
Paix et sécurité en 2020

Panorama et
perspectives de
l'action de l'Union
européenne



ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteure principale: Elena Lazarou
Service de recherche pour les députés
PE 652.041 – Septembre 2020

FR

Paix et sécurité en 2020

Panorama et perspectives de l'action de l'Union européenne

La présente étude est le troisième volet des perspectives de l'Union pour la paix et la sécurité élaborées par le Service de recherche du Parlement européen. 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.

Cette étude offre un panorama des questions y afférentes 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, au regard de l'évolution des rapports de force à l'échelle mondiale et des répercussions de la Covid-19. Elle s'inscrit ensuite dans la logique des séries annuelles en se concentrant sur la promotion de la paix et de la sécurité dans l'action extérieure de l'Union. En établissant un lien avec l'Indice Normandie, qui mesure les menaces pour la paix et la démocratie à l'échelle mondiale sur la base de la stratégie globale de l'Union, chaque chapitre de l'étude analyse une menace spécifique pour la paix et passe en revue les actions déployées par l'Union pour conjurer les risques y afférents. L'étude traite notamment des conflits violents, de la prolifération des armes de destruction massive, du changement climatique, des cyberattaques, de la désinformation et du terrorisme. La recherche de la paix dans l'Union est vue comme un objectif ancré dans plusieurs domaines d'action de l'Union, notamment le développement, le soutien à la démocratie, l'aide humanitaire, la sécurité et la défense. L'étude conclut sur les perspectives pour l'avenir.

Une étude parallèle, publiée séparément, est consacrée plus spécifiquement aux efforts de paix de l'Union européenne au Sahel. Les deux études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la paix, qui se tiendra en octobre 2020.

AUTEURS

Elena Lazarou, avec la contribution de Naja Bentzen, d'Alina Dobрева, de Beatrix Immenkamp, de Tania Latici, de Velina Lilyanova, d'Eric Pichon, de Martin Russell, de Branislav Stanicek, et d'Ionel Zamfir, membres du Service de recherche du Parlement européen (EPRS), et de Tessa Fardel, assistante de recherche.

Les graphiques ont été réalisés par Samy Chahri et Nadejda Kresnichka-Nikolchova.

Ce document est une mise à jour de «Paix et sécurité en 2019», publié en mai 2019 en vue du Forum Normandie pour la paix 2019. Il a été rédigé par le service de recherche pour les députés de la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat général du Parlement européen.

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: eprs@ep.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traductions: DE, FR

Manuscrit achevé en août 2020.

CLAUDE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document a été préparé à l'attention des députés au Parlement européen et du personnel de cette institution comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Bruxelles © Union européenne, 2020

Crédits photo: © xyz/Adobe Stock.

PE 652.041
ISBN: 978-92-846-7002-4
DOI: 10.2861/77291
QA-04-20-452-FR-N

eprs@ep.europa.eu
<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)
<http://epthinktank.eu> (blog)

Synthèse

La promotion de la paix et de la sécurité au niveau mondial est un objectif fondamental et un pilier central de l'action extérieure de l'Union européenne, sur le modèle de son propre projet de paix. Tant au sein de l'Union qu'au-delà de ses frontières, nombre de citoyens attendent de l'Union qu'elle obtienne des résultats dans ce domaine crucial. Néanmoins, la dégradation de la situation sur le plan de la sécurité au cours de ces dix dernières années pose d'importants problèmes. 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'Union a redoublé d'efforts afin d'œuvrer en faveur de la paix et de la sécurité dans plusieurs domaines d'action clés.

Selon l'indice mondial de la paix, la paix dans le monde s'est détériorée en 2019, reflétant l'instabilité de l'environnement géopolitique. En outre, le multilatéralisme, élément central de l'identité de l'Union et de sa politique étrangère et pierre angulaire de son approche en matière de paix et de sécurité, est soumis à une pression croissante de la part d'autres systèmes de valeurs et idéologies, notamment en raison des effets de la pandémie de coronavirus.

La pandémie de Covid-19 a exacerbé des tendances préexistantes, qui annonçaient l'avènement d'un environnement géopolitique international plus concurrentiel, caractérisé par d'importantes luttes de pouvoir et par l'affaiblissement des garanties de sécurité multilatérales. Au vu de ces tendances, la nouvelle Commission européenne, présidée par Ursula von der Leyen depuis 2019, s'est engagée, avec le soutien du Parlement européen élu la même année, à renforcer l'action extérieure de l'Union. Ses principaux objectifs sont toujours ceux prévus par les traités fondateurs, dont la paix.

Les valeurs et les objectifs fondamentaux de l'Union européenne façonnent tous les aspects de son action extérieure, notamment 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 l'action en faveur de la résilience et du renforcement des capacités dans le monde. Si promouvoir la paix reste l'objectif de la politique étrangère de l'Union européenne, y parvenir nécessite également de comprendre le concept et ses composantes. Ainsi, évaluer la paix et les menaces qui planent sur elle est un exercice d'une importance grandissante. Dans ce contexte, l'Indice Normandie tente de mesurer les menaces pour la paix sur la base de variables identifiées par la stratégie globale de l'Union. Le service européen pour l'action extérieure (SEAE) mène lui-même une analyse détaillée des menaces en 2020 dans le cadre des projets d'élaboration d'orientations stratégiques de l'Union.

L'Union a sensiblement amplifié sa contribution à la lutte contre les menaces qui pèsent sur la paix, la sécurité et la démocratie à l'échelle mondiale grâce à la législation, à des financements et à la mise en place de nouvelles structures et initiatives. L'Union consacre une part importante de ses aides aux États fragiles et aux problématiques liées à la préservation de la paix. Le «nouveau consensus pour le développement» de l'Union met l'accent sur 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, qui sont les principales victimes de crises humanitaires. Grâce à la mise en œuvre de stratégies globale, l'Union a su 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. Dans le cadre de la PSDC, l'Union mène dix-sept missions et opérations, ce qui en fait l'un des principaux partenaires de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour le maintien de la paix.

En 2019, l'Union a poursuivi ses travaux en matière de lutte contre les nouvelles menaces pour la paix, telles que la désinformation, les cyberattaques et le changement climatique. De nouveaux éléments visant à renforcer les capacités de l'Union en matière de sécurité et de défense, lancés sous l'égide de la Commission européenne précédente et sous la législature précédente du Parlement européen, sont mis en œuvre pour renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne, y compris sa capacité à œuvrer pour la paix et la sécurité. Ces éléments de pouvoir coercitif, associés à la longue expérience de l'Union dans la mise en œuvre de son pouvoir d'influence, forment l'épine dorsale de son action en faveur de la paix et de la sécurité.

L'Union poursuit également ses travaux multilatéraux à l'échelle mondiale et régionale afin de contrer les menaces internationales, telles que la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les crises sanitaires mondiales, y compris les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus dans le monde. L'Union tient systématiquement compte de son voisinage dans son action afin de renforcer la résilience et de défendre la paix et la démocratie, toutes deux mises en péril par les répercussions de la crise sanitaire.

L'environnement mondial devrait encore se complexifier, notamment en raison des effets de la pandémie de coronavirus. Les menaces nouvelles, telles que les cyberattaques, les campagnes de désinformation et d'influence étrangère, requièrent de nouveaux types de réponses multiformes. Bien que l'Union ait accompli des progrès notables sur la voie du renforcement de sa présence et de son efficacité dans le domaine de la paix et de la sécurité, il reste beaucoup à faire. Les propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'après-2020, axées sur la rationalisation des différents programmes et instruments de l'Union européenne, permettraient une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux menaces imprévues et mettre en œuvre des instruments financiers innovants. La quête de souplesse, d'efficacité et d'innovation est sous-tendue par l'objectif stratégique de donner à l'Union les moyens d'agir au niveau mondial en tant que garante de la paix et de la sécurité, tout en s'adaptant aux nouvelles réalités de l'ordre international et à la rapide évolution de la technologie, de l'environnement et de la société qui marque notre époque. L'autonomie stratégique et la capacité d'anticipation seront des outils inestimables pour atteindre ces objectifs.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1. La paix et la sécurité dans le contexte du coronavirus	1
1.2. Une Union européenne géopolitique dans un environnement de sécurité instable	4
1.3. L'Union européenne et l'objectif de paix et de sécurité	9
1.4. De la stratégie globale à la Commission géopolitique	13
1.5. Évaluation des menaces pour la paix: l'Indice Normandie	27
1.6. Dans quelle mesure l'UE est-elle pacifique?	30
2. L'action de l'Union européenne pour lutter contre les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité	31
2.1. Non-prolifération des armes de destruction massive	31
2.2. Le soutien à la démocratie pour les États fragiles	40
2.3. Prévenir les conflits violents: sécurité et développement.	47
2.4. Répondre à l'(in)sécurité cybernétique et aux technologies de rupture	58
2.5. Lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère	66
2.6. Lutte contre le terrorisme	72
2.7. Lutte contre l'insécurité énergétique	81
2.8. Atténuation de l'impact du changement climatique sur la sécurité	89
2.9. Gestion des crises économiques	95
3. Au-delà de 2020: les futures mesures de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité:	101
3.1. Paix et sécurité dans un monde post-coronavirus: de l'importance de la prévoyance	101
3.2. Travailler avec les pays du voisinage	105
3.3. Construire l'autonomie stratégique de l'Union dans le domaine de la défense et au-delà	107
3.4. Conclusions	112

Liste des graphiques

Figure 1 – Les pandémies dans les documents stratégiques du P5+1	3
Figure 2 – Menaces pour la paix et la sécurité dans l'environnement mondial actuel	5
Figure 3 – Menaces pour la paix et la sécurité recensées dans les documents stratégiques	7
Figure 4 – Évolution des dépenses militaires des principaux acteurs mondiaux au cours de la dernière décennie	8
Figure 5 – Sanctions de l'Union	12
Figure 6 – Paix et sécurité: qui fait quoi au sein des institutions de l'Union?	15
Figure 7 – Soutien aux politiques de l'Union	16
Figure 8 – Préférences en faveur d'une augmentation des dépenses de l'Union dans différents domaines d'action	17
Figure 9 – Les préoccupations des citoyens européens	17
Figure 10 – Les préoccupations des citoyens européens	18
Figure 11 – Planification financière 2014-2020	20
Figure 12 – Rubrique budgétaire «L'Europe dans le monde», 2020 (en millions d'euros)	23
Figure 13 – Rubrique 6, CFP 2021-2027 (proposition de la Commission, mai 2020).	26
Figure 14 – «Un spectre violence-paix et des manifestations de violence et de paix»	27
Figure 15 – Indice Normandie, 2020.	29
Figure 16 – Profil de paix des 27 États membres de l'UE	30
Figure 17 – Les armes nucléaires dans le monde en 2020	31
Figure 18 – Programme nucléaire iranien – Chronologie	34
Figure 19 – Aide publique au développement en faveur des gouvernements et de la société civile dans le monde en 2018	43
Figure 20 – Part de l'APD de l'Union et des États membres pour les pouvoirs publics et la société civile octroyée à des États fragiles	44
Figure 21 – MOE menées par l'UE entre 2006 et 2019 dans les pays fragiles	46
Figure 22 – Le coût économique de la violence excède 40 % du PIB dans trois États.	48
Figure 23 – Nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë par principaux facteurs (2019)	48
Figure 24 – Missions et opérations de la PSDC	56
Figure 25 – Aperçu du cyberespace	61
Figure 27 – Éléments de preuve attestant d'une augmentation de 150 % du nombre de pays pratiquant la manipulation organisée des médias sociaux entre 2017 et 2019	67
Figure 28 – Vue d'ensemble de l'action conjointe et coordonnée de l'Union contre la désinformation.	70

Figure 29 – Attaques terroristes et arrestations pour terrorisme, États membres de l'Union (EU-28), 2018.	74
Figure 30 – Dépendance énergétique de l'Union européenne	83
Figure 31 – Consommation d'énergie de l'Union européenne	83
Figure 32 – Principaux pays fournisseurs de gaz de l'UE et principales routes d'approvisionnement	85
Figure 33 – Déplacement interne de personnes en raison de catastrophes naturelles, 2019	90
Figure 34 – Les 15 pays les plus vulnérables au changement climatique	92
Figure 35 – Temps de paix déflationnistes et temps de guerre inflationnistes	96
Figure 36 – Prévisions de croissance du PIB mondial	98
Figure 37 – Assistance macrofinancière de l'Union pendant la crise du coronavirus	100
Figure 38 – Difficultés rencontrées dans tout processus politique	101
Figure 39 – Distribution géographique des vulnérabilités simultanées au coronavirus en matière de santé, de dette et de commerce	104
Figure 40 – Initiative d'investissement en réaction au coronavirus: Balkans occidentaux (mars 2020)	107
Figure 41 – Projets de la CSP pertinents pour faire face aux pandémies (liste non exhaustive)	109
Figure 42 – Acteurs de la mobilité militaire	111
Figure 43 – États membres de l'Union, de la CSP et de l'OTAN	112

Liste des principaux acronymes utilisés

TCA:	Traité sur le commerce des armes
EACD:	Examen annuel coordonné en matière de défense
CBRN:	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
PESC:	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC:	Politique de sécurité et de défense commune
SAP:	Système d'alerte précoce de l'Union européenne en matière de conflits
ICD:	Instrument de coopération au développement
DEVCO:	Direction générale de la coopération internationale et du développement
ECHO:	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
AED:	Agence européenne de défense
PAED:	Plan d'action européen de la défense
FED:	Fonds européen de développement
BITDE:	Base industrielle et technologique de la défense européenne
UED:	Union européenne de la défense
SEAE:	Service européen pour l'action extérieure
CEE:	Communauté économique européenne
IFE:	Instruments de financement extérieur
FEDD:	Fonds européen pour le développement durable
AELE:	Association européenne de libre-échange
BEI:	Banque européenne d'investissement
IEDDH:	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
MPE:	Mandat de prêt extérieur
IEV:	Instrument européen de voisinage
SES:	Stratégie européenne de sécurité
EUCAP:	Mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités
SGUE:	Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne,
EUNAVFOR:	Force navale placée sous la direction de l'Union européenne
EUTM:	Mission de formation de l'Union européenne
PIB:	Produit intérieur brut

GFEA:	Fonds de garantie relatif aux actions extérieures
AIEA:	Agence internationale de l'énergie atomique
IcSP:	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IEP:	Institut pour l'économie et la paix
PDI:	personnes déplacées à l'intérieur de leur pays
IpG:	Instrument pour le Groenland
IdS:	Instrument de stabilité
IGAD:	(Afrique de l'Est) Autorité intergouvernementale pour le développement
Traité FNI:	Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire
ICSN:	Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire
IAP:	Instrument d'aide de préadhésion
PAGC:	Plan d'action global commun avec l'Iran
MERCOSUR:	Marché commun du sud
CFP:	Cadre financier pluriannuel
OTAN:	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
TNP:	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
APD:	Aide publique au développement
PCIA:	Méthodologie d'évaluation de l'incidence sur la paix et les conflits
CPD:	Cohérence des politiques au service du développement
CSP:	Coopération structurée permanente
IP:	Instrument de partenariat
OMP:	Opérations de maintien de la paix
RBPA:	Méthodologie d'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix
ODD:	Objectifs de développement durable de l'ONU
SHARE:	Appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique
Traité UE:	Traité sur l'Union européenne
ONU:	Organisation des Nations unies
AGNU:	Assemblée générale des Nations unies
ADM:	Armes de destruction massive

1. Introduction

«Bien que la pandémie de Covid-19 soit avant tout une crise sanitaire, ses conséquences sont bien plus étendues. Cette pandémie menace aussi sérieusement le maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale et risque d'aggraver les troubles sociaux et la violence, ce qui compromettrait notre capacité à lutter contre la maladie.»

[António Guterres](#), secrétaire général des Nations unies, avril 2020.

1.1. La paix et la sécurité dans le contexte du coronavirus

Le premier semestre 2020 a été marqué par ce qui est sans doute la crise multidimensionnelle la plus grave jamais rencontrée à ce jour au XXI^e siècle. Du fait de la pandémie de Covid-19, du confinement mondial qui a suivi, ainsi que des conséquences sur les populations, l'économie, la société, les idées et les identités, il a fallu repenser et reconsidérer des notions qui faisaient partie intégrante du glossaire de la communauté politique. La mondialisation, la liberté de circulation et les libertés individuelles sont désormais assorties de nouvelles nuances. Il en va de même pour la paix et la sécurité.

La pandémie de Covid-19 a entraîné une remise en question la conception mondiale de la paix et de la sécurité comme celle-ci n'en a vraisemblablement plus connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle a dévoilé une faiblesse majeure de l'action déployée en faveur de la paix, de

La pandémie de coronavirus: vue d'ensemble

Différentes formes de pandémies virales ont menacé le monde au cours des dernières années, notamment le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) au début des années 2000, le syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS) en 2015, et le virus Ebola en 2018. Toutefois, la pandémie de Covid-19, qui s'est déclarée mi-novembre 2019 en Chine continentale et s'est propagée à travers le monde, représente une crise sanitaire mondiale d'une ampleur sans précédent dans le passé récent. En juillet 2020, le coronavirus avait infecté plus de 12,5 millions de personnes dans 188 pays du monde, provoquant plus de un demi-million de décès enregistrés et le confinement de plus de 3 milliards de personnes. [Selon](#) le Fonds monétaire international (FMI), l'économie mondiale se contractera de 4,9 % en 2020, un effondrement sans égal depuis la Grande Dépression des années 30.

la sécurité et de la prospérité: l'inattendu. La préparation à la lutte contre des menaces non traditionnelles, à l'échelle mondiale et au sein de l'Union, a été mise à l'épreuve et s'est révélée, si ce n'est inadéquate, insuffisante. Comme l'illustrent certains des documents stratégiques majeurs publiés par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (CSNU) et l'Allemagne, la conception de la santé en tant que problème du point de vue de la paix et de la sécurité avait évolué ces dernières années. Différentes réponses ont été apportées à cette évolution et elles n'ont, pour la plupart, jamais été testées à cette échelle (voir [figure 1](#)).

Josep Borrell, haut représentant et vice-président (HR/VP), déclarait lors de son allocution devant le Conseil de sécurité en mai 2020: «La pandémie de coronavirus a mis en évidence les fragilités d'un monde hypermondialisé et interdépendant. Nous devons en tirer les enseignements et prendre au sérieux le fait que la santé humaine et la santé de la planète sont liées, ainsi que le fait que les inégalités nous rendent plus vulnérables».¹

Dans le sillage de la pandémie, des dirigeants et des spécialistes du monde entier ont reconnu que les menaces pour la paix et la sécurité peuvent découler de sources et d'événements qui ne sont pas

¹ Le haut représentant de l'Union et vice-président de la Commission, Josep Borrell, [Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies: Allocution d'ouverture](#), mai 2020.

associés aux conceptions traditionnelles des menaces pour la sécurité, tels que des virus et des phénomènes météorologiques extrêmes. De même, les implications et les effets de la Covid-19 sur l'économie, la désinformation, la cybersécurité, la démocratie, la fragilité des États, l'insécurité énergétique, les conflits violents, le terrorisme et les armes de destruction massive illustrent l'ampleur des défis qui se posent au regard de l'action en faveur de la paix et de la sécurité, l'un des principaux objectifs de l'Union et de sa politique étrangère. Dans un monde déjà marqué par des tensions géopolitiques accrues et des garanties de sécurité faiblissantes, le coronavirus est un nouvel obstacle de taille sur la voie de la réalisation de cet objectif.

Figure 1 – Les pandémies dans les documents stratégiques du P5+1

CHINE

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

Les menaces pour l'espace et la cybersécurité risquent d'être importantes et les risques liés aux questions sécuritaires non traditionnelles que posent les catastrophes naturelles et les grandes épidémies sont en augmentation.



RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«Comme l'indique le règlement sur la participation des forces armées chinoises aux interventions d'urgence et aux secours en cas de catastrophe, les forces armées chinoises sont principalement chargées [...] du contrôle des épidémies et des soins médicaux, de l'élimination ou du contrôle d'autres menaces majeures, des situations dangereuses [...]»

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

China's 2019 National Defence in the New Era

ÉTATS-UNIS

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

L'apparition naturelle d'épidémies de virus tels qu'Ebola ou le SARS ainsi que les attentats délibérés à l'antrax de 2001 aux États-Unis ont apporté la preuve que les menaces biologiques ont une incidence sur la sécurité nationale en entraînant des décès, en provoquant des pertes financières et en contribuant à saper la confiance vis-à-vis des institutions publiques.



RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«Nous collaborerons avec les autres pays pour détecter et limiter rapidement les épidémies afin d'éviter la propagation de la maladie [...] nous encouragerons les autres pays à investir dans les systèmes de soins de santé de base et à renforcer la sécurité sanitaire mondiale; [...] nous collaborerons avec nos partenaires pour que les laboratoires qui manipulent des pathogènes dangereux mettent en place des mesures de sûreté et de sécurité»
«nous renforcerons nos interventions d'urgence et nos systèmes de coordination unifiés pour identifier rapidement les épidémies, mettre en place les mesures de confinement sanitaire permettant de limiter la propagation de la maladie et fournir des soins médicaux d'urgence, y compris des traitements permettant de sauver des vies»

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

US National Security Strategy, 2017

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

«Le risque existe notamment d'une nouvelle pandémie hautement pathogène et à forte létalité résultant, par exemple, de l'émergence d'un nouveau virus franchissant la barrière des espèces ou d'un virus échappé d'un laboratoire de confinement» (livre blanc)
«Le risque d'émergence d'un nouveau virus franchissant la barrière des espèces ou échappant à un laboratoire de confinement est réel. De même, l'interconnexion des filières alimentaires génère des risques sur la santé humaine et offre un terrain propice à d'éventuelles actions «agro-terroristes». Plus grave encore, la diffusion des biotechnologies pourrait permettre à des groupes terroristes de conduire des attaques biologiques sophistiquées» (revue stratégique)



FRANCE

RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«Suite à l'épisode de pandémie grippale de 2009, le plan élaboré en 2011, définit plusieurs stades auxquels sont associés un certain nombre de mesures concrètes. Le plan national de prévention et de lutte contre la pandémie grippale est à la fois un document de référence pour la préparation et un guide d'aide à la décision en situation pandémique» (Plans de défense; section: Les plans sanitaires)

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013
Plans de défense, actions de prévention, gestion de crise, 2016
Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, 2017

ROYAUME-UNI

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

«L'émergence et la propagation de microbes susceptibles de provoquer une pandémie ainsi que la généralisation de la résistance aux médicaments, dont la résistance aux antimicrobiens, sont particulièrement inquiétantes. Elles nécessiteront une action plus large et mieux coordonnée à l'échelon local, national, régional et mondial. Aucun pays n'est en mesure de réagir seul à de telles menaces transnationales»
«Nous avons choisi de nous investir et de diriger l'action internationale dans deux grands domaines de risque au niveau mondial qui menacent la stabilité internationale et la sécurité à long terme du Royaume-Uni: le changement climatique et la sécurité sanitaire»



RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«Le Royaume-Uni s'est posé en chef de file de partenariats internationaux pour lutter contre la résistance aux antimicrobiens et d'autres menaces pour la sécurité sanitaire mondiale»
«Nous allons publier une stratégie nationale de biosécurité en 2016 pour lutter contre le risque d'épidémie de maladies naturelles et le risque, moins probable, d'utilisation de matériel biologique pour provoquer une attaque délibérée»
«(...) soutenir l'Organisation mondiale de la santé pour qu'elle puisse identifier les urgences sanitaires mondiales et y réagir plus rapidement»
«Nous investirons davantage dans le réseau britannique des vaccins d'ici 2020 [...] Nous investirons également dans de vastes actions innovantes de recherche-développement [...] Nous mettrons en place une nouvelle équipe d'experts en matière de réaction rapide qui sera déployée pour aider les pays à étudier et à contrôler les épidémies»

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, 2015

ALLEMAGNE

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

«L'apparition de pathogènes particulièrement infectieux, même à l'échelon local et d'une ampleur limitée, risque de submerger les structures et de provoquer la désagréation des soins médicaux et de l'ordre public. Une déstabilisation régionale peut en découler. Parallèlement, il existe un risque de propagation de pathogènes à l'échelon régional ou mondial. Outre le danger immédiat qu'elle présente pour la population, cette situation comporte des risques systémiques. Ils peuvent découler d'une surcharge du système national et international de soins de santé, de la perturbation massive des transports et des systèmes économiques ou de la quarantaine imposée aux zones affectées»



RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«L'acheminement rapide, en fonction des besoins, de matériel et de personnel spécialisé dans les zones difficiles d'accès et une prévention effective par des mesures d'éducation sur place et de protection sanitaire constituent des défis de taille. L'Allemagne soutient la prévention et la gestion de ces défis notamment par l'optimisation des capacités de coordination et de gestion des crises d'organisations multilatérales telles que l'OMS (...), le soutien d'instruments européens existants dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union (corps médical européen) et la mise en place d'un contingent de médecins et de spécialistes à l'échelon national et européen ainsi que des capacités logistiques permettant leur acheminement rapide vers les zones de crise»

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

Livre blanc sur la politique de sécurité et l'avenir de l'armée fédérale

RUSSIE

RÉFÉRENCE À LA MENACE DE PANDÉMIE

«Les épidémies se propagent, souvent provoquées par de nouveaux virus auparavant inconnus». Les risques pour la sécurité nationale dans le domaine de la protection de la santé publique proviennent de l'émergence d'épidémies et de pandémies, de la propagation massive de maladies [...] «le développement des soins de santé et le renforcement de la santé de la population de la Fédération de Russie constituent le domaine le plus important pour garantir la sécurité nationale»



RÉPONSE STRATÉGIQUE PROPOSÉE

«Les objectifs de la politique publique de protection de la santé de la population sont la prévention des maladies, la prévention de l'apparition de maladies dangereuses pour d'autres, l'amélioration de l'accès de la population aux soins médicaux»
«[...] la mise en place d'un système de contrôle et de surveillance publics de l'environnement et de suivi public de l'environnement [...] le contrôle des radiations, des déchets chimiques et des déchets présentant un danger biologique et le respect de normes sanitaires et épidémiologiques et de santé publique pour l'eau potable, l'atmosphère et les sols»
«la mise en place de conditions permettant de développer le secteur pharmaceutique et de réduire sa dépendance à l'égard de fournisseurs étrangers en termes de matières premières et de technologies»
«la définition des compétences et des responsabilités des organes fédéraux du pouvoir de l'Etat, des organes de pouvoir des composantes de la Fédération de Russie et des organes des autorités locales en matière de protection de la santé publique»

DOCUMENTS STRATÉGIQUES

Stratégie nationale de sécurité 2015

Source: EPRS, sur la base de documents cités dans le texte.

1.2. Une Union européenne géopolitique dans un environnement de sécurité instable

Affirmer que le monde sort d'une période relativement stable pour entrer dans une ère de transformation profonde de l'ordre international n'a rien de nouveau. L'instabilité et la rupture ont marqué cette dernière décennie et conduit à une adaptation et à une transformation permanentes aux niveaux local, régional et mondial. Pour certains analystes, l'instabilité à l'échelon mondial est «la nouvelle normalité»², dont les troubles et les tensions ont progressivement remplacé la relative stabilité qu'a connue le monde pendant deux décennies. Les conflits se sont multipliés depuis 2012, et, pour la première fois depuis dix ans, 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 risques majeurs pour la sécurité, la paix et la stabilité dans le monde. Pour appréhender le panorama des risques actuels au niveau mondial, il faut recourir à des concepts et à des connaissances qui vont bien au-delà des interprétations traditionnelles des notions de guerre et de paix. C'est pourquoi l'Union recense les grandes tendances et les catalyseurs dans le cadre d'exercices réguliers, tels que le mécanisme du système d'analyse stratégique et politique européen (ESPAS)³, qui prend en compte un grand nombre de variables nationales et internationales. Le rapport 2019 de l'ESPAS, intitulé «Tendances mondiales à l'horizon 2030», s'intéresse aux menaces conventionnelles, telles que l'escalade militaire et l'instabilité internationale, mais il traite également du changement climatique, de la démographie, de l'urbanisme, de l'énergie, des migrations et de la robotique⁴. De même, en 2019, une enquête du Forum économique mondial classe les menaces environnementales, telles que les phénomènes météorologiques extrêmes, l'échec des efforts d'atténuation du changement climatique et les catastrophes naturelles, parmi les trois premiers risques mondiaux du point de vue de la probabilité de survenance et des répercussions, aux côtés des armes de destruction massive, de la falsification de données et des cyberattaques⁵. Le caractère multidimensionnel des menaces émergentes impose l'adoption de nouvelles approches pour la paix et la sécurité qui fusionnent les notions conventionnelles de pouvoir avec de nouvelles méthodes scientifiques, notamment la prévision, afin d'évaluer l'incidence de variables telles que les ressources naturelles, la démographie et la technologie dans la formulation d'une ligne d'action. Selon les termes de la stratégie globale de l'UE (SGUE), «nous vivons dans un monde d'imprévisibilité prévisible» (voir figure 2). Déjà en 2019, avant la pandémie de Covid-19, le rapport ESPAS laissait entendre que l'Union devait choisir entre l'action stratégique et l'inaction stratégique. Il y a tout juste un an, les tendances qui ont émergé des conséquences du Brexit, l'évolution de la politique étrangère des États-Unis, l'essor de la Chine, les déplacements de populations, la technologie et le changement climatique laissaient déjà entrevoir un scénario appelant une action extérieure encore plus concrète et ciblée de l'Union.

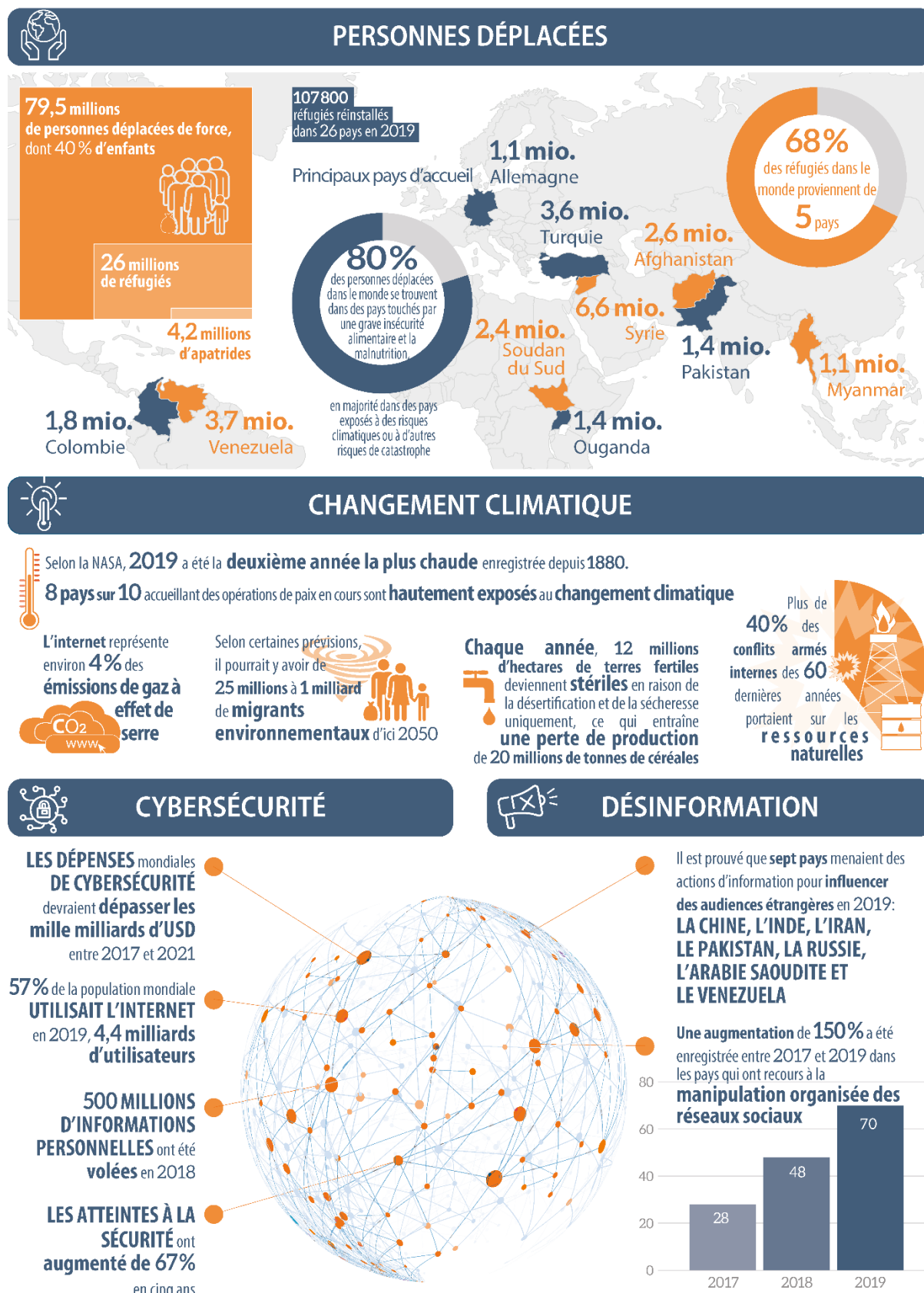
² R. Muggah, [The UN has a plan to restore international peace and security - will it work?](#), Forum économique mondial, 2016.

³ Le système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) constitue un cadre pour la coopération et la consultation au niveau administratif, sur une base volontaire, afin de travailler ensemble sur les tendances à moyen et à long terme auxquelles l'Union est confrontée ou qui sont liées à celle-ci.

⁴ Rapport ESPAS, [Tendances mondiales à l'horizon 2030](#), 2019.

⁵ [The Global Risks Report 2019](#), Forum économique mondial, 2019.

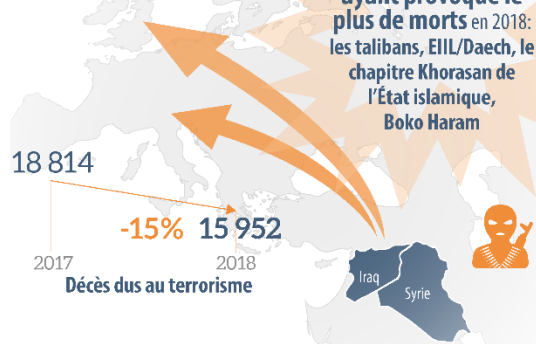
Figure 2 – Menaces pour la paix et la sécurité dans l'environnement mondial actuel





TERRORISME

Environ **2384** des quelque 8220 Européens qui sont partis pour l'Iraq et la Syrie entre 2011 et 2016 sont rentrés chez eux



SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

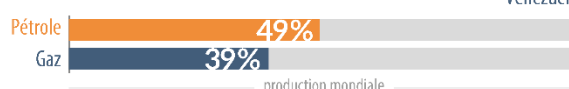
Le volume des importations de gaz naturel dans l'Union européenne a plus que **doublé** entre 1990 et 2018 pour devenir le **deuxième produit énergétique importé**



produits pétroliers
gaz naturel
combustibles
fossiles solides
énergie renouvelable
énergie nucléaire

+ **2.3%**
La consommation énergétique mondiale a enregistré une **augmentation de 2,3%** en 2018, soit près du double du taux de croissance moyen depuis 2010

Près de la moitié de la **production pétrolière mondiale** et 39 % de la **production de gaz se situent** soit dans la région **politiquement instable du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord**, soit dans **des pays faisant l'objet de sanctions des pays occidentaux** (comme la Russie et le Venezuela)

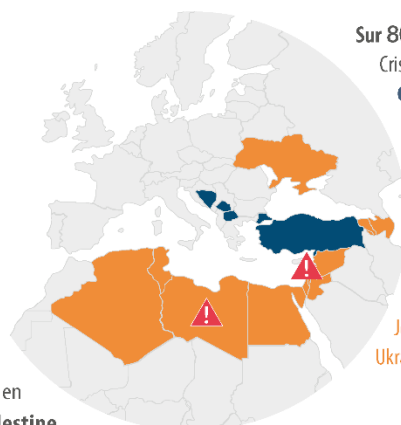


CONFLITS EN COURS/GELÉS

En 2019, **76 480** personnes sont **décédées de faits de violence** commis par des **autorités ou d'autres acteurs non étatiques ou de faits de violence unilatérale**



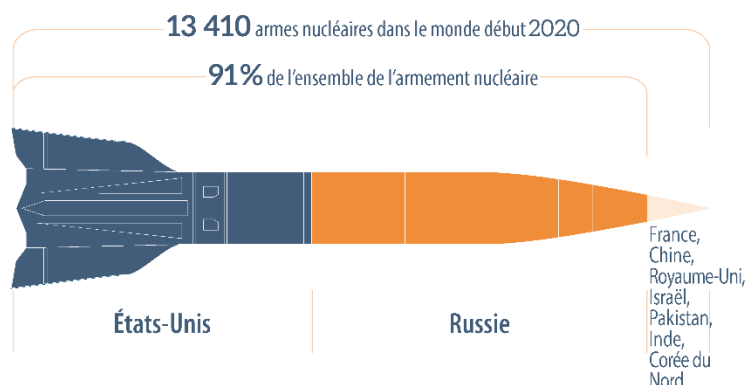
L'International Crisis Group a attiré l'attention sur le **risque d'escalade** en **Libye et en Israël/Palestine**



Sur **80 crises** faisant l'objet d'un suivi de l'International Crisis Group **dans le monde**, **17** se situent dans **des pays qui négocient leur adhésion à l'Union européenne ou qui ont une perspective européenne** (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Turquie) ou **des pays couverts par la politique européenne de voisinage** (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Autorité palestinienne, Ukraine, Syrie, Tunisie)



PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE



Source: [HCR](#), [Indice 2019 du terrorisme mondial](#), réseau de diffusion de contenu, [Entreprises de cybersécurité](#), [Rapport 2019 sur l'énergie mondiale & la production de CO₂](#), [Security magazine](#), Fédération des scientifiques américains, OTAN, NU ODD, The Atlantic, IESUE, [SIPRI](#), [International Crisis Group](#), [Oxford Internet Institute](#), [NASA](#), [Accenture](#), [PNUF](#), Forbes, Programme d'Uppsala sur les données relatives aux conflits, [Étude statistique](#)

de BP sur l'énergie mondiale, CNULCD, EPRS.

Dans ce contexte, des acteurs mondiaux de tailles diverses sont contraints de revoir et d'adapter leurs stratégies en matière de sécurité et de préservation de la stabilité. La prise en compte 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 de l'Organisation des Nations unies, de l'Union européenne et du Groupe des vingt (G20), dont certaines sont résumées ci-après (voir figure 3).

La stratégie globale de l'Union, présentée en 2016, fait écho aux préoccupations concernant l'état du monde: l'époque actuelle y est décrite comme étant «en proie à une crise existentielle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne». La violation de l'ordre de sécurité européen à l'est, la montée du terrorisme et de la violence en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, ainsi qu'en Europe même, le retard de croissance économique de certaines parties de l'Afrique, les tensions croissantes qui affectent la sécurité en Asie, les perturbations engendrées par le changement climatique et l'influence étrangère exercée au moyen de campagnes de désinformation ne sont que quelques-unes des menaces mentionnées dans la stratégie.

Figure 3 – Menaces pour la paix et la sécurité recensées dans les documents stratégiques

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

■ États membres UE ■ Autres membres du G20

Sources: [Stratégie globale de l'UE](#); [Stratégie militaire de la Chine](#); [Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale \(France\)](#); [Le concept de politique étrangère de la Fédération de Russie](#); [Stratégie de sécurité nationale et évaluation de la défense et de la sécurité stratégiques en 2015: rapport annuel 2016 \(Royaume-Uni\)](#); [La stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique](#); [Livre blanc sur la défense \(Brésil\)](#); [Livre blanc 2016 sur la politique de sécurité et sur l'avenir de la Bundeswehr \(Allemagne\)](#); [Stratégie de sécurité nationale du Japon](#); [Stratégie nationale de sécurité de l'Australie](#).

En réaction aux grands enjeux de l'environnement mondial en matière de sécurité, des acteurs mondiaux émergents ou réémergents, tels que la Russie, la Chine et l'Inde, ont augmenté leur budget de défense (voir figure 4) et renforcé leurs moyens militaires. Un nombre croissant d'experts soutient que le monde est entré dans une nouvelle ère de concurrence entre grandes puissances. Cette nouvelle course à l'armement dans un monde instable multipolaire est en soi très préoccupante, en particulier lorsque les mécanismes traditionnels de restriction, tels que le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (traité FNI), sont remis en question.⁶ La stratégie

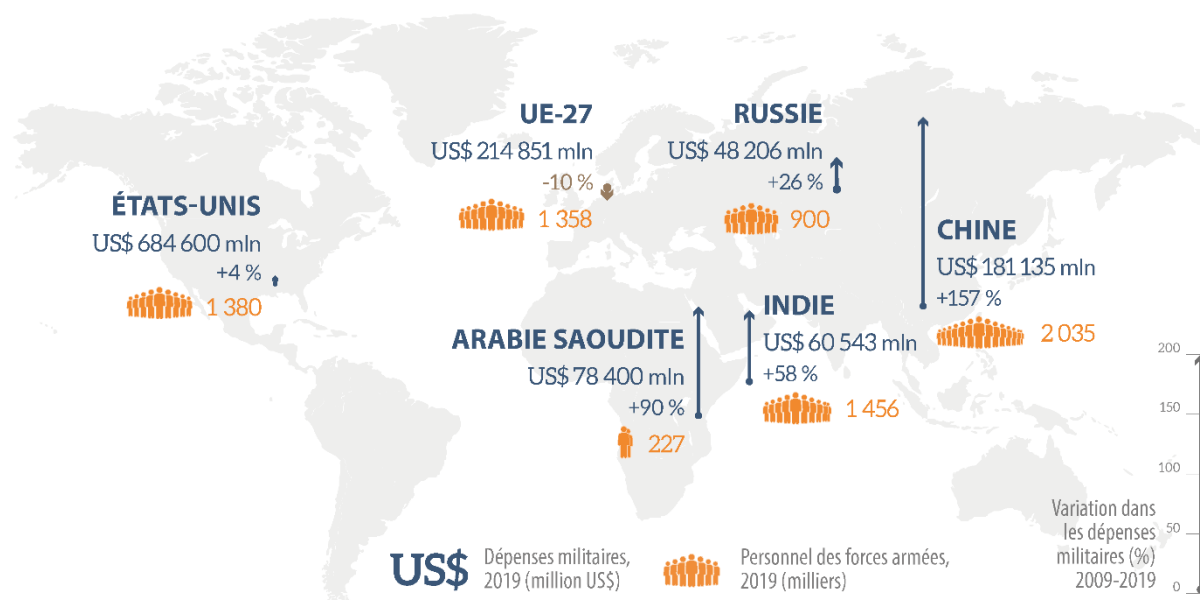
⁶ B. Immenkamp, [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, Parlement européen, 2019.

nationale de défense des États-Unis pour 2018 témoigne de l'évolution de l'environnement géopolitique mondial vers une résurgence d'une concurrence stratégique à long terme entre les États. Dans ce contexte concurrentiel, elle recense les puissances révisionnistes (Russie et Chine) et d'«États voyous» (Corée du Nord et Iran) comme les principales menaces pour la prospérité et la sécurité⁷.

Dans le même temps, les budgets de défense de l'Union n'ont cessé de diminuer pendant près de dix ans, en raison notamment des effets de la crise économique et financière, avant de repartir à la hausse (de 2,3 %) en 2014.⁸ L'action engagée par la Commission Juncker pour le renforcement de l'Europe et le développement de ses capacités en matière de sécurité et de défense est poursuivie par la Commission von der Leyen, qui a créé la première [direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace](#) (DEFIS)⁹.

Sans surprise, compte tenu des évolutions à l'échelle mondiale, les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 3,6 % en 2019, le taux de croissance annuel le plus important depuis 2010¹⁰. Le budget consacré à la défense en Europe a atteint des niveaux sans précédent depuis la crise financière, affichant une hausse de 4,2 % par rapport à 2018. Néanmoins, les dépenses militaires de l'EU-27 au cours de la dernière décennie restent relativement faibles en comparaison avec d'autres acteurs militaires majeurs ([voir figure 4](#)).

Figure 4 – Évolution des dépenses militaires des principaux acteurs mondiaux au cours de la dernière décennie



Source: IISS Military Balance 2020 et [2011](#).

Le Global Peace Index, un rapport annuel élaboré par l'Institut pour l'économie et la paix, un groupe de réflexion australien, confirme que l'année 2019 a été marquée par un recul de la paix, pour la

⁷ J. Mattis, [Summary of the National Defence Strategy of The United States of America](#), ministère de la défense des États-Unis, 2018.

⁸ [National Breakdown of Defence Data](#), Agence européenne de défense, 2016.

⁹ E. Bassot et W. Hiller, [Les 10 priorités de la Commission Juncker: État des lieux au début de l'année 2018](#), EPRS, Parlement européen, 2018; E. Bassot, [The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

¹⁰ [Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \\$1917 billion in 2019](#), SIPRI, 2020.

neuvième fois au cours des 12 dernières années.¹¹ Le rapport note également que la violence a coûté, cette même année, 14 500 milliards de dollars à l'économie mondiale en termes de parité de pouvoir d'achat, soit l'équivalent de 10,6 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. À elle seule, la guerre a coûté 521 milliards de dollars à l'économie mondiale, soit moins que les années précédentes. Le même rapport estime que le changement climatique coûte actuellement environ 200 milliards de dollars par an à l'économie mondiale, soit une augmentation de 400 % par rapport aux années 80. Dans un tel contexte, l'approche globale adoptée par l'Union européenne en faveur de la paix s'avère particulièrement pertinente au regard de la lutte contre les causes des atteintes à la paix, mais aussi du coût de la «non-paix», dont la réduction bénéficie aux investissements dans le développement et la paix.

1.3. L'Union européenne et l'objectif de paix et de sécurité

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 Europe¹². Le comité Nobel norvégien a fondé sa décision 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), 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 continent¹³. Soixante ans plus tard, la paix qui règne dans la partie du continent qui correspond à l'Union européenne est saluée comme l'une des réalisations majeures de l'Union, et elle est d'ailleurs inscrite dans le traité sur l'Union européenne (article 3) parmi les principaux objectifs de celle-ci¹⁴.

Dans le même temps, dans le sillage de la réussite qu'elle a connue sur le continent européen, l'Union a fait de l'action pour la paix à l'échelon mondial l'un des piliers fondamentaux de son action extérieure. La contribution à la paix,

Le modèle européen d'intégration régionale

Le projet européen de coopération régionale qui a débouché sur la création de l'Union européenne au début des années 90, le plus ancien et le seul à avoir atteint un tel niveau de supranationalisme, a constitué un objet empirique central dans l'étude de la capacité des États à passer de la coopération intergouvernementale à une véritable intégration, et défini ainsi les grandes lignes de la conceptualisation du régionalisme dans un certain nombre de régions. Aucune autre entité ne figure 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 exemple clé pour élaborer et tester des théories expliquant pourquoi des États choisissent de suivre la voie de l'intégration, de mettre en place des institutions supranationales, de partager des compétences et de mettre leur souveraineté en commun. Alors qu'il existe aussi d'autres marchés communs, monnaies communes et unions douanières, l'Union a dépassé ce stade pour devenir une communauté politique, dotée de ses propres institutions, d'un système juridique, de politiques, de valeurs et de principes. En dépit des conséquences des multiples crises de ces dix dernières années (la crise économique, la crise migratoire et la montée du populisme), ce «modèle européen» d'intégration, associé au niveau de prospérité atteint, est au cœur du pouvoir d'attraction exercé par l'Union européenne sur d'autres régions telles que l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie. La crise du coronavirus a renforcé la capacité de l'Union à réagir de manière collective aux menaces de grande envergure pour la sécurité et la prospérité de ses citoyens.

¹¹ [Global Peace Index](#), Institute for Economics and Peace, 2020.

¹² [L'Union européenne, prix Nobel de la paix en 2012](#), Union européenne, Bruxelles, 2012.

¹³ [Une Europe en paix – Les débuts d'une coopération](#), Union européenne, Bruxelles, 2012.

¹⁴ [Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), *Journal officiel de l'Union européenne*, 2016.

inscrite à l'article 3, paragraphe 5, du traité UE, figure parmi les grands 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 notamment¹⁵. Ces objectifs guident l'Union européenne dans tous les aspects de son action extérieure, notamment la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC)¹⁶, la coopération au développement¹⁷, la coopération économique, financière et technique¹⁸, l'aide humanitaire¹⁹, la politique commerciale commune²⁰, et la politique de voisinage²¹. Il en résulte que la promotion de la paix est une composante de tous les engagements de l'Union dans le monde. C'est la raison pour laquelle des universitaires estiment qu'il s'agit là d'une caractéristique de l'identité de l'Union en tant qu'acteur mondial. L'Union a été désignée comme une «puissance normative», car elle cherche à diffuser ses propres normes et valeurs, dont la paix, dans le cadre de son action extérieure²². 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 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 droit²³.

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 coordonnées²⁴. 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» (HR/VP)²⁵. Nommé pour un mandat de cinq ans, le HR/VP oriente la politique étrangère de l'Union, représente l'Union dans les négociations diplomatiques et les organes internationaux, dont les Nations unies, coordonne les instruments de politique étrangère de l'Union (l'aide au développement, le commerce, l'aide humanitaire et la réaction aux crises) et contribue à dégager un consensus entre les 27 États membres de l'Union. Le haut représentant, actuellement Josep Borrell, est assisté par le SEAE, le service diplomatique de l'Union européenne, lui aussi créé par le traité de Lisbonne²⁶. Concrètement, la première mesure majeure mise en œuvre pour 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 (2003) et, plus récemment, la stratégie globale de l'Union (2016)²⁷.

Au-delà de la PESC, l'Union œuvre pour la paix et la sécurité mondiales en déployant un certain nombre de dispositifs analysés plus avant dans la présente étude. La promotion de la paix est également l'objectif de la participation active de l'Union dans la médiation (voir l'encadré) et la

¹⁵ [Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), *Journal officiel de l'Union européenne*, 2016.

¹⁶ [Common Foreign and Security Policy \(CFSP\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

¹⁷ [Coopération internationale et développement – DG DEVCO](#), Commission européenne.

