à réagir à des événements imprévus et à de nouvelles priorités, dans un contexte où les défis se multiplient à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. À la suite de la réunion du Conseil du 20 juin 2017 au sujet de l'examen à mi-parcours du CFP, des ressources plus importantes sont envisagées dans deux domaines : l'emploi et la croissance et la résolution de la crise migratoire. En particulier, 2,55 milliards d'euros seront consacrés, pour la période 2017-2020, à résoudre la question migratoire, à améliorer la sécurité et à renforcer le contrôle aux frontières extérieures, et 1,39 milliard d'euros seront disponibles pour traiter les causes profondes des migrations. Cette augmentation budgétaire, y compris grâce à des programmes relevant de la rubrique budgétaire « L'Europe dans le monde », est due à la reconnaissance de la forte pression découlant des crises migratoires et des réfugiés qui causeraient des problèmes de sécurité. Des mesures visant à relever ces défis comprennent également l'utilisation d'instruments spéciaux (l'instrument de flexibilité et la réserve d'aide d'urgence), la mise en place d'instruments, comme la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et le Fonds fiduciaire de l'Union pour l'action extérieure, la mise en commun des ressources budgétaires de l'Union et d'autres contributions. En outre, les nouvelles initiatives déjà approuvées ou proposées – telles que la mise en place des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes, le renforcement d'Europol et du Bureau européen d'appui en matière d'asile, la création de l'instrument d'aide d'urgence au sein de l'Union européenne et le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) – auront toutes des implications budgétaires.

L'actuel budget annuel de 292 millions d'euros des garde-frontières et garde-côtes européens devrait être augmenté pour atteindre 335 millions d'euros par an d'ici 2020<sup>204</sup>. Ces nouvelles dépenses de l'Union apportent une réponse aux défis sécuritaires auxquels elle est confrontée et reflètent une compréhension politique selon laquelle la coopération permettrait de fournir des solutions plus efficaces et efficientes. L'évolution future des garde-frontières et des garde-côtes européens dépendra des décisions stratégiques et financières prises dans le CFP post 2020. Selon différents scénarios en cours de discussion, le financement pourrait varier entre 8 et 150 milliards d'euros pour la période de sept ans du prochain CFP (en supposant qu'il serait effectivement un cadre de sept ans). En fonction de l'ampleur du financement, les garde-frontières et les garde-côtes européens pourraient réaliser des activités allant de la fourniture d'équipements et du partage d'informations, à un système de gestion des frontières complet chapeauté par l'Union.

La cybersécurité constitue un nouveau défi pour l'Union dans le domaine de la paix et de la sécurité. L'absence de capacités suffisantes pour contrer les cyberattaques au niveau des États membres exige une coopération renforcée et la mise en commun des

---

<sup>203</sup> A. D'Alfonso, [2014-2020 Multiannual Financial Framework \(MFF\): Mid-term revision](#), EPRS, 2017.

<sup>204</sup> [Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020](#), Commission européenne, février 2018.

ressources au niveau de l'Union. Si l'Union n'investit pas suffisamment de ressources dans ce domaine, ou si elle ne le fait pas rapidement, sa sécurité pourrait être menacée. S'appuyant sur l'Agence européenne pour la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) existante, une Agence européenne pour la cybersécurité permettra de pallier cette faille<sup>205</sup>. En termes budgétaires, cela signifierait une augmentation progressive du budget annuel de l'Agence, de 11 millions d'euros par an à 23 millions d'euros dans quatre ans. Les États membres sont également encouragés à intégrer la cyberdéfense dans le cadre de la CSP et du FED, afin de soutenir des projets de cyberdéfense.

### 6.2.2. Perspectives pour le CFP post 2020

La préparation du CFP post 2020 a lieu alors que l'Union est confrontée à de nombreux défis, mais peut également envisager de multiples possibilités d'évolution<sup>206</sup>. Différentes options sont en cours d'examen, qui ont trait à la durée du CFP, à sa taille ou à la répartition des dépenses. Une question importante concerne également le type de ressources des fonds budgétaires (par exemple une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés, y compris pour le secteur du numérique, ou des revenus dérivant du régime d'échange de droits d'émission), ainsi que l'ampleur des contributions nationales en fonction du revenu national brut (RNB). Ce débat n'est pas uniquement axé sur la modernisation des sources de revenus du budget de l'Union, mais également sur la compensation des incidences budgétaires du Brexit sur le CFP post 2020. La Commission a adopté sa proposition globale pour le CFP post 2020 le 2 mai 2018<sup>207</sup> et des propositions détaillées pour des programmes sectoriels suivront en mai et juin. L'approche globale escomptée du CFP post 2020<sup>208</sup>, qui affecterait aussi les dépenses pour les programmes de paix et de sécurité, consiste à financer et à « faire plus avec moins », et donc à mettre davantage l'accent sur la performance et l'efficacité des dépenses. La tendance vers une flexibilité accrue devrait également être renforcée, en particulier en ce qui concerne le domaine de la paix et de la sécurité.

