



Paix et sécurité en 2022

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



ÉTUDE



EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteurs principaux: Elena Lazarou et Ionel Zamfir

Service de recherche pour les députés

PE 733.605 – juillet 2022

FR

Paix et sécurité en 2022

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

Alors que la Russie fait resurgir le spectre de la guerre sur le continent européen, ce cinquième panorama sur la paix et la sécurité produit par le service de recherche du Parlement européen (EPRS) vise à analyser et à expliciter de quelle manière l'Union européenne, par l'intermédiaire de ses différentes politiques extérieures, contribue à la promotion de la paix et de la sécurité au niveau international.

La présente étude propose 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 moment même où la sécurité européenne est confrontée à la menace militaire la plus tangible depuis la fin de la guerre froide. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine exacerbe les problèmes de paix et de sécurité déjà accentués par la crise de la COVID-19. Cette étude s'inscrit 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 dresse un panorama des actions déployées par l'Union pour conjurer les risques y afférents. Elle 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 dans le voisinage oriental. Ces études ont été rédigées en vue de contribuer au Forum mondial Normandie pour la paix, qui se tiendra en septembre 2022.

AUTEURS

Elena Lazarou et Ionel Zamfir, avec les contributions de Sebastian Clapp, Angelos Delivorias, Alina Dobрева, Beatrix Immenkamp, Issam Hallak, Eric Pichon, Matthew Parry et Branislav Stanicek, service de recherche pour les députés, EPRS.

Les graphiques sont réalisés par Samy Chahri, Gyorgyi Macsai et Lucille Killmayer.

Le présent document est une mise à jour de «Paix et sécurité en 2021», préparée en vue du Forum Normandie pour la paix, qui se tiendra en septembre 2022. 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 courriel à l'adresse suivante: eprs@ep.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traductions: DE, FR

Manuscrit achevé en juin 2022.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document a été préparé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence dans le but de 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.

Reproduction et traduction 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, 2022.

Crédits photo: © fotomaster/Adobe Stock.

PE 733.605
ISBN: 978-92-846-9685-7
ISSN: 2600-349X
DOI:10.2861/401182
QA-CL-22-001-FR-N

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

Synthèse

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine est venue balayer les supputations et les attentes sur la possibilité d'une paix durable dans l'espace européen au sens large. Dans une période où s'opposent les grandes puissances et où s'affaiblissent les institutions multilatérales – des tendances qui se sont confirmées au cours de la dernière décennie –, le conflit russo-ukrainien a suscité une réflexion approfondie sur les instruments et les outils disponibles pour préserver la paix¹.

Parallèlement, la promotion de la paix et de la sécurité au niveau mondial demeure un objectif fondamental et un pilier central de l'action extérieure de l'Union européenne, laquelle suit son propre modèle de projet de paix. Tant au sein de l'Union qu'au-delà de ses frontières, les citoyens s'attendent largement à ce que l'Union produise des résultats dans ce domaine crucial. Néanmoins, alors même que l'environnement sécuritaire soulève ce qui pourrait constituer le plus grand problème auquel est confrontée la sécurité depuis la fin de la guerre froide, l'Union européenne intensifie de toute urgence son travail en faveur de la paix et de la sécurité dans un certain nombre de domaines politiques clés.

Selon l'indice mondial de la paix 2022, la paix dans le monde s'est légèrement détériorée en 2021, dans la continuité d'une tendance bien établie². 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; une situation qui a été exacerbée par les effets de la pandémie.

Même avant le début de la guerre en Ukraine, la crise de la COVID-19 avait déjà aggravé ces tendances préexistantes, qui se manifestaient par l'émergence d'un environnement géopolitique international plus compétitif et moins sécurisé. En réponse à de telles tendances, la Commission européenne, présidée par Ursula von der Leyen, avec le soutien du Parlement européen, s'est engagée à renforcer le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale ainsi que sa capacité à agir de manière plus stratégique et plus autonome, tout en respectant pleinement les valeurs fondamentales inscrites dans les traités fondateurs, notamment l'instauration de la paix. À ce jour, 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.

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 définies par la stratégie globale de l'Union. Les États membres de l'Union, soutenus par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), ont mené une analyse détaillée des menaces en 2020 dans le cadre de l'élaboration d'orientations stratégiques de l'Union. Cette analyse a été adoptée par le Conseil et approuvée par le Conseil européen en mars 2022.

¹ Se référer aux éditions précédentes de la présente étude pour plus de détails.

² L'indice mondial de la paix de l'année en cours ne reflète cependant pas pleinement les conséquences de la guerre en Ukraine. Selon le rapport, «le déclenchement de la guerre en Ukraine a eu de multiples répercussions sur la paix mondiale, dont la plupart seront prises en considération dans l'indice mondial de la paix de l'année à venir». C'est également le cas pour d'autres ensembles de données décrites dans la présente étude.

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 à travers la législation, des financements et la mise en place de nouvelles structures et initiatives. L'Union consacre une part importante de ses aides aux États fragiles et aux questions liées à la paix. Le «nouveau consensus sur le développement» de l'Union met en évidence le rôle de la coopération au développement dans la prévention des conflits violents, dans l'atténuation de leurs conséquences et dans le soutien aux efforts de relèvement à la suite d'un conflit. Grâce à la mise en œuvre de stratégies globales, 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 politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'Union mène dix-huit missions et opérations, ce qui en fait l'un des principaux partenaires de l'Organisation des Nations unies pour le maintien de la paix. Afin d'aider ses partenaires à faire face à des attaques parfois violentes perpétrées par des forces intérieures illibérales et des puissances autoritaires extérieures à l'encontre de leurs structures démocratiques, l'Union a renforcé ses outils en vue de soutenir la démocratie dans le monde entier.

En 2021, 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 ont été mis en œuvre pour accroître 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 continue également de défendre ardemment le multilatéralisme 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 et humanitaires de la pandémie de COVID-19 dans le monde. Le voisinage immédiat de l'Union est constamment au centre des préoccupations. L'objectif est de soutenir la résilience et de renforcer la paix et la démocratie, qui sont toutes deux largement menacées au niveau des frontières orientales de l'Union par la guerre menée par la Russie en Ukraine.

Si l'on se tourne vers l'avenir, il apparaît que la paix et la sécurité sont de nature de plus en plus variée. Même en Europe, la guerre en Ukraine a mis en lumière le fait que la croyance en une paix durable ne peut plus être tenue pour acquise. Les effets de la guerre en Ukraine se répercutent dans le monde entier sous la forme d'un affaiblissement de la sécurité alimentaire et énergétique, de pressions inflationnistes, de crises économiques et de polarisation mondiale. De nouveaux types de menaces et des facteurs déstabilisants tels que les pandémies, le changement climatique, l'ingérence étrangère dans la démocratie, les cyberattaques et le bioterrorisme ainsi que différentes sortes de guerres hybrides requièrent de faire preuve d'innovation et de trouver de nouveaux types de ressources et de solutions. 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. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 est axé sur la rationalisation des différents programmes et instruments de l'Union européenne, afin de permettre une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux menaces imprévues et de mettre en œuvre des instruments financiers innovants.

Tandis que la quête de l'Union pour davantage de flexibilité, d'efficacité et d'innovation a été, ces dernières années, sous-tendue par l'objectif stratégique de renforcer son rôle de défenseur de la paix et de la sécurité sur la scène mondiale, aucun autre événement n'a autant mis en lumière l'urgence de tels défis que la guerre menée par la Russie en Ukraine. La guerre s'est adaptée aux

nouvelles réalités de l'ordre international et aux rapides évolutions sur le plan technologique, environnemental et sociétal que connaît notre époque, et a également précipité un changement profond et rapide de la capacité de l'Union à agir en défense de la paix et de la sécurité, par exemple avec l'application de sanctions sans précédent et le soutien apporté à d'importantes livraisons d'armes. L'adaptation à un monde en rapide évolution signifie qu'il faut améliorer l'autonomie, la stratégie et le caractère global du fonctionnement de l'Union européenne, acteur global de la paix et de la sécurité, en regroupant les facettes des pouvoirs normatif, de persuasion et de coercition et en s'adaptant avec détermination et résilience.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1. La paix et la sécurité dans l'ombre de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine	1
1.2. Une Union européenne géopolitique dans un environnement de sécurité instable	5
1.3. L'Union européenne et la recherche de la paix et de la sécurité: dimensions institutionnelles et stratégiques	10
1.4. Évaluation des menaces pour la paix – indice Normandie	24
2. L'action de l'Union européenne pour lutter contre les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité	28
2.1. Non-prolifération des armes de destruction massive	28
2.2. Le soutien de l'Union à la démocratie à l'extérieur et son importance pour la paix	33
2.3. Prévenir les conflits violents: sécurité et développement	39
2.4. Soutenir la paix par l'action militaire: la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne	44
2.5. Répondre à l'(in)sécurité cybernétique et aux technologies de rupture	51
2.6. Lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère	56
2.7. Lutte contre le terrorisme	62
2.8. Lutte contre l'insécurité énergétique	69
2.9. Atténuation des effets du changement climatique sur la sécurité	75
2.10. Gestion des crises financières et économiques	81
3. Un regard sur l'avenir	88
3.1. Perspectives, résilience et réaction	88
3.2. Conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe: les citoyens appellent de leurs vœux une Union européenne plus forte sur la scène mondiale	91
3.3. Conclusions	92

Liste des graphiques

Figure 1 – Effets de la guerre de la Russie contre l’Ukraine	1
Figure 2 – Réactions internationales face à la guerre de la Russie contre l’Ukraine	2
Figure 3 – Soutien aux politiques de l’Union	4
Figure 4 – Opinion publique de l’Union quant à la réaction de l’Union à la guerre en Ukraine	5
Figure 5 – Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques	7
Figure 6 – Menaces pour la paix et la sécurité dans le contexte mondial actuel	8
Figure 7 – Dépenses militaires des principaux acteurs mondiaux	10
Figure 8 – Paix et sécurité: qui fait quoi au sein des institutions de l’Union?	14
Figure 9 – Trois grandes catégories de sanctions	15
Figure 10 – Embargos sur les armes appliqués par l’Union	15
Figure 11 – Voisinage européen et élargissement, 2022	20
Figure 12 – Budget de l’Union européenne pour 2022, centrée sur l’action extérieure	21
Figure 13 – Indice Normandie, 2022	26
Figure 14 – Profil de paix de l’EU-27	27
Figure 15 – Les armes nucléaires dans le monde en 2022	30
Figure 16 – Les plus importants bénéficiaires de l’aide au développement de l’Union et des États membres à destination des gouvernements et de la société civile 2007-2022 (en milliards de dollars)	36
Figure 17 – Total de l’aide au développement officiel de l’Union et des États membres à destination des gouvernements et de la société civile	37
Figure 18 – Menaces contre la paix dans des pays où l’Union a envoyé des missions d’observation électorales en 2021	39
Figure 19 – Le coût économique de la violence excède un quart du PIB dans sept États	40
Figure 20 – Nombre de personnes en situation d’insécurité alimentaire aiguë par principaux facteurs (2019)	43
Figure 21 – Missions et opérations de la PSDC	47
Figure 22 – Liste non exhaustive des cyberacteurs de l’Union	54

Figure 23 – Pays ayant recours à la manipulation organisée par les médias sociaux _____	58
Figure 24 – Vue d’ensemble de l’action conjointe et coordonnée de l’Union contre la désinformation _____	59
Figure 25 – Attaques terroristes et arrestations pour terrorisme, États membres de l’Union (EU-27), 2021 _____	67
Figure 26 – Dépendance énergétique de l’Union _____	72
Figure 27 – Consommation énergétique de l’Union _____	72
Figure 28 – Déplacement interne de personnes en raison de catastrophes naturelles, 2021 ____	76
Figure 29 – Les 15 pays les plus vulnérables au changement climatique _____	79
Figure 30 – Indice des prix des produits alimentaires de la FAO en termes réels _____	84
Figure 31 – Engagements d’aide macrofinancière de l’Union européenne dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 2020-2021 _____	86
Figure 32 – Interconnexions entre les risques et les réponses politiques de l’Union _____	89

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
ICD	instrument de coopération au développement
DG ECHO européennes	direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire
AED	Agence européenne de défense
BITDE	base industrielle et technologique de défense européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
CEE	Communauté économique européenne
FEDD	Fonds européen pour le développement durable
AELE	Association européenne de libre-échange
IEDDH	instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEV	instrument européen de voisinage
MOE	mission d'observation électorale
SES	stratégie européenne de sécurité
EUCAP	mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités
SGUE européenne	stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union
IESUE	Institut d'études 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
GPI	indice mondial de la paix
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique

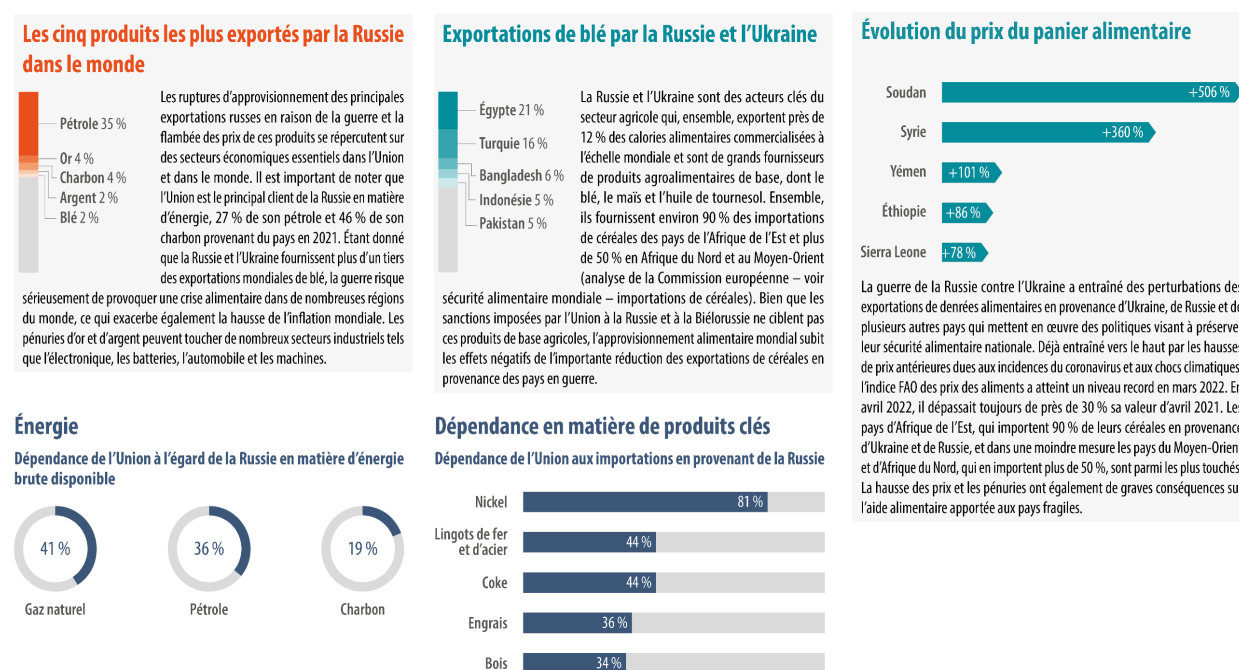
IcSP	instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IEP	Institut pour l'économie et la paix
traité FNI	traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire
ICSN	Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire
DG INTPA	direction générale des partenariats internationaux
IAP	instrument d'aide de préadhésion
PAGC	plan d'action global commun avec l'Iran
MERCOSUR	marché commun du sud
AMF	assistance macrofinancière
CFP	cadre financier pluriannuel
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
IVCDCI	instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
TNP	traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
APD	aide publique au développement
PCIA	méthode d'évaluation de l'incidence sur la paix et les conflits
CSP	coopération structurée permanente
ODD	objectifs de développement durable des Nations unies
SHARE	appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique
traité UE	traité sur l'Union européenne
TIAN	traité sur l'interdiction des armes nucléaires
ONU	Organisation des Nations unies
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
FEM	Forum économique mondial
ADM	armes de destruction massive

1. Introduction

1.1. La paix et la sécurité dans l'ombre de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine

L'attaque lancée contre l'Ukraine le 24 février 2022 a constitué un changement de paradigme pour la conception de la paix et de la sécurité dans l'Union. L'invasion soudaine et injustifiée de l'Ukraine par la Russie est venue [bouleverser](#) la vision bien ancrée selon laquelle la guerre en Europe appartient au passé. L'ensemble des répercussions mondiales de la guerre est toujours méconnu, mais la liste des multiples [effets domino](#) qui menacent la paix et la sécurité européennes et internationales continue de s'allonger: crises économiques, pénuries d'énergie et insécurité alimentaire font partie des nombreux effets réputés multiplicateurs de conflit et d'instabilité (voir figure 1).

Figure 1 – Effets de la guerre de la Russie contre l'Ukraine



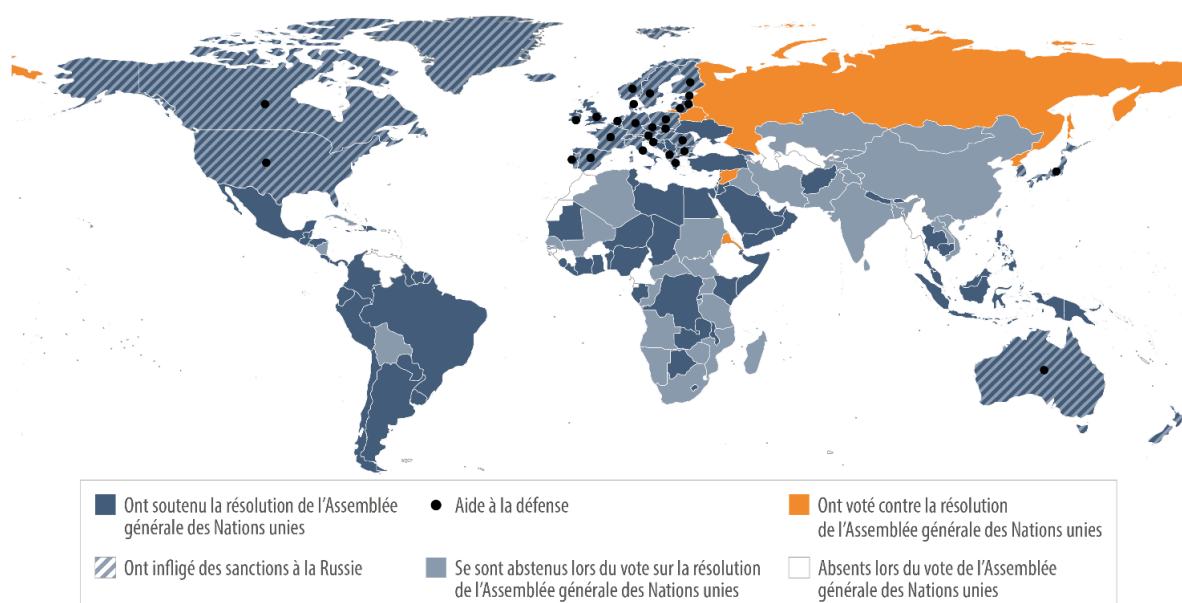
Source des données: [EPRS](#), 2022

Par ailleurs, en remettant en question la capacité des institutions multilatérales à préserver la paix, la guerre constitue une manifestation de l'écart grandissant entre les états autoritaires et les démocraties libérales et de l'accroissement de la compétition entre les grandes puissances mondiales. Certaines des nouvelles lignes de division ont été mises à nues lorsque le 2 mars 2022, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a convoqué une session spéciale et [adopté](#), avec une large majorité (114 voix pour, 5 contre, 35 abstentions et 12 absents), la résolution ES-11/1 réaffirmant la souveraineté de l'Ukraine et son intégrité territoriale. La résolution condamne l'invasion russe en Ukraine et appelle au retrait inconditionnel des forces russes du territoire ukrainien (voir figure 2). Le [veto](#) de la Russie au Conseil de sécurité des Nations unies sur l'offensive en Ukraine a donné un élan nouveau à un débat de longue date sur la réforme de cet organe et de l'ONU dans son ensemble. Le Parlement européen lui-même appelle de ses vœux une réforme

globale³. Ainsi qu'ont pu l'affirmer plusieurs analystes, la guerre en Ukraine a mis en évidence les lignes de fracture géopolitiques et les rivalités des grandes puissances du monde actuel. De telles tensions remettent en cause la capacité des institutions multilatérales à jouer un rôle de centres de gestion de crise et à apporter des solutions consensuelles⁴.

L'Union européenne a condamné l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine dans les termes les plus fermes. Face à une attaque dirigée contre l'un des pays de leur voisinage, les 27 États membres de l'Union (EU-27) ont réagi avec une unité sans précédent afin de fournir une aide humanitaire, financière, diplomatique et même militaire à l'Ukraine et pour soutenir la résilience des autres pays de la région.⁵ L'Union a su tirer profit de ses partenariats dans le monde entier en coordonnant avec rapidité et cohérence tous ses partenaires sur tous ces sujets.

Figure 2 – Réactions internationales face à la guerre de la Russie contre l'Ukraine
(Résolution [A/RES/ES-11/1](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies)



Sources: EPRS 2022.

Les actions de la Russie et leurs conséquences ont ramené la guerre classique au centre des débats européens, car il s'agit de la menace la plus urgente pour la paix et la sécurité. De telles actions n'ont cependant pas lieu dans un environnement neutre. La crise de la COVID-19, à présent entrée dans sa troisième année, a également contribué à modifier de façon fondamentale le concept de sécurité et à initier une réflexion sur les manières de la préserver, alors même qu'elle se trouve en première ligne face à des problèmes notamment liés au numérique, à l'environnement et aux chaînes d'approvisionnement. Du fait de la pandémie, des confinements nationaux qui ont suivi et de leurs conséquences sur les populations, l'économie, la société, les opinions et les identités, il a fallu repenser 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. Dans un même temps, les implications et les effets de la COVID-19 sur

³ I. Zamfir, [Le rôle de l'Union européenne au sein du système des Nations unies](#), EPRS, Parlement européen, septembre 2020.

⁴ E. Lazarou, [The future of multilateralism and strategic partnerships](#), EPRS, 2020.

⁵ L'aide apportée à l'Ukraine est analysée en détail au fil de la présente étude.

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. De façon alarmante, les mêmes catégories de menaces, accentuées par la pandémie⁶, sont celles qui s'exacerbent actuellement à cause de la guerre menée dans l'est de l'Europe.

Ces deux événements que sont la guerre et la pandémie, sans négliger leur irruption quasi simultanée, ont mis en lumière une faiblesse essentielle des politiques de soutien à la paix, à la sécurité et à la prospérité: la capacité à faire face à l'inattendu et le besoin de préparation. La préparation à la lutte contre des menaces traditionnelles et 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, tout au moins susceptible d'amélioration. Dans son allocution devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, le haut représentant de l'Union et vice-président de la Commission (HR/VP), Josep Borrell, a affirmé: «La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les fragilités d'un monde hypermondialisé et interdépendant. Nous devons en tirer des enseignements et prendre au sérieux le fait que la santé humaine et la santé planétaire sont liées, ainsi que le fait que les inégalités nous rendent plus vulnérables⁷». La pandémie a en effet envoyé un puissant avertissement en ce qui concerne la préparation et la résilience, prérequis indispensables au maintien de la paix et de la sécurité⁸. La guerre de la Russie en Ukraine a rendu d'autant plus pressant ce besoin de résilience. Elle a cependant aussi mis en évidence la nécessité de disposer d'une capacité à agir pour défendre la paix. Dans son allocution devant le Parlement européen, le 1^{er} mars 2022, le HR/VP a, sans équivoque, [affirmé](#) l'urgence à laquelle l'Union est confrontée «d'amplifier notre réflexion, d'ajuster nos moyens et d'anticiper nos réponses».

Dans le sillage de la pandémie, les dirigeants et spécialistes du monde entier ont reconnu que les menaces pour la paix et la sécurité peuvent découler de menaces pour la sécurité non traditionnelles, telles que des virus et des phénomènes météorologiques extrêmes. La tragique réalité d'une guerre (jusqu'à présent) conventionnelle sur le territoire d'un pays voisin de l'Union au 21^e siècle est un cruel rappel de la permanence des menaces traditionnelles. Dans un monde déjà marqué par des tensions politiques accrues et par un déclin des garanties en matière de sécurité, de guerre et d'«arsenalisation de tout»⁹, il incombe à l'Union d'exploiter pleinement son potentiel en tant qu'acteur de la défense de la paix et de la sécurité; en d'autres termes, ceux du HR/VP Borrell, de parler dans une [langue de pouvoir](#) et d'agir en conséquence.

L'opinion publique européenne, qui n'a cessé de soutenir la poursuite de l'évolution d'une politique de sécurité et de défense européenne commune au cours de ces dernières années, a aussi largement manifesté sa solidarité avec l'Ukraine. Les sondages Eurobaromètre effectués en mai-juin 2022, centrés sur l'attitude des citoyens vis-à-vis de la guerre en Ukraine et de la réaction de l'Union, ont mis en évidence un soutien croissant des citoyens des États membres envers une politique de sécurité et de défense commune¹⁰. Le soutien en faveur d'actions communes de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense rassemblait 77 % des répondants les années précédentes,

⁶ Paix et sécurité en 2021: [Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour l'avenir](#), EPRS, Parlement européen, juin 2021.

⁷ 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.

⁸ Josep Borrell Fontelles, [La politique étrangère européenne à l'heure de la COVID-19](#), SEAE, mars 2021.

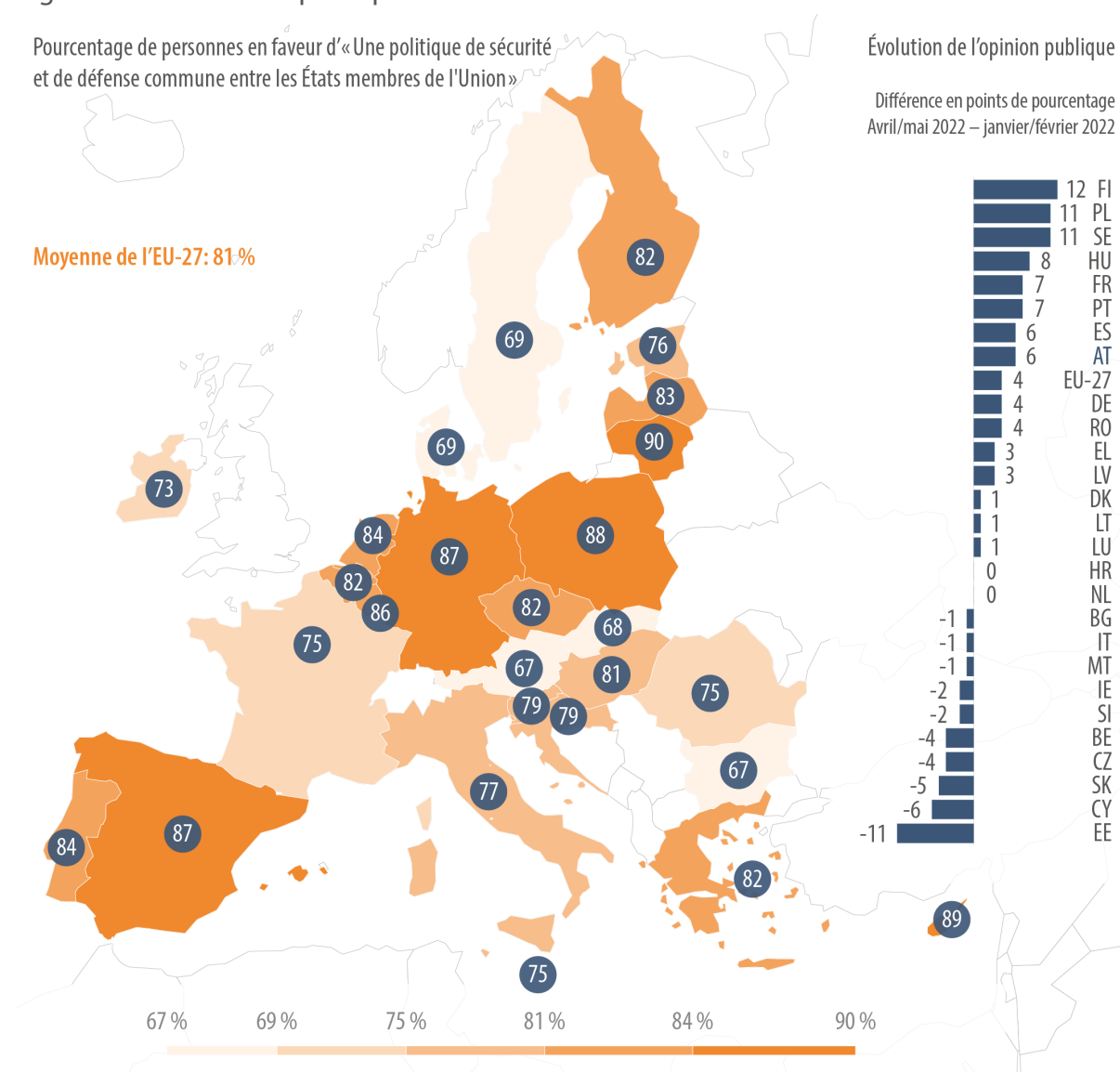
⁹ M. Galleoti, *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War*, Yale University Press, 2022.

¹⁰ Eurobaromètre [Key Challenges of our Time](#), juin 2022.

alors qu'ils s'affirmaient favorables à 81 % dans la première moitié de l'année 2022. Même dans l'État membre où la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) bénéficiait du soutien le plus faible – l'Autriche –, les deux tiers (67 %) des citoyens exprimaient une opinion positive. Ce soutien est presque unanime dans des États membres tels que le L'Estonie (90 %), Chypre (89 %), la Pologne (88 %), l'Allemagne (87 %), l'Espagne (87 %) ou le Luxembourg (86 %).

Comme l'a révélé cette même enquête, une vaste majorité de citoyens de l'Union ont une vision positive des mesures prises par l'Union en réaction à la guerre en Ukraine. Environ trois quarts des répondants approuvent l'accueil des réfugiés ukrainien (88 %), les sanctions économiques de l'Union contre la Russie (80 %), le soutien financier de l'Union à l'Ukraine (80 %), tandis que deux tiers d'entre eux sont favorables au financement par l'Union de l'achat d'équipement militaire pour l'Ukraine (67 %). Une large majorité soutient également une coopération militaire plus étroite dans l'Union et la réduction de la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

Figure 3 – Soutien aux politiques de l'Union

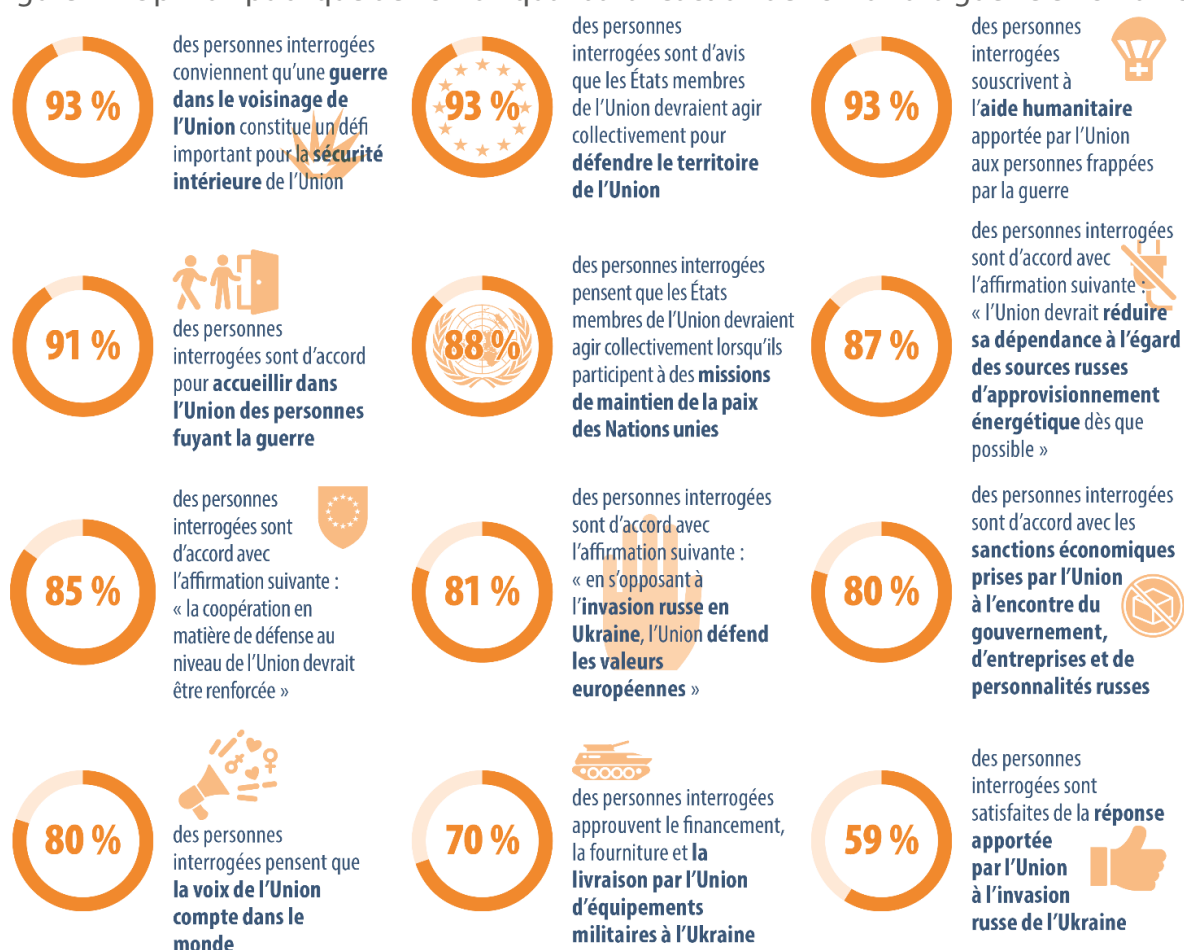


Source des données: [Eurobarometer Key Challenges of our Time](#), juin 2022.

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

«Le retour de la guerre en Europe, avec l'agression injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine, ainsi que des mutations géopolitiques majeures mettent à l'épreuve notre capacité à promouvoir notre vision et à défendre nos intérêts». Ceci est la phrase d'ouverture de la [boussole stratégique en matière de sécurité et de défense](#) de l'Union européenne, un document adopté en 2022 et visant à orienter les actions de l'Union en matière de sécurité et de défense dans les années à venir. L'objectif affiché de la boussole est notamment d'atteindre «une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationale¹¹».

Figure 4 – Opinion publique de l'Union quant à la réaction de l'Union à la guerre en Ukraine



Source des données: [Eurobarometer Key Challenges of our Time](#), juin 2022

Si la guerre est peut-être un nouveau terme à ajouter au vocabulaire de l'Union, la tendance qui a mené jusqu'à la situation actuelle n'est pas nouvelle. Il est en effet commun, depuis plus de dix ans, d'affirmer que le monde [sort](#) d'une période relativement stable pour entrer dans une ère de transformation profonde de l'ordre international. L'instabilité et la rupture ont marqué cette dernière décennie et conduit à une adaptation et à une transformation permanentes aux niveaux

¹¹ Pour en savoir plus sur la boussole stratégique, voir le chapitre consacré à la politique de sécurité et de défense de la présente étude.

local, régional et mondial. Pour certains analystes, l'instabilité générale est devenue, au cours de ces dix dernières années, «une nouvelle situation normale¹²», dont les troubles et les tensions ont progressivement remplacé la relative stabilité mondiale des deux dernières 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. En 2021, sans surprise peut-être, le Forum économique mondial (FEM) a classé les maladies infectieuses en tête des risques mondiaux sur le plan de la probabilité et des répercussions. Les crises des moyens de subsistance et les menaces environnementales, telles que les événements climatiques extrêmes et l'échec de l'atténuation des effets du changement climatique, étaient suivies et rejointes par les armes de destruction massive comme première menace existentielle. La cyberinsécurité figure toujours parmi les dix principaux risques et menaces.¹³

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'Union (SGUE), «nous vivons dans un monde d'imprévisibilité prévisible» (voir figure 6). Dès 2019, le rapport publié par le système européen d'analyse stratégique et politique 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 stratégique¹⁴. L'Union doit réagir stratégiquement et sans délai à l'agression russe, mais également à la pression que représente la nécessité de gérer le rôle mondial de la Chine, les mouvements de population, les technologies perturbatrices, l'accélération du changement climatique, les crises économiques et alimentaires du monde entier – pour n'évoquer que quelques-uns des défis actuels –, en adoptant une politique extérieure concrète et ciblée. L'appréhension de l'ensemble des risques internationaux actuels nécessite des concepts et des connaissances qui dépassent les interprétations traditionnelles des notions de guerre et de paix. C'est pourquoi le Parlement européen a entrepris de cartographier régulièrement les risques structurels auxquels l'Union est confrontée, ainsi que ses moyens et les lacunes dans sa capacité à faire face à ces risques¹⁵. Ces études ont mis en évidence la nécessité d'une gouvernance anticipative accrue, d'une planification de circonstance structurée et de tests de la robustesse des politiques existantes et futures.

Dans ce contexte, des acteurs mondiaux de toutes sortes se sont vus contraints de revoir et d'adapter leurs stratégies en matière de sécurité et de préservation de la stabilité. La prise en considération 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 dans la figure 5. La stratégie globale de l'Union, présentée en

¹² R. Muggah, The UN has a plan to restore international peace and security - will it work?, Forum économique mondial, 2016.

¹³ Forum économique mondial, [The Global Risks Report 2021](#).

¹⁴ Rapport ESPAS, [Tendances mondiales à l'horizon 2030](#), 2019.

¹⁵ Parlement européen, [Towards a more resilient Europe post-coronavirus: An initial mapping of structural risks facing the EU](#), EPRS avec la DG IPOL et la DG EXPO, juillet 2020; et Parlement européen, [Towards a more resilient Europe post-coronavirus: Capabilities and gaps in the EU's capacity to address structural risks](#), EPRS avec la DG IPOL et la DG EXPO, octobre 2020; E. Bassot et A. Cahen, [Future Shocks 2022: Addressing risks and building capabilities for Europe in a contested world](#), EPRS, Parlement européen, avril 2022.

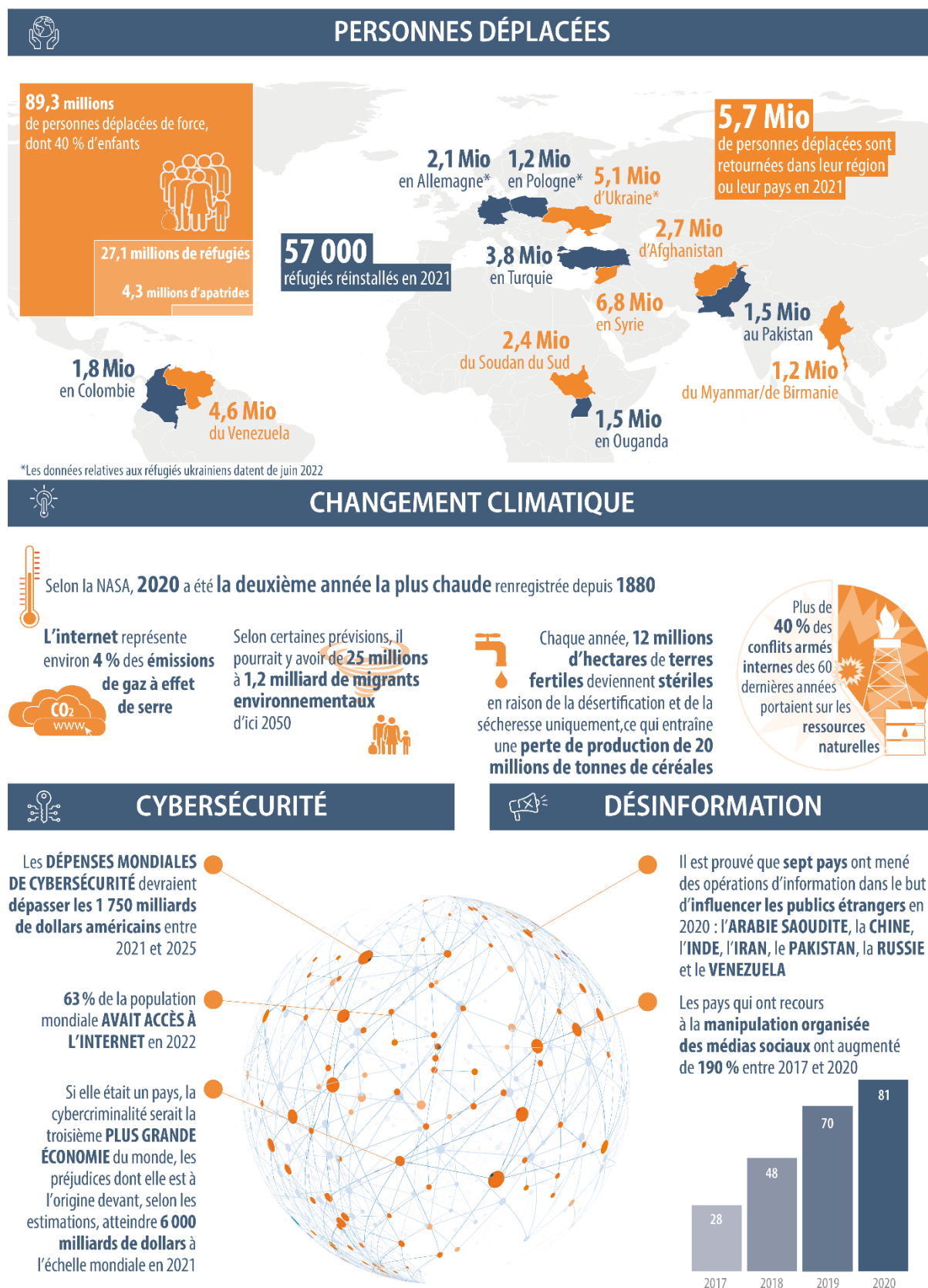
2016, fait écho aux préoccupations concernant l'état du monde: l'époque actuelle y est décrite comme étant «en proie à une crise existentielle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne». La boussole stratégique, qui intègre une analyse des menaces menée par l'EU-27 en vue d'obtenir une évaluation partagée de l'environnement stratégique, affirme que «l'éventail des menaces est devenu plus diversifié et imprévisible». Ce document stratégique comporte une description détaillée des menaces, notamment la violation continue de la sécurité européenne 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 qu'accusent certaines parties de l'Afrique, les tensions croissantes qui nuisent à la sécurité en Asie, les perturbations engendrées par le changement climatique, l'exercice de l'influence étrangère par l'intermédiaire de la désinformation et les armes de destruction massive.