¹⁸ [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*.

¹⁹ Législation de l'Union européenne: [Aide humanitaire et protection civile](#), EUR-Lex.

²⁰ Législation de l'Union européenne: [La politique commerciale commune](#), EUR-Lex.

²¹ [European Neighbourhood Policy \(ENP\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

²² I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, Blackwell, 2002.

²³ S. Keukeleire et T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2014.

²⁴ [Politique étrangère et de sécurité commune](#), EUR-Lex.

²⁵ [Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité](#), 2016.

²⁶ [À propos du Service européen pour l'action extérieure \(SEAE\)](#), 2016.

²⁷ P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), EPRS, Parlement européen, 2016.

diplomatie, notamment dans le cadre des Nations unies.²⁸ Les processus de paix au Proche-Orient (Israël/Palestine)²⁹, en Ukraine³⁰ et en Colombie³¹ sont quelques exemples de l'importante participation de l'Union dans les pourparlers diplomatiques en faveur de la paix.

Avec la mise en place de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)³², l'Union a également commencé à s'engager dans la gestion de crise en dehors de son territoire pour «assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale» (article 42, paragraphe 1, du traité UE)³³, 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 en la matière, mais qui collabore également 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 désormais bien établis³⁴. 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. En outre, l'Union européenne et ses États membres contribuent à hauteur d'environ 33 % au financement des opérations de maintien de la paix des Nations unies³⁵. Les sanctions occupent également une place importante dans la boîte à outils de la politique étrangère de l'Union (voir l'encadré sur les sanctions).

L'engagement en faveur du multilatéralisme est l'une des pierres angulaires de l'action de l'UE pour la paix et la sécurité. Le multilatéralisme est l'élément central de l'identité de l'Union et de la stratégie qu'elle déploie pour promouvoir ses valeurs et défendre ses intérêts. Le traité sur l'Union européenne (article 20, paragraphe 1), [la stratégie européenne de sécurité](#) de 2003 et [la stratégie globale de l'UE](#) (SGUE) de 2016, ainsi que les [orientations politiques](#) de M^{me} Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, réaffirment l'attachement de l'Union à promouvoir et à respecter 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 «[l]es modalités permettant de parvenir à une gouvernance mondiale efficace peuvent varier d'un domaine à l'autre». Là où des processus multilatéraux existent, elle vise à les renforcer et cherche, dans le même temps, à contribuer au développement des régimes internationaux qui se mettent en place dans des domaines tels que le désarmement et le droit pénal international³⁶.

²⁸ [Common Foreign and Security Policy \(CFSP\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

²⁹ [Middle East Peace Process](#), Service européen pour l'action extérieure.

³⁰ [Delegation of the European Union to Ukraine](#), Service européen pour l'action extérieure.

³¹ [EU will support Peace Process in Colombia with Special Envoy Eamon Gilmore](#), SEAE, novembre 2015.

³² [The Common Security and Defence Policy \(CSDP\)](#), Service européen pour l'action extérieure.

³³ [Version consolidée du traité sur l'Union européenne:Section 2:Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune – Article 42 \(ex-article 17 TUE\)](#), *Journal officiel de l'Union européenne*.

³⁴ C. Cirigli, [EU-UN cooperation in peacekeeping and crisis management](#), EPRS, Parlement européen, 2015.

³⁵ [The European Union at the United Nations](#), fiche d'information, Service européen pour l'action extérieure.

³⁶ E. Lazarou, [The future of multilateralism: Crisis or opportunity?](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

Figure 5 – Sanctions de l'Union

Les sanctions, ou mesures restrictives, sont l'un des instruments dont dispose l'UE pour promouvoir les objectifs de la PESC que sont **la paix, la démocratie et le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international**. Les sanctions sont un instrument de nature diplomatique ou économique qui visent 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.

Il existe **trois grandes catégories de sanctions imposées par l'Union**.

L'Union européenne met en œuvre **1** **les sanctions obligatoires** adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies.

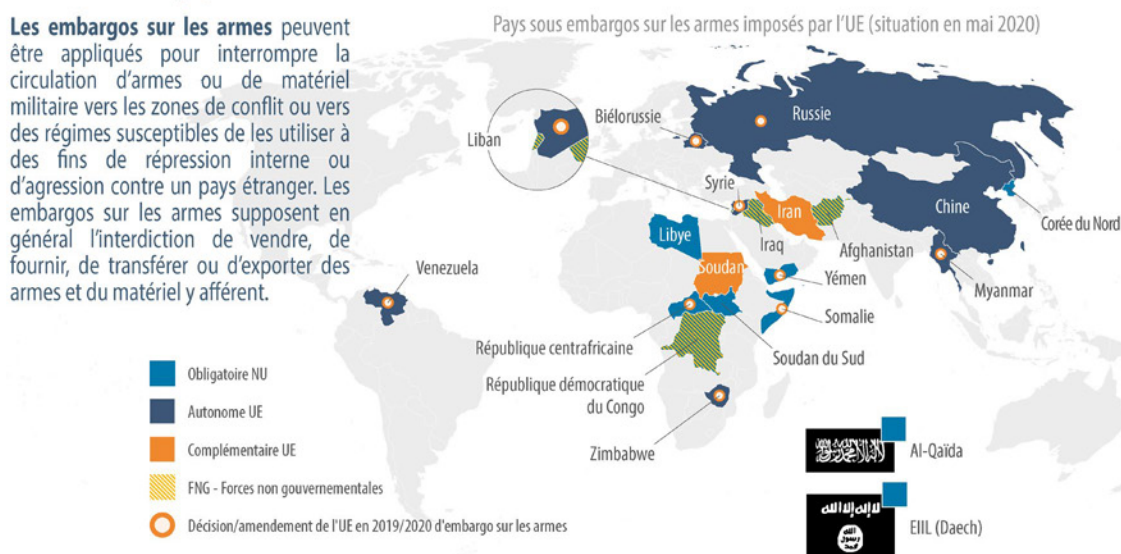
L'Union peut également adopter des sanctions autonomes qui vont au-delà des sanctions des Nations unies et qui sont **2** alors qualifiées de **mesures supplémentaires**.

Enfin, l'Union européenne peut adopter **3** **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.

Les sanctions 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.

Les 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 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**.

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 armes supposent en général l'interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter des armes et du matériel y afférent.



Des embargos sur les armes imposés par l'Union, sous la forme de sanctions obligatoires des Nations unies, de mesures supplémentaires ou de sanctions autonomes de l'Union, **sont actuellement en place contre 19 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, le réseau Al-Qaïda et l'EIL/Daech, ainsi que contre les entités qui y sont liées. Les sanctions de l'Union sont réévaluées à intervalles réguliers. 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 il a le droit d'être tenu informé.

Source des données: [EU Sanctions Map](#), mai 2020.

1.4. De la stratégie globale à la Commission géopolitique

La stratégie globale de l'UE, présentée en 2016 par Federica Mogherini, alors HR/VP, oriente l'action de l'Union dans tous les domaines des relations extérieures, y compris son action en faveur de la paix. Cette stratégie se fonde sur une conception de l'environnement mondial alimentée par :

- un monde plus **connecté**, dans lequel le développement sans précédent de la connectivité mondiale et de la mobilité humaine remet en question les approches traditionnelles de la migration, de la citoyenneté, du développement et de la santé en même temps qu'il facilite la criminalité, le terrorisme et les trafics;
- un monde plus **disputé**, 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 des processus politiques minés par des conflits;
- un monde plus **complexe**, où le pouvoir passe aux mains d'autres acteurs régionaux dans le monde en développement et est, de plus en plus, partagé entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Dans ce contexte, la stratégie globale établit qu'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». Elle reconnaît en outre le lien intrinsèque entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, ainsi qu'entre la paix intérieure et la paix extérieure: «notre sécurité sur notre propre territoire dépend de la paix au-delà de nos frontières»³⁷. 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: la sécurité de l'Union; la résilience de l'État et de la société dans le voisinage oriental et méridional de l'Union; une approche intégrée des conflits et des crises; des ordres régionaux de coopération; et la gouvernance mondiale.

La stratégie souligne que l'Union européenne devrait étendre son action et que les Européens devraient assumer une plus grande part de responsabilité quant à leur sécurité (notamment en ce qui concerne le terrorisme, les menaces hybrides, le changement climatique, l'instabilité économique ou l'insécurité énergétique). Elle préconise de renforcer la coopération en matière de sécurité et de défense, dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Cela se traduit par des

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 mis en place ses propres dispositifs de soutien à la médiation en s'appuyant sur le [concept](#) de 2009 relatif au renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue, ainsi que sur sa définition de la médiation comme un moyen d'appuyer 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 parties à un conflit de parvenir à des accords qu'elles jugent satisfaisants et qu'elles sont disposées à appliquer.»

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, la prise d'influence sur 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, dont le Mali, le Myanmar, le Liban, le Soudan du Sud, la République centrafricaine et l'Ukraine. Un certain nombre d'[initiatives de médiation](#) sont entreprises par des députés au Parlement européen.

³⁷ [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.

actions concrètes dans le domaine de la politique de défense, de la lutte antiterroriste, des communications stratégiques, de la sécurité énergétique et de la cybersécurité. Deuxièmement, reconnaissant que cette fragilité au-delà des frontières de l'Union menace ses intérêts, la stratégie indique que l'UE favorisera la résilience dans les pays tiers et leurs sociétés pour y garantir la croissance et la stabilité, notamment par une «politique d'élargissement crédible» reposant sur une conditionnalité stricte et juste, des éléments de résilience de la politique européenne de voisinage et la stratégie de développement. Pour 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», fondée sur le suivi des causes profondes, telles que les violations des droits de l'homme, les inégalités, les pressions exercées sur les ressources et le changement climatique, afin d'éviter les conflits. La stratégie reconnaît enfin qu'il importe de promouvoir et de soutenir des ordres régionaux de coopération et d'un ordre mondial fondé sur le droit international, notamment les principes de la charte des Nations unies, qui servent de fondements à la paix, à la sécurité, aux droits de l'homme et au développement durable³⁸.

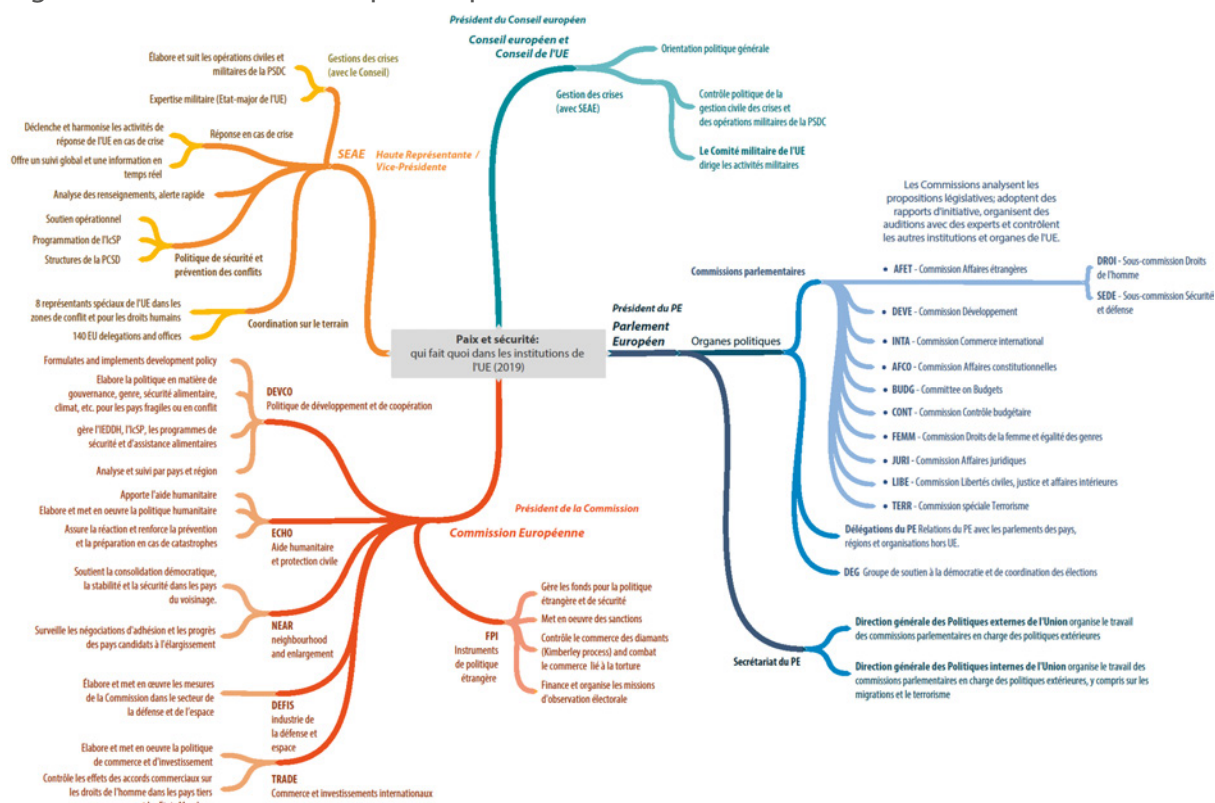
Comme l'illustre l'étude, et conformément au troisième rapport annuel sur la mise en œuvre de la SGUE, plusieurs des propositions de la stratégie ont été traduites en initiatives concrètes.³⁹

Dans l'esprit de la stratégie, l'Union européenne mobilise de façon cohérente et coordonnée tous les outils dont elle dispose, en investissant dans une Union crédible, réactive et fondée sur la concertation. 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. Le programme stratégique du Conseil européen précise que la PESC et la PSDC doivent «mieux s'articuler avec les autres volets des relations extérieures». Pour atteindre les objectifs de la 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 figure 6](#)).

³⁸ P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

³⁹ [The European Union's Global Strategy Report 2019](#), SEAE, 2019.

Figure 6 – Paix et sécurité: qui fait quoi au sein des institutions de l'Union?



Source: [Commission européenne](#), 2015, avec des mises à jour à partir des sites internet pertinents de l'Union; [L'organisation du Parlement](#), 2018; [EUISS](#), 2017.

La coordination et la cohérence dans l'action extérieure sont les grandes priorités de la «Commission géopolitique» prônée par M^{me} von der Leyen. Au sein de la nouvelle Commission, la politique extérieure est par conséquent systématiquement débattue puis décidée par le collège. Un groupe spécifique de coordination de l'action extérieure (EXCO) a été créé pour préparer chaque semaine les aspects liés à l'action extérieure des réunions du collège, ainsi que pour renforcer la coordination entre la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE)⁴⁰. Dans ses [priorités politiques](#), la présidente von der Leyen a établi un lien entre la paix et la puissance: «L'Europe a toujours tiré sa puissance de la paix, et sa paix de la puissance» et s'est engagée à renforcer l'action de l'UE à l'échelon mondial par une réforme financière et institutionnelle (un changement vers un vote majoritaire plus qualifié au sein de la PESC) et la politique. Le HR/VP Borrell s'est engagé à œuvrer à l'élaboration d'[orientations stratégiques](#) afin de guider la politique étrangère et de sécurité de l'Union en s'appuyant, dans un premier temps, sur la présentation, d'ici fin 2020, d'une analyse des menaces fondée sur le renseignement.

En janvier 2020, le Parlement européen a apporté son plein [soutien](#) à l'ambition de la présidente de la Commission de transformer la branche exécutive de l'Union en «Commission géopolitique», et à la demande d'une approche intégrée et globale en matière de sécurité et de défense.

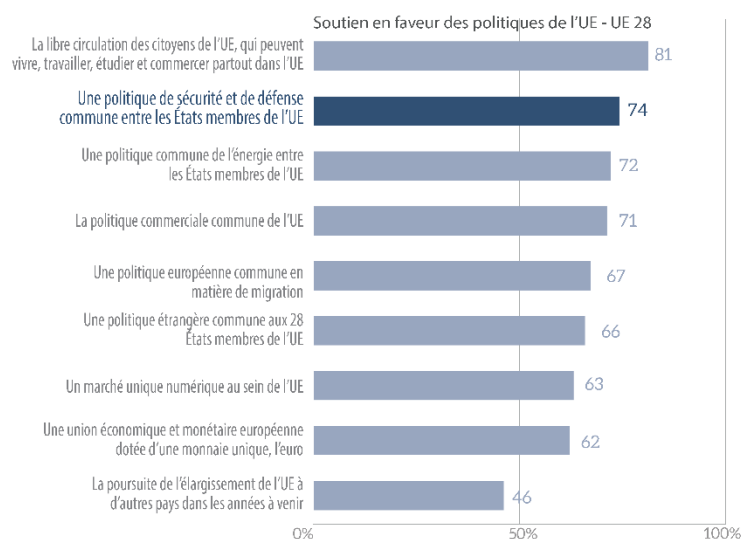
1.4.1. Action de l'UE pour la paix et la sécurité en période de crise sanitaire: quelles sont les attentes et les opinions des Européens?

Les sondages d'opinion réalisés à l'approche des élections du Parlement européen de 2019 indiquaient un important soutien du public en faveur d'une politique de sécurité et de défense

⁴⁰ E. Bassot, [The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

commune au sein des États membres de l'Union⁴¹. L'action commune de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense était soutenue par 74 % des répondants; seule la libre circulation des personnes a obtenu un score plus élevé encore (81 % des personnes interrogées).

Figure 7 – Soutien aux politiques de l'Union



Source: [Eurobaromètre standard 91](#)

Bien qu'il n'y ait pas nécessairement de corrélation directe entre ce soutien affiché par les citoyens et leurs priorités en matière de dépenses budgétaires de l'Union européenne, il convient de noter qu'en 2018, la sécurité et la défense arrivaient en sixième place du classement des dépenses jugées les plus importantes par les citoyens, une évolution significative par rapport à la dixième place qu'elles occupaient en 2011⁴². Selon la même enquête, les citoyens considéraient à tort la défense et la sécurité comme le troisième domaine d'action le mieux doté en ressources

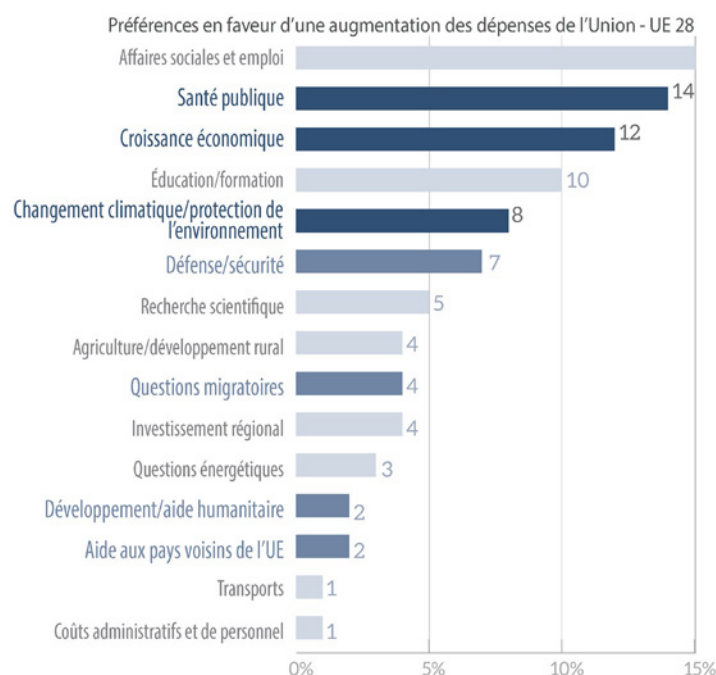
budgétaires européennes et, par conséquent, ils étaient nombreux à estimer qu'il bénéficiait déjà d'un degré de priorité suffisamment élevé dans le budget de l'Union.

Les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'assistance au voisinage de l'UE, qui font partie intégrante de l'action extérieure de l'Union, ne sont pas prioritaires dans les dépenses pour les citoyens européens. En outre, le changement climatique et la croissance économique, des domaines également liés à la paix et à la sécurité selon l'Indice Normandie, sont considérés comme des priorités bien plus importantes en matière de dépenses.

⁴¹ Eurobaromètre standard 91, Commission européenne, Bruxelles, 2019.

⁴² Eurobaromètre standard 89, Commission européenne, Bruxelles, 2018.

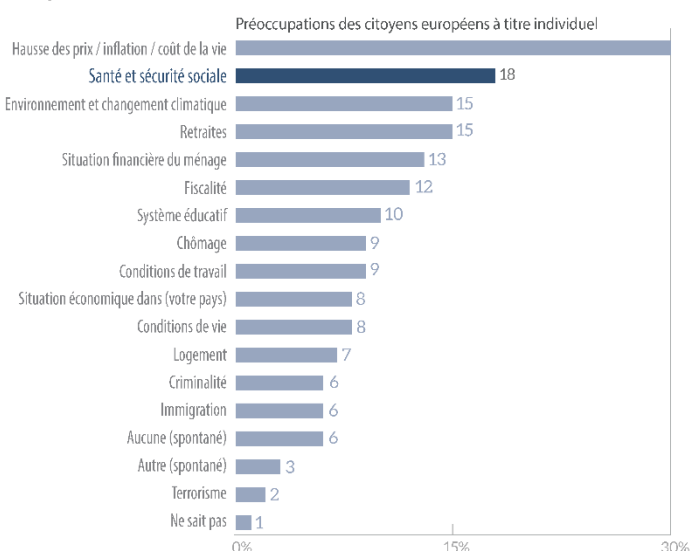
Figure 8 – Préférences en faveur d'une augmentation des dépenses de l'Union dans différents domaines d'action



Aucune enquête représentative n'a, à ce jour, traité de l'évolution de la crise de la Covid-19 au sein de l'Union, mais il apparaît dans différents États membres que le thème de la santé et de la prévention de la propagation transfrontalière du virus ont sensiblement gagné en pertinence à l'échelon de l'Union européenne, en dépit du manque de compétences claires et directes de l'Union dans le domaine de la santé⁴³. Pour ce qui est des pouvoirs publics nationaux, ils sont jugés sur leur capacité à assurer la sécurité et sur la sécurité perçue, la crise générant un sentiment d'insécurité (pour la vie des citoyens, la prospérité et la prévisibilité de l'avenir). Contrairement aux responsables politiques, les experts font l'objet d'une confiance croissante de la part des citoyens et devraient avoir une influence grandissante sur l'opinion publique à l'avenir.

En dépit du manque de compétences de l'Union européenne dans ce domaine, les citoyens européens placent la santé publique au deuxième rang des priorités budgétaires de l'Union. Cette préférence était déjà visible en 2018, bien avant le début de la crise de la Covid-19. Avant le début de la pandémie de coronavirus également, à l'automne 2019, la santé et la sécurité sociale étaient perçues par les citoyens de l'UE comme le deuxième problème le plus important sur le plan personnel et le premier problème à l'échelon national⁴³. L'importance et la gravité perçues des problèmes de santé et de sécurité sociale n'ont cessé de progresser au cours des dernières années et devraient s'amplifier encore dans le contexte de la crise actuelle.

Figure 9 – Les préoccupations des citoyens européens



Source: Commission européenne, Eurobaromètre Standard 92

⁴³ Eurobaromètre standard 92, Commission européenne, Bruxelles, 2019.

⁴⁴ [Public opinion monitoring at a glance](#), Parlement européen, Bruxelles, 3 avril 2020.

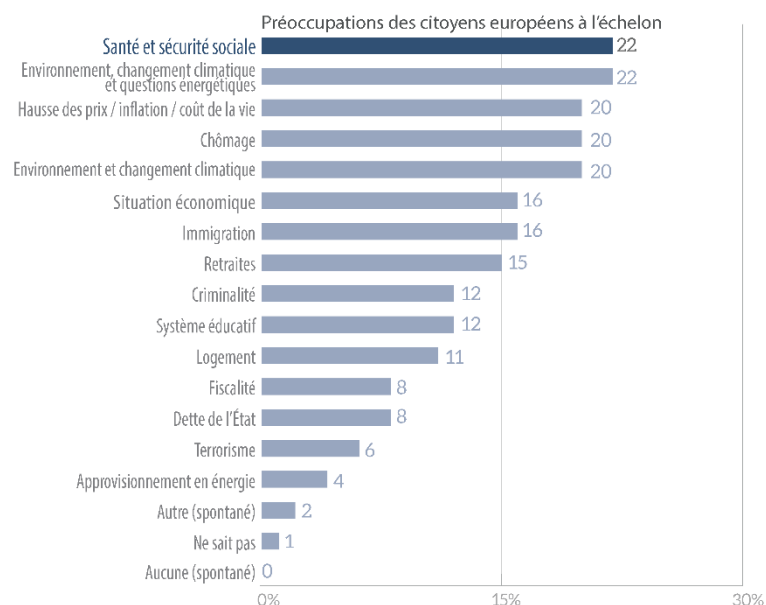
L'analyse des enquêtes Eurobaromètre au cours des dernières années montre que les nouvelles menaces pour la sécurité, par exemple le terrorisme, suscitent rapidement une large adhésion en faveur d'un renforcement de l'action de l'UE et de l'augmentation des dépenses de l'Union lors d'une crise. La crise de la Covid-19 a des effets considérables sur tous les aspects de la vie des citoyens et, par conséquent, sur leur perception du monde qui les entoure et de la sécurité globale. Bien que les citoyens attendent une aide et des solutions de l'Union comme des pouvoirs publics nationaux, ils sont, dans certains États membres (France,

Allemagne, Italie, Royaume-Uni), de plus en plus favorables à la fermeture des frontières dans le cadre de la pandémie⁴⁵. Cette tendance pourrait influencer le discours politique et l'approche globale quant à la stratégie de sécurité. D'autres sondages indiquent que dans plusieurs États membres de l'Union, la réponse de l'UE a été généralement perçue comme étant «insuffisante et tardive»⁴⁶. Bien que les attentes diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, les États attendaient une intervention de l'Union, notamment dans la coordination de stratégies de sortie en Europe, en dépit du fait que la santé relève principalement de la compétence des États membres dans ce domaine. Le fait que l'action de l'Union soit perçue comme étant insuffisante, même dans des domaines dans lesquels les compétences de l'Union sont limitées, peut être exploité par des acteurs mal intentionnés à des fins de désinformation, afin de compromettre la sécurité au sein de l'Union européenne.

1.4.2. Financement de l'action de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité

L'Union européenne promeut la paix et la sécurité au moyen de ses instruments de financement extérieur dans ses domaines d'action tels que le développement, le soutien à la démocratie, la sécurité et la défense. Avec les États membres, l'Union européenne est un des principaux pourvoyeurs d'aide publique au développement, le premier donateur en matière d'aide humanitaire, et l'un des principaux partenaires commerciaux et investisseurs étrangers⁴⁷ pour de nombreux pays.

Figure 10 – Les préoccupations des citoyens européens



Source: Commission européenne, Eurobaromètre Standard 92

⁴⁵ [Public opinion monitoring at a glance](#), Parlement européen, 20-27 mars 2020.

⁴⁶ Russack, S. et Blockmans, S. [How is EU cooperation on the Covid-19 crisis perceived in member states?](#), CEPS, 21 avril 2020.

⁴⁷ [Un budget de l'UE pour l'avenir. Volume 20. Fiches d'information sur les propositions sectorielles](#), Commission européenne, 2018.

1.4.3. Financement extérieur de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020

Près de 6 % de l'enveloppe budgétaire de 1 082 milliards d'euros (aux prix de 2018) du CFP 2014-2020⁴⁸ peuvent être dépensés au titre de la rubrique «L'Europe dans le monde», dédiée à la politique extérieure. Celle-ci englobe la plupart des instruments de financement extérieur, mais certains fonds pertinents se trouvent en dehors du budget, et des allocations plus modiques destinées à des activités extérieures sont disponibles au titre de rubriques de politiques intérieures de l'UE. Les principaux instruments de financement extérieur sont axés sur une zone géographique et un domaine thématique, et entretiennent un rapport spécifique avec les priorités en matière de paix et de sécurité au regard du lien établi entre conflit, sécurité et développement. Certains partagent les mêmes règles de mise en œuvre, définies par le règlement (UE) n° 236/2014, notamment l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, qui vise la stabilité et la consolidation de la paix.

D'autres instruments relevant de la rubrique «L'Europe dans le monde» ont des objectifs spécifiques et leurs propres bases juridiques, comme l'instrument d'aide humanitaire, l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE, la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Le plus grand fonds hors budget, le fonds européen de développement, puise ses ressources de dons volontaires d'États membres de l'Union (un budget de 30,5 milliards d'euros) et vise les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Le budget de l'Union prévoit des instruments spéciaux qui sont pertinents du point de vue du financement de la politique extérieure, mais qui dépassent les plafonds du CFP, à l'instar de la réserve d'aide d'urgence et de l'instrument de flexibilité⁴⁹. La flexibilité a été une problématique majeure pour le CFP actuel. Les crises inattendues dans le voisinage de l'Union ont rapidement épuisé les fonds disponibles au titre des rubriques concernées et ont mené à la création d'instruments ad hoc d'urgence qui n'avaient pas été prévus dans une perspective de long terme. D'une part, l'Union européenne a de plus en plus eu recours à des instruments financiers innovants, tels que les mécanismes de financement mixte, afin de répondre aux besoins en matière d'investissement dans les pays en développement. D'autre part, depuis 2014, l'Union a créé quatre nouveaux fonds fiduciaires⁵⁰, des initiatives conjointes financées par le budget de l'Union européenne, le FED, les États membres et d'autres bailleurs de fonds, afin d'accélérer la prise de décision et de former un lien entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Les fonds fiduciaires ont été créés pour atténuer les effets des conflits et des crises en cours et consolider la paix après les conflits. En 2016, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie⁵¹ a été créée dans le cadre de la réponse globale à la crise migratoire. Il s'agit d'un mécanisme de coordination relevant du budget de l'Union européenne, doté de 6 milliards d'euros alloués en deux tranches. L'architecture d'investissement extérieur de l'UE a également changé, avec le lancement d'un plan d'investissement extérieur⁵² et du fonds européen pour le développement durable⁵³.

⁴⁸ [Visualising the proposed Multiannual Financial Framework 2021-2027](#), EPRS, Parlement européen, 2020. Dans le graphique, les chiffres de référence du CFP 2014-2020 sont des estimations pour l'EU-27, ajustées afin d'exclure le Royaume-Uni et d'inclure le FED en vue de sa «budgétisation».

⁴⁹ [Flexibilité et instruments spéciaux](#), Commission européenne, 2020.

⁵⁰ V. Lilyanova, [Implementation of the EU trust funds and the Facility for Refugees in Turkey - Overview](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

⁵¹ [The EU Facility for Refugees in Turkey](#), Commission européenne, 2020.

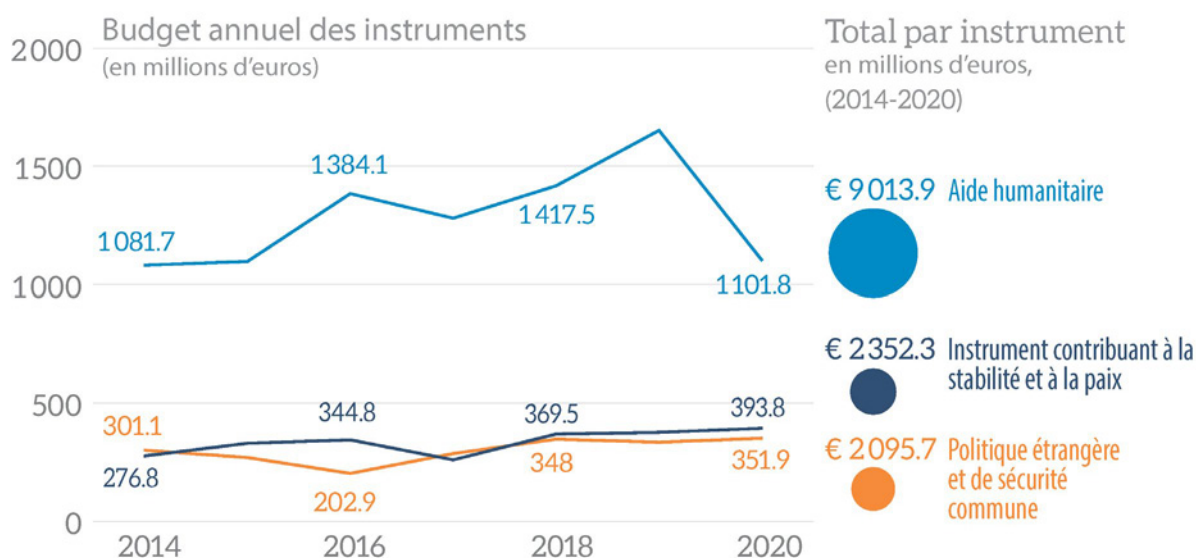
⁵² [What is the EU's External Investment Plan](#), Commission européenne, 2020.

⁵³ M. Svasek, [How the EU budget is spent: European Fund for Sustainable Development](#), EPRS, Parlement européen, 2019.

1.4.4. Principaux instruments axés sur la paix et la sécurité

L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix⁵⁴, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)⁵⁵, l'aide humanitaire⁵⁶ et le plan d'investissement extérieur sont les instruments budgétaires les plus pertinents de l'Union européenne pour ce qui est de soutenir des initiatives de sécurité et des activités de consolidation de la paix dans les pays partenaires. La planification financière pour la période 2014-2020 est illustrée par la [figure 11](#) ci-dessous.

Figure 11 – Planification financière 2014-2020



Source: [Programmes' Performance Overview](#), Commission européenne, 2019.

Jusqu'à présent, les dépenses opérationnelles ayant des implications sur le plan militaire ou de la défense (qui ne peuvent être financées par le budget de l'Union) ont été couvertes par le mécanisme Athena⁵⁷ et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique⁵⁸.

1.4.5. Examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur

En 2017, la Commission a publié un rapport sur la cohérence⁵⁹ et un rapport d'examen à mi-parcours⁶⁰ concernant les instruments de financement extérieur, reconnaissant un besoin général de plus grande flexibilité. En conséquence, la rubrique «L'Europe dans le monde» a été renforcée, et des mesures spéciales, en dehors du programme ordinaire, ont été mises en place afin de répondre à de nouveaux besoins. En particulier, l'examen à mi-parcours⁶¹ préconisait d'augmenter les fonds alloués à la résolution de la crise migratoire de 2015-2016. Pour la période 2017-2020, 2,55 milliards d'euros ont été alloués à la sécurité et au renforcement du contrôle aux frontières extérieures, et 1,39 milliard d'euros ont été destinés à traiter les causes profondes des migrations. Les mesures comprenaient également l'utilisation d'instruments spéciaux (l'instrument de flexibilité et la réserve d'aide d'urgence), la mise en place d'instruments tels que la facilité des réfugiés en Turquie et les

⁵⁴ A. Dobрева et P. Wegner, [Instrument contributing to Stability and Peace](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

⁵⁵ A. Dobрева et C. Cirlig, [Common Foreign and Security Policy](#), EPRS, Parlement européen, 2016.

⁵⁶ A. Dobрева et A. Heinmaa, [Humanitarian Aid](#), EPRS, Parlement européen, 2015.

⁵⁷ [Financing of military operations: the ATHENA mechanism](#), Parlement européen, 2014.

⁵⁸ [African Peace Facility](#), Commission européenne, 2020.

⁵⁹ [Coherence Report – Final Report](#), Commission européenne, 2017.

⁶⁰ [Rapport d'examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur](#), Commission européenne, 2017.

⁶¹ A. D'Alfonso, [2014-2020 Multiannual Financial Framework \(MFF\): Mid-term revision](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

fonds fiduciaires. La mise en place du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (2016), qui vient étayer l'action 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 FEDD ont également des implications budgétaires supplémentaires.

1.4.6. Le financement au titre des rubriques consacrées aux politiques internes dans le CFP actuel

La sécurité et la défense ont également constitué une priorité de premier plan pour Commission Juncker. Avec le plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense de 2016, quatre initiatives majeures⁶² ont été lancées: 1) la coopération structurée permanente (CSP), qui permet aux États membres d'œuvrer conjointement à des projets ayant trait aux capacités de défense; 2) le Fonds européen de la défense (FED), lancé afin de promouvoir la recherche en matière de défense et le développement de capacités militaires communes à l'échelon européen⁶³; 3) l'examen annuel coordonné en matière de défense réalisé par l'Agence européenne de défense en vue du suivi des dépenses nationales en matière de défense et de l'optimisation des ressources; et 4) la capacité militaire de planification et de conduite, appelée à servir d'état-major permanent pour les missions et opérations.

En ce qui concerne la gestion des migrations et des frontières, comme mentionné précédemment, l'examen du CFP a préconisé d'augmenter progressivement les fonds pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)⁶⁴, afin de tenir compte des nouveaux défis en matière de sécurité et du fait que la coopération dans la gestion des migrations est la clé de l'efficacité. Le développement de Frontex, ainsi que du Fonds pour la gestion, du Fonds pour la gestion intégrée des frontières et du Fonds «Asile, migration et intégration» associés, est une priorité dans la prochaine proposition de CFP. L'augmentation sensible des financements proposés pour Frontex (ainsi que pour d'autres agences décentralisées) permettrait la création d'un corps permanent de près de 10 000 garde-frontières d'ici 2027.

La cybersécurité est, elle aussi, un défi pour la paix et la sécurité. La mise en place d'une agence européenne pour la cybersécurité s'appuyant sur l'agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information permettrait de répondre à cette demande⁶⁵. Sur le plan budgétaire, cela signifierait une augmentation progressive du budget annuel de l'agence, de 11 millions d'euros en 2018 à 23 millions d'euros en 2022.

Des progrès ont également été réalisés dans la coopération UE-OTAN dans le domaine de la lutte contre la guerre hybride. L'UE a créé la [task force East StratCom](#) pour lutter contre les campagnes de désinformation de la Russie, laquelle est financée par le budget existant pour la communication stratégique de l'Union.

1.4.7. Budget de l'UE pour 2020

Le budget de l'Union européenne pour 2020⁶⁶ a été fixé à 168,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,5 % par rapport à 2019. L'accent mis sur les enjeux climatiques y est

⁶² [European Security 2030: The Results of the Dahrendorf Foresight Project](#), LSE Ideas, 2019.

⁶³ Comme l'indique un [rapport sur le coût de la non-Europe](#) de l'EPRS, une politique de sécurité et de défense de l'Union plus intégrée générerait des gains d'efficacité annuels d'au moins 26 milliards d'euros. W. Hiller, Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019 - Quatrième édition, EPRS, Parlement européen, 2017.

⁶⁴ [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.

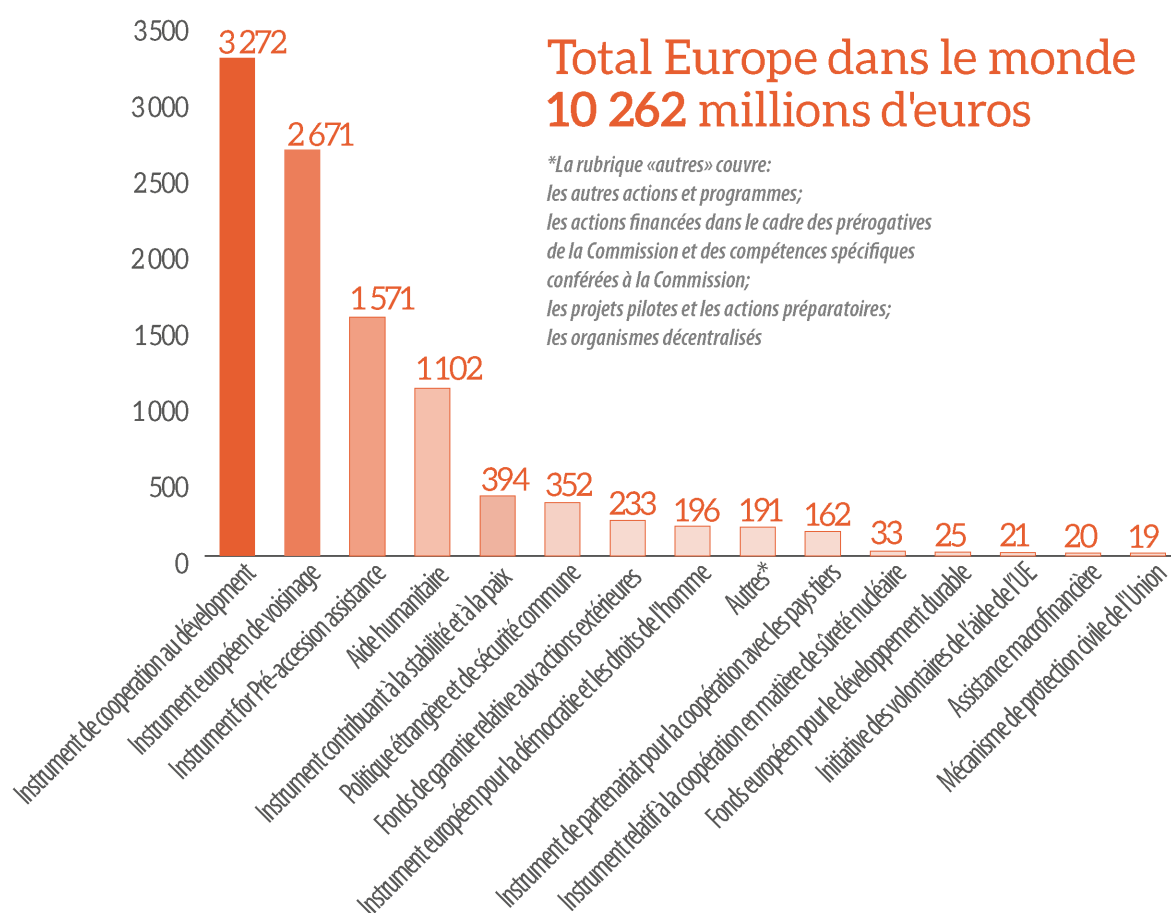
⁶⁵ [État de l'Union 2017 – Cybersécurité:La Commission dote l'UE de moyens supplémentaires pour répondre aux cyberattaques](#), Commission européenne, 2017.

⁶⁶ [Perspectives économiques et budgétaires de l'Union européenne pour 2020](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

fondamental, mais les défis en matière de migration et de sécurité figurent parmi les dépenses prioritaires. La rubrique «L'Europe dans le monde» ([voir figure 11](#)) représente 10 261,6 millions d'euros en crédits d'engagement, répartis principalement entre la coopération au développement (73,2 %) et l'aide humanitaire (14,6 %). Cette rubrique budgétaire a subi la coupe la plus importante par rapport à 2019 (-9,34 %). Cette diminution est attribuable à l'incidence budgétaire de l'échéance de la deuxième tranche de la facilité en faveur des réfugiés, qui a provoqué une augmentation sensible de l'enveloppe budgétaire allouée l'an dernier à l'aide humanitaire au titre de cette rubrique. Le budget 2020 tient compte des conséquences budgétaires des nouveaux engagements pris pour soutenir les actions humanitaires, le développement et la résilience en Syrie, en Jordanie et au Liban ainsi que pour remédier aux causes profondes des flux migratoires qui transitent par l'Afrique du Nord. Une contribution totale de 560 millions d'euros sera prélevée sur la marge de la rubrique pour les programmes suivants: aide humanitaire, IEV, instrument contribuant à la stabilité et à la paix et ICD. Comme en 2018 et en 2019, les fonds de préadhésion pour la Turquie ont été réduits de 85 millions d'euros en raison de la détérioration constante de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme dans ce pays. L'autorité budgétaire a conservé la marge de 248,4 millions d'euros pour pouvoir faire face aux besoins imprévus au cours de l'année 2020, dont la majeure partie a déjà été utilisée dans le cadre de la crise du coronavirus (voir l'encadré ci-dessous).

Les migrations, la gestion des frontières et la sécurité restent les priorités de financement du budget 2020. La rubrique 3, «Sécurité et citoyenneté», est la moins dotée du CFP, avec 3 729,1 millions d'euros en 2020, mais elle finance des actions sans cesse plus importantes de l'UE dans des domaines tels que le contrôle aux frontières, la migration et l'asile, principalement au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure. Les agences décentralisées de l'Union européenne bénéficient d'une part importante des fonds, laquelle continue de progresser. Le soutien sera maintenu à un niveau analogue à celui de 2019. Un soutien financier plus élevé est accordé à Frontex (+30 %) et à l'agence de l'Union européenne pour l'asile (+15 %).

Figure 12 – Rubrique budgétaire «L'Europe dans le monde», 2020 (en millions d'euros)



Source des données: EPRS, [Perspectives économiques et budgétaires de l'Union européenne](#), 2020.

Les mesures déployées par l'Union à l'échelon mondial pour lutter contre la pandémie de coronavirus

Afin de faire face aux conséquences de la pandémie, l'UE a adopté une série de mesures budgétaires, axées principalement sur l'intérieur de l'Union. Sur le plan extérieur, une première enveloppe de 232 millions d'euros a été débloquée pour soutenir l'Organisation mondiale de la santé, à des fins de préparation et de réaction à la situation d'urgence sanitaire; aider l'Institut Pasteur de Dakar (Sénégal) dans le domaine du diagnostic rapide et de la surveillance épidémiologique; appuyer des projets de recherche urgents et cofinancer le rapatriement de citoyens de l'UE depuis Wuhan (Chine).

En mars 2020, la Commission a proposé un premier projet de budget rectificatif au budget de l'UE 2020 ([PBR 1/2020](#)), avec un supplément de 567,4 millions d'euros en crédits d'engagement et de 77,4 millions d'euros en crédits de paiement. Celui-ci porte notamment sur le financement de dépenses liées à la migration (423,3 millions d'euros au titre de la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté»), qui nécessite la mobilisation de la marge globale pour les engagements à hauteur de 350 millions d'euros et de l'instrument de flexibilité, à raison de 73,3 millions d'euros. Les dépenses au titre de la rubrique 4 (145 millions d'euros) seront financées par la marge non allouée au titre de cette rubrique (248,4 millions d'euros). En avril, un deuxième projet de budget rectificatif ([PBR 2/2020](#)) de 3 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 1,53 milliard en crédits de paiement a été proposé pour couvrir les dépenses liées à la mise en œuvre de l'instrument d'aide d'urgence dans l'Union et au renforcement rescEU. Les dépenses au titre de la rubrique 3, dont dépendent ces deux instruments, ont ainsi augmenté de 42 %.

L'UE a débloqué une enveloppe de plus de 15,6 milliards d'euros destinés à [soutenir des pays partenaires](#) en réaffectant des fonds de la rubrique «L'Europe dans le monde» à la lutte contre la pandémie. Au-delà de la contribution du budget de l'UE, cette enveloppe comprend 5,2 milliards d'euros de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et une participation substantielle du Fonds européen de développement. Sur les 15,6 milliards d'euros, 502 millions d'euros sont destinés à financer les réactions d'urgence à court terme, 2,9 milliards d'euros à soutenir les systèmes de recherche, de santé et de distribution d'eau, et 12,3 milliards d'euros à faire face aux conséquences socio-économiques de la crise. L'enveloppe proposée couvrira le soutien bilatéral direct aux pays, ainsi que des financements en faveur de l'OMS et d'autres agences des Nations unies. Les ressources comprendront des garanties budgétaires afin de mobiliser des ressources privées supplémentaires. En outre, le Parlement a approuvé un [programme d'aide macrofinancière de 3 milliards d'euros](#) (prêts) pour dix pays de son voisinage confrontés à la récession. La Commission a également proposé d'allouer 1 milliard d'euros supplémentaires au budget de l'UE 2020 pour le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) afin de financer la réaction immédiate à la crise.

1.4.8. Le financement futur des politiques de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité

Les évolutions au cours du CFP actuel ont amené l'UE à réexaminer son approche en matière de paix, de sécurité et de défense, aussi bien du point de vue intérieur qu'extérieur. Tandis que les objectifs principaux de l'action extérieure de l'UE demeurent inchangés, l'UE devrait gagner en influence dans les domaines susmentionnés.

Perspectives pour le CFP 2021-2027

L'élaboration du prochain CFP offre une bonne occasion pour l'UE de développer son potentiel en tant qu'acteur effectif de la paix dans le monde. L'Europe «géopolitique» va devenir une priorité de premier plan aux côtés du climat au cours de la période à venir. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, toutefois, le processus de préparation et d'adoption du prochain CFP s'est révélé long et complexe.

La Commission a adopté sa proposition globale initiale pour le CFP de l'après-2020⁶⁷ le 2 mai 2018, avant de présenter ses propositions pour chacun des programmes. L'approche globale⁶⁸ consiste à financer et à réaliser davantage avec moins de ressources, ainsi qu'à mettre davantage l'accent sur la performance et l'efficacité des dépenses. La tendance à l'assouplissement devrait être renforcée, en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité. La coopération en matière de sécurité et dans le domaine militaire ainsi que la gestion des flux migratoires vers l'Union sont décrites comme prioritaires. Dans la proposition de CFP⁶⁹, les financements liés à la paix et à la sécurité relèvent de la rubrique 6 «Voisinage et monde», de la rubrique 5 «Sécurité et défense»⁷⁰ (une rubrique séparée, dans laquelle les dépenses pour la sécurité intérieure et la défense ont considérablement augmenté), et partiellement de la rubrique 4 «Migration et gestion des frontières»⁷¹. Dans cette dernière rubrique, la Commission cherche à développer la complémentarité avec les instruments de financement externe en renforçant la dimension extérieure du Fonds «Asile, migration et intégration», du Fonds pour la gestion intégrée des frontières ainsi que de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas, qui favorise la coopération avec les pays tiers et au sein de ceux-ci.

Deux ans plus tard, pendant la pandémie, le 27 mai 2020, la Commission a adopté un nouveau [budget de l'Union renforcé](#) pour la relance, comprenant une proposition de CFP révisé, et un nouvel instrument de relance afin de relever les défis aussi bien au niveau intérieur qu'extérieur. Parmi les principaux changements, il convient de noter le changement de titre de la rubrique 5, renommé «**Résilience**, sécurité et défense», et la réduction, par rapport à sa proposition initiale, des financements consacrés à des programmes tels que le Fonds européen de la défense, la mobilité militaire et la PESC. D'autres domaines, tels que la rubrique sur l'action extérieure, le **Fonds «Asile, migration et intégration»** et le **Fonds pour la gestion intégrée des frontières**, ont été renforcés dans une mesure allant au-delà de la proposition initiale de la Commission comme de la position du Parlement.