Aux côtés des domaines de l'emploi et de la croissance, ceux de la coopération sécuritaire et militaire et de la gestion des flux migratoires vers l'Union sont décrits comme prioritaires. Il est donc peu probable qu'ils soient soumis à des coupes budgétaires, même si le budget global de l'Union est réduit. Ces domaines sont considérés comme des vecteurs de la valeur ajoutée européenne et sont véritablement constitutifs de l'intérêt général européen. Un renforcement de la coopération au niveau de l'Union est donc encouragé. Garantir les financements à destination de tels programmes nécessite toutefois de transférer des fonds depuis des priorités existantes, d'utiliser plus efficacement les fonds existants ou de compenser l'impact budgétaire du Brexit (par des contributions supplémentaires des États membres au budget de l'Union en fonction de leur RNB ou par l'introduction de nouvelles ressources propres).

Un autre point de discussion concernant le CFP post 2020 est la « budgétisation », c'est-à-dire l'intégration dans le budget de l'Union, des mécanismes hors budget. Une rationalisation des mécanismes financiers contribuerait à l'efficacité et à la synergie de

---

<sup>205</sup> Commission européenne, [État de l'Union 2017 - Cybersécurité : La Commission dote l'UE de moyens supplémentaires pour répondre aux cyberattaques](#), 2017.

<sup>206</sup> [Legislative package for the Multi-annual Financial Framework beyond 2020](#), Processus législatif, Parlement européen, février 2018.

<sup>207</sup> [Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend](#), Commission européenne, communiqué de presse, 2 mai 2018.

<sup>208</sup> [Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020](#), Commission européenne, février 2018.

leur mise en place, mais aussi à leur transparence et à leur responsabilisation (le Fonds européen de développement en est un bon exemple dans le domaine de la paix et de la sécurité). Il est également suggéré d'introduire plus largement, mais seulement le cas échéant, des instruments financiers innovants, des fonds fiduciaires ou des ressources externes, qui seront en mesure d'attirer des ressources privées (le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures est à son tour un bon exemple d'un tel instrument dans le domaine de la paix et de la sécurité.)

Toutes ces caractéristiques attendues du budget de l'après-2020 devraient encore renforcer la capacité de l'Union à répondre aux défis extérieurs et à maintenir son rôle sur la scène internationale, de la coopération internationale, la gestion des migrations, l'investissement, la gouvernance, les droits de l'homme et l'état de droit, à la promotion des objectifs de développement durable, l'aide humanitaire, la réaction aux crises et la prévention des conflits.

### **6.3. L'Union européenne, acteur de la paix et de la sécurité ?**

Le monde d'aujourd'hui est plus pacifique qu'il ne l'a jamais été au cours de ces derniers siècles. L'Europe, en particulier, a connu une longue période de paix durable depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Cette période coïncide avec l'existence de l'Union européenne, qui est elle-même le produit d'un engagement en faveur de la paix et de la sécurité grâce à la coopération et à l'intégration fonctionnelles, en bref, grâce à sa cohésion sans cesse croissante. La complexité croissante de l'environnement dans lequel agit l'Union a cependant soulevé des inquiétudes quant à la préservation de la sécurité, y compris au sein de ses propres frontières, et quant à son efficacité à promouvoir la paix dans le monde. Ces préoccupations ne se reflètent pas seulement dans les initiatives politiques lancées par les institutions de l'Union ces dernières années, mais aussi dans les sondages d'opinion publique de l'Union, dans lesquels les citoyens font de plus en plus référence à la sécurité comme étant une priorité absolue pour l'élaboration de politiques au niveau européen.

L'action extérieure de l'Union, qui comprend la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que d'autres domaines d'engagement auprès du reste du monde (comme le commerce, le développement et l'aide humanitaire), a toujours été guidée par son propre modèle d'intégration, de sécurité collective et de multilatéralisme, et par son attachement aux principes des Nations unies. La stratégie globale de l'année 2016, qui guide la politique étrangère de l'Union, réitère son attachement à la promotion d'un ordre mondial fondé sur des règles et dont le multilatéralisme constitue un principe essentiel, faisant ainsi écho à l'esprit du traité de Lisbonne. Cet attachement est souligné de manière continue par le Parlement européen, qui, renforcé par les Traités dans le domaine de la politique étrangère de l'Union européenne, a apporté un élément de plus forte légitimité et de représentation démocratique à l'action de l'Union européenne sur la scène internationale.

En ligne avec les dispositions des Traités et conformément à la stratégie globale, la recherche de la paix et de la sécurité par l'Union européenne est effectuée au moyen d'une vision d'ensemble du système international. Reconnaissant le lien entre la démocratie et de la paix, l'Union européenne a développé un large éventail d'outils afin de promouvoir la démocratie dans les pays tiers. Ces outils vont du dialogue politique et sur les droits de l'homme, au soutien aux défenseurs des droits de l'homme et à la société civile, de l'aide au développement pour une bonne gouvernance à l'état de droit

et à la conditionnalité consacrée dans ses accords commerciaux bilatéraux et ses accords de coopération et dans ses préférences commerciales unilatérales.