Figure 5 – Menaces pour la paix et la sécurité décrites dans les documents stratégiques

Stratégie globale de l'UE	Conseil de sécurité des Nations unies					Autres pays du G20			
	Chine	France	Russie	Royaume-Uni	États-Unis	Brésil	Allemagne	Japon	Australie
 Terrorisme	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
 Menaces hybrides		✓		✓		✓		✓	✓
 Crise économique		✓	✓	✓	✓			✓	✓
 Changement climatique		✓		✓	✓		✓		✓
 Insécurité énergétique		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
 Conflits violents	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
 Cybersécurité	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
 Désinformation/ guerre de l'information		✓		✓	✓	✓	✓		✓
 État fragile		✓		✓	✓	✓			✓
 Criminalité transfrontière		✓	✓	✓	✓	✓			✓
 ADM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Sources des données Stratégie globale de l'Union; [La défense nationale de la Chine en 2019 dans la nouvelle ère; Actualisation stratégique 2021](#) (France); [Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale](#) (France); Le concept de politique étrangère de la Fédération de Russie; [2021 Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy](#) (Revue intégrée de sécurité, défense, développement et politique étrangère 2021) (Royaume-Uni); [Interim National Security Strategic Guidance 2021](#) (Guide stratégique intérimaire de la sécurité nationale 2021) (États-Unis); [Estratégia Nacional de Segurança Cibernética](#) et [Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas](#) (Brésil); [Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr](#); [Medium Term Defense Program 2018](#) et [National Defense Programme Guidelines, 2018](#) (Japon); [2020 Defence Strategic Update](#) (Mise à jour stratégique en matière de défense 2020) (Australie).

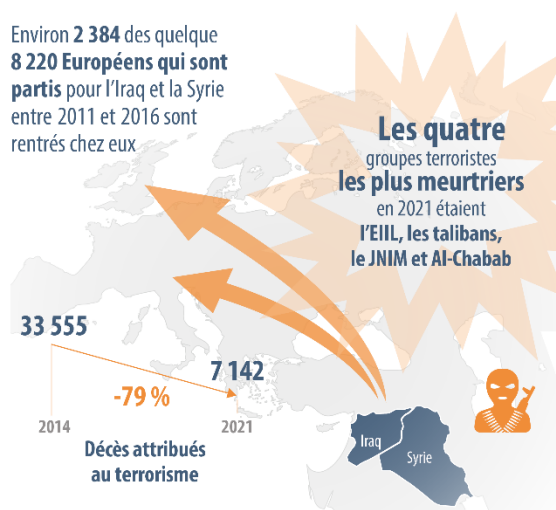
Figure 6 – Menaces pour la paix et la sécurité dans le contexte mondial actuel





TERRORISME

Environ **2 384** des quelque **8 220 Européens** qui sont **partis** pour l'Iraq et la Syrie entre 2011 et 2016 sont rentrés chez eux



SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

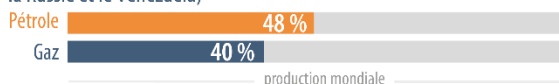
Le **volume des importations de gaz naturel** dans l'Union européenne a plus que **DOUBLÉ** entre 1990 et 2020 pour devenir le deuxième produit énergétique importé

+ 1.3 %

Après une forte baisse en 2020, en 2021, la **consommation d'énergie** primaire a dépassé de **1,3 %** les **niveaux de 2019**

Cette augmentation est entièrement due aux sources d'énergie renouvelables

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)



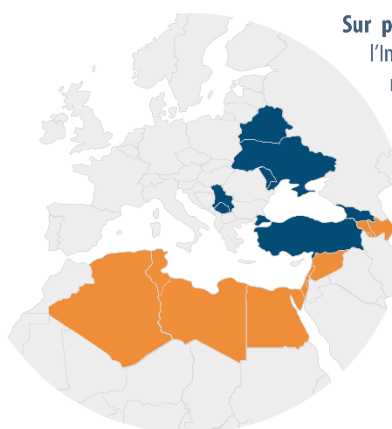
CONFLIT

D'après les estimations, d'ici 2030, **jusqu'à deux tiers des personnes les plus pauvres du monde** pourraient vivre dans des pays touchés par la **fragilité, les conflits et la violence**

Par rapport à 2020, les manifestations ont **augmenté de 9 %** – soit **13 104 manifestations** – en 2021

La violence politique est restée à des niveaux similaires à ceux de 2020

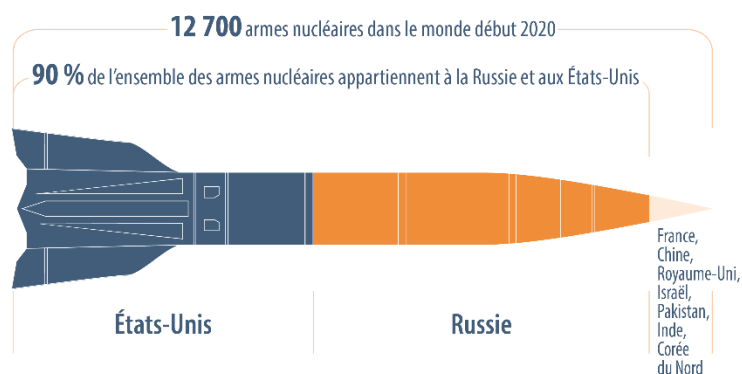
Conflits à surveiller en 2022 selon l'International Crisis Group : **Ukraine, Éthiopie, Afghanistan et États-Unis-Chine**



Sur **plus de 70 crises** dans le monde suivies par l'International Crisis Group, 15 touchent des pays qui **négoient leur adhésion à l'Union européenne** ou qui ont une **perspective européenne** (Géorgie, Kosovo, Moldavie, Serbie, Turquie et Ukraine) ou **des pays qui sont concernés par la politique européenne de voisinage** (Algérie, Arménie, Autorité palestinienne, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Israël, Libye, Syrie et Tunisie)

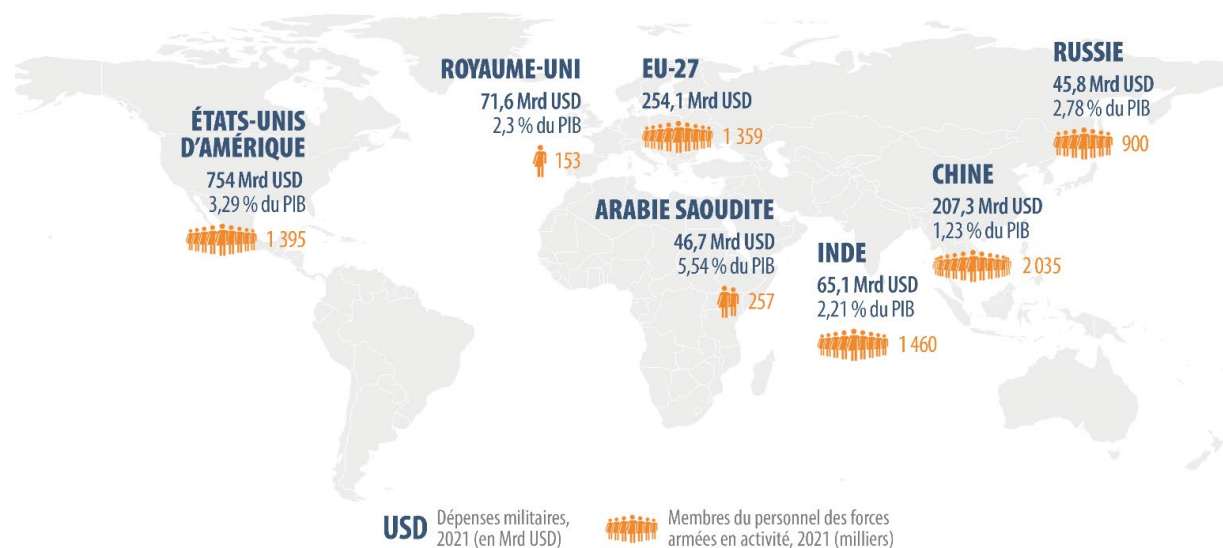


PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE



Sources des données: [UNHCR](#), [UNHCR Ukraine refugee situation](#), [ONU Info](#), [NASA](#), [IOM](#), [UNEP](#), [UNCCD](#), [Cyber Security Ventures](#), [Statista](#), [ZDNET](#), [Oxford Internet Institute](#), [Global Energy & CO2 Status Report 2019](#), [Eurostat](#), [OTAN](#), [Global Terrorism Index 2022](#), [IESUE](#), [FAS Status of World Nuclear Forces](#), [SIPRI](#), [Banque mondiale](#), [International Crisis Group conflicts to watch in 2022](#), [International Crisis Group Tracking conflict worldwide](#), [BP Statistical Review of World Energy](#), [Rapport annuel 2021 ACLED](#).

Figure 7 – Dépenses militaires des principaux acteurs mondiaux



Sources: IISS Military Balance [2011](#).

En réaction aux grands enjeux de l'environnement mondial en matière de sécurité, des acteurs mondiaux tels que la Russie, la Chine et l'Inde, augmentent leur budget de défense (voir figure 7) depuis plusieurs. Les dépenses militaires mondiales [ont augmenté](#) de 0,7 % entre 2020 et 2021, pour atteindre pour la première fois deux billions de dollars américains (2 113 milliards USD). Le budget consacré à la défense en Europe a également atteint des niveaux jamais vus depuis la crise financière, avec une augmentation de 24 % entre 2011 et 2021 et des dépenses totales s'élevant à 254 milliards de dollars américains. L'action engagée par la Commission Juncker pour le renforcement de l'Union européenne 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), opérationnelle depuis janvier 2020¹⁶.

Selon l'indice mondial de la paix, un rapport annuel élaboré par l'Institut pour l'économie et la paix, soit un groupe de réflexion australien, l'année 2022 a été marquée par un recul de la paix, pour la troisième année consécutive¹⁷. Le rapport note également que la violence (guerre comprise) a coûté, en 2021, 16 500 milliards de dollars à l'économie mondiale pour ce qui est de la parité de pouvoir d'achat, soit l'équivalent de 10,9 % du produit intérieur brut (PIB) mondial.

1.3. L'Union européenne et la recherche de la paix et de la sécurité: dimensions institutionnelles et stratégiques

En 2012, l'Union a reçu le prix Nobel de la paix pour avoir fait progresser les causes de la paix, de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe, en la faisant évoluer «d'un continent de guerre à un continent de paix¹⁸». Plus de 60 ans après deux guerres mondiales qui ont

¹⁶ E. Bassot et W. Hiller, Les 10 priorités de la Commission Juncker, EPRS, Parlement européen, 2018; E. Bassot, E., [The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

¹⁷ Le recul est «léger», probablement car le rapport ne fait que partiellement état des effets de l'invasion de l'Ukraine. Voir le [Global Peace Index](#), Institut pour l'économie et la paix, 2022.

¹⁸ [L'Union européenne, prix Nobel de la paix en 2012](#), Union européenne, Bruxelles, 2012.

eu des conséquences dévastatrices, la partie du continent qui correspond à l'Union européenne connaît une paix durable, qui constitue l'une des réalisations majeures de l'Union, d'ailleurs inscrite dans son traité parmi ses objectifs principaux (article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE)¹⁹).

L'Union a fait de la promotion de la paix à l'échelon mondial l'un des piliers fondamentaux de son action extérieure. La contribution à la paix, 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 notamment. Ces objectifs guident l'Union européenne dans tous les aspects de son action extérieure, notamment la [politique étrangère et de sécurité commune](#) de l'Union (PESC), [la coopération au développement](#), [la coopération économique, financière et technique](#), [l'aide humanitaire](#), [la politique commerciale commune](#), la politique d'élargissement et la [politique de voisinage](#). Il en résulte que la promotion de la paix est une composante de tous les engagements de l'Union dans le monde²⁰. 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 droit²¹.

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 coordonnées²². 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](#)). Nommé pour un mandat de cinq ans, le HR/VP oriente la politique étrangère de l'Union, représente l'Union durant les négociations diplomatiques et dans les enceintes internationales, y compris les Nations unies, coordonne les instruments de politique étrangère de l'Union et contribue à dégager un consensus entre les 27 États membres de l'Union. Le haut représentant, actuellement Josep Borrell, est assisté par le [Service européen pour l'action extérieure](#) (SEAE), le service diplomatique de l'Union européenne, lui aussi créé par le traité de Lisbonne. 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 porté sur la création de la [stratégie européenne de sécurité](#) (SES) en 2003 et, plus récemment, la [stratégie globale](#) de l'Union en 2016²³. Le traité de Lisbonne a lui aussi renforcé les pouvoirs du Parlement européen en ce qui concerne la PESC, en lui offrant davantage de capacité de surveillance. En outre, le Parlement peut mobiliser sa compétence budgétaire pour façonner la PESC, y compris en décidant des instruments financiers de l'Union qui soutiennent les activités de l'Union au-delà de son territoire. L'[article 36](#) du traité UE impose au haut représentant de consulter le Parlement régulièrement sur les principaux aspects de la PESC et des choix réalisés à son titre, et d'informer le Parlement de l'évolution de la politique.

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

¹⁹ [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.

²⁰ I. Manners, [Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?](#), Blackwell, 2002.

²¹ S. Keukeleire et T. Delreux, [The Foreign Policy of the European Union](#), Palgrave Macmillan, 2014.

²² [Politique étrangère et de sécurité commune](#), EUR-Lex.

²³ P. Pawlak, [A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU](#), EPRS, Parlement européen, 2016.

également l'objectif de la participation active de l'Union dans la médiation et la diplomatie, notamment dans le cadre des Nations unies.

Avec la mise en place de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), 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](#)), conformément à la charte des Nations unies. L'Union est aujourd'hui un acteur majeur du maintien de la paix qui mène ses propres opérations de maintien de la paix, mais qui en mène aussi en collaboration avec les Nations unies, avec lesquelles elle coopère de manière systématique aux niveaux stratégique et opérationnel. En 2021, l'Union et les Nations unies ont décidé d'étendre ce partenariat stratégique pour embrasser de [nouvelles priorités](#), dans le but de répondre plus efficacement à l'évolution du paysage des menaces et aux défis transversaux, tels que le changement climatique, les technologies de rupture et la désinformation, ainsi que les conséquences de la pandémie mondiale de COVID-19²⁴. 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 32 % au financement des opérations de maintien de la paix des Nations unies²⁵. Les sanctions occupent également une place importante dans la boîte à outils de la politique étrangère de l'Union (voir la section suivante).

L'engagement en faveur du multilatéralisme est l'une des pierres angulaires de l'action de l'Union pour la paix et la sécurité. Le multilatéralisme est l'élément central de l'identité de l'Union et de sa stratégie de promotion de ses valeurs et de défense de ses intérêts. Le traité UE (article 20, paragraphe 1), la stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003 et la stratégie globale de l'Union (SGUE) de 2016, ainsi que les [orientations politiques](#) de la présidente de la Commission 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 l'ONU. En février 2021, l'Union européenne a adopté une [nouvelle stratégie sur le renforcement de la contribution de l'Union à un multilatéralisme fondé sur des règles](#), qui dispose, entre autres, que «dans un monde marqué par la montée des tensions géopolitiques et par un accroissement des conflits et des menaces pesant sur la stabilité internationale et régionale, l'Union a tout intérêt à intensifier ses efforts pour prévenir les conflits, promouvoir la paix et la sécurité, défendre les valeurs fondamentales et renforcer sa capacité à agir, en collaboration avec d'autres partenaires».

La [SGUE](#), présentée en 2016 par Federica Mogherini, alors HR/VP, oriente l'action de l'Union dans tous les domaines des relations extérieures, y compris ses travaux en faveur de la paix²⁶. Le monde connecté, contesté et plus complexe mis en lumière dans la SGUE demeure aujourd'hui une réalité, mais la nécessité d'agir est devenue encore plus prégnante. Le haut représentant de l'Union Josep Borell a insisté²⁷ sur le fait que la politique étrangère de l'Union n'est pas une affaire classée et que l'Union doit devenir un véritable acteur international. Selon le HR/VP, la guerre en Ukraine «a accéléré le processus d'apprentissage de la langue de pouvoir par l'Union²⁸». Bien qu'elle se penche

²⁴ Voir Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil - Faire passer au niveau supérieur le partenariat stratégique entre les Nations unies et l'UE concernant les opérations de paix et la gestion de crise: priorités 2022-2024](#).

²⁵ [Reinforcing the EU-UN strategic partnership on crisis management](#), fiche d'information, SEAE, 2020.

²⁶ Pour plus de détails, voir les précédentes versions de la présente étude ainsi que P. Pawlak, A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU, EPRS, Parlement européen, 2017.

²⁷ J. Borell, [Making the EU a global player, blog post](#), février 2021.

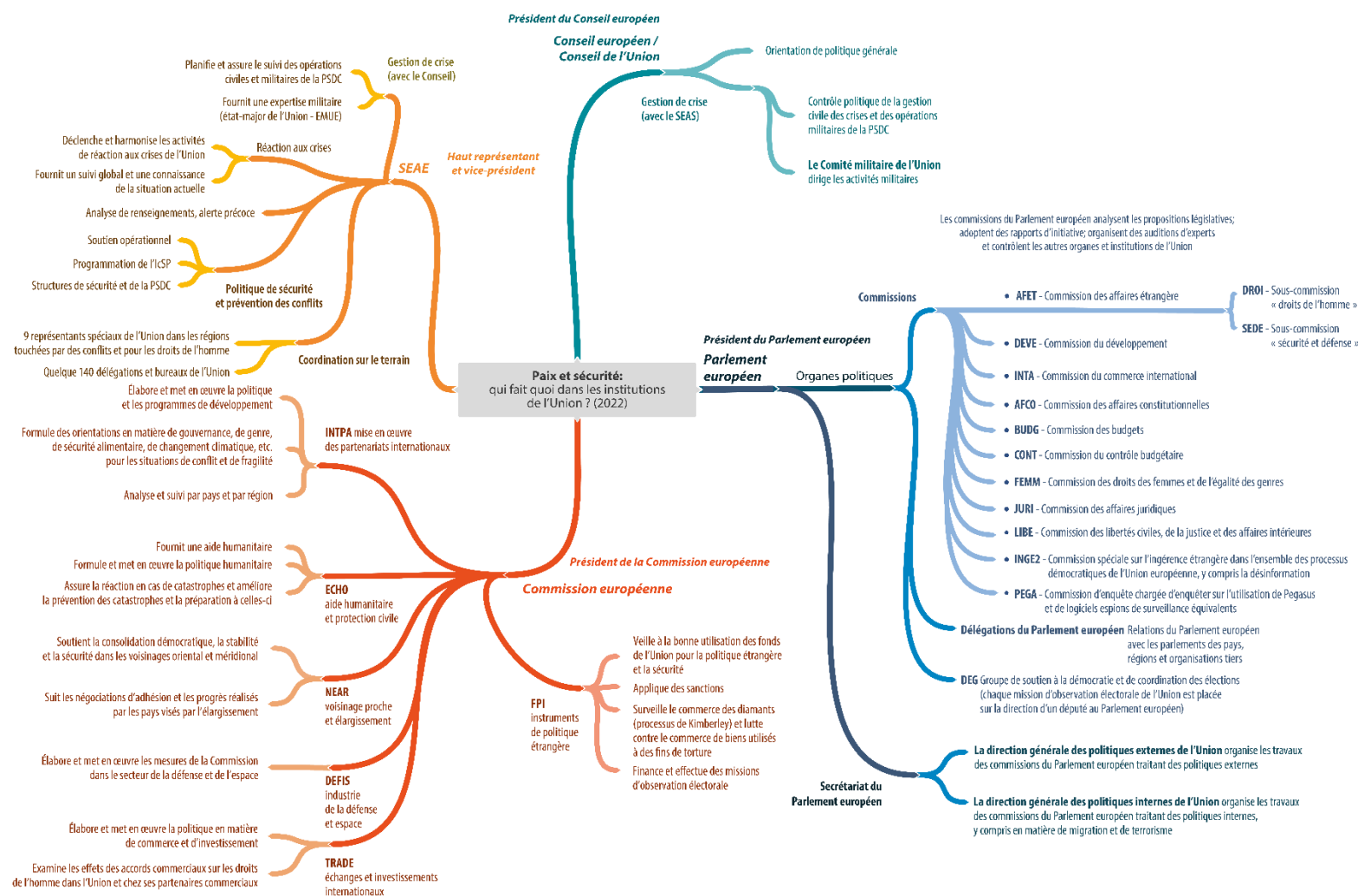
²⁸ Idem, [The value of Europe: Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell on Europe Day](#), mai 2022.

d'avantage sur la politique de sécurité et de défense, la boussole stratégique complète la SGUE en fournissant une analyse des menaces partagées, telle que mentionnée ci-dessus, ainsi qu'en mettant en avant les plans d'action essentiels pour préserver la paix et atténuer les menaces.

En vue de mettre en œuvre ses objectifs stratégiques pour la poursuite de la paix et de la sécurité, l'Union européenne mobilise de façon cohérente et coordonnée tous les outils dont elle dispose, afin de renforcer tous les aspects de la politique étrangère en accord avec ses valeurs. La coordination et la cohérence dans l'action extérieure sont les grandes priorités de la «Commission géopolitique» prônée par M^{me} von der Leyen. 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 SEAE²⁹. 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 globale de l'Union. Pour atteindre cet objectif, la mobilisation et la coopération de tous les acteurs, institutions et instruments de l'Union sont indispensables à l'établissement de la paix et de la sécurité (voir figure 8).

²⁹ E. Bassot, [The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

Figure 8 – Paix et sécurité: qui fait quoi au sein des institutions de l'Union?



Source des données: [Commission européenne](#), 2015, avec des mises à jour à partir des sites internet pertinents de l'Union, 2021; [Organisation du Parlement européen](#), 2018; [IUSUE](#), 2017.

1.3.1. Les sanctions à la loupe: fonctionnement des sanctions de l'Union visant à promouvoir les objectifs de paix et de sécurité

L'un des outils de la politique extérieure de l'Union qui a bénéficié d'une attention accrue dans le contexte de la guerre de la Russie contre l'Ukraine est la possibilité [d'imposer des sanctions](#). Les

Figure 9 – Trois grandes catégories de sanctions

- | | | |
|---|--|---|
| <p>1 L'Union européenne met en œuvre les sanctions obligatoires adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies.</p> | <p>2 L'Union peut également adopter des sanctions autonomes qui vont au-delà des sanctions des Nations unies et qui sont alors qualifiées de mesures supplémentaires.</p> | <p>3 Enfin, l'Union européenne peut adopter des sanctions autonomes qui sont appliquées même en l'absence de sanctions des Nations unies. Ces mesures peuvent être utilisées dans des situations où le Conseil de sécurité des Nations unies ne parvient pas à une position commune.</p> |
|---|--|---|

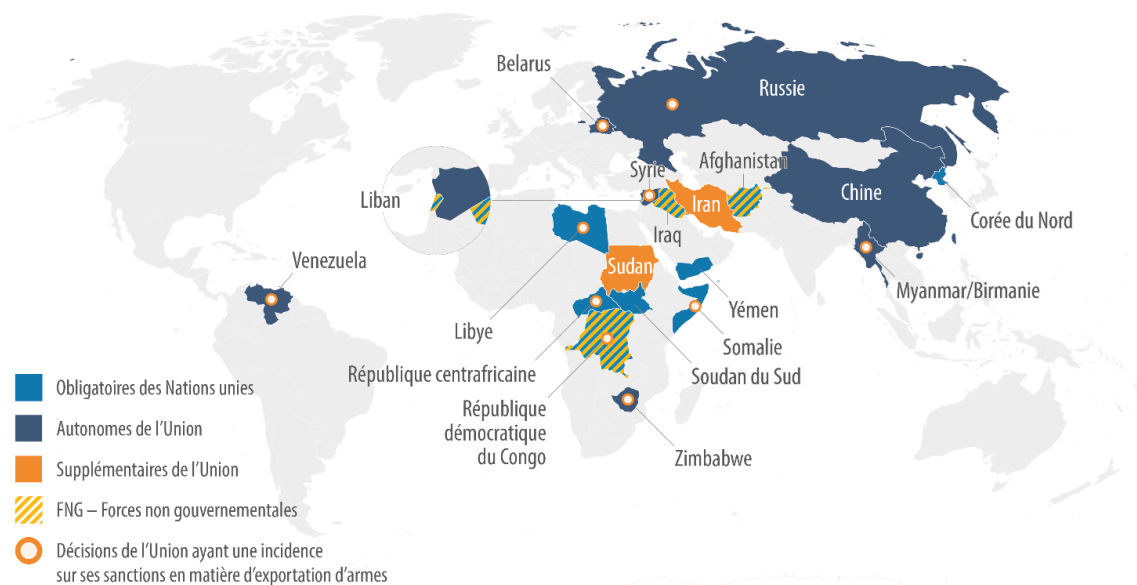
Sources: EPRS.

sanctions, ou mesures restrictives, sont l'un des instruments dont dispose l'Union pour promouvoir les objectifs de la PESC. Il s'agit d'un instrument de nature diplomatique ou économique qui vise à induire un changement dans des activités ou des politiques telles que des violations du droit international

ou des droits de l'homme ou des politiques non conformes à l'état de droit ou aux principes démocratiques.

Les sanctions 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.

Figure 10 – Embargos sur les armes appliqués par l'Union



Source des données: [EU Sanctions Map](#), consultée en mai 2022

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 sur le plan intérieur 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.

Les sanctions de l'Union contre la Russie

Depuis l'agression injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine en février 2022, l'Union a [adopté](#) six trains de mesures, les 23 février, 25 février, 2 mars, 15 mars, 8 avril et 3 juin 2022. Les mesures [vont](#) de sanctions ciblées à l'encontre de 1 158 personnes et 98 entités jusqu'à des restrictions appliquées à des secteurs économiques essentiels, et consistent en:

- Des gels d'avoirs et des interdictions de visa à l'encontre de personnes qui ont activement participé à saborder l'intégrité et la souveraineté territoriales de l'Ukraine. Parmi les personnes concernées se trouvent le président russe Vladimir Poutine, le ministre de la défense Sergey Shoigu et le ministre des affaires étrangères Sergey Lavrov, des membres du gouvernement russe et de la Douma, des officiers et du personnel militaires, des propagandistes, des hommes d'affaires et des oligarques (dans les secteurs de la finance, de l'énergie, du numérique et de la métallurgie).
- Des [sanctions financières](#) qui comprennent des interdictions de transactions avec des banques contrôlées par l'État et certaines entreprises détenues par l'État, une interdiction des dépôts supérieurs à 100 000 € émis depuis la Russie vers des banques européennes, une interdiction des transactions depuis des comptes domiciliés dans des banques de l'Union appartenant à des clients russes et la fourniture de services de notation de crédit à toute personne ou entité russe; l'interdiction de la vente de titres libellés en euros à des clients russes et des transactions avec la [banque centrale russe](#), ainsi que l'exclusion de plusieurs banques du système de messagerie financière [SWIFT](#).
- Des interdictions d'exportation comprenant le transfert d'armes, de marchandises et de technologies avancées vers la Russie, par exemple des semiconducteurs, des équipements aéronautiques, de la technologie en matière de navigation maritime et de radiocommunication; la vente de carburéacteur, d'aéronefs et de pièces détachées pour le secteur russe du transport aérien; la vente de produits de luxe, notamment certains vins, spiritueux et pierres précieuses d'une valeur supérieure à [300 €](#) ainsi que de voitures, bateaux et avions d'une valeur supérieure à [50 000 €](#).
- L'interdiction des importations de biens et de produits russes, par exemple le charbon et d'autres combustibles fossiles solides, le fer, l'acier, le bois, le ciment, les fruits de mer et les spiritueux.
- L'interdiction aux avions et aux jets privés russes de pénétrer dans l'espace aérien de l'Union et aux navires battant pavillon russe de pénétrer dans les ports de l'Union. L'interdiction aux entreprises de transport routier russes de transporter des marchandises dans l'Union.
- La suspension de la radiodiffusion, dans l'Union, des médias de propagande détenus par l'État russe, à savoir Russia Today, Sputnik, Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 et TV Centre International.
- Une interdiction de l'importation de pétrole brut russe et des produits pétroliers raffinés a été introduite avec la sixième série de sanctions. Le processus de sortie de la dépendance énergétique prendra de six mois pour le pétrole brut à huit mois pour les produits pétroliers raffinés.

La sixième série de sanctions vise à [entraver](#) les avancées économiques et technologiques de la Fédération de Russie sur le long terme et, par contrecoup, sa capacité à financer des guerres. De nombreuses exceptions ont été accordées pour l'aide humanitaire et le transport de nourriture.

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-Qaida et l'EIL/Daech, ainsi que contre les entités qui y sont liées. Le Conseil de l'Union européenne décide à intervalles réguliers si les sanctions imposées par l'Union 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. Traditionnellement, la plupart des programmes de sanctions de l'Union européenne ont une portée géographique et s'appliquent donc à des personnes et à des organisations liées à un pays particulier. Cependant, l'Union dispose également de quatre programmes thématiques à portée internationale. Le plus récent, adopté en décembre 2020, couvre un large éventail de [violations des droits de l'homme](#). Les trois autres programmes concernent le [terrorisme](#), l'[utilisation d'armes chimiques](#) et les [cyberattaques](#).

Effets des sanctions sur la Russie

Le gouvernement russe a [adopté](#) plusieurs mesures, y compris le contrôle des capitaux, l'augmentation des taux d'intérêt et l'approvisionnement des banques en liquidité, afin de stabiliser l'économie et de ramener le rouble à un niveau d'avant la guerre. Les sanctions ont cependant contribué à [l'augmentation](#) des prix, à une hausse de [l'inflation](#) (de 8,7 % en janvier 2022 à 17,1 % en mai) et à une diminution du taux de croissance du [PIB](#) russe de 5,6 % en janvier 2022 à 3 % en avril 2022. Les perspectives initiales d'effondrement de la monnaie et de l'économie russes (le président américain Joe Biden [publiait sur twitter](#), le 26 mars 2022, que «le rouble s'était retrouvé presque immédiatement réduit à néant») ne se sont cependant pas concrétisées. Au contraire, entre le 24 février 2022 et le 24 juin 2022, le rouble russe s'est [apprécié](#) de 62 % par rapport à l'euro et de 66 % par rapport au dollar américain.

En outre, depuis l'adoption des sanctions, la Russie a été confrontée à des [pénuries](#) des produits de consommation quotidienne et des technologies nécessaires au développement de certains secteurs. Par exemple les usines, y compris les usines automobiles, ont [cessé](#) leur activité à cause de l'indisponibilité de pièces jusqu'alors importées, les aéroports ont arrêté de fonctionner et le chômage augmente au fur et à mesure que les entreprises étrangères [cessent](#) leurs activités en Russie. Par ailleurs, le commerce est significativement [réduit](#) et la valeur des importations en 2022 devrait diminuer de 25 %.

Les experts [estiment](#) qu'en raison des sanctions introduites par les pays occidentaux, environ la moitié des réserves de la Russie, qui représentent en tout 630 milliards de dollars, demeurent inaccessibles. La banque centrale russe peut néanmoins encore accéder à ses réserves d'or et à 13 % de ses réserves, détenues en yuan chinois. Certains acteurs [ont proposé](#) de saisir les actifs gelés détenus par la banque centrale russe, mais la secrétaire américaine au Trésor et ancienne présidente de la réserve fédérale (2014-2018), Janet Yellen, [a déclaré](#) le 18 mai 2022 qu'il «serait à l'heure actuelle illégal, aux États-Unis, que le gouvernement saisisse ces actifs».

1.3.2. Travailler pour la paix 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](#) (Robert Kaplan). 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. Les crises et les conflits en cours aux frontières de l'Union, ainsi que la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, viennent rappeler l'importance des liens entre la sécurité de l'Union et celle de ses voisins. 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, ou encore davantage, 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](#), 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 ouverte aux Balkans occidentaux et, dans le cadre de sa [stratégie d'élargissement pour les Balkans occidentaux](#), la Commission a offert aux six pays de la région une «perspective d'élargissement crédible». Le 25 mars 2020, le Conseil a ouvert les négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord³⁰. Le commissaire au voisinage et à l'élargissement, Olivér Várhelyi, a annoncé une [méthode d'élargissement révisée](#), dont l'objectif est de renforcer le processus en améliorant les outils permettant de faire avancer les réformes, notamment en ce qui concerne l'état de droit et l'économie. Les négociations d'adhésion seront ainsi plus crédibles, plus prévisibles, plus dynamiques et guidées par une orientation politique plus forte³¹. 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. En octobre 2020, à la suite du sommet UE-Balkans occidentaux de Zagreb, la Commission a adopté un [plan économique et d'investissement](#) pour les Balkans occidentaux, dont l'enveloppe financière s'élève à 9 milliards d'euros et susceptible d'avoir un [effet de levier](#) sur les investissements allant jusqu'à 30 milliards d'euros, afin de soutenir la reprise et la convergence de l'économie. La coopération régionale et les relations de bon voisinage étant des éléments essentiels du processus d'adhésion à l'Union européenne pour tous les pays des Balkans occidentaux, l'Union soutient le dialogue entre Belgrade et Pristina et d'autres initiatives régionales³².

Le sommet annuel UE-Balkans occidentaux s'est tenu à Bruxelles le 23 juin 2022. Il a permis de [réaffirmer](#) «l'attachement total et sans équivoque à la perspective de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE» et de réitérer l'appel à accélérer le processus d'adhésion. Le sommet a également constitué l'occasion de rappeler qu'il est urgent de réaliser des progrès tangibles dans le règlement des différends bilatéraux et régionaux qui subsistent, en particulier dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina sur la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo. Le veto de la Bulgarie a cependant empêché le lancement des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. En outre, la proposition de la Commission visant à lever l'obligation de visa pour les citoyens kosovars est toujours en suspens au Conseil. La Commission maintient son [évaluation](#) de juillet 2018 selon laquelle le Kosovo a rempli tous les critères de référence en matière de libéralisation du régime des visas. Face à une frustration croissante et à une fatigue vis-à-vis de l'élargissement dans la région, certains auteurs avancent que l'Union pourrait adopter un nouveau

³⁰ [Conclusions du Conseil](#) sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association – Albanie et République de Macédoine du Nord, 25 mars 2020.

³¹ B. Stanicek, [A new approach to EU enlargement](#), EPRS, Parlement européen, mars 2020.

³² B. Stanicek, [Belgrade-Pristina dialogue: The rocky road towards a comprehensive normalisation agreement](#), EPRS, Parlement européen, mars 2021.

mécanisme d'adhésion à l'Union, graduel ou par étapes, qui permettrait d'augmenter les financements de l'Union avant la conclusion du processus³³.

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 du sud et de l'est de la Méditerranée, notamment au moyen de l'[instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde](#) (instrument IVCDI – Europe dans le monde) du CFP actuel, entré en vigueur en juin 2021. En outre, les pays de l'élargissement bénéficieront de quelque 12,9 milliards d'euros provenant des [fonds de l'instrument de préadhésion](#) (IAP III). Le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) restera le bras financier du [plan d'investissement extérieur de l'UE](#), qui couvre les investissements dans le voisinage de l'Union et en Afrique. Des instruments financiers innovants, tels que la [facilité européenne pour la paix](#), visent à contribuer à la stabilisation du voisinage en finançant des programmes de défense et d'installations médicales en [Bosnie-Herzégovine](#) (16 millions d'euros) et en [Ukraine](#) (2 milliards d'euros). Malgré le soutien de l'Union, la situation dans plusieurs pays des Balkans, et en particulier en Bosnie-Herzégovine, demeure fragile, à cause de la paralysie des réformes électorales et constitutionnelles³⁴. Étant donné que l'IVCDI – Europe dans le monde regroupe 11 instruments financiers du précédent CFP et englobe une série de programmes bilatéraux et thématiques, le principal enjeu sera de déterminer comment il pourra apporter un effet de renforcement positif cohérent et un effet de levier.

Le 28 février 2022, le président Volodymyr Zelensky a [annoncé](#) que l'Ukraine demandait officiellement son «adhésion immédiate à l'Union européenne au moyen d'une nouvelle procédure spéciale». En réponse, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a [exprimé](#) son soutien à l'adhésion de l'Ukraine. Emboîtant le pas à l'Ukraine, la [Géorgie](#) et la [Moldavie](#) ont signé des demandes d'adhésion à l'Union. Le 10 mars 2022, le Conseil de l'Europe a [reconnu](#) les aspirations européennes et le choix européen de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie, et le 8 avril 2022, la présidente von der Leyen a [déclaré](#) que la Commission allait préparer un avis sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne³⁵. Les [avis](#) de la Commission recommandent l'octroi du statut de candidats à l'adhésion de l'[Ukraine](#) et de la [Moldavie](#), tout en soulignant la nécessité d'accélérer les réformes, en particulier contre la corruption et dans le secteur de la justice, car «à l'heure actuelle, le pouvoir judiciaire [en Ukraine] continue d'être considéré comme l'une des institutions inspirant le moins confiance et les moins crédibles». La [résolution](#) du Parlement européen sur les conséquences sociales et économiques de la guerre russe en Ukraine pour l'Union européenne, adopté en mai 2022, soutient la demande de l'Ukraine auprès de l'Union, ainsi que l'aide financière à la reconstruction du pays. Le 23 juin 2022, le Conseil européen a [reconnu](#) la perspective européenne de l'Ukraine, de la République de Moldavie et de la Géorgie. Le Conseil européen a décidé d'accorder le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la République de Moldavie et s'est dit prêt à accorder le statut de pays candidat à la Géorgie une fois que les priorités énoncées dans l'[avis](#) de la Commission sur la demande d'adhésion de la Géorgie auront été prises en considération.

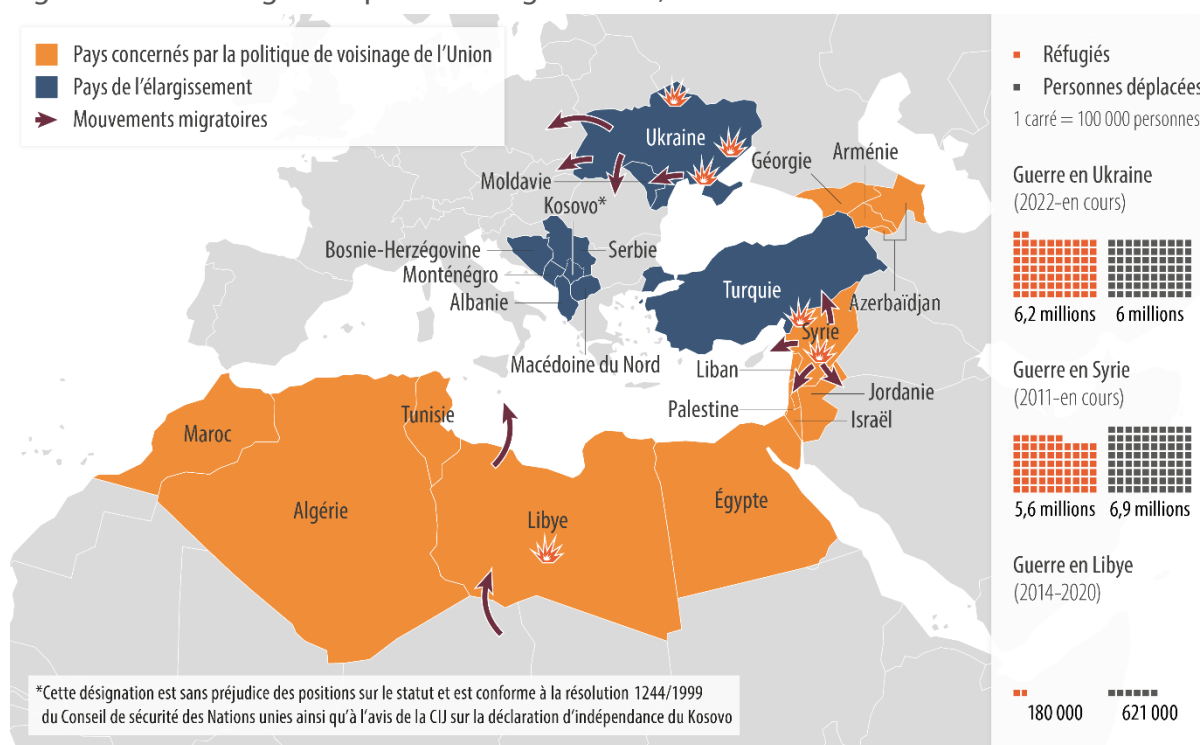
³³ P. Mirel, [In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase](#), Fondation Robert Schuman, mai 2022.

³⁴ B. Stanicek, [Bosnie-Herzégovine - Réformes électorales et constitutionnelles: analyse politique et juridique de l'affaire Ljubić et décisions juridiques connexes](#), EPRS, Parlement européen, avril 2022.