Proposition concernant la rubrique 6, «Voisinage et monde», dans le CFP 2021-2027

La proposition initiale (de 2018) prévoyait un budget de 108,9 milliards d'euros⁷², au prix de 2018, pour la nouvelle rubrique d'action extérieure⁷³ ([voir figure 13](#)), avec une structure simplifiée et davantage de souplesse, ce qui représentait une augmentation de 13 % témoignant du fait que l'action extérieure est de plus en plus reconnue comme un domaine clé où l'action de l'UE apporte de la valeur ajoutée. Avec les ajustements de mai 2020, le budget total pour la rubrique 6 a encore été renforcé, pour atteindre 118,2 milliards d'euros. Cette enveloppe comprend 102,7 milliards d'euros au titre du CFP et 15,5 milliards d'euros à octroyer au titre d'un nouvel instrument de relance, «[Next Generation EU](#)».

⁶⁷ [Budget de l'Union: la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend](#), communiqué de presse de la Commission, 2 mai 2018.

⁶⁸ [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.

⁶⁹ Parry, M. et Sapala, M. [Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres](#), ERPS, Parlement européen, 2018.

⁷⁰ S. Mazur, [Financing EU security and defence: Heading 5 of the 2021-2027 MFF](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

⁷¹ A. D'Alfonso, [Migration and border management. Heading 4 of the 2021-2027 MFF](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

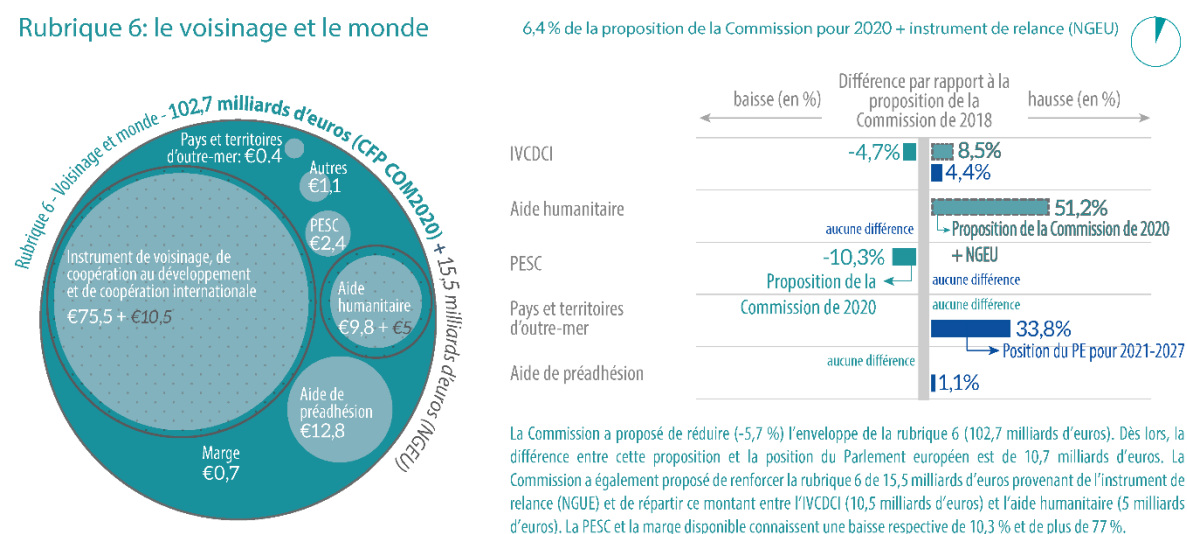
⁷² A. D'Alfonso, [Multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. The future of EU finances](#), EPRS, Parlement européen, 2019.

⁷³ V. Lilyanova, [Financing EU external action in the MFF 2021-2027. Heading 6 'Neighbourhood and the World'](#), EPRS, Parlement européen, 2019.

Selon les termes de la proposition, la rubrique 6 tente de prendre en considération les défis anticipés et d'allier continuité et modernisation. Elle reflète la nécessité de se concentrer sur les priorités stratégiques, à la fois géographiques (le voisinage et l'Afrique) et thématiques (sécurité, migration, climat et droits de l'homme).

Figure 13 – Rubrique 6, CFP 2021-2027 (proposition de la Commission, mai 2020)

Rubrique 6: le voisinage et le monde



Source: EPRS, 2020.

La principale modification est la fusion de la plupart des IFE en un seul instrument et l'intégration dans celui-ci (et, partant, dans le budget de l'Union) du FED. La proposition comprend également un cadre d'investissement rationalisé⁷⁴ pour l'action extérieure. Une nouvelle facilité européenne pour la paix en dehors du budget de l'UE a été proposée pour le financement des actions opérationnelles de la PESC ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Au regard de l'aggravation des crises humanitaires, le budget stable envisagé initialement pour l'aide humanitaire a été augmenté en mai 2020, avec 5 milliards d'euros affectés au titre de l'instrument «Next Generation EU». En dehors de la rubrique 6 et au-delà des plafonds du CFP, la Commission propose d'utiliser le supplément de flexibilité que lui offre la réserve d'aide d'urgence, son instrument spécial destiné à faire face aux situations d'urgence en dehors de l'UE, et d'inclure des opérations internes à l'UE dans son champ d'application.

- Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI): 86 milliards d'euros, aux prix de 2018, dont 10,5 milliards d'euros provenant de l'instrument «Next Generation EU»

Ce vaste instrument de financement⁷⁵ comprend un pilier géographique central, un pilier thématique et un volet «réaction rapide», ainsi qu'une «réserve de flexibilité». Les programmes géographiques comme les programmes thématiques doivent avoir trait à la sécurité, à la stabilité et à la paix. Les actions de réaction rapide doivent contribuer à la prévention de conflits dans des

⁷⁴ L'IVCDI proposé dans le cadre du CFP 2021-2027 intègre le modèle existant du plan d'investissement extérieur et propose un [FEDD+ étendu](#), comprenant un seul mécanisme de financement mixte à l'échelle mondiale et une nouvelle garantie pour l'action extérieure assortie d'un plafond pour garantir des opérations allant [jusqu'à 130 milliards d'euros en prix courants](#) après les ajustements de mai 2020 (contre 60 milliards dans la proposition de 2018). Le [nouveau cadre](#) intègre les dispositions existantes concernant le FEDD, le MPE de la BEI, et le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

⁷⁵ B. Immenkamp, [A new neighbourhood, development and international cooperation instrument](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

situations d'urgence. Pour ce qui est des programmes thématiques, les fonds pour la stabilité et la paix ont notamment augmenté. L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix y étant intégré, les acteurs de la société civile qui contribuent à la consolidation de la paix soulignent l'importance de conserver les objectifs spécifiques de consolidation de la paix et de prévention des conflits.

- La facilité européenne pour la paix (FEP): 9,2 milliards d'euros (aux prix de 2018) proposés en 2018, par rapport au plafond de [8 milliards](#) de la dernière proposition du président du Conseil européen

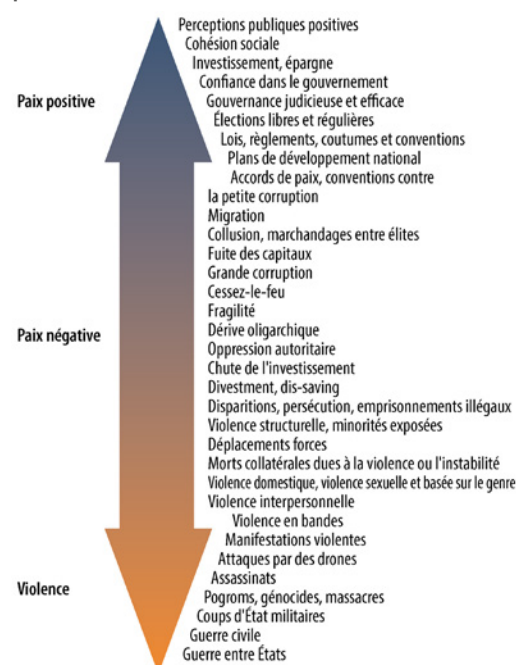
La FEP hors budget⁷⁶ a été créée pour financer des opérations de la PESC ayant des implications militaires et de défense dans le cadre du prochain CFP. Elle remplace partiellement le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, mais s'appuie également sur ces derniers avec un champ d'application plus étendu et de nouveaux types d'assistance disponibles en permanence. Elle serait financée par les États membres selon une clé de répartition basée sur le revenu national brut (RNB). Si le budget proposé en 2018 représentait une hausse significative par rapport aux montants déboursés dans le passé, des négociations entre les États membres au sein du Conseil sont en cours et le budget est appelé à évoluer, comme en témoigne la dernière proposition du président du Conseil européen. La facilité pour la paix permettrait de fournir des équipements aux pays partenaires, notamment en Afrique, où le Sahel demeure une priorité à long terme pour l'UE selon le haut-représentant Josep Borrell.⁷⁷

La crise du coronavirus a encore modifié la perspective sur le CFP et entraîné des changements significatifs de la proposition initiale, qui ont débouché sur la proposition d'un budget à long terme plus ambitieux visant à renforcer l'UE. Au moment de rédiger ces lignes, les négociations relatives au CFP sont toujours en cours. Leur résultat aura une incidence sur la manière dont l'UE collaborera avec le reste du monde dans les années à venir.

1.5. Évaluation des menaces pour la paix: l'Indice Normandie

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 s'inscrit dans un continuum entre guerre interétatique et perception positive du public. Comme le démontre l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (voir [figure 14](#)), ce continuum comprend des violences internationales (les guerres, les conflits hybrides) et intranationales (la violence des gangs ou la violence policière, les déplacements forcés). Toute mesure de la paix doit dès lors tenir compte d'un

Figure 14 – «Un spectre violence-paix et des manifestations de violence et de paix»



Source des données: [Institut international de recherche sur la paix de Stockholm](#) (SIPRI), 2016.

⁷⁶ MFF - The European Peace Facility, Legislative train, EPRS, Parlement européen, 2019.

⁷⁷ Le HR/VP Josep Borrell, au cours d'une [réunion extraordinaire de la sous-commission sécurité et défense du Parlement](#), 26 mai 2020.

grand nombre de dimensions. Par exemple, l'indice relatif à la paix positive (PPI) de l'IEP prend en considération 24 indicateurs, comprenant les conflits en cours, l'acceptation des droits d'autrui et la sécurité dans la société⁷⁸. 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 inclut un grand nombre de dimensions.

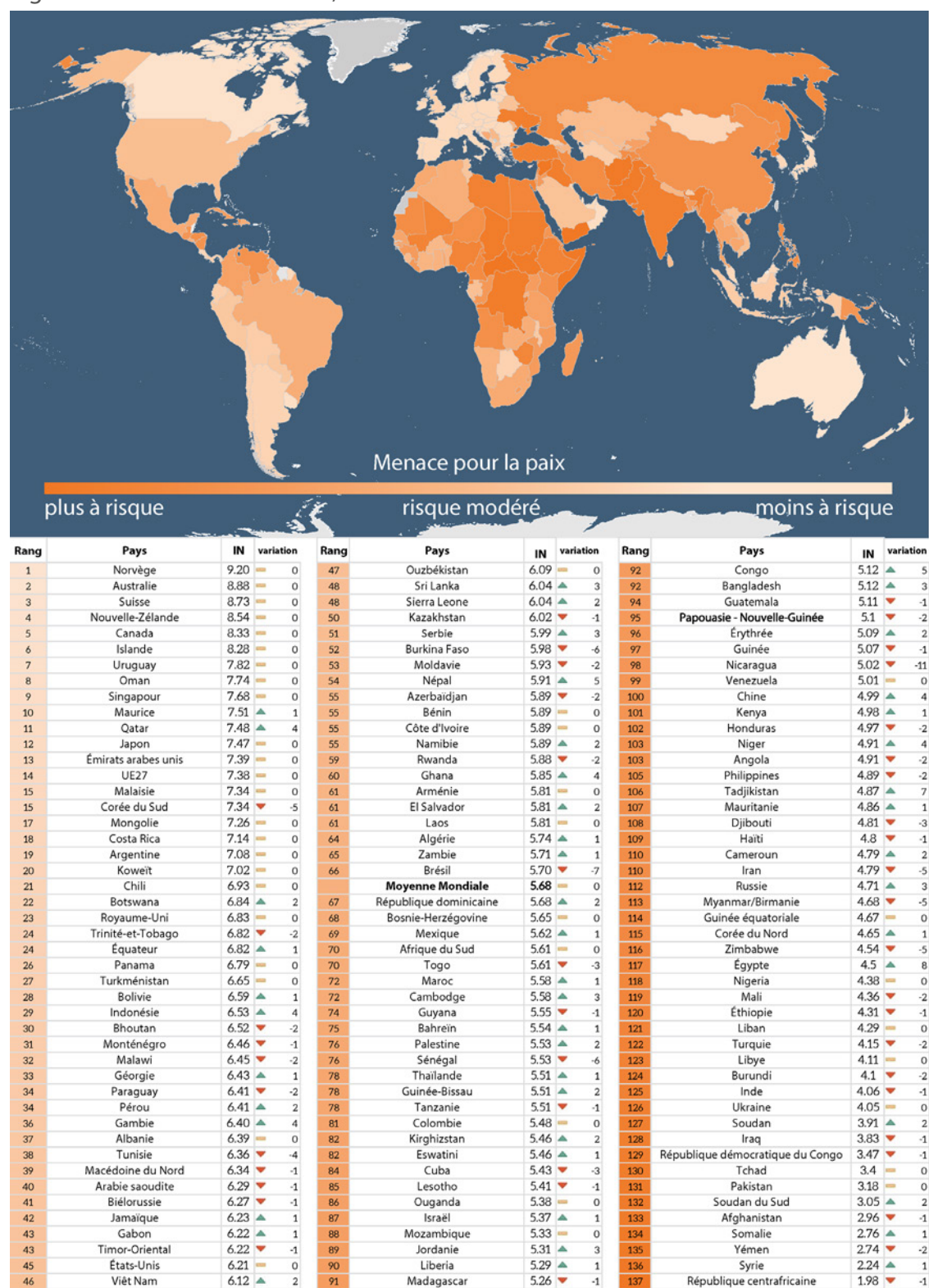
L'[Indice Normandie](#), créé par le Parlement européen en collaboration avec l'IEP, adopte une approche qui s'inspire en même temps qu'elle s'inscrit dans la perspective de l'action de l'Union européenne et qui analyse l'état global de «conflictualité» d'une entité donnée en tant que produit de facteurs liés aux principales menaces recensées par l'UE dans sa stratégie d'action extérieure. Comme précédemment décrit, la [stratégie globale de l'UE](#) recense les 11 menaces suivantes en tant que principaux défis actuels pour la paix et la sécurité.

le terrorisme	les menaces hybrides	les crises économiques	le changement climatique
l'insécurité énergétique	les conflits violents	la cybersécurité	la désinformation
les États fragiles	la criminalité transfrontière	les armes de destruction massive (ADM)	

L'indice utilise neuf de ces onze menaces, auxquelles elle attribue un poids égal dans le calcul du résultat final pour 137 pays des Nations unies (l'EU-27 étant comptabilisé comme un seul pays). Aux dix facteurs susmentionnés, l'Indice Normandie ajoute la qualité du processus démocratique, le soutien à la démocratie constituant une dimension essentielle de l'action extérieure de l'Union européenne. En outre, l'analyse ci-après montre qu'il existe une forte corrélation entre la faiblesse des processus démocratiques et les menaces pour la paix et la sécurité. Par conséquent, l'Indice Normandie est un outil dont les décideurs de l'Union européenne peuvent se servir pour déterminer les pays les plus à risque dans le monde selon les critères retenus dans la stratégie globale de l'Union, et cibler ainsi l'action de celle-ci. Il ne s'agit pas d'un classement de pays en fonction de la paix qui y règne, mais un classement des menaces spécifiques à la paix par pays ([figure 15](#)).

⁷⁸ [Global Peace Index](#), Institute for Economics and Peace, 2017; Méthodologie: p. 114.

Figure 15 – Indice Normandie, 2020



Source des données: EPRS et IEP, 2020.

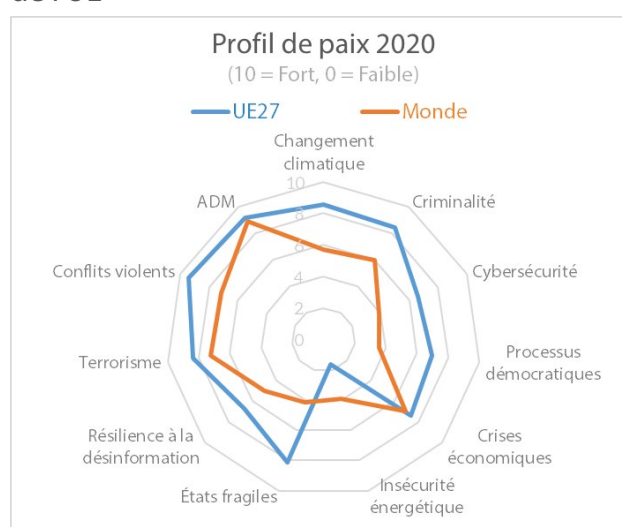
1.6. Dans quelle mesure l'UE est-elle pacifique?

L'Europe se classe constamment parmi les régions du monde les plus pacifiques⁷⁹. En termes de paix positive, les 27 États membres de l'UE se classent dans les 45 premiers pays de la liste, avec un score de paix positive «très élevé» ou «élevé»⁸⁰.

De toute évidence, le niveau de menaces pour la paix au sein de l'Union reste très faible par rapport à d'autres régions et pays du monde. Dans le classement établi en 2020 par l'Indice Normandie, l'EU-27 était la onzième région du monde la moins menacée. La sécurité énergétique est la seule dimension au regard de laquelle l'Europe est plus à risque que le monde dans son ensemble (figure 16).

En outre, le voisinage de l'Union est encore le théâtre de plusieurs conflits. Parmi les 80 crises surveillées au niveau mondial par le dispositif de suivi des conflits [Crisiswatch](#), de l'International Crisis Group (ICG), 21 ont lieu au sein de l'Union (Irlande du Nord et Chypre), dans des pays en phase de négociation d'adhésion à l'Union ou avec une perspective européenne (Bosnie-Herzégovine, Kosovo⁸¹, Macédoine du Nord et Turquie) ou dans des pays inclus dans la politique européenne de voisinage (PEV), à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, la Palestine, l'Ukraine, la Syrie et la Tunisie. Selon l'Indice Normandie, les pays des Balkans occidentaux, ainsi que la Géorgie, sont moins à risque que les pays du voisinage, tandis que de nombreux voisins de l'Union, tels que la Turquie, l'Égypte et le Liban sont exposés à un risque important. Cela signifie que l'UE doit continuer d'apporter un soutien décisif à ces pays, car les menaces émergentes au sein d'un pays ont tendance à s'étendre aux régions voisines.

Figure 16 – Profil de paix des 27 États membres de l'UE



Source: [Indice Normandie](#), 2020.

Comme l'a montré la pandémie de Covid-19, les menaces pour la paix et la sécurité sont transfrontalières, multidimensionnelles et largement imprévues. Nombreux sont ceux qui prévoient que les conséquences économiques et sociales de la pandémie transformeront le fonctionnement de certains pays fonctionnent et auront un effet sur les institutions, les structures et les attitudes, voire les normes⁸². Dans ce contexte, la pandémie prouve que la paix et la sécurité ne doivent pas être tenues pour acquises et que l'analyse et l'évaluation de la paix devraient être un exercice continu visant à améliorer l'état de préparation et l'aide ainsi qu'à développer les capacités des plus vulnérables. Pour l'UE, les conséquences géopolitiques du coronavirus constituent un défi et une possibilité de renforcer son rôle en tant qu'acteur mondial en matière de paix et de sécurité.⁸³

⁷⁹ [These are the world's most peaceful regions in 2020](#), World Economic Forum, 2020.

⁸⁰ [Positive Peace Index](#), Institute for Economics and Peace, 2018.

⁸¹ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁸² [COVID-19 and Peace](#), Institute for Economics and Peace, 2020.

⁸³ E. Lazarou, [Conséquences du coronavirus en matière de politique étrangère](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

2. L'action de l'Union européenne pour lutter contre les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité

2.1. Non-prolifération des armes de destruction massive

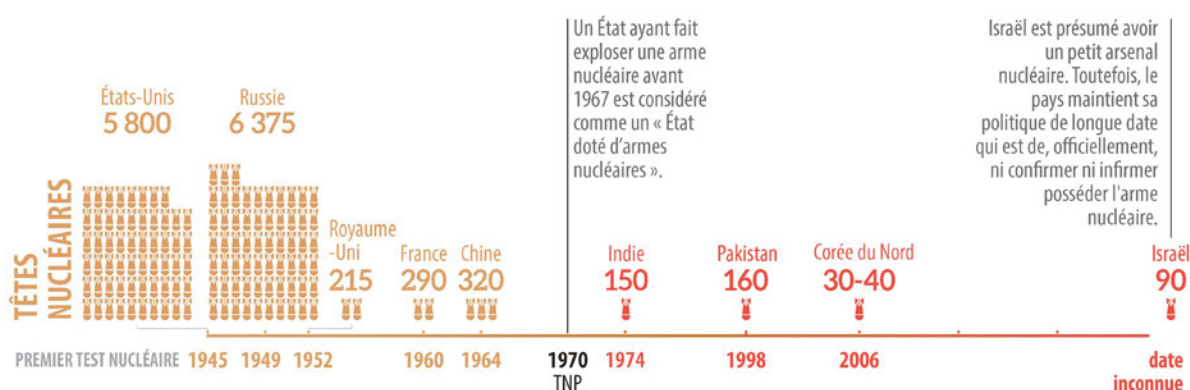


Selon le rapport mondial sur les risques 2020 du Forum économique mondial, les armes de destruction massive constituent le deuxième risque le plus important en termes d'impact.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

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 découle principalement de la réduction des arsenaux russe et américain conformément aux trois traités sur la limitation des armements conclus, depuis 1991, ainsi que des mesures de réduction mises en œuvre unilatéralement. Toutefois, selon l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), il existe toujours environ 13 865 armes nucléaires à travers le monde, dont 3 750 sont déployées sur le terrain et près de 2 000 sont maintenues à un niveau d'alerte opérationnelle élevé. À eux deux, les États-Unis d'Amérique et la Russie détiennent toujours quelque 12 175 ogives nucléaires. En outre, le rythme de la réduction des arsenaux nucléaires ralentit. Ni la Russie ni les États-Unis, qui détiennent à eux deux près de 91 % des armes nucléaires dans le monde (voir [figure 17](#)), ne semblent vouloir réduire leurs forces nucléaires stratégiques au-delà des obligations imposées par le nouveau traité sur la réduction et la limitation des armements stratégiques offensifs de 2010 (Nouveau START). Le Nouveau START arrivera à expiration en 2021, sauf si les deux parties décident d'un commun accord de le proroger. Pour le moment, cette hypothèse semble peu probable (voir ci-dessous).

Figure 17 – Les armes nucléaires dans le monde en 2020



Source des données: [SIPRI](#), juin 2020.

Dans le même temps, toutes les puissances nucléaires continuent de moderniser leur arsenal. Les États-Unis et la Russie ont tous deux lancé de vastes et onéreux programmes de remplacement et de modernisation de leurs systèmes de lancement de tête nucléaires, de missiles et d'aéronefs ainsi que de leurs installations de production d'armes nucléaires. En 2011, la Russie a annoncé qu'elle dépenserait jusqu'à 70 milliards de dollars jusqu'en 2020 pour moderniser ses forces nucléaires.

stratégiques⁸⁴. Selon des estimations de 2017, les dépenses des États-Unis pour l'armement nucléaire pourraient atteindre 1 200 milliards de dollars (chiffre corrigé de l'inflation) entre les exercices 2017 et 2046, soit environ 6 % de l'ensemble des dépenses consacrées à la défense nationale⁸⁵. L'administration Trump a présenté de nouveaux programmes en matière de capacités nucléaires qui devraient porter les dépenses en armes nucléaires à au moins 6,4 % du budget consacré à la défense nationale et atteindre 8 % à la fin des années 2020⁸⁶. Même si les arsenaux nucléaires des autres puissances nucléaires sont beaucoup plus petits, toutes mettent au point ou déploient de nouveaux systèmes d'armes ou prévoient de le faire. La Chine, l'Inde et le Pakistan développent également leurs arsenaux nucléaires⁸⁷.

2.1.1. Des menaces pèsent sur le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

La pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération et de désarmement est le traité de 1970 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Toutefois, alors que les parties au TNP se préparent à célébrer son 50e anniversaire, le traité fait l'objet de pressions diverses. La conférence d'examen du TNP de 2015 s'est achevée sans déclaration finale substantielle, principalement en raison de l'absence d'accord sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive (ADM) au Moyen-Orient⁸⁸. En juin 2019, le Conseil de l'Union européenne a débloqué près de 3 millions d'euros pour soutenir la procédure de mise en œuvre de mesures de confiance visant à permettre l'instauration d'une zone exempte d'ADM au Moyen-Orient⁸⁹.

Désarmement nucléaire

Le désarmement nucléaire constitue l'un des objectifs les plus anciens des Nations unies. Le TNP de 1970 constitue la pierre angulaire du système mondial de non-prolifération et de désarmement. Le TNP repose sur trois piliers (le désarmement nucléaire, la non-prolifération et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire) et 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 puissances nucléaires reconnues par le TNP (la Chine, la France, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis) 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 nucléaires [...] 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.

Toutefois, aucun progrès réel n'a été réalisé pour résoudre le problème, qui remonte à 1995⁹⁰. Le traité subit également des pressions de la part de partisans de l'«initiative humanitaire» engagée en 2013 en vue de relancer le débat sur le désarmement nucléaire en insistant sur les effets dévastateurs d'une explosion nucléaire sur les citoyens du monde entier. Cette initiative a conduit à l'adoption, le 7 juillet 2017, du traité sur l'interdiction des armes nucléaires (le traité d'interdiction),

⁸⁴ NTI, [Russia - Nuclear](#), octobre 2018.

⁸⁵ Kingston Reif, [«U.S. nuclear modernization programs»](#), Arms Control Association, août 2018.

⁸⁶ Pour l'exercice 2021, l'administration américaine a sollicité un total de 44,5 milliards de dollars pour le Pentagone (28,9 milliards de dollars) et le Département de l'énergie (15,6 milliards de dollars) en vue de maintenir et de moderniser les vecteurs et les têtes nucléaires des États-Unis ainsi que les infrastructures connexes, ce qui représente une augmentation d'environ 7,3 milliards de dollars, soit 19 %, par rapport à l'exercice 2020. Source: Kingston Reif, [«US nuclear budget skyrockets»](#), Arms Control Association, mars 2020.

⁸⁷ SIPRI, [Yearbook 2019](#), «Modernization of world nuclear forces continues despite overall decrease in number of warheads», 17 juin 2019.

⁸⁸ W. Wan, [«Why the 2015 NPT Review Conference Fell Apart»](#), Université des Nations unies, 28 mai 2015.

⁸⁹ [Décision \(PESC\) 2019/938 du Conseil du 6 juin 2019](#).

⁹⁰ K. Davenport, [«WMD-Free Middle East proposal at a glance»](#), Arms Control Association, consulté le 9 avril 2020.

le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant pour le désarmement nucléaire négocié en 20 ans⁹¹. Toutefois, les opposants au traité d'interdiction, parmi lesquels nombres d'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 saper le 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 pourraient compromettre la conférence d'examen du prochain TNP et affaiblir encore le régime de non-prolifération et de désarmement⁹². Le traité d'interdiction compte actuellement 81 signataires et 37 États parties. 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, bien que l'Irlande l'ait signé, jusqu'à présent, seule l'Autriche l'a ratifié.

2.1.2. Les préoccupations relatives à la prolifération nucléaire en Iran et en Corée du Nord

Lorsque le TNP a été ouvert à la signature en 1968, cinq pays (les États-Unis, la Russie, la Chine, la France et le Royaume-Uni) possédaient des armes nucléaires. Le TNP visait à empêcher de nouveaux pays de mettre au point des armes nucléaires et à limiter la course à l'armement à ces puissances nucléaires. Aujourd'hui, avec 191 États parties, le TNP est pratiquement universel. Toutefois, Israël, le Pakistan et l'Inde ont refusé de signer le traité et ont constitué d'importants arsenaux nucléaires. La Corée du Nord avait initialement signé le traité, mais elle s'en est retirée en 2003 et a testé sa première arme nucléaire en 2006. Récemment, les préoccupations en matière de prolifération nucléaire se sont renforcées en ce qui concerne les engagements pris par l'Iran dans le cadre du Plan d'action global commun de 2015 (Plan d'action)⁹³ et ses obligations au titre de l'accord de garanties TNP bilatéral conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en 1974⁹⁴. À la suite du retrait des États-Unis du Plan d'action en mai 2018⁹⁵, l'Iran a repris en 2019 ses activités d'enrichissement d'uranium à des niveaux interdits par l'accord. Cela a conduit d'autres parties au Plan d'action à faire appel au mécanisme de règlement des différends de l'accord, une initiative qui pourrait déboucher sur le rétablissement des sanctions imposées à l'Iran par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁹⁶. Dans le même temps, des craintes ont été exprimées quant au fait que l'Iran pourrait ne pas respecter ses obligations en matière de garanties au titre du TNP. Les obligations de l'Iran au titre du TNP sont distinctes et juridiquement indépendantes de ses engagements dans le cadre du Plan d'action. Au cours des derniers mois, l'Iran a refusé de fournir des informations pour dissiper les craintes que la liste de ses matières et activités nucléaires ne soit incomplète⁹⁷. En plus des inquiétudes concernant le non-respect par l'Iran du Plan d'action et de l'accord de garanties TNP, les craintes que l'Iran puisse suivre l'exemple de la Corée du Nord et se retirer totalement du TNP s'accroissent⁹⁸.

⁹¹ B. Immenkamp, [«Treaty on the Prohibition of nuclear weapons – the 'Ban Treaty'»](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2018.

⁹² La prochaine conférence d'examen du TNP devait se tenir à New York du 27 avril au 22 mai 2020. À la lumière de la situation liée à la pandémie mondiale de coronavirus, les États parties ont décidé de [reporter la conférence d'examen de 2020](#) à une date ultérieure, dès que les circonstances le permettront, mais au plus tard en avril 2021.

⁹³ C. Dietrich, P. Pawlak, [«The nuclear agreement with Iran»](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2016.

⁹⁴ [Les accords de garanties](#) au titre du TNP garantissent que toutes les activités nucléaires qu'un État entreprend sont réalisées à des fins pacifiques et qu'un État ne se livre à aucune activité nucléaire illicite.

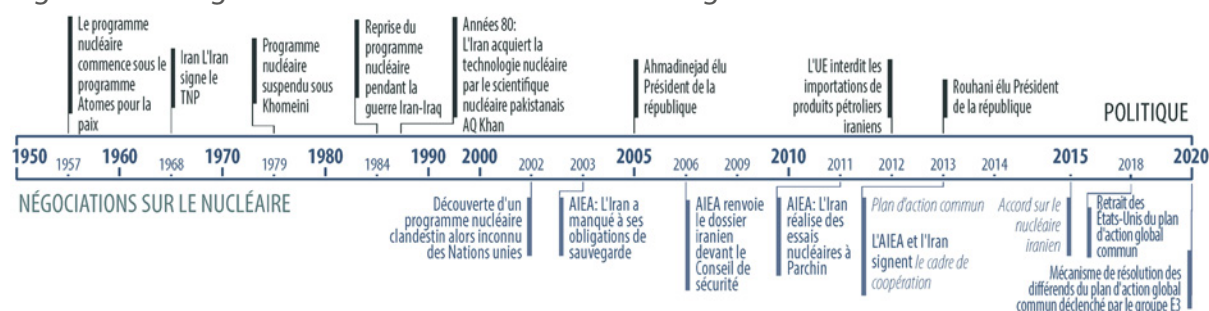
⁹⁵ B. Immenkamp, avec la contribution de F. Garces de Los Fayos Tournan, [«Future of the Iran nuclear deal. How much can US pressure isolate Iran?»](#), EPRS, Parlement européen, mai 2018.

⁹⁶ E. Geranmayeh, [«Europe's new gamble: Dispute resolution and the Iran nuclear deal»](#), European Council on Foreign Relations, 15 janvier 2020.

⁹⁷ M. Hibbs, [«Iran and the NPT: Safeguards at stake»](#), 6 mars 2020.

⁹⁸ M. Rouhi, [«Will Iran follow North Korea's path and ditch the NPT?»](#), Bourse & Bazaar, 29 mars 2020.

Figure 18 – Programme nucléaire iranien – chronologie



Source: EPRS.

2.1.3. L'extinction du traité FNI

La récente extinction du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) est particulièrement préoccupante pour la sécurité européenne. En février 2019, les États-Unis et la Russie ont annoncé la suspension des obligations qui leur incombaient en vertu du traité nucléaire historique qu'ils avaient signé en 1987. Le traité INF visait à éliminer et à interdire les missiles balistiques et de croisière à lanceur terrestre à portée intermédiaire d'une portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres. La signature du traité INF en 1987 a conduit au retrait et à la destruction de près de 3 000 missiles à capacité nucléaire américains et soviétiques à courte portée, à portée moyenne et à portée intermédiaire déployés en Europe ou pointés vers ce continent⁹⁹. Les deux parties n'ayant pas réussi à se mettre d'accord, le traité FNI a pris fin le 2 août 2019, détruisant une pierre angulaire de l'ordre de sécurité européen. Tout redéploiement de missiles de portée intermédiaire remettra l'Europe à la portée d'armes nucléaires stratégiques. Les Européens pourraient être confrontés à des choix cornéliens, tous porteurs de risques inhérents pour la sécurité, notamment une course à l'armement avec la Russie ou le refus du redéploiement de missiles américains sur le sol européen, qui laisserait les pays européens à la merci de l'intimidation russe. En février 2019, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'avenir du traité FNI et ses répercussions sur l'Union européenne, dans laquelle il a appelé la Russie et les États-Unis à ouvrir un dialogue constructif et à s'assurer que l'avenir (alors) incertain du traité FNI ne compromette pas d'autres accords de contrôle des armements¹⁰⁰.

⁹⁹ B. Immenkamp, [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, Parlement européen, février 2019.

¹⁰⁰ [Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur l'avenir du traité FNI et ses répercussions sur l'Union européenne](#) (2019/2574(RSP)).

2.1.4. Les changements dans les politiques nucléaires des principales puissances nucléaires

Le rapport de 2018 sur la mise à jour de la doctrine nucléaire¹⁰¹ du gouvernement des États-Unis marque un abandon définitif de l'ambition de réduire l'arsenal nucléaire du pays, qui guidait la politique américaine en matière d'armes nucléaires depuis le début des années 1990¹⁰². Les experts estiment que la mise à jour de la doctrine nucléaire est préoccupante, car elle accroît le nombre de scénarios dans lesquels des armes nucléaires pourraient être utilisées¹⁰³. D'une part, la mise à jour de la doctrine nucléaire introduit les «armes nucléaires de faible puissance» en vue d'élargir les «options nucléaires flexibles des États-Unis» qui permettent «des attaques nucléaires parfaitement adaptées bien en deçà des niveaux qui provoqueraient une destruction mutuelle assurée». D'autre part, elle révisé les circonstances qui appelleraient l'utilisation d'armes nucléaires pour les étendre aux attaques stratégiques non nucléaires contre les États-Unis, leurs alliés ou leurs partenaires, ou aux frappes contre «tout État, tout groupe terroriste ou tout autre acteur non étatique qui soutiendrait ou faciliterait les manœuvres de terroristes visant à l'obtention ou à l'utilisation de dispositifs nucléaires».

Le rôle des armes nucléaires dans la sécurité européenne

Depuis le Brexit, la France est le seul État membre de l'Union européenne à posséder des armes nucléaires. Dans son discours du 7 février 2020 sur la dissuasion nucléaire, le président français Emmanuel Macron a appelé les pays européens intéressés à entamer un dialogue stratégique sur le rôle de l'arsenal nucléaire français dans la sécurité européenne. Il a également invité les partenaires européens à présenter conjointement un programme international sur le contrôle des armements, conçu et promu par les Européens, pour contrer l'effondrement des traités bilatéraux et multilatéraux relatifs au contrôle des armements, qui pourrait avoir une incidence directe sur l'Europe. Le président Macron a explicitement indiqué que tout débat relatif au contrôle des armements concernant l'Europe devrait inclure les Européens et ne pas être laissé aux États-Unis, à la Russie et à la Chine. Reste à savoir comment les autres États membres de l'Union européenne réagiront à la proposition de placer les armes nucléaires françaises au cœur d'une stratégie de défense de l'Union plus coordonnée. Vingt États membres de l'Union européenne sont également membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et ont adhéré à l'engagement de celle-ci en faveur de la dissuasion nucléaire. Il s'agit notamment de quatre pays qui abritent des armes nucléaires tactiques américaines (la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas).

Au cours des dix dernières années, la Russie¹⁰⁴, pour sa part, a davantage axé sa stratégie militaire et de sécurité nationale sur les armes nucléaires. En 2018, le président, Vladimir Poutine, a annoncé que la Russie construirait cinq nouveaux systèmes d'armes nucléaires stratégiques, notamment un missile balistique intercontinental lourd, un planeur hypersonique à charge nucléaire, un missile hypersonique aéroporté à charge nucléaire, un missile de croisière à propulsion et à charge nucléaires, et un drone sous-marin nucléaire. Les experts sont partagés sur la question de savoir si ces nouveaux systèmes visent à acquérir une certaine supériorité sur les États-Unis ou s'ils constituent la réponse de la Russie aux préoccupations concernant le développement des capacités

¹⁰¹ Ministère de la défense des États-Unis, [Nuclear Posture Review](#), février 2018.

¹⁰² M. Kaczmarek, E. Lazarou, «[United States' nuclear weapons policy: new priorities, new challenges](#)», EPRS, Parlement européen, décembre 2017.

¹⁰³ Parlement européen, commission des affaires étrangères, Sous-commission «sécurité et défense», [Audition publique sur l'avenir des régimes de contrôle des armes nucléaires et sur leurs implications pour la sécurité de l'Union européenne](#), 18 février 2020.

¹⁰⁴ A. F. Woolf, «[Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization](#)», Congressional Research Service, 2 janvier 2020.

américaines¹⁰⁵. De leur côté, les pays européens sont particulièrement préoccupés par le déploiement de systèmes d'armes russes à capacité nucléaire sur le sol européen, notamment au cœur du territoire de l'OTAN¹⁰⁶.

2.1.5. Des menaces pèsent sur le contrôle multilatéral des armements

Ces trois dernières années ont été marquées par le déclin de l'engagement de grands pays en faveur du multilatéralisme, un sujet de préoccupations de taille pour l'Union européenne¹⁰⁷. Certains experts sont allés jusqu'à affirmer que «le contrôle des armements est (presque) mort»¹⁰⁸. Le Nouveau START pourrait être une autre victime de cette tendance. Le Nouveau START, un traité bilatéral entre les États-Unis et la Fédération de Russie, est entré en vigueur le 5 février 2011. Il définit les limites en matière d'armes stratégiques que les deux parties devaient atteindre (et ont atteintes) à la date du 5 février 2018. Le nouveau START a remplacé et abrogé les traités précédemment conclus entre les États-Unis et la Russie sur la réduction des armements entre et s'inscrit donc dans le prolongement du processus de réduction de leurs arsenaux nucléaires stratégiques engagé en 1994. Le Nouveau START impose des limites relatives aux têtes nucléaires et à leurs vecteurs (missiles, bombardiers et lanceurs). Le traité expirera en février 2021, à moins qu'il ne soit remplacé par un nouvel accord. Il peut être prolongé jusqu'à cinq ans, soit 2026¹⁰⁹. Les États-Unis se sont fixé pour objectif d'inclure la Chine dans les négociations sur la prorogation ou le renouvellement du Nouveau START et de parvenir à un accord trilatéral à la fois avec la Russie et la Chine. Le président Trump a également indiqué que la Chine devrait se joindre aux négociations visant à élaborer un traité destiné à remplacer le traité FNI¹¹⁰. La Chine aurait jusqu'à présent refusé de participer à des pourparlers trilatéraux.¹¹¹

Le Nouveau START est le seul traité sur le contrôle des armes nucléaires qui subsiste entre les États-Unis et la Russie, et le seul traité bilatéral sur le contrôle des armes nucléaires actuellement en vigueur. Sa fin marquerait la fin de toute limitation de la taille et de la composition des arsenaux des deux principales puissances nucléaires. Pour problématique que soit ce constat, la taille de l'arsenal nucléaire russe et américain n'est toutefois pas la seule source d'une éventuelle menace pour la paix et la sécurité émanant des États-Unis et de la Russie. Les experts insistent notamment sur la nouvelle hypothèse des «échanges nucléaires contrôlables» qui «réduirait le poids des évaluations de risques et augmenterait la probabilité que des conflits dégénèrent en guerres nucléaires»¹¹². Certains considèrent que le risque qu'une guerre nucléaire éclate entre les États-Unis et la Russie est aussi élevé aujourd'hui qu'il l'était au cours des «périodes les plus dangereuses de la guerre froide»¹¹³.

¹⁰⁵ Congressional Research Service, [Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization](#), janvier 2020.

¹⁰⁶ R. Gottemoeller, «[Russia is Updating their Nuclear Weapons: What Does That Mean for the Rest of Us?](#)» Carnegie Endowment for International Peace, 29 janvier 2020.

¹⁰⁷ J. Linn, «[Recent Threats to Multilateralism](#)», 2018.

¹⁰⁸ U. Kühn, «[Why Arms Control Is \(Almost\) Dead](#)», 5 mars 2020.

¹⁰⁹ Arms Control Association, [New Strategic Arms Reduction Treaty](#), consulté le 11 mars 2020.

¹¹⁰ U. Kühn, ed., «[Trilateral Arms Control, Perspectives from Washington, Moscow and Beijing](#)», Institut de recherche sur la paix et la sécurité de l'Université de Hambourg, mars 2020.

¹¹¹ A. Mehtra, «[Arms control decisions by Trump administration could be 'imminent'. Will China be involved?](#)» DefenseNews, 26 février 2020.

¹¹² S. Brown (2018), «[The Trump Administration's Nuclear Posture Review \(2018\): In Historical Perspective](#)», Journal for Peace and Nuclear Disarmament, vol. 1, n° 2, pp. 268-280.

¹¹³ M. Kroenig, M. Massa et C. Trotti, «[Russia's Exotic Nuclear Weapons and Implications for the United States and NATO](#)», Atlantic Council, mars 2020.

2.1.6. La stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive

Participation aux travaux de l'Organisation des Nations unies

Depuis sa création, l'ONU poursuit 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)¹¹⁴.

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 (voir encadré). Au sein des Nations unies et de ses organes, un certain nombre de traités de désarmement importants ont été élaborés, notamment la convention

Le système mondial de non-prolifération et de désarmement nucléaires

Le TNP constitue la pierre angulaire du système mondial de non-prolifération et de désarmement, qui englobe également l'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 relative à la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, 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.

sur les armes chimiques, la convention sur les armes biologiques, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires. En outre, il existe des mesures volontaires et informelles sur le contrôle des missiles, telles que le régime de contrôle de la technologie des missiles et le code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques. En vue de réglementer le commerce des armes conventionnelles, l'Assemblée générale des Nations unies a approuvé le traité sur le commerce des armes en 2013. 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. 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 dispositifs réglementaires sur les armes à feu, à savoir a) un système de licence pour la fabrication et la commercialisation, b) la mise en place d'infractions pénales pour la fabrication et la commercialisation illégales, 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.

Principes directeurs

Sur la base de la stratégie globale de l'Union européenne, de la stratégie de l'Union contre la prolifération des ADM et de leurs vecteurs¹¹⁵ et des nouveaux axes d'action¹¹⁶, les principes directeurs de l'Union en ce qui concerne la lutte contre la prolifération des ADM restent que celle-ci s'engage en faveur d'un multilatéralisme effectif, notamment de la préservation du rôle central et

¹¹⁴ M. Gillis, [«Le désarmement: un guide de référence»](#), Bureau des affaires de désarmement, New York, 2017.

¹¹⁵ Conseil de l'UE, [Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive](#), 10 décembre 2003.

¹¹⁶ Conseil de l'UE, [Conclusions du Conseil et nouveaux axes d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs](#), 17 décembre 2008.

de la promotion de l'universalité de l'architecture mondiale de non-prolifération et de désarmement, au moyen d'une action diplomatique et d'une assistance financière apportée à des pays tiers et à des organisations internationales.

L'Union européenne coopère aussi étroitement avec des pays en vue d'un renforcement du régime international de non-prolifération. Les États-Unis, le Canada et le Japon sont des partenaires de longue date de l'Union à cet égard, mais celle-ci intègre de plus en plus souvent un volet axé sur la non-prolifération dans ses relations bilatérales. Quelque 27 accords entre l'Union européenne et des pays tiers contiennent désormais un engagement en faveur de la non-prolifération des ADM¹¹⁷. Les négociations sur une clause relative aux ADM dans le contexte des nouveaux accords qui doivent être conclus avec l'Azerbaïdjan, le Chili et le Kirghizstan¹¹⁸. En outre, l'Union européenne aborde des questions de non-prolifération au niveau bilatéral dans le cadre de dialogues politiques comme de dialogues portant spécifiquement sur la non-prolifération, ainsi qu'à l'occasion de contacts plus informels. Le budget de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), [l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix](#) (IcSP) et l'instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN) sont les principaux instruments et ressources par l'intermédiaire desquels ces efforts sont financés.

L'ICSN est utilisé pour promouvoir dans les pays tiers les meilleures normes et pratiques en matière de sûreté nucléaire appliquées au sein de l'Union européenne. Il est également utilisé pour promouvoir l'alignement des pays tiers sur les politiques et les priorités de l'Union européenne relatives à la sûreté nucléaire¹¹⁹. L'ICSN disposait d'un budget de [524 millions d'euros pour la période 2007-2013](#) et de 225 millions d'euros pour la période 2014-2020¹²⁰. Dans le nouveau cadre financier pluriannuel, il sera remplacé par l'instrument de sûreté nucléaire, pour lequel un budget de 300 millions d'euros a été proposé pour la période 2021-2027¹²¹. Selon la Commission, l'ICSN a apporté une valeur ajoutée unique à «la coopération en matière de sûreté nucléaire avec les pays tiers, dépassant largement les capacités des États membres et d'autres bailleurs de fonds». Il a permis à la Commission «d'agir à l'échelle mondiale dans le domaine de la coopération en matière de sûreté nucléaire», notamment par la consultation des partenaires du G7/8. «Il permet à l'Union européenne d'assumer son rôle de leader mondial en matière de sûreté nucléaire et de participer à un dialogue politique avec les pays partenaires»¹²².

Afin de renforcer la coopération régionale contre la prolifération des ADM, l'Union européenne a lancé en 2010 [l'initiative de l'UE relative aux centres d'excellence dans les domaines chimique, biologique, radiologique et nucléaire \(CBRN\)](#). Cette initiative vise à renforcer la capacité institutionnelle des pays tiers à atténuer les risques liés à la prolifération de substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Le réseau de centres d'excellence CBRN compte 61 pays partenaires situés dans huit régions, chacun assisté par un secrétariat régional. Ce réseau s'appuie également sur des experts et des partenaires locaux, et il bénéficie du soutien de [l'Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice](#) (UNICRI) ainsi que d'autres organisations internationales. Il est financé par l'IcSP et représente le plus grand programme de sécurité civile extérieure de l'Union européenne. L'Union européenne soutient résolument l'AIEA, qu'elle considère comme essentielle à la paix et à la sécurité internationales. Elle contribue à la mise

¹¹⁷ SEAE, [Inventory of Agreements containing the Weapons of Mass Destruction \(WMD\) Clause](#), consulté le 20 avril 2020.

¹¹⁸ [Rapport annuel sur l'état d'avancement des travaux concernant la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive](#) (2018), 14 juin 2019.

¹¹⁹ M. Parry, [«Instrument for nuclear safety cooperation»](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2017.

¹²⁰ [Règlement \(Euratom\) n° 237/2014 du Conseil instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire](#), décembre 2013

¹²¹ B. Immenkamp, [«Nuclear safety outside the EU»](#), EPRS, Parlement européen, février 2019.

¹²² Commission européenne, [Analyse d'impact](#), SWD(2018) 337 final, 14 juin 2018.

en œuvre du plan d'action 2018-2021 de l'AIEA pour la sécurité nucléaire¹²³, qui finance les activités de l'AIEA en faveur de l'universalisation des instruments internationaux de non-prolifération et de sécurité nucléaire, ainsi que d'autres priorités.

Contrôle des exportations de biens à double usage par l'Union européenne

Certains biens et technologies se prêtent à des applications civiles légitimes mais peuvent également être utilisés à des fins militaires; ces biens, dits «à double usage», sont soumis au régime de contrôle des exportations de l'Union européenne. L'Union contrôle l'exportation, le transit et le courtage des biens à double usage en vue de prévenir la prolifération des ADM. Le contrôle des exportations par l'Union européenne est conforme aux engagements pris au titre des principaux régimes multilatéraux de contrôle des exportations tels que le [groupe d'Australie](#), l'[Arrangement de Wassenaar](#), le [Groupe des fournisseurs nucléaires](#) et le [régime de contrôle de la technologie des missiles](#). Le régime de contrôle de l'Union est en cours de révision, principalement en vue de tenir compte d'importants progrès technologiques et de créer des conditions de concurrence plus équitables entre les États membres de l'Union¹²⁴.

¹²³ [Décision \(PESC\) 2016/2383 du Conseil](#) du 21 décembre 2016.

¹²⁴ B. Immenkamp, [«Review of dual-use export controls»](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2019.