Dans le même temps, l'Union a réorienté sa politique de développement afin de cibler les pays fragiles et touchés par des conflits, grâce au nouveau consensus européen pour le développement (2017). En conformité avec les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) et la notion de « résilience » exposée dans la stratégie globale de l'Union européenne, le nouveau consensus européen souligne que la coopération au développement est un instrument central de la prévention des conflits violents et de la réduction de leurs conséquences néfastes. L'Union fait également son possible pour construire sa propre résistance aux chocs découlant principalement des conflits extérieurs, à savoir la « crise » migratoire et les attentats terroristes commis sur son territoire.

Dans ce contexte, la stratégie globale fait partie d'un élan renouvelé pour une politique de sécurité et de défense de l'Union plus efficace et plus efficiente. Des initiatives telles que la coopération structurée permanente (CSP), le Fonds européen de la défense, et la modernisation des missions et des opérations de la PSDC pour faire face aux nouvelles menaces, telles que la cybersécurité, ne sont que quelques-unes des mesures prises dans cette direction. À travers l'élaboration progressive d'une politique de défense européenne, l'Union européenne vise non seulement à travailler en coopération et complémentarité avec l'OTAN, mais aussi à apporter de la valeur ajoutée à la défense européenne, par exemple en coordonnant les efforts des États membres de l'Union pour plus d'efficacité en matière d'achats militaires et de développement des capacités et en engageant, pour la première fois, des fonds européens pour la recherche en matière de défense.

Les défis géopolitiques et financiers, dont ceux posés par le Brexit, continueront à influencer les décisions politiques des institutions de l'Union et des États membres dans les années à venir. De nouveaux types de menaces et des facteurs déstabilisants tels que le changement climatique, le terrorisme et la migration non contrôlée, obligent à faire preuve d'innovation et à trouver de nouveaux types de ressources et de solutions. Or, comme cette étude l'a montré, ces défis ont, à bien des égards, renforcé l'engagement pris de préserver et de promouvoir la paix et la sécurité et ont conduit à une détermination politique renouvelée sur tous les fronts. La multiplication des nouvelles stratégies et initiatives dans tous les domaines d'action de l'Union liés à la paix et à la sécurité, depuis le développement, l'aide humanitaire et la défense, jusqu'aux relations UE-ONU et la non-prolifération nucléaire, est plus qu'évidente dans les chapitres précédents. Sur la base des délais de publication et d'exécution des différentes actions concernées, les années à venir devraient se poursuivre dans le même sens. Il s'agira prioritairement d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'Union européenne, acteur global de la paix et de la sécurité, en regroupant les facettes des pouvoirs normatif, de persuasion et de coercition et en s'adaptant avec stratégie, détermination et résilience à un monde en rapide évolution.

## 7. Principales références

Camdessus M., *Vers le monde de l'horizon 2050*, Paris, Fayard, 2017.

Collier P. et Rohner D., [Democracy, Development, and Conflict](#), *Journal of the European Economic Association* 6, n° 2-3 (avril 2008), p. 531-540.

Dobрева A., [European Instrument for Democracy and Human Rights](#), EPRS, 2015.

Institute for Economics and Peace. [Global Peace Index](#), 2017.

Ioannides I., [EU external financing instruments and the post-2020 architecture: European Implementation Assessment](#), EPRS, 2018.

Lazarou E., avec Littlehale M., [EU-NATO cooperation and European defence after the Warsaw Summit](#), EPRS, 2016.

Mogherini F., haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, [Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), juin 2016.

Pawlak P., [A global strategy on foreign and security policy for the EU](#), EPRS, 2017.

Reiter D., ['Is Democracy a Cause of Peace?'](#), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, janvier 2017.

Uwe S. et Cervellati M., [Democratising for peace](#), *Oxford Economic Papers* 66 (2014), p. 774-797.





---

Cette publication est le premier panorama sur la paix et la sécurité produit par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS). Cette série est destinée à analyser et à expliquer la contribution de l'Union européenne à la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde grâce aux différentes dimensions de sa politique extérieure. L'étude fournit une vue d'ensemble de la situation actuelle. Elle introduit tout d'abord le concept de paix et décrit la nature changeante de l'environnement géopolitique. Elle aborde ensuite le rôle central de la promotion de la paix et de la sécurité dans l'action extérieure de l'Union et procède à une analyse de la recherche en pratique de ces principes dans trois domaines principaux de la politique de l'Union européenne : le développement, le soutien à la démocratie et la sécurité et la défense. Elle conclut par une analyse des perspectives pour l'avenir.

Une étude parallèle, publiée séparément, est consacrée plus spécifiquement aux efforts de paix de l'Union européenne dans les Balkans. Les deux études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la paix, en juin 2018.

---

Publication du  
**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen*



PE 620.207  
ISBN 978-92-846-2936-7  
doi:10.2861/13456

*Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.*