³⁵ Voir B. Stanicek, «Une Europe plus forte sur la scène internationale», dans E. Bassot, [Les six priorités de la Commission von der Leyen: État des lieux à l'approche de la mi-mandat de la Commission](#), EPRS, Parlement européen, mars 2022.

Le voisinage méridional est confronté aux difficultés les plus importantes qu'il ait connues depuis des décennies, combinant menaces sécuritaires, ralentissement économique et tensions sociales. La guerre en Ukraine et les [prix historiquement élevés des produits de base agricoles](#) présagent d'autres déséquilibres politiques et sociaux en Méditerranée et au-delà, où les pays sont largement dépendants des importations depuis l'Ukraine et la Russie. L'[Égypte](#) importe plus de 60 % de son blé, ce qui en fait le plus gros importateur mondial, et en 2021, les exportations russes et ukrainiennes représentaient plus de 80 % de ses importations³⁶. Certains pays, comme la [Libye](#) et la [Tunisie](#), traversent également des crises institutionnelles et démocratiques. En février 2021, dans le cadre du [partenariat renouvelé avec le voisinage méridional](#), il a été convenu de l'attribution d'une enveloppe pouvant atteindre 7 milliards d'euros au titre de l'[IVDCI – Europe dans le monde](#) doté de 79,5 milliards d'euros, comprenant des garanties et un financement mixte du FEDD+ au titre de la plateforme d'investissement pour le voisinage, afin de contribuer à la mobilisation d'investissements privés et publics à hauteur de 30 milliards d'euros. La diversification économique, la coopération régionale et une meilleure intégration des jeunes restent des priorités. Le programme se concentre sur la paix et la sécurité, l'un de ses cinq domaines clés, dans le but d'aider les pays à relever les défis en matière de sécurité et à trouver des solutions aux conflits en cours.

Figure 11 – Voisinage européen et élargissement, 2022



Source des données: Commission européenne ([politique européenne de voisinage](#), [politique d'élargissement](#)), [Conclusions du Conseil européen](#) du 23 juin 2022, [UNHCR](#), 2022.

1.3.3. 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 dans le monde 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 ses États membres, l'Union européenne est l'un des principaux pourvoyeurs d'aide publique au développement, le premier donateur en matière d'aide

³⁶ Voir B. Stanicek, [Egypt's foreign policy within a challenging regional context](#), EPRS, Parlement européen, octobre 2021.

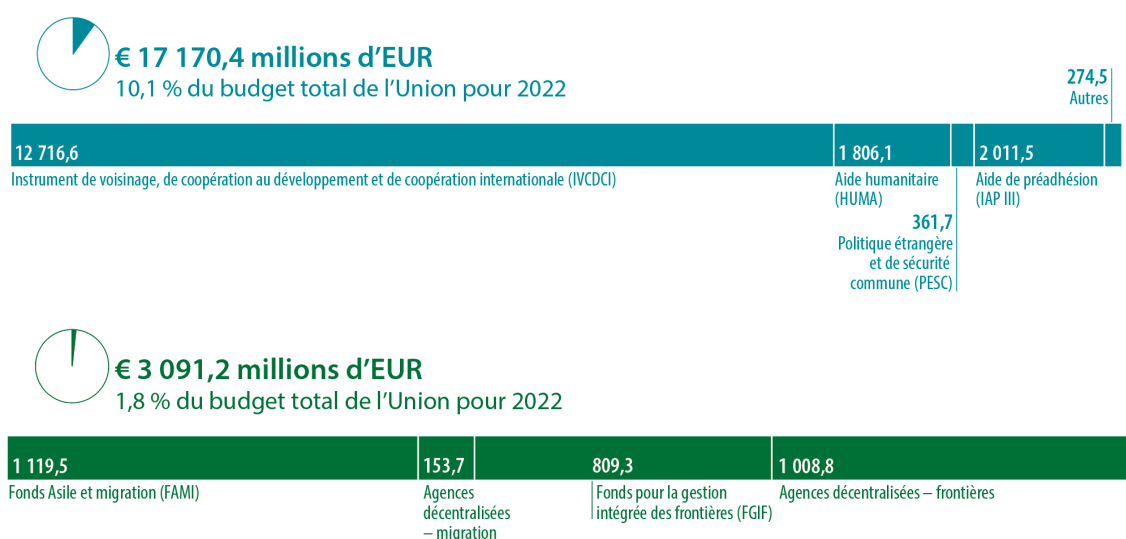
humanitaire, et l'un des principaux partenaires commerciaux et investisseurs étrangers³⁷ pour nombre de ses partenaires.

Budget de l'Union européenne pour 2022

Le début du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 coïncide avec le lancement de l'instrument Next Generation EU, qui vise à soutenir la relance à la suite de la pandémie et à contribuer à l'amélioration de la résilience de l'Union. Le budget annuel 2022 de l'Union, deuxième budget au titre du CFP 2021-2027, est établi à 169,51 milliards d'euros en autorisations d'engagement [1,14 % du revenu national brut (RNB) de l'UE-27] et à 170,60 milliards d'euros en crédits de paiement. De tels montants correspondent, en prix courants, à une augmentation de 1,6 % des engagements par rapport au budget annuel 2021. Les priorités politiques du budget de l'Union 2022, comme pour le budget 2021, doivent être adaptées en fonction de l'évolution et de la gravité de la situation. À la différence de la pandémie, la crise nécessite cette fois-ci un ajustement budgétaire directement lié à la situation de la paix et de la sécurité à la frontière de l'Union, à savoir la guerre en Ukraine. Les ajustements nécessaires pour répondre à une situation sécuritaire complexe sont néanmoins restreints par, d'une part, la flexibilité limitée du budget de l'Union en soi et, d'autre part, par le fait que le budget de l'Union est surtout centré sur les politiques internes de l'Union.

En 2022, la rubrique 6 «Le voisinage et le monde» représente 17 170 millions d'euros en crédits d'engagement, répartis principalement entre la coopération au développement et l'aide humanitaire. Sur la dotation totale de la rubrique, 12 717 millions d'euros sont consacrés à l'instrument principal, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI), qui englobe les actions de l'Union à très large portée géographique et thématique, y compris des questions telles que le changement climatique, la migration, les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, et la sécurité. Grâce à une enveloppe d'un montant de 1,8 milliard d'euros, l'Union fournit une aide pour sauver et préserver

Figure 12 – Budget de l'Union européenne pour 2022, centrée sur l'action extérieure



Sources: EPRS, Economic and Budgetary outlook for the European Union, 2022.

³⁷ [Un budget de l'UE pour l'avenir. Volume 20. Fiches d'information sur les Propositions sectorielles](#), Commission européenne, 2018.

des vies, prévenir et atténuer les souffrances humaines et préserver l'intégrité et la dignité des populations touchées par les catastrophes naturelles ou les crises d'origine humaine.

La migration, la gestion des frontières et la sécurité constituent toujours des priorités de financement dans le budget 2022 et relèvent de la rubrique 4 «Migration et gestion des frontières», liée aux politiques internes. La rubrique est l'une des moins dotées du CFP, avec 3 091 millions d'euros en 2022, mais elle finance une action sans cesse plus importante de l'Union dans des domaines tels que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, la migration et l'asile, principalement au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)³⁸.

Le 18 mai 2022, la Commission européenne et le Haut représentant ont présenté une analyse des déficits d'investissement de l'Union dans le domaine de la défense et proposé des mesures et des actions supplémentaires pour renforcer sa base industrielle et technologique de défense³⁹. Il s'agit de réagir aux récentes augmentations des dépenses militaires des États membres et de préconiser une action plus ferme de l'Union dans le domaine de la défense. Les trois principaux déficits d'investissement dans le domaine de la défense concernent les déficits dans les dépenses, les déficits industriels et les déficits en matière de capacités. Les mesures pour y remédier mettent l'accent sur l'acquisition conjointe d'équipements militaires, sur une programmation stratégique permettant de fixer des priorités plus claires et sur le soutien à la base industrielle européenne, y compris le renforcement du cadre européen de recherche et développement (R&D) dans le domaine de la défense, les capacités de production industrielle et le [Fonds européen de la défense](#) (FED). Un instrument à court terme de l'Union visant à renforcer les capacités industrielles de défense par la passation conjointe de marchés sera proposé en vue d'une adoption accélérée, afin d'aider les États membres à combler les déficits les plus urgents et les plus critiques. La Commission est prête à engager 500 millions d'euros sur le budget de l'Union, sur deux ans, afin d'inciter les États membres à répondre à ces besoins de manière collaborative.

Facilité européenne pour la paix

Opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2021, la [facilité européenne pour la paix](#) (FEP) est un instrument en dehors du budget de l'Union qui fournit des moyens financiers pour la réalisation d'actions opérationnelles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et qui ne peuvent pas être financées au titre des traités de l'Union. Elle concerne également l'aide à des partenaires étrangers, y compris par la fourniture d'une assistance en matière de formation, de logistique et d'équipements militaires létaux. Elle vise à améliorer la capacité de l'Union à prévenir les conflits, à consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale. Elle remplace et élargit les anciens instruments dans ce domaine, le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

Le budget de la PEF est plafonné à 5,69 milliards d'euros en prix courants pour 2021-2027, avec un plafonnement annuel prévisionnel de 420 millions d'euros en 2021, s'élevant jusqu'à 1 132 millions d'euros en 2027⁴⁰. Chaque État membre contribue au [budget de la PEF](#) à hauteur d'un montant calculé en fonction de la clé de répartition du revenu national brut (RNB)⁴¹. Les mesures d'assistance

³⁸ A. D'Alfonso, A. Delivorias, M. Höflmayr, K. Kowald, M. Pari et M. Sapala, avec N. Foukalova, [Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2022](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2022.

³⁹ [L'UE intensifie son action pour renforcer ses capacités et sa base industrielle et technologique de défense](#), Commission européenne, 2022.

⁴⁰ B. Bilquin, [The European Peace Facility: A new tool in action](#), EPRS, Parlement européen, février 2022.

⁴¹ B. Immenkamp, [European Peace Facility Investing in international stability and security](#), EPRS, Parlement européen, 2021.

adoptées jusqu'à présent au titre de la PEF couvrent trois régions: le voisinage oriental, les Balkans occidentaux et l'Afrique.

Dans le voisinage oriental, la part la plus importante du financement de la PEF s'adresse aux forces armées ukrainiennes, qui reçoivent 2 milliards d'euros sous la forme d'équipement militaire afin d'aider l'Ukraine à défendre son territoire et sa population contre la récente agression russe, tandis que 31 millions d'euros sont destinés aux hôpitaux de campagne et au matériel médical, aux équipements de déminage et du génie, à la mobilité sur le terrain, à un soutien logistique et à la cyberdéfense. Les forces de défense géorgiennes reçoivent également un financement pour du matériel médical (12,75 millions d'euros), de même que les forces armées de la République de Moldavie (7 millions d'euros).

Dans les Balkans occidentaux, les forces armées de la Bosnie-Herzégovine reçoivent 10 millions d'euros dans le cadre de la PEF pour le financement d'équipement de déminage, de véhicules de transport et de transport sanitaire. La task force médicale des Balkans, qui comprend les unités médicales des forces armées d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine du Nord et de Serbie, a reçu [6 millions d'euros](#).

En Afrique, le financement concerne soit la fourniture d'équipement militaire en lien avec des missions/opérations de la PSDC, soit la poursuite du soutien aux composantes militaires des opérations de soutien de la paix conduites par l'Afrique. Au titre de ce dernier financement, les forces armées mozambicaines/mission de formations de l'Union au Mozambique ont bénéficié de 89 millions d'euros et les forces armées maliennes/mission de formation au Mali ont, pour leur part, reçu 24 millions d'euros. Des programmes généraux en soutien à l'Union africaine en 2022-2024 ont quant à eux été abondés à hauteur de 600 millions d'euros.

Réponse de l'Union européenne à la guerre menée par la Russie en Ukraine

Depuis 2014, l'Union a fourni plus de 17 milliards d'euros d'assistance macrofinancière (AMF) en soutien à la mise en œuvre d'un [programme de réformes](#) en Ukraine⁴². À la suite du lancement de la guerre contre l'Ukraine par la Russie en 2022, certains des programmes existants ont été recentrés et de nouvelles initiatives voient le jour, une orientation qui reflète les efforts de l'Union pour tirer au maximum parti de la flexibilité du budget de l'Union. Une AMF d'urgence supplémentaire de 1,2 milliard d'euros est prévue en soutien à l'Ukraine pour répondre à ses besoins de financement et soutenir sa résilience économique et sa stabilité⁴³.

À la suite de l'invasion russe en Ukraine, le Conseil européen a adopté plusieurs [décisions](#) visant à soutenir l'Ukraine, la première d'entre elles étant le lancement de la FEP. L'assistance de la FEP se divise en deux volets: le premier est constitué de 450 millions d'euros destinés au financement des armes létales et de l'assistance (avec le soutien de tous les États membres, à l'exception de l'Autriche, de l'Irlande et de Malte); le second accorde 50 millions d'euros en soutien aux forces armées ukrainiennes, par la fourniture d'équipement et de matériel, tels que des protections personnelles, des trousseaux de secours et du carburant. Tous les États membres participent aux mesures de la FEP⁴⁴.

Le 4 mars 2022, le Conseil européen a adopté une [décision d'exécution](#) qui octroie une protection temporaire aux personnes déplacées ayant dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé ainsi qu'une aide rapide et effective et une protection temporaire au sein de l'Union.

⁴² [Aide de l'UE à l'Ukraine](#), Commission européenne, 2022.

⁴³ [L'UE verse 300 millions d'euros d'assistance macrofinancière d'urgence à l'Ukraine](#), Commission européenne, 2022.

⁴⁴ S. Mazur, [Russia's war on Ukraine: EU budget response](#), EPRS, Parlement européen, 2022.

Grâce au mécanisme de protection civile, l'Union a également fourni une aide à l'Ukraine, soit adressée directement, soit par l'intermédiaire de plateformes logistiques situées en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie. Cette aide inclut la fourniture de l'équivalent de 10 millions d'euros de matériel au titre des [réserves médicales rescEU](#), notamment des trousseaux de premiers secours, des vêtements de protection, des désinfectants, des tentes, des équipements de lutte contre l'incendie, des groupes électrogènes et des pompes à eau⁴⁵.

Le 24 mars 2022, la Commission européenne a annoncé⁴⁶ une aide d'urgence supplémentaire de 550 millions d'euros, qui comprend 93 millions d'euros destinés à des programmes d'aide humanitaire pour aider les civils à quitter l'Ukraine (85 millions d'euros pour l'Ukraine et 8 millions d'euros pour la Moldavie), 330 millions d'euros attribués à un programme d'aide d'urgence, notamment pour aider à un accès sûr aux biens et aux services de base, l'équivalent de 250 millions d'euros d'aide en nature par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union et l'équivalent de plus de 10 millions d'euros d'aide supplémentaire en réserves médicales rescEU⁴⁷.

Au cours de la réunion du 24-25 mars 2022, le Conseil a approuvé la fondation d'un fonds fiduciaire de solidarité avec l'Ukraine⁴⁸. Pour sa part, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a distribué un paquet «résilience économique» de 2 milliards d'euros pour soutenir les citoyens, les entreprises et les pays touchés par la guerre en Ukraine⁴⁹.

Le 18 mai 2022, à la suite de la demande du Conseil européen de réagir aux conséquences de la guerre en Ukraine, la Commission européenne a présenté des plans pour une action immédiate de l'Union afin de remédier au déficit de financement de l'Ukraine et de soutenir sa reconstruction sur le long terme. Dans la mesure où l'agression russe se poursuit, l'ensemble des besoins de l'Ukraine pour sa reconstruction n'est pas encore connu et il importe de planifier une aide adaptée à moyen et long terme. La Commission a donc envisagé de proposer d'accorder à l'Ukraine une assistance macrofinancière supplémentaire en 2022 sous la forme de prêts s'élevant jusqu'à 9 milliards d'euros, que viendront compléter les aides fournies par d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, y compris le G7. Cette assistance sera versée par tranches, avec des échéances à très long terme et des taux d'intérêt préférentiels grâce à la garantie fournie par le budget de l'Union. Il faudra néanmoins que les États membres s'accordent pour rendre possibles des garanties supplémentaires⁵⁰.

1.4. Évaluation des menaces pour la paix – 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 découle d'un continuum entre guerre interétatique et perception positive du public. L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) soutient que 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 grand nombre de dimensions. Par exemple, l'indice relatif à la paix positive (PPI) de l'IEP prend en considération 24 indicateurs, comprenant les

⁴⁵ [Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes: Fiche info Ukraine](#), Commission européenne, 2022.

⁴⁶ [Déclaration conjointe de la présidente von der Leyen et du président Biden](#), Commission européenne, 2022.

⁴⁷ [Solidarité de l'UE avec l'Ukraine](#), Commission européenne, 2022.

⁴⁸ [Conseil européen, 24-25 mars 2022](#), Conseil européen, 2022.

⁴⁹ R.Porter, [EBRD unveils €2 billion resilience package in response to the war on Ukraine](#), Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2022.

⁵⁰ [Communication: Ukraine relief and reconstruction](#), Commission européenne, 2022.

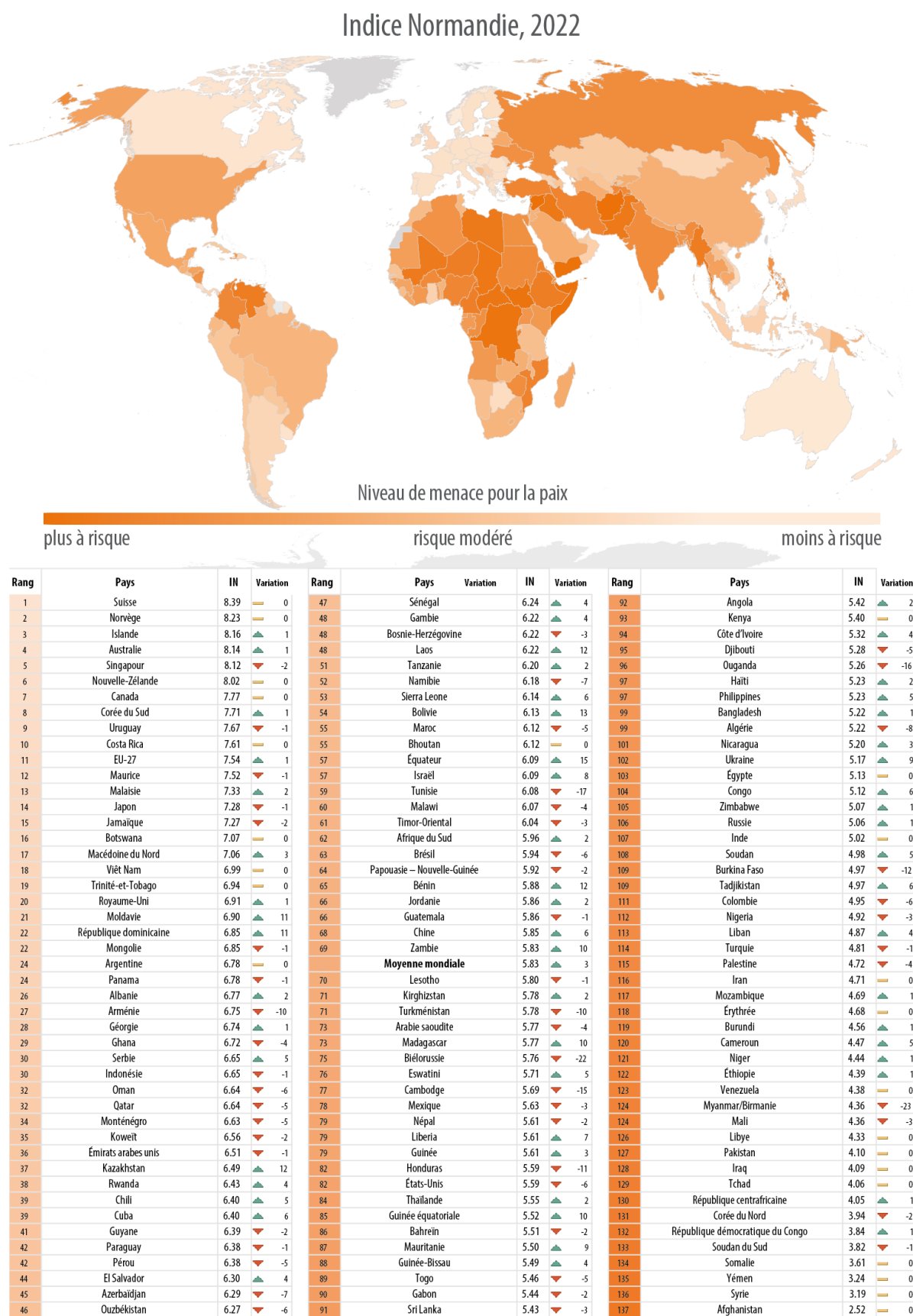
conflits en cours, l'acceptation des droits des autres et la sécurité sociétale⁵¹. Cet indice s'efforce d'aller au-delà d'une conception négative de la paix, comprise comme l'absence de guerre, afin de démontrer que la paix qualitative inclut un grand nombre de dimensions.

L'[indice Normandie](#), préparé chaque année 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'Union dans sa stratégie d'action extérieure. Comme décrit précédemment, 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, la sécurité énergétique, les États fragiles, les menaces hybrides, les conflits violents, la criminalité transfrontalière, les crises économiques, la cybersécurité, les armes de destruction massive (ADM), le changement climatique et la désinformation.

L'indice utilise neuf de ces onze menaces, auxquelles il 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 politiques de l'Union européenne peuvent se servir pour évaluer les pays les plus à risque dans le monde selon les critères retenus dans la stratégie globale de l'Union. Il ne s'agit pas d'un classement de pays en matière de paix, mais d'un classement des menaces spécifiques à la paix par pays (voir figure 13).

⁵¹ [Global Peace Index](#), Institut pour l'économie et la paix, 2017. Méthode: p. 114.

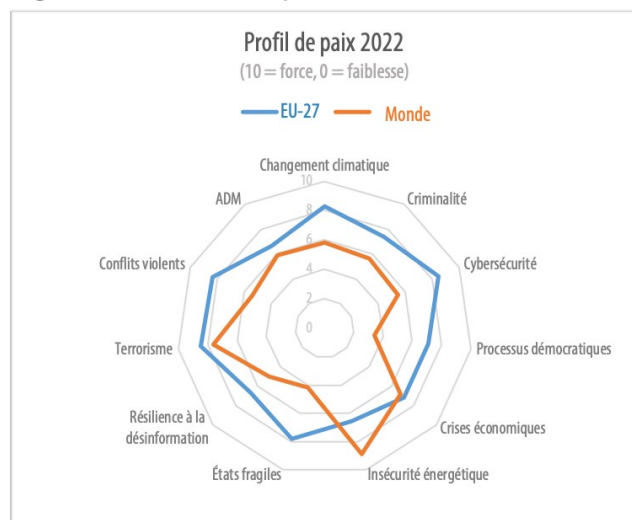
Figure 13 – Indice Normandie, 2022



Source des données: EPRS et IEP, 2022.

Comme l'atteste l'indice Normandie, selon le FEM, l'Europe se classe systématiquement comme la région la plus pacifique du monde⁵². En matière de paix positive, les 27 États membres de l'Union se classent dans les 45 premiers pays de la liste, avec un score de paix positive «très élevé» ou «élevé»⁵³.

Figure 14 – Profil de paix de l'EU-27



Sources: [Indice Normandie](#), 2022.

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. Dans le classement établi en 2022 par l'indice Normandie⁵⁴, l'EU-27 était la 12^e 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 (voir figure 14). Dans le contexte de la guerre menée par la Russie en Ukraine, cet aspect est devenu [crucial](#) à cause de la dépendance de l'Union vis-à-vis de la Russie en ce qui concerne le pétrole, et en particulier le gaz (voir le chapitre sur le défi que représente la sécurité énergétique dans la présente étude).

Dans le même temps, le voisinage de l'Union est encore le théâtre de conflits. Outre la

guerre en Ukraine, sur plus de 70 crises dans le monde suivies par le traqueur de conflits mondiaux [Crisiswatch](#) de l'International Crisis Group (ICG), plusieurs sont situées dans des pays négociant leur adhésion à l'Union européenne, ambitionnant d'y adhérer ou tenus par un accord d'association. Selon l'indice Normandie, outre l'Ukraine, plusieurs voisins de l'Union tels que la Turquie, l'Égypte et le Liban, sont gravement menacés. Cela signifie que l'Union européenne doit continuer d'apporter un soutien décisif à ces pays, car les menaces qui naissent au sein d'un pays ont tendance à s'étendre aux régions voisines.

⁵² [These are the world's most peaceful regions in 2020](#), Forum économique mondial, 2020.

⁵³ [Positive Peace Index](#), Institut pour l'économie et la paix, 2022.

⁵⁴ L'indice ne tient pas compte des effets de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine à cause du temps nécessaire à la collecte des données. Les scores de certains pays, en particulier ceux de l'Ukraine, doivent donc être envisagés dans cette perspective.

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

2.1.1. Guerre de la Russie contre l'Ukraine: le retour de la menace nucléaire

Les évolutions les plus marquantes en ce qui concerne les armes de destruction massive (ADM) au cours de ces derniers mois sont évidemment dues aux menaces répétées du pouvoir russe d'utiliser des armes nucléaires dans le cadre de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, lancée le 24 février 2022⁵⁵. Comme l'ont fait remarquer certains [experts](#), l'attaque de la Russie en Ukraine marque la première occurrence de l'utilisation du chantage nucléaire pour soutenir une invasion conventionnelle à grande échelle⁵⁶. Par ses actions, le président Poutine bafoue l'affirmation de la Russie, effectuée le [3 janvier 2022](#) aux côtés de quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (Chine, France, Royaume-Uni et États-Unis), selon laquelle les «armes nucléaires [...] doivent servir à des fins défensives, de dissuasion et de prévention de la guerre» et «qu'il est de la responsabilité première [des États dotés d'armes nucléaires] d'éviter une guerre entre [eux] et de réduire les risques stratégiques».

Le 1^{er} mars 2022, l'envoyée spéciale de l'Union pour la non-prolifération et le désarmement, Marjolijn van Deelen, a fermement condamné, au nom de l'Union, la menace brandie par le président Poutine de recourir à la force nucléaire, en la qualifiant «d'inacceptable, provocante, dangereuse et susceptible d'entraîner une escalade».

Pour de nombreux [observateurs](#), la [menace nucléaire](#) se trouve actuellement à son plus haut niveau depuis la crise des missiles de Cuba en 1962⁵⁷. Le gouvernement des États-Unis a réagi à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en mettant sur [pause](#) le [dialogue États-Unis-Russie sur la stabilité stratégique](#) lancé en juin 2021, avec pour objectif de préparer à l'avenir le terrain pour un contrôle des armes et des mesures de réduction des risques entre les deux pays. Le gouvernement russe, pour sa part, a [menacé](#) de se retirer d'accords majeurs conclus avec les pays occidentaux, [y compris](#) du traité sur des mesures visant de nouvelles réductions et limitations des armements stratégiques offensifs (Nouveau START), un accord pour la réduction des armes nucléaires signé avec les États-Unis en 2011 et seul traité bilatéral pour le contrôle des armes nucléaires actuellement en vigueur. Des [experts](#) reconnus s'inquiètent de ce que la Russie pourrait «se couper de tout ce qu'elle a accompli pour contrôler et limiter les armes nucléaires⁵⁸». Alors que la Chine prend des mesures pour augmenter considérablement son arsenal nucléaire et ses capacités militaires, des [experts](#) demandent que des efforts plus importants soient fournis pour associer la Chine aux négociations sur le contrôle des armes, notamment dans les pourparlers bilatéraux avec les États-Unis. Néanmoins, la Chine a pour l'instant manifesté peu d'intérêt pour de tels échanges.

Dans un contexte particulièrement inquiétant pour les efforts déployés en vue de mettre un terme à la prolifération des armes nucléaires, nombreux seront ceux à considérer que l'Ukraine paye un prix particulièrement élevé pour avoir abandonné son arsenal [nucléaire](#) de l'époque soviétique,

⁵⁵ *The Economist*, [Russia's invasion of Ukraine has eroded the nuclear taboo](#), 4 juin 2022.

⁵⁶ O. Meier, [Back to Basics: The Nuclear Order, Arms Control, and Europe](#), *Arms Control Today*, April 2022.

⁵⁷ J. Mecklin, ed., [At doom's doorstep: It is 100 seconds to midnight](#), Science and Security Board, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 20 janvier 2022; D. Kimball et K. Crandall Robinson, [Putin's Assault on Ukraine and Threat of a Wider War](#), 18 mars 2022.

⁵⁸ R. Gottemoeller, [How to Stop a New Nuclear Arms Race](#), *Foreign Affairs*, 9 mars 2022.

même si des [experts se contredisent](#) lorsqu'il s'agit de déterminer si l'Ukraine aurait pu faire usage de telles armes (de manière dissuasive). En 1991, le pays détenait le troisième arsenal nucléaire le plus important du monde. Cependant, en 1994, à l'issue de l'obtention de son indépendance de l'Union soviétique, l'Ukraine a transféré ses têtes nucléaires (dont on estime le nombre à 1 900) vers la Russie et rejoint le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (traité sur la non-prolifération – TNP) en tant qu'État partie dépourvu de l'arme nucléaire. En retour, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie ont fourni des gages de sécurité (entérinés par le [Mémoire de Budapest](#)) en ce qui concerne l'utilisation de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'Ukraine. Ces trois pays, y compris la Russie, ont explicitement promis de respecter la souveraineté de l'Ukraine et ses frontières existantes.

La menace nucléaire russe a des conséquences significatives sur la manière dont le monde voit les armes nucléaires. Si l'on associe cette nouvelle perspective à l'importance croissante que les États dotés de l'arme nucléaire attachent généralement aux armes nucléaires, des experts considèrent qu'il est probable que les efforts pour réduire le nombre d'armes nucléaires et pour stopper leur prolifération deviennent plus difficiles à fournir. Alors que les tenants du [traité sur l'interdiction des armes nucléaires](#) (TIAN) considèrent que l'interdiction inconditionnelle des armes nucléaires est la meilleure solution pour remédier aux dangers qu'elles constituent, il est prévisible que le soutien apporté au TIAN diminue dans le contexte actuel, notamment en Europe⁵⁹.

2.1.2. Autres développements

Une inquiétude tenace se manifeste également quant au fait que la Russie recoure aux armes chimiques et biologiques en Ukraine. L'Union a largement aidé l'Ukraine à se préparer à des attaques à base de substances chimiques, biologiques, nucléaires ou radioactives, en fournissant des équipements de protection et des médicaments (voir la section ci-dessous).

Dans un autre contexte, les espoirs soulevés au début 2022 par la perspective d'une relance de l'accord nucléaire avec l'Iran se sont [éteints](#) alors que les pourparlers s'enlisaient. Le gouvernement des États-Unis [prépare](#) à présent deux scénarios également probables: soit l'Iran accepte de nouveau de se conformer à l'accord nucléaire, soit aucun accord n'est finalement trouvé. Les experts soulignent également une inquiétude croissante vis-à-vis de l'intensification de l'ampleur et de la qualité des forces nucléaires de la Corée du Nord, notamment en ce qui concerne les [essais de missiles](#) que le gouvernement des États-Unis a qualifiés de «grave escalade».

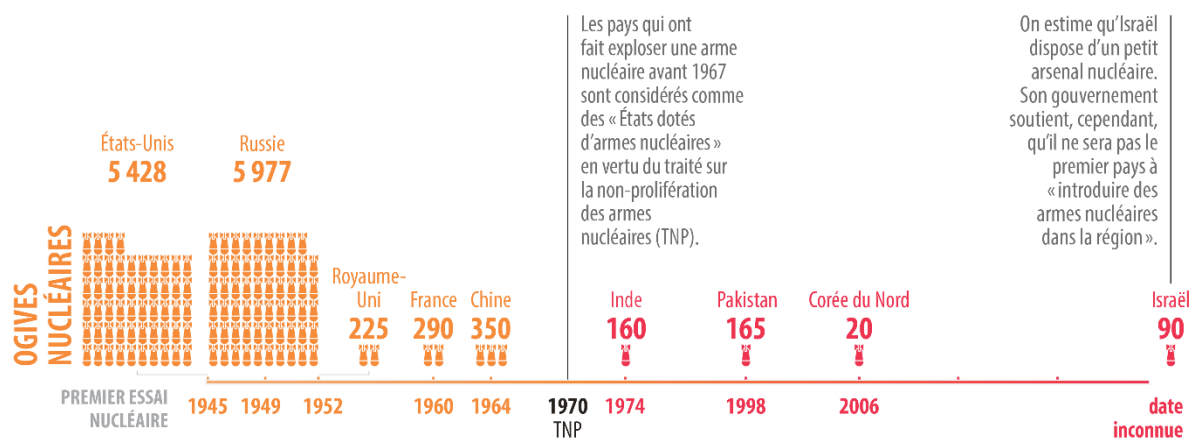
2.1.3. Les armes nucléaires dans le monde – une énergie nouvelle au service de la modernisation des arsenaux existants

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 du désarmement nucléaire en Russie et aux États-Unis, dans le cadre de trois traités sur la limitation des armements conclus depuis 1991, ainsi qu'à des réductions unilatérales de leur arsenal. Néanmoins, il existe encore environ [12 700 armes nucléaires dans le monde](#); parmi elles, 3 825 [seraient déployées](#) avec des forces opérationnelles, dont 2 000 maintenues en état d'alerte opérationnelle élevée, en particulier par les États-Unis et la Russie, prêtes à être utilisées à court terme. À eux deux, les États-Unis et la Russie possèdent encore quelque 11 405 ogives nucléaires déployées et stockées. En outre, le rythme des réductions des arsenaux nucléaires ralentit. Ni la Russie ni les États-Unis – qui détiennent ensemble près de 90 % des armes nucléaires du monde (voir figure 15) – n'ont jusqu'à présent signalé leur intention de procéder à de nouvelles réductions

⁵⁹ O. Meier, [Back to Basics: The Nuclear Order, Arms Control, and Europe](#), *Arms Control Today*, avril 2022.

de leurs forces nucléaires stratégiques au-delà de celles prescrites par le traité Nouveau START de 2010. En 2021, Nouveau Start a été [prorogé](#) pour cinq ans supplémentaires, jusqu'à 2026.

Figure 15 – Les armes nucléaires dans le monde en 2022



Source des données: [Federation of American Scientists](#), avril 2022; ces données ne sont que des estimations.

Dans le même temps, tous les États en possession de l'arme nucléaire modernisent leurs arsenaux nucléaires et certains augmentent considérablement leur arsenal nucléaire. Les États-Unis et la Russie ont lancé des programmes à grande échelle⁶⁰ de remplacement et de modernisation de leurs systèmes de lancement d'ogives nucléaires, de missiles et d'aéronefs, ainsi que de leurs installations de production d'armes nucléaires. L'administration du président Joe Biden a mené une [mise à jour de la doctrine nucléaire](#), la cinquième depuis la [première mise à jour](#) en 1994, afin de déterminer s'il convient d'ajuster les programmes nucléaires dont l'administration a hérités, s'il y a lieu de modifier les plans de financement correspondants et, si oui, de quelle façon⁶¹. Même si les arsenaux nucléaires des autres États dotés d'armes nucléaires sont bien moindres, tous mettent au point ou déploient de nouveaux systèmes d'armes ou prévoient de le faire. Le département américain de la défense prévoit que d'ici 2030, la Chine aura pratiquement [triplé](#) son stock de têtes nucléaires pour atteindre 1 000 ogives. Le [Royaume-Uni](#) augmente également la taille de son arsenal nucléaire, pour passer de 225 têtes nucléaires à 260⁶². Le Pakistan, qui détiendrait 165 têtes nucléaires, serait en train d'[augmenter](#) son arsenal nucléaire plus rapidement que n'importe quel autre pays et d'élaborer de nouveaux systèmes de lancement. L'Inde développe une [technologie plus sophistiquée](#), destinée à renforcer l'efficacité de son arsenal nucléaire.

En outre, le 27 février 2022, la Biélorussie a organisé un [référendum](#) pour supprimer la référence au statut de pays non doté d'armes nucléaires de sa Constitution. La modification de la Constitution biélorusse pourrait permettre le déploiement des armes nucléaires russes sur le territoire [du pays](#). La Biélorussie est un allié proche de la Russie et a fourni une aide matérielle et logistique à la récente invasion russe de l'Ukraine. Le pays a abandonné son [infrastructure d'armes nucléaires](#) à la suite à la chute de l'Union soviétique et a transféré toutes ses armes nucléaires restantes à la Russie en 1996.

⁶⁰ Pour plus de détails, voir [Paix et sécurité en 2021. Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour l'avenir](#), p. 28

⁶¹ La version confidentielle de la mise à jour de la doctrine nucléaire a été transmise au congrès américain en mars 2022; la version non confidentielle n'a pas encore été rendue publique. En s'appuyant sur le résumé de la mise à jour rendu public, des [experts](#) avancent que l'administration Biden poursuivra essentiellement la politique nucléaire adoptée en 2010 par l'ancien président Barack Obama.

⁶² ICAN, [UK to increase nuclear stockpile limit](#), 16 mars 2021.

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

La Corée du Nord avait initialement signé le traité de non-prolifération, mais elle s'en est retirée en 2003 et a testé sa première arme nucléaire en 2006. La [taille exacte](#) de l'arsenal nucléaire de la Corée du Nord est inconnue, mais le pays aurait procédé à six essais d'armes nucléaires et en détiendrait autour de 20. Les experts considèrent que Pyongyang a développé des [missiles balistiques](#) capables d'atteindre les États-Unis et ses alliés, le Japon et la Corée du Sud. En [janvier 2021](#), le chef suprême Kim Jong Un a présenté une série de plans de modernisation de l'arsenal nucléaire nord-coréen «ambitieux, extensifs et multidimensionnels». Des [experts](#) s'inquiètent de ce que la Corée du Nord poursuit ses plans d'intensification de la qualité et de l'ampleur de la menace nucléaire que posent ses forces nucléaires, laissant présager une nouvelle crise sécuritaire avec ce pays.

Les préoccupations en matière de prolifération nucléaire ont également persisté en ce qui concerne les engagements pris par l'Iran dans le cadre du plan d'action global commun de 2015 (PAGC)⁶³ et ses obligations au titre de l'accord de garanties TNP bilatéral conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en 1974⁶⁴. À la suite du retrait des États-Unis du plan d'action en mai 2018⁶⁵, l'Iran a repris en 2019 ses activités d'enrichissement d'uranium à des niveaux de plus en plus importants incompatibles avec le PAGC. Selon des [estimations bien informées](#), le temps nécessaire à l'Iran pour produire suffisamment d'uranium enrichi pour une bombe nucléaire est actuellement réduit à quelques semaines. Les signataires du PAGC (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Union européenne, la Chine, la Russie, les États-Unis et l'Iran) ont commencé à [se réunir](#) à Vienne début avril 2021, afin d'étudier les moyens qui permettront aux États-Unis et à l'Iran d'être à nouveau en conformité avec l'accord nucléaire de 2015. Même s'il semble que des accords aient été conclus sur tous les [problèmes techniques](#) liés au PAGC, le gouvernement des États-Unis a jusqu'à présent refusé d'accéder à la demande de l'Iran d'ôter de la liste des organisations terroristes le [Corps des gardiens de la révolution islamique](#), une branche des forces armées iraniennes indépendante de l'[armée régulière du pays](#). Le [retard](#) qui découle de ce différend peut avoir pour conséquence l'avancée du programme nucléaire iranien, à tel point que le PAGC en perdrait tout son sens⁶⁶. L'AIEA a également exprimé de très [graves inquiétudes](#) quant au fait qu'elle a trouvé des traces d'uranium enrichi dans des endroits que l'Iran n'avait jamais déclaré comme accueillant la moindre activité nucléaire. Selon l'[AIEA](#), l'absence de transparence de l'Iran pourrait [compromettre](#) la reprise du PAGC.

2.1.5. Autres armes de destruction massive: la guerre chimique et biologique

Les États-Unis et d'autres pays ont [attiré l'attention](#) sur la possibilité que la Russie soit en train de se préparer à faire usage d'armes chimiques ou biologiques en Ukraine. Les dernières utilisations connues d'armes chimiques au cours d'un conflit remontent à la [guerre civile en Syrie](#). L'utilisation et la possession d'armes chimiques et biologiques sont interdites par le droit international. La Russie est un État partie à la [convention sur les armes chimiques](#), un traité multilatéral interdisant les armes chimiques et obligeant à leur destruction, entré en vigueur en 1997 et qui comprend aujourd'hui 113 États parties. La Russie est également partie à la [convention sur les armes biologiques](#), un traité

⁶³ C. Dietrich et P. Pawlak, [The nuclear agreement with Iran](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2016.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ B. Immenkamp, avec la contribution de F. Garcés de Los Fayos Tournan, [Future of the Iran nuclear deal. How much can US pressure isolate Iran?](#), EPRS, Parlement européen, mai 2018.

⁶⁶ [The Zombie nuclear deal](#), *The Economist*, 4 juin 2022.

juridiquement contraignant avec 183 États parties, qui bannit les armes biologiques et qui est entré en vigueur en 1975.