2.2. Le soutien à la démocratie pour les États fragiles



75% des Européens estiment que l'Union européenne devrait renforcer son partenariat avec l'Afrique et y augmenter ses investissements financiers afin de créer des emplois et d'assurer le développement durable des deux continents.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

Des institutions démocratiques solides constituent un gage de paix et de stabilité sur le plan intérieur et extérieur. De nombreux États aujourd'hui touchés par des conflits et une instabilité chroniques sont entraînés dans une spirale où l'effondrement de l'autorité de l'État se conjugue à des menaces internes et externes. Les guerres classiques entre États ont cédé la place à des menaces externes et internes plus subtiles, mais plus intrusives et difficiles à combattre, qui résultent d'une conjonction délétère d'activités criminelles transfrontalières, de mouvements fondamentalistes sans frontières et d'insurrections locales alimentées par divers acteurs externes, y compris des gouvernements étrangers, dans un contexte où l'État est incapable de gouverner à l'échelle locale dans des provinces en proie à des agitations, ainsi que de fournir des biens et des services publics, suscitant ainsi le mécontentement de la population.

2.2.1. Les facteurs de risque pour les démocraties fragiles

Il existe un consensus largement partagé par les universitaires selon lequel, sur la base des preuves historiques existantes, les démocraties solides ont tendance à éviter la guerre entre elles, sont plus pacifiques dans leurs relations avec les États non démocratiques¹²⁵, et sont plus stables et pacifiques sur le plan interne. Cependant, les démocraties imparfaites peuvent être plus agressives à l'étranger et plus sujettes aux conflits et à l'instabilité sur le plan interne. Selon un rapport récent préparé à la demande de la Communauté des démocraties, «les États qui se trouvent à des stades intermédiaires de démocratisation (les régimes hybrides qui présentent à la fois 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.» Les démocraties pauvres peuvent également être plus sujettes à de violents changements de pouvoir, mais cette hypothèse continue de faire débat parmi les universitaires¹²⁶. En outre, les transitions vers la démocratie représentent un facteur de risque d'instabilité. L'expérience récente des États qui se sont essayés à la démocratisation, 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. Le caractère de la transition démocratique importe également: les transitions pacifiques sont plus susceptibles de réduire les conflits que les transitions violentes¹²⁷. D'un autre côté, les conflits internes se terminent rarement par la mise en place de structures démocratiques solides. Malgré les efforts de la communauté internationale pour soutenir les ententes politiques fondées sur des mécanismes démocratiques (comme la tenue d'élections libres et équitables) en tant que moyen efficace de mettre fin aux conflits civils, la plupart des guerres civiles se terminent par des victoires militaires décisives, soit du

¹²⁵ D. Reiter, «[Is Democracy a Cause of Peace?](#)», *Oxford Research Encyclopaedias*, janvier 2017.

¹²⁶ Collier et Rohner («[Democracy, Development, and Conflict](#)», Wiley Blackwell, 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 rendues plus sûres par la démocratie. Gleditsch et Ruggery («[Political opportunity structures, democracy, and civil war](#)», *Journal of Peace Research*, 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.

¹²⁷ U. Sunde et M. Cervellati, «[Democratising for peace](#)», 2014.

gouvernement, soit des rebelles, et seulement un quart environ s'achèvent par des ententes négociées¹²⁸. Même dans ces cas, les structures démocratiques qui en découlent peuvent demeurer fragiles et nécessiter un soutien continu, comme en Bosnie.

Selon la classification établie par les chercheurs travaillant sur le projet «Varieties of Democracy (variétés de démocraties)»,¹²⁹ la grande majorité des États les plus fragiles au monde (classés au niveau d'alerte le plus élevé selon l'indice des États fragiles) ne sont pas véritablement démocratiques. À quelques exceptions près (notamment ceux appartenant à la catégorie des autocraties fermées), ces États organisent des élections régulières, dont certaines conduisent à des changements de pouvoir comme au Nigeria. Toutefois, ces élections ne sont pas considérées comme suffisamment concurrentielles, car elles sont entachées de nombreuses irrégularités, et l'équilibre institutionnel n'est pas suffisant pour garantir la responsabilité du chef de l'exécutif. En l'absence d'institutions démocratiques solides, ces États sont exposés à un risque élevé d'instabilité et de conflits civils, comme expliqué ci-dessus.

Le Burkina Faso est un exemple de la manière dont une démocratie émergente prospère peut être soumise à une énorme pression en raison de menaces internes et transfrontalières pesant sur sa sécurité. Après avoir connu l'une des transitions vers la démocratie les plus réussies en Afrique ces dernières années, le pays est aujourd'hui paralysé¹³⁰ par les pressions exercées par des groupes djihadistes opérant principalement depuis le Mali et par une perte de confiance de la population locale dans le gouvernement central. La transition d'un autre pays africain, l'Éthiopie, est menacée de manière similaire par l'instabilité interne et les conflits ethniques. Éthiopie L'ouverture politique significative de son modèle de gouvernement autoritaire, initiée par le Premier ministre Abiy Ahmed en 2018, visait à apaiser les tensions ethniques. Toutefois, cet objectif n'a pas encore été atteint. Selon certains critiques, ces tensions ont même été exacerbées¹³¹.

¹²⁸ B. F. Walter, [«The Four Things We Know About How Civil Wars End \(and What This Tells Us About Syria\)»](#), octobre 2013.

¹²⁹ [Institut V-DEM](#), *Autocratization Surges – Resistance Grows, Democracy Report 2020*, mars 2020. L'indicateur «Regimes of the World» (régimes du monde) «s'appuie sur la classification des régimes de Lüthmann et al., 2018. Bien qu'il repose sur les données du projet V-DEM, cet indicateur n'a pas été officiellement approuvé par le comité directeur de V-DEM (seuls les principaux indicateurs de démocraties V-DEM ont fait l'objet d'une telle approbation)». Voir A. Lüthmann, M. Tannenberg, et S. I. Lindberg, [«Regimes of the World \(RoW\): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes»](#), *Politics and Governance*, vol. 6, n° 1, 2018.: «La classification des régimes du monde est plus prudente; elle catégorise plus fréquemment les régimes concernés par des manipulations électorales et des violations des libertés politiques comme des autocraties électorales.»

¹³⁰ International Crisis Group, [Burkina Faso: sortir de la spirale des violences](#), 24 février 2020.

¹³¹ Foreign Policy, [Ethiopia will explode if Abiy Ahmed doesn't move beyond ethnic based politics](#), novembre 2019.

La pandémie de coronavirus a des répercussions sur les institutions politiques des pays fragiles

En plus de son incidence directe, la pandémie de coronavirus a déjà eu et continuera d'avoir des répercussions sur les systèmes politiques de manière sévère et durable:

- les restrictions mises en place par les gouvernements pour lutter contre la pandémie, telles que les restrictions à la liberté d'expression ou à la liberté de réunion, pourraient avoir des effets encore plus importants sur les États fragiles marqués par l'absence d'institutions fortes et de sociétés civiles dynamiques;
- un risque supplémentaire est posé par les troubles sociaux généralisés liés aux graves conséquences économiques de la crise et potentiellement aux pénuries alimentaires. Cela pourrait affaiblir des gouvernements déjà faibles au point de leur ôter toute légitimité;
- la crise risque de favoriser les mouvements fondamentalistes (comme Al-Qaïda, l'État islamique au Sahel ou Boko Haram au Nigeria), en leur fournissant un prétexte à la propagande et à la désinformation, et en poussant dans leurs rangs les jeunes touchés par des difficultés économiques;
- la crise risque également de mettre les forces de sécurité à l'épreuve et d'affaiblir la coopération internationale en faveur du maintien de la paix.

2.2.2. L'insécurité sociétale généralisée et le crime organisé

Dans certaines sociétés, l'insécurité sociétale prend des formes très diverses qui peuvent s'avérer presque aussi néfastes pour le bien-être et le développement des individus et la cohésion sociale que les conflits armés. Le [taux d'homicides volontaires](#)¹³², en particulier ceux liés à la criminalité organisée (par exemple, en Amérique centrale), peut atteindre des niveaux similaires à ceux observés lors de conflits civils. D'après des recherches menées sur le sujet¹³³, «de nouvelles formes de violence distinctes de celles associées aux conflits armés traditionnels sont apparues comme une grande source de préoccupation mondiale au cours des dernières années». Un autre chercheur¹³⁴ affirme que «la violence chronique est plus répandue dans les régions ou les pays marqués par une fragilité de l'État à long terme et/ou une absence relative de l'État, et parmi les personnes qui n'ont pas le pouvoir de changer ces conditions à court ou à moyen terme».

La criminalité organisée, qui repose sur diverses activités illégales, telles que le trafic de stupéfiants, de minéraux précieux ou d'êtres humains entre les pays, a des effets particulièrement déstabilisateurs sur les pays fragiles. Elle sape l'autorité de l'État et conduit à l'appropriation d'institutions étatiques et économiques, contribuant parfois, avec d'autres facteurs, à l'effondrement complet du contrôle exercé par l'État sur certaines parties de son territoire, comme dans le nord du Mali¹³⁵. En 2012, le Mali, une démocratie multipartite pauvre mais qui fonctionne depuis 1992, a perdu le contrôle de la moitié de son territoire au profit de groupes djihadistes et

¹³² Voir les [données de la Banque mondiale sur le sujet](#).

¹³³ T. M. Adams, «[Chronic violence and non-conventional armed actors](#)», Clingendael, 16 septembre 2014.

¹³⁴ T. M. Adams, «[How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systemic Framework for Action](#)», Wilson Centre, 2017.

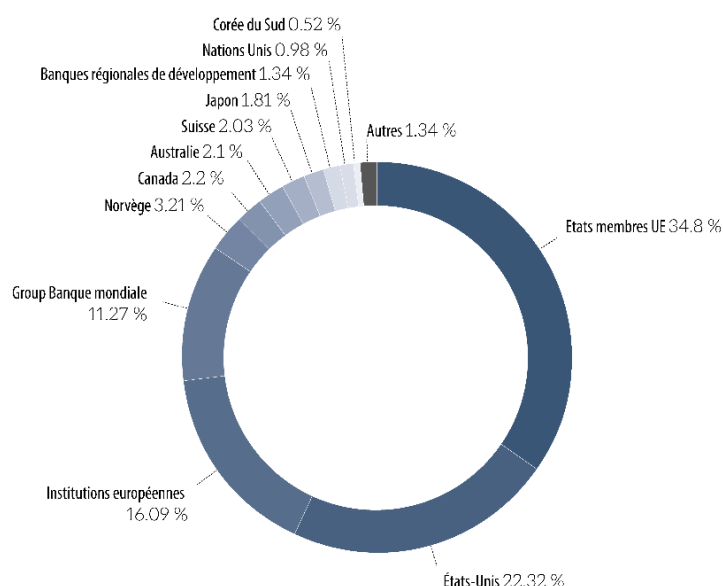
¹³⁵ International Crisis Group, rapport 267/Afrique, 13 décembre 2018, [Narcotrafic, violence et politique au Nord du Mali](#): «Depuis les années 2000, le narcotrafic a joué un rôle dans le développement de formes et de niveaux de violence armée inédits. Dans un contexte d'affaiblissement de l'État central et de montée des insurrections armées, y compris djihadistes, les trafics de drogue sont devenus à la fois un enjeu central et une ressource essentielle des luttes qui redéfinissent les rapports de force politiques dans le Nord du pays.»

séparatistes après que «des relations politiques apparentes avec des groupes criminels organisés [avaient] discrédité le système démocratique aux yeux du grand public, et plus particulièrement de certains groupes ethniques dissidents»¹³⁶. Malgré les efforts importants déployés par la communauté internationale en vue de stabiliser la situation, les missions de maintien de la paix menées par l'ONU, les efforts de médiation internationaux ayant conduit à la signature d'un accord de paix avec les groupes rebelles en 2015, ainsi que les nombreuses initiatives en matière d'aide au développement, l'État n'a pas été en mesure de reprendre entièrement le contrôle.

D'autres pays perdent ou cèdent tacitement le contrôle de leur territoire à des groupes criminels organisés. Selon Freedom House¹³⁷, le Mexique, un pays économiquement développé membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et jouissant d'une démocratie électorale établie, qui a connu plusieurs changements de pouvoir depuis 2000, est touché par de «graves déficits en matière d'état de droit» qui limitent les droits politiques et les libertés civiles, des violences perpétrées par les groupes criminels organisés, une corruption du gouvernement, des violations des droits de l'homme par des acteurs étatiques et non étatiques et une «impunité généralisée». L'État a été tellement affaibli par la violence des cartels de la drogue et par sa propre incapacité à y répondre dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme que les cartels ont véritablement pris le contrôle de certaines communautés locales¹³⁸.

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

Figure 19 – Aide publique au développement en faveur des gouvernements et de la société civile dans le monde en 2018



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

Le soutien à la démocratie est une priorité essentielle de l'action extérieure de l'Union européenne. En octobre 2019, le Conseil de l'UE a adopté de nouvelles conclusions sur la démocratie, dans lesquelles il recommande de créer «les conditions propices à une paix et une sécurité durables et en œuvrant à la prévention des conflits violents grâce à la participation et à l'obligation de rendre des comptes, à la réactivité aux revendications, ainsi qu'à la médiation politique des différends». Le nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie proposé par l'Union européenne et publié le 25 mars 2020 (qui doit toujours être adopté par le Conseil) définit des priorités essentielles pour créer des démocraties solides capables de résister aux menaces à la sécurité:

¹³⁶ I. Briscoe et D. Goff, «[Protecting Politics Deterring the Influence of Organized Crime on Political Parties](#)», IDEA et institut Clingendael, 2016.

¹³⁷ Freedom House, [Liberté dans le monde, 2020, Mexique](#).

¹³⁸ [Gobierno cede control a cárteles en muchas partes de México](#), *Voice of America News*, octobre 2019.

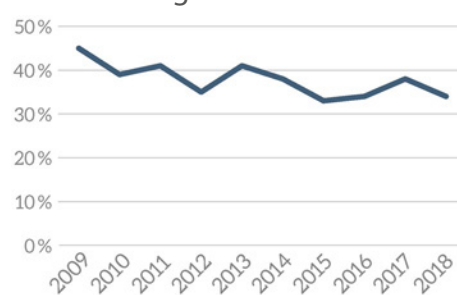
promouvoir les libertés fondamentales et renforcer l'espace civique et politique; promouvoir l'état de droit; lutter contre l'impunité; bâtir des sociétés résilientes, inclusives et démocratiques, notamment au moyen d'une approche de la prévention des conflits et de la résolution des crises participative et axée sur les droits de l'homme. Le lien étroit qui existe entre la démocratie et la paix a également été mis en avant dans la stratégie globale de l'Union européenne. Cette stratégie définit la démocratie comme un élément indispensable aux «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. En ce qui concerne la résilience, elle 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.

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 les dialogues politiques 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. Sur le plan conceptuel, l'Union adopte une approche globale de la démocratie (la démocratie «solidement ancrée»)¹³⁹ axée sur une multitude d'aspects qu'elle sous-tend.

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 2017 (voir [figure 20](#)).

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. Comme le montre la [figure 19](#), 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.¹⁴⁰ Depuis 2008, elle représente

Figure 20 – Part de l'APD de l'Union et des États membres pour les pouvoirs publics et la société civile octroyée à des États fragiles



¹³⁹ Un engagement en faveur d'une «démocratie solidement ancrée» a été inclus dans la politique européenne de voisinage révisée (PEV) à la suite du «printemps arabe», en 2011. Une démocratie solidement ancrée repose sur des élections libres et équitables, les libertés 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, un contrôle démocratique sur les forces armées et les forces de sécurité, la société civile, l'égalité entre les hommes et les femmes, et la lutte contre la discrimination.

¹⁴⁰ 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, compte étant tenu 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](#).

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.

Reconnaissant la nécessité de renforcer les capacités des États dans les pays fragiles, pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), l'Union européenne envisage de créer un instrument extrabudgétaire, une facilité européenne pour la paix¹⁴¹, un mécanisme hors budget financé au moyen des contributions des États membres, pour offrir un appui aux opérations militaires de soutien de la paix menées par les partenaires et aux forces armées des pays partenaires en leur fournissant des infrastructures, des équipements ou une assistance militaire, ainsi qu'en renforçant leurs capacités.

La conditionnalité relative à la démocratie, consacrée dans les accords de commerce et de coopération de l'Union, est un autre outil important à l'appui de la démocratie dans le monde. Elle peut jouer un rôle déterminant dans la prévention et dans la résolution des conflits¹⁴². Dans la vingtaine de cas dans lesquels l'Union européenne a suspendu son aide au développement, la suspension a surtout constitué une réponse à des coups d'État ou à des élections truquées, c'est-à-dire à des violations flagrantes de principes démocratiques largement susceptibles de conduire à un conflit interne. L'aide au développement a été rétablie après que les pays partenaires se sont conformés aux recommandations de l'Union. Les sanctions de l'Union, en particulier en réponse aux coups d'État, sont généralement jugées efficaces aux fins du rétablissement de l'ordre constitutionnel¹⁴³. Les préférences commerciales unilatérales de l'Union européenne accordées dans le cadre du système généralisé de préférences sont également subordonnées au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. En février 2020, l'Union a décidé de retirer une partie des préférences commerciales accordées au Cambodge dans le cadre du programme «Tout sauf les armes», en raison, entre autres, des violations graves et systématiques des principes relatifs aux droits de l'homme consacrés par le pacte international sur les droits civils et politiques. Le retrait prendra effet en août 2020.

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 documentée¹⁴⁴. La contribution de l'Union aux réformes électorales pendant les cycles électoraux favorise également la stabilité interne. Si l'on se réfère au classement annuel des États fragiles réalisé par le *Fund for Peace*¹⁴⁵, 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 21](#))¹⁴⁶.

¹⁴¹ [Proposition présentée au Conseil par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le concours de la Commission, en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix](#), juin 2018.

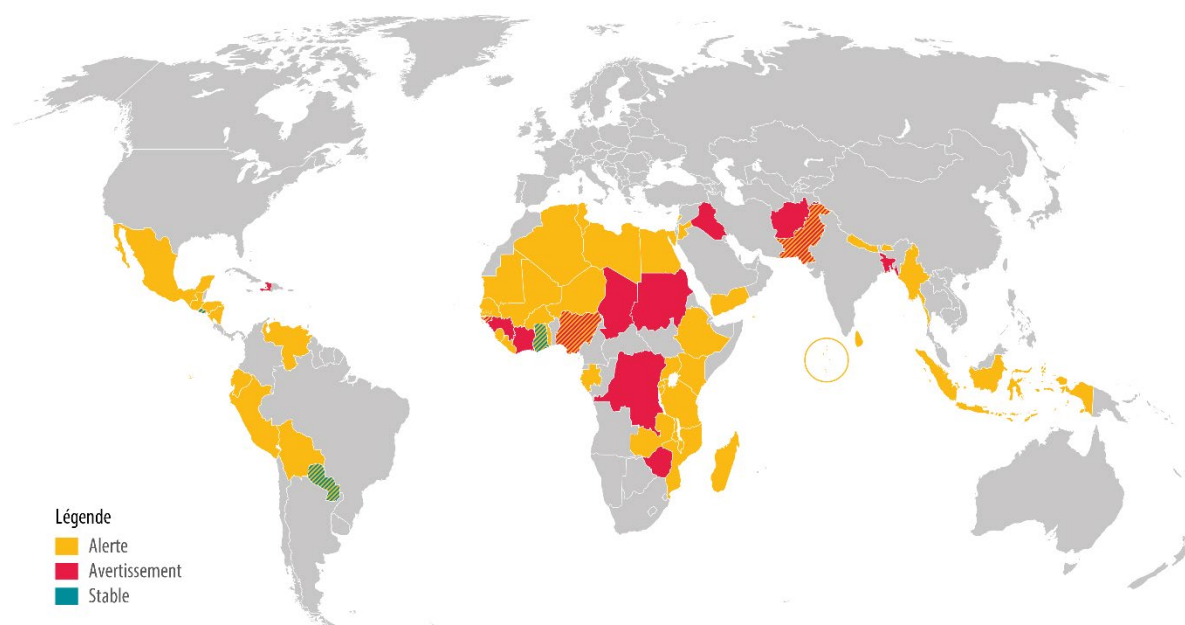
¹⁴² L'accord de partenariat stratégique récemment conclu avec le Canada contient la description la plus explicite, qui établit un lien entre la démocratie et la paix, des circonstances dans lesquelles la suspension ou la résiliation de l'accord peut avoir lieu. Une situation constitue «une violation particulièrement grave et substantielle» lorsque sa gravité et sa nature ont un caractère exceptionnel, comme un coup d'État ou des crimes graves qui menacent la paix, la sécurité et le bien-être de la communauté internationale. Dans la pratique, cette clause est très peu susceptible d'être appliquée, car la démocratie et les droits de l'homme tiennent profondément à cœur au Canada et à l'Union.

¹⁴³ Voir G. Crawford et S. Kacarska, «[Aid sanctions and political conditionality: continuity and change](#)», *Journal of International Relations and Development*, vol. 22, n° 1, Palgrave Macmillan, mars 2019.

¹⁴⁴ Particip GmbH & GOPA Consultants, [Evaluation of EU Election Observation Activities – July 2016 – January 2017](#), SEAE.

¹⁴⁵ [Fund for Peace](#).

¹⁴⁶ 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 21 – MOE menées par l'UE entre 2006 et 2019 dans les pays fragiles¹⁴⁷

Source des données: [Base de données de l'Union européenne sur les missions d'observation électorale](#), [Fund for Peace](#) pour les indicateurs en matière de fragilité.

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.

¹⁴⁷ 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) et les territoires palestiniens (2006). Ils ne figurent donc pas sur la carte. La carte comprend également les deux équipes d'évaluation des élections envoyées en Iraq en 2010 et en Libye en 2012, bien qu'elles aient été considérablement réduites par rapport aux MOE normales en raison de la situation en matière de sécurité. L'Union européenne s'est rendue au moins deux fois dans la moitié des pays figurant sur la carte pour y observer des élections. 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), où 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 organisées par le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. À noter que la [figure 21](#) n'inclut pas de telles missions, même celles auxquelles le Parlement européen a pris part.

2.3. Prévenir les conflits violents: sécurité et développement.



Trois Européens sur quatre estiment que la fourniture d'une assistance financière aux pays en développement contribue à créer un monde plus pacifique et plus juste. Les personnes interrogées estiment que les défis les plus urgents pour l'avenir des pays en développement sont la paix et la sécurité ainsi que l'enseignement (33% chacun).

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

Les mesures contre le coronavirus entraîneront la réorganisation des priorités en matière d'aide

La pandémie de coronavirus exacerbe davantage les situations de fragilité. Les mesures de précaution, telles que la distanciation sociale ou le lavage régulier des mains, sont presque impossibles à respecter dans les quartiers surpeuplés et les zones où l'eau potable et les installations sanitaires sont à peine accessibles. Les confinements et la fermeture des frontières compliquent également l'accès de l'aide humanitaire et la livraison de denrées alimentaires. Dans les États fragiles, l'application de ces mesures dépasse plus que souvent les capacités des forces de sécurité gouvernementales ou des groupes armés. L'accroissement des cas graves a aggravé les problèmes des infrastructures de santé et d'assistance déjà au bord du gouffre. Les mesures de confinement ont affaibli l'économie, en particulier le secteur informel, en nuisant aux moyens de subsistance de nombreuses personnes. La crise du coronavirus a fait ressortir l'incapacité des États fragiles à protéger leurs citoyens.

Au début du mois d'avril 2020, le Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire des Nations unies (UNOCHA) avait provisoirement estimé les besoins liés au plan global de réponse humanitaire à la Covid-19 à 2,01 milliards de dollars américains, ce qui représente une modeste part des fonds connexes liés à la Covid-19. Le 8 avril 2020, l'Union européenne a lancé le programme «équipe d'Europe» doté de 20 milliards d'euros visant principalement à aider les personnes et les pays vulnérables. Cet ensemble de mesures comprend la réorientation des fonds non engagés ou des fonds engagés pour des projets retardés en raison de la pandémie, issus du budget de l'UE et du FED (11 milliards d'euros), de la BEI et de la BERD (5 milliards d'euros), et des États membres (4 milliards d'euros). Les interventions d'urgence bénéficient d'une enveloppe de 502 millions d'euros; dont 2,8 milliards d'euros sont consacrés au soutien des systèmes de santé et d'assainissement; et la majeure partie de l'enveloppe de l'Union, soit 12,8 milliards d'euros, est destinée à faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie. Une partie de l'enveloppe sera utilisée pour contribuer à renforcer les services sociaux, de police et juridiques, afin de lutter contre l'escalade de la violence contre les populations à risque. Les mesures de confinement ont en effet entraîné un doublement des cas de violence contre les femmes dans certains pays, une augmentation des abus contre les enfants, et des discours de haine décomplexés contre les communautés LGBTI étrangères ou locales.

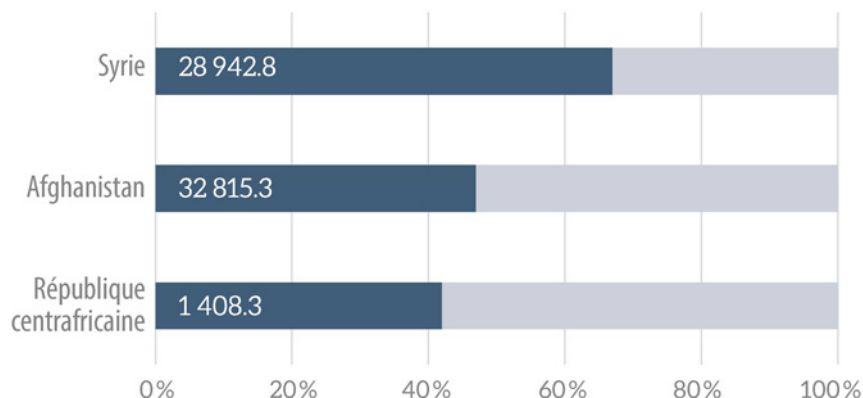
La nécessité de lutter contre la pandémie et ses conséquences à l'échelle mondiale est une raison évidente de soutenir le multilatéralisme. L'action globale de l'Union européenne menée contre la Covid-19 doit être coordonnée avec d'autres initiatives internationales, afin d'éviter de faire concurrence aux actions menées dans les États membres. Le défi consiste à éviter de remplacer les priorités actuelles de l'Union en matière de coopération au développement par des mesures liées à la Covid-19. Dans ce contexte, l'Union et les partenaires internationaux jouent un rôle essentiel, non seulement pour contribuer à lutter contre la pandémie, mais également pour renforcer le dialogue avec la société civile et des groupes politiques crédibles afin d'atténuer les effets de la désinformation et du désespoir et de mieux prévoir les futurs changements politiques.

Il existe une forte corrélation entre les questions de développement et les situations de conflit¹⁴⁸. Au niveau mondial, la moitié de la population pauvre vit dans des États fragiles ou touchés par des conflits. Dans les zones touchées par des conflits, le chômage des jeunes, le manque de possibilités économiques et l'accès difficile aux ressources alimentent les groupes armés violents, le trafic de

¹⁴⁸ Voir: M. Latek, [«Interdépendance entre sécurité et développement: l'approche de l'UE»](#), EPRS, Parlement européen, 2016.

drogue, et les conflits sociaux ou ethniques. Réciproquement, les conflits font obstacle au développement: dans les dix pays où le coût économique résultant de la violence est le plus élevé, il varie entre 22 % et 67 %, et représente en moyenne un tiers du PIB. Ce coût représente plus de

Figure 22 – Le coût économique de la violence excède 40 % du PIB dans trois États

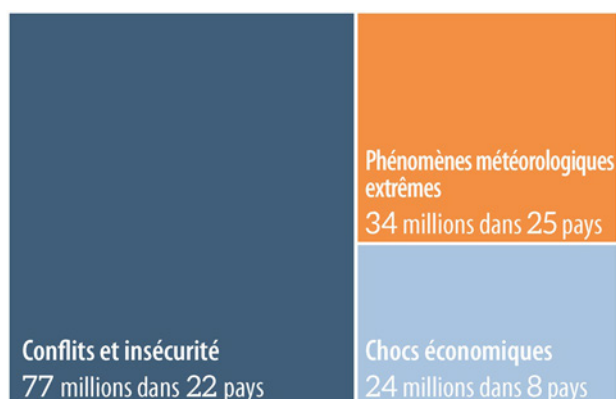


Coût de la violence en millions de \$ (PPA 2018) et en pourcentage du PIB, Source des données: [Indice mondial de la paix 2019](#)

40 % du PIB dans trois des pays les moins pacifiques¹⁴⁹.

Les situations de conflit aggravent également les crises humanitaires liées au changement climatique et à l'insécurité alimentaire, ce qui a conduit à un nombre accru de personnes nécessitant une assistance humanitaire en 2019 par rapport aux prévisions de l'UNOCHA. Les civils, y compris les enfants, sont grandement touchés par les conflits, qui pèsent lourdement sur leur vie, leurs moyens de subsistance et leur santé physique ou mentale. En 2019, les conflits et l'insécurité constituaient les principaux moteurs des crises alimentaires connues par 22 pays, frappant

Figure 23 – Nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë par principaux facteurs (2019)



Source des données: [Global report on food crises 2020](#)

77 millions de personnes (sur 135 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë issues de 55 pays, soit le chiffre le plus élevé depuis au moins quatre ans)¹⁵⁰. Le Yémen (15,9 millions), la République démocratique du Congo (15,6 millions) et l'Afghanistan (11,3 millions) sont les plus durement touchés.

Dans les États fragiles, outre le changement climatique, une croissance démographique rapide et une agriculture non durable, les conflits exacerbent la pression exercée sur la mise à disposition d'une alimentation saine pour tous, car ils amplifient les déplacements de population et l'accaparement des terres. En cas de

¹⁴⁹ Institut pour l'économie et la paix, [Global Peace Index 2019](#), juin 2019.

¹⁵⁰ Food Security Information Network, 2020. Ce rapport traite des questions les plus graves liées à l'insécurité alimentaire: *Crise* [phase 3 du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC)], *Urgence* (phase 4 de l'IPC) et *Catastrophe/Famine* (phase 5 de l'IPC) – IPC: cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire, il évalue la situation dans 55 pays.

conflits, les services de santé sont généralement limités ou détruits, si bien que l'insécurité alimentaire s'accompagne souvent d'épidémies (la République démocratique du Congo, le Soudan du Sud, le Yémen et d'autres pays concernés par des conflits pâissent de graves épidémies de choléra; les ravages causés par la Covid-19 n'ont pas été pris en considération dans les rapports disponibles au moment de la rédaction). De manière plus générale, l'insécurité alimentaire entraîne la diminution de la résistance face aux maladies, ce qui, à son tour, aggrave la malnutrition.

Les violations généralisées du droit international humanitaire empêchent l'accès des organisations humanitaires à certaines zones et entraînent une augmentation des attaques contre les travailleurs de la santé et humanitaires. En conséquence, des millions de personnes n'ont pas accès aux soins de base¹⁵¹. Chaque jour, 37 000 personnes font l'objet de déplacements forcés en raison de conflits et de persécutions, et la plupart des réfugiés du monde proviennent de zones de conflit (57 % des réfugiés sous mandat du HCR proviennent de Syrie, d'Afghanistan et du Soudan du Sud)¹⁵².

La coopération au développement et l'aide humanitaire sont des engagements de longue date de l'Union, consacrés dans les traités¹⁵³. Dans les zones de conflit, les interventions humanitaires et de développement sont confrontées à de multiples difficultés. Tous les États dits fragiles qui sont sujets aux conflits souffrent d'un 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 constituée d'un agencement complexe de défaillances dans ces domaines. L'Union européenne, qui est attachée aux cadres d'évaluation de l'efficacité de l'aide et qui a également approuvé la «Nouvelle donne» pour l'engagement dans les États fragiles¹⁵⁴, s'efforce de tenir compte de cette complexité lors de la planification et de la mise en œuvre des programmes d'aide afin d'éviter toute répercussion négative éventuelle.

2.3.1. L'aide de l'Union européenne et la sensibilité aux 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 menées par l'université de Princeton¹⁵⁵ montrent par exemple qu'aux Philippines, la hausse du taux d'emploi a entraîné de nouvelles violences, peut-être parce que de meilleures conditions de vie donnent aux citoyens les moyens de résister. Les investissements en infrastructures sont censés être bénéfiques, en apportant plus d'emplois à la population et en augmentant les recettes fiscales des autorités. Cependant, certains projets ont été corrélés à de nouvelles violences de la part d'insurgés qui ont tenté de s'en emparer ou de les saboter, ainsi que des forces gouvernementales visant à protéger les principaux sites de construction.

Les programmes de développement, s'ils se concentrent uniquement sur certains groupes sociaux (par exemple, les minorités religieuses, les femmes) ou certaines zones géographiques, risquent d'aggraver la dissidence et le rejet par le reste de la population. En outre, la présence de personnel chargé de la coopération ou humanitaire peut elle-même entraîner des distorsions économiques.

¹⁵¹ UNOCHA, [Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020](#), décembre 2019.

¹⁵² Voir: HCR, [Figures at a glance](#), consulté le 5 avril 2020.

¹⁵³ [Traité sur l'Union européenne](#), article 21; [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), article 4, paragraphe 4, et titre III.

¹⁵⁴ Voir E. Pichon, [«Understanding development effectiveness»](#), EPRS, Parlement européen, 2020; G. Grieger, [«The 'New Deal' for engagement in fragile states»](#), EP Library, 2013 (cette «Nouvelle donne» est axée sur cinq objectifs en matière de consolidation de la paix et de construction de l'appareil de l'État: l'emploi et l'accès aux services sociaux, placés sur un pied d'égalité avec la promotion d'accords politiques inclusifs, la justice et la sécurité).

¹⁵⁵ Voir site internet du projet [Empirical Studies of Conflict Project](#). Voir également: [«Aid for Peace: Does Money Buy Hearts and Minds?»](#) Foreign Affairs, 21 janvier 2015.

C'est ce qui a été constaté en République centrafricaine¹⁵⁶. Par exemple, les besoins du personnel international en matière de logement ont provoqué une augmentation des loyers, ce qui a davantage affaibli 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 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.

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»).

L'approche en matière de sensibilité aux conflits est appliquée par le personnel de l'Union européenne dans les pays fragiles et touchés par des conflits clairement visés par le «nouveau consensus européen pour le développement» de 2017¹⁵⁷. Cette approche est soutenue par une expertise et des outils appropriés¹⁵⁸, basés sur un large éventail d'enseignements tirés¹⁵⁹. Le partage de connaissance avec d'autres acteurs multilatéraux, en particulier la Banque mondiale, a également permis de développer des outils et des méthodes mieux adaptés aux situations de conflit.

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, respectivement¹⁶⁰. Le déploiement d'un système d'alerte précoce de l'Union européenne en matière de conflits (SAP)¹⁶¹ 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 et ECHO) que sur le terrain (les délégations de l'Union, les antennes d'ECHO, les représentants spéciaux de l'Union et les ambassades des États membres). Chaque année, en fonction des statistiques sur les risques et des

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ [«Nouveau consensus européen pour le développement: l'UE et ses États membres signent une stratégie commune pour éliminer la pauvreté»](#), communiqué de presse du Conseil, 7 juin 2017

¹⁵⁸ Bien que ce principe relève initialement d'un [cadre spécifique](#), à présent, l'expression englobe 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](#), 19 mai 2017.

¹⁵⁹ [«Resilience and Fragility – Analytical tools»](#), Commission européenne, Coopération internationale et développement.

¹⁶⁰ Source: Groupe de la Banque mondiale et Nations unies, [Pathways for Peace](#), 2018.

¹⁶¹ [Conclusions du Conseil sur la prévention des conflits](#), 20 juin 2011 – [EU Conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation \[SWD\(2016\)3 final\], document de travail](#), Commission et haut représentant, 14 janvier 2016. Selon la [fiche d'information](#) du SEAE, «le système d'alerte précoce répond également directement aux appels du Parlement européen demandant à l'Union d'abandonner les réponses principalement réactives aux crises au profit d'une prévention précoce des conflits, et de présenter une base solide pour les prises de décision relatives aux situations de conflit complexes».

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 envisagée¹⁶².

Conflit en cours: les défis de l'approche globale. Au cœur des conflits, la méthode d'analyse d'impact de la paix et des conflits¹⁶³ permet une évaluation bidirectionnelle de l'incidence possible d'un conflit sur une 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). Lorsqu'un conflit est en cours, la rationalisation des interventions est essentielle pour garantir l'absence de décalage entre les interventions urgentes et les aides prévisibles. 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). Cependant, en raison du rôle multiple de l'Union européenne, 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 clandestine¹⁶⁴; la réponse humanitaire vise à limiter les effets des conflits armés et non à assumer les responsabilités des parties, contrairement aux projets de développement ayant notamment pour but d'établir une justice transitionnelle.

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 paix¹⁶⁵ 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. La méthode d'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix constitue un processus plus 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. Menée 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, 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. Le plan de redressement et de consolidation de la paix de la République centrafricaine de 2017 est le résultat d'une méthode d'évaluation du redressement et de la consolidation de la paix menée avec le soutien de l'Union européenne, des

¹⁶² Une analyse comparative sur le SAP a été publiée en 2017; elle contient des recommandations pour le SAP de l'Union: J. Berglund et D. Bruckert, [«Report on Technological Shortcomings in Early Warning and Conflict Analysis»](#), UE-CIVCAP, 2017.

¹⁶³ Voir le [«Topic guide» du GSDRC](#), 2014.

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ Voir A. Wee, [«Recovery and Peacebuilding Assessments: a tool to prevent conflict and promote peace»](#), Banque mondiale, 27 janvier 2020.

Nations unies et du Groupe de la Banque mondiale. Ce plan a inspiré l'accord politique pour la paix et la réconciliation signé à Bangui en février 2019¹⁶⁶.

L'approche globale de l'Union européenne

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». Cela s'est en partie matérialisé par des stratégies globales, comme pour le Sahel, la corne de l'Afrique et le golfe de Guinée. Ces stratégies visent à combiner la coopération au développement en vue de s'attaquer aux causes profondes de la migration, les interventions humanitaires et le soutien au secteur de la sécurité.

Dans les États fragiles, la réponse de l'Union pour remédier aux crises alimentaires établit le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Par exemple, conformément au cadre stratégique de l'Union pour la Corne de l'Afrique, la DG DEVCO et la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (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 en alliant l'aide humanitaire à court terme à la politique de développement à plus long terme.

Une approche globale suppose également l'établissement de partenariat allant au-delà des seules parties prenantes de l'Union. Par exemple, dans le cadre de sa stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, l'Union européenne participe à la coordination des stratégies relatives au Sahel à l'échelle des Nations Unies et à l'initiative de l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest (AGIR), un ensemble d'initiatives visant à lutter contre l'insécurité alimentaire. Dans le golfe de Guinée, l'Union et plusieurs de ses États membres font partie du Groupe du G7 des amis du golfe de Guinée (G7++FOGG), qui coordonne la surveillance et la lutte contre la piraterie.

Toutefois, malgré cette approche globale, le financement de l'Union européenne reste «compartimenté», de sorte que les stratégies doivent encore être financées par l'intermédiaire d'une combinaison de ressources budgétaires de l'Union, d'argent du Fonds européen de développement (principalement par l'intermédiaire de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique) et de fonds fiduciaires regroupant des contributions publiques et privées. La proposition de remaniement du budget de l'UE pour 2021-2027, qui regrouperait la plupart des instruments budgétaires liés à la politique extérieure, à l'exception de l'instrument d'aide humanitaire, vise à contribuer à mobiliser des fonds là où ils sont le plus nécessaires.

Cette approche globale figure en bonne place dans le programme de travail de la Commission von der Leyen. En mars 2020, elle s'est déjà traduite par une proposition conjointe du haut représentant et de la Commission européenne visant à élaborer **une stratégie globale en coopération avec l'Union africaine**. Cette proposition de stratégie reflète la conviction de l'Union européenne que la sécurité et le développement durable s'alimentent mutuellement. La volonté de soutenir davantage les efforts de l'Afrique en matière de maintien de la paix dans les pays où les tensions sont les plus vives nécessite de s'engager à renforcer les liens entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et le soutien en faveur du secteur de la sécurité.

¹⁶⁶ Voir: J. Karhilo, E. Pichon, « [The EU and multilateral conflict management: the case of the Central African Republic](#) », EPRS, Parlement européen, juin 2020.

2.3.2. Gestion de crise: missions et opérations de la PSDC

Dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense commune (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 17 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 5 000 membres civils et militaires (voir la [figure 24](#)). 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 d'un conflit ou d'une période d'instabilité, ou sont menacés par de tels phénomènes. 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.

En 2018, les missions civiles de l'Union ont mené environ 830 activités de formation qui ont associé près de 12 000 personnes (dont au moins 2 127 femmes) sur des sujets tels que la lutte contre le trafic d'armes et la traite des êtres humains, des techniques de police scientifique, la gestion de scènes de crime, la gestion des ressources humaines, la rédaction de textes législatifs, le maintien de l'ordre, 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 hommes-femmes. Les missions menées dans le cadre de la PSDC ont permis de fournir près de 6 millions d'euros d'équipements aux ONG et aux partenaires locaux¹⁶⁷.

Les missions et les opérations exécutives et non exécutives¹⁶⁸ ont organisé des formations de courte et de longue durées adressées à environ 6 500 personnes sur des sujets tels que les compétences d'infanterie légère, l'organisation des forces, les compétences de tireur d'élite, le tir de mortier, le commandement, l'ingénierie, la logistique, le contrôle aérien

Les femmes dans la PSDC

En tant que signataire de la résolution du Conseil de sécurité 1325 (2000) concernant les femmes et la paix et la sécurité, l'Union européenne s'est engagée à augmenter le nombre de femmes chargées de gérer des crises et de négocier la paix. La stratégie globale met l'accent sur l'intention de permettre à davantage de femmes de participer à la politique étrangère et de sécurité de l'Union et le SEAE a adopté une stratégie en matière de genre et d'égalité des chances pour la période 2018-2023. En 2018, le Conseil a salué la nouvelle approche stratégique de l'Union concernant les femmes et la paix et la sécurité et l'engagement pris en faveur de l'intégration systématique d'une perspective de genre dans l'ensemble des domaines et activités liés à la paix et la sécurité. Le Parlement européen a appelé l'Union européenne à mener les efforts pour la mise en œuvre de la résolution 1325 et à intégrer ses principes à tous les stades des activités de prévention des conflits et de médiation de l'Union; pour l'égalité complète des sexes et la pleine participation des femmes tout au long du cycle des conflits; et pour la prise en compte de la dimension de genre lors des formations et des interventions. Le pacte en matière de PSDC civile s'engage à promouvoir activement la représentation des femmes dans les missions de l'Union. Selon le SIPRI, la part de personnel féminin participant aux missions civiles est passée de 14 % à 24 % entre 2009 et 2015. Depuis 2016, elle avoisine les 22 % ou 23 %.

Des recherches indiquent que la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité peut jouer un rôle important dans la détermination du succès et de la viabilité des accords de paix, ainsi que dans la durabilité et la qualité de la paix. Le déploiement de femmes à l'étranger contribue également à lutter contre les stéréotypes de genre.

¹⁶⁷ Service européen pour l'action extérieure, [Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2018](#) (dernier rapport disponible).

¹⁶⁸ Les opérations [non exécutives](#) sont celles qui soutiennent les pays d'accueil en se limitant à un rôle consultatif.

tactique et la collecte de renseignements. D'autres activités comprenaient le tutorat de militaires de haut rang sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS); le soutien de la RSS et d'activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration; et la dispense de formations de sensibilisation aux dangers des mines à 16 488 citoyens ainsi que la contribution à la destruction d'environ 3 000 tonnes de munitions dangereuses et de systèmes d'armes complexes.

La majorité des missions et des opérations de la PSDC ont lieu en Afrique et, elles sont, dans de nombreux cas, actives parallèlement à des opérations de maintien de la paix de l'ONU ou à des missions de l'Union africaine (UA). En 2017, l'Union européenne a renforcé la coordination de ses efforts dans le domaine de la sécurité au Sahel en établissant une dimension axée sur la coordination régionale pour les opérations menées dans le cadre la PSDC dans la région. Elle a créé une cellule de coordination régionale basée au sein de l'EUCAP Sahel Mali en 2017. Cette cellule comprend des experts en matière de sécurité intérieure et de défense dans les pays du G5 Sahel, déployés au Mali mais aussi au sein des délégations de l'Union auprès d'autres pays du G5 Sahel, en l'occurrence la Mauritanie, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Ce renforcement d'une approche régionale dans le cadre de l'action de l'UE dans la région vise au soutien de la coopération transfrontalière au Sahel et des structures de coopération régionale et au renforcement des capacités nationales des pays du G5 Sahel. En 2019, la cellule de coordination régionale a été renommée «cellule de conseil et de coordination régionale (CCCR)» et elle a été renforcée par un réseau élargi d'experts intégré au sein des délégations de l'Union auprès des pays du G5. L'objectif de la CCCR sera de «renforcer les capacités régionales du G5 Sahel et, le cas échéant, ses capacités nationales, et plus particulièrement de soutenir l'opérationnalisation des composantes militaire et policière de la force conjointe du G5 Sahel, dans le but de faciliter et d'améliorer la coopération régionale transfrontalière dans le domaine de la sécurité et de la défense¹⁶⁹».

En 2018, l'Union européenne a adopté le pacte en matière de PSDC civile¹⁷⁰. Ce pacte est destiné à renforcer les capacités de mission pour ce qui est tant du temps de réponse que de l'accès à une formation adéquate. Il vise à accroître la réactivité et la souplesse et à réduire le temps de réponse en cas de mobilisation militaire. En outre, l'objectif est d'améliorer les synergies entre les États membres, par la programmation, la mise en œuvre et le partage d'informations¹⁷¹. La réalisation complète du pacte en matière de PSDC civile est attendue au plus tard pour l'été 2023. Le premier examen annuel du pacte en matière de PSDC civile a permis d'identifier plusieurs points concernant la voie à suivre, notamment: accroître conjointement le nombre d'experts détachés dans les missions; faire en sorte que la PSDC civile soit plus modulaire, évolutive et souple sur le terrain, notamment en renforçant les outils de réactivité; examiner les modalités possibles d'évaluation de l'impact opérationnel des missions; et promouvoir une action plus concertée. Le Conseil a souligné la nécessité de renforcer et de rationaliser l'engagement des États membres dans la gestion et la stabilisation des conflits¹⁷².

¹⁶⁹ I. Ioannides, EPRS, Parlement européen, 2020. Lien vers l'étude d'Isabelle sur le Sahel

¹⁷⁰ T. Latici, «The Civilian CSDP Compact», EPRS, Parlement européen, 2018.

¹⁷¹ Ce partenariat se traduit, par exemple, par un projet de collaboration avec la [facilité européenne pour la paix](#), un fonds hors budget de l'Union proposé pour le CFP 2021-2027 en vue d'en faciliter l'accès et de multiplier les occasions de promouvoir la consolidation de la paix dans les pays tiers. Actuellement, le soutien aux opérations militaires non menées par l'Union européenne n'est possible que grâce à la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique accordée au titre du FED. Pour les opérations dirigées par les organisations régionales africaines, voir: B. Immenkamp, «MFF — [European Peace Facility](#)», Legislative Train Schedule, Parlement européen, mise à jour mensuelle.

¹⁷² Conseil de l'UE, [Conclusions sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile](#), 2019.

Les missions et les opérations de la PSDC coopèrent 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, les agences de l'Union telles que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), les Nations unies, l'OSCE, l'Organisation internationale de police criminelle, l'Union africaine, des organisations non gouvernementales et plusieurs agences de développement].

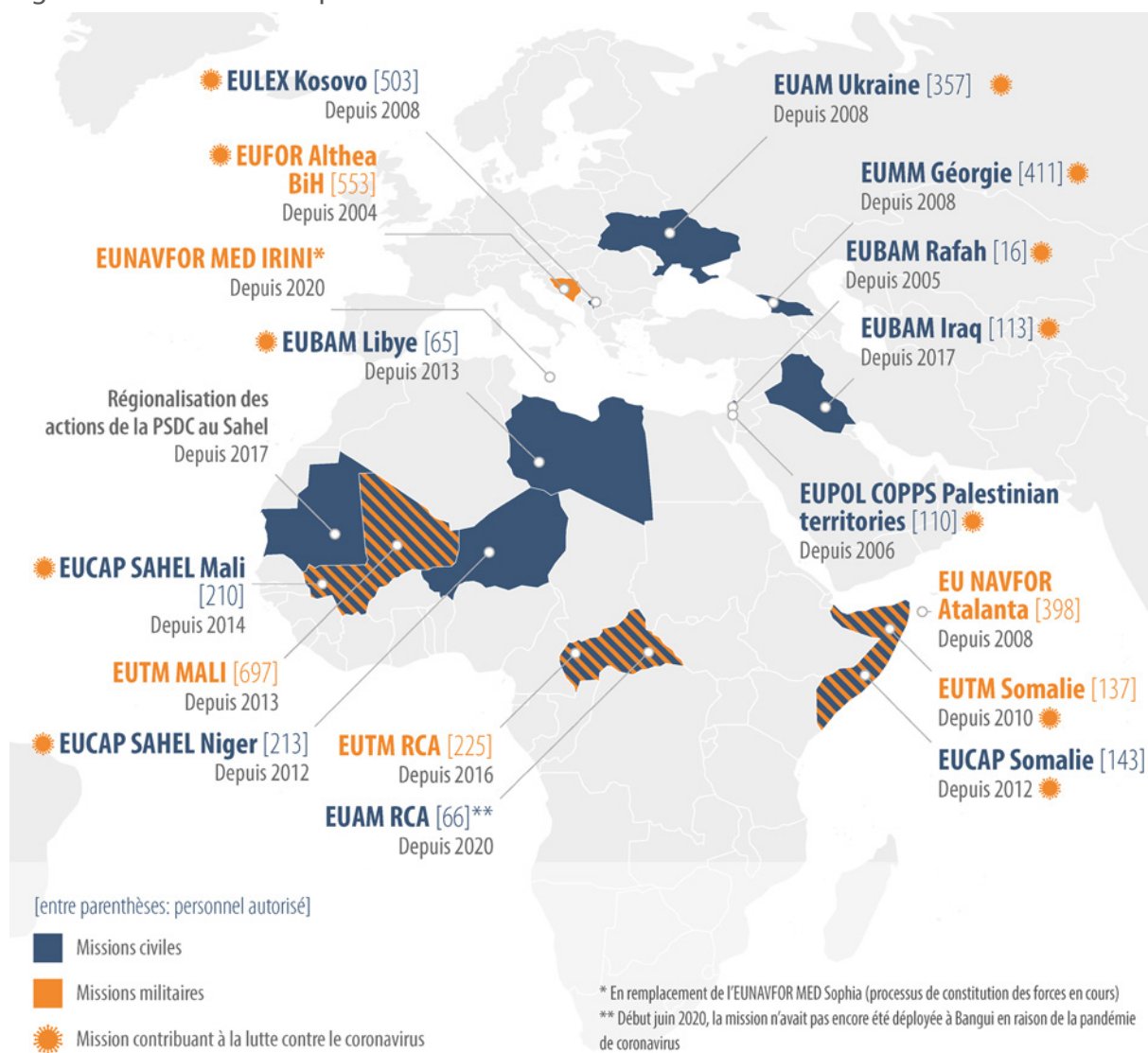
Le Parlement européen est un partisan de longue date d'une PSDC plus efficace. En janvier 2020, il a appelé à une approche tournée vers l'avenir de la planification et du développement des capacités, ainsi qu'à une anticipation précoce des besoins pour répondre aux crises. Le Parlement européen a exhorté le Conseil à œuvrer à l'harmonisation et à la normalisation des forces armées de l'Union européenne afin de faciliter la coopération entre les effectifs militaires de l'Union.