À l'issue de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et, en particulier, de la menace que fait peser la Russie de faire usage d'armes chimiques ou biologiques en Ukraine, l'initiative de l'Union relative aux centres d'excellence en matière d'atténuation des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ([EU CBRN CoE](#)) a joué un rôle inestimable en tant que plateforme de coopération pour transmettre les demandes d'aide de l'Ukraine et pour faciliter la solidarité régionale avec l'Ukraine. L'Union a lancé l'initiative CBRN CoE en 2009-2010. Il existe huit centres d'excellence CBRN dans le monde, qui cherchent à renforcer les capacités institutionnelles de 62 pays partenaires non européens à atténuer les risques CBRN. L'Ukraine est partenaire de l'initiative CBRN CoE et figure parmi les pays ayant participé à deux projets régionaux en cours dans la région de l'Europe du Sud-Est et de l'Est, notamment un projet sur le renforcement de la préparation médicale du CBRN. Des projets portant sur les infrastructures essentielles, la biosécurité et la biosûreté sont envisagés.

En réponse à une demande d'[aide d'urgence](#) du gouvernement ukrainien, l'Union a également coordonné la fourniture de matériel essentiel pour venir en aide à la population civile par l'intermédiaire du [mécanisme de protection civile de l'Union](#) (MPCU), notamment grâce au [centre de coordination de la réaction d'urgence](#) (ERCC). L'invasion russe en Ukraine a déclenché la plus grande opération de protection des civils jamais coordonnée en Europe, dans le cadre de laquelle la protection contre les conséquences des CBRN joue un rôle important.

Outre leurs inquiétudes relatives à l'utilisation délibérée des armes chimiques et biologiques, les autorités ukrainiennes se sont montrées particulièrement préoccupées par les incidents ou les accidents dans les centrales nucléaires [contrôlées](#) par les [troupes russes](#), ou dans les sites et usines chimiques. Le 11 mars 2022, le Conseil a [demandé](#) à la Russie de garantir, avec l'aide de l'[Agence internationale de l'énergie atomique](#) (AIEA), la sûreté et la sécurité des installations nucléaires ukrainiennes dont elle a pris le contrôle. Dans au moins cinq cas, des missiles russes ont atteint des installations chimiques, entraînant la libération de produits chimiques dangereux. L'Ukraine a [demandé](#) des fournitures médicales afin de faire face à de tels incidents, y compris des antidotes, des équipements de protection individuelle, des équipements de détection et des équipements d'unité de soins intensifs (USI). Les États membres ont fourni du matériel, y compris des milliers de dosimètres pour mesurer les niveaux de radiation et un arsenal de contre-mesures médicales. Par ailleurs, l'Union a utilisé sa [réserve médicale rescEU](#) pour fournir des tablettes d'[iodure de potassium](#), qui peuvent servir à protéger les personnes des effets nocifs des radiations. Près de 3 millions de tablettes d'iodure ont été livrées à l'Ukraine grâce au [mécanisme de protection civile de l'Union](#) en avril 2022. Outre les contributions directes des États membres, l'Union a jusqu'à présent redirigé des fonds d'une valeur de 15 millions d'euros afin de fournir des contre-mesures médicales, des antidotes, des équipements de protection et des équipements d'unité de soins intensifs au titre du mécanisme rescEU. L'Union est également venue en aide à des entreprises du secteur privé en vue de fournir à l'Ukraine des équipements médicaux adaptés aux CBRN d'une valeur de 5 millions d'euros à ce jour. L'Union est en passe de signer des accords avec trois États membres afin que des équipes de décontamination soient sur le qui-vive pour prévenir tout incident éventuel lié aux CBRN en Europe. L'Union se prépare également à créer des stocks CBRN, une [réserve stratégique](#) d'une valeur de 540 millions d'euros de matériel pertinent en cas d'incidents liés aux CBRN. Enfin, l'Union envisage de renforcer ses capacités de détections des CBRN.

2.1.6. Des menaces pèsent sur le contrôle multilatéral des armements

Ces dernières années ont été marquées par le déclin de l'engagement de grands pays en faveur du contrôle multilatéral des armements, un sujet de préoccupations de taille pour l'Union

européenne⁶⁷. Certains experts sont allés jusqu'à affirmer que «le contrôle des armements est (presque) mort»⁶⁸. À l'heure actuelle, ils ne pensent pas que l'extension du traité Nouveau START, bien que très souhaitable, inversera 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. Son extinction aurait marqué la fin de toute limitation de la taille et de la composition des arsenaux des deux principales puissances nucléaires. Cependant, bien que cela aurait été problématique, la taille de l'arsenal nucléaire russe et américain n'est toutefois pas la seule 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». 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».

Certains [experts](#) déplorent que l'assaut de la Russie contre l'Ukraine soit venu ébranler les perspectives de non-prolifération et de désarmement nucléaires pour les années à venir. Les actions de la Russie constituent un exemple patent de la manière dont un état doté de l'arme nucléaire peut intimider un état non doté de l'arme nucléaire. Un tel exemple rend les incitations au désarmement moins attractives et complexifie la prévention de la prolifération nucléaire⁶⁹. Plus particulièrement, la Russie vient poser un «défi de taille» au régime du TNP et à la dixième conférence d'examen du traité prévue en août 2022⁷⁰.

Pour des informations sur le régime de non-prolifération des armes nucléaires et de désarmement au niveau mondial, sur les actions de l'Union contre la prolifération des armes de destruction massive et sur le contrôle exercé par l'Union sur l'exportation des biens à double usage, veuillez vous référer à l'étude [Paix et sécurité en 2021. Panorama et perspectives de](#)

2.2. Le soutien de l'Union à la démocratie à l'extérieur et son importance pour la paix

2.2.1. Démocratie et paix

Il existe un lien étroit entre la démocratie et la paix. Selon la [théorie de la paix démocratique](#), les démocraties sont plus pacifiques dans le cadre de leurs affaires étrangères que les États non démocratiques. Selon les preuves historiques existantes, les démocraties ne se font pas la guerre⁷¹, sont moins enclines à entrer en guerre avec d'autres États non démocratiques que l'inverse⁷² et sont plus stables et plus pacifiques sur le plan interne. Plusieurs experts⁷³ ont remarqué que l'actuelle guerre en Ukraine corrobore clairement une telle théorie: il est peu probable que la guerre aurait eu lieu si le régime autoritaire de Vladimir Poutine n'avait pas été en place. Les arguments classiques

⁶⁷ J. Linn, [Recent Threats to Multilateralism](#), 2018.

⁶⁸ U. Kühn, U., [Why Arms Control Is \(Almost\) Dead](#), 5 mars 2020.

⁶⁹ D. G. Kimball, [Putin's Assault on Ukraine and the Nonproliferation Regime](#), [Arms Control Association](#), mars 2022.

⁷⁰ D. G. Kimball, [No Ordinary NPT Review Conference](#), juin 2022.

⁷¹ Cela est valable pour les démocraties qui ont atteint un certain seuil de maturité et de stabilité. Les partisans de la théorie expliquent que les démocraties qui ont mené des guerres par le passé contre d'autres pays démocratiques ne l'étaient pas pleinement. Voir M. W. Doyle, *Liberal Peace: Selected Essays*, New York: Routledge, 2011.

⁷² D. Reiter, [«Is Democracy a Cause of Peace?»](#), *Oxford Research Encyclopaedias*, janvier 2017.

⁷³ voir P. Formosa, [Guide to the classics: Immanuel Kant's Toward Perpetual Peace and its relevance to the war in Ukraine](#), mars 2022; [IDEA International. The Ukraine War and the Struggle to Defend Democracy in Europe and Beyond](#), mars 2022.

de la théorie postulent que les démocraties reposent sur un socle de valeurs communes, telles que les droits fondamentaux, et sont donc mieux équipées pour résoudre leurs différends de manière pacifique. Les citoyens des États démocratiques ont le dernier mot en ce qui concerne la décision de mener une guerre et ils peuvent tenir leurs dirigeants pour responsables, mais ils sont aussi moins enclins à assumer le fardeau que représente un conflit. L'agression de la Russie contre l'Ukraine a mis en évidence un autre facteur possible, celui du «piège du dictateur⁷⁴». La décision de lancer la guerre semble reposer sur une évidente erreur d'appréciation de la part de la Russie quant à la possibilité de remporter une victoire rapide et décisive, et il est probable qu'il faille en chercher la cause dans le manque d'informations correctes mises à disposition du régime autoritaire de Vladimir Poutine, qui s'est entouré de personnes n'étant pas mesure de le contredire.

2.2.2. Évolutions récentes: la démocratie gravement menacée

Depuis début 2021, les attaques et les menaces à l'encontre des régimes démocratiques ont acquis une nouvelle virulence. L'insurrection du 6 janvier contre le Capitole des États-Unis à Washington D.C n'a pas abouti à des résultats concrets, mais son [incidence](#) symbolique a été énorme, en montrant que la démocratie la plus puissante du monde était sujette au même type de violence et de contestation post-électorales que certaines démocraties émergentes. Une succession de coups d'État militaires a eu lieu dans le monde entier, depuis le [Myanmar](#) jusqu'à la [Guinée](#), du Burkina Faso au Soudan, ce qui marque une rupture brutale de la tendance antérieure à la diminution du nombre de coups d'État⁷⁵. La [prise](#) de l'Afghanistan par les Talibans, la violente insurrection de l'ancien parti au pouvoir contre le gouvernement fédéral d'Éthiopie et le début de la guerre de la Russie contre l'Ukraine en vue de renverser son gouvernement démocratique⁷⁶ constituent un nouveau jalon de la lutte autoritaire contre la liberté. Les inquiétudes relatives à l'usage de la force par la Chine pour [contrôler](#) l'État démocratique et de facto autonome de Taïwan se sont également accrues. Ces événements ont des causes multiples, parmi lesquelles figure l'absence de dissuasion internationale efficace, le Conseil de sécurité des Nations Unies étant paralysé⁷⁷. La perte de légitimité réelle ou perçue des gouvernements élus en raison de leur incapacité à remédier aux crises sécuritaires et économiques a fortement encouragé les auteurs des coups d'État en Afrique ainsi que les [autorités](#) russes.

De telles évolutions mettent en évidence une vague autoritaire de plus en plus puissante, tant par le nombre de régimes autoritaires que par la nature de ces régimes. Selon le [rapport 2022](#) de Varieties of Democracy, les dirigeants «autocratiques deviennent plus téméraires et prennent des mesures plus radicales», ce qui conduit à une hausse des niveaux de polarisation dans leurs pays. Cette tendance s'inscrit dans la lignée du régime qui sert d'exemple et soutient le plus fermement la vague autocratique: le gouvernement autoritaire de Vladimir Poutine. La contestation contre les régimes autoritaires en Biélorussie et au Kazakhstan s'est heurtée à une lourde répression soutenue par le Kremlin. La Russie a également envoyé ses troupes pour protéger la junte militaire au Mali⁷⁸. Dans un même temps, la perspective d'un échec de l'agression russe en Ukraine entretient l'espoir

⁷⁴ Voir B. Klaas, [Vladimir Putin Has Fallen Into the Dictator Trap](#), *The Atlantic*, mars 2022.

⁷⁵ Le secrétaire général des Nations Unies a [parlé](#) d'une «épidémie de coups d'État». Avec cinq coups d'États menés à bien, il y en a eu davantage au cours de l'année 2021 qu'au cours des [cinq précédentes années](#) réunies.

⁷⁶ Alors que la Russie n'a pas [affirmé](#) explicitement qu'elle voulait renverser le gouvernement russe, de nombreux [commentateurs](#) (voir également [ici](#)) considèrent que la «dénazification» incluait, tout au moins au début, un tel objectif.

⁷⁷ voir par exemple: [Russia, China block UN Security Council from supporting new sanctions on Mali](#), France 24, janvier 2022; [Human Rights Watch, UN Security Council Should Act on Myanmar Atrocities](#), janvier 2022.

⁷⁸ J. Thompson et al, [Tracking the Arrival of Russia's Wagner Group in Mali](#), CSIS, février 2022.

d'un sérieux revers pour les régimes autoritaires, dont les [limites](#) sont mises en évidence par la guerre.

Ces récentes évolutions ont largement mis à l'épreuve l'action de l'Union en soutien à la démocratie dans des pays non européens (en Afghanistan, au Mali ou en Ukraine, par exemple), tout en soulignant les limites du «soft power» de l'Union. Les échecs des efforts déployés pour renforcer l'État dans des pays fragiles tels que le Mali et l'Afghanistan sont liés, selon les experts⁷⁹, à des lacunes du modèle démocratique et de bonne gouvernance promu par les donateurs extérieurs, dont l'Union. De telles crises démontrent que l'Union doit adopter une approche plus stratégique de son soutien à la démocratie. Le retrait désorganisé d'Afghanistan, aggravé par le fait que les États membres concernés dépendaient à outrance des forces armées américaines, atteste⁸⁰ que l'Union doit renforcer ses capacités afin d'agir de manière autonome dans le contexte de crises extérieures⁸¹. Lorsqu'il s'est agi de soutenir l'Ukraine, l'Union a prouvé qu'elle était capable d'agir sans délai de manière décisive.

2.2.3. Le soutien de l'Union européenne à la démocratie et le lien qu'elle entretient avec la paix

Le soutien à la démocratie est l'une des priorités de l'action extérieure de l'Union. Il est lié par de nombreux aspects aux efforts déployés par l'Union pour préserver et promouvoir la paix dans le monde. Selon les [conclusions](#) sur la démocratie du Conseil de l'Union européenne, adoptées en octobre 2019, créer «les conditions propices à une paix et une sécurité durables et [...] prévenir les 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» devrait faire partie des efforts élargis de l'Union pour soutenir la démocratie. Le [plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie](#), adopté par le Conseil en 2020, définit des priorités pour l'action de l'Union qui sont essentielles à la création de démocraties solides capables de résister aux menaces à la sécurité: promouvoir les libertés fondamentales et renforcer l'espace civique et politique; promouvoir l'état de droit; lutter contre l'impunité; et 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.

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

⁷⁹ [Un rapport publié par Carnegie Europe](#) souligne que l'Union doit «effectuer sa propre enquête complète et indépendante afin d'évaluer sa performance en Afghanistan». «À défaut d'une telle introspection, il est peu probable que l'Union tire des leçons des erreurs commises.» Selon la même source, des experts avaient prévenu l'Union que sa politique en Afghanistan était dans une impasse et qu'elle ne pourrait pas échapper à ses responsabilités. «Par la promotion d'un "modèle de Bonn" défectueux, l'Union est coupable, à son échelle, des tentatives internationales avortées entreprises pour reconstruire l'Afghanistan, même si les États-Unis ont joué le rôle principal.» Au Mali, [l'une des raisons](#) de l'échec de l'aide internationale est la pratique des donateurs consistant à corédiger des politiques publiques, par là même rendues exemptes de légitimité populaire.

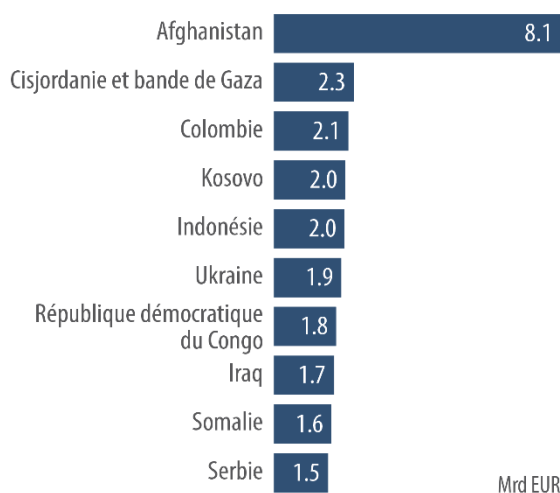
⁸⁰ Voir ECFR, [The fall of the Afghan government and what it means for Europe](#), août 2021; P. Morillas, [Afghanistan, AUKUS and European Strategic Autonomy](#), CIDOB, octobre 2021.

⁸¹ Selon le président du Conseil européen, [Charles Michel](#), la crise afghane a clairement démontré que l'Union doit déployer une autonomie stratégique, en visant «à renforcer notre capacité d'influence en fonction de nos intérêts et de nos valeurs, tout en mettant également l'accent sur notre capacité d'action». L'échec de l'intervention occidentale en Afghanistan a cependant montré les limites du recours au «hard power» pour implanter la démocratie (voir par exemple [Afghanistan shows the U.S. folly of trying to implant democratic institutions abroad](#), septembre 2021).

que la conditionnalité consacrée dans ses accords commerciaux et ses [accords](#) de coopération bilatéraux ainsi que dans ses [préférences commerciales unilatérales](#).

L'Union a systématiquement réagi aux graves manquements aux normes démocratiques par la publication de déclarations qui venaient fermement condamner de telles pratiques (telles que les coups d'État au [Mali](#), au [Myanmar](#) et au [Soudan](#), les élections entachées d'irrégularités au [Nicaragua](#) ou au [Venezuela](#) et les répressions engagées contre les protestataires antigouvernementaux, par exemple à [Hong Kong](#)). L'Union a également fait directement part de telles inquiétudes lors de réunions avec ses partenaires. Par exemple, au cours du [sommet UE-Chine](#), l'Union a évoqué des défenseurs des droits de l'homme, en faisant référence à des cas individuels, ainsi que ses préoccupations concernant le démantèlement du principe «un pays, deux systèmes» à Hong Kong. Comme l'a cependant⁸² montré l'incapacité d'aboutir à une déclaration conjointe à l'issue du sommet, ce type d'engagement diplomatique risque de prendre la forme d'une rhétorique creuse, alors que les régimes autoritaires deviennent de plus en plus fermes et se rétractent devant les critiques extérieures. C'est pour cette raison que le Parlement européen insiste pour que l'Union définisse des repères clairs dans le cadre de ses dialogues sur les droits de l'homme avec des pays tiers, sans se contenter de «paroles creuses».

Figure 16 – Les plus importants bénéficiaires de l'aide au développement de l'Union et des États membres à destination des gouvernements et de la société civile 2007-2022 (en milliards de dollars)



Source des données: [EU aid explorer](#), données consultées en juin 2022.

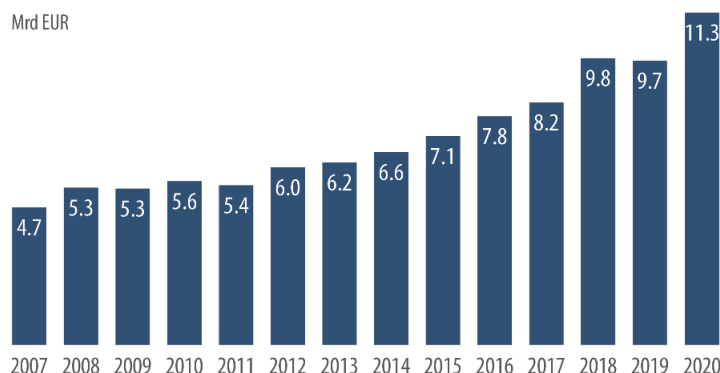
L'Union demeure l'un des principaux pourvoyeurs d'aide au développement à destination des gouvernements et des sociétés civiles dans le monde entier. L'aide apportée cible les pays touchés par des conflits. À titre d'exemple, parmi les dix plus importants bénéficiaires des aides de l'Union à destination des gouvernements et des sociétés civiles (voir le graphique) au cours de ces 15 dernières années figurent des pays touchés par des conflits récents ou en cours. En juin 2021, le [règlement «Europe dans le monde»](#) est entré en vigueur. Intégré au

CFP 2021-2027, le règlement rassemble plusieurs composantes différentes d'aide au développement. La composante géographique (85 % du financement global) fournit une assistance bilatérale à des pays partenaires en développement dans le cadre des [objectifs](#) définis en commun avec les gouvernements nationaux. De tels objectifs comprennent habituellement un socle de bonne gouvernance, souvent étroitement lié à des questions sécuritaires. L'élément thématique

⁸² Le HR/VP Josep Borrell [a affirmé](#) au cours de la session plénière du Parlement européen d'avril 2022 à Strasbourg que le sommet consistait en un «dialogue de sourd»: la Chine refusait par exemple que l'Union évoque les droits de l'homme.

d'Europe dans le monde comporte un sous-programme consacré aux droits de l'homme et à la démocratie, ainsi qu'un autre visant la stabilité et la paix.

Figure 17 – Total de l'aide au développement officiel de l'Union et des États membres à destination des gouvernements et de la société civile



Source des données: [EU aid explorer](#), données consultées en juin 2022.

L'aide au développement est conditionnée par le respect des normes démocratiques, de l'état de droit et des droits fondamentaux. Dans la vingtaine de cas dans lesquels l'Union européenne a suspendu son aide au développement à destination de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique par le passé, 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 fortement susceptibles de conduire à un conflit interne. L'aide au développement a été remise en place une fois que les pays partenaires avaient progressé conformément aux recommandations de l'Union. L'exemple le plus récent d'une telle situation est le [Burundi](#), en février 2022 (en réponse au processus politique pacifique initié en mai 2020 par des élections générales dans le pays et les engagements pris par le gouvernement dans sa feuille de route).

Les sanctions adoptées par l'Union face aux coups d'État récents en Afrique et en Asie ou en réaction aux crises électorales, comme au Venezuela ou en Biélorussie, n'ont pas encore engendré de répercussions politiques. Les régimes visés ont résisté à la pression internationale, le plus souvent en bénéficiant d'une aide politique et économique de la part de leurs protecteurs autoritaires⁸³. L'Union a imposé des [mesures ciblées](#), prenant la forme d'interdictions de voyager et de gels d'avoirs, à l'encontre des dirigeants politiques et militaires responsables de saper la stabilité, la démocratie et l'état de droit au Mali ou au Myanmar (ainsi qu'à l'encontre de l'[entreprise énergétique](#) contrôlée par la junte au Myanmar). En dépit des [appels](#)⁸⁴ lancés en faveur d'une extension des sanctions aux secteurs économiques, l'Union n'a pas mis un terme aux importantes préférences commerciales dont bénéficient ces pays en développement au titre du régime [Tout sauf les armes](#) de son schéma de préférences tarifaires généralisées (SPG). La législation européenne relative au SPG autorise l'Union à retirer une préférence octroyée en cas de graves violations des normes internationales relatives aux droits de l'homme, notamment les droits civils et politiques. Des [inquiétudes](#) s'élèvent toutefois quant à l'incidence économique négative sur les populations

⁸³ Voir Freedom House, [The Global Expansion of Authoritarian Rule](#), 2022.

⁸⁴ Voir [France pressés EU to agree to sanctions against Mali, in line with ECOWAS](#), décembre 2021, [Les syndicats demandent à l'UE le retrait immédiat du Myanmar du SPG en raison des violations des droits de l'homme et du travail](#), octobre 2021; [Les eurodéputés réclament la suspension des préférences tarifaires pour sanctionner la junte militaire birmane](#), Agence Europe, avril 2021.

locales et à l'efficacité limitée d'un tel choix, étant donnée la structure des exportations de ces pays en direction de l'Union.

Grâce à la facilité européenne pour la paix, l'Union peut, pour la première fois, fournir une assistance militaire létale aux armées des pays partenaires. L'Union a rapidement [fait usage](#) de la possibilité qui lui était offerte de faciliter la fourniture et le financement d'équipements militaires à l'Ukraine par les États membres, en réponse à l'agression russe. Le soutien militaire de l'Union est néanmoins inférieur au [financement](#) octroyé par les États-Unis. En fournissant des armes à des partenaires, l'Union doit faire preuve de prudence face aux [risques potentiels](#) inhérents à une telle assistance militaire, en particulier l'éventualité que les armes tombent entre de mauvaises mains et soient utilisées pour commettre des violations des droits de l'homme⁸⁵ ou pour enfreindre les normes démocratiques, par exemple par l'organisation de coups d'État.

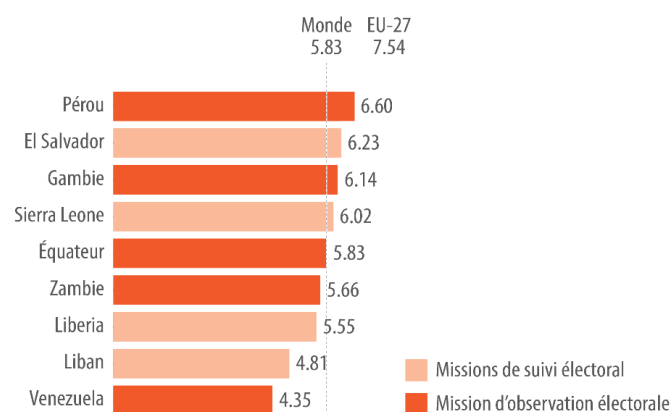
L'Union a largement investi dans le but d'étendre sa coopération avec ses partenaires démocratiques afin de s'opposer à l'influence croissante de l'autoritarisme et de limiter sa dépendance économique vis-à-vis de ressources provenant de pays non démocratiques. Elle a lancé un [nouveau programme transatlantique](#) avec les États-Unis concernant, entre autres sujets, la sécurité et la démocratie. Le nouveau [Conseil du commerce et des technologies UE-États-Unis](#) (CCT) s'est réuni pour la première fois au niveau ministériel en septembre 2021 à Pittsburgh (États-Unis) et une deuxième fois à Saclay (France) le [16 mai 2022](#). Les discussions visaient à approfondir les relations transatlantiques reposant sur des valeurs démocratiques partagées. Un Conseil du commerce et des technologies a également été [lancé](#) en avril 2022. Afin de continuer à améliorer ses relations commerciales avec ses partenaires démocratiques, l'Union met à jour ses accords de libre-échange (ALE) avec le Chili et le Mexique et envisage de signer de nouveaux ALE avec le Mercosur, l'Indonésie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Alors que l'investissement dans les infrastructures devient, en particulier en Asie, une arène où s'affrontent différents systèmes politiques, la Commission européenne a également lancé la stratégie «Global Gateway» pour dynamiser les investissements dans les technologies numériques, le climat, l'énergie et les transports dans les pays en développement et afin de fournir une [voie autre](#) que celle de la nouvelle route de la soie chinoise.

⁸⁵ Des rapports indiquent que les armées formées par l'Union au Mali ont commis des violations des droits de l'homme. Voir: [MALI: Des exactions commises par des soldats formés par l'Union européenne](#), Investigate Europe, avril 2022. L'armée continue également de se maintenir au pouvoir suite à deux coups d'État, en dépit de la forte pression internationale pour le retour d'un gouvernement civil.

Les missions d'observation électorale de l'Union (MOE) représentent sans conteste un instrument de soutien à la démocratie, également promoteur de la paix et de la stabilité intérieures. Depuis plus de vingt ans, l'Union européenne envoie des MOE dans de nombreuses régions du monde. Les missions n'ont lieu qu'à l'invitation des pays concernés et à l'issue d'une consultation du Parlement européen, uniquement dans les pays où il existe une perspective crédible qu'y soient tenues des élections libres et équitables. Il existe des preuves fiables que ces missions sont efficaces pour établir un climat de confiance entre des communautés antagonistes, et donc pour prévenir les conflits⁸⁶. Dans certains cas, les MOE de l'Union ont constaté de graves infractions de la procédure électorale et se sont attirées les foudres des gouvernements nationaux, par exemple au [Venezuela](#), où les observateurs de l'Union ont surveillé les élections locales et régionales en 2021. La [société civile](#) vénézuélienne considère néanmoins que la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'Union est essentielle à la reprise d'un processus électoral libre et équitable.

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. Les délégations du Parlement se sont [efforcées](#) de faciliter le dialogue entre les forces politiques, les autorités publiques et les autres parties prenantes dans les pays tiers (comme la Tanzanie ou le Kenya) afin de prévenir la violence électorale. Le Parlement européen a décerné son prestigieux prix Sakharov pour la liberté de l'esprit à des acteurs qui luttent pour les normes démocratiques dans les endroits les plus sensibles au globe. Le prix a ainsi été décerné à l'opposition démocratique vénézuélienne en 2017, à l'opposition biélorusse en 2020 et à Alexeï Navalny, un critique fervent du régime autoritaire de Vladimir Poutine, en 2021.

Figure 18 – Menaces contre la paix dans des pays où l'Union a envoyé des missions d'observation électorales en 2021



Plus le score est faible, plus les menaces sont élevées

Source des données: [Base de données de l'Union européenne sur les missions d'observation électorale](#), indice Normandie.

2.3. Prévenir les conflits violents: sécurité et développement

2.3.1. Les conflits et la fragilité s'aggravent mutuellement

Il existe une forte corrélation entre les problèmes de développement socioéconomique et les situations de conflit⁸⁷. La moitié des habitants les [plus pauvres du monde](#) vivent dans des États fragiles ou touchés par des conflits⁸⁸ et la Banque mondiale estime que cette proportion pourrait

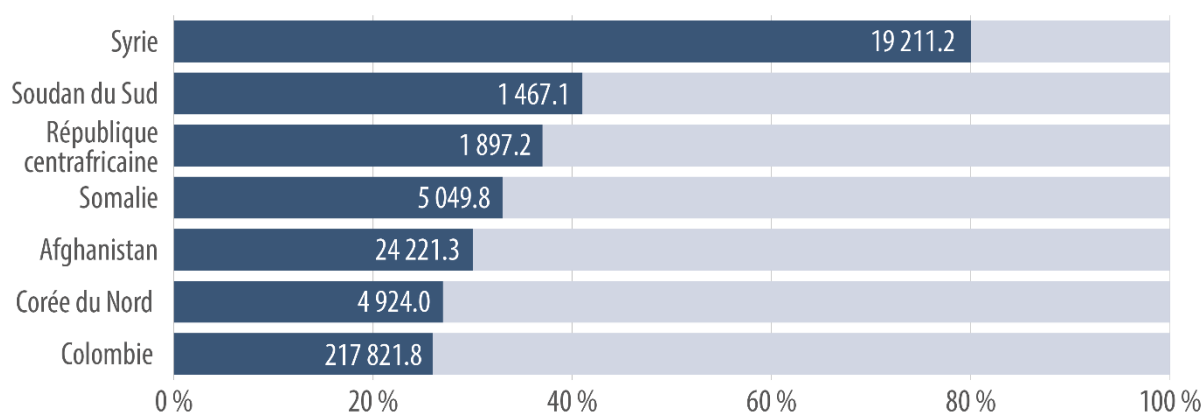
⁸⁶ Particip GmbH & GOPA Consultants, Evaluation of EU Election Observation Activities - July 2016 - January 2017, SEAE.

⁸⁷ Voir M. Latek, [Interdépendance entre sécurité et développement: l'approche de l'UE](#), EPRS, Parlement européen, 2016.

⁸⁸ Dans le cadre de ce chapitre, la fragilité est considérée comme multidimensionnelle: à la fois sociétale, politique, économique, environnementale, liée aux ressources et à la sécurité, conformément à la [définition de l'OCDE](#).

augmenter jusqu'à concerner les deux tiers des habitants en 2030. Dans les zones touchées par des conflits, le chômage des jeunes, le manque de possibilités économiques, le changement climatique⁸⁹ ainsi que l'accès difficile aux ressources alimentent les groupes armés violents, le trafic de drogue et les conflits sociaux ou ethniques. Réciproquement, les conflits font obstacle au développement: la violence a un coût pouvant s'élever jusqu'à [34 % du PIB](#) en moyenne dans les dix pays où le coût de la violence est le plus élevé et jusqu'à 80 % en Syrie (voir la figure 19). Les situations de conflit aggravent également les crises humanitaires liées au changement climatique et à l'insécurité alimentaire. Selon les prévisions de l'Unocha, [274 millions de personnes](#) auront besoin d'une aide humanitaire en 2022, un chiffre considéré comme «le plus élevé depuis des décennies».

Figure 19 – Le coût économique de la violence excède un quart du PIB dans sept États



Coût de la violence en millions de \$ (PPA 2021) et en pourcentage du PIB. Source des données: Global Peace Index 2022.

En 2021, 193 millions de personnes se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire aiguë dans les 53 pays analysés par le [«Global report on food crises 2022»](#) ([rapport mondial sur les crises alimentaires](#)) du réseau mondial contre les crises alimentaires, ce qui correspond à une augmentation de 40 millions par rapport à 2020. Les conflits et l'insécurité sont les causes premières des crises alimentaires qui touchent la majorité de ces personnes: 139 millions dans 24 pays⁹⁰.

Plusieurs études ont montré que les évolutions des prix des produits alimentaires peuvent déclencher ou [aggraver l'instabilité politique](#), la violence de l'État ou les conflits armés. Réciproquement, dans les États fragiles, les conflits – en plus du changement climatique, de la croissance démographique rapide et d'une agriculture non durable – augmentent la pression sur la possibilité d'un régime alimentaire nutritif à la portée de tous en intensifiant les déplacements de

⁸⁹ «En moyenne, selon les économistes, une hausse de la température locale d'un demi-degré Celsius est associée à une augmentation de 10 à 20 % du risque de conflit mortel», [Foreign Affairs](#), 28 septembre 2020.

⁹⁰ Réseau mondial contre les crises alimentaires et Réseau d'information sur la sécurité alimentaire, [Global report on food crises 2022](#). Ce rapport traite des questions les plus graves liées à l'insécurité alimentaire: *Crise* (phase 3 de l'IPC), *Urgence* (phase 4 de l'IPC) et *Catastrophe/Famine* (phase 5 de l'IPC) – IPC: cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire, et évalue la situation dans 53 pays.

population et l'accaparement des terres. En outre, la famine est utilisée comme méthode de guerre dans certains conflits⁹¹, bien que cela soit [interdit](#) par le droit humanitaire international.

Les services de santé et d'assainissement sont également touchés, voire détruits, ce qui aggrave le risque d'[épidémies](#). Les violations généralisées du droit international humanitaire empêchent l'accès des organisations humanitaires à certaines zones, telles que la [région du Tigré en Éthiopie](#), et ont entraîné une augmentation des attaques contre les travailleurs de la santé et humanitaires. Par conséquent, des millions de personnes n'ont pas accès aux soins de base. Actuellement dans le monde, [82,5 millions de personnes](#) ont été déplacées de force (1 % de la population mondiale) et la plupart d'entre elles sont originaires de zones de conflit (68 % des réfugiés viennent de Syrie, du Venezuela, d'Afghanistan, du Soudan du Sud et de Myanmar). Avant la guerre russe en Ukraine, les pays en développement accueillaient la plus grande partie des réfugiés, souvent pour de longues durées⁹³.

Guerre de la Russie contre l'Ukraine: incidences sur les États fragiles

Il y avait entre [720 et 811 millions](#) de personnes souffrant de malnutrition dans le monde en 2020. La guerre menée par la Russie en Ukraine risque de [faire augmenter ce chiffre](#) de 7,6 à 13,1 millions en 2022-2023. Certaines régions sont largement dépendantes du blé, du maïs, des graines de tournesol et d'autres produits de base cultivés en Ukraine et en Russie, ainsi que de leurs engrais. À titre d'exemple, les pays d'Afrique de l'Est importent 90 % – et les pays de la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) plus de 50 % – de leurs céréales depuis l'Ukraine et la Russie. Un conflit prolongé conduira ces pays à puiser dans leurs stocks et à empêcher leur renouvellement à cause d'une production agricole réduite ou stoppée, de mesures protectionnistes prises par d'autres producteurs et d'une forte augmentation des prix (y compris les prix de l'énergie, qui ont des conséquences importantes sur le transport de nourriture et la production d'engrais). Les prix plus élevés et les pénuries, de même que les perturbations des [livraisons du Programme alimentaire mondial](#) depuis le port d'Odessa vers l'Afrique de l'Ouest, ont également de graves conséquences sur l'aide alimentaire apportée aux pays les plus fragiles. L'[Union](#) et les États membres, en particulier par l'intermédiaire de la [mission de résilience alimentaire et agricole](#) (FARM), se sont rapidement engagés à soutenir l'Ukraine et les pays dont la capacité agricole est particulièrement touchée, à surveiller les distorsions du marché agricole et à [remédier aux conséquences](#) de la diminution attendue des niveaux de production pour les pays les plus fragiles. De telles initiatives devraient aider à réduire les effets en cascade de l'insécurité alimentaire et énergétique pour les foyers, ces effets étant susceptibles d'[entraîner d'autres risques inhérents](#) (troubles, instabilité politique et conflit).⁹²

⁹¹ La volonté délibérée d'entraîner une famine est difficile à prouver, dans la mesure où l'aggravation de l'état de la sécurité alimentaire dans des zones de conflits est due à de nombreuses causes intrinsèquement liées (voir [le suivi de la FAO et du Programme alimentaire mondial](#) à l'attention du CSNU). Certains commentateurs indiquent qu'une telle situation pourrait avoir lieu dans le contexte de la guerre russe en Ukraine, notamment [Janusz Wojciechowski](#), le commissaire de l'Union en charge de l'agriculture.

⁹² T. Benton et al., [The Ukraine war and threats to food and energy security: Cascading risks from rising prices and supply disruptions](#), Research paper, Chatham House, avril 2022.

⁹³ Cette situation est également due au fait que les démarches de naturalisation sont bien plus longues dans les pays en développement que dans les pays développés (par exemple les Somaliens au Kenya), ce qui contribue à faire baisser les chiffres. Voir: I. Zamfir, [Refugee policies in Africa: Open borders but limited integration](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

Aide de l'Union et outils de sensibilité aux conflits

Les recherches viennent nuancer la notion intuitive selon laquelle l'aide et l'assistance apaisent forcément les tensions (voir les [éditions précédentes](#) du panorama sur la paix et la sécurité). L'aide ne peut être efficace pour diminuer le niveau de violence que si elle repose sur une bonne connaissance du contexte social qui a provoqué le conflit, comme les antagonismes religieux. L'Union est tenue par un cadre sur [l'efficacité de l'aide](#) et s'engage à faire de son mieux pour prendre en considération la complexité de chaque conflit ou de chaque situation de fragilité – qui se traduisent par un ensemble complexe de défaillances empêchant de remédier aux problèmes sécuritaires, d'asseoir une légitimité ou de fournir des services à la population –, lors de la planification et de la mise en œuvre des programmes d'assistance, afin d'éviter toute éventuelle incidence négative. 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 2017. Cette approche s'appuie sur des outils analytiques appropriés, fondés sur une vaste expérience et sur le partage d'expertise avec d'autres acteurs multilatéraux, notamment la Banque mondiale.

Le déploiement d'un système d'alerte précoce de l'Union européenne en matière de conflits ([SAP](#)) a été l'un des moyens mis en œuvre pour honorer l'engagement inscrit dans le traité. Le SAP associe tous les acteurs dans l'ensemble des services compétents des États membres et de l'Union, tant au niveau central (SEAE, DG INTPA et DG ECHO) que sur le terrain (les délégations de l'Union, les antennes de la DG ECHO, les représentants spéciaux de l'Union et les ambassades des États membres). Le SAP repose sur des informations statistiques relatives au risque et sur les données de terrain, et permet de planifier des actions pour remédier à des problèmes d'inégalité, de faible gouvernance et de sécurité, là où ils sont le plus criants et où les actions entreprises sont le plus susceptibles d'être [efficaces](#).

Parvenir à sortir d'un conflit ancré est un processus long et coûteux: les conflits terminés en 2014 et 2015 ont duré en moyenne respectivement [26 et 14,5 ans](#) et sur les 8 guerres enregistrées en 2020, la guerre en Somalie s'est poursuivie pendant plus de [30 ans](#). Dans les zones sortant d'un conflit, la méthode d'[évaluation du redressement et de la consolidation de la paix](#) a pour objectif d'analyser les causes du conflit et d'évaluer ses conséquences, afin d'élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de mesures de redressement. 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. Par exemple, 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 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 2019.

2.3.2. L'approche globale de l'Union en matière de développement

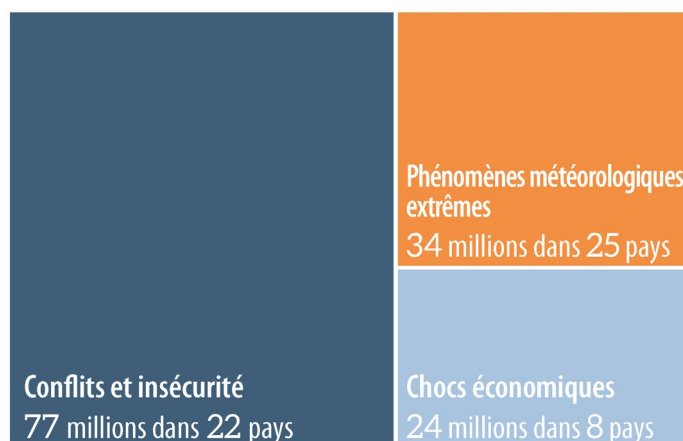
La coopération au développement et l'aide humanitaire sont des engagements de longue date de l'Union, consacrés dans les traités ([traité UE](#), article 21; [traité FUE](#), article 4, paragraphe 4, et titre III). Le [Nouveau consensus européen pour le développement](#) vise clairement des pays fragiles et touchés par des conflits. La plupart des parties prenantes reconnaissent qu'une meilleure coordination favorise la complémentarité des interventions humanitaires à court terme et des programmes de développement à plus long terme (le «couple» action humanitaire-développement). Les services de l'Union réalisent déjà des analyses communes et le Conseil a préconisé de «[nouvelles approches](#) au sein des politiques et des cadres juridiques». 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 associent des interventions humanitaires, de l'aide au secteur de la sécurité et une coopération en matière de développement, notamment dans l'objectif de remédier aux causes profondes de la migration. Dans les zones touchées par les conflits, la combinaison des inquiétudes relatives au développement commercial et au développement durable a entraîné la mise en œuvre de politiques destinées à sécuriser l'accès de l'Union à des matériaux critiques tout

en promouvant des mesures contre les violations des droits de l'homme et le travail des enfants, telles que la meilleure gouvernance, l'approvisionnement responsable et le devoir de diligence⁹⁴. Dans le contexte du programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés 2022-2023, la présidence française du Conseil (premier trimestre 2022) a initié une réflexion sur la manière de mieux agir face aux [vulnérabilités multidimensionnelles](#) des pays les moins développés, dans l'espoir que celle-ci encadre une nouvelle approche de l'Union.