2.3.3. Les missions et opérations de la PSDC et la lutte contre le coronavirus

Face à la pandémie de Covid-19, les missions et opérations de la PSDC de l'Union continuent de remplir leur mandat en matière de sécurité et elles explorent les [moyens](#) de soutenir les pays qui les accueillent. Alors que les missions et opérations en cours ne possèdent aucun mandat en matière d'aide humanitaire, dans le cadre des mandats, des moyens et des capacités dont elles disposent, les missions civiles fournissent des conseils spécifiques et échangent des informations avec les partenaires internationaux et nationaux qui contribuent à lutter contre la pandémie ([figure 24](#)). Plusieurs missions font don d'équipements médicaux et de protection. Les actions des missions de la PSDC sont en parfaite harmonie avec les plus larges actions entreprises dans le cadre de l'«équipe d'Europe», la réponse globale au coronavirus, qui vise à faire face aux conséquences humanitaires, sanitaires, sociales et économiques de la crise. Les missions militaires apportent également leur soutien dans la limite de leurs ressources et de leurs mandats¹⁷³.

¹⁷³ Informations fournies par le SEAE.

Figure 24 – Missions et opérations de la PSDC



Source: EPRS.

Opérations navales relevant de la PSDC

En 2019, deux opérations navales relevant de la PSDC, l'une en Méditerranée (EUNAVFOR MED opération Sophia) et l'autre dans l'ouest de l'océan Indien (EU NAVFOR Somalie - opération Atalanta), étaient opérationnelles, et une flotte totale d'une trentaine de navires et d'hélicoptères est intervenue pour lutter contre la piraterie et empêcher la traite et le trafic d'êtres humains. En 2020, le mandat de l'opération EUNAVFOR MED - opération Sophia a pris fin. En 2018, l'opération Sophia avait permis d'appréhender et de livrer 20 passeurs présumés et de déclasser 22 embarcations utilisées par les passeurs. Cette opération a également permis de secourir 2 290 personnes en détresse en mer en 2018. Une nouvelle opération militaire en Méditerranée, l'EUNAVFOR MED - opération IRINI a été lancée en 2020. Cette opération aura pour tâche principale la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye avec des moyens aériens, satellites et maritimes. Elle pourra effectuer des inspections en haute mer au large des côtes libyennes sur les navires soupçonnés de transporter des armes ou du matériel connexe à destination et en provenance de la Libye, conformément à la résolution 2292 (2016) du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle surveillera et recueillera également des informations sur les exportations illicites de pétrole et de produits connexes; contribuera au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer; et contribuera au démantèlement du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles aériennes. Le quartier général de l'opération sera situé à Rome, en Italie, et son mandat initial durera jusqu'au 31 mars 2021. Le commandant de la force sera affecté en Italie et en Grèce de manière alternative tous les six mois.

2.4. Répondre à l'(in)sécurité cybernétique et aux technologies de rupture



Un peu plus de trois Européens sur quatre (76%) estiment que le risque d'être victime de cybercriminalité est en augmentation. Par contre, ils sont bien moins nombreux (52%) à s'estimer en mesure de se protéger suffisamment.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

La dépendance des sociétés à l'internet augmente proportionnellement aux vulnérabilités aux cybermenaces. Les capacités de transformation liées à l'internet et aux innovations technologiques connexes sont innombrables mais, comme on estime que près d'un million de personnes supplémentaires par jour se connectent à l'internet¹⁷⁴, les cybermenaces gagnent en sophistication et leurs répercussions augmentent. Les cyberacteurs malveillants peuvent être des loups solitaires comme des criminels professionnels, des acteurs étatiques comme non étatiques, car ils profitent de l'accessibilité et de l'anonymat offerts par le cyberspace.

La famille des cybermenaces ne cesse de s'agrandir, puisqu'elle englobe désormais toutes les menaces allant des conflits ou des guerres purs et simples dans le cyberspace au sabotage informatique, à l'espionnage, au ciblage d'infrastructures critiques et aux atteintes sérieuses à la résilience des systèmes démocratiques. Les cyber-instruments sont des éléments clés de l'ensemble des tactiques subversives constituant les guerres hybrides. Les lancements coordonnés de cyberattaques parallèlement aux pressions économiques, à la désinformation et aux guerres armées mettent à rude épreuve la résilience des États et des institutions démocratiques, y compris de l'Union européenne. La paix et la sécurité au

Menaces virales: coronavirus et l'internet

En plus de la mise en œuvre de mesures de sécurité sanitaire sans précédent dans le monde entier, au début de l'année 2020, la pandémie de coronavirus a également engendré un pic de cyberattaques perpétrées par des individus ayant tiré parti du virus dans le domaine de l'information. D'après [certaines informations](#), les cybercriminels profitent des millions de personnes qui travaillent à partir de connexions Wi-Fi non protégées, mais également des craintes de la population, pour les inciter à cliquer sur des liens vers des sites web malveillants. Une [entreprise](#) a enregistré une augmentation estimative des cyberattaques liées aux coronavirus de 30 000 %.

Les cybercriminels profitent ainsi de la confusion et de la panique liées à la pandémie. Par exemple, un [système](#) utilisait une carte interactive créée par l'Université Johns Hopkins pour propager des logiciels malveillants en vue de voler des mots de passe. Il a été constaté que des cybercriminels envoyaient de faux courriers électroniques en se faisant passer pour des autorités nationales et pour l'[Organisation mondiale de la santé](#). D'autres exemples incluent les attaques contre l'aéroport de Prague et plusieurs [hôpitaux tchèques](#) visant à endommager sévèrement les ordinateurs des victimes.

La présidente de la Commission européenne, M^{me} von der Leyen, a [mis en garde](#) les citoyens contre l'augmentation de la cybercriminalité depuis le début de la pandémie. Entre-temps, les hôpitaux ont également été invités à prendre des précautions, étant donné qu'ils sont de plus en plus [la cible de cyberattaques](#). Le pic de la pandémie de coronavirus en Europe a démontré que la solidarité est la meilleure réponse à la Covid-19 et aux cybermenaces. Les logiciels malveillants paralysants peuvent se propager encore plus rapidement que le virus et causer des ravages dans les sociétés européennes. Grâce à la solidarité, au partage d'informations et à l'entraide, les pays européens ont les meilleures chances de se défendre contre les deux menaces qui pèsent sur leur sécurité. Toutes les institutions de l'Union européenne ont activement mis en garde contre ces risques tout en [discréditant](#) les fausses informations circulant dans le cyberspace.

¹⁷⁴ Forum économique mondial, [The Global Risks Report 2020](#), janvier 2019.

sein de l'Union sont donc directement visées. Ces actions malveillantes et subversives visent à affaiblir à long terme la confiance des citoyens dans les institutions, les responsables politiques, l'État, les médias et la démocratie. Les risques inhérents à la sphère du numérique peuvent également déstabiliser des gouvernements et des systèmes politiques, ourdir des divisions sociales et accroître le risque de conflits internes et externes.

2.4.1. Le contexte

L'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) dresse un sombre tableau des rançongiciels, des crypto-monnaies et des attaques par hameçonnage qui, selon elle, dominent le paysage des cybermenaces en Europe¹⁷⁵. Le Forum économique mondial (FEM) inclut judicieusement les cyberattaques dans les 10 principaux risques mondiaux pour l'année 2020 selon la probabilité qu'ils se produisent et leurs répercussions¹⁷⁶. Selon certaines estimations, les coûts liés à la cybercriminalité atteignaient environ 0,8 % du PIB mondial, soit 600 milliards de dollars américains, en 2017¹⁷⁷. D'autres indiquent que les infractions à la sécurité ont augmenté de 67 % au cours des cinq dernières années et prévoient un risque d'environ 5 200 milliards de dollars américains de pertes dues aux cyberattaques¹⁷⁸. Bien que la nature des cybermenaces puisse varier d'un pays à l'autre, les attaques ciblant l'Europe ne montrent aucun signe de ralentissement. Rien qu'en 2018, de multiples attaques qui proviendraient de Chine, d'Iran, du Pakistan ou de Russie ont été menées en parallèle à celles d'autres auteurs anonymes¹⁷⁹. Alors que l'essor de l'internet gagne rapidement le continent africain, il en va de même pour les cybermenaces. L'[Afrique](#) devient non seulement une cible, mais également une source de plus en plus importante de cyberattaques. Un [rapport](#) indique que le continent africain pourrait être considéré comme un «environnement plus propice aux cybercriminels en raison d'une absence de capacités en matière de sécurité», de législation forte et de sensibilisation. Les infrastructures critiques et les secteurs stratégiques, qui sont essentiels pour le fonctionnement d'une société, sont de plus en plus visés. Il s'agit notamment des hôpitaux, des systèmes gouvernementaux, des réseaux énergétiques, des raffineries de pétrole, mais également des installations nucléaires. Les cyberattaques contre les infrastructures critiques peuvent avoir des effets désastreux et potentiellement catastrophiques. Elles peuvent également engendrer des troubles civils, une méfiance envers le gouvernement et des tensions géopolitiques si l'on soupçonne qu'elles sont soutenues par l'État. De telles attaques risquent de paralyser un pays, comme l'illustre l'attaque de 2015 perpétrée contre le réseau électrique ukrainien juste avant le réveillon de Noël. Le FEM a classé les cyberattaques contre les infrastructures critiques, en particulier, comme le cinquième risque le plus élevé au niveau mondial pour l'année 2020¹⁸⁰.

Les tactiques hybrides alimentées par l'internet constituent une menace sérieuse pour les institutions étatiques et les processus électoraux, et pour la confiance des citoyens à leur égard. En février 2020, la Géorgie a signalé avoir été victime d'une cyberattaque à grande échelle qui a compromis environ 15 000 sites web d'institutions gouvernementales (notamment du président géorgien), de journaux, de chaînes de télévision et d'entreprises privées¹⁸¹. Les autorités géorgiennes, en coopération avec des partenaires internationaux, ont attribué l'attaque aux unités de renseignement militaires russes.

¹⁷⁵ ENISA, [Threat Landscape Report 2018](#), janvier 2019.

¹⁷⁶ Forum économique mondial, [The Global Risks Report 2020](#), janvier 2020.

¹⁷⁷ Centre pour les études stratégiques et internationales et McAfee, [The Economic Impact of Cybercrime - No Slowing Down](#), février 2018.

¹⁷⁸ Forum économique mondial, [This is the crippling cost of cybercrime on corporations](#), novembre 2019.

¹⁷⁹ D. Fiott, [Yearbook of European Security 2019](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2019.

¹⁸⁰ Forum économique mondial, [The Global Risks Report 2020](#), janvier 2020.

¹⁸¹ G. Gotev, [«Georgia reports massive cyber-attack 'carried out by Russia'»](#), Euractiv, février 2020.

D'autres exemples comprennent les perturbations causées lors de l'élection présidentielle américaine de 2016 ou pendant la campagne électorale d'Emmanuel Macron lorsqu'il était candidat à la présidence.

Cybernétique: attaque, sécurité, dissuasion, défense et diplomatie

«Cyber» est utilisé comme préfixe devant plusieurs substantifs tels que «attaque», «criminalité», «guerre», «conflit», «sécurité», «dissuasion» et «défense». Il existe de nombreuses [définitions](#) des termes associés à ce préfixe. Les **cyberattaques** représentent des actions délibérées visant à perturber ou à détruire les systèmes et les propriétés en ligne, allant de la dégradation de sites web au ciblage d'élections.

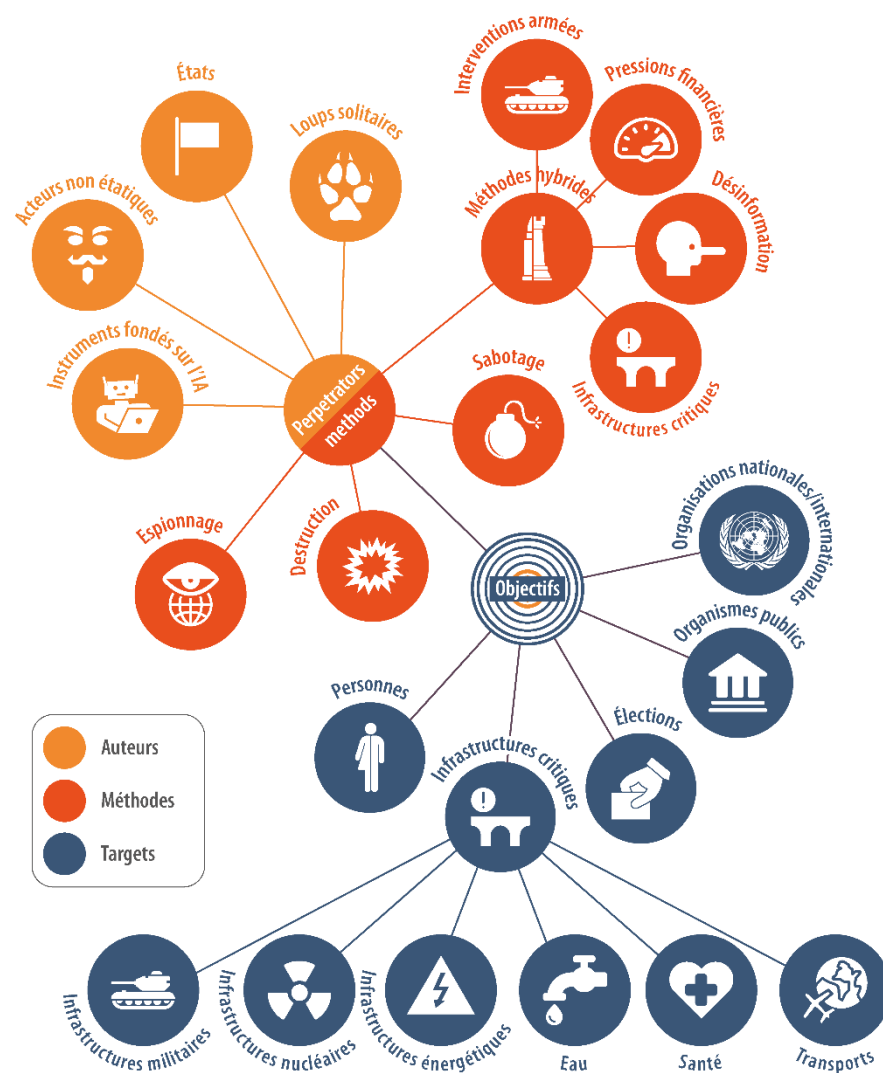
Bien qu'ils soient souvent utilisés comme synonymes, les termes «cybersécurité» et «cyberdéfense» [renvoient à des activités distinctes](#). La **cybersécurité** concerne les activités relatives à la sécurité de l'information et de la communication, à la technologie opérationnelle et aux plateformes informatiques requises pour les actifs numériques. La **cyberdéfense** concerne les analyses de menaces, les stratégies et les mesures de protection et de lutte contre les cybermenaces, généralement entreprises par les secteurs militaire et de la défense. Dans les [institutions de l'Union](#), la notion de cybersécurité fait principalement référence à des activités civiles, tandis que la cyberdéfense relève de la sphère militaire.

La **cyberdissuasion**, quant à elle, s'entend des mesures prises pour décourager, en amont, les éventuels cybercriminels, y compris au moyen de systèmes solides et de mécanismes de sanction.

La **cyberdiplomatie** vise à parvenir à des accords multilatéraux, ancrés dans le droit international, sur les normes applicables au cyberspace et les comportements étatiques et non étatiques responsables dans le cyberspace, et à une gouvernance électronique plus efficace à l'échelle mondiale. L'objectif final est de créer un cyberspace ouvert, libre, stable et sécurisé grâce à des alliances entre les pays, les organisations, les secteurs privés, les sociétés civiles et les experts partageant les mêmes idées.

Ce que la littérature spécialisée décrit souvent comme une impulsion en faveur de la «souveraineté technologique» peut facilement passer d'une opposition aux réglementations internationales à des tensions géopolitiques. Le FEM soutient que l'interconnectivité, la coopération et l'interopérabilité à l'échelle mondiale sont en jeu. La souveraineté technologique ou une course aux armements numériques pourraient compromettre les progrès fragiles réalisés en matière de normes internationales applicables au cyberspace et même risquer d'entraîner des déploiements offensifs de technologies de rupture en vue de «remporter la course» (pour en savoir plus, consulter la [figure 25](#)). Depuis 2018, les échanges politisés relatifs au déploiement de la 5G illustrent cette tendance à s'adonner à une concurrence technologique et géopolitique.

Figure 25 – Aperçu du cyberspace



Source: EPRS, 2020.

Enfin, les ambiguïtés juridiques qui subsistent dans le cyberspace pourraient également constituer une menace pour la paix et la sécurité, en particulier lorsque les opérations malveillantes ne constituent pas des conflits armés. Bien que le groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies et le groupe de travail ouvert soient essentiels pour «renforcer les comportements responsables des États dans le cyberspace», des accords internationaux ou des lignes directrices contraignantes relatives aux règles en matière d'engagement convenus à l'échelle mondiale font toujours défaut¹⁸². Les pays sont toujours en désaccord en ce qui concerne l'applicabilité du droit international dans les cas de légitime défense et d'utilisation de contre-mesures dans le cyberspace¹⁸³.

¹⁸² Microsoft, [Protecting people in cyberspace: The Vital Role of the United Nations in 2020](#), 2019.

¹⁸³ F. Delerue et al. [«The application of international law in cyberspace: is there a European way?»](#), EU CyberDirect, avril 2019.

2.4.2. L'action de l'Union européenne pour la cybersécurité

Les Européens se sentent de plus en plus menacés par la cybercriminalité. Cependant, depuis le début de l'année 2020, le nombre d'Européens qui se sentent plus aptes à se protéger augmente également¹⁸⁴. En 2017, plus de huit personnes sur dix (87 %) considéraient la cybercriminalité comme un problème majeur¹⁸⁵.

Le cyberspace est désormais considéré comme le cinquième domaine de la guerre, parallèlement aux domaines maritime, terrestre, aérien et spatial traditionnels. La stratégie globale de l'Union européenne commence en ces termes «l'Existence [...] de notre Union est mis[e] en question». Cette menace inclut les cybermenaces¹⁸⁶. Cette stratégie engage l'Union à jouer «un rôle pionnier dans le

Cybersécurité des infrastructures critiques: le cas de l'énergie

À mesure que les [systèmes énergétiques](#) se numérisent, ils deviennent également plus vulnérables aux cyberattaques. Dans le même temps, à mesure que les sociétés deviennent elles-mêmes plus connectées, la dépendance aux réseaux électriques augmente. Ainsi, les sociétés modernes dépendent de systèmes énergétiques sécurisés, ce qui en fait des cibles particulièrement attractives pour les acteurs malveillants, comme le démontre l'attaque perpétrée contre les réseaux électriques [ukrainiens](#). Dans ce contexte, la Commission a [recommandé](#) de fournir des lignes directrices permettant de renforcer la cyber-résilience des États membres dans le secteur de l'énergie.

cyberspace» et vise explicitement à encourager un comportement responsable des États dans le cyberspace, sur la base du droit international en vigueur. Bien qu'elle n'ait formulé aucune stratégie spécifique au cyberspace depuis 2013, en 2017, l'Union a entrepris une vaste série de mesures en matière de cybersécurité comprises dans le paquet «Cybersécurité». Elles incluent un mandat permanent pour l'ENISA (l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité), un cadre de certification de cybersécurité à l'échelle de l'Union, des lignes directrices pour la mise en œuvre intégrale de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, un plan visant à garantir des réactions rapides, un réseau de recherche en matière de cybersécurité à l'échelle de l'Union et une amélioration globale des réponses et de la dissuasion à travers l'Union, entre autres.¹⁸⁷

Le contexte cybernétique de l'Union s'étend à des organes tels que l'ENISA et Europol, en particulier son

Centre de lutte contre la cybercriminalité, l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que l'équipe d'intervention en cas d'urgence informatique pour les institutions, organes et agences de l'Union européenne et le Centre de situation et du renseignement de l'Union. Le SEAE et l'AED jouent également un rôle important, notamment dans le domaine de la cyberdéfense, en ce qui concerne les projets liés à la cybersécurité au sein de la CSP et du FED. En 2017, l'Union a élaboré une «boîte à outils cyberdiplomatique»¹⁸⁸ établissant un cadre pour une réponse diplomatique conjointe face aux actes de cybermalveillance. Tous les membres de l'Union disposent actuellement de stratégies nationales en matière de cybersécurité et certains d'entre eux possèdent également des stratégies en matière de cyberdéfense¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Commission européenne, «[Attitude des Européens à l'égard de la cyber-sécurité](#)», Eurobaromètre 499, janvier 2020.

¹⁸⁵ Commission européenne, «[L'attitude des Européens à l'égard de la cyber-sécurité](#)», 2017.

¹⁸⁶ [Stratégie globale de l'Union européenne](#), 2016.

¹⁸⁷ Commission européenne, [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil: Résilience, dissuasion et défense: doter l'UE d'une cybersécurité solide](#), 2017.

¹⁸⁸ Conseil de l'UE, [Projet de conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance \(«boîte à outils cyberdiplomatique»\)](#), 2017.

¹⁸⁹ ENISA, [National Cyber Security Strategies](#), 2020.

2.4.3. La cyberdiplomatie: une réponse européenne à un problème mondial

La diplomatie a toujours été la réponse favorite des Européens aux problèmes et aux différends en matière de sécurité, qui incluent désormais les cybermenaces. La boîte à outils cyberdiplomatique de l'Union européenne lui permet à la fois de réagir aux incidents de cybersécurité et de participer au renforcement des capacités à l'échelle nationale et à l'étranger afin de garantir une cyber-résilience. En plus de l'objectif visant à rationaliser la cyberdiplomatie à travers les politiques et les engagements, l'Union a établi une coopération en matière de cyberdéfense¹⁹⁰ plus structurée avec ses 10 partenaires stratégiques¹⁹¹. L'Union européenne possède également des engagements en matière de cyberdéfense avec l'Union africaine et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ainsi que dans l'ensemble des voisinages de l'est et du sud¹⁹². Depuis 2016, la cybernétique constitue un domaine essentiel de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN¹⁹³. Cela se traduit par une coopération en matière de gestion des crises informatiques, mais également par une participation conjointe à des exercices de cyberdéfense tels que les exercices parallèles et coordonnés (PACE) ou l'exercice «Cyber Coalition» 2019. En mars 2019, le Collège européen de sécurité et de défense a également ouvert ses sessions de formation en ligne au personnel de l'OTAN¹⁹⁴. La Commission von der Leyen a fait de la cybersécurité une priorité absolue¹⁹⁵. Bien qu'il s'agisse d'un domaine intersectoriel par excellence, la cybernétique représente une responsabilité essentielle de la vice-présidente en charge d'une Europe adaptée à l'ère du numérique, Margrethe Vestager¹⁹⁶. La communication de 2020 de la Commission intitulée «Façonner l'avenir numérique de l'Europe» décrit les moyens d'accroître la cyber-résilience de l'Europe tout en acceptant la numérisation¹⁹⁷.

L'Union européenne encourage et participe à de multiples alliances gouvernementales, partenariats public-privé, consortiums d'universitaires et commissions d'experts mixtes en vue de promouvoir un cyberspace sûr et responsable. Les exemples comprennent la Commission mondiale sur la stabilité du cyberspace¹⁹⁸, axée sur les normes applicables au cyberspace et les comportements responsables dans le cyberspace; Le projet d'une convention de Genève tournée vers le numérique («Digital Geneva Convention») de Microsoft¹⁹⁹, qui propose un accord intersectoriel juridiquement contraignant; L'initiative «Charte de confiance» de Siemens et de la conférence de Munich sur la sécurité²⁰⁰; ou l'Appel de Paris du président français Emmanuel Macron pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace²⁰¹. Malgré la multitude d'initiatives fragmentées (figure 26), il existe un certain optimisme quant aux engagements multipartites visant à développer et maintenir un

¹⁹⁰ T. Renard, [«EU cyber partnerships: Assessing the EU strategic partnerships with third countries in the cyber domain»](#), European Politics and Society, janvier 2018.

¹⁹¹ Le Brésil, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, le Mexique, la Russie, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud et les États-Unis.

¹⁹² EU CyberDirect, [Cyber diplomacy in the EU](#), 2019.

¹⁹³ Service européen pour l'action extérieure, [«Coopération UE-OTAN — Factsheet»](#), 2018.

¹⁹⁴ [Quatrième rapport d'étape sur les suites données aux ensembles de propositions communes entérinés le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'Atlantique Nord](#), juin 2019.

¹⁹⁵ Commission européenne, [Discours prononcé par la Présidente élue von der Leyen à la séance plénière du Parlement européen à l'occasion de la présentation de son Collège des Commissaires et leur programme](#), novembre 2019.

¹⁹⁶ M. Scott, [«Margrethe Vestager's vast new powers»](#), POLITICO, octobre 2019.

¹⁹⁷ Commission européenne, [Communication: Façonner l'avenir numérique de l'Europe](#), février 2020.

¹⁹⁸ [Commission mondiale sur la stabilité du cyberspace \(GCSC\)](#).

¹⁹⁹ [A Digital Geneva Convention to protect cyberspace](#), Microsoft, 2017.

²⁰⁰ [Time for Action: Building a Consensus for Cybersecurity](#), Siemens, 2019.

²⁰¹ [Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace](#), 2018.

Figure 26 – Liste non exhaustive des cyberacteurs



*Huit projets sont axés sur la cybersécurité et au moins 19 autres projets ont un volet qui s'y rapporte.

** Le Fonds vise également à financer des projets de cybersécurité, entre autres domaines prioritaires.

Source: EPRS, 2020.

cyberspace ouvert, sûr et fondé sur des principes²⁰². L'Union européenne et ses États membres promeuvent activement plusieurs de ces initiatives sous différentes formes. Par exemple, le règlement de l'Union sur la cybersécurité comprend un engagement en faveur de la protection du «noyau public» de l'internet, une norme élaborée par la Commission mondiale sur la stabilité du cyberspace²⁰³.

La cyberdiplomatie est également considérée comme un outil de désescalade. Tout en permettant de répondre à une provocation ou même à une attaque, les mesures en matière de cybersécurité

²⁰² C. Ruhl et al, «[Cyberspace and Geopolitics: Assessing Global Cybersecurity Norm Processes at a Crossroads](#)», Carnegie Endowment for international Peace, février 2020.

²⁰³ [European Union Embeds Protection of the public core of the internet in new EU cybersecurity act](#), GCSC, mai 2019.

peuvent être utilisées pour éviter les affrontements militaires susceptibles de provoquer une escalade²⁰⁴. En outre, les outils en matière de cybersécurité exercent également une pression sur les régimes de contrôle des exportations, car ils sont connus pour être difficiles à réglementer: les outils

Le Parlement européen a plaidé en faveur de la mise en œuvre de mesures solides de la part de l'Union dans le domaine de la cybernétique. Dans une résolution de juin 2018 axée sur la cyberdéfense, le Parlement a confirmé son engagement en faveur de l'établissement d'un cyberspace ouvert, libre et sécurisé, dans le respect des valeurs de l'Union. En mars 2019, le Parlement a approuvé le règlement sur la cybersécurité, établissant le premier système de certification en matière de cybersécurité de l'Union européenne et offrant à l'ENISA un mandat permanent. En janvier 2020, il a appelé à une intensification des efforts de l'Union pour lutter contre les cybermenaces, jugeant la coopération active entre l'Union et l'OTAN essentielle. Enfin, il a rappelé que les cyberattaques «[peuvent] constituer une raison suffisante pour qu'un État membre invoque la clause de solidarité de l'Union (article 222 du TFUE)».

informatiques commerciaux peuvent être facilement militarisés et utilisés à des fins malveillantes s'ils tombent entre de mauvaises mains. Pour sa part, l'Union européenne envisage d'introduire des technologies de cybersurveillance dans son régime de contrôle des exportations de biens à double usage²⁰⁵. Les aspects liés à la cyberdéfense ont notamment une incidence sur les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle de l'Union, ainsi que sur le fonctionnement et la protection des missions et opérations relevant de la PSDC.

²⁰⁴ B. Jensen et B. Valeriano, [«What do we know about cyber escalation?»](#), Atlantic Council, novembre 2019.

²⁰⁵ B. Immenkamp, [«Review of dual-use export controls»](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2019.

2.5. Lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère



79% des Européens estiment que l'existence d'informations et de nouvelles qui déforment la réalité ou qui sont fausses constitue un problème pour la démocratie en général.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

La visibilité de la désinformation, [définie](#) par la Commission européenne comme «les informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public», a considérablement augmenté ces dernières années. À la suite des campagnes de désinformation menées par la Russie à l'égard de l'Ukraine qui s'inscrivaient le cadre d'une guerre hybride menée par Moscou contre ce pays, sans oublier l'annexion de la Crimée et les opérations exécutées dans l'est de l'Ukraine, la désinformation a acquis sa notoriété d'enjeu mondial au cours du référendum britannique sur l'appartenance à l'Union, ainsi qu'au cours de la campagne présidentielle de 2016 aux États-Unis. Les nouvelles vagues de désinformation apparues dans le contexte de la Covid-19 indiquent que les campagnes de désinformation ne se limitent pas aux processus démocratiques. Celles-ci instillent la méfiance, la peur et la confusion au sein du public; manipulent l'opinion publique; et minent la confiance du public à l'égard des informations officielles (y compris en matière de santé, comme observé durant la pandémie de Covid-19), des institutions démocratiques et des médias. Elles peuvent dresser différentes catégories de la société les unes contre les autres, générer des tensions, [susciter la peur](#) et accentuer les divisions existantes.

2.5.1. La désinformation comme instrument de la boîte à outils hybride des régimes autoritaires

La désinformation peut, et est, associée à d'autres instruments de plus en plus diversifiés, de «boîte à outils» hybride dont les acteurs étatiques autoritaires disposent pour influencer sur la prise de décisions politique au-delà de leur propre sphère de compétences. Les autocraties peinent généralement à asseoir leur pouvoir d'influence (diplomatie publique et dialogue sur les valeurs, les cultures et les idées, et qui est considéré comme plus fructueux lorsqu'il correspond au comportement de l'acteur à l'étranger) et se tournent souvent vers des moyens perturbateurs ou destructeurs («déloyaux») pour compenser. Elles cherchent à atteindre leurs objectifs en rendant les acteurs, les régimes et les valeurs démocratiques moins attrayants et en pointant du doigt les faiblesses perçues des concurrents au moyen d'un certain nombre d'outils non déguisés ou secrets. Outre l'influence d'information telle que la désinformation, les menaces hybrides comprennent également l'ingérence électorale, les cybermenaces, la coercition énergétique et le terrorisme²⁰⁶.

Les techniques de désinformation évoluent constamment. De nos jours, les médias sociaux combinent tradition orale et nouveaux moyens électroniques de diffusion, ce qui permet de transmettre des messages (potentiellement perturbateurs) de manière instantanée. En Europe, les attaques de la Russie contre la Géorgie en 2008 et contre l'Ukraine depuis 2014 constituent l'un des exemples les plus clairs de guerre hybride. La propagation orchestrée de théories du complot à la suite de l'empoisonnement, en mars 2017, de Sergei et Yulia Skripal dans la ville anglaise de

²⁰⁶ [Countering hybrid threats](#), Centre européen de lutte contre les menaces hybrides, consulté le 5 avril 2020.

Salisbury par deux assassins russes liés au service de renseignement de l'armée (GROU)²⁰⁷ constitue l'un des autres cas de campagne de désinformation. En outre, comme précisé dans le cadre ci-dessous, la pandémie de Covid-19 a généré d'importantes vagues de mésinformation et de désinformation que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a baptisées «infodémie»²⁰⁸ (une surabondance d'informations, certaines fiables et d'autres non) et qui rendent difficile pour la population de trouver des sources dignes de confiance et des orientations fiables lorsqu'ils en ont besoin.

2.5.2. Preuves supplémentaires de la désinformation en ligne dans le monde

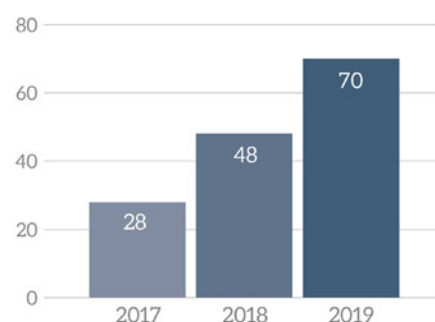
L'Oxford Internet Institute (OII) a trouvé des traces de manipulation croissante des médias sociaux par des gouvernements et des partis politiques dans le monde entier. Selon l'OII, Facebook et Twitter ont révélé des preuves selon lesquelles sept États ont mené des opérations d'informations dans le but d'influencer les publics étrangers en 2019: la Chine, l'Inde, l'Iran, le Pakistan, la Russie, l'Arabie saoudite et le Venezuela. Toutefois, un nombre dix fois plus élevé de pays utilise des techniques similaires pour influencer leurs publics nationaux. En 2019, l'Institut a constaté des manipulations organisées des médias sociaux dans 70 pays, par rapport à 48 pays en 2018 et 28 pays en 2017²⁰⁹.

Parallèlement, selon l'OII, 26 pays se sont servis d'algorithmes, de l'automatisation et de mégadonnées pour influencer la vie publique (propagande informatique) dans le but de contrôler l'information à l'échelle nationale et ainsi supprimer les droits de l'homme fondamentaux, discréditer les opposants politiques et neutraliser les dissidents.

La Russie joue un rôle bien connu dans les domaines de la guerre hybride, de la désinformation et des opérations d'influence, et ses techniques et discours sont bien rodés²¹⁰. Comme déjà mentionné, un nombre croissant d'acteurs étatiques utilisent et perfectionnent ces outils. De manière peut-être encore plus marquante, l'utilisation par la Chine de médias sociaux pour influencer les publics étrangers s'est accrue significativement ces dernières années. Alors que le parti communiste chinois (PCC) paraissait, depuis des années, concentrer sa propagande informatique sur les plateformes nationales, il semble que Pékin ait choisi de renforcer ses campagnes d'influence médiatique mondiale depuis 2017, en augmentant le nombre de ses activités dans le monde²¹¹. Au moment des manifestations de Hong Kong, le PCC s'est servi de Facebook, Twitter et YouTube pour contrôler la communication circulant à propos de ces événements.

Alors que des services de messagerie cryptés (tels que WhatsApp, filiale de Facebook) jouent un rôle de plus en plus important dans la propagation de la mésinformation et de la

Figure 27 – Éléments de preuve attestant d'une augmentation de 150 % du nombre de pays pratiquant la manipulation organisée des médias sociaux entre 2017 et 2019



Source des données: [Oxford Internet Institute](#).

²⁰⁷ G. Ramsay and S. Robertshaw, [Weaponising news - RT, Sputnik and targeted disinformation](#), King's College London, mars 2019.

²⁰⁸ [Novel Coronavirus\(2019-nCoV\) Situation report](#) - 13, Organisation mondiale de la santé, 2 février 2020.

²⁰⁹ Les chercheurs ont découvert que, dans chacun de ces pays, au moins un parti politique ou organisme gouvernemental se servait des médias sociaux pour influencer l'opinion publique.

²¹⁰ Voir par exemple [East StratCom Task Force](#) (la task-force East StratCom) du Service européen pour l'action extérieure.

²¹¹ [Beijing's global megaphone – the expansion of Chinese Communist Party media influence since 2017](#), Rapport spécial, Freedom House, janvier 2020.

désinformation (notamment à l'occasion des récentes élections au Brésil²¹² et en Inde²¹³), Facebook reste la plateforme de choix en matière de manipulation par les médias sociaux dans le monde, en partie à cause de sa position dominante sur le marché mondial. Avec 2,5 milliards d'utilisateurs dans le monde, Facebook est de loin le réseau social le plus populaire, suivi par YouTube (2 milliards d'utilisateurs), WhatsApp (1,6 milliard), WeChat (1,2 milliard), Instagram (1 milliard) et TikTok (800 millions). Twitter recense 340 millions d'utilisateurs²¹⁴.

2.5.3. Réponse de l'Union européenne à la désinformation en ligne

Les gouvernements démocratiques libéraux sont confrontés à un dilemme: trouver une réponse efficace pour lutter contre la désinformation sans porter atteinte aux valeurs démocratiques essentielles telles que la liberté d'expression. Les groupes de défense des droits expriment de plus

La pandémie de Covid-19 a déclenché une «bataille de la communication»

La crise sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de Covid-19, qui frappe lourdement deux États membres de l'Union en particulier, l'Italie et l'Espagne, est au cœur des préoccupations, car l'association de la désinformation et d'une diplomatie sanitaire fortement encouragée, dont se font l'écho des mandataires locaux en Europe, pourrait éventuellement ouvrir la voie à une influence accrue dans d'autres secteurs une fois la crise terminée. La diffusion prédominante de fausses informations en matière de santé risque de saper la confiance dans les conseils sanitaires officiels et les institutions chargées de lutter contre les menaces pour la santé publique, ce qui peut causer un grave préjudice pour la santé et le bien-être des individus. La mésinformation et la désinformation dans le domaine de la santé ne sont pas une nouveauté, des mouvements anti-vaccin diffusent de fausses informations depuis de nombreuses années. Des bots et des trolls russes sont venus gonfler les rangs des groupes anti-vaccination et provaccination en ligne, et ont ainsi accentué les clivages déjà existants. Les messages passés en matière de santé représentent une menace, et celle-ci a été exacerbée par la pandémie actuelle de Covid-19, au cours de laquelle la majeure partie des campagnes de désinformation en ligne financées par les États concernant la pandémie reposait sur des théories du complot.

Moscou et Pékin semblent mener des campagnes d'information analogues, transmettant l'idée que les acteurs étatiques démocratiques ne remplissent pas leur mission et que les citoyens européens ne peuvent pas avoir confiance en leurs systèmes de santé, tandis que les régimes autoritaires sont capables de sauver le monde. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le PCC s'est servi d'une série de comptes Twitter officiels, créés pour des membres importants du parti, bien que la plateforme ait été bannie en Chine, pour mettre en avant des théories du complot sur les origines de la Covid-19, de façon à se décharger de sa responsabilité et à rejeter la faute sur l'étranger ainsi que pour se donner une image de chef de file mondial en matière de santé. En outre, un lien a été établi entre le PCC et des dizaines de milliers de comptes Twitter suspectés d'être faux.

En réponse à ces campagnes d'influence, Josep Borrell, haut représentant et vice-président de l'Union européenne, reconnaît l'existence d'aspects géopolitiques dans ce qu'il a appelé la «politique de la générosité». Il ajoute que dans la «bataille de la communication, nous avons également observé des tentatives visant à discréditer l'Union en tant que telle et certains cas où les Européens ont été stigmatisés comme s'ils étaient tous porteurs du virus». Les grandes entreprises de technologie mondiales, dont la responsabilité dans le débat public est devenue très claire pendant la crise de la Covid-19, ont fait preuve d'une volonté ardente de coopérer avec les autorités sanitaires et les gouvernements pendant la crise. Elles ont donné la priorité aux contenus provenant des autorités, offert de la publicité aux autorités sanitaires et se sont efforcées de déjouer les arnaques liées à la Covid-19.

²¹² [What 100.000 WhatsApp messages reveal about misinformation in Brazil](#), Version préliminaire, 27 juin 2019.

²¹³ [India had its first 'WhatsApp election'. We have a million messages from it](#), Columbia Journalism Review, 16 octobre 2019.

²¹⁴ Réseaux sociaux les plus populaires dans le monde en janvier 2020, selon le nombre d'utilisateurs actifs, Statista, janvier 2020.

en plus la crainte que la lutte mondiale contre la désinformation et les fausses informations soit instrumentalisée, principalement par des acteurs étatiques autoritaires, pour faire adopter des lois radicales visant à faire taire l'opposition politique et à limiter la liberté de parole et d'expression.

Ces dernières années, l'Union européenne a redoublé d'efforts pour lutter contre la désinformation. En septembre 2015, la task force East StratCom créée au sein du SEAE en réponse à la demande du Conseil européen de mars 2015, qui avait souligné la nécessité de lutter contre les «campagnes de désinformation menées par la Russie». Le Parlement européen a insisté de manière systématique pour que la task force East StratCom soit dotée de sa propre équipe et de ressources adéquates et utilise tous les outils en sa possession, notamment des résolutions et ses pouvoirs budgétaires, pour y parvenir²¹⁵.

La Commission européenne a intégré une initiative en matière de lutte contre les fausses informations dans son programme de travail pour 2018²¹⁶. Une enquête Eurobaromètre de mars 2018 a révélé que ce phénomène préoccupe l'ensemble de la société: 85 % des participants considèrent les «fausses informations» comme un problème dans leur pays; 83 % estiment qu'elles présentent un danger pour la démocratie²¹⁷. Quelque 71 % des personnes interrogées affirment rencontrer de fausses informations plusieurs fois par mois, voire plus fréquemment. Au moins deux tiers des répondants affirment avoir été confrontés à de fausses informations au moins une fois par semaine à Malte (73 %), en France et en Espagne (tous deux 66 %)²¹⁸. La communication d'avril 2018 de la Commission intitulée «Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne» propose la création d'un réseau indépendant de vérificateurs de faits, la promotion de l'éducation aux médias et le soutien d'un journalisme de qualité. Elle prévoit également un code européen de bonnes pratiques contre la désinformation destiné aux principales plateformes en ligne, aux réseaux sociaux et au secteur de la publicité. Publiée en septembre 2018, elle vise à réduire la propagation de la désinformation en s'attaquant à cinq domaines essentiels:

- assurer un meilleur contrôle des placements de publicités pour réduire les recettes engrangées par la désinformation ainsi que sa propagation;
- garantir la transparence de la publicité à caractère politique et de la publicité engagée en permettant aux utilisateurs d'identifier les contenus publicitaires;
- fermer les faux comptes et améliorer la transparence à propos des interactions de marquage des robots;
- faciliter le repérage de nouvelles sources fiables et diversifiées par les utilisateurs, ainsi que leur accès;
- donner à la communauté des chercheurs les moyens d'agir en encourageant les efforts fournis pour contrôler la désinformation en ligne ainsi que la recherche sur la désinformation et la publicité à caractère politique²¹⁹.

En outre, les institutions de l'Union et les États membres ont lancé, en mars 2019, un système d'alerte rapide pour échanger des informations relatives à la désinformation²²⁰. Un réseau européen de coopération en matière d'élections a également été mis en place. Pour accroître la sensibilisation et

²¹⁵ L. Amand-Eeckhout (ed.), [Le pouvoir du Parlement européen: Illustration de l'incidence des travaux du Parlement européen au cours de la législature 2014-2019](#), EPRS, Parlement européen, avril 2019.

²¹⁶ [Programme de travail de la Commission pour 2018](#), Commission européenne, 24 octobre 2017.

²¹⁷ [Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation](#), 12 mars 2018.

²¹⁸ Eurobaromètre 503, [Attitudes à l'égard de l'impact de la numérisation sur la vie quotidienne](#), mars 2020.

²¹⁹ Les signataires ont remis des rapports réguliers et une auto-évaluation sur leurs progrès avant les élections européennes. L'évaluation finale de la Commission sur l'application de ces mesures est attendue pour le début de l'année 2020.

²²⁰ [Online platforms, the digital single market and disinformation](#), *Legislative train*, Parlement européen.

la résilience de la société, l'Observatoire social pour l'analyse de la désinformation et des médias sociaux (SOMA) a été créé et la Semaine européenne de l'éducation aux médias a été lancée.

Le plan d'action prévoyait également une augmentation des ressources consacrées aux efforts de lutte contre la désinformation, fournis notamment par les [task forces sur la communication stratégique](#)²²¹ et par la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides du SEAE. Le budget de la communication stratégique est passé de 1,9 million d'euros en 2018 à 5 millions d'euros en 2019. Outre la task force East StratCom du SEAE, qui présente les politiques de l'Union dans les pays du voisinage oriental et détecte, compile et expose les cas de désinformation qui émanent des médias pro-Kremlin et qui se propagent dans l'Union et dans les pays du partenariat oriental, les capacités de surveillance et analytiques du SEAE couvrent également la diffusion de la désinformation dans les Balkans occidentaux et dans le voisinage méridional de l'Union. L'équipe a également ajouté les opérations de désinformation de la Chine à la liste des sujets d'intérêt pour l'ensemble de ses travaux²²².

Figure 28 – Vue d'ensemble de l'action conjointe et coordonnée de l'Union contre la désinformation



Source: [Commission européenne](#)

Dans leur communication conjointe du 14 juin 2019 sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation, la Commission et l'HR/VP concluent que, bien que certains progrès aient déjà été accomplis par les plateformes en lignes, il reste beaucoup à faire. Toutes les plateformes en ligne doivent: communiquer des informations plus détaillées pour faciliter l'identification d'acteurs malveillants et des États membres ciblés; coopérer de manière plus active avec les vérificateurs de faits et donner aux utilisateurs les moyens de mieux détecter la désinformation; fournir à la communauté des chercheurs un véritable accès aux données, dans le respect des règles en matière de protection des données à caractère personnel.

En juin 2019, les dirigeants européens ont demandé que soient déployés des efforts soutenus pour sensibiliser nos démocraties à la désinformation et pour renforcer leur niveau de préparation ainsi que leur résilience à ce phénomène. Dans sa lettre de mission adressée à Věra Jourová, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, invite la nouvelle vice-présidente chargée des valeurs et de la transparence à «bâtir des régimes démocratiques résilients», ainsi que de travailler avec tous les commissaires compétents en la matière pour «lutter contre la

²²¹ [EUvsDisinfo.eu](#) constitue le projet phare de la task force East StratCom et recense plus de 6 500 cas de désinformation pro-Kremlin.

²²² [The story of EUvsDisinfo](#), 22 avril 2020.

désinformation et les fausses informations, tout en préservant la liberté d'expression, la liberté de la presse et le pluralisme des médias»²²³.

La Commission européenne [aspire](#) à lancer un plan d'action en faveur de la démocratie européenne à la fin de l'année 2020, afin d'améliorer la résilience des démocraties et de lutter contre l'ingérence étrangère dans les élections européennes. Cette stratégie aura pour objectif de combattre la désinformation, de s'adapter à l'évolution des menaces et des techniques de manipulation ainsi que de soutenir les médias libres et indépendants. Le plan d'action de l'Union en faveur des droits de l'homme dans le monde comprend le soutien des médias indépendants et pluralistes, l'accès à l'information et la lutte contre la désinformation, ainsi que la promotion des efforts déployés pour sensibiliser le public et stimuler le débat public à propos des actions visant à lutter contre la désinformation. En outre, il prévoit de s'appuyer sur les efforts fournis par l'Union à cet égard, notamment le plan d'action contre la désinformation, le paquet électoral de la Commission, le code de bonnes pratiques contre la désinformation et le prochain plan d'action en faveur de la démocratie européenne²²⁴.

²²³ Ursula von der Leyen, [Mission letter to Věra Jourová](#), 1er décembre 2019.

²²⁴ Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024, [Annexe](#), 25 mars 2020.

2.6. Lutte contre le terrorisme



La lutte contre le terrorisme est considérée comme le principal aspect de la coopération avec le Royaume-Uni après le Brexit. Malgré la fréquence des attentats terroristes dans un passé récent, les citoyens de l'Union ne considèrent pas le terrorisme comme une menace en expansion.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

Mesurée sur la base du nombre de décès, la lutte contre le terrorisme a enregistré des succès significatifs au cours des dernières années. Selon l'Indice du terrorisme mondial 2019, les décès dus au terrorisme ont diminué de 52 % entre 2014 et 2018, passant de 33 555 à 15 952 personnes²²⁵. C'est en Iraq et en Somalie que ces chiffres ont le plus baissé, des diminutions que l'on peut attribuer à la défaite de l'État islamique (Daech) en Iraq, à laquelle plusieurs États membres de l'Union européenne ont contribué, et aux frappes aériennes menées par les États-Unis sur les positions d'Al-Chabab. À l'échelle des différents pays, 98 ont vu leur score en matière de terrorisme s'améliorer, tandis que 40 ont vu ce chiffre se détériorer. Il s'agit du plus grand nombre de pays à enregistrer une amélioration d'une année sur l'autre depuis 2004. Cependant, le terrorisme est toujours répandu et continue à se propager, 71 pays ayant subi au moins un décès dû au terrorisme en 2018. Selon l'Indice du terrorisme mondial, il s'agit du deuxième chiffre le plus élevé depuis 2000.

Plus de 95 % des décès dus au terrorisme sont enregistrés dans des pays qui sont déjà impliqués dans des conflits. Les dix pays qui comptent le plus grand nombre de décès dus au terrorisme sont tous engagés dans des conflits armés. En 2018, l'Afghanistan a remplacé l'Iraq en tête des pays les plus touchés par le terrorisme, les décès dus au terrorisme y ayant plus que doublé pour atteindre 7 379 personnes. Les talibans, qui étaient responsables de la grande majorité des décès dus au terrorisme en Afghanistan en 2018, ont remplacé Daech en tant que groupe terroriste le plus meurtrier au monde. Les trois autres pays qui enregistrent une augmentation significative des décès dus au terrorisme sont le Nigeria, le Mali et le Mozambique. En raison de l'augmentation du nombre de morts en Afghanistan, l'Asie du Sud est la région la plus touchée par le terrorisme, suivie de l'Afrique subsaharienne. L'Europe et la région MENA ont quant à elles connu les plus grandes améliorations en ce qui concerne l'impact du terrorisme.