Une approche globale suppose également l'établissement de partenariats allant au-delà des seules parties prenantes de l'Union⁹⁵. L'Union a proposé une [stratégie globale](#) relative à son partenariat avec l'Union africaine et cette initiative s'est traduite, en février 2022, par une [déclaration conjointe](#) des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union africaine et de l'Union. Cette déclaration conjointe est le signe d'un partenariat réaffirmé qui repose sur plusieurs socles, notamment «une coopération renouvelée et renforcée pour la paix et la sécurité» à la hauteur de la conviction que la sécurité et le développement durable se renforcent mutuellement.

La restructuration du budget 2021-2027 de l'Union, qui a rassemblé la plupart des instruments budgétaires permettant à l'Union d'effectuer des dépenses hors de ses frontières (à l'exception de l'instrument d'aide humanitaire et de la facilité européenne pour la paix, non intégrés au budget), a pour objectif de dépasser la compartimentation des financements de l'Union et d'aider à mobiliser des fonds là où ils sont le plus nécessaires. Cependant, les tensions qui émergent entre plusieurs objectifs de politique extérieure (par exemple entre le renforcement de l'appropriation du développement et la [lutte contre la migration irrégulière](#), ou entre «l'objectif général d'établir la paix et la nécessité de [lutter contre l'impunité](#)») ne sont pas complètement résolues, reflétant les débats qui traversent la société européenne. Le Parlement européen joue un rôle actif dans ces débats, notamment lors de la préparation de sa [résolution annuelle](#) sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune.

Figure 20 – Nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë par principaux facteurs (2019)



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

⁹⁴ M. Latek, [Les minéraux des conflits](#), EPRS, Parlement européen, mars 2017; I. Zamfir, [Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains](#), EPRS, Parlement européen, octobre 2020; M. Szczepanski, [Critical raw materials in EU external policies: Improving access and raising global standards](#), EPRS, Parlement européen, mai 2021; V. Halleux, [New EU regulatory framework for batteries: Setting sustainability requirements](#), EPRS, Parlement européen, mars 2022.

⁹⁵ Voir des exemples dans les [précédentes éditions](#) du panorama sur la paix et la sécurité.

L'approche globale de l'Union est également mise au défi des [réalités du terrain](#). Dans le conflit qui secoue la région du Tigré, en Éthiopie, la [situation géopolitique complexe](#) a remis en question la mise en œuvre d'un véritable nexus européen aide humanitaire/développement/sécurité. Alors que l'Union a [suspendu](#) son assistance budgétaire de 90 millions d'euros pour protester contre l'accès restreint à l'aide humanitaire et qu'elle a soutenu les efforts de [médiation africains](#), les États membres ont [échoué](#) à parvenir à un accord sur les sanctions contre les parties en conflit, ainsi que le réclamait le [Parlement européen](#). Au Sahel, même si l'Union a mis au centre de sa [nouvelle stratégie régionale](#) l'amélioration de la gouvernance des pays partenaires, la situation politique de la région n'a fait qu'empirer⁹⁶. Les tensions avec le Mali⁹⁷ (entre autres causes) ont conduit au retrait en avril 2022 des opérations militaires française (Barkhane) et européenne (Tabuka), dont une partie s'est déplacée au Niger, ainsi qu'à la [suspension](#) de la mission de formation de l'Union auprès des forces armées maliennes (voir les missions de la PSDC ci-dessous). Le [retrait du Mali du groupe régional des cinq pays du Sahel](#) et ses forces anti-insurrectionnelles ont encore affaibli la capacité de l'Union à influencer sur les questions de développement et de sécurité.

2.4. Soutenir la paix par l'action militaire: la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a [brisé](#) les illusions déjà mises à mal d'une paix prolongée au sein de l'espace européen élargi, a alimenté des guerres par procuration plus lointaines, et a indubitablement remis au premier plan les considérations en matière de stratégie militaire et de pouvoir au sens strict. Composé à la fois de menaces conventionnelles et nouvelles, allant des réseaux criminels transnationaux et du terrorisme à la détérioration des régimes de contrôle des armes, en passant par les risques liés à la sécurité climatique, les cyberattaques et la guerre hybride, le paysage des menaces était cependant déjà diversifié et complexe. Bien avant 2022, les dirigeants et les décideurs politiques de l'Union, y compris les hauts représentants et vice-présidents précédents (HR/VP) et actuels, avaient déjà plaidé en faveur d'un passage urgent à une politique de défense européenne, telle que [prévue](#) par le traité de Lisbonne et soutenue par le Parlement européen. Une politique de défense de l'Union élaborée de manière progressive, laquelle est mentionnée à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE, est également explicitement liée à la paix dans l'article 42, paragraphe 1, de ce même traité. Pour reprendre les termes du HR/VP Josep Borrell, l'[environnement de sécurité](#) «devient de moins en moins sûr», et «si nous voulons continuer de garantir notre sécurité, nous ne pouvons pas

La facilité européenne pour la paix en soutien à l'Ukraine

Le 28 février 2022, trois jours seulement après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les États membres de l'Union ont convenu d'[activer](#) la facilité européenne pour la paix (FEP) afin de financer conjointement la fourniture d'équipements militaires (notamment des armes meurtrières pour la première fois dans l'histoire de l'Union) à l'Ukraine. Une première tranche de 500 millions d'euros a rapidement été suivie de trois autres tranches de 500 millions d'euros prélevées sur le budget de la facilité, soit un montant total actuel de 2 milliards d'euros. Les [équipements](#), fournis par l'état-major de l'Union européenne (EMUE), vont des équipements de protection à l'artillerie lourde et aux chars. Opérant au sein du SEAE, l'EMUE a mis en place une [cellule de coordination](#) afin de coordonner l'offre et la demande correspondant aux demandes soumises par les forces armées ukrainiennes. Dès que les équipements fournis par les États membres sont livrés à l'Ukraine, les éléments éligibles peuvent alors faire l'objet d'un remboursement par l'intermédiaire de la FEP.

⁹⁶ Le renversement militaire du gouvernement tchadien en avril 2021 et la succession des coups d'État au Mali (en août 2020 et mai 2021) et au Burkina Faso (en janvier 2022) rappellent que le Sahel demeure instable politiquement en dépit de fermes appels de la part de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à revenir à des gouvernements civils.

⁹⁷ À cause, entre autres, de la livraison d'hélicoptères russes au Mali après le début de la guerre de la Russie contre l'Ukraine et de la présence de l'entreprise militaire russe privée [Wagner](#).

nous permettre de revoir à la baisse notre niveau d'ambition en matière de sécurité et de défense». L'ambition de l'Union en matière d'autonomie stratégique reflète ces préoccupations et ces aspirations⁹⁸.

Précédant la guerre en Ukraine, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence les vulnérabilités et les dépendances de l'Union qui dépassent le cadre traditionnel de la défense, mais qui peuvent être exploitées en recourant, parfois, à des solutions incluant des [capacités militaires](#). L'invasion de l'Ukraine par la Russie a, par ses répercussions sur la sécurité énergétique, les dépendances de la chaîne d'approvisionnement et l'hybridation de la guerre, accentué ces préoccupations et accéléré les réponses à l'échelle de l'Union. Si l'autonomie stratégique est devenue un concept repris dans les différents domaines stratégiques, 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. Travailler sur les moyens d'accroître l'efficacité des missions et opérations relevant de la PSDC de l'Union; réduire le chevauchement d'efforts et tirer parti des avantages collectifs de la recherche et du développement collaboratifs en matière de défense; et exploiter les atouts complémentaires d'autres organisations internationales; ont fait partie du programme de l'Union visant à renforcer sa capacité en tant qu'acteur de la sécurité et de la défense. L'Union peut ainsi utiliser sa PSDC pour soutenir la paix et la sécurité sur son territoire et au-delà. L'Union se concentrera désormais, dans les prochaines années, sur le développement d'une [culture stratégique](#) commune. Il s'agira notamment d'adopter une conception commune de l'environnement stratégique, au moyen de la boussole stratégique de l'Union, présentée et [adoptée](#) par le Conseil européen en mars 2022, parallèlement à des mesures concrètes visant à coordonner ou à mettre en commun les capacités et à développer encore davantage les opérations conjointes de l'Union.

2.4.1. Missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune

Dans le cadre de sa 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, conformément aux principes des Nations unies, l'un des partenaires de l'Union les plus importants pour le maintien de la paix. Actuellement, l'Union supervise 18 opérations civiles et militaires de la PSDC sur trois continents, dotées d'un grand nombre de mandats, notamment 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, et l'assistance aux frontières. Plus de 4 000 membres du personnel civil et militaire sont ainsi déployés (voir figure 21). 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. Elles proposent également des formations dans des domaines tels que la lutte contre le commerce illégal, la gestion des ressources humaines, la rédaction de textes législatifs, le maintien de l'ordre, etc.⁹⁹. Les missions militaires sont actuellement centrées, entre autres, sur des domaines tels que la lutte contre le terrorisme, l'immigration clandestine, la piraterie et le renforcement des capacités des forces armées. Les formations fournies par les missions militaires exécutives et non exécutives¹⁰⁰ comprennent notamment les

⁹⁸ Anghel, S., et al, [Sur le chemin de l'autonomie stratégique: L'Union européenne dans un environnement géopolitique en mutation](#), EPRS, 2020.

⁹⁹ Service européen pour l'action extérieure, Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations – Annual Report 2018 (dernier rapport disponible).

¹⁰⁰ Les missions militaires non exécutives sont celles qui soutiennent les pays d'accueil en se limitant à un rôle consultatif.

compétences propres à l'infanterie, l'organisation des forces, les compétences de tireur d'élite, le tir au mortier, le commandement, l'ingénierie, la logistique, le contrôle aérien tactique et la collecte de renseignements.

Mission de conseil de l'Union européenne en Ukraine

Le 13 avril 2022, le Conseil a [modifié](#) le mandat de la mission de conseil de l'Union visant à réformer le secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine). Dans le cadre de ce nouveau mandat, la mission «apportera également un soutien aux autorités ukrainiennes pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à tout crime international commis dans le cadre de l'agression militaire non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine». Au titre d'une modification antérieure, peu après le début de la guerre, la mission avait pour [mandat](#) de soutenir les services répressifs compétents, de faciliter les déplacements des réfugiés d'Ukraine vers les États membres de l'Union voisins, et de fournir une aide humanitaire en Ukraine.

La majorité des missions et opérations de la PSDC ont eu lieu en Afrique et dans de nombreux cas, se sont déployées 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, renommée cellule de conseil et de coordination régionale (CCCR) en 2019, comprend des experts en matière de sécurité intérieure et de défense dans les pays du G5 Sahel, déployés au Mali, ainsi qu'au sein des délégations de l'Union auprès d'autres pays du G5 Sahel (la Mauritanie, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad). Ce renforcement d'une approche régionale vise à soutenir la coopération transfrontalière au Sahel et

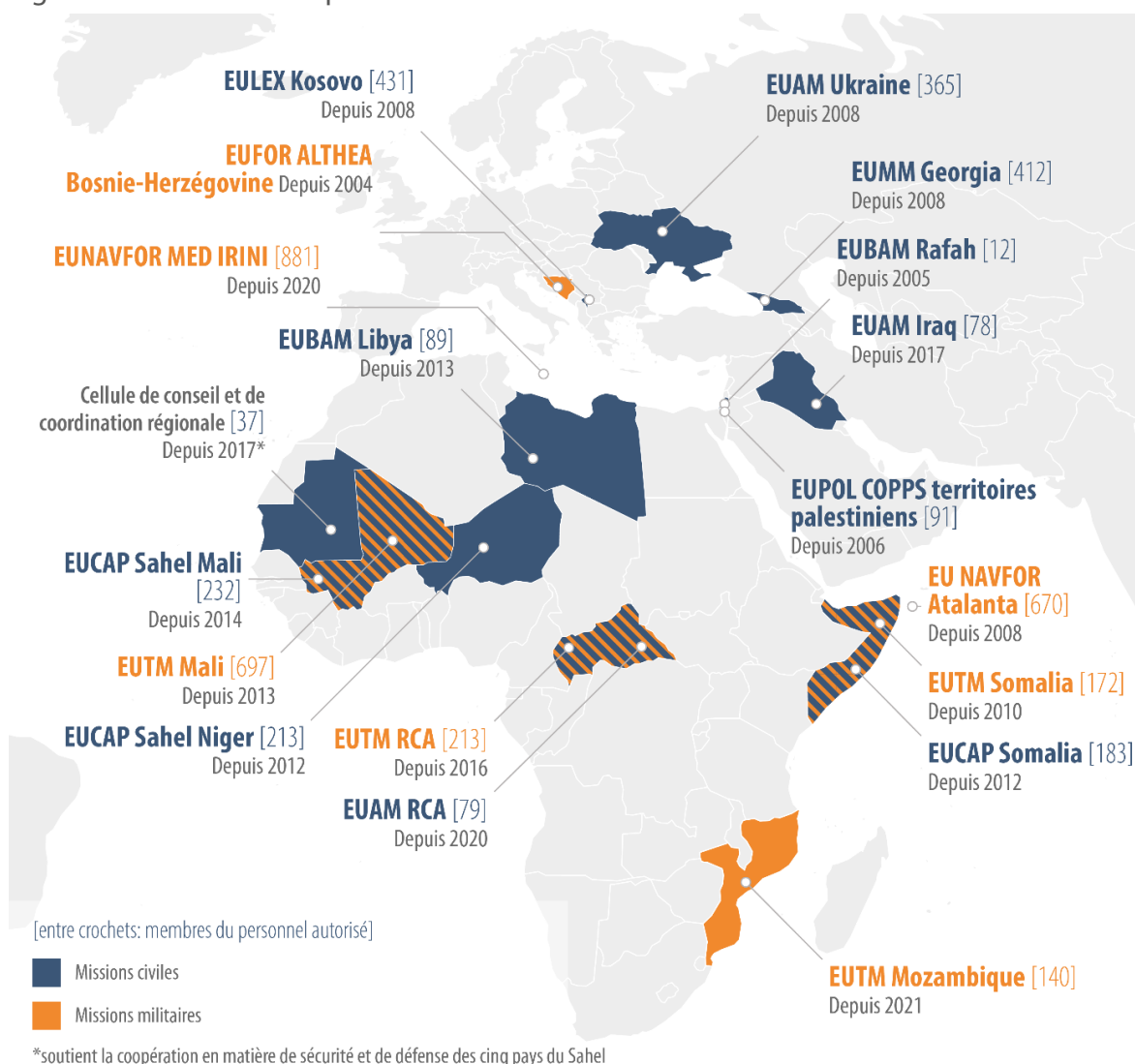
des structures de coopération régionale ainsi qu'à renforcer les capacités des pays du G5 Sahel¹⁰¹.

Les missions et opérations de la PSDC de l'Union coopèrent avec plus de 150 homologues nationaux. Il s'agit notamment des ministères locaux de l'intérieur, de la sécurité, de la justice et des affaires étrangères, des associations de maintien de l'ordre telles que les conseils de la magistrature et les conseils de police, ainsi que des organisations locales de la société civile. Elles coopèrent également avec près de 180 partenaires internationaux (par exemple, les délégations de l'Union, les agences de l'Union telles que Frontex et Europol, l'ONU, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – OSCE, Interpol, l'Union africaine, des organisations non gouvernementales – ONG, et plusieurs agences de développement). La facilité européenne pour la paix (FEP), un nouveau mécanisme qui englobe l'action extérieure de l'Union et présente des aspects militaires et relatifs à la défense, y compris les coûts communs des opérations militaires de la PSDC, a été adoptée en mars 2021 en tant que fonds extrabudgétaire d'une valeur de 5,69 milliards d'euros aux prix courants pour la période actuelle de planification du cadre financier pluriannuel (CFP)¹⁰². L'Union soutient les opérations de paix menées par l'Union africaine et les pays partenaires au titre de la FEP et peut fournir des équipements militaires, sous réserve de garanties et de mécanismes de contrôle stricts. Il est important de noter que la FEP a été activée dans le but de soutenir l'Ukraine par la fourniture d'équipements militaires.

¹⁰¹ I. Ioannides, [Paix et sécurité en 2020: Évaluation de la stratégie de l'Union européenne pour la résolution des conflits au Sahel](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

¹⁰² Conseil de l'Union européenne, [L'UE met en place la facilité européenne pour la paix](#), 22 mars 2021.

Figure 21 – Missions et opérations de la PSDC



Sources: EPRS, 2022.

L'Union a adopté, en 2018, le pacte en matière de PSDC civile qui est destiné à renforcer les capacités de mission pour ce qui est du temps de réponse et de l'accès à une formation adéquate¹⁰³. Il vise à accroître la réactivité, la souplesse et le temps de réponse. Il est également destiné à améliorer les synergies en matière de défense entre les États membres, par la programmation, la mise en œuvre et le partage d'informations. La mise en œuvre complète du pacte en matière de PSDC civile est prévue au plus tard pour l'été 2023, et un nouveau pacte destiné à le remplacer devrait être adopté en 2023. Selon la boussole stratégique, il aura pour but de renforcer encore davantage l'efficacité des missions et de développer les capacités civiles nécessaires, l'objectif étant de pouvoir déployer, en 30 jours, une mission civile de la PSDC composée de 200 experts disposant de tout le matériel nécessaire, y compris dans des environnements difficiles. Le pacte en matière de PSDC civile s'engage à promouvoir activement la représentation des femmes dans les missions de l'Union. Selon le SEAE, la part globale du personnel féminin au sein des missions et opérations de la PSDC est de 24 %, et de 20 % lorsqu'il s'agit de fonctions opérationnelles et de gestion. En tant que signataire de

¹⁰³ T. Latici, [The Civilian CSDP Compact](#), EPRS, Parlement européen, 2018.

la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU concernant les femmes et la paix et la sécurité, l'Union européenne a convenu d'augmenter le nombre total de femmes chargées de gérer des crises et de négocier la paix et le SEAE a adopté une stratégie relative à l'intégration de la dimension de genre et à l'égalité des chances. Le Parlement européen a demandé à l'Union européenne de diriger les démarches visant à mettre en œuvre la résolution 1325.

Le [centre d'excellence européen pour la gestion civile des crises](#) a été créé à Berlin, en Allemagne, en février 2020. En décembre 2021, le Conseil a [souligné](#) la nécessité de disposer d'une meilleure expertise en matière de préservation du patrimoine culturel pendant les conflits; de renforcer les partenariats avec les pays qui accueillent des missions; et d'optimiser les missions de manière cohérente avec les évolutions numériques et technologiques – liées au besoin de renforcer les capacités en matière de connaissance de la situation et de résilience.

Malgré la pandémie de COVID-19, les missions et opérations de la PSDC ont continué à remplir leur mandat de sécurité et ont étudié les moyens de soutenir leurs pays hôtes dans le cadre de leurs mandats, moyens et capacités, et ce en pleine cohérence avec les actions de plus grande ampleur entreprises dans le cadre de la réponse mondiale «Équipe Europe» à la COVID-19¹⁰⁴.

La dimension maritime des missions de la PSDC gagne de l'importance étant donné que les activités géopolitiques, du commerce illégal aux opérations de piraterie, en passant par les missions d'exploration des ressources énergétiques et les positions militaires, ne cessent de se multiplier¹⁰⁵. L'Union a actuellement déployé **deux grandes opérations navales**: l'EUNAVFOR Somalie opération ATALANTA dans l'océan Indien occidental et l'EUNAVFOR MED opération IRINI en Méditerranée. Lancée en mars 2020, l'opération IRINI a pour mandat de patrouiller dans les eaux internationales de la Méditerranée centrale, à environ 100 km des côtes libyennes, afin de mettre en œuvre l'embargo sur les armes imposé à la Libye par [la résolution 1970 \(2011\) du Conseil de sécurité des Nations unies](#). Depuis son lancement, l'[opération](#) a notamment arraisonné et inspecté 22 navires suspects; a enquêté sur 858 vols suspects, 25 aéroports et 16 ports, et a fourni 36 rapports spéciaux au groupe d'experts des Nations unies sur la Libye. Son mandat a été [prorogé](#) jusqu'en mars 2023. L'opération ATALANTA a été déployée, en 2008, dans les eaux territoriales de la Somalie, conformément à la résolution 1816 du Conseil de sécurité des Nations unies, dans le [but](#) de protéger les navires vulnérables, comme ceux du Programme alimentaire mondial, au large des côtes somaliennes, en «dissuadant, prévenant et réprimant les actes de piraterie et les vols avec armes»¹⁰⁶. L'opération ATALANTA est complétée par deux «[missions affiliées](#)» civiles: la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia) et la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia). La [stratégie de l'Union pour la coopération dans la région indo-pacifique](#), approuvée par le Conseil le 16 avril 2021, met en évidence la valeur des partenariats régionaux à l'appui de la sécurité maritime au sens large. Plus précisément, l'Union entend conclure de nouveaux accords-cadres de participation avec les partenaires de la région indo-pacifique et se félicite des «contributions des forces navales des pays partenaires asiatiques» à l'opération ATALANTA. Le Conseil a également lancé, en 2021, un nouveau concept visant à accroître l'engagement de l'Union dans le domaine maritime. Les «présences maritimes coordonnées» ont pour objectif d'accroître l'engagement et la coopération internationale en mer – un projet pilote

¹⁰⁴ E. Lazarou, [CSDP missions and coronavirus](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

¹⁰⁵ T. Laïci, B. Stanicek, et E. Pichon, [Charting a course through stormy waters: The EU as a maritime security actor](#), EPRS, Parlement européen, 2021.

¹⁰⁶ E. Pejsova, [The EU as a maritime security provider](#), IESUE, 2019.

étant en cours dans le golfe de Guinée¹⁰⁷. Les capacités de défense à l'appui des missions et opérations de la PSDC de l'Union, y compris leur composante maritime, sont développées au moyen des initiatives de défense de l'Union.

2.4.2. Développer les capacités de défense de l'Union

La stratégie globale indique clairement que, pour que l'Union soit en mesure de réagir aux crises, de renforcer ses capacités ainsi que d'atteindre la résilience et de protéger la paix et la sécurité en Europe, les États membres doivent augmenter les dépenses consacrées à la défense, utiliser les

Mobilité militaire

Dans le cadre du CFP pour la période 2021-2027, un budget de 1,5 milliard d'euros a été consacré à la [mobilité militaire](#), notamment à l'action concernant les synergies civilo-militaires dans le domaine du transport de marchandises dangereuses, à l'accélération des procédures d'autorisation de mouvements transfrontaliers et au développement de la mobilité militaire globale en vue de lutter également contre les menaces hybrides. Outre le fait qu'elle fasse l'objet d'un plan d'action de la Commission européenne, la mobilité militaire constitue également un projet de coopération structurée permanente en matière de défense (CSP), conjointement avec les États-Unis, le Canada et la Norvège, et suppose un engagement contraignant de l'ensemble des membres de la CSP. Il s'agit également d'un domaine prioritaire pour la [coopération](#) entre l'Union et l'OTAN. [Selon](#) le HR/VP, en réponse à la guerre en Ukraine, un plan d'action révisé sur la mobilité militaire sera présenté d'ici la fin 2022, de nouvelles actions étant prévues en matière de dématérialisation, de renforcement de la cyber-résilience des infrastructures de transport, ainsi que de capacités de transport aérien et maritime. La Commission européenne entend également accélérer la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport à double usage dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

La boussole stratégique prévoit également un nouveau plan d'action pour la mobilité militaire.

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». Depuis la présentation de cette stratégie, les États membres et la Commission européenne ont lancé une série d'initiatives visant à renforcer fortement et efficacement les capacités de défense. Le processus de la boussole stratégique, ainsi que la grave détérioration des conditions de sécurité en Europe provoquée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ont renforcé le besoin urgent d'accélérer ces efforts. Cette situation trouve un écho dans la [déclaration de Versailles](#) et dans les propositions de la Commission européenne accompagnant son [analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense](#) pour 2022¹⁰⁸.

Les démarches visant à renforcer les capacités de l'Union en matière de sécurité et de défense s'appuient sur d'importantes initiatives lancées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union (SGUE). Elles comprennent, entre autres, la coopération structurée permanente en matière de défense ([CSP](#)) ainsi que le Fonds européen de la défense ([FED](#)). La **CSP** a été lancée en décembre 2017 avec la participation de 25 États membres de l'Union européenne¹⁰⁹. Les États qui participent à la CSP s'engagent à augmenter la part de leur budget national consacrée à la défense et à accroître leurs dépenses d'investissement dans ce domaine, afin qu'elles atteignent 20 % de l'ensemble des dépenses allouées à la défense, et à investir davantage dans la recherche et dans les technologies militaires; ils [s'engagent](#) à développer et à fournir des capacités de défense «pertinentes sur le plan

stratégique», conformément au [plan de développement des capacités](#) (PDC) et à l'[examen annuel](#)

¹⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, [Conclusions portant lancement du projet pilote du concept de présences maritimes coordonnées dans le golfe de Guinée](#), 2021.

¹⁰⁸ S. Clapp, [Member States' defence investment and capability gaps](#), EPRS, Parlement européen, 2022.

¹⁰⁹ E. Lazarou, [Permanent structured cooperation \(PESCO\): From notification to establishment](#), EPRS, 2017.

[coordonné en matière de défense](#) (EACD), et d'agir conjointement, en tirant profit du soutien financier et pratique fourni par le FED, qui fait partie du budget de l'Union. Étant donné que la CSP vient compléter les structures de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (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 exceptionnellement [participer](#) aux projets CSP, sous réserve de certaines conditions.

Le FED [s'élève](#) à 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027, dont 2,65 milliards sont destinés à la recherche et à l'innovation, et 5,3 milliards aux capacités. Le Fonds se compose de deux volets juridiquement distincts, mais complémentaires, pour le développement de projets collaboratifs: a) le volet de recherche pour la défense et b) le volet de capacité en matière de défense¹¹⁰. Grâce au FED, l'Union européenne consacre pour la toute première fois une partie de son [budget](#) à la recherche en matière de défense et propose un cofinancement pour les projets de défense afin d'inciter les États membres à accroître leurs dépenses militaires de manière collaborative.

2.4.3. Coopération UE-OTAN

Le [renforcement](#) de la coopération entre l'Union et l'OTAN a été progressivement accéléré 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), ainsi que la sécurité maritime, le renforcement des capacités des partenaires et le renforcement des capacités dans les domaines militaires traditionnels. La guerre de la Russie contre l'Ukraine a imprimé un [élan](#) sans précédent au besoin de coordination et de complémentarité entre les deux organisations, y compris en ce qui concerne le [soutien militaire](#) à l'Ukraine. L'importance du partenariat de l'Union avec l'OTAN se reflète dans la boussole stratégique et figurera probablement dans le nouveau [concept stratégique](#) de l'OTAN (juin 2022) ainsi que dans une éventuelle nouvelle déclaration commune UE-OTAN, également annoncée par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, dans son [discours](#) sur l'état de l'Union 2021. La demande d'adhésion à l'OTAN de la Suède et de la Finlande, principalement aussi en [réaction](#) au contexte sécuritaire engendré par les actions de la Russie, a conduit les dirigeants de l'OTAN à prendre la décision historique d'inviter les deux pays à devenir membres de l'Alliance lors du [sommet de Madrid](#) en juin 2022. Le nombre de membres communs de l'Union et de l'OTAN passera ainsi à 23, ce qui favorisera un rapprochement encore plus étroit. Le nouveau [concept stratégique](#) 2022 de l'OTAN, adopté lors du sommet, fait référence à l'Union comme un «partenaire incontournable et sans équivalent pour l'OTAN» et soutient que l'OTAN et l'Union européenne «jouent des rôles complémentaires, cohérents et se renforçant mutuellement au service de la paix et de la sécurité au niveau international».

¹¹⁰ Au cours de la période 2017-2019, un budget de 90 millions d'euros a été consacré à l'action préparatoire pour la recherche en matière de défense et le budget du programme de développement industriel de la défense européenne s'élevait à 500 millions d'euros pour la période 2019-2020.

Dans le contexte de la récente invasion de l'Ukraine par la Russie, le **Parlement européen** a [recommandé](#) d'avancer rapidement vers la mise en place d'une union de défense en mettant en œuvre les actions prévues par la boussole stratégique. C'est dans ce contexte que les membres de l'Union ont également demandé d'intensifier «la collaboration avec les partenaires attachés aux mêmes principes dans le monde, en particulier avec les alliés transatlantiques de l'OTAN, pour maintenir la plus grande unité possible dans la défense de l'ordre international fondé sur des règles, et ainsi promouvoir et défendre la paix, les principes démocratiques et le respect des droits de l'homme, et veiller à ce que les dépendances économiques ne priment pas la défense des droits de l'homme et les valeurs portées par l'Union».

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

2.5.1. Évolutions récentes: les nouvelles menaces exigent une résilience accrue

La pandémie de COVID-19 qui se poursuit s'est accompagnée d'un pic de cyberattaques, surfant sur la vague du virus dans la sphère de l'information. Les cybercriminels ont tiré profit du fait que des millions de personnes aient travaillé à distance et que la transition numérique rapide des chaînes d'approvisionnement de nombreuses industries a conduit à des attaques, à de la désinformation et de la mésinformation, ainsi qu'au minage pirate (un type de cybercriminalité dans le cadre duquel un criminel utilise secrètement la puissance de calcul de l'ordinateur d'une victime pour générer de la cryptomonnaie), qui ont dominé le paysage des cybermenaces en Europe en 2021 (liste non exhaustive)¹¹¹. Selon le Forum économique mondial (FEM), les attaques par logiciels malveillants et rançongiciels ont augmenté respectivement de 358 % et 435 % en 2020, et augmentent plus rapidement que la capacité de la société à les prévenir¹¹². Le FEM décrit les cybermenaces comme une menace grave à court et moyen terme au niveau mondial¹¹³. Alors que le nombre de personnes qui utilisent internet au sein de l'Union augmente rapidement chaque année (76 % des Européens ont utilisé internet tous les jours en 2020)¹¹⁴, les cybermenaces ont également gagné en sophistication, en complexité et en incidence. Certaines estimations situent le coût mondial de la cybercriminalité en 2021 à plus de 6 000 milliards de dollars américains, un chiffre qui passera à 10 500 milliards de dollars américains d'ici 2025¹¹⁵. Sur la période 2020-2021, ces attaques ont de plus en plus ciblé les fournisseurs de services numériques, les administrations publiques, les gouvernements et les infrastructures stratégiques¹¹⁶. Les cyberincidents peuvent entraîner des conséquences catastrophiques, comme l'a montré l'attaque de l'hôpital universitaire de Brno, en République tchèque, en pleine pandémie de COVID-19. Des interventions chirurgicales ont été annulées et des patients nécessitant des soins médicaux urgents ont dû être redirigés vers d'autres hôpitaux, une situation entraînant un réel risque de perte de vies¹¹⁷.

En outre, 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. La souveraineté technologique ou une course aux armements numériques pourrait compromettre les progrès fragiles réalisés en matière de normes internationales applicables au cyberspace, et même risquer d'entraîner le déploiement offensif de

¹¹¹ Rapport 2021 de l'ENISA concernant le panorama des menaces, [ENISA Threat Landscape 2021](#).

¹¹² Forum économique mondial, [Global Risks Report 2022](#).

¹¹³ Idem Forum économique mondial, 2022.

¹¹⁴ Commission européenne, [Europeans' attitudes towards cyber security](#), Eurobaromètre 499, 2020.

¹¹⁵ Cybercrime Magazine, [Cybercrime to cost the world \\$10.5 trillion annually by 2025](#), 2020.

¹¹⁶ Rapport 2021 de l'ENISA concernant le panorama des menaces, ENISA Threat Landscape 2021.

¹¹⁷ ZD Net, [Czech hospital hit by cyberattack while in the midst of a COVID-19 outbreak](#), 2020.

technologies de rupture dans le but de «remporter la course». La politisation des échanges relatifs au déploiement de la 5G et de l'intelligence artificielle illustre cette évolution vers une concurrence technologique et géopolitique¹¹⁸. 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. Il manque toujours à ce jour des accords internationaux ou des directives contraignantes sur les règles d'engagement¹¹⁹. 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 cyberspace¹²⁰.

2.5.2. L'action de l'Union pour la cybersécurité

Une enquête spéciale Eurobaromètre 2020 sur l'attitude des Européens à l'égard de la cybersécurité a révélé que la majorité des personnes interrogées estiment ne pas être en mesure de se protéger suffisamment contre la cybercriminalité (52 %). Il s'agit toutefois d'une amélioration notable par rapport à 2017, alors que 71 % des personnes interrogées avaient fait part de cette préoccupation. La sensibilisation à la cybercriminalité a également augmenté, passant de 46 % en 2017 à 52 % en 2020¹²¹. Le cyberspace est désormais considéré comme le cinquième domaine de la guerre, parallèlement aux domaines maritime, terrestre, aérien et spatial traditionnels¹²². La stratégie globale de l'Union a souligné dès 2016 que «notre union est menacée», notamment par les cybermenaces¹²³. Cette stratégie engage l'Union à jouer «un rôle pionnier dans le cyberspace» et visait explicitement à encourager un comportement responsable des États dans le cyberspace, sur la base du droit international en vigueur. La boussole stratégique 2022 souligne que, dans un monde qui dépend de plus en plus des technologies numériques, les acteurs étatiques et non étatiques ont tendance à recourir davantage aux cyberattaques et que le cyberspace n'a jamais subi autant d'attaques qu'actuellement. La boussole stratégique observe que les attaques gagnent en sophistication et que les institutions de l'Union sont de plus en plus visées, et souligne qu'il est donc essentiel de «maintenir un cyberspace ouvert, libre, stable et sûr».

En 2017, l'Union avait déjà entrepris une vaste série de mesures au titre du paquet «Cybersécurité». Parmi ces mesures, on peut citer: un mandat permanent de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA); un cadre européen de certification en matière de cybersécurité; des lignes directrices pour la mise en œuvre complète du premier texte législatif à l'échelle de l'Union en matière de cybersécurité (la directive de 2016 sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information – la [directive SRI](#)); un réseau de recherche sur le cyberspace à l'échelle de l'Union; et l'amélioration générale des réponses et de la dissuasion dans toute l'Union, entre autres mesures¹²⁴. Le [règlement](#) accordant à l'ENISA un mandat permanent est entré en vigueur le 17 avril 2019. La boîte à outils de l'UE pour la sécurité des réseaux 5G s'est récemment ajoutée aux instruments de renforcement de la résilience de l'Union. Elle contient des mesures visant à renforcer la sécurité des

¹¹⁸ P. Boucher, N. Bentzen, T. Laïci, T. Madiaga, L. Schmertzing, et M. Szczepański, [Technologies de rupture. Incidences sur la vie politique, l'économie et la société](#), Étude, EPRS, Parlement européen, 2020.

¹¹⁹ Microsoft, [Protecting people in cyberspace: The Vital Role of the United Nations in 2020](#), 2019.

¹²⁰ F. Delerue, et autres, [The application of international law in cyberspace: is there a European way?](#), EU CyberDirect, 2019.

¹²¹ Commission européenne, [Europeans' attitudes towards cyber security](#), Eurobaromètre 499, 2020.

¹²² Service européen pour l'action extérieure, [A Strategic Compass for Security and Defence](#), 2022.

¹²³ [Stratégie globale de l'Union européenne](#), 2016.

¹²⁴ Commission européenne, [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil Résilience, dissuasion et défense: doter l'UE d'une cybersécurité solide](#), 2017.

réseaux 5G et établit des restrictions pour les fournisseurs à haut risque, tels que le géant chinois des télécommunications [Huawei](#).

La Commission européenne a présenté, le 24 juillet 2020, une nouvelle [stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité](#). Elle met en avant la nécessité d'avancer rapidement sur les dossiers législatifs en cours, tels que la nouvelle directive SRI, insiste sur la nécessité de développer une culture de la cybersécurité, en intégrant dès le départ la sécurité dans les produits et services, et souligne que l'Union doit continuer à établir des partenariats internationaux solides et à aider ses partenaires dans leurs efforts de renforcement de leur cyber-résilience¹²⁵. Le 16 décembre 2020, la Commission européenne et le HR/VP ont présenté une (deuxième) nouvelle [stratégie de cybersécurité de l'Union européenne](#), qui a fait suite à la première stratégie adoptée en 2013. La nouvelle stratégie vise à «renforcer la résilience collective de l'Europe face aux cybermenaces» et à promouvoir des services et des outils fiables. Elle place l'Union à la tête des efforts visant à garantir une transition numérique sûre et explique en détail la façon dont l'Union peut mobiliser et améliorer les outils et les ressources afin de devenir souveraine sur le plan technologique. Elle décrit la manière dont les valeurs et les partenariats de l'Union peuvent contribuer à la réalisation de la souveraineté technologique. La stratégie 2020 de cybersécurité a été accueillie favorablement dans les [conclusions](#) du Conseil de mars 2021. La Commission a également adopté, le 16 décembre 2020, une proposition de révision de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (la [directive SRI 2](#)), qui vise à combler les lacunes de la précédente directive SRI, à l'adapter aux besoins actuels et à assurer sa pérennisation. Le Conseil et le Parlement sont parvenus à un [accord politique](#) sur la proposition le 13 mai 2022. La proposition de la Commission portant sur une nouvelle [directive](#) sur la résilience des entités critiques est étroitement liée, car toutes les entités critiques relevant de cette directive seront soumises aux obligations de cyberrésilience prévues par la directive SRI 2¹²⁶. La proposition de directive sur la résilience des entités critiques a pour but de renforcer la résilience de l'Union dans 10 secteurs critiques (énergie, transports, banques, infrastructures des marchés financiers, santé, eau potable, eaux usées, infrastructures numériques, administration publique et espace). Ces dispositions comprennent l'obligation pour les États membres d'élaborer des stratégies visant à assurer la résilience de ces secteurs et de procéder à des évaluations nationales des risques. En cas d'adoption, cette nouvelle directive devrait entrer en vigueur au cours du second semestre 2022¹²⁷.

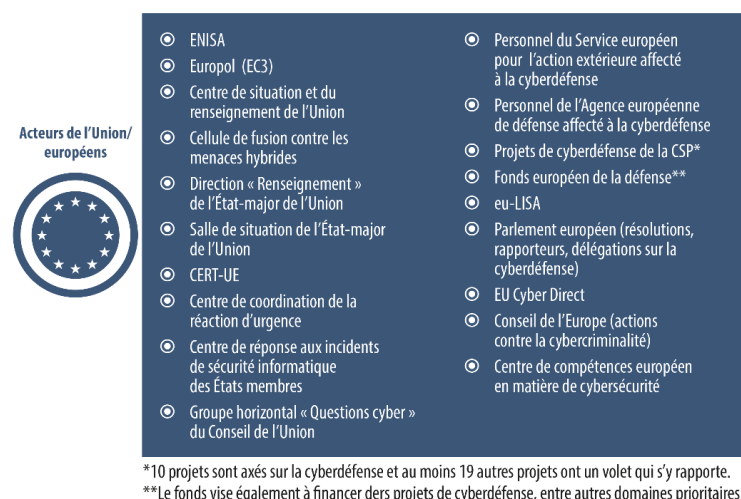
Le [règlement](#) établissant le Centre de compétences européen pour l'industrie, les technologies et la recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination est entré en vigueur le 8 juin 2021. Le centre, qui est en cours de création, sera situé à Bucarest, en Roumanie. Un réseau de centres de coordination nationaux visant à renforcer les capacités européennes en matière de cybersécurité sera également mis en place. En complément de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, la Commission a [annoncé](#), le 23 juin 2021, une proposition de création d'une unité conjointe de cybersécurité à l'échelle de l'Union. Cette dernière fera office de plateforme visant à assurer une réponse coordonnée de l'Union aux cyberattaques et aux crises, ainsi qu'une aide au rétablissement. Elle devrait être opérationnelle d'ici décembre 2022. Les orientations stratégiques sur la sécurité et la défense, adoptées le 21 mars 2022, fixent des objectifs ambitieux en matière de cyberrésilience. Il s'agit notamment d'organiser régulièrement des exercices de

¹²⁵ Commission européenne, [Stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité](#), 2020.

¹²⁶ M. Tuominen, [Improving the resilience of critical entities](#), Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment, EPRS, février 2021.

¹²⁷ Confédération européenne des services de sécurité, [CER Directive: Discussion with Finish Stakeholders in Helsinki](#), 2022

Figure 22 – Liste non exhaustive des cyberacteurs de l'Union



Source: EPRS.

cybersécurité à partir de 2022 et de développer davantage la politique de cyberdéfense de l'Union en 2022, notamment en dynamisant la recherche et l'innovation, en relançant la base industrielle de l'Union et en renforçant la coopération entre les acteurs de la cyberdéfense de l'Union et des États membres. Elles soulignent également qu'une nouvelle loi européenne sur la cyberrésilience sera proposée en 2022 (attendue en septembre 2022)¹²⁸, afin de renforcer l'approche commune de l'Union en matière d'infrastructures et de normes de cybersécurité. Le Conseil a approuvé, le 23 mai 2022, les [conclusions](#) sur le développement de la posture de l'Union en matière de cybersécurité, qui visent à mettre en

avant la détermination de l'Union à répondre aux auteurs de menaces qui cherchent à priver l'Union d'un accès sûr et ouvert au cyberspace et à porter atteinte à ses intérêts, y compris à la sécurité de ses partenaires. Le Conseil invite la Commission à proposer une liste d'exigences communes de l'Union en matière de cybersécurité, notamment pour les appareils connectés, et souligne qu'il importe d'organiser régulièrement des exercices de cybersécurité.

L'Union entend également renforcer sa cyberrésilience grâce à la [CSP](#), un ensemble de 10 projets axés sur le [domaine](#) de la cybersécurité. Le projet de CSP d'équipes d'intervention rapide en cas d'incident informatique et d'assistance mutuelle dans le domaine de la cybersécurité a été le premier à être mis en œuvre dans un contexte opérationnel, lorsque des experts en cybersécurité, rassemblés par six États membres de l'Union participants, ont été [déployés](#) en vue d'aider l'Ukraine dans l'organisation de sa cyberdéfense en février 2022.

2.5.3. Cyberacteurs de l'Union

Le contexte cybernétique de l'Union s'étend à des organes comprenant l'ENISA, 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 (eu-LISA), 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'UE (INTCEN). Le SEAE et l'AED jouent également un rôle important, notamment dans le domaine de la cyberdéfense. Tous les membres de l'Union disposent actuellement de stratégies nationales en matière de cybersécurité et certains d'entre eux ont également adopté des stratégies en matière de cyberdéfense¹²⁹.

¹²⁸ Conseil des registres nationaux européens de noms de domaine de premier niveau (CENTR), [EU Policy Update – Outlook to 2022](#), 2022

¹²⁹ ENISA, National Cyber Security Strategies, 2020.

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

La diplomatie constitue toujours la réponse favorite des Européens aux problèmes de sécurité, qui incluent les cybermenaces. En 2017, l'Union a élaboré une «boîte à outils cyberdiplomatie»¹³⁰ établissant un cadre pour une réponse diplomatique conjointe face aux actes de cybermalveillance. Cette boîte à outils 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 cyberrésilience. Dans le cadre de la boussole stratégique, les dirigeants de l'Union ont convenu de renforcer la boîte à outils cyberdiplomatie en 2022, notamment en approfondissant différentes mesures d'intervention. Le 23 mai 2022, le Conseil a [demandé](#) au «haut représentant, en coopération avec la Commission, de recenser les réponses communes potentielles de l'Union aux cyberattaques» dans le cadre de la boîte à outils cyberdiplomatie. En plus de l'objectif visant à rationaliser la cyberdiplomatie à travers ses politiques et ses engagements, l'Union a établi une coopération en matière de cyberdéfense plus structurée¹³¹ avec ses 10 partenaires stratégiques¹³². 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 sud¹³³. Depuis 2016, la cybernétique constitue également un domaine essentiel de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN¹³⁴. La stratégie de cybersécurité 2020 met l'accent sur la volonté de l'Union de travailler avec ses partenaires afin de «promouvoir un modèle et une vision politiques du cyberspace fondés sur l'état de droit, les droits de l'homme, les libertés fondamentales et les valeurs démocratiques». En juillet 2020, les États membres de l'Union ont décidé pour la première fois d'appliquer des sanctions à l'encontre des cyberdélinquants [en lien](#) avec les gouvernements de Russie, de Chine et de Corée du Nord¹³⁵. Au total, huit personnes et quatre entités responsables ou impliquées dans des cyberattaques touchant l'Union européenne et ses membres ont été sanctionnées à ce jour. Le régime de sanctions, qui comprend un gel des avoirs et une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne, a été [prorogé](#) de trois ans supplémentaires le 16 mai 2022. L'attribution (identifier l'origine et attribuer la responsabilité d'une attaque), qui a été particulièrement [conflictuelle](#) lorsqu'il s'agit de cyberattaques, constitue un élément essentiel du processus de sanctions. Une [analyse](#) des toutes premières attaques contre les sanctions prises par l'Union à la suite de cyberattaques a révélé que le processus d'attribution est souvent «lent et fragmenté». Il est donc notable que, le 10 mai 2022, l'Union et plusieurs partenaires internationaux aient condamné, et donc [attribué](#) à la Russie, une cyberattaque malveillante contre l'Ukraine (visant le réseau satellitaire «KA-SAT»).

¹³⁰ Conseil de l'Union européenne, [Projet de conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance \(«boîte à outils cyberdiplomatie»\)](#), 2017.

¹³¹ T. Renard, [EU cyber partnerships: Assessing the EU strategic partnerships with third countries in the cyber domain](#), European Politics and Society, janvier 2018.

¹³² 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.

¹³³ EU CyberDirect, [Cyber diplomacy in the EU](#), 2019.

¹³⁴ T. Lațici, [Understanding EU-NATO cooperation Theory and practice](#), EPRS, 2020.

¹³⁵ T. Lațici, [EU cyber sanctions: Moving beyond words](#), EPRS, 2020.

Le Parlement européen a préconisé la mise en œuvre de mesures solides de la part de l'Union dans le domaine de la cybernétique. En janvier 2020, il a [demandé](#) une intensification des efforts de l'Union pour faire face aux cybermenaces, estimant que la coopération active entre l'Union européenne et l'OTAN était vitale, et il a rappelé que les cyberattaques «pourraient constituer un motif suffisant pour qu'un État membre invoque la clause de solidarité de l'Union (article 222 du traité FUE)». En janvier 2021, le Parlement a [souligné](#) «le besoin urgent d'intégrer davantage les aspects cybernétiques dans les systèmes de gestion de crise de l'Union» et a sollicité une meilleure coordination au sein de l'Union concernant l'attribution collective des cyberattaques. Le Parlement a [adopté](#), le 7 octobre 2021, un rapport sur l'état des capacités de cyberdéfense de l'Union, dans lequel il a notamment souligné le besoin urgent de renforcer les capacités de cyberdéfense militaire des États membres et constaté la nécessité d'apporter des réponses coordonnées à l'échelle de l'Union aux cyberattaques. Il a invité le SEAE et la Commission à élaborer des mesures exhaustives de cyberrésilience en collaboration avec les États membres. Il a également salué le fait que la boussole stratégique donnera la priorité aux besoins en matière de capacités d'orientation, notamment dans le domaine de la cyberdéfense, ce qui renforcera la cyberrésilience de l'Union. Il a rappelé l'importance de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN et a sollicité une coordination étroite avec l'ONU et l'OSCE ainsi que d'autres partenaires attachés aux mêmes principes. Dans le [rapport](#) final publié en mars 2022 de sa commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (INGE), le Parlement a demandé l'adoption de nouvelles contre-mesures et de mesures de dissuasion afin d'assurer la cybersécurité et la résilience face aux cyberattaques, ainsi que la création d'un fonds d'urgence pour la cybersécurité.

2.6. Lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère

2.6.1. Évolutions récentes: de l'épidémie de désinformation à la guerre de l'information

La désinformation a occupé le devant de la scène dans le contexte de l'assaut d'envergure mené par la Russie contre l'Ukraine depuis le 24 février 2022. Le Kremlin a mené une campagne de désinformation continue et coordonnée, contrôlée par l'État, en diffusant des affabulations et des mensonges visant surtout à influencer la perception de la guerre par le public, par exemple en affirmant que l'Ukraine mène des actes de [génocide](#) contre la population russophone de la région du Donbass. Cette affirmation s'est, à plusieurs reprises, avérée inexacte, aucun des nombreux rapports sur les droits de l'homme rassemblés par le [Haut-Commissaire](#) des Nations unies n'ayant pu prouver ces faits. Les campagnes de désinformation émanant de la Russie ont commencé dès 2014, dans le cadre d'une guerre hybride contre le pays. Elles n'ont pas seulement été utilisées dans le cadre de la guerre contre l'Ukraine. En effet, la boussole stratégique 2022 dresse le sombre tableau d'un monde dans lequel la désinformation est utilisée comme un outil de pouvoir par des acteurs étatiques et non étatiques dans le but d'affaiblir l'Union européenne. En réponse, elle demande à l'Union de réagir rapidement et avec détermination à la désinformation et aux manipulations étrangères, en ciblant en particulier la campagne de désinformation russe sur sa guerre contre l'Ukraine.

La désinformation est également répandue dans le contexte de la pandémie de COVID-19 qui se poursuit, et a donné lieu à une «[infodémie](#)» d'informations fausses et trompeuses sur le virus. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), cette pléthore d'informations sur le virus – souvent fausses ou inexactes – peut engendrer de la confusion et de la méfiance et nuire à une réponse efficace en matière de santé publique. Par exemple, les fausses affirmations diffusées sur les médias sociaux concernant l'efficacité de l'eau de Javel dans le traitement contre le virus, auxquelles l'ancien

président américain Donald Trump en particulier a [adhéré](#)¹³⁶, pourraient avoir conduit à une augmentation de 15 % des empoisonnements liés à l'eau de Javel en Belgique pendant la pandémie¹³⁷. Depuis que les vaccins contre la COVID-19 sont disponibles, les mensonges quant à leur innocuité se sont répandus comme une traînée de poudre, ébranlant la confiance du public dans leur efficacité et entravant ainsi les efforts déployés pour mettre fin à la pandémie. Cela s'est révélé particulièrement problématique pour une maladie qui, selon l'OMS, avait causé le décès de [plus de](#) 6 millions de personnes dans le monde au 15 mai 2022.

2.6.2. Le paysage de la désinformation

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. Les propagateurs de désinformation comprennent des acteurs étatiques (par exemple, les «trolls du Kremlin», actifs au cours de la campagne présidentielle américaine de 2016)¹³⁸ et non étatiques, tels que les partisans d'extrême droite de Donald Trump qui font la promotion de la théorie du complot QAnon¹³⁹. Dans de nombreux cas, ces deux groupes – étatique et non étatique – reprennent et amplifient les messages diffusés par l'autre. Globalement, leur activité a pour effet de susciter la méfiance, la peur et la confusion parmi le public, de manipuler l'opinion publique et d'ébranler la confiance envers les informations officielles (notamment en matière de santé, comme cela a été observé pendant la pandémie), les institutions démocratiques et les médias. Elle peut dresser différentes catégories de la société les unes contre les autres, générer des tensions, [susciter la peur](#) et accroître les divisions existantes. Une enquête Eurobaromètre de mars 2018 a indiqué que le public était largement préoccupé par la question des fausses informations, 83 % des personnes interrogées la définissant comme un problème pour la démocratie¹⁴⁰. La désinformation est souvent associée à d'autres instruments de plus en plus diversifiés au sein d'une «boîte à outils» hybride utilisée par les acteurs étatiques autoritaires pour influencer sur la prise de décisions politiques au-delà de leur propre sphère d'influence. Outre l'influence exercée sur l'information, par exemple au moyen de la désinformation, les menaces hybrides comprennent également l'ingérence électorale, les cybermenaces, la coercition énergétique et le terrorisme¹⁴¹. Les techniques de désinformation évoluent également en permanence.

¹³⁶ BBC, [Coronavirus: Outcry after Trump suggests injecting disinfectant as treatment](#), 2020.

¹³⁷ Euractiv, [Number of bleach-related incidents up in Belgium due to COVID-19 fears](#), 2020.

¹³⁸ M. Russell, [Kremlin trolls in the US presidential election](#), EPRS, Parlement européen, février 2018.

¹³⁹ N. Bentzen, [Coronavirus in the 'Disunited States of America'](#), EPRS, Parlement européen, avril 2019.

¹⁴⁰ [Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation](#), 12 mars 2018.

¹⁴¹ [Countering hybrid threats](#), Centre européen de lutte contre les menaces hybrides, consulté le 12 mars 2021.

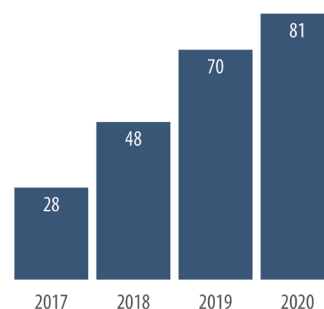
2.6.3. Preuves supplémentaires de la désinformation en ligne dans le monde

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 plus de dix fois plus élevé de pays utilisent des techniques similaires pour influencer leur propre population. En 2020, l'Institut a constaté des manipulations organisées des médias sociaux dans 81 pays, bien plus qu'au cours des années précédentes¹⁴².

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 [rodés](#). Le pays a considérablement intensifié sa campagne de désinformation coordonnée depuis le début de son agression illégale contre l'Ukraine, donnant lieu à une «guerre de l'information» qui se déroule en ligne¹⁴³. En diffusant des affabulations et de la désinformation, la Russie cherche à façonner le discours sur la guerre et à justifier sa guerre contre l'Ukraine. Elle a déclaré, par exemple, que l'Ukraine envisage d'utiliser des armes chimiques contre les russophones dans le Donbass. L'Ukraine n'utilise, ne produit ni ne stocke aucune arme chimique, ces allégations sont donc sans fondement¹⁴⁴. L'Ukraine est un État partie à la convention sur les armes chimiques et son adhésion stricte à la convention a été saluée à plusieurs reprises par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)¹⁴⁵. En réalité, selon la Nuclear Threat Initiative, l'Ukraine a [rendu](#) à la Russie toutes les armes chimiques de l'ex-URSS qui se trouvaient sur son territoire afin qu'elles soient éliminées, après son indépendance en 1991. La Russie a, en fait, [dissimulé](#) sa propre utilisation d'armes chimiques contre des opposants politiques; selon plusieurs journalistes d'investigation, elle les a [utilisées](#) tout récemment lors de la tentative d'assassinat d'Alexeï Navalny.

Les services de messagerie chiffrée (tels que WhatsApp, filiale de Facebook) jouent un rôle de plus en plus important dans la diffusion de fausses informations et de désinformation (par exemple, lors de l'élection présidentielle américaine de 2020)¹⁴⁶. Facebook reste la plateforme de choix pour la manipulation des médias sociaux dans le monde entier, ce qui s'explique, en partie, par sa position dominante sur le marché mondial. Avec 2,91 milliards d'utilisateurs dans le monde, Facebook est de loin le réseau social le plus populaire, suivi par YouTube (2,56 milliards d'utilisateurs), WhatsApp (2 milliards), Instagram (1,48 milliard), WeChat (1,26 milliard), TikTok (1 milliard), Facebook

Figure 23 – Pays ayant recours à la manipulation organisée par les médias sociaux



Source des données: [Oxford Internet Institute](#), 2020.

¹⁴² 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. Voir: Global Inventory of Organized Social Media Manipulation [2019](#) et [2020](#), Oxford Internet Institute.

¹⁴³ [Fact Check: Fake News thrives amid Russia-Ukraine war](#), Deutsche Welle, mars 2022.

¹⁴⁴ [Disinformation about Russia's invasion of Ukraine – Debunking Seven Myths spread by Russia](#), Service européen pour l'action extérieure, mars 2022.

¹⁴⁵ [OPCW Director-General meets with Chairperson of the Parliament of Ukraine](#), Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, 2022

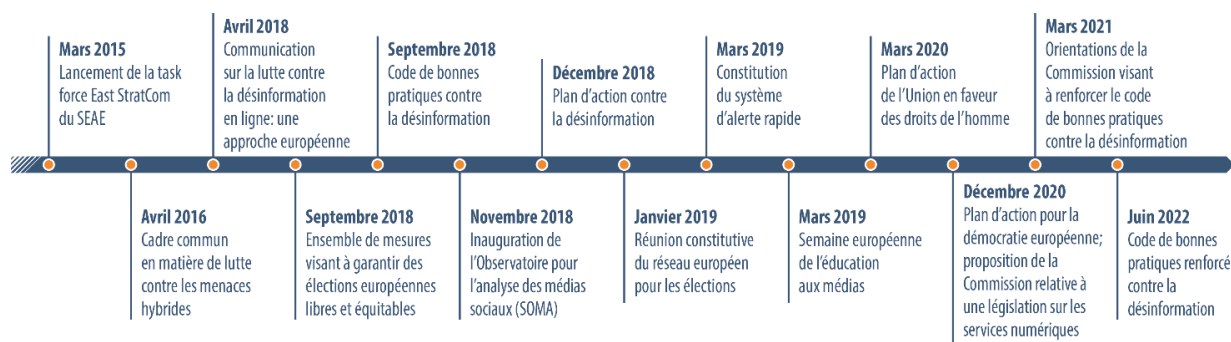
¹⁴⁶ [The disinformation threat to diaspora communities in encrypted chat apps](#), Tech Stream, mars 2021.

Messenger (0,98 milliard) et Telegram (0,55 milliard). Twitter recense 436 millions d'utilisateurs¹⁴⁷. Dans le cadre de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, TikTok s'est révélé être un outil majeur de diffusion de fausses informations et de désinformation sur le conflit¹⁴⁸. Certains commentateurs l'ont même qualifiée de «première guerre TikTok»¹⁴⁹.

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

Ces dernières années, l'Union européenne a redoublé d'efforts pour lutter contre la désinformation. En septembre 2015, la task force East Stratcom (TFES) a été mise en place sous l'égide du SEAE. À ce jour, la task force a recueilli plus de 12 000 exemples de désinformation pro-Kremlin dans sa [base de données](#) EUvsDisinfo. Le SEAE a également créé deux autres task forces, «Balkans occidentaux» et «Sud», celles-ci couvrant la région MENA et le golfe Persique. La Commission européenne a intégré une initiative en matière de lutte contre les fausses informations en ligne dans son programme de travail pour 2018¹⁵⁰. Elle a proposé, cette même année, la création d'un réseau indépendant de vérificateurs de faits, la promotion de l'éducation aux médias afin d'aider les citoyens à détecter la désinformation en ligne et un soutien supplémentaire pour un journalisme de qualité. Elle a également proposé un code européen de bonnes pratiques contre la désinformation destiné aux principales plateformes en ligne, aux réseaux sociaux et au secteur de la publicité. Publié en septembre 2018, ce code est axé sur la réduction de la désinformation en ligne. Il encourage, entre autres choses, les plateformes de médias sociaux à indiquer plus clairement aux utilisateurs d'où provient le contenu publicitaire, à diriger les utilisateurs vers des sources d'information fiables et diversifiées, et à fermer les faux comptes.

Figure 24 – Vue d'ensemble de l'action conjointe et coordonnée de l'Union contre la désinformation



Source des données: Commission européenne, 2022.

À la suite du code de bonnes pratiques, la Commission et le HR/VP ont adopté, en décembre 2018, un plan d'action commun. 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 désinformation¹⁵¹ et mettre en place un réseau européen de coopération pour les élections. 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 afin d'accroître la sensibilisation et

¹⁴⁷ [Les réseaux sociaux mondiaux classés par nombre d'utilisateurs](#), Statista, mars 2022.

¹⁴⁸ [TikTok algorithm directs users to fake news about Ukraine war, study says](#), *The Guardian*, mars 2022.

¹⁴⁹ [Watching the World's "First TikTok War"](#), *The New Yorker*, mars 2022.

¹⁵⁰ [Programme de travail de la Commission pour 2018](#), Commission européenne, 24 octobre 2017.

¹⁵¹ [Online platforms, the digital single market and disinformation](#), Legislative Train Schedule, Parlement européen.

la résilience de la société. Dans leur communication conjointe de juin 2019 sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation, la Commission européenne et le HR/VP ont conclu que, bien que certains progrès aient déjà été accomplis par les plateformes en ligne, il restait beaucoup à faire. Toutes les plateformes en ligne devaient 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 détecter la désinformation plus facilement; et 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 septembre 2020, l'évaluation par la Commission des efforts déployés par les plateformes de médias sociaux depuis la signature du code de bonnes pratiques a abouti à des conclusions similaires¹⁵². En réponse à la pandémie de COVID-19, la Commission et le HR/VP ont publié, en juin 2020, une [communication conjointe](#) sur la lutte contre la désinformation concernant la COVID-19. Cette communication avait pour objet de mieux faire comprendre la menace que représente la désinformation, de communiquer avec les citoyens concernant les risques et de coopérer au niveau interinstitutionnel et avec les partenaires internationaux, notamment le G7, l'OTAN et l'OMS. La Commission a également lancé un [programme](#) de suivi de la désinformation contre la COVID-19, de sorte que la population reste informée sur le virus et les vaccins.

Le Parlement européen n'a cessé d'encourager les nouvelles initiatives visant à lutter contre la désinformation, notamment une dotation en personnel adaptée et des «ressources adéquates» pour la task force StratCom. Les députés ont invité la Commission européenne, dans la [résolution](#) du Parlement de juin 2017 sur les plateformes en ligne et le marché unique numérique, à analyser la possibilité d'élaborer une législation sur la lutte contre les fausses informations et la diffusion de faux contenus. Dans sa [résolution](#) d'octobre 2019 sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation, le Parlement a demandé le renforcement de la task force East StratCom pour en faire une structure permanente, avec un financement bien plus élevé que jusqu'à présent, et a également souligné le fait que les entreprises du secteur de l'internet doivent coopérer dans la lutte contre la désinformation. Le Parlement européen a créé, en juin 2020, une commission spéciale sur l'ingérence étrangère et la manipulation de l'information, y compris la désinformation (INGE 1). Son [rapport](#) final a été adopté en séance plénière en mars 2022. Le Parlement a demandé une augmentation des ressources afin de surveiller les menaces, notamment la désinformation, ainsi qu'un renforcement des efforts visant à sensibiliser le public à cette question. Les députés ont également souligné la nécessité de collaborer avec les partenaires et ont demandé que la connaissance de la situation en matière de désinformation et de manipulation étrangère soit davantage développée. Les députés ont exhorté l'Union à mettre en place un régime de sanctions contre la désinformation et ont invité les plateformes de médias sociaux à redoubler d'efforts afin de lutter contre la désinformation et les manipulations étrangères. Une deuxième commission spéciale INGE (INGE 2) a été créée en mars 2022, afin de donner suite au rapport. La désinformation a également occupé une place importante dans le dialogue transatlantique des législateurs (un dialogue portant sur des questions politiques entre le Parlement européen et le Congrès américain). Par exemple, lors de sa 84^e réunion, les Chambres ont échangé leurs points de vue sur la manière de lutter contre la désinformation ciblée russe et chinoise.

Les [conclusions](#) du Conseil, publiées en décembre 2020, sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, ont invité la Commission et le HR/VP à améliorer encore les réponses à l'échelle de l'Union. Le Conseil a également invité la Commission à élaborer et, à terme, à mettre en œuvre de nouvelles exigences en matière de transparence applicables aux plateformes en ligne. Afin de remédier à certaines des lacunes dans la lutte contre la désinformation, la Commission a donc rendu

¹⁵² [Désinformation: l'UE évalue le code de bonnes pratiques et publie les rapports des plateformes concernant la désinformation liée au coronavirus](#), Commission européenne, 10 septembre 2020.

publique, en décembre 2020, sa proposition de loi sur les services numériques¹⁵³, qui vise à créer un environnement numérique plus sûr et plus fiable, en établissant des normes et des exigences pour différents types de services, tels que les plateformes de médias sociaux, afin de garantir la transparence et la responsabilité. Cette proposition introduit un mécanisme de «notification et action» ainsi que des garanties contre les contenus préjudiciables en ligne, notamment la désinformation. En avril 2022, le Conseil et le Parlement sont [parvenus](#) à un accord politique sur la proposition de loi.

La désinformation occupe également une place importante dans le [plan d'action](#) pour la démocratie européenne adopté en décembre 2020, qui prévoit une nouvelle législation sur la publicité politique ainsi que des mesures visant à soutenir la liberté et le pluralisme des médias et à lutter contre la désinformation (par exemple, des actions de remaniement du code de bonnes pratiques contre la désinformation en un cadre coréglementaire d'obligations et de responsabilité des plateformes en ligne)¹⁵⁴. En mai 2021, la Commission a publié de nouvelles orientations visant à renforcer le code de bonnes pratiques contre la désinformation. Les nouvelles mesures sont destinées à donner aux utilisateurs les moyens de comprendre et de signaler la désinformation, à renforcer les mécanismes de vérification des faits et à stopper le financement de la désinformation, notamment en excluant les annonceurs qui la diffusent de leurs plateformes. Elle demande également la création d'un centre agissant en faveur de la transparence par les signataires du [code de bonnes pratiques](#) contre la désinformation (plateformes en ligne, principaux réseaux sociaux, annonceurs et secteur de la publicité) et d'une task force dirigée par la Commission, composée de représentants des États membres et de signataires du code de bonnes pratiques. Les mesures proposées dans les orientations de la Commission ont été mises en œuvre le 16 juin 2022, lors de la publication d'un code de bonnes pratiques renforcé, dont l'objectif est de combler les lacunes de la version précédente, ce dont la Commission [s'est félicitée](#). Le code renforcé tient également compte des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, et jette les bases d'un cyberspace plus transparent, plus sûr et plus fiable. Enfin, la boussole stratégique – une stratégie ambitieuse visant à renforcer la politique de sécurité et de défense de l'Union d'ici à 2030 – adoptée en mars 2022, fixe des objectifs ambitieux en matière de création d'outils permettant d'accroître la résilience face à la désinformation et aux manipulations étrangères. La création, en 2022, d'une «boîte à outils» constitue une mesure centrale: il s'agit d'un ensemble de mesures permettant, notamment, de réagir à ces menaces, de les détecter et de les analyser (déjà prévue dans le [plan d'action pour la démocratie européenne](#) en décembre 2020). La boîte à outils de l'Union pour la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères devrait, entre autres, renforcer la capacité de l'Union à détecter, analyser et réagir à de telles menaces, ainsi qu'à trouver des moyens de sanctionner financièrement les acteurs malveillants de la désinformation. Dans le cadre des [sanctions](#) radicales qu'elle a prises à l'encontre de la Russie à la suite de la guerre qu'elle a déclenchée en Ukraine, l'Union a déjà sanctionné les propagandistes et [interdit](#) aux grands radiodiffuseurs publics russes Sputnik et Russia Today d'émettre au sein de l'Union.

¹⁵³ [A Europe fit for the digital age](#), train législatif, Parlement européen, avril 2022.

¹⁵⁴ [Communication de la Commission relative au plan d'action pour la démocratie européenne](#), décembre 2020.

2.7. Lutte contre le terrorisme

2.7.1. Les attentats djihadistes demeurent la plus grande menace terroriste pour l'Union

En 2021, les États membres considéraient toujours que le terrorisme djihadiste constituait la plus grande menace terroriste au sein de l'Union¹⁵⁵. Depuis 2020, la plupart des attaques au nom du djihadisme perpétrées au sein de l'Union ont pris la forme d'un assaut dans des lieux publics visant des civils, mené par un individu agissant seul¹⁵⁶. Au sein même de l'Union, les djihadistes continuent d'être fortement influencés par la propagande mise en ligne par des groupes terroristes djihadistes situés en dehors de ses frontières. Cela confirme le rôle crucial que joue toujours internet en permettant aux extrémistes violents de diffuser leur propagande auprès de publics potentiellement vulnérables et réceptifs¹⁵⁷. Autant l'EIL/Daech que le réseau Al-Qaïda continuent d'encourager les attaques isolées dans les pays occidentaux, ce qui explique les liens étroits entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure de l'Union.

En 2021, l'Union a adopté une mesure importante visant à lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne¹⁵⁸. Les autorités compétentes des États membres sont désormais habilitées à émettre des injonctions contraignant les fournisseurs de services d'hébergement à supprimer les contenus à caractère terroriste ou à en bloquer l'accès dans tous les États membres. Les plateformes internet doivent alors supprimer les contenus ou bloquer l'accès à ceux-ci dans un délai d'une heure. Les règles s'appliquent à tous les fournisseurs proposant des services dans l'Union, que leur établissement principal soit ou non situé dans l'un des États membres. En 2021, l'Union a également poursuivi ses efforts visant à renforcer son cadre de [lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme](#). Les nouvelles règles comprennent des mesures sur les crypto-actifs, étendant ainsi l'obligation de signaler les transactions suspectes vers ces actifs et introduisant une interdiction des portefeuilles de crypto-actifs anonymes.

Selon les estimations, la moitié des citoyens de l'Union qui ont rejoint l'EIL/Daech se trouvent toujours à l'étranger, les combattants terroristes étrangers qui reviennent de Syrie et d'Irak représentent donc toujours un problème. En 2021, l'Union a particulièrement mis l'accent sur la prévention de la radicalisation ultérieure des enfants et des femmes rapatriés, notamment en publiant des lignes directrices visant à favoriser une approche européenne coordonnée de la prévention de la radicalisation¹⁵⁹. Il est à craindre que les conditions difficiles que subissent les combattants étrangers et leurs familles dans les prisons et les camps du nord-est de la Syrie ne soient un facteur d'aggravation de leur radicalisation, d'où les [appels](#) à fournir à ces combattants étrangers une aide et un soutien humanitaires.

Le Conseil a publié un [plan d'action de lutte contre le terrorisme en Afghanistan](#) à la suite de la prise de contrôle de l'Afghanistan par les Talibans en septembre 2021. Le plan d'action fixe quatre objectifs: empêcher les djihadistes de s'infiltrer dans l'Union en améliorant les contrôles de sécurité;

¹⁵⁵ [Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe](#) (Rapport TE-SAT), Europol, 2021.

¹⁵⁶ Commission européenne, [Third progress report on the implementation of the EU Security Union Strategy](#), décembre 2021.

¹⁵⁷ [Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe](#) (Rapport TE-SAT), Europol, 2021.

¹⁵⁸ K. Luyten, [Addressing the dissemination of terrorist content online](#), juillet 2021.

¹⁵⁹ Commission européenne, [Strategic orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation for 2021](#), février 2021.

empêcher que l'Afghanistan ne devienne un refuge pour les organisations terroristes¹⁶⁰; surveiller et lutter contre la propagande et la mobilisation de l'écosystème djihadiste; et lutter contre la criminalité organisée en tant que source de financement du terrorisme.

Certaines régions d'Afrique sont devenues les nouveaux points névralgiques mondiaux pour les activités terroristes djihadistes¹⁶¹. Les idéologies salafistes djihadistes bien ancrées se développent de plus en plus au sein des groupes armés locaux qui ont tissé des liens avec les mouvements djihadistes principalement actifs au Moyen-Orient, Al-Qaïda et l'EIL/Daech. À titre d'exemple, les experts indiquent que la violence liée aux groupes islamistes militants a augmenté de 70 % au Mali en 2021, par rapport à 2020, avec une multiplication par deux environ des attaques contre les civils et des décès associés¹⁶².

Le pic de violence attribué aux groupes djihadistes et leurs liens avec des mouvements étrangers ont incité les acteurs internationaux, dont l'Union, à lancer des opérations de lutte contre le terrorisme, aux côtés des acteurs locaux. L'Union a apporté son soutien à la Force conjointe du G5 Sahel, créée en 2017 par les pays du G5 Sahel, le Burkina Faso, le Tchad, le Mali¹⁶³, la Mauritanie et le Niger, dans le but de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée dans la région. L'Union a également déployé trois missions dans le cadre de la PSDC au Sahel, EUCAP Sahel Niger (2012), EUCAP Sahel Mali (2014) et EUTM Mali (2013), ainsi qu'une cellule de conseil et de coordination régionale (CCCR) basée à Nouakchott (2019). En mars 2020, 11 États membres de l'Union ont lancé une intervention européenne commune au Sahel, appelée «Takuba», afin de combattre aux côtés de l'armée malienne¹⁶⁴. L'Union soutient également la Force multinationale mixte (FMM) de la Commission du bassin du lac Tchad (qui soutient la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram au Tchad, au Cameroun, au Nigeria et au Niger). En 2021, l'Union a également déployé une mission militaire de formation au Mozambique (EUTM Mozambique), afin de contribuer à la lutte contre l'insurrection terroriste dans le nord du pays. Une partie du financement de ces opérations de lutte contre le terrorisme provient de la facilité européenne pour la paix mise en place récemment¹⁶⁵. Cependant, à la suite des coups d'État qui ont eu lieu au Mali et au Burkina Faso, la situation en matière de sécurité continue de se détériorer au Sahel. Ces événements ont incité l'Union à suspendre ses opérations au Mali, comme mentionné ci-dessus¹⁶⁶. La France, qui a lancé, en 2014, sa propre opération antiterroriste au Sahel, l'opération Barkhane, a décidé de retirer ses ressources militaires du Mali, de même que le Canada et les États européens qui œuvrent aux côtés de l'opération Barkhane et au sein de la task force Takuba. Ces États ont néanmoins convenu de poursuivre leur action commune contre le terrorisme dans la région du Sahel, y compris au Niger et dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Selon un rapport de l'ONU publié au début du mois de juin 2022, Al-Qaïda a une fois de plus trouvé refuge en Afghanistan sous la protection des Talibans et jouit d'une «liberté d'action accrue», avec la possibilité de lancer de nouvelles attaques à longue distance dans les années à venir.

¹⁶¹ B. Stanicek, M. Betant-Rasmussen, Jihadist networks in sub-Saharan Africa, septembre 2021.

¹⁶² M. Harris, C. Doxsee, J. Thompson, The End of Operation Barkhane and the Future of Counterterrorism in Mali, Centre pour les études stratégiques et internationales, mars 2022.

¹⁶³ En mai 2022, le Mali a annoncé qu'il se retirait de la Force conjointe du G5 Sahel.

¹⁶⁴ Coalition du Sahel, La Task Force Takuba est lancée, 3 juin 2020.

¹⁶⁵ B. Immenkamp, European Peace Facility, Investing in international stability and security, EPRS, Parlement européen, octobre 2021; B. Bilquin, The European Peace Facility: A new tool in action, février 2022.

¹⁶⁶ Security Council Report, Group of Five for the Sahel Joint Force, Monthly Forecast, mai 2022.

¹⁶⁷ Déclaration conjointe sur la lutte contre la menace terroriste et le soutien à la paix et à la sécurité au Sahel et en Afrique de l'Ouest, 17 février 2022.

Évolution récente

Le Conseil a adopté, le 20 juin 2022, les [conclusions](#) sur la gestion de la dimension extérieure d'une menace terroriste et extrémiste violente en constante évolution. Son objectif était alors de garantir que les orientations politiques qui sous-tendent l'action commune de l'Union restent adaptées à la réalité des risques de sécurité auxquels elle est exposée. Les conclusions commencent par l'expression de sérieuses inquiétudes quant aux possibles implications à long terme de l'agression russe contre l'Ukraine vis-à-vis de la menace terroriste, au sein de l'Union et dans le monde. Le Conseil désigne l'EIL/Daech, Al-Qaïda et leurs groupes affiliés comme la menace terroriste la plus importante dans le monde, met en garde contre l'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins terroristes et déplore la tendance à la politisation croissante de la lutte contre le terrorisme. Il demande que le rôle de l'Union sur la scène mondiale de la lutte contre le terrorisme soit élargi et que le régime de sanctions antiterroristes de l'Union soit utilisé de manière plus stratégique.

Les attentats terroristes perpétrés en Europe au cours de la dernière décennie ont donné lieu à des [initiatives](#) visant à réprimer le commerce illégal d'armes à feu, un marché relativement restreint sous le contrôle de groupes criminels organisés, afin d'empêcher les terroristes d'acquérir facilement des armes à feu. [Europol](#) a fait part de ses inquiétudes concernant la quantité d'armes fournies à l'Ukraine, qui pourraient faire l'objet d'un trafic vers l'Union une fois la guerre terminée. Selon l'agence, 30 ans après, les groupes criminels opérant au sein de l'Union utilisent encore des armes provenant de la guerre en ex-Yougoslavie (1991-1999), ce qui fait craindre qu'il puisse en être de même avec les armes actuellement utilisées en Ukraine. Europol surveille également de près les mouvements des terroristes et des extrémistes violents à l'intérieur et à l'extérieur de l'Ukraine. Jusqu'à présent, rien n'indique que les combats en Ukraine attirent des groupes d'extrémistes particuliers.

La guerre de la Russie contre l'Ukraine a également attiré l'attention sur les risques que posent les substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), y compris le risque de radiation résultant d'attaques sur des centrales nucléaires ou d'accidents dans ce type d'installations, ou l'utilisation par la Russie d'armes biologiques ou chimiques. Le risque que des substances CBRN soient détournées et fassent l'objet d'un trafic vers l'Union existe également, principalement des substances radiologiques provenant d'installations médicales situées dans des zones qui ont été exposées à de violents combats, ou des substances provenant de petites usines chimiques. Ces substances pourraient potentiellement entrer en possession de [terroristes](#). Peu après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission européenne a annoncé qu'elle allait constituer des [réserves stratégiques](#) afin de renforcer la capacité de l'Union à répondre aux [menaces \(CBRN\)](#). Les réserves stratégiques doivent comprendre un [stock stratégique](#), d'une valeur de 540,5 millions d'euros, composé d'équipements (équipements de protection individuelle et dispositifs de détection, d'identification et de surveillance) et de médicaments, vaccins et autres produits thérapeutiques destinés à traiter les patients exposés à des agents CBRN. Elles comprendront également une réserve de décontamination, composée à la fois du personnel et des équipements nécessaires pour décontaminer les populations, les infrastructures, les bâtiments, les véhicules ou les équipements stratégiques.

En mars 2022, le conseil d'administration d'Europol a décidé de [suspendre toute coopération](#) avec la Russie, notamment au moyen de l'accord stratégique conclu en novembre 2003.

2.7.2. Le terrorisme dans le monde

Mesurée sur la base du nombre de personnes décédées, la lutte contre le terrorisme a enregistré des succès significatifs au cours des dernières années. Selon le Global Terrorism Index (GTI) 2022, les décès dus au terrorisme ont diminué pour la sixième année consécutive en 2021, passant d'un pic de 33 555 en 2014 à 7 142 en 2021¹⁶⁸. Le score en matière de terrorisme s'est amélioré dans 86 pays, alors qu'il s'est détérioré dans 19 autres. Néanmoins, le terrorisme reste toujours très répandu, et le nombre d'attentats dans le monde a augmenté de 17 % en 2021, pour atteindre le nombre de 5 226. Quelque 44 pays ont enregistré au moins un décès dû au terrorisme en 2021.

¹⁶⁸ Institute for Economics and Peace, [Global Terrorism Index 2022](#), mars 2022.

En 2021, plus de 97 % des décès dus au terrorisme ont été enregistrés dans des pays qui connaissaient déjà une certaine instabilité politique et des conflits. Cette même année, les 10 pays subissant les répercussions les plus importantes du terrorisme étaient tous engagés dans un conflit armé. L'Afghanistan reste le pays le plus touché par le terrorisme, suivi par l'Irak et la Somalie. Cependant, l'EIL/Daech et ses groupes affiliés ont remplacé les talibans en tant que groupe terroriste le plus meurtrier au monde, les décès attribués au groupe ayant plus que doublé, passant de 942 décès en 2019, à 2 066 en 2021. Le terrorisme a fait un bond en [Afrique subsaharienne](#), grâce à l'expansion des groupes affiliés à l'EIL/Daech dans la région, ce qui en fait un nouveau point névralgique mondial de l'activité djihadiste. Sur les 10 pays les plus touchés par le terrorisme, trois se trouvent dans la région du Sahel (le Niger, le Mali et le Burkina Faso). En revanche, les décès dus au terrorisme ont diminué de 39 % dans la région MENA au cours des trois dernières années, et les attentats terroristes et décès dus au terrorisme ont également continué à diminuer en Europe.

Si le terrorisme d'inspiration religieuse a diminué, le terrorisme politique, quant à lui, y compris le terrorisme d'extrême droite, est en hausse en Amérique du Nord, en Océanie et en Europe occidentale, huit pays ayant signalé au moins un cas de terrorisme politique en 2021.

2.7.3. Le terrorisme en Europe

Malgré la baisse récente du nombre d'attentats terroristes, la menace terroriste a néanmoins augmenté de manière significative en Europe au cours des deux dernières décennies. Des groupes animés par une idéologie «djihadiste» explicitement anti-occidentale et anti-européenne, tels qu'Al-Qaïda et l'EIL/Daech, ont gagné en influence et en importance¹⁶⁹. Cependant, il est à noter que les arrestations et les attaques liées au terrorisme de droite ont également augmenté de manière continue au cours de la même période. Le nombre total de décès dus au terrorisme a néanmoins continué à baisser, passant d'un pic en 2015 ([151 décès](#)) et 2016 ([142 décès](#)), à 21 décès en 2020. Sur les 21 personnes décédées à la suite d'attentats terroristes en 2020, neuf ont été tuées lors d'un attentat perpétré par un seul terroriste de droite, et 12 sont décédées à la suite de six attentats terroristes djihadistes¹⁷⁰. Selon une tendance inquiétante, le nombre d'attentats terroristes djihadistes qui ont été commis (10) a dépassé celui des attentats déjoués (4).

Depuis 2007, 61 % des décès dus au terrorisme en Occident (y compris en Europe occidentale, en Amérique du Nord et en Océanie), ont été causés par des groupes islamistes, tandis que 30 % ont été attribués au terrorisme d'extrême droite¹⁷¹. La grande majorité des attaques terroristes meurtrières, et les attentats terroristes les plus meurtriers, dont l'Europe a été témoin depuis 2004 ont été perpétrés 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 (voir figure 25). Ce lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure a fini par façonner l'action de l'Union.

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. 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

¹⁶⁹ [Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe](#) (Rapport TE-SAT), Europol, 2021.