Alors que les décès dus au terrorisme d'inspiration religieuse ont diminué, les décès dus au terrorisme politique d'extrême droite ont connu une forte augmentation. En Amérique du Nord, en Océanie et en Europe occidentale, les attaques perpétrées par l'extrême droite ont augmenté de 320 % entre 2014 et 2018. Cette tendance s'est confirmée en 2019.

La menace d'une attaque terroriste comportant des éléments chimiques, biologiques, radiologiques et/ou nucléaires (CBRN) est devenue un scénario réaliste²²⁶. Les attaques chimiques répétées par des acteurs étatiques et non étatiques dans le conflit syrien, l'attaque au Novichok à Salisbury (Royaume-Uni) et les complots terroristes impliquant des agents chimiques ou biologiques qui ont été déjoués en France, en Allemagne et en Italie ont renforcé la détermination de l'Union européenne à lutter contre la menace croissante des armes CBRN²²⁷. Par ailleurs, l'actuelle pandémie de coronavirus, même si l'on pense qu'elle est apparue de manière naturelle, fournit un exemple concret du risque

²²⁵ Institute for Economics and Peace, [Global Terrorism Index 2019](#), novembre 2019.

²²⁶ B. Immenkamp, [ISIL/Da'esh and non-conventional weapons of terror](#), EPRS, Parlement européen, mai 2016.

²²⁷ Europol, [European Terrorism Situation and Trend Report 2019](#).

de perturbation à grande échelle que représentent certains agents biologiques²²⁸ et de la manière dont une «attaque bioterroriste pourrait se dérouler dans le monde²²⁹».

2.6.1. Le terrorisme en Europe

En Europe, la menace terroriste s'est considérablement amplifiée au cours des deux dernières décennies. Des groupes animés par une idéologie explicitement anti-occidentale et anti-européenne, tels qu'Al-Qaïda et Daech, ont gagné en taille et en importance. Toutefois, le nombre de décès imputables au terrorisme a baissé pour la deuxième année consécutive, passant de plus de 200 personnes en 2017 à 62 en 2018. Au sein de l'Union européenne, le nombre de décès imputables au terrorisme a chuté à 13 cas en 2018, tous ayant eu lieu à la suite d'attaques djihadistes. Cependant, il est à noter que les arrestations et les attaques liées au terrorisme de droite ont augmenté de manière continue au cours de la même période ([figure 29](#)).

Quasiment toutes les attaques terroristes dont l'Europe a été témoin depuis 2004 ont été perpétrées par des individus qui étaient soit directement liés à des groupes extrémistes dotés de centres opérationnels situés au-delà des frontières de l'Europe, soit inspirés par ces groupes. La prise de conscience de l'existence d'un lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure a fini par façonner l'action de l'Union. L'Union traite donc la menace terroriste aussi bien sur son territoire qu'en dehors de celui-ci.

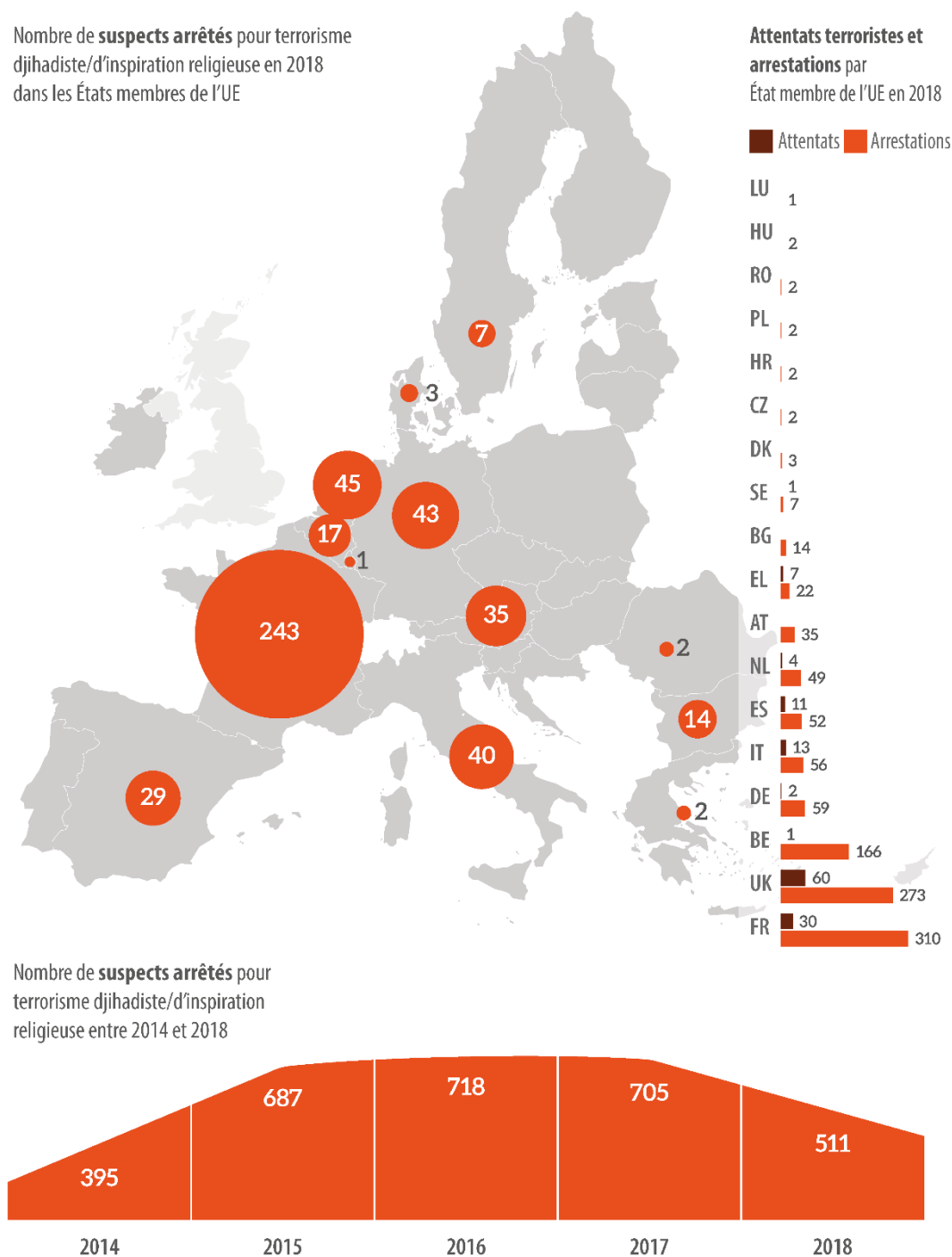
La responsabilité en matière de lutte contre la criminalité et de garantie de la sécurité au sein de l'Union européenne incombe en premier lieu aux États membres. Toutefois, l'Union met à la disposition des États membres des outils à l'appui de la coopération, de la coordination, voire, dans une certaine mesure, de l'harmonisation. Elle fournit également un soutien financier pour remédier à ce phénomène qui transcende les frontières. Les dépenses de l'Union dans le domaine de la lutte contre le terrorisme se sont accrues au fil des années en vue d'améliorer la coopération entre les autorités répressives nationales et de renforcer le soutien fourni par les organes de l'Union en charge de la sécurité. L'objet des nombreux nouveaux instruments et règles adoptés depuis 2014 va de l'harmonisation des définitions des infractions terroristes et des peines correspondantes à l'échange d'informations et de données, en passant par le soutien à la coopération en vue de prévenir la radicalisation, la protection des frontières, le financement de la lutte contre le terrorisme et la réglementation sur les armes à feu. Une attention particulière a également été accordée aux victimes du terrorisme, avec le renforcement de la législation et la création de nouveaux mécanismes de coordination à l'échelle de l'Union européenne.

L'Union intensifie également sa coopération avec certains pays tiers afin de lutter contre la menace terroriste, notamment à l'aide de financements. L'échange d'informations avec les pays tiers s'est remarquablement accru et un dialogue est actuellement ouvert en matière de lutte contre le terrorisme avec plusieurs pays, y compris avec ceux de la région du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et des Balkans ainsi qu'avec la Turquie. En outre, l'Union européenne fournit une assistance technique et une formation à certains pays afin qu'ils puissent lutter contre le terrorisme. Elle a ainsi contribué à la mise en place d'une force conjointe dans la région du Sahel en vue de lutter contre les groupes terroristes et la criminalité organisée. Le financement de ces initiatives provient des budgets de l'Union et des États membres. Les fonds fiduciaires de l'Union, qui sont des fonds fiduciaires multidonateurs réservés aux mesures d'urgence et de post-urgence ou aux actions thématiques que la Commission est habilitée à lancer et à administrer dans le domaine de l'action extérieure, sont particulièrement importants à cet égard. Le fonds fiduciaire d'urgence en faveur de l'Afrique, mis en place en 2015, couvre les frais liés à la lutte contre le terrorisme et soutient les pays partenaires dans le renforcement de leur capacité à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.

²²⁸ Ellen Laipson, [After the pandemic: COVID-19 exposes threat of biological warfare](#), Euractiv, 30 mars 2020.

²²⁹ [COVID-19 pandemic provides "window" into how bio-terrorist attack might unfold in world: Guterres](#), The Economic Times, 10 avril 2020.

Figure 29 – Attaques terroristes et arrestations pour terrorisme, États membres de l'Union (EU-28), 2018



Source des données: [Europol](#), 2019

2.6.2. Évolution des politiques de l'Union

La politique de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme trouve ses racines dans le groupe TREV (Terrorisme, radicalisme et violence internationale), soit un réseau intergouvernemental composé de représentants des ministères de la justice et des affaires

intérieures, créé en 1976. Son évolution ultérieure a toutefois été fortement influencée par les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés aux États-Unis, à partir desquels la menace terroriste a été perçue comme mondiale et sans frontières. À la suite du 11 septembre, l'Union a adopté son premier plan d'action et, en juin 2002, un texte législatif fondamental, la [décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme](#)²³⁰, qui propose une définition commune à l'échelle de l'Union des infractions terroristes.

En 2005, en réponse aux attentats commis à Madrid et à Londres en 2004 et 2005, l'Union a adopté une stratégie globale visant à lutter contre le terrorisme, laquelle s'appuie sur quatre piliers: la prévention, la protection, la poursuite et la réaction²³¹. Cette stratégie soulignait l'importance de la coopération avec les pays tiers et les institutions internationales. En 2004, l'Union européenne a nommé un [coordinateur pour la lutte contre le terrorisme](#) afin de suivre la mise en œuvre de la stratégie et de soutenir la coopération entre les États membres et avec les partenaires internationaux. Cette stratégie a été mise à jour pour la dernière fois en 2014. La lutte contre le terrorisme est présentée comme une priorité absolue dans les documents stratégiques de portée plus large tels que la stratégie de sécurité intérieure de l'Union²³², qui a été adoptée en 2010 et révisée en 2015²³³. Elle s'inscrit également dans la [stratégie globale de l'Union européenne](#), adoptée en 2016, dans le but de combiner les politiques intérieures et extérieures.

La Commission von der Leyen continuera à se concentrer sur le terrorisme, qu'elle considère comme une menace sérieuse. Dans le prolongement des priorités de la Commission Juncker 2014-2019, le programme de travail de la Commission pour 2020 inclut une nouvelle stratégie relative à la sécurité de l'Union européenne qui vise à définir les domaines dans lesquels l'Union peut apporter une valeur ajoutée en vue d'aider les États membres à garantir la sécurité. Cette nouvelle stratégie se concentrera sur la lutte contre le terrorisme, ainsi que sur d'autres menaces majeures telles que la criminalité organisée, les menaces hybrides, les cyberattaques et les attaques contre des infrastructures critiques²³⁴. La mise en place d'une «véritable Union européenne de la sécurité» est l'une des principales tâches qui ont été confiées à [Margaritis Schinas](#), vice-président de la Commission chargé de la promotion du mode de vie européen. Ses responsabilités consistent notamment à assurer la cohérence entre les volets intérieur et extérieur de la sécurité. Dans ses orientations politiques, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a souligné la nécessité d'améliorer la coopération transfrontalière en vue de combler les lacunes dans la lutte contre la grande criminalité et le terrorisme, notamment en renforçant les pouvoirs du Parquet européen pour permettre les enquêtes et les poursuites en lien avec le terrorisme transfrontalier. Elle a également souligné les nouveaux risques que constituent le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au regard de la complexité de notre système financier et a appelé à une meilleure surveillance. En novembre 2019, dans son allocution au Parlement, Ursula von der Leyen a mis l'accent sur la nécessité de veiller à ce que la coopération des autorités répressives puisse faire face aux menaces émergentes. Elle a demandé aux deux commissaires responsables d'examiner si le mandat actuel d'Europol était adapté à cet objectif. Lors de son audition, la [commissaire Ylva Johansson](#), chargée des affaires intérieures, a mentionné l'amélioration de la coopération policière, y compris avec Europol, ainsi que la lutte contre la radicalisation et la mise en œuvre effective des législations déjà en vigueur, parmi ses priorités. Le vice-président Margaritis Schinas

²³⁰ Conseil de l'Union européenne, [décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme](#), 2002.

²³¹ [Stratégie visant à lutter contre le terrorisme](#), 2005.

²³² [EU internal security strategy](#), 2015.

²³³ [Programme européen en matière de sécurité](#), 2015.

²³⁴ [Commission Work Programme 2020 – A Union that strives for more](#), 29 janvier 2020.

s'est quant à lui engagé à protéger les Européens en ligne, avec l'adoption de la proposition relative aux contenus à caractère terroriste en ligne²³⁵.

2.6.3. Coopération internationale

Soutien aux victimes du terrorisme

La protection et le soutien des victimes du terrorisme ont constitué une part essentielle des mesures que la Commission a mises en place pour faire face à tous les aspects de la menace terroriste. Plusieurs documents stratégiques, dont la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme et le programme européen en matière de sécurité, ont souligné l'importance de la solidarité, de l'assistance et de l'indemnisation des victimes, quel que soit le lieu où s'est déroulée une attaque terroriste dans l'Union. Le cadre juridique a été renforcé par une série de directives. Les victimes du terrorisme ont le droit d'accéder immédiatement à un soutien médical et psychologique ainsi qu'à des informations sur les mesures juridiques, pratiques et financières applicables.

La Commission a mis en place un [réseau d'associations de victimes du terrorisme](#) (RAVT) visant à favoriser la coopération transfrontalière entre les associations de victimes d'attentats terroristes au sein des États membres et à renforcer la défense des droits des victimes à l'échelle européenne. De plus, en janvier 2020, la Commission a créé le [centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme](#). Ce centre contribuera à veiller à ce que les règles de l'Union européenne relatives aux victimes du terrorisme soient correctement appliquées. L'idée derrière ce projet pilote de deux ans est de promouvoir les échanges de bonnes pratiques et le partage d'expertise entre professionnels et spécialistes dans toute l'Union européenne. Ce centre ne fournira aucune aide ou assistance directe aux victimes du terrorisme, mais contribuera à veiller à ce que des structures nationales offrent une assistance et un soutien professionnels aux victimes du terrorisme dans chaque pays de l'Union européenne.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'Union coopère avec des organisations et organes internationaux, parmi lesquels figurent les Nations unies, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, la coalition internationale de lutte contre Daech, le Groupe d'action financière (GAFI) et le Conseil de l'Europe. L'Union s'emploie à mettre en œuvre la stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations unies²³⁶, adoptée en 2006, ainsi que les [résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies](#) et les [régimes de sanctions](#) applicables aux terroristes présumés (individus ou groupes). L'Union est partie aux [19 conventions des Nations unies](#) sur le terrorisme qui ont été signées depuis 1963. Les Nations unies ont établi des normes en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre le terrorisme, y compris des mesures et des instruments de droit pénal visant à s'attaquer au financement du terrorisme ainsi qu'aux [combattants terroristes étrangers](#). L'Union et sept de ses États membres participent au [Forum mondial de lutte contre le terrorisme](#), une plateforme multilatérale informelle lancée en 2011 en vue de promouvoir une approche stratégique à long terme de lutte contre le terrorisme et contre les idéologies extrémistes et violentes qui le sous-tendent. Par ailleurs, l'Union et 27 États membres participent à la [coalition internationale de lutte contre Daech](#), créée en 2014 pour endiguer l'expansion de l'État islamique et le vaincre. Outre le lancement de campagnes militaires en Iraq et en Syrie, la coalition s'efforce de s'attaquer au système de financement de l'EIL/Daech, de contrer la propagande de celui-ci et d'enrayer le flux des combattants étrangers qui rejoignent le groupe. La stratégie de l'Union à l'égard de la Syrie²³⁷ adoptée en 2017 (et approuvée de nouveau en [2018](#)) et la stratégie de l'Union à l'égard de l'Iraq²³⁸, adoptée en 2018, font également partie des efforts de l'Union pour combattre

²³⁵ E. Bassot, [The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2020.

²³⁶ [La stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies](#), Nations unies, 2006.

²³⁷ [Stratégie de l'UE à l'égard de la Syrie](#), 2017.

²³⁸ [Stratégie de l'UE à l'égard de l'Iraq](#), 2018.

Daech. Le [GAFI](#) publie des [recommandations](#) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux qui portent également sur le financement du terrorisme et qui sont reconnues et appliquées par de nombreux pays dans le monde. L'Union a mis en œuvre les recommandations du GAFI au moyen de plusieurs [directives anti-blanchiment](#) successives. Le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs grandes [conventions](#) qui établissent des normes juridiques relatives à l'application des lois et au respect des droits de l'homme dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. En 2018, l'Union a [ratifié](#) la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme ainsi que son protocole additionnel. Cette convention entend renforcer la lutte contre le terrorisme tout en réaffirmant que l'ensemble des mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales. L'Union coopère bilatéralement avec certains pays tiers dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. À partir de 2001, l'Union a introduit des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme dans les accords bilatéraux et multilatéraux qu'elle a signés avec des États non membres, tels que les [accords de partenariat et de coopération](#), les accords d'association ainsi que les [accords de stabilisation et d'association](#) conclus avec les pays des Balkans occidentaux. Le champ d'application de ces accords diffère, mais les [dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme](#) sont formulées de manière similaire et contiennent des références aux résolutions pertinentes des Nations unies ainsi qu'à l'échange d'informations et de bonnes pratiques. L'Union a également passé des accords sectoriels avec des pays hors Union (dans les domaines de la coopération policière et judiciaire). Les accords suivants définissent des objectifs dans le domaine de la lutte contre le terrorisme: les accords en matière d'entraide judiciaire et d'extradition, les accords relatifs aux [dossiers passagers](#) et les accords de coopération avec [Europol](#) et l'[Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale \(Eurojust\)](#). En 2010 a été conclu l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis d'Amérique aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme²³⁹, en vue de permettre l'accès des services répressifs aux données relatives aux transactions financières. En parallèle, des plans d'action spécifiques contre le terrorisme²⁴⁰ sont mis en place avec la Jordanie, le Liban, l'Égypte, Israël et la Tunisie, ainsi qu'avec les [Balkans occidentaux](#).

2.6.4. Défense contre les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires

La réponse à long terme de l'Union à la menace CBRN repose sur trois éléments: un volet juridique, un volet politique et un volet opérationnel. Les États membres de l'Union sont parties aux conventions internationales relatives à la non-prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques. En outre, l'Union européenne promeut activement l'universalisation de ces conventions.

Sur le plan politique, l'Union a participé à plusieurs initiatives internationales, notamment l'adoption de la [résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies](#), qui établit des obligations juridiquement contraignantes pour tous les États membres des Nations unies quant à l'adoption et à l'application de mesures appropriées et efficaces contre la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, et la mise en place de l'[Initiative internationale de lutte contre le terrorisme nucléaire](#) (GICNT), du groupe des directeurs chargés de la non-prolifération et du Partenariat mondial dans le cadre du G7, ainsi que du [sommet sur la sécurité nucléaire](#). Sur le plan opérationnel, l'Union a lancé, en 2009-2010, l'initiative relative aux centres d'excellence en matière d'atténuation des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ([EU CBRN CoE](#)), et a adopté le [plan d'action de l'UE dans le domaine CBRN](#), d'une durée de cinq ans, ainsi que la politique de l'Union relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs. Il existe huit centres d'excellence

²³⁹ [EU-US Terrorist Finance Tracking Programme \(TFTP\) Agreement](#), 2013.

²⁴⁰ [EU actions to counter Da'esh](#), 2018.

CBRN dans le monde, qui cherchent à renforcer les capacités institutionnelles de pays tiers à atténuer les risques CBRN.

Après la mise en œuvre réussie du premier plan d'action dans le domaine CBRN, la Commission européenne a publié un deuxième [plan d'action dans le domaine CBRN](#) en octobre 2017²⁴¹. Ce plan d'action établit un cadre politique visant à renforcer la sécurité contre les risques et menaces CBRN dans toute l'Union européenne. La Commission propose ainsi 23 actions et mesures concrètes visant à mieux protéger les citoyens et les infrastructures contre ces menaces, notamment grâce à une coopération plus étroite entre l'Union et ses États membres, ainsi qu'avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

L'attaque de Salisbury au Royaume-Uni, en particulier, a renforcé la détermination de l'Union européenne à contrer la menace croissante que constituent les armes CBRN. En mars 2018, le Conseil européen [a appelé](#) au renforcement de la résilience de l'Union face aux risques CBRN, notamment grâce à une coopération plus étroite entre l'Union européenne et ses États membres, ainsi qu'avec l'OTAN. En juin 2018, la Commission a ensuite présenté une [communication conjointe](#) sur l'accroissement de la résilience et le renforcement de la capacité à répondre aux menaces hybrides, définissant des mesures supplémentaires pour lutter contre les menaces «grandissantes et en mutation» dans le domaine CBRN²⁴². En octobre 2018, le Conseil européen s'est [engagé](#) à ce que l'Union continue à renforcer ses moyens de dissuasion et sa résilience face aux menaces CBRN²⁴³.

En outre, le 15 octobre 2018, le Conseil a adopté un [régime de sanctions horizontal](#) pour lutter contre l'utilisation et la prolifération des armes chimiques²⁴⁴. Celui-ci permet à l'Union d'imposer des sanctions aux personnes et aux entités participant, où que ce soit, au développement et à l'utilisation d'armes chimiques, indépendamment de leur nationalité et de l'endroit où elles se trouvent.

Le Conseil a fait usage de cette nouvelle mesure pour la première fois le 21 janvier 2019, lorsqu'il a imposé des sanctions à neuf personnes et à une entité. Parmi les personnes désignées, on retrouve les fonctionnaires russes responsables de la détention, du transport et de l'utilisation d'un agent neurotoxique à Salisbury au cours du week-end du 4 mars 2018. Des sanctions concernent par ailleurs l'entité syrienne qui est chargée du développement et de la production d'armes chimiques, le Scientific Studies and Research Centre (SSRC), et cinq agents syriens qui sont directement impliqués dans les activités de ce centre. Le SSRC était déjà inscrit sur les listes établies en vertu du régime de sanctions contre la Syrie²⁴⁵. La [directive de l'Union européenne de 2017 relative à la lutte contre le terrorisme](#), dont le Parlement européen était le colégislateur, comprend pour la première fois des dispositions relatives à tous les volets du terrorisme dans le domaine CBRN.

En 2017, le Parlement européen a constitué une commission spéciale sur le terrorisme (TERR). Dans son [rapport final](#), la commission TERR a souligné la menace que représente l'utilisation de substances CBRN à des fins terroristes et a demandé l'utilisation uniforme de certaines conventions

²⁴¹ Commission européenne, [Plan d'action visant à améliorer la préparation aux risques en matière de sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire](#), 18 octobre 2017.

²⁴² Commission européenne, [communication conjointe intitulée «Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides»](#), 13 juin 2016.

²⁴³ Conclusions du Conseil européen, [Sécurité intérieure](#), 18 octobre 2018.

²⁴⁴ Conseil de l'Union européenne, [Armes chimiques: le Conseil adopte un nouveau régime de sanctions](#), 15 octobre 2018; Le régime de sanctions a été renouvelé le [14 octobre 2019](#) et prolongé jusqu'au 16 octobre 2020.

²⁴⁵ Conseil de l'Union européenne, [Armes chimiques: l'UE inscrit neuf personnes et une entité sous le coup du nouveau régime de sanctions](#), 21 janvier 2019.

d'appellation normalisées lors de la vente en ligne de substances chimiques²⁴⁶. En novembre 2018, la sous-commission de la sécurité et de la défense du Parlement (SEDE) a organisé un [atelier](#) sur la préparation de l'Union européenne face aux armes CBRN²⁴⁷.

L'Union européenne a créé son propre mécanisme de protection civile en tant qu'instrument commun permettant de faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'une crise d'origine humaine, y compris une attaque terroriste, dans un ou plusieurs de ses États membres. Depuis ses débuts, en 1985, ce mécanisme a évolué. Aujourd'hui, son rôle principal vise à «favoriser la coopération dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile dans les cas d'urgence majeure». Cependant, les experts ont remis l'efficacité du mécanisme en question lorsqu'il s'agit de lutter contre les conséquences d'une attaque terroriste majeure ou de l'offensive d'un acteur étatique impliquant des substances CBRN²⁴⁸.

²⁴⁶ [Résolution](#) du Parlement européen du 12 décembre 2018 sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme.

²⁴⁷ Sous-commission de la sécurité et de la défense, [EU preparedness against CBRN weapons](#), 29 janvier 2019.

²⁴⁸ Ch. Kaunert, S. Leonard, I. Yakubov, [EU Civil Protection responding to CBRN incidents and attacks](#), Parlement européen, avril 2018.

Législation adoptée et accords conclus au cours des cinq dernières années

Harmonisation du droit pénal: en mars 2017, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la [directive relative à la lutte contre le terrorisme](#) afin de mettre à jour le cadre de 2002 et d'appliquer les nouvelles normes internationales. Entre autres, la directive intègre de nouvelles dispositions sur les droits et les besoins des victimes d'attentats terroristes.

Lutte contre le financement du terrorisme: la [cinquième directive anti-blanchiment](#) complète le [cadre de l'Union](#) existant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Plusieurs autres textes législatifs harmonisent ou mettent à jour les règles existantes: une directive visant à [lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal](#), une directive fixant les [règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature](#), un règlement relatif aux [contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union](#) et un règlement concernant la [reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation](#).

Le contrôle des armes: une directive relative au [contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes](#) et un règlement concernant les [normes de neutralisation](#) en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes empêchent les terroristes d'acquérir facilement des armes à feu ou de réactiver celles qui ont été neutralisées.

Lutte contre l'utilisation détournée de produits chimiques: afin de compliquer l'accès des terroristes à des substances chimiques susceptibles d'être utilisées dans la production d'explosifs artisanaux, les colégislateurs ont mis à jour un [règlement](#) relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

Protection des frontières de l'Union européenne: afin d'empêcher les terroristes de circuler librement au sein de l'Union, plusieurs pays ont introduit des [contrôles temporaires](#) aux frontières, tandis que la Commission a proposé de [nouvelles règles](#) permettant d'adopter de telles mesures.

Échange d'informations: Les données constituent un outil important dans la lutte contre le terrorisme, mais il est essentiel que les autorités répressives des différents pays de l'Union partagent les informations. Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la collecte et l'échange de données. Parmi ces mesures figure la [directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers](#) d'avril 2016, qui établit un système européen de collecte des données des passagers aériens afin de repérer les voyages suspects et d'enrayer le phénomène des combattants étrangers.

Renforcement de la cybersécurité: les législateurs de l'Union ont pris des mesures importantes pour accroître la résilience de l'Union face aux attaques informatiques (voir le chapitre correspondant).

Échange d'informations avec des pays tiers: Europol a conclu des [accords opérationnels](#) permettant l'échange d'informations avec des pays hors Union. Depuis 2015, de nouveaux accords ont été passés avec la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, la Géorgie et l'Ukraine. Europol a également passé des [accords stratégiques](#) avec le Brésil, la Chine et les Émirats arabes unis. En 2018, le Conseil a autorisé l'ouverture de négociations d'accords avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie. La Commission a ajouté la Nouvelle-Zélande à la liste des pays prioritaires et a introduit une proposition concernant l'ouverture de négociations en vue d'un [accord sur l'échange de données à caractère personnel](#).

Soutien à la force conjointe du Sahel: les [pays du G5 Sahel](#), à savoir le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, sont de plus en plus menacés par des groupes terroristes et des groupes criminels organisés pratiquant le trafic d'armes et de stupéfiants ainsi que la traite des êtres humains. Pour remédier à cette situation, l'Union a contribué pour près de 150 millions d'euros à la création d'une force conjointe composée de 5 000 soldats issus des pays concernés. L'Union a également déployé deux missions civiles de renforcement des capacités ainsi qu'une mission militaire de formation au Niger et au Mali.

Des dialogues sur la lutte contre le terrorisme menée par l'Union sont organisés avec certains pays; depuis 2015, l'accent est mis sur la [coopération en matière de lutte contre le terrorisme](#) avec les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), ainsi qu'avec ceux des Balkans et avec la Turquie.

Renforcement des capacités en matière de lutte contre le terrorisme: l'Union fournit une assistance technique et des formations à certains pays; elle soutient notamment les [efforts de renforcement des capacités dans le domaine de la lutte contre le terrorisme](#) et les initiatives de lutte contre l'extrémisme violent.

Coopération UE-États-Unis: les États-Unis sont le principal [partenaire](#) de l'Union dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Un dialogue politique approfondi est mené sur les questions relevant de la justice et des affaires intérieures, y compris la lutte contre le terrorisme; des réunions sont régulièrement organisées au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires.

2.7. Lutte contre l'insécurité énergétique



En cas de crise énergétique, près de neuf Européens sur dix (88 %) estiment indispensable de renforcer la coopération transfrontalière et la solidarité entre les États membres afin de garantir l'accès à une énergie sûre.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

La sécurité énergétique, définie par l'Agence internationale de l'énergie comme «un accès fiable et abordable à tous les combustibles et sources d'énergie²⁴⁹», est souvent considérée comme acquise par les consommateurs et les entreprises. Pourtant, une perturbation même partielle des approvisionnements peut avoir des effets dévastateurs. En 1973, les producteurs de pétrole des pays arabes ont imposé un embargo aux pays occidentaux qui soutenaient Israël dans la guerre du Kippour, en conséquence duquel les prix du pétrole ont quadruplé. Sur le plan économique, cela s'est notamment traduit par une inflation galopante, un krach boursier et une récession mondiale. Au Royaume-Uni, les pénuries d'énergie ont conduit à des grèves et à la chute du gouvernement. Pour les pays importateurs d'énergie, la crise a mis en évidence leur vulnérabilité face aux pressions des fournisseurs. Une grande partie des réserves mondiales d'hydrocarbures étant situées dans des régions instables telles que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'approvisionnement énergétique risque également d'être perturbé par l'instabilité politique.

2.7.1. La sécurité énergétique à l'ère de la mondialisation

Heureusement, les embargos sur l'énergie sont extrêmement rares en temps de paix et la crise pétrolière des années 1970 ne s'est jamais reproduite. Les exportateurs d'énergie, comme l'Arabie saoudite et la Russie, sont tout aussi dépendants que les importateurs, tels que les pays de l'Union européenne et la Chine, de la poursuite des échanges. Les hydrocarbures représentant plus de la moitié des exportations russes et les trois quarts de celles de l'Arabie saoudite²⁵⁰, les économies de ces deux pays s'effondreraient très rapidement s'ils arrêtaient de vendre du pétrole et du gaz.

Des marchés mondialisés signifient que le pétrole, comme la plupart des autres matières premières, peut être aisément transporté et échangé dans le monde entier. Dès lors que pratiquement tout producteur de pétrole peut exporter vers tout marché, l'imposition d'un embargo efficace est devenue quasiment impossible, même dans le cas d'un pays soumis à des sanctions internationales comme la Corée du Nord²⁵¹. Les réserves mondiales ne montrant aucun signe d'épuisement, le pétrole reste bon marché et abondant. Bien que les approvisionnements provenant de certains des principaux producteurs mondiaux, comme l'Iran, l'Iraq et le Venezuela, aient été perturbés par une instabilité régionale et des tensions internationales, les importateurs ont encore de nombreuses options à leur disposition. Même la récente escalade entre les États-Unis et l'Iran ou l'attaque de drone de septembre 2019 contre des installations pétrolières saoudiennes n'ont eu qu'un impact limité et de courte durée sur les prix mondiaux du pétrole.

Cependant, tous les marchés des carburants ne sont pas aussi flexibles que cela. Le gaz naturel est généralement transporté dans des gazoducs dont la construction est coûteuse et dure des années. Le gaz est souvent fourni en vertu de contrats à long terme, ce qui permet aux exportateurs de s'assurer qu'ils récupéreront le coût de la construction de ces gazoducs. Par ailleurs, les gazoducs ne

²⁴⁹ [Energy Security](#) (Sécurité énergétique), Agence internationale de l'énergie.

²⁵⁰ Données d'[UN Comtrade](#).

²⁵¹ [Is a full oil embargo against North Korea even possible?](#), South China Morning Post, janvier 2018.

sont économiquement viables que jusqu'à une certaine distance, ce qui limite, dans la pratique, les débouchés des fournisseurs à leurs voisins plus ou moins proches. Tout cela explique pourquoi les importateurs de gaz n'ont qu'un choix limité de fournisseurs et ne peuvent pas aisément passer de l'un à l'autre. Alors que les importations de pétrole de la plupart des pays sont relativement diversifiées, il n'est pas rare que des pays dépendent presque entièrement d'un seul fournisseur de gaz. En 2018, la Serbie, la Lettonie, l'Arménie et la Mongolie figuraient parmi les pays qui importent au moins 80 % de leur gaz en provenance de la Russie.

Bien qu'ils soient d'importants importateurs de gaz naturel, l'Inde, le Japon et la Corée ne sont pas reliés à des gazoducs. Au lieu de cela, ils dépendent du gaz naturel liquéfié (GNL), qui, comme son nom l'indique, est obtenu en comprimant le gaz naturel jusqu'à ce qu'il prenne une forme liquide. Sous cette forme, le gaz peut être transporté par bateau, quelle que soit la distance, ce qui ouvre la porte aux importations en provenance de pays tels que le Qatar, les États-Unis, et même l'Australie. C'est également devenu une option pour les pays qui s'approvisionnent essentiellement par gazoduc, mais qui souhaitent diversifier leurs fournisseurs: en Europe, la Lituanie a commencé à importer du GNL en 2014 et la Pologne en 2016.

Cependant, le GNL n'est pas toujours une solution idéale. Des bateaux de transport de gaz naturel liquéfié onéreux et construits spécifiquement à cette fin sont nécessaires, ainsi qu'une infrastructure terrestre composée de terminaux dans lesquels le combustible peut être déchargé et reconverti en forme gazeuse avant d'être injecté dans les gazoducs de distribution du pays importateur. Le GNL a donc tendance à être plus cher que le gaz transporté par gazoduc, bien qu'une offre mondiale abondante (notamment en raison de l'essor du gaz de schiste américain) ait contribué à réduire cet écart. Il est également plus polluant, car le transport maritime et la liquéfaction génèrent des émissions supplémentaires. C'est pourquoi le GNL ne représente encore qu'une part minoritaire des importations de gaz des pays qui sont raccordés à un gazoduc, soit environ 12 % dans l'Union européenne²⁵².

Du point de vue de la sécurité énergétique, l'énergie nucléaire offre plusieurs avantages. Comme le pétrole, l'uranium est abondant et peut être aisément échangé, ce qui facilite la diversification des approvisionnements. De plus, ce combustible peut être stocké facilement. En 2018, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom a calculé que les centrales nucléaires de l'Union européenne disposaient de suffisamment d'uranium pour tenir trois ans en moyenne²⁵³. Cependant, le problème de l'élimination des déchets nucléaires et les inquiétudes relatives à la sécurité à la suite de l'accident de Fukushima découragent une utilisation plus large de l'énergie nucléaire.

De nombreux pays investissent massivement dans l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelable. Outre leurs avantages environnementaux, ces deux stratégies contribuent à réduire la dépendance à l'égard des importations d'énergie: l'efficacité énergétique parce qu'elle réduit la consommation globale d'énergie et l'énergie renouvelable parce qu'elle peut être produite localement. Cependant, les énergies renouvelables nécessitent un investissement initial élevé. De plus, la production d'électricité à partir de l'énergie éolienne et solaire dépend inévitablement des conditions météorologiques. Des batteries et d'autres technologies permettent de stocker l'électricité excédentaire afin qu'elle soit disponible pendant les périodes de faible rendement, mais elles restent très coûteuses. À plus long terme, les progrès technologiques devraient contribuer à résoudre ce problème en ramenant le coût du stockage de l'électricité à un niveau viable.

²⁵² [Importations – Gaz – Données mensuelles](#) (mesurées par pouvoir calorifique supérieur), Eurostat (données 2019).

²⁵³ [EURATOM Supply Agency Annual Report 2018](#).

2.7.2. La sécurité énergétique, un défi pour l'Union

Bien que l'Europe dispose de ses propres ressources énergétiques, celles-ci sont loin d'être suffisantes pour répondre à la demande. En 2017, l'Union européenne a dû importer plus de la moitié (55 %) de sa consommation totale d'énergie (voir [figure 30](#)).²⁵⁴ La part des importations s'élève à 87 % pour le pétrole brut et à 70 % pour le gaz naturel, qui sont les deux principales composantes de son mix énergétique. Depuis 1990, année où seulement 40 % de l'énergie était importée, la dépendance énergétique s'est accrue. D'une part, la consommation totale d'énergie de l'Union diminue (grâce à une utilisation plus efficace de l'énergie) et la part des énergies renouvelables augmente. D'autre part, de nombreux pays de l'Union européenne délaissent l'énergie nucléaire et le charbon polluant, mais les énergies renouvelables – qui ne représentent encore qu'un septième de la consommation totale d'énergie de l'Union – ne sont pas encore prêtes à prendre le relais (voir [figure 31](#)). La consommation de gaz augmente donc, alors que la production de gaz de l'Union, notamment en mer du Nord, est en forte baisse. Il en résulte une forte augmentation des importations de gaz et, partant, une dépendance énergétique globale toujours élevée.

Figure 30 – Dépendance énergétique de l'Union européenne

% de la consommation d'énergie de l'Union européenne couvert par les importations

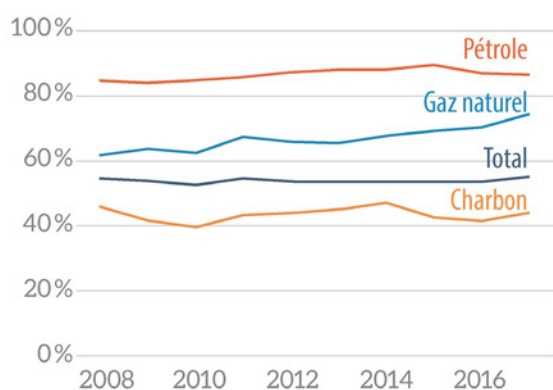
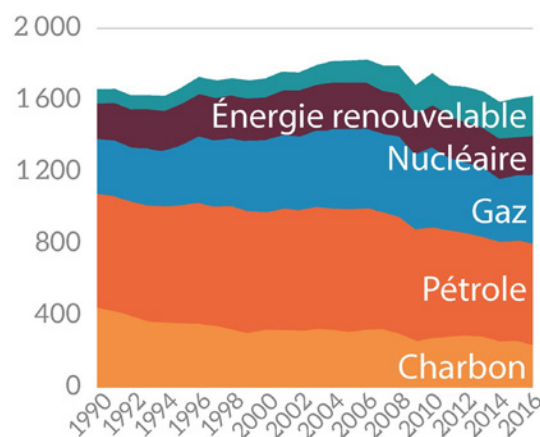


Figure 31 – Consommation d'énergie de l'Union européenne

Millions de tonnes équivalent pétrole



Source des données: [Eurostat](#) ([dépendance énergétique](#); [mix énergétique](#)).

L'Union européenne importe la quasi-totalité de son pétrole, une grande partie de son gaz et un peu plus de la moitié de l'énergie totale dont elle a besoin. La part des énergies renouvelables dans le mix énergétique augmente, mais les énergies fossiles restent dominantes. Le charbon et le pétrole sont sur le déclin, mais la consommation de gaz augmente.

Les besoins de l'Union européenne en gaz importé sont préoccupants. Comme expliqué au point précédent, la diversification des approvisionnements en gaz est souvent compliquée en raison de la nécessité de gazoducs; dans le cas de l'Union européenne, plus des deux tiers des importations de gaz proviennent de deux pays seulement: la Russie (39 %) et la Norvège (30 %). Cinq pays de l'Union européenne (la Finlande, la Bulgarie et les États baltes) importent plus de 90 % de leur gaz depuis la Russie.

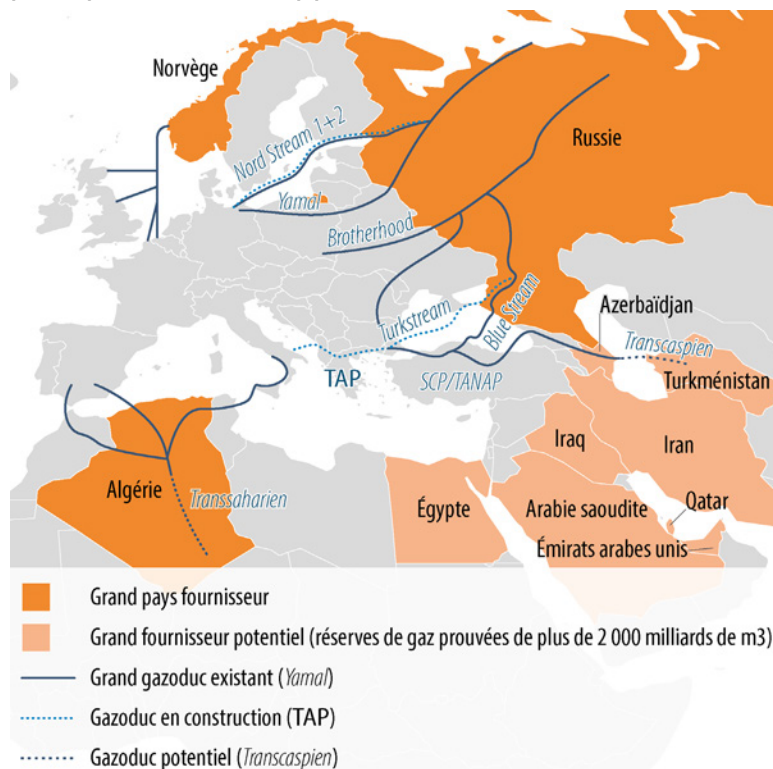
²⁵⁴ [From where do we import energy and how dependent are we?](#), Eurostat.

Les exportations de gaz de la Russie sont particulièrement vulnérables aux perturbations en raison de ses relations problématiques avec l'Ukraine, principal pays de transit du gaz russe livré en Europe. En 2008, les deux pays ont été incapables de s'entendre sur le prix auquel le gaz devait être vendu à l'Ukraine, qui avait des difficultés à payer ses importations. En conséquence, en janvier 2009, l'exportateur de gaz russe Gazprom a fermé les robinets de tous les gazoducs entrant en Ukraine, privant de gaz les acheteurs ukrainiens et de nombreux pays en aval, tels que la Hongrie et la Bulgarie, pendant plusieurs jours au cœur de l'hiver. Cette crise de courte durée, mais aiguë, a mis en évidence les dangers de la dépendance à un fournisseur unique. Ces préoccupations sont devenues encore plus pressantes depuis 2014, l'annexion de la Crimée par Moscou entraînant une forte détérioration de ses relations avec Kiev et Bruxelles. Jusqu'à présent, les approvisionnements de l'Union européenne n'ont pas été affectés.

Depuis les années 1990, la Russie a détourné une partie de ses exportations de gaz européennes de la route ukrainienne vers de nouveaux gazoducs tels que Yamal (via la Biélorussie et la Pologne) et Nord Stream, qui a commencé à fonctionner en 2011 et relie directement l'Allemagne et la Russie en passant sous la mer Baltique. Suivant un tracé similaire, Nord Stream 2 se trouve à un stade avancé de sa construction, tandis que le nouveau gazoduc TurkStream, reliant la Russie à la Turquie, devrait également approvisionner l'Europe du Sud-Est une fois sa construction achevée.

Ces nouveaux gazoducs supposent, pour la sécurité énergétique de l'Union, que la plupart du gaz russe n'aura plus besoin de passer par l'Ukraine et que les importateurs n'auront donc plus à s'inquiéter des différends récurrents entre Kiev et Moscou qui perturbent l'approvisionnement. Les investissements massifs de la Russie dans des projets de gazoducs reflètent la mesure dans laquelle son secteur gazier doit exporter vers l'Europe; malgré les tensions, la perspective de voir la Russie tenir l'Europe en otage en lui refusant son gaz est très [éloignée](#). Cependant, il existe au moins deux scénarios qui pourraient rendre les importations de gaz de l'Union européenne encore moins diversifiées qu'aujourd'hui. Dans le premier, le renforcement de la capacité des gazoducs pourrait permettre à Gazprom d'inonder les marchés européens de gaz bon marché, évinçant ainsi d'autres fournisseurs. Dans le second, Gazprom pourrait décider de délaisser la route ukrainienne, voire de l'abandonner complètement, laissant la plupart des importations de l'Union européenne concentrées sur une seule route d'approvisionnement, via les gazoducs Nord Stream.

Figure 32 – Principaux pays fournisseurs de gaz de l'UE et principales routes d'approvisionnement



Source: EPRS. Principaux gazoducs existants, sur la base des données de la [plateforme ENTSOG sur la transparence](#).

Les nouveaux gazoducs de Gazprom ont également d'importantes implications géopolitiques, renforçant la Russie aux dépens de l'Union européenne et de ses alliés. Pour l'Ukraine, cela signifie une perte potentielle de milliards de dollars en taxes de transit pour le transport du gaz, un coup dur pour son économie en difficulté. Les relations transatlantiques ont également souffert à la suite des sanctions adoptées par les États-Unis en décembre 2019 à l'encontre des entreprises installant les gazoducs Nord Stream 2 et TurkStream. Ces mesures sont arrivées trop tard pour affecter le projet TurkStream, qui est déjà terminé, mais elles ont retardé le projet Nord Stream 2. Bien qu'elle ne se soit pas montrée très enthousiaste concernant le projet Nord Stream 2, la Commission européenne a

critiqué les sanctions imposées par les États-Unis, tout comme l'a fait le gouvernement allemand, qui les voit comme une ingérence injustifiée dans les affaires intérieures européennes²⁵⁵.

Les critiques transatlantiques en particulier soutiennent que la dépendance de l'Union européenne aux importations de gaz russe compromet son unité et la pousse à renier certains de ses principes à l'égard de son principal fournisseur. Le ministère de l'énergie des États-Unis a même décrit les exportations de GNL américain vers l'Europe comme le «gaz de la liberté», libérant le continent de sa dépendance vis-à-vis de Moscou²⁵⁶. Pour ces observateurs, la décision de l'Union européenne en 2014 d'exempter le secteur gazier russe de sanctions économiques (contrairement à ce qu'ont fait les États-Unis) et les désaccords internes de l'Union

Coronavirus et approvisionnement énergétique de l'Union européenne

À court terme, la demande d'énergie a chuté en Europe et ailleurs à la suite des mesures de confinement liées au coronavirus. Les marchés du pétrole et du gaz sont désormais excédentaires et les prix de l'énergie se sont effondrés.

L'**impact** à plus long terme est plus difficile à prévoir. D'une part, une grave récession économique se traduira par une consommation d'énergie qui reste faible. D'autre part, des hydrocarbures bon marché et abondants réduisent la motivation de l'Union européenne à promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, perpétuant ainsi la dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés.

²⁵⁵ [European Commission President Criticizes U.S. Nord Stream Sanctions](#), RFE/RL, décembre 2019.

²⁵⁶ [The LNG moment: How US production could change more than just markets](#), Atlantic Council, 2019.

concernant le gazoduc Nord Stream 2 sont des signes de faiblesse.

Tous les observateurs européens ne partagent pas ce point de vue: après tout, bien que de portée plus restreinte que les mesures américaines, les sanctions imposées par l'Union ont eu un impact considérable sur l'économie russe. Cependant, la controverse qui entoure Nord Stream 2 met en évidence à quel point l'Union européenne, géant économique dépendant de plusieurs fournisseurs d'énergie, reste un «Gulliver enchaîné», comme la Commission européenne l'a déclaré en 2000²⁵⁷. La stratégie globale de l'UE²⁵⁸ et l'Indice de Normandie ont identifié l'insécurité énergétique comme l'une des principales vulnérabilités extérieures de l'Union européenne²⁵⁹.

2.7.3. Action de l'Union européenne pour lutter contre l'insécurité énergétique

L'Union européenne est un chef de file mondial dans la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. En 2007, les dirigeants européens ont convenu d'objectifs ambitieux dans ces deux domaines. Ces efforts devraient encore s'intensifier grâce au pacte vert adopté par la Commission européenne en décembre 2019, qui vise à rendre l'Union européenne neutre en carbone d'ici 2050. À l'heure actuelle, 14 % de l'énergie consommée dans l'Union européenne provient déjà de sources renouvelables essentiellement européennes et la consommation totale d'énergie est en baisse²⁶⁰. À plus long terme, ces deux tendances devraient rendre l'Union européenne moins dépendante des importations.