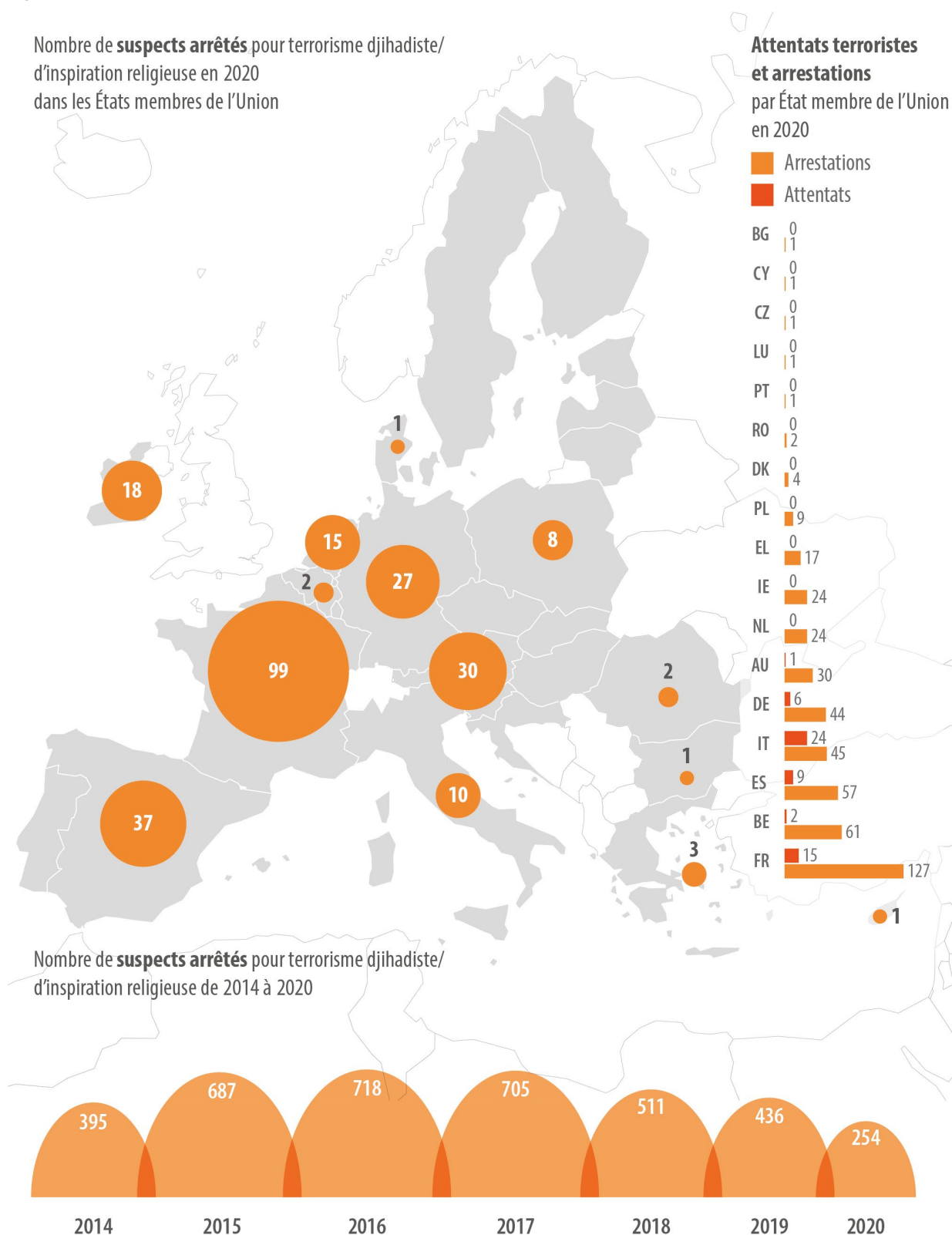
¹⁷⁰ [Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe](#) (Rapport TE-SAT), Europol, 2021.

¹⁷¹ Institute for Economics and Peace, [Global Terrorism Index 2022](#), mars 2022.

actuellement ouvert en matière de lutte contre le terrorisme avec 20 pays, y compris avec ceux de la région du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et des Balkans, ainsi qu'avec la Turquie. Le financement de ces initiatives provient des budgets de l'Union et des États membres¹⁷².

¹⁷² S. Voronova, [Understanding EU counter-terrorism policy](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2021.

Figure 25 – Attaques terroristes et arrestations pour terrorisme, États membres de l'Union (EU-27), 2021



Source des données: [Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe](#) (Rapport TE-SAT), Europol, décembre 2021.

Législation, accords et évolutions en 2021/2022

Coopération policière: la Commission a présenté, en décembre 2021, un [paquet de mesures en matière de coopération policière](#) qui comprenait des propositions relatives à l'échange d'informations entre les services répressifs, à un échange de données automatisé conformément à un [Cadre Prüm](#) renouvelé et à la coopération policière opérationnelle.

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](#) en 2021. L'Union a continué à renforcer son cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (LFT), avec un ambitieux paquet de mesures visant à lutter contre ces phénomènes. Le paquet prévoit la création d'une nouvelle autorité de l'Union, sous la forme d'un organisme de réglementation de l'Union décentralisé, chargée de la supervision de la LBC/LFT et du soutien aux cellules de renseignement financier (CRF) de l'Union. Il comprend également des mesures sur les crypto-actifs, qui étendent à ces actifs l'obligation de déclarer les transactions suspectes et introduisent une interdiction des portefeuilles de crypto-actifs anonymes.

Contenus terroristes en ligne: le règlement relatif à la [diffusion de contenus terroristes en ligne](#), qui s'applique à partir du 7 juin 2022, vise à prévenir l'extrémisme violent, notamment en ligne.

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 et d'empêcher les terroristes d'acquérir facilement des armes à feu ou de réactiver celles qui ont été neutralisées. Le nouveau [plan d'action](#) 2020-2025 relatif au trafic d'armes à feu vise à combler les «lacunes juridiques et les incohérences qui subsistent dans le contrôle des armes à feu et qui entravent la coopération policière» et à renforcer la coopération internationale.

Protection des frontières de l'Union européenne: l'Union a décidé de créer, d'ici à 2027, au sein de Frontex (transformée en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes), un [contingent permanent](#) composé d'un maximum de 10 000 agents opérationnels. L'amélioration de la gestion des frontières extérieures de l'Union (y compris en cas de crise sanitaire ou d'attaque hybride) fait également partie des objectifs de la [réforme de l'espace Schengen](#).

Parquet européen: le mandat du Parquet européen nouvellement créé a été [étendu](#) pour inclure le terrorisme.

Échange d'informations avec des pays tiers: [Europol](#) a conclu des [accords opérationnels](#) avec un total de 17 pays non membres de l'Union européenne, dont neuf au cours des sept dernières années, permettant l'échange d'informations, y compris de données à caractère personnel. Europol a également conclu des [accords stratégiques](#) avec l'[Arménie](#), le Brésil, la Chine, la Russie (suspendu), la Turquie et les Émirats arabes unis, mais ceux-ci se limitent à l'échange de renseignements d'ordre général. En 2021, Europol a également conclu un accord avec la [Nouvelle-Zélande](#) aux fins de l'échange de données à caractère personnel, qui est prêt à être [signé](#). Les négociations en vue de la conclusion d'un accord similaire avec Israël ont commencé. En février 2022, les colégislateurs ont [convenu](#) de [renforcer](#) le mandat d'[Europol](#) en donnant à l'agence les moyens de coopérer plus efficacement, notamment en concluant des accords internationaux.

Des dialogues sur la lutte contre le terrorisme menés par l'Union sont organisés avec 20 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. À la suite du Brexit, Europol a également renforcé sa coopération avec le Royaume-Uni.

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

violent dans les pays non membres de l'Union a triplé depuis 2015, pour atteindre plus de 500 millions d'euros en 2020.

Aide 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'Union européenne 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 européen 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 de l'Union. En outre, la Commission a créé, en janvier 2020, le [centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme](#) afin de garantir que les règles de l'Union relatives aux victimes du terrorisme sont correctement appliquées.

La Commission européenne a également présenté, en 2020, sa toute première [stratégie de l'UE relative au droit des victimes \(2020-2025\)](#), dont l'objectif principal est de permettre à toutes les victimes de la criminalité de faire pleinement usage de leurs droits. Elle reconnaît que les victimes du terrorisme constituent un groupe de victimes particulièrement vulnérables qui nécessitent un soutien spécialisé.

2.8. Lutte contre l'insécurité énergétique

L'Agence internationale de l'énergie définit la sécurité énergétique comme l'«accès fiable, à un prix abordable, à tous les combustibles et à toutes les sources d'énergie»¹⁷³. L'Union dépend des importations pour pouvoir fournir un accès fiable, à un prix abordable, à tous les combustibles et à toutes les sources d'énergie: en 2020, les importations couvraient plus de la moitié ([57 %](#)) des besoins énergétiques de l'Union européenne. Ce chiffre augmente encore pour le pétrole et le gaz naturel, dont la plus grande partie provenait de Russie au cours des années précédant la guerre actuelle contre l'Ukraine. Plus frappant encore: la dépendance de l'Union n'a pas diminué, mais est restée singulièrement stable, et élevée, au fil du temps. Le fait qu'une grande partie des réserves mondiales d'hydrocarbures soit située dans des régions hostiles ou instables telles que la Russie, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, signifie que l'Union est exposée à des ruptures d'approvisionnement qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur ses citoyens et ses économies.

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

La guerre de la Russie contre l'Ukraine a propulsé la problématique urgente de la sécurisation des approvisionnements énergétiques au premier plan de l'élaboration des politiques de l'Union. L'extension des sanctions et les décisions audacieuses adoptées par l'Union depuis février 2022 ont accéléré le découplage de l'Union avec la Russie, premier fournisseur de charbon, de pétrole et de gaz de l'Europe avant la [guerre](#).

Sous réserve de mesures unilatérales (comme la décision de la Russie de cesser d'approvisionner certains États membres, en raison du [différend](#) sur le [paiement en roubles](#)), la vitesse à laquelle

¹⁷³ [Energy Security](#), Agence internationale de l'énergie.

L'Europe est en mesure de se découpler de la Russie dépend de la source d'énergie. Le découplage est plus aisé pour le pétrole que pour le gaz naturel, car le pétrole peut être transporté et échangé de manière flexible dans le monde entier. Par conséquent, les importateurs de l'Union ont à leur disposition de nombreuses alternatives.

Il est beaucoup plus difficile pour l'Union de s'approvisionner en gaz naturel auprès de sources non russes. La fourniture de gaz naturel est généralement convenue sur la base de contrats à long terme et le gaz est transporté par des gazoducs, qui sont coûteux, dont la construction nécessite des années et qui ne sont économiquement viables que jusqu'à une certaine distance. Bien qu'il existe des solutions pour diversifier les importations de gaz (par exemple, le gaz naturel liquéfié ou GNL)¹⁷⁴, des contraintes de capacité s'appliquent, tant sur le plan de la production que de la capacité des terminaux et de transport. En outre, cette solution est actuellement au minimum plus chère et potentiellement plus polluante, et par conséquent moins utilisée¹⁷⁵. Les importateurs de gaz n'ont donc qu'un choix limité de fournisseurs et ne peuvent pas aisément passer de l'un à l'autre. C'est le cas, par exemple, de la Bulgarie et de la Lettonie, qui figuraient parmi les pays dont au moins les trois quarts des importations de gaz provenaient de Russie en 2020¹⁷⁶.

L'énergie nucléaire présente des avantages du point de vue de la sécurité énergétique, l'uranium étant largement disponible, et de nombreuses centrales nucléaires de l'Union peuvent choisir leurs fournisseurs¹⁷⁷. Certains types de réacteurs de conception russe font exception, la Russie étant le seul fabricant de combustible nucléaire compatible avec ces derniers, bien que ce problème puisse être au moins partiellement résolu en disposant de stocks suffisants. En 2019, 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 moyenne. 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.

L'Union européenne est un chef de file dans la promotion de l'efficacité énergétique et des sources renouvelables. 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. Les batteries et autres technologies peuvent stocker l'électricité excédentaire afin de la rendre disponible pour les périodes de faible production, mais elles génèrent également de nouvelles formes de dépendance aux importations de [minéraux](#) tels que le lithium et le cobalt, et nécessitent un investissement initial plus élevé. 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.

¹⁷⁴ Comme son nom l'indique, le GNL s'obtient en comprimant du gaz naturel en 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.

¹⁷⁵ [Importations – Gaz – Données mensuelles](#) (mesurées par pouvoir calorifique supérieur), Eurostat (données 2019). Néanmoins, en vue de réduire leur dépendance au gaz russe, certains États membres de l'Union comme la Lituanie (2014) ou la Pologne (2016) ont commencé à importer du GNL.

¹⁷⁶ [ITC Trade Map](#), importations de gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux.

¹⁷⁷ Toutefois, certaines centrales nucléaires de l'Union ne fonctionnent qu'avec des matières fissiles russes. Dans ce contexte, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom a calculé, dans son [rapport annuel](#) de 2019, que les centrales nucléaires de l'Union européenne disposaient de suffisamment d'uranium pour tenir trois ans en moyenne.

2.8.2. 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. La dépendance énergétique de l'Union est passée de 40 % de sa consommation totale d'énergie en 1990 à 57 % en 2020 (voir figure 26)¹⁷⁸. Alors que la consommation totale d'énergie de l'Union décroît (grâce à une utilisation plus efficace de l'énergie) et que la contribution des énergies renouvelables augmente, un grand nombre de pays de l'Union ont choisi de renoncer à l'énergie nucléaire, à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima en 2011, et au charbon polluant. Cependant, les énergies renouvelables ne sont pas encore en mesure de compenser les différences de production (voir figure 27), bien que le plan REPowerEU de la Commission constitue assurément une étape importante vers l'accroissement de leur part. Par conséquent, la consommation de gaz augmente, 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, avec elle, une dépendance énergétique globale toujours élevée¹⁷⁹. Outre la nécessité de garantir, sur le plan matériel, l'approvisionnement en énergie des États membres, de l'industrie et des citoyens, ainsi que d'atteindre les objectifs fixés par l'Union en matière de transition climatique, la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie mettent en lumière une troisième préoccupation majeure: les prix de l'énergie. Étant donné que la consommation d'énergie représente une part élevée et croissante des dépenses de consommation, le risque d'augmentation de la pauvreté énergétique et d'effets négatifs accrus sur la croissance économique est réel. Ce contexte explique donc que la stratégie globale, l'indice Normandie et la boussole stratégique de l'Union reconnaissent la sécurité énergétique comme l'une des principales vulnérabilités extérieures de l'Union¹⁸⁰.

¹⁷⁸ [Energy production and imports](#), Eurostat. La part des importations s'élève à plus de 90 % pour le pétrole brut et pour le gaz naturel, qui sont les deux principales composantes du mix énergétique.

¹⁷⁹ 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 (41 %) et la Norvège (23,5 %). Voir: [Quarterly Report on European Gas Markets](#), Commission européenne, 2022. En outre, dix pays de l'Union (Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Lettonie, Hongrie, Autriche, Roumanie, Slovaquie, Finlande) importent plus des trois quarts du gaz consommé de Russie. Voir: [EU imports of energy products – recent developments](#), Eurostat, janvier 2021.

¹⁸⁰ E. Lazarou, [Évaluer les menaces à la paix et à la démocratie au niveau mondial: Indice Normandie 2020](#), EPRS, Parlement européen, 2020.

Figure 26 – Dépendance énergétique de l'Union

% de la consommation énergétique de l'Union couvert par des importations

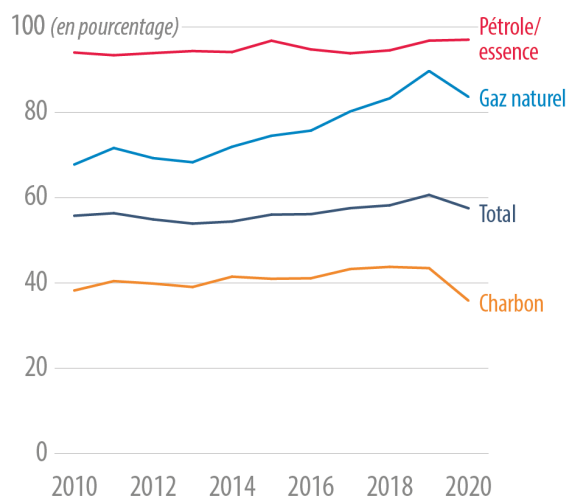
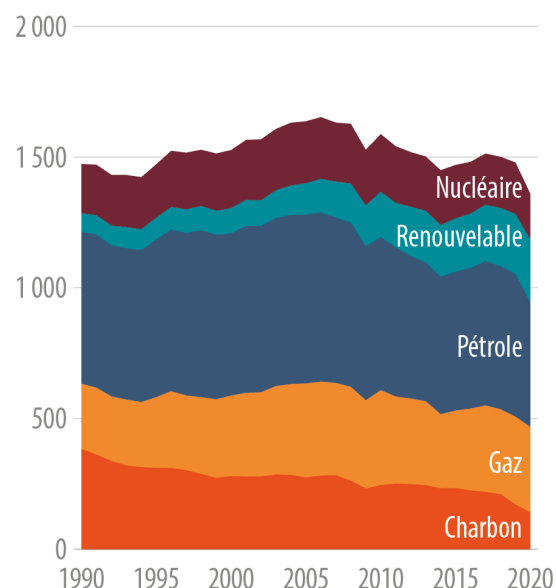


Figure 27 – Consommation énergétique de l'Union

Millions de tonnes équivalent pétrole



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. Alors que le charbon et le pétrole sont sur le déclin, la consommation de gaz augmente quant à elle.

Source des données: [Eurostat \(dépendance énergétique; mix énergétique\)](#), consulté en juin 2022.

2.8.3. Action de l'Union européenne pour réduire la dépendance énergétique

Les dirigeants européens ont convenu, en 2007, de fixer des objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Les efforts déployés dans ces deux domaines devraient encore s'intensifier à la suite de la présentation, en décembre 2019, du [pacte vert](#) par la Commission européenne, qui vise à atteindre la neutralité carbone au sein de l'Union d'ici à 2050, et de son adoption de la [facilité pour la reprise et la résilience](#), dans le cadre de laquelle les plans nationaux de reprise et de résilience devraient consacrer au moins 37 % des dépenses totales aux investissements et aux réformes soutenant les objectifs climatiques. Aujourd'hui, 17,5 % de l'énergie consommée dans l'Union européenne provient déjà de sources renouvelables essentiellement européennes et la consommation totale d'énergie est en baisse¹⁸¹. 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 et les répercussions en matière d'énergie à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie 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 lui octroie un rôle dans la promotion de la sécurité énergétique européenne. Stimulée par la crise du gaz de 2009, l'Union a adopté une

¹⁸¹ [Where does our energy come from?](#), Eurostat.

nouvelle législation, à l'image du règlement de 2017 relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel ([règlement SoGS](#)), qui, entre autres, met en place des mécanismes de partage du gaz entre les États membres en cas de crise¹⁸². La Commission a proposé, en mars 2022, une [révision](#) accélérée et ciblée du règlement SoGS qui obligerait tous les États membres à disposer d'un stock de gaz à un niveau au moins équivalent à 80 % de leur capacité d'ici le 1^{er} novembre 2022 (et jusqu'à 90 % les hivers suivants), introduirait des mécanismes de solidarité entre les États membres pour ce qui est de l'accès au gaz stocké, et exigerait la certification de tous les opérateurs de stockage de gaz, y compris les opérateurs de pays tiers (par exemple, la Russie)¹⁸³. Un [compromis](#) entre les colégislateurs a été trouvé le 20 mai 2022.

La Commission européenne a [convenu](#) avec les États-Unis, en mars 2022, d'augmenter les volumes de GNL livrés par l'intermédiaire des exportations américaines afin de diversifier l'approvisionnement en gaz. La Commission collabore également avec le [Canada](#) en vue d'éventuelles livraisons de GNL et d'hydrogène et entend conclure prochainement un [accord trilatéral](#) avec l'Égypte et Israël portant sur l'approvisionnement de GNL. En outre, elle prévoit d'[étudier](#) les possibilités de conclure des partenariats en matière d'hydrogène vert avec les pays du Golfe. Pour garantir des prix abordables pour le gaz naturel, le GNL et l'hydrogène, la Commission et les États membres ont mis en place, en avril 2022, une [plateforme énergétique de l'UE](#) permettant l'achat d'énergie¹⁸⁴. Si la sécurité de l'approvisionnement en gaz constitue la principale préoccupation de l'Union, celle-ci dispose également d'une législation permettant de garantir que tous les États membres créent des [réserves minimales de pétrole](#), et prend des mesures afin de garantir la [sécurité de l'approvisionnement en électricité](#) en cas de perturbation inattendue. Les préoccupations nationales croissantes concernant la hausse des prix de l'énergie en 2021 ont conduit la Commission européenne à adopter une [panoplie d'instruments](#) (octobre 2021) d'actions ciblées à mettre en œuvre par les États membres dans le but de compenser ces hausses de prix, sans pour autant porter atteinte au marché unique de l'énergie¹⁸⁵. Les nouvelles augmentations de prix intervenues à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont conduit les États membres à [convenir](#) de la nécessité d'adopter de nouvelles mesures visant à lutter contre la hausse rapide des prix de l'énergie lors de la réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2022. Ils ont notamment demandé à la Commission «de présenter des propositions qui traitent efficacement le problème des prix excessifs de l'électricité».

En mars 2022, la Commission a proposé son plan [REPowerEU](#), une action européenne conjointe destinée à réduire de deux tiers les importations de combustibles fossiles en provenance de Russie en 2022, dans le but d'atteindre l'indépendance de l'Europe en matière de combustibles fossiles russes bien avant 2030. Dans le cadre de REPowerEU, la Commission a adopté, en mai 2022, une nouvelle [stratégie énergétique extérieure](#) de l'Union («Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation»), qui vise à réduire la demande globale d'énergie et à garantir des

¹⁸² Partager du gaz pour assurer la sécurité de l'approvisionnement dans toute l'UE, Parlement européen 2017.

¹⁸³ Selon un [rapport de 2022](#) de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), le gaz effectivement stocké dans l'EU-27 ne représentait qu'environ 20 % de la consommation annuelle (au 1^{er} octobre 2021), avec des niveaux de remplissage de seulement 72 % et des niveaux de stockage particulièrement bas dans les sites appartenant à Gazprom. Le rapport de l'ACER confirme la nécessité d'une action urgente de l'Union en matière de stockage de gaz.

¹⁸⁴ Les initiatives relatives au GNL pourraient entraîner de nouvelles dépendances, tant sur le plan des restrictions (quantitatives) que des prix.

¹⁸⁵ Ces instruments comprennent notamment des réductions temporaires des taxes sur l'énergie, des paiements sociaux pour les consommateurs vulnérables et des actions visant à prévenir les déconnexions, comme un report temporaire des paiements.

conditions de concurrence équitables pour les ressources, à améliorer les économies d'énergie et l'efficacité énergétique, et à ouvrir la voie à un futur partenariat en matière d'hydrogène vert¹⁸⁶.

Ces mesures réglementaires s'accompagnent de la construction 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 autre¹⁸⁷. En mars 2022, l'Union a réalisé une [synchronisation](#) d'urgence du réseau électrique de l'Europe continentale avec l'Ukraine et la Moldavie. Pour la période 2021-2027, la Commission européenne propose un budget de 5,2 milliards d'euros provenant de son mécanisme pour l'interconnexion en 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 GNL¹⁸⁸. L'Union européenne et ses États membres financent la recherche sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, notamment en coopération avec des partenaires internationaux tels que le Japon¹⁸⁹. En juin 2022, la Commission européenne et les ministres de plusieurs pays, dont l'Australie, le Canada, la Chine, l'Inde, l'Arabie saoudite et les États-Unis, tous réunis au Chili, se sont engagés à collaborer sur une mission de production d'hydrogène propre dans le cadre de la deuxième phase de l'initiative Mission Innovation¹⁹⁰,

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 de l'Est et six pays des Balkans occidentaux ont rejoint la Communauté de l'énergie proposée par l'Union européenne, qui favorise la sécurité énergétique en les encourageant à adopter les règles de l'Union en matière d'énergie et à s'intégrer aux marchés 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 un dialogue 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 a commencé à acheminer le gaz azéri vers l'Europe du Sud-Est en 2020.

2.8.4. Perspectives de la sécurité énergétique européenne

Dans sa stratégie européenne pour la sécurité énergétique de 2014, la Commission européenne a souligné l'absence de perturbation durable des approvisionnements depuis les années 70 comme preuve que les mesures adoptées en matière de sécurité énergétique se sont révélées efficaces¹⁹¹. Les événements de 2022 ont marqué un changement soudain et radical (pour ce qui est de l'échelle) par rapport à la situation existante. Alors qu'à plus long terme, les énergies renouvelables donnent

¹⁸⁶ L'Union et le Chili mènent des actions conjointes en matière d'hydrogène vert [depuis 2020](#).

¹⁸⁷ Malheureusement, REPowerEU n'a pas proposé de projets spécifiques ni de fonds supplémentaires liés à cet élément particulier.

¹⁸⁸ Parlement européen, Legislative Train Schedule, [Connecting Europe Facility 2021-2027](#).

¹⁸⁹ [Research and innovation international cooperation in the field of renewable energy technologies](#), Commission européenne, décembre 2020.

¹⁹⁰ [Mission Innovation](#) est une initiative mondiale lancée par 22 pays et la Commission européenne (au nom de l'Union européenne) visant à redynamiser et à accélérer l'innovation mondiale en matière d'énergie propre, à réaliser des percées en matière de performance, à réduire les coûts et à proposer des solutions d'énergie propre abordables et fiables pour le plus grand nombre.

¹⁹¹ [Stratégie européenne pour la sécurité énergétique](#), communication COM/2014/0330 final de la Commission européenne. Cependant, cette communication observe que des ruptures ont eu lieu en 2006 et 2009. Il y avait donc des indications de ruptures potentielles, bien qu'elles n'aient pas atteint l'échelle actuelle.

à l'Union la possibilité de développer ses propres sources d'énergie propre, avant que cela ne se produise, elle continuera d'importer la majeure partie de son énergie. 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 besoin¹⁹². En outre, en 2022, l'Union a activement déployé des efforts accrus en vue de diversifier ses importations d'énergie. Cependant, une éventuelle réorientation de l'Union vers le GNL se heurterait à des contraintes liées à la disponibilité, à la capacité de stockage et aux prix élevés. Ainsi, de nombreux pays européens restent fortement dépendants du gaz russe. Si nombre d'entre eux sont aujourd'hui mieux préparés à faire face à d'éventuelles ruptures d'approvisionnement qu'ils ne l'étaient en 2009, les efforts que les pays devront fournir afin de réduire leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes seront considérables, notamment en raison des prix élevés de l'énergie et des niveaux élevés d'endettement à la suite de la pandémie de COVID-19¹⁹³. En outre, la transition climatique et l'invasion de l'Ukraine par la Russie montrent qu'au-delà de cette action, les États membres coordonneront inévitablement plus étroitement leurs mix énergétiques et leurs infrastructures d'approvisionnement; prendront des décisions stratégiques en étroite concertation avec leurs voisins; et s'accorderont sur une voie de sortie de la dépendance énergétique compatible avec la transition vers la neutralité climatique d'ici 2050.

2.9. Atténuation des effets du changement climatique sur la sécurité

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 incidence en matière 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». 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, qui a conclu que les risques pour les systèmes naturels et humains d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C seraient majeurs et asymétriques. Par exemple, pour un réchauffement planétaire de 2 °C, de plus grandes proportions de populations seraient exposées et sujettes à la pauvreté en Afrique et en Asie, tandis que les risques dans les secteurs de l'énergie, de l'alimentation et de l'eau pourraient exacerber les dangers, les expositions et les vulnérabilités susceptibles de toucher un grand nombre de personnes et de régions. Il a souligné le fait que les petits États insulaires et les populations économiquement défavorisées sont particulièrement vulnérables et a établi des corrélations entre la détérioration de facteurs environnementaux sur terre, en mer ou dans l'atmosphère et les conséquences sur la vie socioéconomique, 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. Nombre de ces risques probables ont été repris par un rapport publié en février 2022 dans le cadre du sixième cycle d'évaluation du GIEC¹⁹⁴.

¹⁹² P. Zeniewski, [A long-term view of natural gas security in the European Union](#), AIE, 2019. Dans ce contexte, il est important de souligner la nécessité de multiplier et d'améliorer les interconnexions gazières de l'Union.

¹⁹³ Par exemple, la [Lituanie](#) a construit un terminal GNL, tandis que la [Lettonie](#) a étendu sa capacité de stockage de gaz.

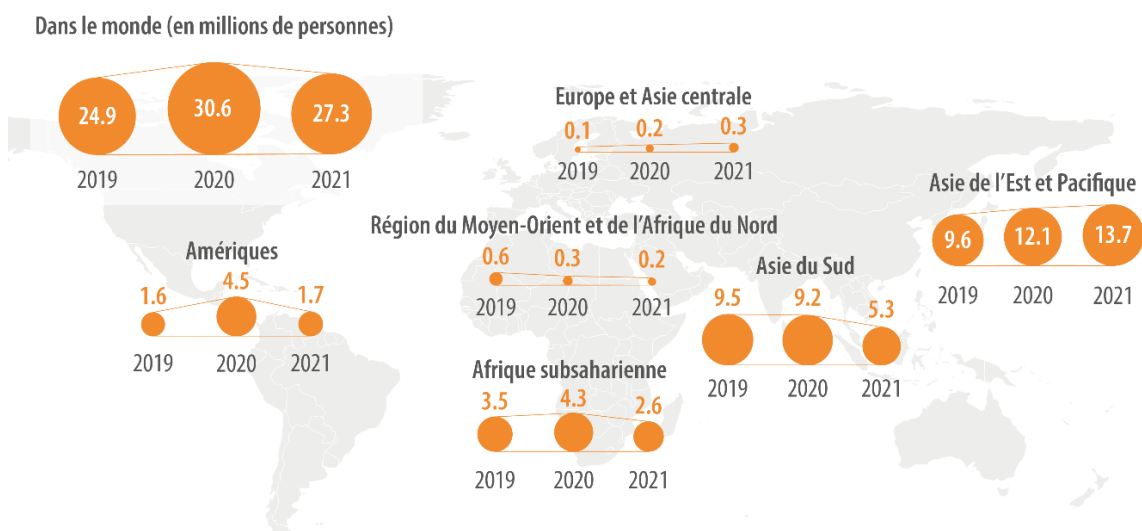
¹⁹⁴ [Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability](#), Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, février 2022.

Les implications pour la paix et la sécurité sont indéniables, sinon évidentes. Le [World Climate and Security Report 2021](#), publié par l'International Military Council on Climate and Security, recense au moins cinq risques clés que les professionnels de la sécurité entrevoient dans les circonstances actuelles:

- 1 les menaces accrues pour la sécurité émanant de la convergence des menaces climatiques et autres;
- 2 la vulnérabilité accrue des régions fragiles sur le plan politique, et même les régions relativement stables comme l'Australie ou les États-Unis ne sont pas à l'abri;
- 3 les répercussions sur les infrastructures et opérations militaires;
- 4 les potentiels effets négatifs de second ordre, sur la sécurité mondiale, des stratégies d'atténuation des incidences du changement climatique, comme la géo-ingénierie, si celles-ci ne sont pas mises en œuvre avec prudence;
- 5 une gouvernance mondiale et des normes juridiques internationales dépassées, mal préparées à gérer les crises de sécurité liées au climat¹⁹⁵.

Les risques pour la sécurité existants liés aux changements des conditions météorologiques et climatiques sont exacerbés par les conséquences de phénomènes tels que les sécheresses, les inondations, la déforestation, la désertification et la dégradation de l'environnement. Entre 2008 et 2019, 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 28 – Déplacement interne de personnes en raison de catastrophes naturelles, 2021



Source des données: [Global Report on Internal Displacement 2022](#). Les chiffres régionaux représentent les nouveaux déplacements au cours de l'année et peuvent ne pas correspondre au chiffre mondial en raison des arrondis.

Le changement climatique est susceptible de multiplier les événements météorologiques extrêmes et d'alimenter une instabilité supplémentaire en raison de conséquences telles que 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

¹⁹⁵ [The World Climate and Security Report 2021](#), International Military Council on Climate and Security, juin 2021. Voir également: Clingendael, [Military responses to climate change](#), mars 2020.

chaînes d'approvisionnement. Les menaces pesant sur les infrastructures énergétiques et économiques sont également de plus en plus liées aux phénomènes météorologiques extrêmes¹⁹⁶.

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»¹⁹⁷.

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

Ces dernières années, l'Union européenne a donné une priorité sans précédent à l'action climatique, organisée autour du projet phare du [pacte vert pour l'Europe](#), présenté par la Commission von der Leyen en décembre 2019, et visant à faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050, ainsi qu'un [leader mondial](#) de la lutte contre les effets du changement climatique notamment 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 de la Commission européenne sur le pacte vert pour l'Europe reconnaît que le changement climatique est un multiplicateur de menace important 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». Le pacte vert pour l'Europe consolide 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.

À la lumière de la crise de la COVID-19, le lien entre le changement climatique et les pandémies a fait l'objet d'un regain d'attention, 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 socioéconomiques, 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 qui auront des répercussions sur la santé humaine.

¹⁹⁶ [Climate-resilient infrastructure](#), document de politique environnementale de l'OCDE n° 14, décembre 2018.

¹⁹⁷ [Managing climate risk for a safer future: A new resilience agenda for the European Union](#), E3G, 2019.

Sur le plan externe, la sécurité climatique bénéficie d'un ensemble d'instruments et d'actions mis en œuvre par le SEAE et la Commission, en particulier ses directions générales des partenariats internationaux (DG INTPA, anciennement DG DEVCO), de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) et de l'action pour le climat (DG CLIMA). Elles 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.

2.9.2. Soutien lors des conflits et des crises

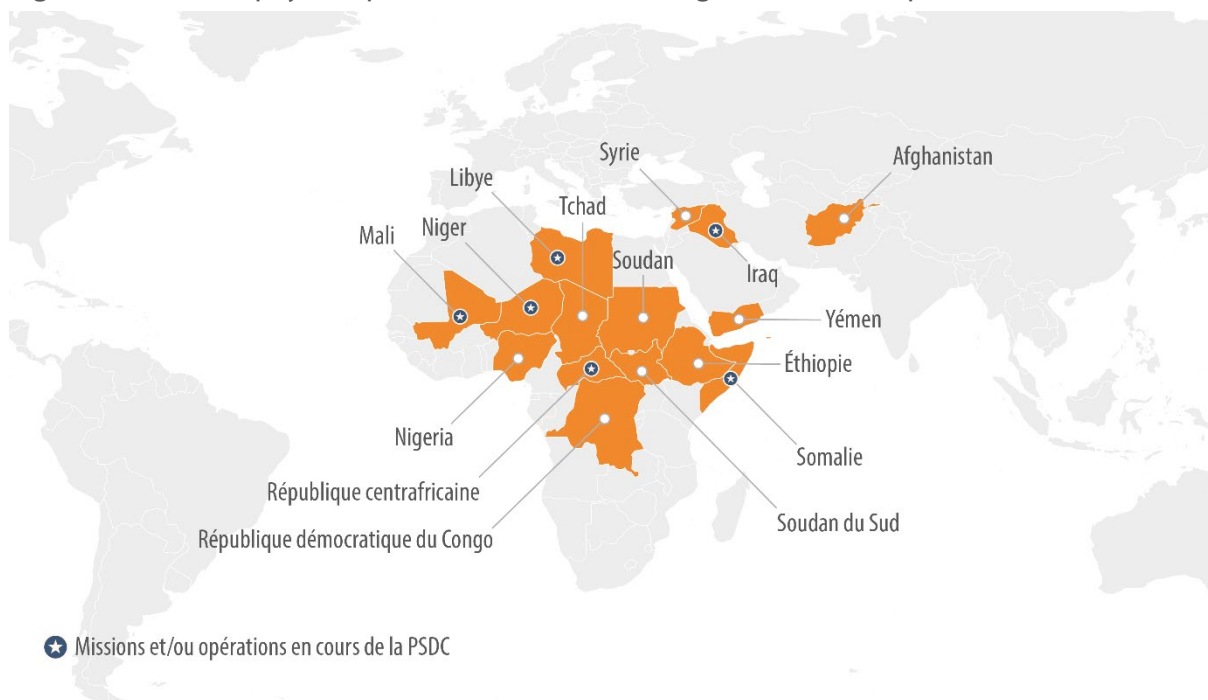
Dès 2013, l'[approche globale](#) de l'Union à l'égard des crises et conflits extérieurs a défini le changement climatique comme un facteur essentiel à prendre en considération à tous les stades du cycle d'un conflit et comme un problème mondial «où les aspects extérieurs des politiques intérieures de l'Union acquièrent de plus en plus une dimension de politique étrangère et de sécurité». Depuis lors, des efforts ont été 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.

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'Union en matière de conflits devaient prendre en considération les défis en matière de sécurité liés aux effets néfastes du changement climatique et aux facteurs de risque environnementaux. En septembre 2019, les ministres de la défense 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 remédier au 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 perspectives. 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.

La prévention des conflits est l'un des principaux objectifs de la politique étrangère de l'Union. Le [système d'alerte précoce en matière de conflits](#) est un outil essentiel dans ce contexte, qui utilise un large éventail de données provenant de sources multiples pour évaluer les risques potentiels. Il permet de recenser les risques à long terme de conflit violent dans un pays ou une région donnée, en intégrant la réflexion sur la sécurité climatique dans la planification politique. Les experts soulignent que le défi auquel est confronté le système d'alerte précoce est de garantir sa capacité à

détecter avec succès les risques évolutifs liés à la sécurité climatique et de veiller à ce que les décideurs et les responsables politiques l'utilisent¹⁹⁸.

Figure 29 – Les 15 pays les plus vulnérables au changement climatique



Source des données: [Notre Dame Global Adaptation Initiative](#) 2019.

Dans la pratique, les pays les plus vulnérables au changement climatique sont situés dans des régions fragiles ou touchées par un conflit (voir figure 29). Les missions et opérations de la PSDC sont, par conséquent, souvent [déployées](#) dans des pays qui subissent les effets négatifs du changement climatique, comme la Libye, le Mali, le Niger, la Somalie, l'Iraq et la République centrafricaine, qui figurent parmi les 15 pays les plus vulnérables. [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 elle-même liée aux inondations et aux sécheresses. Selon l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), le climat constitue l'une des trois tendances susceptibles de façonner l'évolution des missions et opérations de l'Union au cours de la décennie à venir¹⁹⁹. En effet, en décembre 2020, six des dix plus importantes [opérations](#) de paix de l'ONU se déroulaient dans des pays dont la vulnérabilité face au changement climatique est élevée, 80 % du personnel actif de l'ONU étant déployé dans ces pays. Les effets du changement climatique peuvent avoir de graves répercussions sur les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. Par exemple, des mécanismes de réaction inadéquats peuvent affaiblir la confiance dans la gouvernance, créant ainsi des vides au niveau du pouvoir qui peuvent être exploités par des groupes criminels locaux. En novembre 2020, le SEAE a présenté une [feuille de route sur le changement climatique et la défense](#) préparée en collaboration avec les services de la Commission européenne et l'Agence européenne de défense (AED), à la [demande](#) du Conseil. Au cœur de la politique climatique de l'Union

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ G. Lindstrom, «Four futures for CSDP», [The CSDP in 2020](#), IESUE, 2020.

européenne, elle comprend des objectifs à court, moyen et long terme dans trois domaines d'action étroitement liés: la dimension opérationnelle; le développement des capacités; et le renforcement du multilatéralisme et des partenariats, et [figure](#) également dans la boussole stratégique de l'Union approuvée par le Conseil en mars 2022.

L'OTAN a également reconnu les effets du changement climatique sur la sécurité alliée. Son «[concept stratégique](#)» inclut le changement climatique – aux côtés de la santé, des pénuries d'eau et des besoins énergétiques – parmi les principaux facteurs environnementaux qui auront une incidence sur l'environnement de sécurité futur, sur la stratégie de défense et sur les opérations militaires. En 2014, l'alliance a adopté le [cadre de défense verte](#) qui vise à réduire l'empreinte environnementale des opérations militaires. Dans son [rapport sur l'agenda OTAN 2030](#), le groupe d'experts sélectionné par le secrétaire général de l'OTAN a recommandé une révision du cadre de 2014 et la création d'un centre d'excellence sur le climat et la sécurité. Les «jeunes dirigeants engagés dans l'agenda OTAN 2030» ont recommandé de considérer le changement climatique «comme une opportunité pour innover et accroître l'efficacité militaire», pour fixer des objectifs écologiques dans le cadre de la planification de la défense et pour encourager les investissements dans le développement de technologies durables.

Le Parlement européen a [souligné](#) que, dans le cadre de sa politique étrangère, l'Union devrait développer des capacités permettant de contrôler les risques liés au changement climatique, notamment pour ce qui est de la prévention des crises et de la sensibilité aux conflits. Il a également souligné qu'il est essentiel d'intégrer la diplomatie climatique dans les politiques de prévention des conflits de l'Union en élargissant et en adaptant le champ d'application des missions et des programmes de l'Union dans les pays tiers et dans les zones de conflit.

2.9.3. Développement

Avec le soutien de la Banque européenne d'investissement, l'Union européenne est la [principale contributrice du monde](#) eu égard aux financements publics alloués à l'action climatique dans les pays en développement. 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 des partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission européenne travaille avec les pays les moins développés (et les moins résilients) par l'intermédiaire de l'[Alliance mondiale contre le changement climatique](#) (AMCC+) et soutient des 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 de définir les risques combinés en matière de fragilité climatique qui constituent de graves menaces pour la stabilité des États et des sociétés. Grâce à l'IcSP, dans le cadre du CFP 2014-2020, l'Union européenne et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ont lancé une [initiative](#) sur le climat et la sécurité dans les États fragiles (2017-2021), qui visait à améliorer la résilience des communautés en renforçant l'inclusion et les relations, les processus de planification locaux et les moyens de subsistance durables. Ces projets incluaient un soutien à la gestion conjointe des routes migratoires du bétail (Soudan) et la protection des terres contre les dégâts causés par les rivières (Népal). Dans le cadre du CFP 2021-2027 actuel, 30 % de l'instrument «Europe dans le monde» financeront les objectifs climatiques dans les pays tiers²⁰⁰.

²⁰⁰ B. Immenkamp, [A new neighbourhood, development and international cooperation instrument – Global Europe](#), EPRS, Parlement européen, 2021.