Cependant, les contraintes liées au stockage des énergies renouvelables se traduiront par une dépendance continue aux combustibles fossiles à court et moyen terme. L'Union européenne a donc également pris des mesures pour sécuriser son approvisionnement en pétrole et en gaz, en s'appuyant sur la base juridique que constitue le traité de Lisbonne, qui donne à l'Union européenne un rôle dans la promotion de la sécurité énergétique européenne. Stimulée par la crise du gaz de 2009, l'Union européenne a adopté une nouvelle législation, telle que le règlement de 2017 relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel²⁶¹, qui, entre autres, met en place des mécanismes de partage du gaz entre les États membres en cas de crise²⁶². Ces mesures réglementaires s'accompagnent de la construction

La sécurité énergétique dans le voisinage de l'Union européenne

Comme l'Union européenne elle-même, la plupart des voisins de l'Union dépendent des combustibles fossiles importés, y compris du gaz naturel provenant de Russie. Trois pays d'Europe centrale et orientale et six pays des Balkans occidentaux ont rejoint la Communauté de l'énergie proposée par l'Union européenne, ce qui contribue à les rendre plus sûrs dans le domaine de l'énergie en les encourageant à adopter les règles de l'Union en matière d'énergie et à s'intégrer aux marchés de l'énergie de l'Union. Les fonds de l'Union européenne financent également des infrastructures énergétiques comme de nouveaux câbles électriques d'interconnexion et des gazoducs.

L'Union européenne entretient des dialogues sur l'énergie avec des pays comme l'Algérie, un important fournisseur de gaz. Les prêts et subventions européens ont contribué au développement du gazoduc transanatolien, lequel fait partie du corridor gazier sud-européen, qui devrait commencer à acheminer le gaz azéri vers l'Europe du Sud-Est à partir de 2020. Des clauses relatives à l'énergie figurent également dans les accords politiques et économiques de l'Union européenne, tels que l'accord d'association avec l'Ukraine, qui comprend un engagement à maintenir la continuité de l'approvisionnement.

²⁵⁷ [Livre vert – Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique](#), Commission européenne, 2000.

²⁵⁸ [European Union Global Strategy](#), 2016.

²⁵⁹ E. Lazarou et P. Perchoc, [Évaluer les menaces à la paix et à la démocratie au niveau mondial: Introduction à l'Indice Normandie](#), EPRS, Parlement européen, 2019.

²⁶⁰ [Where does our energy come from?](#), Eurostat.

²⁶¹ [Securing Europe's gas supply: new Regulation comes into force](#), Commission européenne, 2017.

²⁶² [Partager du gaz pour assurer la sécurité de l'approvisionnement dans toute l'UE](#), Parlement européen, 2017.

d'une infrastructure matérielle, notamment des gazoducs à flux inversé et d'interconnexion, permettant au gaz d'être transporté de manière plus flexible d'un pays à un autre. Sur la période 2014-2020, l'Union européenne a alloué 5,35 milliards d'EUR à son mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe afin de financer des investissements dans l'énergie tels que la construction de nouveaux gazoducs, la mise en place de nouveaux câbles électriques reliant les pays de l'Union à leurs voisins, ainsi que la construction d'installations de stockage du gaz et de terminaux GNL²⁶³.

L'Union européenne joue un rôle de premier plan dans la gestion des relations avec les fournisseurs d'énergie externes. Bien que la proposition émise en 2014 par le Premier ministre polonais de l'époque, Donald Tusk, en vue de négocier conjointement les achats de gaz à l'échelle européenne ne se soit jamais concrétisée, l'UE s'est employée à faire respecter les règles du marché unique. Une enquête ouverte par la Commission européenne en 2012 a révélé des preuves que Gazprom avait abusé de sa position dominante sur les marchés gaziers d'Europe, et que cinq pays payaient en conséquence des prix injustement élevés²⁶⁴. Menacée d'une lourde amende pour violation du droit de la concurrence de l'Union européenne, Gazprom a promis de changer ses méthodes en 2018. L'Union européenne insiste également sur le fait que Nord Stream 2, une fois opérationnel, devra respecter les règles de l'Union européenne qui interdisent à Gazprom de posséder le gazoduc et de fournir du gaz à l'aide de celui-ci simultanément.

2.7.4. Perspectives de la sécurité énergétique européenne

Dans sa stratégie européenne pour la sécurité énergétique de 2014, la Commission européenne souligne qu'il n'y a eu aucune perturbation durable des approvisionnements depuis les années 70 comme preuve que les mesures adoptées en matière de sécurité énergétique se sont révélées efficaces²⁶⁵. Néanmoins, la sécurité énergétique reste une préoccupation, alors qu'il existe des tendances à la fois positives et négatives. À plus long terme, les énergies renouvelables donnent à l'Union la possibilité de développer ses propres sources d'énergie propre, mais avant que cela se produise, elle continuera d'importer la majeure partie de son énergie.

L'Union européenne poursuit ses efforts visant à diversifier ses importations d'énergie. Cependant, la Russie restera probablement le principal fournisseur d'énergie de l'Union, en particulier pour le gaz. Le GNL étant trop cher, l'Algérie et l'Azerbaïdjan n'ayant pas la capacité de couvrir plus qu'une petite partie de la demande de l'Union, l'Iran n'étant pas une option, et alors qu'un gazoduc transcaspien reliant l'Union européenne aux énormes réserves du Turkménistan n'est qu'une perspective lointaine en raison des obstacles juridiques et financiers à surmonter, de nombreux pays européens restent fortement dépendants du gaz russe. Cependant, la plupart d'entre eux sont désormais mieux préparés qu'en 2009 à faire face à d'éventuelles perturbations d'approvisionnement. Par exemple, la Lituanie a construit un terminal GNL, tandis que la Lettonie a étendu sa capacité de couverture gazière. Les marchés du gaz de l'Union européenne sont devenus plus intégrés: d'après un rapport, jusqu'à 75 % du gaz dans l'Union européenne est consommé dans un marché concurrentiel et qui fonctionne bien, dans lequel le gaz peut être acheminé de manière flexible vers les pays et les régions qui en ont le plus besoin²⁶⁶.

Le poids énergétique de la Russie donne à ce pays un moyen de pression politique sur les pays de l'Union. En raison des intérêts énergétiques divergents des États membres, il est souvent difficile de

²⁶³ [CEF Energy](#), Commission européenne.

²⁶⁴ [Abus de position dominante: la Commission adresse une communication des griefs à Gazprom pour abus de position dominante présumé sur les marchés de l'approvisionnement en gaz en Europe centrale et orientale](#), Commission européenne, 2015.

²⁶⁵ [Stratégie européenne pour la sécurité énergétique](#), communication COM/2014/0330 final de la Commission européenne.

²⁶⁶ P. Zeniewski, [A long-term view of natural gas security in the European Union](#), AIE, 2019.

trouver une position européenne cohérente. Cependant, les relations de l'Union avec de puissantes entreprises comme Gazprom démontrent que, dans le domaine de l'énergie comme dans d'autres aspects de la politique extérieure, l'Union est plus forte lorsqu'elle parle d'une seule voix.

2.8. Atténuation de l'impact du changement climatique sur la sécurité



93% des Européens pensent que le changement climatique est un problème grave et 60% estiment qu'il s'agit d'un des plus graves problèmes auxquels le monde est confronté. Le changement climatique a dépassé le terrorisme international et constitue le deuxième problème le plus grave après la pauvreté, la faim et le manque d'eau potable.

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

Dans sa stratégie globale, l'Union déclare que «[l]e changement climatique et la dégradation de l'environnement exacerbent les conflits potentiels compte tenu de leur impact en termes de désertification, de dégradation des sols et de pénuries d'eau et de denrées alimentaires». Elle considère le changement climatique comme «un multiplicateur de menace qui renforce les pénuries alimentaires et en eau, les pandémies et les déplacements de populations». Les preuves empiriques et les déclarations de la communauté scientifique alertent le monde en permanence des effets catastrophiques du changement climatique, confirmant les affirmations présentées dans la stratégie globale de l'Union.

En 2018, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'organe des Nations unies chargé d'évaluer les informations d'ordre scientifique liées au changement climatique, a publié un [rapport](#) spécial alarmant sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C. Le rapport, repris par des organisations comme le [Forum économique mondial](#), a conclu que les risques d'un réchauffement de la planète dépassant 1,5 °C pour les systèmes naturels et humains seraient majeurs et asymétriques. Par exemple, avec un réchauffement planétaire de 2 °C, une plus grande proportion d'individus seraient exposés à la pauvreté en Afrique et en Asie. Ce rapport met également en évidence, parmi bien d'autres, les risques concernant les secteurs de l'énergie, de l'alimentation et de l'eau, lesquels pourraient aggraver les dangers, les expositions et les vulnérabilités actuels et créer de nouveaux risques dont un nombre accru de personnes et de régions pourraient subir les effets. Il insiste sur le fait que les petits États insulaires et les populations économiquement défavorisées sont particulièrement vulnérables. Il établit également des corrélations entre la détérioration de facteurs environnementaux sur terre, en mer ou dans l'atmosphère et les impacts sur la vie socio-économique, comme une détérioration plus poussée de la sécurité alimentaire dans les zones côtières en raison du réchauffement et de l'acidification des océans. Ce dernier point est l'une des innombrables manières dont le climat et le bien-être humain sont intrinsèquement liés.

Les implications pour la paix et la sécurité sont indéniables, sinon évidentes. Le [World Climate and Security Report 2020](#), publié par l'International Military Council on Climate and Security, identifie au moins cinq risques clés que les professionnels de la sécurité entrevoient dans les circonstances actuelles:

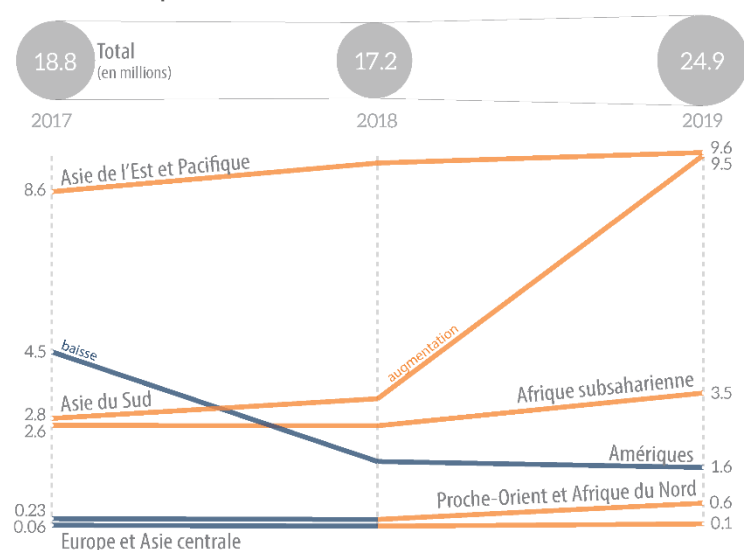
- 1 – l'insécurité liée à l'eau, exacerbée par le changement climatique;
- 2 – l'augmentation de la probabilité de conflit dans les régions fragiles touchées par le changement climatique;
- 3 – les effets du changement climatique sur les infrastructures et opérations militaires;
- 4 – les potentiels effets négatifs de second ordre, sur la sécurité mondiale, des stratégies d'atténuation du changement climatique, comme la géo-ingénierie, si celles-ci ne sont pas mises en œuvre avec prudence;
- 5 – le risque de montée de l'autoritarisme, du protectionnisme et du nationalisme pour faire face aux risques sécuritaires induits par le changement climatique.

Le rapport affirme également que tous les risques de sécurité climatique évalués aujourd'hui sont susceptibles d'augmenter d'ici 2040. En bref, le risque que représente le changement climatique pour la sécurité mondiale n'est pas prêt de disparaître²⁶⁷.

Les risques pour la sécurité liés aux changements des conditions météorologiques et climatiques sont des risques existants exacerbés par les conséquences de phénomènes tels que les sécheresses, les inondations, la déforestation, la désertification et la dégradation de l'environnement. Depuis 2008, des événements qualifiés de risques naturels – dont beaucoup sont liés au changement climatique – ont forcé environ 265 millions de personnes à se déplacer, soit plus de trois fois le nombre de mouvements forcés causés par les conflits et la violence (figure 33).

Le changement climatique est susceptible de multiplier les événements météorologiques extrêmes

Figure 33 – Déplacement interne de personnes en raison de catastrophes naturelles, 2019



Source des données: Global Report on Internal Displacement.

et d'alimenter une instabilité supplémentaire en raison de leurs conséquences, comme les pénuries de denrées alimentaires et d'eau, la concurrence autour de ressources naturelles de plus en plus rares, les déplacements de population liés aux catastrophes et les perturbations de la production et des chaînes d'approvisionnement. La fragilité des États, la dynamique des conflits et les vulnérabilités économiques connaissent à leur tour une aggravation conséquente, menaçant la paix et la sécurité à travers le monde, avec un impact souvent plus important sur les populations

les plus vulnérables, constituant ainsi des défis humanitaires majeurs. Les menaces pesant sur les infrastructures énergétiques et économiques sont également de plus en plus liées aux phénomènes météorologiques extrêmes.

Les prévisions pour l'Europe sont également alarmantes. Un rapport d'E3G, un groupe de réflexion sur l'environnement, prédit que les dommages annuels causés par les inondations côtières en Europe «pourraient atteindre 1 000 milliards d'euros par an et affecter plus de 3,5 millions de personnes, que les terres cultivées touchées par la sécheresse pourraient être multipliées par sept, que les rendements agricoles pourraient connaître une baisse atteignant 20 %, que les terres brûlées par les incendies de forêt pourraient doubler et que près d'un Européen sur deux pourrait être affecté par le manque d'eau»²⁶⁸.

²⁶⁷ The World Climate and Security Report 2020; voir également <https://www.clingendael.org/publication/military-responses-climate-change>.

²⁶⁸ Managing climate risk for a safer future: A new resilience agenda for the European Union, E3G, 2019.

2.8.1. Action de l'Union européenne visant à lutter contre les risques de sécurité liés au climat

Ces dernières années ont vu l'Union européenne accorder une priorité sans précédent à la lutte contre le changement climatique, malgré la nécessité reconnue d'en faire encore davantage. La plus grande manifestation de cette priorité est sans doute le [Pacte vert pour l'Europe](#), présenté par la Commission von der Leyen en décembre 2019, qui vise à faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050.

Au-delà de son vaste programme d'action interne à l'Union, ce pacte vert vise à faire de l'Union un [acteur mondial de premier plan](#) dans la lutte contre le changement climatique en:

- montrant l'exemple, au moyen du pacte vert pour l'Europe;
- définissant des normes pour une croissance durable dans l'ensemble des chaînes de valeur mondiales;
- utilisant la diplomatie, le commerce et la coopération au développement pour faire progresser l'action pour le climat.

La communication relative au pacte vert reconnaît le lien qui unit les défis mondiaux en matière d'environnement aux questions sécuritaires, reconnaissant que le changement climatique constitue un puissant «multiplicateur de menaces» et une source d'instabilité. Il y est affirmé que «[l]a transition écologique va redéfinir la géopolitique, notamment les intérêts en matière d'économie, de commerce et de sécurité au niveau mondial, qui constitueront autant de défis à relever pour un certain nombre d'États et de sociétés». Dès lors, l'Union s'engage à collaborer «avec l'ensemble de ses partenaires pour renforcer la résilience climatique et environnementale, afin d'empêcher ces enjeux de devenir des sources de conflits et d'insécurité alimentaire, de provoquer des déplacements de populations et une migration forcée, et afin de soutenir une transition équitable au niveau mondial». Grâce au pacte vert pour l'Europe, l'engagement qui consiste à intégrer les répercussions de la politique climatique dans l'action de l'Union en ce qui concerne les questions extérieures, notamment en matière de sécurité et de défense, est désormais renforcé.

Sur le plan externe, la sécurité climatique bénéficie d'un ensemble d'instruments et d'actions mis en œuvre par le Service européen pour l'action extérieure et la Commission, en particulier les directions générales de la coopération internationale et du développement (DEVCO), de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) et de l'action pour le climat (CLIMA). Ces directions générales réalisent plusieurs types d'évaluation des risques (y compris en matière de conflit et de fragilité) qui intègrent les effets du changement climatique et elles incorporent ces résultats dans la planification de l'aide humanitaire, de l'aide au développement, des missions et des accords. Plusieurs mesures mises en place par l'Union européenne en vue de soutenir les pays tiers touchés par les répercussions du changement climatique sur la sécurité sont illustrées ci-dessous.

2.8.2. Soutien lors des conflits et des crises

Dès 2013, l'[approche globale](#) de l'Union à l'égard des crises et conflits extérieurs a identifié le changement climatique comme un facteur essentiel à prendre en compte à tous les stades du cycle d'un conflit et comme un problème mondial «où les aspects extérieurs des politiques intérieures de l'Union acquièrent de plus en plus une dimension de politique étrangère et de sécurité». Depuis lors, des efforts sont entrepris afin d'intégrer les préoccupations en matière de sécurité climatique dans des domaines allant de l'alerte précoce et de l'état de préparation au redressement rapide, à la stabilisation et à la consolidation de la paix en passant par la prévention des conflits, la réaction aux crises et la gestion de celles-ci.

Figure 34 – Les 15 pays les plus vulnérables au changement climatique

Soudan du Sud
Somalie
République centrafricaine
Yémen
Afghanistan
République démocratique du Congo
Syrie
Iraq
Tchad
Soudan
Niger
Nigeria
Éthiopie
Myanmar/Birmanie
Mali

Source des données: [Indice Normandie](#) 2020

À la suite du rapport publié par le GIEC en 2019, le Conseil des affaires étrangères a réaffirmé la menace que constituait le changement climatique pour la paix et la sécurité et a [reconnu](#) ce phénomène comme une menace existentielle. Le Conseil souligne que les outils de prévention des conflits tels que le système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits devaient prendre en compte les défis en matière de sécurité liés aux effets néfastes du changement climatique et aux facteurs de risque environnementaux, ainsi que renforcer le lien entre l'alerte précoce et l'action rapide dans les différents domaines d'intervention. En septembre 2019, les ministres de la défense des États membres de l'Union ont [débatu](#) des moyens par lesquels les menaces posées par le changement climatique pourraient être davantage intégrées dans la PSDC de l'Union, en se concentrant sur deux éléments: veiller à ce que les militaires contribuent à résoudre les problèmes posés par le changement climatique; et intégrer les effets du changement climatique sur les conflits, ou sur les zones de crise, dans la planification des opérations militaires et dans les prospectives. Le [service Copernicus concernant le changement climatique](#), un outil supplémentaire de préparation qui fait partie du programme de l'Union pour l'observation

de la Terre, fournit des données globales sur le changement climatique qui peuvent être

utilisées pour anticiper et atténuer ses effets, par exemple en matière de production alimentaire (rendements des cultures) et de désertification, qui sont d'importants facteurs dans le cadre des mouvements massifs de population engendrés par le changement climatique.

La prévention des conflits est l'un des principaux objectifs de la politique étrangère de l'Union. Dans ce contexte, le [système d'alerte précoce en matière de conflits](#) constitue un outil essentiel. Celui-ci utilise un large éventail de données provenant de sources multiples pour évaluer les risques et permettre l'identification des risques de conflit violent à long terme dans un pays ou une région donnés. Ce système entend aider l'Union à prendre des mesures préventives rapides et à apporter des réponses cohérentes. L'indice de conflit produit par le système d'alerte précoce inclut des indicateurs pertinents en matière de sécurité climatique, comme le stress

À la lumière de la crise de la Covid-19, une attention renouvelée a été accordée au lien entre le changement climatique et les pandémies, compte tenu de l'association avérée entre les conditions climatiques et les maladies infectieuses. Dès les années 1990, l'[OMS](#) a produit de nombreux rapports sur les manières dont le changement climatique peut nuire à la santé humaine, soit directement en favorisant la reproduction des vecteurs (par exemple, les insectes) dans le monde et en réduisant la période de maturation de certains pathogènes, soit indirectement en provoquant une détérioration des conditions socio-économiques, des pénuries de denrées alimentaires et d'eau, ainsi qu'une contamination de l'eau. Des [recherches](#) indiquent également que des températures plus élevées pourraient favoriser des agents pathogènes qui sont plus difficiles à combattre pour le corps humain. Les scientifiques cherchent également à savoir si la fonte accélérée des réservoirs de glace (par exemple, dans l'Arctique) peut [libérer](#) des agents pathogènes viraux susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé humaine.

La pandémie actuelle amplifie l'insécurité alimentaire, une menace majeure induite, entre autres facteurs, par le changement climatique. Le [Programme alimentaire mondial](#) estime que la Covid-19 pourrait multiplier par deux, d'ici la fin de l'année 2020, le nombre de personnes confrontées à une insécurité alimentaire aiguë dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

hydrique et l'insécurité alimentaire, intégrant ainsi la réflexion sur la sécurité climatique dans la planification des politiques. Les experts soulignent que le défi du système d'alerte précoce consiste à garantir sa capacité à identifier avec succès les risques en constante évolution liés à la sécurité climatique et à s'assurer que ceux qui travaillent sur la sécurité climatique y ont recours²⁶⁹.

Dans la pratique, certains des pays les plus vulnérables au changement climatique sont situés dans des régions fragiles ou touchées par un conflit (voir [figure 34](#)). Il s'ensuit que les missions et opérations PSDC sont souvent [déployées](#) dans des pays affectés par le changement climatique. Actuellement, des missions PSDC sont déployées au Mali, au Niger, en Somalie, en Iraq et en République centrafricaine, lesquels font partie des 15 pays les plus vulnérables au changement climatique (voir [figure 34](#)). Il s'ensuit que l'instabilité et les crises auxquelles ceux-ci sont confrontés résultent directement ou indirectement de facteurs «découplés» par le changement climatique. L'[opération Atalanta](#), par exemple, protège les produits d'aide alimentaire envoyés par le Programme alimentaire mondial à la population somalienne; la crise alimentaire et nutritionnelle que connaît la Somalie est en soi la conséquence d'inondations et de sécheresses combinées à d'autres facteurs. Partenaire clé de l'Union européenne en matière de sécurité, l'OTAN a également reconnu les effets du changement climatique sur la sécurité alliée. Le [concept stratégique](#) de l'OTAN inclut le changement climatique – aux côtés de la santé, des pénuries d'eau et des besoins énergétiques – parmi les principaux facteurs environnementaux qui auront un impact sur l'environnement de sécurité futur, sur la stratégie de défense et sur les opérations militaires.

2.8.3. Développement

L'Union européenne, soutenue par la Banque européenne d'investissement, est la [principale contributrice du monde](#) eu égard aux financements publics alloués à l'action climatique dans les pays en développement. Plus de 40 % des financements publics alloués à l'action climatique dans le monde proviennent de l'Union. Pour utiliser ces fonds de manière efficace, l'Union et ses États membres se sont engagés aux côtés d'autres États, y compris les petits États insulaires en développement les plus vulnérables et les pays les moins développés, dans une coopération bilatérale et multilatérale axée sur l'adaptation et la réduction des risques de catastrophe.

La direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) travaille avec les pays les moins développés (et les moins résilients) via l'[Alliance mondiale contre le changement climatique](#) (AMCC+) et soutient une série d'activités portant sur l'adaptation, l'atténuation, la réduction des risques de catastrophe et la désertification. Cette direction générale a également contribué au projet [New Climate for Peace](#), mis en place à la demande du G7 en vue d'identifier les risques combinés en matière de fragilité climatique qui constituent de graves menaces pour la stabilité des États et des sociétés. Grâce à l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, l'Union européenne, conjointement avec le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), a lancé une [initiative](#) d'une durée de quatre ans sur le climat et la sécurité

Dans ses [recommandations](#) pour l'architecture de l'instrument de coopération au développement et du Fonds européen de développement après 2020, le Parlement européen a déjà souligné la nécessité «d'intégrer de façon transversale et intersectorielle la protection de l'environnement et les possibilités offertes par les politiques environnementales dans toutes les politiques de développement» (2017/2258(INI)).

dans les États fragiles (2017-2021), qui vise à améliorer la résilience des communautés aux risques en matière de fragilité climatique en renforçant l'inclusion et les relations, les processus de planification locaux et les moyens de subsistance durables. Ces projets incluent des mesures comme

²⁶⁹ B. Pérez de las Heras, [Climate security in the European Union's foreign policy: addressing the responsibility to prepare for conflict prevention](#), Journal of Contemporary European Studies, 2020.

le soutien à la gestion conjointe des routes migratoires du bétail (Soudan) et la protection des terres contre les dégâts causés par les rivières (Népal). En vertu du cadre financier pluriannuel (CFP) proposé pour 2021-2027, 25 % du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale de l'Union européenne soutiendra des objectifs climatiques dans des pays tiers²⁷⁰.

2.8.4. Multilatéralisme et diplomatie climatique

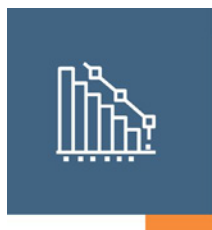
L'Union européenne s'est engagée à lutter contre les effets du changement climatique sur la paix et la sécurité au moyen de la coopération multilatérale. L'[accord de Paris](#) de 2015, adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), est le principal cadre multilatéral régissant l'action mondiale en matière de changement climatique. Le rôle de l'Union européenne a été déterminant non seulement pour parvenir à cet accord, mais aussi, en 2018, dans le cadre de la Conférence des parties à la 24e Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ([COP24](#)) à Katowice, pour la conclusion d'un accord sur les règles de mise en œuvre de l'accord par 184 pays. Bien que les États-Unis se soient retirés de l'accord et en dépit des [questions](#) qui s'ensuivent sur les limites de la coopération mondiale, le multilatéralisme reste au premier plan de la diplomatie climatique de l'Union européenne. Avec son [pacte vert pour l'Europe](#), l'Union souligne que le changement climatique et la dégradation de l'environnement nécessitent une réponse mondiale et s'engage à mettre en place une «diplomatie verte» plus forte, axée sur la promotion d'une action mondiale et le renforcement des capacités de soutien aux pays tiers. L'Union européenne aspire à montrer l'exemple et à utiliser tous les instruments disponibles, y compris le commerce, l'aide au développement et l'aide humanitaire, en vue de travailler avec des partenaires – de manière bilatérale et multilatérale – afin de prévenir et d'atténuer les effets du changement climatique, y compris sur la sécurité. Les Nations unies (ainsi que la CCNUCC au sein des Nations unies), le G7, le G20, l'OMC et l'OMS sont les principales instances multilatérales dans lesquelles ce programme peut avancer. Par ailleurs, l'Union européenne a conclu des [accords](#) bilatéraux de dialogue et de coopération avec des pays tiers (pays de l'OCDE, pays parties à la CCNUCC et économies émergentes)²⁷¹. Elle travaille également avec plusieurs organisations régionales en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans le Golfe.

En 2018, dans le cadre de la diplomatie climatique de l'Union européenne, Federica Mogherini, alors HR/VP, a organisé un événement de haut niveau intitulé «[Climat, paix et sécurité](#)» afin de sensibiliser aux liens entre le changement climatique et la sécurité. À la suite des [conclusions du Conseil de 2020 sur la diplomatie climatique](#), les États membres de l'Union européenne travaillent conjointement à une approche stratégique de la diplomatie climatique qui recense les mesures à prendre, laquelle est attendue pour 2020. Tant le Conseil que les [experts](#) s'attendent à ce que cette stratégie facilite l'intégration de la sécurité climatique et des facteurs environnementaux dans l'engagement de l'Union européenne auprès des pays partenaires et se concentre sur des mesures préventives comme les systèmes d'alerte précoce. Le Conseil a également encouragé l'ONU à intégrer les facteurs de risques climatiques et environnementaux à court et à long terme dans l'évaluation et la gestion des menaces à la paix et à la sécurité à tous les niveaux. L'Union européenne mettra également davantage l'[accent](#) sur le soutien apporté à ces efforts dans son voisinage immédiat – dans le Sud, dans les pays du partenariat oriental et dans les Balkans occidentaux – dans le cadre de la transition climatique.

²⁷⁰ [Un budget de l'UE pour l'avenir](#), Commission européenne, 2019.

²⁷¹ Des [sommets européens](#) avec la Chine, le Japon, l'Union africaine et l'Inde, ainsi que d'autres événements internationaux majeurs tels que la Conférence des Nations unies sur l'océan et la Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique, devaient avoir lieu en 2020.

2.9. Gestion des crises économiques



Les Européens estiment que la situation économique constitue la principale menace pour l'emploi dans leur pays: les principales menaces pour l'emploi sont une crise financière (31%), une faible croissance économique (29%) et une récession économique (28%).

Source: The Global Risks Report 2020, [Forum économique mondial, 2020](#)

L'importante agitation qui caractérise les marchés financiers mondiaux depuis la crise financière de 2007-2008 et la pandémie de Covid-19 ont entraîné des interventions publiques majeures en Europe et dans le monde en vue de garantir la stabilité du système financier et de soutenir l'économie. Cette crise financière et économique a également souligné l'importance des institutions internationales et des structures multilatérales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, la Banque des règlements internationaux (BRI) et le G20, où l'Union européenne et ses États membres jouent un rôle actif, car celles-ci soutiennent les performances macroéconomiques et la résilience des pays touchés. Même si les principaux indicateurs mondiaux, tels que la diminution du volume des échanges et la baisse du PIB mondial, avaient déjà mis en évidence un ralentissement des économies en 2019²⁷², la pandémie de Covid-19 a engendré un stress supplémentaire. Les experts prédisent que l'impact de la crise actuelle sera nettement plus important que celui de la crise économique mondiale²⁷³. Selon Jerome Powell, président de la Réserve fédérale des États-Unis (FED), «l'ampleur et la vitesse de cette récession sont sans précédent dans l'histoire moderne, bien pire que tout ce qu'on a connu depuis la Seconde Guerre mondiale²⁷⁴». Bien que le choc économique engendré par le coronavirus semble être le plus important jamais enregistré, la réaction politique qui a suivi a également été la plus rapide et la plus importante jamais adoptée face à une récession d'après-guerre, soutenant non seulement les économies, mais aussi la stabilité sociale et la paix.

Le lien entre les crises financières et une détérioration de la démocratie, de la paix et de la sécurité a été mis en évidence par plusieurs études. Comme l'a observé Matthias Goldmann, «ces dernières années, de plus en plus de données sont devenues disponibles, révélant une corrélation entre les crises de la dette souveraine et le déclenchement de guerres civiles. Le surendettement semble donc être une menace pour la paix, si la paix est comprise dans un sens négatif comme l'absence de conflit armé²⁷⁵». Thomas Piketty et Branko Milanović ont souligné le lien entre crise financière, inégalité et effondrement social²⁷⁶. M. Milanović affirme que, dans le cadre de la pandémie de Covid-19, «le monde est confronté à la perspective d'un changement profond: un retour à une économie naturelle, c'est-à-dire autosuffisante, un changement qui est tout le contraire de la mondialisation»²⁷⁷. Outre la récession économique et la baisse du volume des échanges, les

²⁷² Le 23 septembre 2019, Mario Draghi, alors président de la BCE, a déclaré lors de l'[audition de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen](#) que, «[d]epuis [s]a dernière audition devant cette commission, plus tôt cette année, l'élan de croissance de la zone euro a beaucoup ralenti, plus que nous ne l'avions anticipé. [...] Ce ralentissement est principalement dû à la faiblesse du commerce international dans un environnement d'incertitude continue, due aux politiques protectionnistes et aux facteurs géopolitiques».

²⁷³ A. Tooze, [Is the Coronavirus Crash Worse Than the 2008 Financial Crisis?](#), Foreign Policy, mars 2020.

²⁷⁴ J. Powell, [Speech on Current Economic Issues](#), Peterson Institute for International Economics, mai 2020.

²⁷⁵ M. Goldmann, S. Steiner, *Democracy and Financial Order: Legal Perspectives*, Springer, 2019.

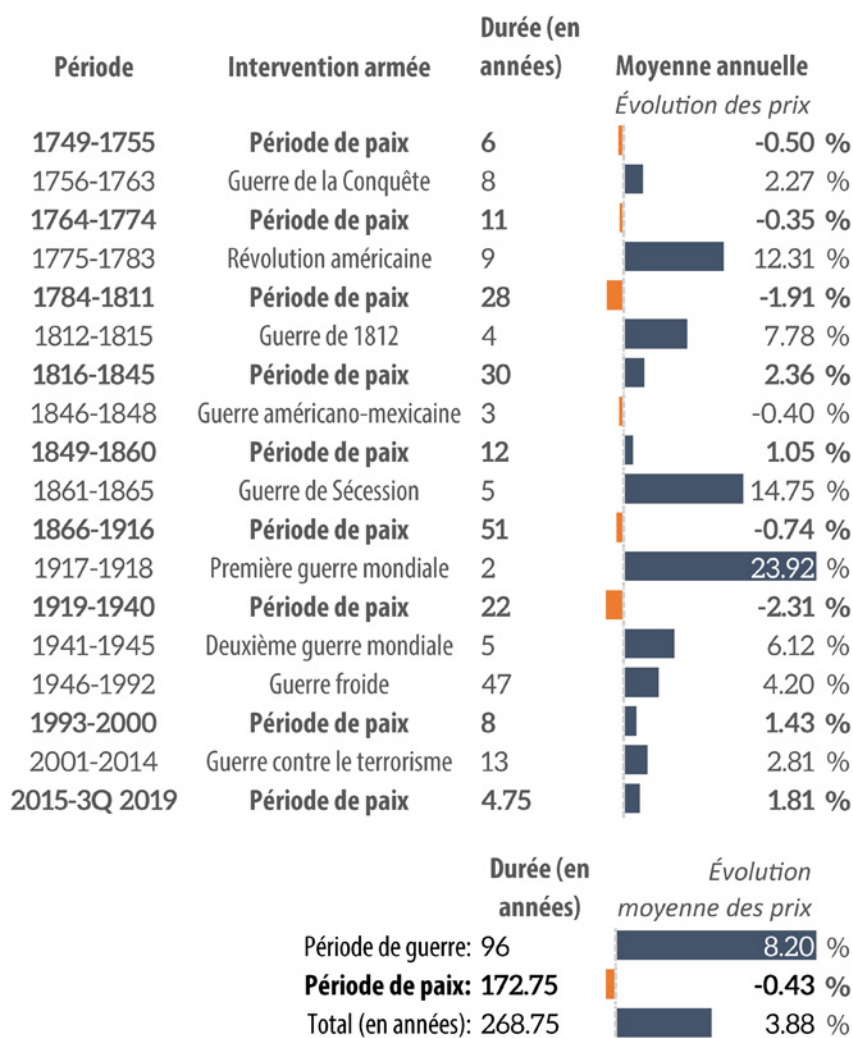
²⁷⁶ T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2013. T. Piketty, *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020. B. Milanović, *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016.

²⁷⁷ B. Milanović, [The Real Pandemic Danger Is Social Collapse](#), Foreign Affairs, mars 2020.

économies mondiales sont fortement affectées par une déflation chronique. Historiquement, il existe une corrélation entre les cycles d'inflation/déflation et les cycles d'endettement: la pression déflationniste augmente pendant les années de paix et la pression inflationniste pendant les années de guerre²⁷⁸. Dans un article écrit pour *The Economist*, Qian Liu avertit que la prochaine crise économique pourrait provoquer un «conflit mondial»²⁷⁹. Cette perspective est préoccupante, en particulier dans le cadre de l'actuel débat sur la nouvelle «guerre froide» qui couve entre les États-Unis et la Chine, dans le paradigme d'un «piège de Thucydide»²⁸⁰.

Figure 35 – Temps de paix déflationnistes et temps de guerre inflationnistes

Inflation et déflation dans l'histoire



Source: G. Shilling, décembre 2019

La combinaison de risques sociaux mondiaux, de tensions internationales accrues en raison de la montée du protectionnisme et de la pandémie de Covid-19 a soulevé des inquiétudes quant au risque que se répète le scénario des années 1930, qui a fini par entraîner la Seconde Guerre

²⁷⁸ G. Shilling, Historic inflation and deflation, in Insight, décembre 2019.

²⁷⁹ Q. Liu, [The next economic crisis could cause a global conflict](#), WEF, novembre 2018.

²⁸⁰ G. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Scribner 2017. N. Roubini, [Could the US-China trade row become a global cold war?](#), Project Syndicate, 20 mai 2019.

mondiale²⁸¹. La politique commerciale protectionniste des États-Unis, avec son «America first», les taux de chômage élevés et les mesures de politique monétaire non conventionnelles, y compris la possible «modernisation» des mandats juridiques des principales banques centrales et leur impact sur les cycles d'endettement et les inégalités, sont autant de raisons qui ont été citées pour justifier cette préoccupation²⁸². Le lien dangereux entre l'état de l'économie mondiale et la paix est, une fois de plus, passé au premier plan, cette fois à la suite de la plus grave crise sanitaire du XXI^e siècle.

2.9.1. Les répercussions du coronavirus sur le commerce et la croissance à l'échelle mondiale

La pandémie de Covid-19 a créé un changement fondamental sans précédent dans la nature même de l'économie mondiale, combinant des chocs d'offre et de demande à la fois dans les économies de marché émergentes, au sein de l'Union européenne et chez ses principaux partenaires commerciaux. Certains auteurs, comme Bernard Hoekmann²⁸³, soutiennent que le commerce mondial était déjà à son apogée en 2007-2008 et que la «nouvelle situation normale» sera marquée par une croissance plus lente du commerce mondial par rapport au revenu mondial. Ce point de vue était partagé par Vanessa Gunnella et Lucia Quaglietti, économistes de la BCE, qui soulignent que, après la période 1990-2008, lorsque le commerce total des biens et services est passé de 39 % à 61 % du PIB mondial, le commerce est redescendu à 58 % du PIB mondial en 2018²⁸⁴. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a [observé](#) que le volume des échanges avait diminué de 0,1 % en 2019, alourdi par les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et le ralentissement de la croissance économique. En outre, en avril 2020, l'OMC a [annoncé](#) que le commerce mondial connaîtrait un déclin sans précédent en 2020, de l'ordre de 13 % à 32 %, en raison de la pandémie de Covid-19.

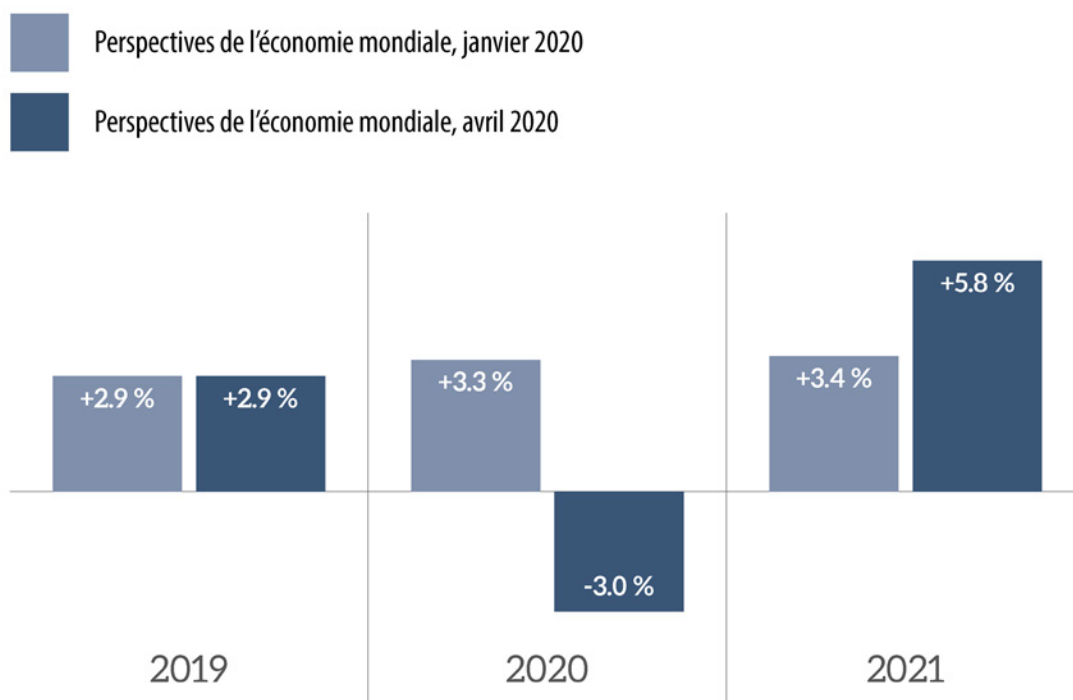
²⁸¹ [Ray Dalio says the economy looks like 1937 and a downturn is coming in about two years](#), septembre 2018; [Emmanuel Macron: «Le moment que nous vivons ressemble à l'entre-deux-guerres»](#), *Ouest France*, novembre 2018; [Coronavirus is unleashing an "economic shock wave" not felt since the 1930s, hedge fund manager Mark Yusko warns](#), CNBC, avril 2020; [The legendary economist who predicted the housing crisis says the stock market is far from the bottom](#), *Business Insider*, avril 2020; [Fed's Jerome Powell says economy faces long, uncertain recovery](#), *The Wall Street Journal*, mai 2020.

²⁸² T. Lee et al., *The rise of carry. The dangerous consequences of volatility suppression and the new financial order of decaying growth and recurring crisis*, McGraw Hill, 2020.

²⁸³ B. Hoekmann, [Has global trade peaked?](#), Forum économique mondial, juin 2015.

²⁸⁴ V. Gunnella, L. Quaglietti, [The economic implications of rising protectionism: a euro area and global perspective](#), Bulletin économique de la BCE, 3/2019. Voir également les [données](#) de la Banque mondiale.

Figure 36 – Prévisions de croissance du PIB mondial

Prévisions de croissance du PIB mondial pendant la pandémie de Covid-19

Source: FMI, avril 2020.

Les économies de marché émergentes sont particulièrement fragiles et sont affectées par le ralentissement des échanges et par la pandémie de Covid-19 en particulier, car ces pays non seulement perdent des revenus de nature commerciale, mais souffrent également d'une dépréciation de leur monnaie nationale. Un article de la Banque des règlements internationaux d'août 2019 aborde la vulnérabilité des économies de marché émergentes aux fluctuations défavorables des taux de change, en particulier en Argentine, au Brésil, en Russie ou en Turquie²⁸⁵. La pandémie de Covid-19 a durement frappé les taux de change et les marchés obligataires en monnaie locale des économies de marché émergentes, celles-ci n'étant pas à l'abri de fortes dépréciations monétaires et de sorties de capitaux. Pour contrer un ajustement important des stocks sur les marchés obligataires nationaux, les banques centrales des économies de marché émergentes devront peut-être élargir leur boîte à outils pour assumer le rôle de «prêteur en dernier ressort»²⁸⁶. Les fortes fluctuations des taux de change exercent également des pressions sur les devises de plusieurs économies de marché émergentes, comme la Turquie, où la situation est critique et évolue vers une véritable crise de la balance des paiements. Début mai 2020, la livre turque a chuté à un niveau historiquement bas, en raison d'une balance des paiements affaiblie. La situation financière du pays était par ailleurs déjà fragile avant l'apparition de la Covid-19, le pays ayant précédemment accumulé une dette excessive en devises étrangères²⁸⁷.

²⁸⁵ B. Hardy, F. Saffie, [From Carry Trades to Trade Credit: Financial Intermediation by Non-Financial Corporations](#), Banque des règlements internationaux, août 2019.

²⁸⁶ B. Hofmann, I. Shim, H.S. Shin, [Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic](#), Banque des règlements internationaux, avril 2020.

²⁸⁷ [Turkey strains to ward off currency crisis as pandemic weighs on economy](#), *The Wall Street Journal*, mai 2020.

Pour éviter l'impact négatif des fluctuations des taux de change, les banques centrales mondiales, y compris la BCE et la Réserve fédérale des États-Unis, mènent une action coordonnée pour augmenter le volume des liquidités, y compris celles des économies de marché émergentes, à l'aide de l'[échange réciproque de devises \(swaps\)](#) permanent en dollars américains. En mars 2020, le Groupe de la Banque mondiale et le FMI ont [appelé](#) tous les créanciers bilatéraux officiels à suspendre les remboursements des pays en développement qui réclament une certaine tolérance afin d'accroître leurs liquidités immédiates et de laisser le temps d'évaluer l'impact de la crise et les besoins de financement dans les différents pays²⁸⁸. Par ailleurs, lors de sa réunion d'avril 2020, le G20 a [évoqué](#) l'idée d'une annulation de la dette afin de soulager les pays les plus vulnérables. Les pressions économiques et budgétaires exerceront une pression non seulement sur leurs capacités fiscales et leur balance des paiements, mais aussi sur les capacités sociales de ces pays à faire face à ce stress.

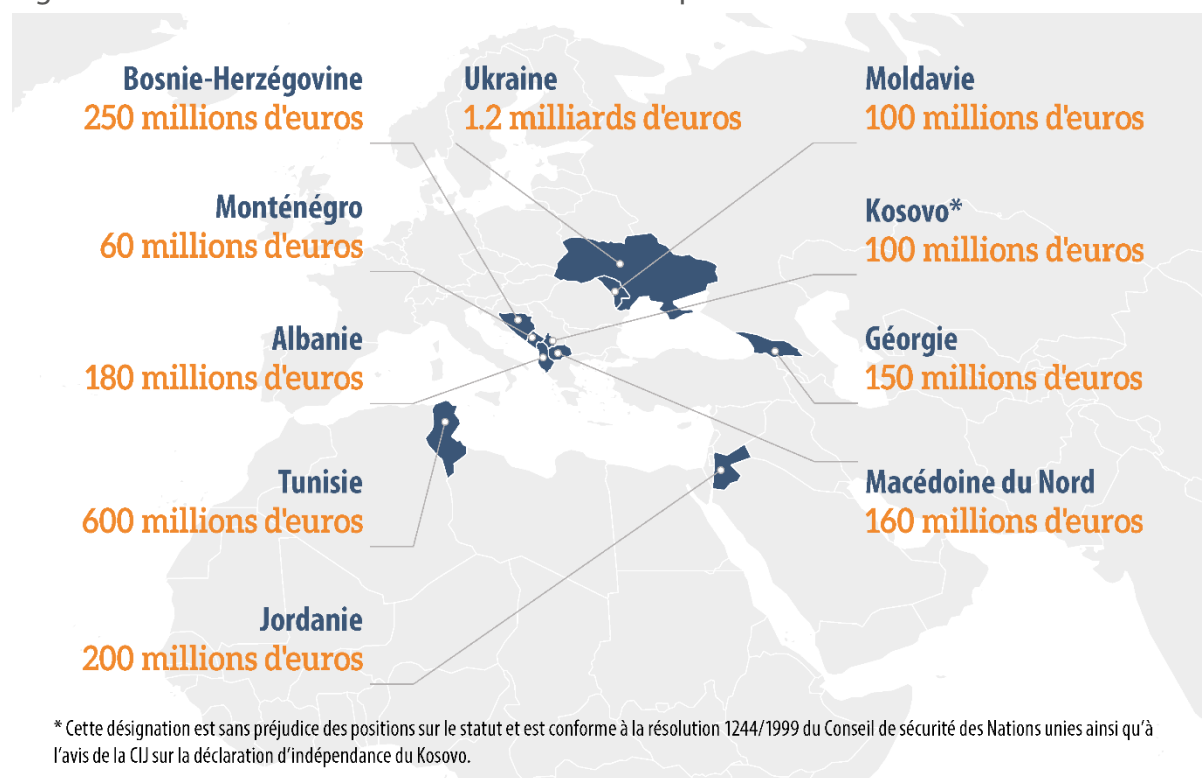
2.9.2. Soutien de l'Union européenne aux pays tiers

L'Union soutient les pays partenaires sujets à des crises de leur balance des paiements au moyen de prêts ou de subventions d'[assistance macrofinancière \(AMF\)](#) qui sont mis à la disposition des pays bénéficiant d'un programme de déboursement du FMI. Cette mesure peut être combinée à un investissement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). L'assistance macrofinancière est soumise à la procédure législative ordinaire en vertu des dispositions de l'[article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE) concernant les mesures de coopération financière et technique avec les pays tiers. Cette aide conditionnelle apportée à certains pays tiers touchés par une crise de leur balance des paiements complète le financement du Fonds monétaire international (FMI). En 2018, l'Union a fourni 1 milliard d'euros d'AMF à l'Ukraine. À la suite de la pandémie de Covid-19, l'Union européenne a rapidement réagi à la situation critique que connaissaient les pays du voisinage de l'Union. Le 22 avril 2020, la Commission a présenté une [proposition de décision](#) d'AMF d'un montant de trois milliards d'euros pour aider dix pays de l'élargissement et du voisinage à atténuer les effets socio-économiques de la pandémie de coronavirus. La proposition vient s'ajouter à la stratégie [Team Europe](#), qui a mobilisé 20 milliards d'euros pour soutenir la lutte des pays partenaires contre la pandémie de coronavirus.

L'enveloppe d'assistance macrofinancière prévue sera financée par une opération d'emprunt menée au nom de l'Union par la Commission. La Commission considère que les montants mis en réserve dans le cadre du [Fonds de garantie relatif aux actions extérieures de l'UE](#) constituent un tampon adéquat pour protéger le budget de l'Union contre les engagements conditionnels liés à ces prêts AMF. Elle a estimé que l'incidence budgétaire des opérations d'AMF proposées pourra être absorbée dans le cadre de sa proposition relative au prochain CFP. Les [montants](#) d'AMF qui doivent être mis à disposition sont répartis entre les bénéficiaires sur la base d'une évaluation préliminaire de leurs besoins de financement ([figure 37](#)). Chaque année, la Commission doit rendre compte au Parlement européen et au Conseil de la mise en œuvre de la décision au cours de l'année écoulée.

²⁸⁸ Actuellement, [76 pays](#) sont éligibles au bénéfice de ressources de l'Association internationale de développement (IDA).

Figure 37 – Assistance macrofinancière de l'Union pendant la crise du coronavirus



Source: Commission européenne, mai 2020.

3. Au-delà de 2020: les futures mesures de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité:

3.1. Paix et sécurité dans un monde post-coronavirus: de l'importance de la prévoyance

Au-delà de 2020, l'Union doit faire face à une double difficulté dans le domaine de la paix et de la sécurité. D'une part, elle doit progresser dans ses nombreuses politiques contribuant à ces objectifs et mettre en œuvre des initiatives pour atténuer ou contrer les menaces analysées en détail dans la présente publication. D'autre part, et ce point est essentiel pour sa crédibilité, elle devra s'efforcer d'adapter ses politiques et d'améliorer sa résilience dans un monde où la sécurité et la paix subiront les conséquences et seront fonction de la pandémie. Par conséquent, il est indispensable qu'elle comprenne et interprète les tendances géopolitiques, et en tienne compte dans ses politiques extérieures. Au sein de l'Union, la pandémie pourrait ainsi accélérer le mouvement en faveur d'une gouvernance anticipative, qui a amené la nouvelle Commission à intégrer un [portefeuille de la prospective](#), confié au vice-président Maroš Šefčovič. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de cette étude, avant l'apparition de la Covid-19, la menace d'une pandémie (et le plan d'urgence pour contrer son apparition) demeurait relativement négligée dans les stratégies de sécurité des principaux pays, ce qui prouve en soi qu'il est nécessaire de renforcer la capacité de prévoyance.

Dans tout [processus décisionnel](#), il est difficile de faire face au changement, surtout en pleine crise, lorsque la volatilité est élevée, que beaucoup plus d'acteurs s'impliquent activement, que des questions fondamentales restent sans réponse et que l'ampleur et la portée du changement amorcé sont impossibles à prévoir. En politique étrangère, l'imprévisibilité est vouée à s'accroître à mesure que la concurrence entre grandes puissances s'accroît, dans un monde moins réglementé – une tendance que la pandémie pourrait bien accélérer, selon certains. Ainsi, les politiques de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité devront également permettre d'accomplir au moins quatre tâches dans le domaine de l'élaboration des politiques: i)

remédier à l'effet de cloisonnement, c'est-à-dire essayer de parvenir à une plus grande intégration des politiques; ii) appliquer les leçons tirées des expériences passées, en d'autres termes, «préserver la mémoire institutionnelle»; iii) recueillir, analyser et utiliser des données probantes (y compris les «connaissances sur les scénarios possibles») pour appuyer les changements politiques; iv) adopter une vision à long terme grâce à une réflexion prospective, dans le cadre des efforts visant à mettre en place des politiques «à l'épreuve du temps» (voir [figure 38](#))²⁸⁹.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans les sections précédentes, la pandémie n'a fait qu'accélérer l'amplification de certaines tendances géopolitiques mondiales: un sentiment de vide dans la gouvernance mondiale, la multiplication des menaces multidimensionnelles, le déclin relatif du

Figure 38 – Difficultés rencontrées dans tout processus politique



Source: EPRS, 2017.

²⁸⁹ J. McEldowney, [Foresight – Contribution to the debate on the future of EU agricultural policy](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

multilatéralisme et la militarisation de l'interdépendance mondiale sont désormais la «nouvelle situation normale»²⁹⁰.

L'environnement mondial et régional demeure incertain et l'instabilité continue de progresser. Les prévisions sont alarmantes. En mai 2020, la Maison-Blanche a publié un rapport sur la stratégie américaine vis-à-vis de la République populaire de Chine, dans lequel elle a réaffirmé l'engagement des États-Unis en faveur d'une stratégie compétitive guidée par des principes et par un retour au réalisme. Elle a également rejeté l'hypothèse selon laquelle la participation aux institutions internationales et le commerce mondial pourraient aider les puissances aux valeurs et aux convictions politiques divergentes à devenir des partenaires dignes de confiance²⁹¹. La Maison-Blanche évoque également la concurrence stratégique et la recherche de la paix par la force pour «décourager et contrer les ambitions croissantes de Pékin», et envisage un scénario digne d'une nouvelle guerre froide, qui reposerait en grande partie sur la concurrence technologique.

La concurrence entre les grandes puissances, la redistribution des pouvoirs dans le monde et l'incertitude quant à la future pertinence du multilatéralisme auront des conséquences sur la sécurité et l'instabilité dans le monde entier.

Les conflits violents persisteront probablement au-delà de 2020. Selon l'ICG, l'Afghanistan, le Yémen, l'Éthiopie, le Burkina Faso, la Libye et le Venezuela font partie des dix lieux de conflits à surveiller²⁹². Fait inquiétant, la Covid-19 aura probablement un effet disproportionné sur les zones de conflits. Elle exacerbera la vulnérabilité des populations déjà touchées et prolongera les conflits dans des régions comme le Moyen-Orient. La pandémie pourrait devenir un «catalyseur de conflits» dans les lieux où les rivalités au sujet des ressources s'étendent à d'autres facteurs, tels que l'accès aux fournitures médicales vitales²⁹³. Dans un tel contexte, les guerres par procuration et la concurrence pourraient également s'intensifier, par exemple en Méditerranée et au Moyen-Orient, où la présence et l'influence de la Russie et de la Chine s'accroissent considérablement²⁹⁴. Parallèlement, malgré l'appel du Secrétaire général de l'ONU à un cessez-le-feu mondial, le nombre de personnes déplacées en raison d'un conflit reste élevé. Entre mars et mai 2020, 650 000 personnes ont ainsi été déplacées²⁹⁵, ce qui laisse à penser que, malgré les restrictions à la mobilité, les migrations continueront de poser un défi aux décideurs politiques. Comme l'avait fait remarquer le Centre des affaires internationales de Barcelone (*Barcelona Centre for International Affairs* – CIDOB) avant la pandémie, le thème des migrants et des réfugiés, en particulier dans les zones critiques telles que l'Amérique centrale et la Méditerranée, continuera d'être utilisé pour alimenter le discours populiste nationaliste²⁹⁶. Alors que la pandémie touche de manière disproportionnée les sociétés, la pauvreté et l'insécurité (et en particulier le manque d'accès aux soins de santé et à la nourriture) augmenteront pour les populations les plus vulnérables déplacées de force²⁹⁷.

La pandémie risque également de mettre à rude épreuve les relations sociales et les relations entre l'État et la société, ce qui pourrait amener les gouvernements autoritaires à prendre des mesures de

²⁹⁰ R. Haas, [The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It](#), Foreign Affairs, 2020; [Geopolitics after Covid-19: is the pandemic a turning point?](#), EIU, 2020; H. Farrell et A.L. Newman, [Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion](#), International Security, 2019.

²⁹¹ White House, [United States Strategic Approach to the People's Republic of China](#), 2020.

²⁹² R. Malley, [10 Conflicts to Watch in 2020](#), International Crisis Group, 2020.

²⁹³ [COVID-19 will prolong conflict in the Middle East](#), Brookings, 2020.

²⁹⁴ E. Soler i Lecha, [The World in 2020: Ten Issues that Will Shape the International Agenda](#), CIDOB, 2019.

²⁹⁵ [Norwegian Refugee Council](#), mai 2020.

²⁹⁶ E. Soler i Lecha, [The World in 2020: Ten Issues that Will Shape the International Agenda](#), CIDOB, 2019.

²⁹⁷ [How COVID-19 is changing the world: A statistical perspective](#)

plus en plus antidémocratiques pour faire face aux troubles sociaux²⁹⁸. Dans un monde toujours plus numérique, ces tendances, si elles ne sont pas atténuées par les réponses politiques appropriées, seront amplifiées par la désinformation et la diffusion d'informations fausses ou trompeuses au moyen des médias sociaux. La plupart des experts s'accordent à dire que le cyberenvironnement deviendra plus risqué: Europol prévoit une augmentation de la criminalité en ligne²⁹⁹, tandis que la possibilité d'attaques informatiques majeures, y compris contre les infrastructures critiques des grands pays, s'accroîtra à mesure que la concurrence géopolitique s'intensifiera au lendemain de la pandémie de coronavirus³⁰⁰.

Les implications économiques de la pandémie, en particulier pour les économies plus vulnérables, pourraient soumettre la gouvernance et les gouvernements à une pression supplémentaire³⁰¹. Plus de 90 pays ont déjà demandé une aide financière d'urgence au FMI³⁰². Nombre des pays les plus vulnérables sur le plan financier présentent également certaines des plus grandes vulnérabilités dans leurs systèmes de santé et leur dépendance à l'égard du commerce, cumulant les menaces pesant sur la paix et la sécurité (voir [figure 39](#))³⁰³. Selon certaines estimations, la pandémie pourrait précipiter jusqu'à 60 millions de personnes dans l'extrême pauvreté, et ses conséquences sur le marché du travail pourraient également menacer l'égalité et les frêles acquis en matière d'égalité des sexes et de droits des femmes, qui, comme nous l'avons déjà vu dans cette étude, sont directement liés à la paix³⁰⁴. Dans les pays fragiles à faible revenu, déjà prédisposés à la malnutrition, les conséquences économiques pourraient compromettre la sécurité alimentaire de manière disproportionnée, et ainsi aggraver une autre source de conflit et d'instabilité³⁰⁵.

²⁹⁸ [COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch](#), International Crisis Group, 2020.

²⁹⁹ Europol, [Beyond the Pandemic: What will the criminal landscape look like after Covid-19?](#)

³⁰⁰ [EUI Global Forecasting Service](#), 2020; [Cybercrime and COVID-19](#), Conseil de l'Europe, 2020.

³⁰¹ [Here are the biggest economic challenges we face over the next 10 years](#), Forum économique mondial, mai 2020.

³⁰² [Transcript of Kristalina Georgieva's Participation in the World Health Organization Press Briefing](#), Fonds monétaire international, avril 2020.

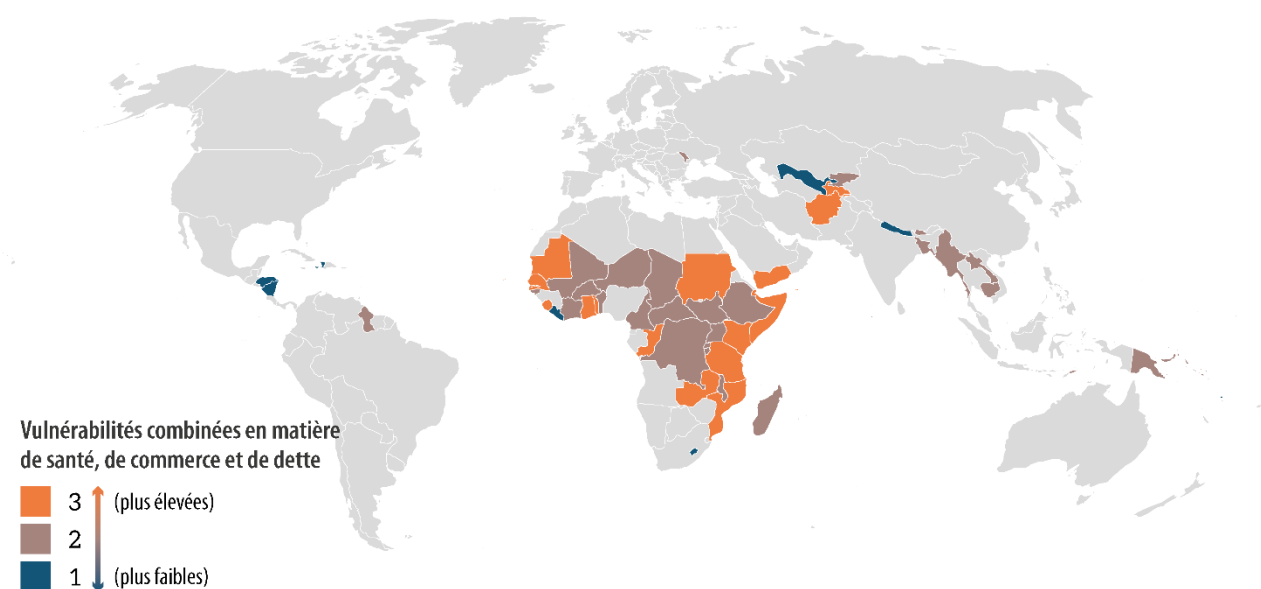
³⁰³ D. Munevar, [Covid-19 and debt in the global south: Protecting the most vulnerable in times of crisis](#), Réseau européen sur la dette et le développement, 2020.

³⁰⁴ [How COVID-19 is changing the world: A statistical perspective: UNDP, The Economic Impacts of COVID-19 and Gender Equality](#), 2020.

³⁰⁵ Ibid.

Les observations précédentes ne sont que quelques-uns des nombreux éléments qui indiquent que le monde post-coronavirus posera de grands défis aux pays et populations les plus vulnérables. Dans la lutte croissante des grandes puissances pour le pouvoir, il faudra s'attendre à ce que l'engagement de ces puissances envers les régions du monde les moins développées et les plus sujettes aux conflits soit davantage dû à des intérêts qu'à des valeurs. L'aide humanitaire, l'aide au développement et la coopération multilatérale pourraient bien être les victimes du retour à une politique de pouvoir réaliste. La [décision](#) du président Trump de rompre les liens avec l'OMS en mai 2020 n'est que le dernier signe d'une série indiquant que les États-Unis, l'allié traditionnel de

Figure 39 – Distribution géographique des vulnérabilités simultanées au coronavirus en matière de santé, de dette et de commerce



Source: Observatoire mondial de la Santé de l'OMS, analyse du FMI de la soutenabilité de la dette par pays, indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, UNCTADStat.

l'Union en matière de sécurité et de paix, risquent de moins s'impliquer dans les questions mondiales à mesure qu'ils remettront en question leur conception du multilatéralisme sur la base de leurs intérêts nationaux³⁰⁶. Le [retrait](#) des États-Unis du traité «Ciel ouvert» et leur [décision](#) de supprimer les dérogations aux sanctions pour les projets nucléaires menés en Iran et soumis à l'accord sur le nucléaire iranien (projets entrepris par des entreprises basées dans d'autres parties à l'accord, à savoir l'Union, la Chine et la Russie), deux choix faits au plus fort de la pandémie, indiquent que la nouvelle donne en matière de sécurité a confirmé, voir exacerbé, la tendance au recul du multilatéralisme.

Parallèlement, les experts continuent d'appeler à une plus grande coopération internationale sur tous les aspects de la sécurité et à une réflexion sérieuse sur la voie à suivre en matière de gouvernance mondiale³⁰⁷. Selon Monsieur Borrell, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité: «La demande de coopération multilatérale n'a jamais été aussi forte, mais l'offre à cet égard se fait attendre. En réalité, pour la première fois depuis des décennies,

³⁰⁶ [Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order](#), Discours de Michael R. Pompeo, secrétaire d'État, German Marshall Fund, Bruxelles 2018.

³⁰⁷ [We urgently need major cooperation on global security in the COVID-19 era](#), FEM, 2020; [Challenges of Global Governance Amid the COVID-19 Pandemic](#), CFR, 2020.

la réponse internationale à une crise majeure n'est pas menée par les États-Unis. Peut-être ne s'en soucient-ils pas, mais nous constatons partout des rivalités croissantes, en particulier entre eux et la Chine.»³⁰⁸ Pour l'Union, ce scénario offre une chance à saisir mais implique également une responsabilité: celle de se montrer à la hauteur en prouvant que l'Union est capable de défendre ses intérêts et ses valeurs, et surtout de garantir le maintien de la paix, de la sécurité et d'une coopération internationale fondée sur des règles³⁰⁹. L'Union devra s'assurer que la politique des grandes puissances et la crise sanitaire mondiale ne nuiront pas aux régions les plus vulnérables du monde ni à elle-même³¹⁰.

Dès 2019, avant même la pandémie de Covid-19, le rapport publié par le système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) et intitulé «Global Trends to 2030» (Les tendances mondiales à l'horizon 2030) montrait que l'Union était à la croisée des chemins, et devait choisir entre l'action stratégique et l'inaction stratégique. Il y a seulement un an, les conséquences du Brexit, les changements dans la politique étrangère des États-Unis, l'essor de la Chine, les déplacements de population, la technologie et le changement climatique laissaient déjà entrevoir la possibilité pour l'Union de mener une action extérieure encore plus concrète et ciblée. Face au monde que le scénario actuel laisse présager, dans lequel l'avenir des conflits, de la coopération, de la démocratie et de la paix ne cesse de changer, l'action extérieure de l'Union a plus que jamais besoin de prévoyance, mais également de ressources, de choix stratégiques et de décisions³¹¹. Certains de ces choix, tels que l'accent mis sur le voisinage immédiat et la détermination à bâtir une autonomie stratégique, constitueront, en 2020 et au-delà, la base d'une politique étrangère de l'Union guidée par l'aspiration à la paix et à la sécurité dans un monde incertain.

3.2. Travailler avec les pays du voisinage

Dans un monde où la géopolitique et les menaces transfrontalières sont en constante évolution, la géographie joue un rôle déterminant. La stabilité et la sécurité du voisinage de l'Union sont intimement liées à la paix et à la sécurité de l'Union elle-même, et constituent la première étape dans la promotion de la paix et de la prospérité à l'étranger. La pandémie de Covid-19 est venue rappeler ce lien essentiel entre la sécurité de l'Union et celle de ses voisins ([voir figure 40](#)). Comme indiqué dans la stratégie globale, la collaboration avec les voisins est une [condition préalable](#) à l'élargissement de l'espace dévolu à la stabilité, la sécurité et la prospérité, et une [priorité](#) pour le HR/VP Borrell, y compris face à la [pandémie](#). Les politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union sont donc des outils stratégiques dans la poursuite de la paix à l'extérieur, et assurer leur continuité et leur efficacité est un objectif clé pour l'avenir. Dans le nouveau [programme stratégique 2019-2024](#) de juin 2019, l'Union entend poursuivre une politique de voisinage ambitieuse et réaliste, et souhaite mettre en place un partenariat global avec l'Afrique pour œuvrer en faveur de la paix dans le monde et promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. La stabilisation du voisinage et l'accélération du processus d'élargissement ont été clairement définies comme les priorités géopolitiques de la nouvelle Commission. Dans son [programme politique pour l'Europe](#), la présidente de la Commission a réaffirmé la perspective européenne des Balkans occidentaux. La Commission a également offert aux six pays de la région une «perspective d'élargissement crédible» dans le cadre de la [stratégie d'élargissement pour les Balkans occidentaux](#), en indiquant 2025 comme date d'adhésion possible. Le 25 mars 2020, le Conseil a

³⁰⁸ [Annual German Ambassadors' Conference 2020: Opening remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell](#).

³⁰⁹ Voir également: [Implications of Covid-19 for the external action of the EU: remarks by HR/VP Josep Borrell at the AFET-SEDE-DROI Committee](#), avril 2020.

³¹⁰ J. Borrell, [The post-coronavirus world is already here](#), ECFR, 2020.

³¹¹ [État de l'Union 2018 – L'heure de la souveraineté européenne](#), Commission européenne.

ouvert les négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord³¹². Le nouveau commissaire au voisinage et à l'élargissement, Olivér Várhelyi, a annoncé une méthode d'élargissement révisée, avec pour objectif de renforcer le processus en améliorant les outils permettant de faire avancer les réformes, notamment dans les domaines de l'état de droit et de l'économie. Les négociations d'adhésion seront ainsi plus crédibles, plus prévisibles, plus dynamiques et guidées par une orientation politique plus forte³¹³. Dans ses nouvelles propositions, la Commission envisage une intégration plus poussée des pays des Balkans occidentaux dans les politiques, programmes et marchés de l'Union. Ils pourraient ainsi bénéficier de certains des avantages liés à l'adhésion à l'Union avant même de devenir des États membres. Ces changements proposés, ainsi que le plan économique et d'investissement du sommet Union-Balkans occidentaux, sont source de fortes incitations aux réformes et à l'intégration future de la région, où l'Union est en concurrence avec la Fédération de Russie et la Chine, tant sur le plan de l'influence économique que sur le plan de l'influence politique.

En ce qui concerne les principales zones d'urgence migratoire, l'Union et ses États membres demeurent les premiers contributeurs au soutien financier (et aux autres types de soutien) apporté aux Balkans occidentaux ainsi qu'aux pays d'Europe orientale et de la Méditerranée Sud. La nouvelle [politique du partenariat oriental au-delà de 2020](#) souligne l'importance de la résilience et de la sécurité dans l'ensemble de la région, en rappelant le lien qui existe entre les aspects économiques et sociaux de la résilience, la bonne gouvernance et l'état de droit: «La résilience doit être renforcée à tous les niveaux, y compris sur les plans démocratique, médiatique, de la société civile, économique, énergétique et de la sécurité. Pour favoriser la résilience à long terme, il est nécessaire d'établir un lien solide entre, d'une part, la croissance et l'emploi et, d'autre part, la gouvernance et la réforme de l'état de droit.»³¹⁴ La présidente von der Leyen a annoncé une révision des objectifs à long terme avant le sommet du Partenariat oriental en juin 2020³¹⁵. La poursuite du soutien au processus de réforme de l'Ukraine a été annoncée comme une priorité absolue de la Commission, parallèlement à l'approfondissement de la coopération sectorielle avec les pays associés étant prêts³¹⁶.

La sécurité, le terrorisme international et la migration clandestine, tout comme le soutien à la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, restent parmi les principales priorités et les grands défis d'un partenariat renouvelé et approfondi avec les pays du voisinage méridional. Si la Commission examine les programmes d'association avec chacun de ses partenaires, la différenciation des politiques restera un point essentiel, l'objectif étant de récompenser les partenaires qui s'engagent dans de véritables réformes. Les conflits militaires en Syrie et en Libye sont source de menaces ordinaires et nouvelles pour la sécurité dans la région et au-delà³¹⁷.

Les pays des Balkans occidentaux ont pris part à l'[initiative d'investissement en réaction au coronavirus](#), dans le cadre de laquelle 410 millions d'euros d'aide financière bilatérale ont été réaffectés aux pays de la région. Ils ont également bénéficié du [train de mesures de «l'équipe d'Europe»](#) qui a permis de mobiliser 800 millions d'euros pour les Balkans occidentaux et la Turquie.

³¹² [Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association – Albanie et République de Macédoine du Nord](#), 25 mars 2020.

³¹³ B. Stanicek, [A new approach to EU enlargement](#), EPRS, Parlement européen, mars 2020.

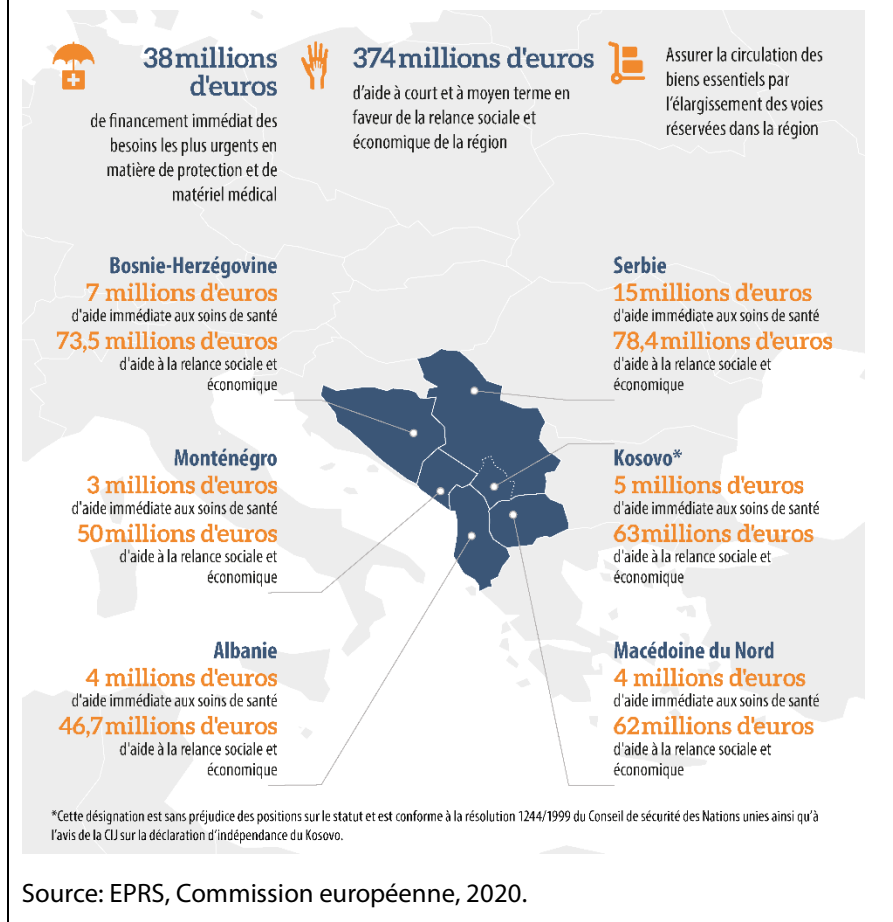
³¹⁴ [Eastern Partnership policy beyond 2020. Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership](#), Commission européenne, mars 2020

³¹⁵ U. von der Leyen, [Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024](#), juin 2019.

³¹⁶ Cf. [Eastern Partnership policy beyond 2020. Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership](#), Commission européenne, mars 2020

³¹⁷ B. Stanicek, [Libya: Geopolitics of protracted civil war in the western Mediterranean](#), EPRS, Parlement européen, avril 2020.

Figure 40 – Initiative d'investissement en réaction au coronavirus: Balkans occidentaux (mars 2020)



En outre, comme indiqué précédemment dans cette étude, le 29 avril 2020, la [Commission](#) a proposé un programme de soutien financier de l'Union de plus de 3,3 milliards d'euros, consistant notamment à réaffecter des fonds de l'[instrument d'aide de préadhésion](#) (38 millions d'euros pour un soutien immédiat au secteur de la santé, 389 millions d'euros pour répondre aux besoins de la reprise économique et sociale, et 455 millions d'euros pour un programme de réactivation économique). À ces fonds s'ajoutent une proposition d'assistance macrofinancière de 750 millions d'euros et un programme d'aide de 1,7 milliard d'euros de la Banque européenne d'investissement. Les Balkans occidentaux ont également activé le [mécanisme de protection civile de l'Union](#) et

ont déjà reçu une aide sous la forme de livraison d'équipements et de rapatriements de citoyens des États membres du mécanisme et des États participants. L'Union traite les Balkans occidentaux comme des partenaires privilégiés en leur permettant d'accéder à de nombreuses initiatives et instruments réservés à ses États membres (par exemple, les passations conjointes de marchés pour les équipements médicaux). Suite au sommet [UE-Balkans occidentaux de Zagreb](#), qui s'est tenu le 6 mai 2020, la Commission présentera un plan économique et d'investissement pour la région, visant à stimuler la reprise à long terme et la croissance économique ainsi qu'à soutenir les réformes nécessaires pour avancer sur la voie de l'Union.

3.3. Construire l'autonomie stratégique de l'Union dans le domaine de la défense et au-delà

Comme l'illustre cette étude, le paysage des risques actuel est multidimensionnel et se caractérise par des menaces tant connues que nouvelles, qui vont des réseaux criminels transnationaux et du terrorisme à la corrosion des régimes de contrôle des armes, en passant par les cyberattaques et les guerres hybrides. L'ampleur et la complexité de ces facteurs prouvent qu'«aucun de nos pays pris isolément n'a la force ni les ressources pour faire face aux menaces [...] qu'offre notre époque»³¹⁸. Selon la stratégie globale de l'Union, l'autonomie stratégique de l'Union, c'est-à-dire sa capacité à prendre des décisions, à mettre en œuvre et à agir de manière autonome selon un niveau d'ambition

³¹⁸ Avant-propos de Federica Mogherini dans la [Stratégie globale de l'Union](#).

prédéfini, «est important[e] si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.» Face à la pandémie de Covid-19 et aux préoccupations concernant les contraintes budgétaires, les dirigeants et les ministères des affaires étrangères de l'Union ont souligné que l'évolution et la mise en œuvre des plans visant à construire l'autonomie stratégique de l'Union en matière de défense ne devaient pas être compromises³¹⁹. Pour reprendre les termes du HR/VP Borrell, l'environnement de sécurité «devient de moins en moins sûr», et «si nous voulons continuer de garantir notre sécurité, nous ne pouvons pas nous permettre de revoir à la baisse notre niveau d'ambition en matière de sécurité et de défense»³²⁰. Les investissements dans le secteur de la défense et d'autres industries, qui contribuent à l'autonomie stratégique de l'Union, faciliteront également la reprise économique de l'Union. Cette «autonomie stratégique» n'est pas synonyme d'action unilatérale. Elle consiste à se donner les [moyens](#) de réduire les dépendances vis-à-vis d'acteurs extérieurs tout en continuant à coopérer avec des partenaires dans un cadre multilatéral. Son efficacité est fonction de la capacité à atteindre le résultat escompté en s'appuyant sur les moyens et ressources adéquats. La volonté politique et la capacité d'agir constituent les conditions préalables à une autonomie stratégique efficace³²¹.

Le sujet de l'autonomie stratégique était déjà au cœur des débats ces dernières années, mais la pandémie de Covid-19 a mis en évidence des points faibles et des dépendances de l'Union qui dépassent le cadre initial de la discussion. L'autonomie technologique et médicale, la souveraineté numérique, mais également l'autosuffisance énergétique et alimentaire sont autant d'éléments qui s'inscrivent dans le cadre de l'engagement renouvelé de renforcer la capacité de l'Union à agir de manière indépendante sur la scène mondiale. Si l'autonomie stratégique offre donc plusieurs facettes, ces quatre dernières années, l'Union a largement axé sa planification sur l'atteinte d'une certaine autonomie en matière de sécurité et de défense – ce qui, d'un point de vue géopolitique, est probablement plus important. La mise en place de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de sécurité et de défense, le financement de la recherche et du développement dans le domaine de la défense, le renforcement de la coordination pour le développement des capacités et les passations de marchés, et les relations UE-OTAN ont été au centre de cette quête. Au cours des années à venir, l'effort commun devra viser à créer une culture stratégique commune, à garantir une compréhension commune de l'environnement stratégique (et ce grâce à de futures orientations stratégiques) et, sur le plan pratique, à coordonner ou mettre en commun les capacités et à développer davantage les opérations conjointes de l'Union. L'autonomie stratégique est une condition nécessaire à l'élaboration progressive d'une politique de défense de l'Union, laquelle est mentionnée à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE, et explicitement liée à la paix dans l'article 42, paragraphe 1, de ce même traité. Dans sa stratégie globale, l'Union reconnaît le lien entre une politique de défense commune plus forte et plus autonome et sa capacité à garantir la paix en son sein et au-delà de ses frontières. Ainsi, elle indique:

«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'UE 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 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.»

L'Union fait valoir que pour atteindre les objectifs de réaction aux crises, de renforcement des capacités ainsi que de résilience et de protection de la paix et de la sécurité en Europe fixés dans

³¹⁹ [Lettre des ministres de la défense française, allemande, espagnole et italienne](#), Ministère de la défense, France, mai 2020.

³²⁰ Le HR/VP Josep Borrell au cours d'une [réunion extraordinaire de la sous-commission sécurité et défense du Parlement](#), 26 mai 2020.

³²¹ On the path to 'strategic autonomy': the EU in an evolving geopolitical environment, document du EPRS Writing Circle, 2020 (à paraître).

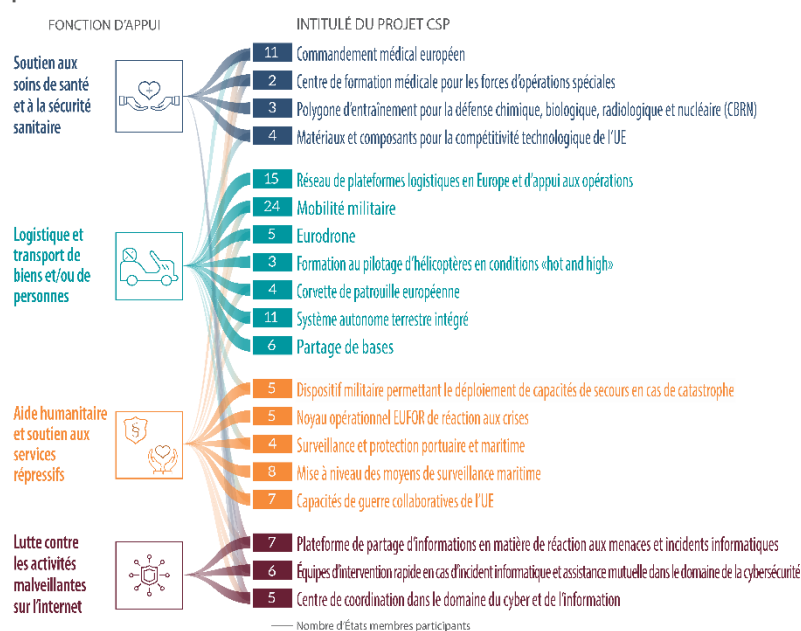
cette stratégie, les États membres doivent augmenter les dépenses consacrées à la défense, utiliser les ressources de la manière la plus efficace qui soit et remplir l'objectif collectif consistant à consacrer «20 % du budget de la défense à l'acquisition d'équipements ainsi qu'à la recherche et la technologie.»³²² Parallèlement, des efforts importants sont déployés pour renforcer et, si possible, mutualiser, les capacités de l'Union afin de dépenser de manière plus efficace et efficiente.

3.3.1. La coopération structurée permanente

La coopération structurée permanente a été lancée en décembre 2017 avec la participation de 25 États membres de l'Union européenne³²³. Les États qui participent à la CSP s'engagent à augmenter en termes réels la part de leur budget national consacrée à la défense, à accroître leurs dépenses d'investissement dans ce domaine afin qu'elles représentent, à terme, 20 % de l'ensemble

des dépenses allouées à la défense, et à investir davantage dans la recherche et dans les technologies militaires en vue d'y consacrer 2 % de l'ensemble de leurs dépenses de défense. 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 en matière de défense (EACD) et l'Agence européenne de défense (AED), à agir ensemble et à faire usage du soutien financier et pratique fourni par le Fonds européen de la défense. Enfin, ils s'engagent à contribuer à des projets qui stimulent l'industrie européenne de la défense, ainsi que la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)³²⁴, et mettent à

Figure 41 – Projets de la CSP pertinents pour faire face aux pandémies (liste non exhaustive)



Source: EPRS, 2020.

disposition des capacités de défense d'une «importance stratégique»³²⁵. Étant donné que la CSP vient compléter les structures de l'OTAN, les capacités militaires renforcées dans le cadre de la CSP resteront entre les mains des États membres, qui peuvent aussi les mettre à disposition dans d'autres contextes, tels que l'OTAN ou l'ONU. Les États non-membres de l'Union peuvent participer, à titre exceptionnel, au niveau des projets de la CSP, mais les discussions sur les règles de participation sont encore en cours. Un examen stratégique de la CSP devrait avoir lieu d'ici la fin 2020³²⁶, il visera à évaluer les points forts et les points faibles de cette coopération, et apportera de nouvelles informations pour améliorer la mise en œuvre et permettre à l'Union d'acquérir de nouvelles

³²² [Stratégie globale de l'Union](#).

³²³ E. Lazarou, [Permanent structured cooperation \(PESCO\): From notification to establishment](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

³²⁴ [Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base](#), Agence européenne de défense.

³²⁵ [Notification on permanent structured cooperation \(PESCO\)](#), Conseil européen.

³²⁶ E. Lazarou et T. Latici, [PESCO Ahead of the Strategic Review](#), EPRS, Parlement européen, 2020. (à paraître)

compétences et capacités dans le domaine de la défense grâce à la CSP. D'aucuns font valoir que l'objectif final des projets de la CSP doit encore être replacé dans le contexte plus large du débat sur une culture stratégique de l'Union et sur la vision concrète des ambitions de la politique de sécurité et de défense de l'Union. Il est intéressant de noter que la pandémie de Covid-19, qui a mis en exergue la contribution des forces armées à l'atténuation des menaces de sécurité inhabituelles, a également ouvert la porte à une discussion sur la pertinence potentielle des projets de la CSP dans le cadre de la lutte contre les pandémies ([voir figure 41](#))³²⁷.

3.3.2. Le Fonds européen de la défense

Lancé en 2017, le Fonds européen de la défense (FED) se compose de deux volets juridiquement distincts, mais complémentaires: a) le volet recherche³²⁸ 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. En mai 2020, la Commission a [proposé](#) de financer le Fonds à hauteur de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027. 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 robotique. Le financement de la recherche s'est déjà concrétisé sous la forme du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense. 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. 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. Ce 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; investir 20 % du total des dépenses de recherche et technologie dans la défense européenne collaborative.

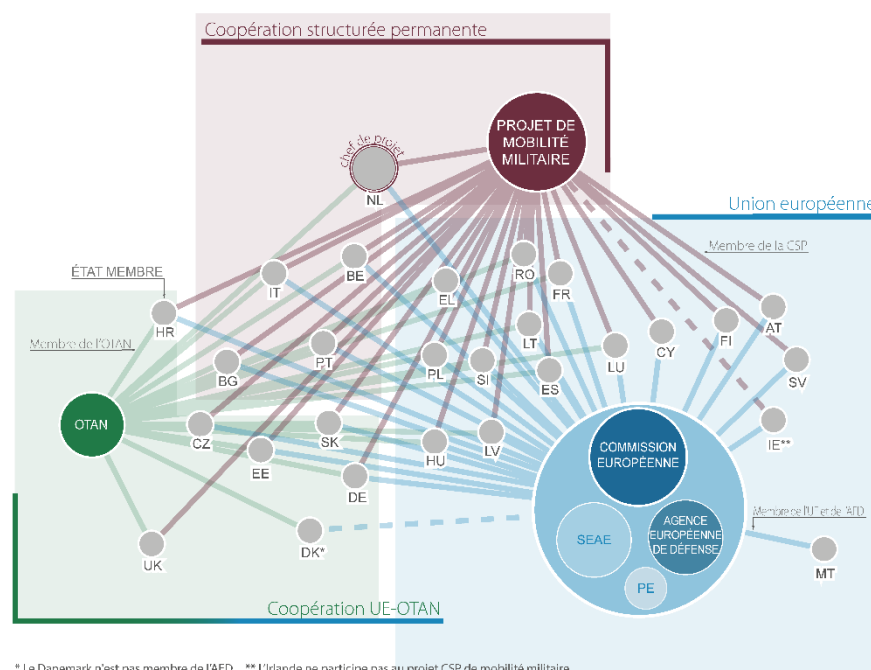
³²⁷ T. T.Latici, [The role of the armed forces in the fight against coronavirus](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

³²⁸ 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).

3.3.3. Mobilité militaire

Dans le plan d'action sur la mobilité militaire³²⁹, la Commission affirme qu'il est nécessaire d'améliorer la mobilité des forces afin de renforcer la sécurité européenne et de consolider la PSDC. Elle propose donc des mesures opérationnelles concrètes eu égard aux exigences militaires, aux infrastructures de transport et à des questions de réglementation et de procédure. En 2019 et 2020, la Commission

Figure 42 – Acteurs de la mobilité militaire



Source: EPRS, 2020.

détermine quelles parties du réseau transeuropéen de transport (RET-T) conviendraient au transport à des fins militaires et envisage d'améliorer les structures existantes afin qu'elles puissent accueillir les véhicules militaires. Entre autres mesures prévues figurent la détermination des synergies civilo-militaires dans le domaine du transport de marchandises dangereuses, l'accélération des procédures d'autorisation de mouvements transfrontaliers et le développement de la mobilité militaire globale en vue de lutter également contre les menaces hybrides. Dans sa dernière communication sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, la Commission proposait une enveloppe de 1,5 milliard d'euros pour la mobilité militaire au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, afin de renforcer les infrastructures de transport stratégiques. Outre le fait qu'elle fasse l'objet d'un plan d'action de la Commission, la mobilité militaire constitue également l'un des 47 projets de CSP³³⁰ et suppose un engagement contraignant pour l'ensemble des 25 membres de la CSP. Elle est également considérée comme un domaine prioritaire dans le cadre de la coopération entre l'Union et l'OTAN³³¹ et l'initiative à ce sujet a reçu un grand soutien du Parlement européen³³².

Dans son rapport d'étape sur la mobilité militaire publié en 2019, la Commission établit explicitement un lien entre la mobilité militaire et l'autonomie stratégique, et considère qu'il s'agit d'une condition préalable à la réalisation du niveau d'ambition de l'Union – ce dont conviennent le Parlement européen et les parties prenantes dans les États membres de l'Union³³³.

³²⁹ Commission européenne, [Action Plan on Military Mobility](#), mars 2018.

³³⁰ Conseil de l'Union européenne, [Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO](#), mars 2018.

³³¹ OTAN, [Ensemble commun de nouvelles propositions](#), décembre 2017.

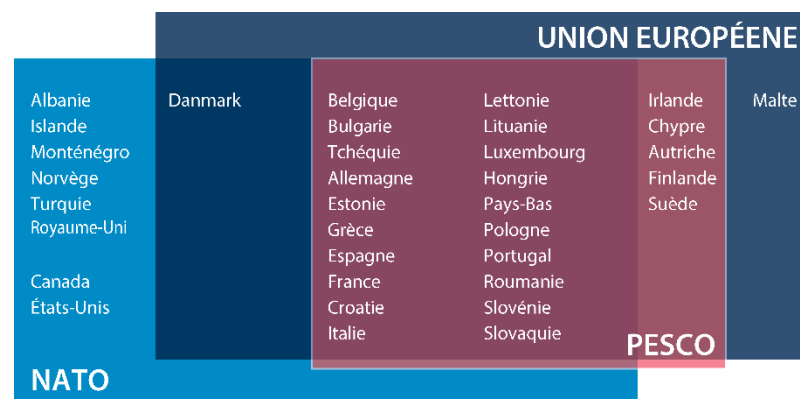
³³² [Résolution du Parlement européen sur la mobilité militaire](#), décembre 2018.

³³³ T.Latici, [Military mobility Infrastructure for the defence of Europe](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

3.3.4. Coopération UE-OTAN

Les progrès sur la voie d'une autonomie européenne stratégique dans le domaine de la défense et de la sécurité se sont faits en étroite collaboration avec l'OTAN, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne (article 42, paragraphe 2). Toutefois, «si l'OTAN existe pour défendre ses

Figure 43 – États membres de l'Union, de la CSP et de l'OTAN



Source: EPRS, 2020.

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 échéant³³⁴.» Par conséquent, dans la stratégie, le partenariat entre l'Union et l'OTAN est, certes, considéré comme essentiel, mais vise à permettre à l'Union d'atteindre un «niveau approprié d'ambition et

d'autonomie stratégique» pour que «l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières». La stratégie 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 convient 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 PSDC³³⁵, 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 réside dans le fait qu'il s'applique aussi aux États membres de l'Union non membres de l'OTAN³³⁶. Le renforcement de la coopération entre l'Union et l'OTAN a été encouragé par deux déclarations communes en 2016 et 2018. La coopération s'étend à 74 points d'action, notamment le terrorisme (y compris le cyberterrorisme et le terrorisme hybride), le renforcement des capacités des partenaires et le renforcement des capacités dans les domaines militaires traditionnels. Les deux organisations coopèrent également pour promouvoir les femmes, la paix et la sécurité³³⁷.

3.4. Conclusions

La paix et la sécurité sont des notions de plus en plus complexes. Alors que l'Europe a connu une période prolongée de «paix durable» depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qu'elle incarne

³³⁴ [Stratégie globale de l'Union](#), 2016.

³³⁵ 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, Parlement européen, 2015.

³³⁶ [Défense collective](#), Glossaire EUR-Lex.

³³⁷ Voir K.A.M. Wright, Promoting the Women, Peace and Security agenda in G. Lindstrom and T. Tardy (eds) [The EU and NATO](#), IESUE, 2019.

un exemple à l'échelon mondial en matière de qualité de vie³³⁸, la pandémie de Covid-19 a démontré la rapidité avec laquelle un événement imprévu peut avoir des répercussions considérables sur de multiples aspects de la paix et de la sécurité. Dans ce contexte, il est indispensable, en vue de l'élaboration des politiques de l'Union, de recenser et d'analyser les nombreuses menaces traditionnelles et émergentes susceptibles de compromettre les intérêts et les valeurs de celle-ci.

La détérioration de la paix mondiale a précédé l'apparition du nouveau coronavirus. Les préoccupations grandissantes suscitées par la complexité croissante de l'environnement international et la détérioration de la sécurité, au sein même des frontières de l'Union, se traduisent dans les initiatives lancées par les institutions de l'Union ces dernières années. Les enquêtes d'opinion indiquent également que les citoyens perçoivent de plus en plus la sécurité comme l'une des priorités principales dans l'élaboration des politiques à l'échelle de l'Union. Le choix de qualifier de «géopolitique» la Commission von der Leyen présageait des temps difficiles pour la sécurité de l'Union et du monde. Dans le même temps, l'Union élabore ou réforme plusieurs politiques liées de manière explicite ou implicite à la promotion et à la préservation de la paix de façon à mieux atteindre ses objectifs.

S'il demeure difficile de mesurer la paix, il est possible de définir et d'analyser les domaines d'action de l'Union qui contribuent à la promouvoir et à la préserver. En prenant comme point de départ la stratégie globale et l'Indice Normandie, la contribution de l'Union à la paix et à la sécurité est évaluée en passant en revue l'action qu'elle déploie pour lutter contre les menaces identifiées pour la paix: les armes de destruction massive; la fragilité des États, les conflits violents, les cyberattaques, la désinformation, le terrorisme, le changement climatique, l'insécurité énergétique, et les crises économiques. L'Union continue donc d'œuvrer pour la paix, notamment en adoptant une vision globale du système international, conformément à ses traités fondateurs et à sa stratégie globale. L'action de l'Union en faveur de la paix et de la sécurité, qui comprend la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que d'autres domaines de coopération avec le reste du monde (comme le commerce, la promotion de la démocratie, le développement et l'aide humanitaire), est 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, fil conducteur de la politique étrangère de l'Union, rappelle l'engagement de l'Union à promouvoir un ordre mondial fondé sur des règles et dont le multilatéralisme constitue le principe essentiel, faisant ainsi écho à l'esprit du traité de Lisbonne. Cet engagement n'a de cesse d'être souligné par le Parlement européen, qui, habilité par les traités à se prononcer dans le domaine de la politique étrangère de l'Union européenne, a renforcé l'élément de légitimité et de représentation démocratique dans l'action de l'Union sur la scène internationale.

Reconnaissant le lien entre la démocratie et la paix, l'Union européenne a élaboré un large éventail d'outils à l'appui de la démocratie dans les pays tiers fragiles. Ces outils vont du dialogue politique et du dialogue sur les droits de l'homme au soutien aux défenseurs des droits de l'homme et à la société civile, en passant par l'aide au développement au service d'une bonne gouvernance et de l'état de droit, ainsi que les conditions incluses dans les accords bilatéraux qu'elle conclut en matière de commerce et de coopération et dans les préférences commerciales unilatérales qu'elle accorde. 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 ODD des Nations unies 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 déterminante pour prévenir les conflits violents et atténuer leurs conséquences néfastes. L'Union œuvre également au développement de sa propre résilience

³³⁸ Rapport 2019 du système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) [Global Trends to 2030](#) (Tendances mondiales à l'horizon 2030).

aux chocs découlant principalement de conflits extérieurs, tels que les attentats perpétrés sur son territoire.

Les enjeux géopolitiques et financiers résultant de facteurs internes et externes ainsi que de nouveaux domaines pertinents au regard de la sécurité, tels que la technologie et l'environnement, continueront d'être pris en considération par les responsables de l'élaboration des 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 les pandémies, le changement climatique, l'ingérence étrangère dans la démocratie, les cyberattaques, le bioterrorisme et différents types de guerres hybrides appellent une démarche innovante ainsi que des ressources et des solutions d'un genre nouveau. Comme cette étude l'a montré, ces défis continuent de renforcer l'engagement pris par l'Union de préserver et de promouvoir la paix et la sécurité, et se traduisent par 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, qui vont du développement, de l'aide humanitaire, de la cybersécurité et de la lutte contre la désinformation à la défense et à la non-prolifération nucléaire, est plus qu'évidente. Au vu des projets de la nouvelle Commission et des propositions concernant le nouveau cadre financier pluriannuel, l'Union va poursuivre sur cette voie ambitieuse au cours des années à venir. L'accent sera clairement mis sur le renforcement de l'autonomie de l'Union ainsi que de la dimension stratégique et globale de son action en faveur de la paix et de la sécurité, grâce à la conjonction du pouvoir normatif, du pouvoir d'influence et du pouvoir de coercition dont elle dispose, et à une adaptation résolue et résiliente à un monde en rapide évolution. Alors que la pandémie a mis en évidence les vulnérabilités et les dépendances extérieures de l'Union, elle a aussi montré la capacité de celle-ci à agir à l'unisson face à une menace transnationale majeure. En juillet 2020, les dirigeants de l'Union ont conclu un accord sur le plus gros emprunt conjoint jamais contracté par l'Union dans le cadre du plan de relance post-coronavirus. Partout dans l'Union, l'opinion publique a évolué et soutient davantage la coopération dans l'Union³³⁹. Dans ce contexte, la pandémie pourrait, contre toute attente, favoriser la consolidation de la volonté et de la dynamique politiques sur la voie du développement de l'autonomie stratégique de l'Union sur plusieurs fronts. En outre, une Union plus autonome, attachée à ses valeurs, sera aussi un défenseur plus fort de la paix et de la sécurité dans le monde.

³³⁹ [European Council on Foreign Relations](#), 2020.

La présente étude est le troisième volet des perspectives de l'Union pour la paix et la sécurité élaborées par le Service de recherche du Parlement européen. 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.

Cette étude offre un panorama des questions y afférentes 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, au regard de l'évolution des rapports de force à l'échelle mondiale et des répercussions de la Covid- 19. Elle s'inscrit ensuite dans la logique des séries annuelles en se concentrant sur la promotion de la paix et de la sécurité dans l'action extérieure de l'Union. En établissant un lien avec l'Indice Normandie, qui mesure les menaces pour la paix et la démocratie à l'échelle mondiale sur la base de la stratégie globale de l'Union, chaque chapitre de l'étude analyse une menace spécifique pour la paix et passe en revue les actions déployées par l'Union pour conjurer les risques y afférents. L'étude traite notamment des conflits violents, de la prolifération des armes de destruction massive, du changement climatique, des cyberattaques, de la désinformation et du terrorisme. La recherche de la paix dans l'Union est vue comme un objectif ancré dans plusieurs domaines d'action de l'Union, notamment le développement, le soutien à la démocratie, l'aide humanitaire, la sécurité et la défense. L'étude conclut sur les perspectives pour l'avenir.

Une étude parallèle, publiée séparément, est consacrée plus spécifiquement aux efforts de paix de l'Union européenne au Sahel. Les deux études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la paix, qui se tiendra en octobre 2020.

Publication du Service de recherche pour les députés
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

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.



PDF ISBN 978-92-846-7002-4 | doi:10.2861/77291 | QA-04-20-452-FR-N