2.9.4. Multilatéralisme et diplomatie climatique

L'Union européenne s'est engagée à faire face aux conséquences du changement climatique sur la paix et la sécurité, ainsi qu'à ses implications géopolitiques potentielles, au moyen d'une 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 2021, à la [COP26](#) de Glasgow, pour la conclusion d'un accord sur les règles applicables aux marchés internationaux du carbone par 184 pays. 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 sur 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 (y compris la CCNUCC), le G7, le G20, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation mondiale de la santé (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). Elle travaille également avec plusieurs organisations régionales en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans le Golfe. La [réadhésion](#) de l'administration Biden à l'accord de Paris sur le climat ainsi que la [remontée dans les priorités](#) du changement climatique comme une question politique centrale placent les États-Unis comme un allié probable dans la coopération multilatérale. Un [décret](#) publié le 27 janvier 2021 dispose que les considérations relatives au climat doivent constituer «un élément essentiel de la politique étrangère et de la sécurité nationale des États-Unis». En avril 2021, les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen ont participé au [sommet des dirigeants sur le climat](#), une initiative du nouveau président américain. En prévision de la COP27, l'Union européenne [renforce](#) déjà sa [coopération](#) en matière de climat et d'énergie avec le pays hôte, l'Égypte.

À la suite des [conclusions](#) du Conseil de 2021 sur la diplomatie climatique, l'Union européenne et ses États membres ont été invités à poursuivre les objectifs externes du pacte vert pour l'Europe et à renforcer et intégrer les travaux sur le lien entre climat et sécurité. Tant le Conseil que les [experts](#) s'attendent à ce que cette stratégie basée sur la diplomatie climatique 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. L'Union a également souligné la nécessité d'intégrer les facteurs de risques climatiques et environnementaux dans l'agenda des Nations unies pour la paix et 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.

2.10. Gestion des crises financières et économiques

2.10.1. Les risques pour la paix et la sécurité et l'action politique coordonnée

Le lien entre les crises financières et économiques et la détérioration de la démocratie, de la paix et de la sécurité a été mis en évidence par un certain nombre d'études empiriques, et à mesure de la

disponibilité de nouvelles données, les preuves d'une «corrélation entre les crises de la dette souveraine et le déclenchement de guerres civiles» se confirment²⁰¹. Thomas Piketty et Branko Milanović élargissent ce lien à l'inégalité et à l'effondrement social²⁰².

À deux reprises entre 2007 et 2020 sont apparues des menaces économiques et sociales majeures: tout d'abord, la crise bancaire qui a débuté en 2007-2008 et a conduit à la crise de la dette souveraine de la zone euro; puis, la pandémie de COVID-19 qui a débuté en 2019 et a déclenché des perturbations économiques. Une action publique d'envergure, notamment de la part de l'Union, ainsi qu'une coordination et une coopération internationales, se sont avérées efficaces pour enrayer les conséquences sociales et sécuritaires²⁰³. Au cours de ces événements, des stimulations monétaires et fiscales sans précédent ont été mises en œuvre dans le monde entier²⁰⁴. Cependant, malgré les efforts déployés, la montée du protectionnisme commercial, qui avait débuté avant même la pandémie, et les similitudes avec le contexte économique et politique des années 1930, ont suscité de graves inquiétudes pour la stabilité et la paix mondiales²⁰⁵.

Depuis 2021, deux évolutions économiques majeures ont soudainement et considérablement modifié l'environnement économique. D'une part, alors que les effets de la pandémie et les restrictions aux déplacements disparaissaient, les économies ont fait face à une demande de biens d'une ampleur inattendue, provoquant des goulets d'étranglement et des pénuries majeurs dans la chaîne d'approvisionnement, en particulier en ce qui concerne les semi-conducteurs²⁰⁶. D'autre part, la guerre de la Russie contre l'Ukraine a exercé une pression supplémentaire sur l'approvisionnement et les prix de l'énergie et des denrées alimentaires. Alors que les politiques de l'Union répondent à ces problématiques avec des effets à moyen terme²⁰⁷, ces deux facteurs ont des conséquences économiques immédiates majeures qui se traduisent par de graves menaces sociales et sécuritaires au niveau mondial.

²⁰¹ M. Goldman, S. Steininger, [Democracy and Financial Order: Legal Perspectives](#), Springer, 2019.

²⁰² 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.

²⁰³ La coordination et la coopération économiques se déroulent généralement dans des enceintes et institutions multilatérales au sein desquelles l'Union et ses États membres jouent un rôle actif, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI), la [Banque mondiale](#) et le Groupe des 20 principales économies développées et émergentes (G20). La Banque des règlements internationaux (BRI) joue un rôle important dans la coordination de la réglementation du système bancaire par l'intermédiaire du [processus de Bâle](#).

²⁰⁴ Aux États-Unis, voir: [President Biden announces American Rescue Plan](#), Maison Blanche, janvier 2021. Au sein de l'Union, les plans de résilience et de reprise ont été mis en œuvre au niveau national ainsi qu'au niveau de l'Union par l'intermédiaire de l'instrument [NextGenerationEU](#). Le FMI a approuvé, en août 2021, une [allocation](#) historique de droits de tirage spéciaux, un actif de réserve mondial, comme «une bouffée d'oxygène pour l'économie mondiale en cette période de crise sans précédent» afin de renforcer «la résilience et la stabilité de l'économie mondiale».

²⁰⁵ [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; [Fed's Jerome Powell says economy faces long, uncertain recovery](#), *The Wall Street Journal*, mai 2020.

²⁰⁶ CNBC, [Intel CEO now expects chip shortage to last into 2024](#), 29 avril 2022. Voir: le [rapport](#) de la Banque centrale européenne (BCE) publié en 2021, qui montre que les pénuries sont principalement dues à un décalage entre les commandes et la production, et que l'industrie automobile est l'industrie la plus touchée par la pénurie de semi-conducteurs.

²⁰⁷ Par exemple, la Commission européenne a publié sa [proposition de loi européenne sur les puces](#) en février 2022, qui comprend un ensemble de mesures visant à «garantir la sécurité d'approvisionnement, la résilience et la souveraineté technologique de l'Union dans le domaine des applications et des technologies des semi-conducteurs».

2.10.2. Le retour de l'inflation

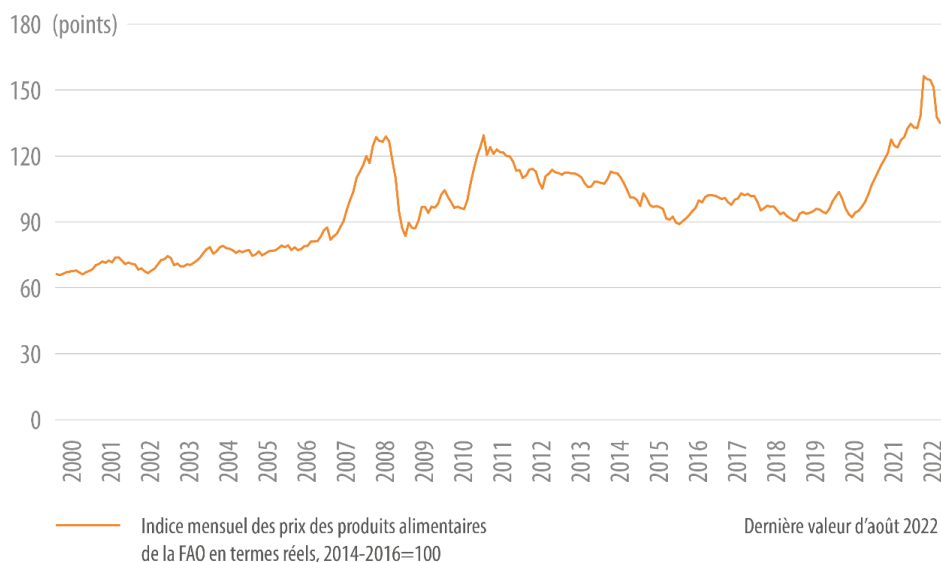
La première de ces conséquences est le retour inattendu et soudain d'une inflation élevée, qui a surpris les observateurs et les experts par sa rapidité, son intensité et sa persistance. Pendant près d'une décennie, la déflation a constitué une menace sérieuse et a engendré des taux d'intérêt exceptionnellement bas et donné lieu à des politiques monétaires expansionnistes dans les principales économies. Même en 2020, les banques centrales mondiales ont coordonné leur action afin de garantir l'approvisionnement en liquidités au moyen du dispositif permanent d'[échange de devises](#) en dollars américains. Le nouveau niveau d'inflation, inattendu et élevé, change la donne et fait peser de nouvelles menaces sur la paix et la sécurité. Dans ses [projections macroéconomiques d'avril 2022](#), la BCE souligne que l'activité économique et l'inflation de la zone euro sont devenues très incertaines et «dépendent essentiellement de la suite de la guerre en Ukraine, des retombées des sanctions en vigueur et des mesures supplémentaires qui pourraient encore être prises». En effet, bien qu'il soit prévu que l'inflation ralentisse, les pics des prix de l'énergie devraient contribuer à maintenir une inflation élevée dans les mois à venir.

L'[indice des prix des produits alimentaires](#) mondiaux publié par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a connu une forte hausse en termes réels de près de 60 % depuis 2020 (figure 30)²⁰⁸, atteignant des niveaux jamais atteints auparavant²⁰⁹. Selon la FAO, bien que l'indice des prix était déjà élevé avant la guerre en Ukraine, la guerre a des [répercussions](#) majeures pour les marchés mondiaux et la sécurité alimentaire de nombreux pays, notamment les pays à faible revenu qui dépendent des importations de denrées alimentaires. En effet, en 2021, les exportations de blé de la Russie et de l'Ukraine représentaient environ 30 % du marché mondial. Près de 50 pays dépendaient de ces deux pays pour au moins 30 % de leurs importations, dont 26 pour plus de 50 % de leurs approvisionnements. En outre, avec une part de 15 %, l'Ukraine était le quatrième plus grand exportateur de maïs. Ensemble, les exportations d'huile de tournesol de la Russie et de l'Ukraine représentaient 55 % de l'offre mondiale avant la guerre. La Russie est également l'un des principaux exportateurs d'engrais.

²⁰⁸ Indice des prix des produits alimentaires de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le pic est le plus élevé pour les huiles (+ 121 % depuis janvier 2020) et les céréales (+ 64 %).

²⁰⁹ Il convient de noter que les niveaux sont plus élevés que ceux atteints en 2007-2008, qui ont entraîné une crise alimentaire mondiale et des émeutes; voir: par exemple, CNN news, [Riots, instability spread as food prices skyrocket](#), avril 2008.

Figure 30 – Indice des prix des produits alimentaires de la FAO en termes réels



Source des données: [Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture](#).

Déjà avant la guerre en Ukraine, dans un [blog](#) publié en février 2022, Carmen Reinhart et Clemens Graf von Luckner avaient averti que la poussée de l'inflation s'était propagée des économies développées aux pays émergents et en développement²¹⁰, soutenant que les facteurs expliquant cette inflation remarquable varient entre les économies développées et les économies en développement. Les auteurs remarquent que les disparités dans l'évolution de l'inflation renforceraient les inégalités tant au sein des pays qu'entre eux et resteraient une source de préoccupation pour l'avenir. En outre, la Banque mondiale a fait part de son inquiétude, après un fort rebond économique, car elle s'attend à un ralentissement économique significatif en raison de la hausse de l'inflation, de la dette et des inégalités²¹¹. Enfin, dans son rapport [Moniteur des finances publiques](#), publié en avril 2022, le Fonds monétaire international (FMI) avertit que la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie accroît les risques de troubles sociaux. La politique fiscale peut contribuer à protéger les budgets des ménages vulnérables contre les conséquences de la hausse des prix.

2.10.3. Crise mondiale imminente de la dette souveraine

La lutte contre l'inflation incombe principalement aux banques centrales, qui augmentent généralement les taux d'intérêt et mettent en œuvre des politiques de contraction monétaire. Comme le soulignent les experts, l'inflation restant élevée, le risque que les banques centrales des économies développées doivent mettre en œuvre des mesures politiques plus énergiques pour ramener l'inflation à l'objectif est de plus en plus élevé; certains observateurs demandent déjà une forte hausse des taux d'intérêt afin de lutter contre l'inflation²¹².

²¹⁰ C. Reinhart et C. Graf von Luckner, [The return of global inflation](#), World Bank Blogs, 14 février 2022.

²¹¹ Banque mondiale, [Communiqué de presse](#), 11 janvier 2022.

²¹² *The Economist*, [Interest rates may have to raise sharply to fight inflation](#), février 2022. Néanmoins, comme le souligne Desmond Lachman, ancien directeur adjoint au département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI

Il est connu que la contraction monétaire, lorsqu'elle a lieu aux États-Unis, a des effets sur les autres pays. Tout d'abord, elle augmente la probabilité de crises bancaires dans les pays ayant des liens directs avec les États-Unis²¹³. Ensuite, les chocs de la politique monétaire américaine influencent le «cycle financier mondial», en réduisant les capacités d'endettement des institutions financières mondiales. Les chocs dus à une contraction monétaire américaine peuvent potentiellement entraîner une baisse de l'offre de crédits nationaux en dehors des États-Unis²¹⁴. Par conséquent, en retardant l'action, il est possible que des politiques monétaires plus sévères soient nécessaires ultérieurement et, comme ce fut le cas dans les années 1970, provoquent une série de défauts de paiement de la dette souveraine dans d'autres pays. Néanmoins, selon certains experts, la situation actuelle est sensiblement différente de celle des années 1970, tant sur le plan des niveaux d'inflation que de la politique monétaire²¹⁵.

La guerre en Ukraine a probablement également une incidence. William Rhodes et John Lipsky, coprésidents du groupe de travail sur la dette souveraine du Comité de Bretton Woods, [alertent](#) sur le fait que les incidences économiques et financières les plus préjudiciables de la guerre seront ressenties par les économies en développement non exportatrices de pétrole d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, qui connaissaient un surendettement dû à la pandémie de COVID-19 avant l'invasion. La guerre en Ukraine a rendu la «perspective d'une nouvelle crise de la dette souveraine à la fois plus imminente et plus préjudiciable».

La zone euro est également exposée à des menaces. Une étude publiée par la Banque centrale européenne (BCE) en novembre 2021 explique que le différentiel entre le taux d'intérêt et les taux de croissance sera déterminant dans la gestion durable de la dette²¹⁶. Les auteurs affirment que la faiblesse des taux d'intérêt a permis la gestion durable de la dette à court et moyen terme, mais qu'à long terme, les taux d'intérêt sont, en moyenne, plus élevés que les taux de croissance dans les économies développées.

Les crises de la dette souveraine [augmentent](#) le risque de conflit et d'instabilité. Afin d'éviter une crise mondiale de la dette souveraine à la suite de la pandémie, le Groupe de la Banque mondiale et le FMI ont déjà [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 les conséquences de la crise et les besoins de financement dans les différents pays²¹⁷. En outre, le G20 a [suggéré](#) l'idée d'une annulation de la dette afin d'alléger la situation des pays les plus vulnérables, et a [convenu](#), en novembre 2020, d'une approche commune visant à restructurer leur dette. Les contraintes économiques et budgétaires

et stratège économique en chef des marchés émergents chez Salomon Smith Barney, il existe un [désaccord](#) quant à la rapidité de la réponse.

²¹³ C. B. Durdu, A. Martin, I. Zer, [The role of U.S. monetary policy in global banking crises](#), Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve, 2019. Les auteurs ont utilisé une base de données transnationale couvrant la période 1870-2010 et incluant 69 pays. Les effets sont canalisés par les liens commerciaux et une part importante des dettes libellées en dollars américains. Les pays intégrés au niveau mondial qui ne sont pas directement exposés subissent des effets mitigés, potentiellement à travers un dérèglement des flux de capitaux.

²¹⁴ S. Miranda-Agrippino et H. Rey, [US Monetary policy and the global financial cycles](#), *The Review of Economic Studies*, 2020.

²¹⁵ J. Ha, M. A. Kose, F. Ohnsorge, [Today's inflation and the Great Inflation of the 1970s: Similarities and differences](#), Vox, 30 mars 2022. J. Ha, M. A. Kose, F. Ohnsorge, [From low to high inflation: implication for emerging markets](#), CEPR Policy Insight n° 115, mars 2022.

²¹⁶ O. Bouabdallah, C. Checherita-Westphal, N. de Vette et S. Gardó, [Sensitivity of sovereign debt in the euro area to an increase in interest rate-growth differential](#), Banque centrale européenne, novembre 2021.

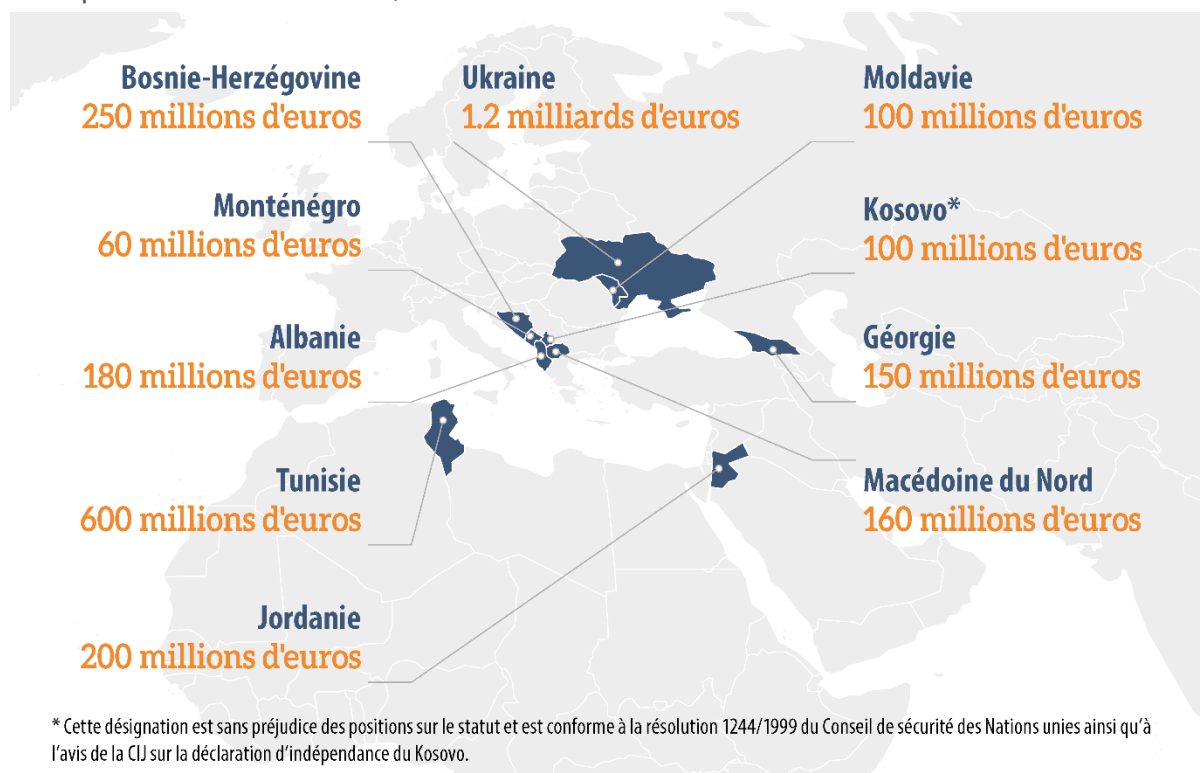
²¹⁷ Actuellement, 76 pays sont admissibles au bénéfice de ressources de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

pèseront non seulement sur les capacités fiscales et la balance des paiements de ces pays, mais aussi sur leurs capacités sociales à faire face à la crise.

2.10.4. Le soutien de l'Union européenne aux pays voisins et au-delà

L'Union soutient les pays partenaires de son voisinage 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. L'AMF est soumise à la procédure législative ordinaire en vertu des dispositions de l'[article 212 du traité FUE](#) concernant les mesures de coopération financière et technique avec les pays tiers. Cette aide apportée à certains pays tiers touchés par une crise de leur balance des paiements complète le financement du FMI. À la suite de l'apparition de la pandémie de COVID-19, l'Union européenne a rapidement réagi à la situation critique que connaissaient les pays de son voisinage. En mai 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une [décision](#) relative à l'octroi d'une AMF d'un montant de trois milliards d'euros pour aider dix partenaires de l'élargissement et du voisinage à atténuer les effets socioéconomiques de la pandémie de COVID-19²¹⁸. Cette décision venait s'ajouter à la stratégie «[Équipe Europe](#)», qui a engagé plus de 40 milliards d'euros pour soutenir la lutte des pays partenaires voisins contre la pandémie. Les [montants](#) d'AMF mis à disposition sont répartis entre les bénéficiaires sur la base d'une évaluation préliminaire de leurs besoins de financement (voir figure 31). Chaque année, la Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil de la mise en œuvre de la décision au cours de l'année écoulée.

Figure 31 – Engagements d'aide macrofinancière de l'Union européenne dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 2020-2021



Source des données: [décision \(UE\) 2020/701](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020.

²¹⁸ Les deuxièmes versements échelonnés destinés à la [Géorgie](#) (75 millions d'euros) et à la [Bosnie-Herzégovine](#) (125 millions d'euros) ont été annulés, réduisant ainsi le montant total à 2,8 milliards d'euros.

Outre l'AMF fournie dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la Moldavie [bénéficiera](#) d'une AMF supplémentaire d'un montant de 150 millions d'euros sous forme de prêts (120 millions d'euros) et de subventions (30 millions d'euros). Dans le contexte de la guerre, l'Union a [versé](#) une AMF d'urgence s'élevant à 1,2 milliard d'euros à l'Ukraine sous forme de prêts.

3. Un regard sur l'avenir

3.1. Prospectives, résilience et réaction

La guerre en Ukraine pourrait remodeler le monde. Il s'agit de l'une des conclusions effrayantes d'un [rapport](#) prévisionnel du Conseil atlantique daté d'avril 2022, dans lequel les experts du groupe de réflexion décrivent trois «avenirs possibles pour un conflit gelé en Ukraine». Ces trois scénarios ont une chose en commun – scénarios qui vont d'une reconquête par l'Ukraine de ses territoires à un «lent étranglement» de l'Ukraine (scénario dans lequel la Russie s'assure le contrôle total de la côte ukrainienne de la mer Noire, laissant ainsi le pays sans accès à la mer) – les préjudices économiques seront ressentis non seulement en Ukraine, mais également dans le reste du monde. Cette situation devrait se traduire par un accès réduit aux denrées alimentaires, une augmentation de la dette, une détérioration des conditions de vie et des crises humanitaires, pour ne citer que quelques-unes des conséquences. D'autres analyses, par exemple, une [modélisation](#) réalisée par l'Institut hellénique pour la politique européenne et étrangère, entrevoyent trois options possibles: une guerre prolongée, un cessez-le-feu et la paix. Cependant, même dans la cadre de ces deux derniers scénarios, l'instabilité et la fragilité demeurent inchangées. L'Economist Intelligence Unit (EIU) alerte sur le fait que la guerre ne prendra pas fin dans l'immédiat, le conflit marquant un tournant géopolitique: la division du monde entre les tenants de l'ordre économique et politique occidental et les autres risque de s'accroître²¹⁹.

Comme le montrent les sections précédentes de cette étude, 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 multilatéralisme et la militarisation de l'interdépendance mondiale constituent désormais la «nouvelle situation normale»²²⁰. La guerre de la Russie contre l'Ukraine a encore accentué ces tendances. Elles devraient perdurer à bien des égards.

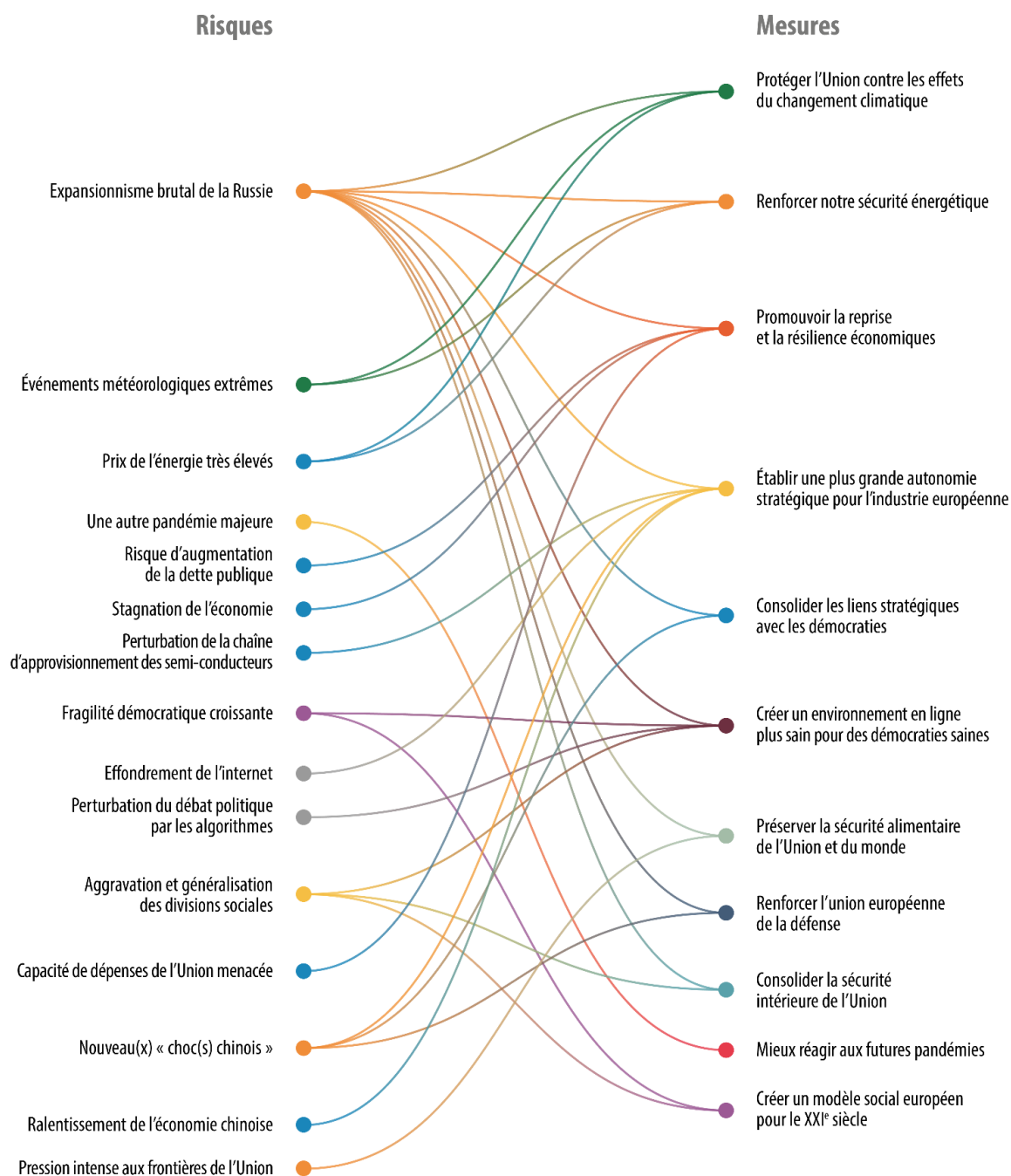
L'environnement mondial et régional demeure donc incertain et l'instabilité continue de progresser. Les prévisions sont alarmantes. L'évaluation annuelle des menaces réalisée par la communauté du renseignement américaine pour 2022 indique que les défis actuels se jouent «dans un climat de perturbations mondiales continues résultant de la pandémie de COVID-19» et «dans le contexte d'un ordre mondial en évolution au sein duquel la distribution permanente des pouvoirs amène les acteurs à réévaluer leur place et leurs capacités». Les défis interagissent donc de manière inattendue. Par conséquent, la capacité à réagir est également affectée, les réponses étant également interconnectées. Le rapport soutient toutefois également que cette situation pourrait faire apparaître «des possibilités nouvelles de mettre en place une action collective avec les alliés et les partenaires» contre les menaces nouvelles, émergentes et existantes²²¹. L'interconnexion entre les menaces, mais aussi entre les réponses, est également mise en évidence dans l'étude intitulée [Future Shocks 2022](#), préparée conjointement par le Service de recherche du Parlement européen et les directions générales des politiques internes et externes du Parlement européen (voir figure 32).

²¹⁹ [Russia-Ukraine: a war without end?](#) EIU, mai 2022.

²²⁰ 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.

²²¹ Bureau du directeur du renseignement national des États-Unis, [Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community](#), mai 2022.

Figure 32 – Interconnexions entre les risques et les réponses politiques de l'Union



Source: EPRS, 2022

Face aux événements actuels et à cette perspective inquiétante, l'Union est confrontée à une double difficulté dans le domaine de la paix et de la sécurité. D'une part, elle doit faire avancer 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, ainsi que les conséquences immédiates de la guerre, pour l'Union et le reste du monde. 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 font face à de nombreuses menaces interconnectées et permanentes.

Par conséquent, il est indispensable qu'elle comprenne et interprète les tendances géopolitiques, et en tienne compte dans ses politiques extérieures. L'élan en faveur de la gouvernance anticipative, qui a conduit à l'inclusion d'un [portefeuille de prospective](#) au sein de la Commission von der Leyen, maintenu par le vice-président Maroš Šefčovič, reste plus que jamais d'actualité²²².

Parmi les nombreux concepts et notions qui englobent l'enjeu de l'élaboration de politiques tournées vers l'avenir, le concept de résilience a sans aucun doute occupé une place prépondérante et il continuera à en être ainsi à l'avenir. Il n'est donc pas surprenant que le premier [rapport de prospective stratégique](#) publié par la Commission von der Leyen en 2020 soit intitulé «Tracer la voie vers une Europe plus résiliente». Parmi les quatre dimensions clés du renforcement de la résilience mises en évidence par le rapport, la dimension géopolitique aborde les vulnérabilités, les capacités et les possibilités essentielles au maintien de l'efficacité et du rôle de promoteur de la paix et de la sécurité de l'Union. La crise du multilatéralisme, le degré de désunion de la politique étrangère de l'Union, les changements des rapports de force tant sur le plan des acteurs que de la nature du pouvoir (guerre hybride et cybernétique), les obstacles à la souveraineté économique de l'Union et la dépendance excessive à l'égard des fournisseurs de matières premières critiques font partie des vulnérabilités mises en relief. Le rapport souligne par ailleurs que les récentes décisions stratégiques prises au niveau de l'Union, qui visent à renforcer son autonomie stratégique et sa souveraineté industrielle, et à consolider les partenariats avec des acteurs partageant les mêmes idées, lui offrent la possibilité d'accroître son influence géopolitique et de s'en servir, à son tour, pour promouvoir son action dans les domaines de la paix et de la sécurité, notamment dans son voisinage.

Cependant, l'invasion de l'Ukraine a mis en évidence le fait que la résilience doit être complétée par l'action. Bien qu'il précède les événements de 2022, il n'est pas surprenant que le [rapport de prospective stratégique 2021](#) de la Commission soit consacré à «la capacité et la liberté d'action de l'Union européenne». Le rapport analyse les tendances et les outils d'action pour les prochaines décennies; mais il examine également les tendances qui influent sur la capacité et la liberté d'action de l'Union, telles que le changement climatique et les autres défis environnementaux, l'hyperconnectivité numérique et les transformations technologiques, les pressions exercées sur la démocratie et les valeurs, ainsi que les changements dans l'ordre mondial et la démographie. Il présente également 10 domaines stratégiques dans lesquels l'Union a la possibilité de renforcer sa capacité et sa liberté d'action. Pourtant, même dans le court intervalle de temps qui sépare sa publication en septembre 2021 et le moment où nous écrivons ces lignes, l'approche de principe proposée en ce qui concerne les relations avec la Russie a été incontestablement remise en question. De même, l'étude de 2021 du Parlement européen intitulée «Towards a more resilient Europe post-coronavirus» («Vers une Europe plus résiliente après la crise du coronavirus») illustre également le caractère déterminant de la prospective dans la mise en adéquation des capacités avec les risques structurels recensés et dans la détection préalable des lacunes en matière de capacités nécessaires, en tant que condition préalable au renforcement de la résilience²²³.

²²² Pour plus de détails, voir l'édition précédente (2021) de la présente étude.

²²³ Parlement européen, [Towards a more resilient Europe post-coronavirus: Options to enhance the EU's resilience to structural risks](#), EPRS avec la DG EXPO et la DG IPOL, Parlement européen, avril 2021.

3.2. Conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe: les citoyens appellent de leurs vœux une Union européenne plus forte sur la scène mondiale

La Conférence sur l'avenir de l'Europe – une série d'événements et de débats publics organisés sur une période d'un an par les institutions de l'Union – a, pour la première fois dans l'histoire, donné la possibilité aux citoyens ordinaires de l'Union de proposer une vision structurée de l'avenir de l'Union européenne. Les politiques extérieures et le rôle de l'Union sur la scène internationale figuraient parmi les principaux domaines abordés. La plénière de la conférence, composée de citoyens et de représentants des institutions de l'Union et de la société civile, a adopté [49 propositions comprenant plus de 300 mesures à travers 9 thèmes](#), l'un d'entre eux étant «L'Europe dans le monde». Les recommandations finales se sont fondées sur 178 recommandations préliminaires formulées par les [panels de citoyens européens](#), sur les contributions des [panels et des événements nationaux](#) et sur les idées enregistrées lors des [Rencontres des jeunes européens](#).

Rendues dans le contexte de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe indiquent un fort soutien de la part des citoyens et des autres parties prenantes qui ont participé à cette large consultation pour le renforcement de l'autonomie et du rôle de l'Union en tant qu'acteur de la politique étrangère. Les citoyens européens veulent une Union plus forte, capable de défendre ses propres valeurs sur la scène internationale, qui parle d'une seule voix et qui soit moins dépendante des puissances étrangères, que cela concerne les facteurs économiques ou la défense.

Selon les propositions émises lors de la conférence, la concrétisation d'une Union plus forte dans le monde, qui soit un «acteur véritablement mondial, de manière à afficher un rôle positif dans le monde et en faisant la différence en réaction à toute crise», devrait passer, entre autres, par le vote à la majorité qualifiée sur les **questions** de politique étrangère et de sécurité commune (**PESC**), et par le renforcement du rôle du HR/VP pour faire en sorte que l'Union parle d'une seule voix.

En ce qui concerne la **politique de défense**, la principale proposition de la conférence se rapporte à la mise en place de forces armées conjointes de l'Union à des fins d'autodéfense, mais également pour résoudre des crises au-delà des frontières de l'Union, conformément aux mandats du Conseil de sécurité des Nations unies et en coordination avec l'OTAN. Une autre proposition prévoit de renforcer les capacités opérationnelles d'autodéfense collective en cas d'attaque d'un membre de l'Union. Le recours à la facilité européenne pour la paix est également explicitement recommandé.

La lutte contre la désinformation et la propagande – de manière objective et factuelle – a été considérée comme un instrument important en vue de garantir la paix et un ordre international fondé sur des règles.

Une autre proposition recommande de mettre en œuvre et d'appliquer rapidement les **sanctions** à l'encontre des États, des gouvernements, des entités, des groupes ou des organisations, ainsi que des individus. Ces sanctions devraient être efficaces et proportionnées. Par ailleurs, la conférence a conclu qu'il est recommandé que l'Union mette en place une politique plus efficace et unifiée à l'égard des régimes autocratiques et hybrides.

Dans le **domaine économique**, plusieurs recommandations émises lors de la conférence portent sur les moyens de réduire la dépendance de l'Union vis-à-vis des acteurs étrangers dans les secteurs stratégiques sur le plan économique, tels que les produits agricoles, les biens économiques stratégiques, les semi-conducteurs, les produits médicaux, les technologies numériques et

environnementales innovantes et l'énergie. L'indépendance énergétique est considérée comme une priorité, plusieurs recommandations y étant consacrées. Pour atteindre l'indépendance énergétique, l'Union doit notamment avoir pour objectifs d'améliorer l'efficacité énergétique et de développer les énergies renouvelables et les transports verts. La proposition portant sur «[d]es achats communs d'énergie importée et des partenariats énergétiques durables, afin de réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des importations d'énergie» pour le gaz et le pétrole, faisait également partie des propositions visant à réduire la dépendance de l'Union.

Si de nombreuses recommandations de la conférence peuvent être mises en œuvre dans le cadre des traités existants, certaines nécessiteraient toutefois une modification des traités européens actuels. Les propositions avancées lors de la conférence bénéficient d'un large soutien du Parlement européen, qui a demandé que les traités soient modifiés afin de mettre en œuvre ces changements profonds qui dépassent les compétences actuelles de l'Union. Toutefois, près de la moitié des États membres de l'Union ([13 États](#)) ont exprimé de fortes réserves quant à la perspective d'une modification des traités de l'Union, sans toutefois rejeter totalement l'idée.

L'une des principales revendications résultant de la conférence est l'abrogation de l'obligation d'unanimité au Conseil, ce qui améliorerait l'efficacité de la PESC de l'Union. Tant la crise de la COVID-19 que la guerre en Ukraine ont mis en exergue la nécessité pour l'Union de rester unie en temps de crise. Le Parlement européen soutient l'adoption du vote à la majorité qualifiée au Conseil, dans des domaines tels que les sanctions, et dans les situations d'urgence. Le passage à la majorité qualifiée serait théoriquement possible grâce à l'activation de la [clause passerelle](#) dans les traités de l'Union. Cependant, le fait que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ait la possibilité d'activer la clause, mais ne l'a encore jamais fait, montre que le mécanisme n'est pas véritablement fonctionnel. Une modification des traités serait nécessaire pour que la clause soit plus efficace selon certains commentateurs²²⁴, qui considèrent la conférence comme un moteur indispensable à cet égard.

3.3. Conclusions

La paix et la sécurité sont de nature de plus en plus variée. Même en Europe, le postulat d'une paix durable ne peut plus être considéré comme acquis. Alors que l'Europe a connu une période prolongée de «paix durable» depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qu'elle incarne un exemple à l'échelon mondial en matière de qualité de vie²²⁵, la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont démontré la rapidité avec laquelle un événement imprévu peut avoir des répercussions 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 ses intérêts et ses valeurs, ainsi que la paix mondiale.

Les préoccupations grandissantes suscitées par un environnement international plus diversifié et la détérioration de la sécurité, notamment due, entre autres choses, à la militarisation de l'énergie, de l'information, de l'économie et des chaînes d'approvisionnement, se traduisent dans les initiatives lancées par les institutions de l'Union ces dernières années. Les sondages d'opinion indiquent également que les citoyens perçoivent de plus en plus la sécurité comme une priorité absolue pour l'élaboration des politiques au niveau européen, un sujet qui a également été repris dans les conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe. La géopolitique transcende désormais les

²²⁴ A. Duff, [Conference on the Future of Europe / Commentary](#), European Policy Centre – EPC, mai 2022.

²²⁵ Rapport ESPAS, [Global Trends to 2030](#), 2019.

domaines politiques tels que la transition numérique, la technologie, l'économie, l'énergie, la santé et le climat. Parallèlement, l'Union est en train de concevoir et de revoir plusieurs politiques qui sont liées de manière explicite à la promotion et à la préservation de la paix, en vue d'atteindre ses objectifs de façon plus efficace et collaborative.

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 pour la paix qui ont été définies: les armes de destruction massive, la démocratie, 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 en privilégiant une approche inclusive et multilatérale, 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 transcende les politiques depuis la politique étrangère et de sécurité commune au commerce, en passant par la promotion de la démocratie, le développement et l'aide humanitaire, est guidée par son propre modèle d'intégration, de sécurité globale et de multilatéralisme et par son attachement aux principes des Nations unies. L'engagement de l'Union est attesté par une [communication](#) publiée début 2021, qui vise à renforcer sa contribution au multilatéralisme fondé sur des règles en dirigeant son adaptation vers les nouveaux défis en matière de sécurité et la répartition du pouvoir. Le Parlement européen, habilité par les traités dans le domaine de la politique étrangère de l'Union, n'a cessé d'encourager un tel leadership en matière de multilatéralisme, qui ajoute un élément de légitimité et de représentation démocratique plus fort à l'action de l'Union au niveau mondial.

Comme cela a été démontré tout au long de cette étude, les effets de la guerre en Ukraine se répercutent dans le monde entier sous la forme d'un affaiblissement de la sécurité alimentaire et énergétique, de pressions inflationnistes, de crises économiques et d'une polarisation mondiale, ce qui remet en question l'efficacité des accords de sécurité mis en place. Elle entretient également les guerres par procuration dans le monde et renforce l'opposition entre la démocratie et l'autoritarisme, ou oppose la responsabilité à l'impunité, comme l'a [indiqué](#) un orateur lors d'une conférence qui s'est déroulée à la bibliothèque du Parlement européen en juin 2022. Il en résulte un monde dans lequel la démocratie et les normes en matière de droits de l'homme sont davantage menacées. Dans ce contexte, les outils de l'Union visant à soutenir la démocratie au-delà de ses frontières s'avèrent d'autant plus pertinents. 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 qu'elle conclut en matière de commerce et de coopération. 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. Ces dernières années, l'Union européenne s'est efforcée de renforcer sa propre résilience aux chocs au moyen d'initiatives politiques internes et externes. La mise en œuvre de l'[Agenda de Versailles](#) adopté par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union en mars 2022 avec ses trois piliers – défense, énergie et économie – et son suivi, seront essentiels dans ce contexte.

Parallèlement, les enjeux géopolitiques et économiques 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, puisqu'ils ne sont pas prêts de disparaître. 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 prolifération de nouvelles stratégies et initiatives dans tous les domaines politiques de l'Union liés à la paix et à la sécurité corrobore ce fait. Sous la Commission von der Leyen, l'accent restera 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; cette priorité vise à conforter le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur fiable dans un monde incertain. Si les deux crises qui sont apparues ces deux dernières années, la pandémie et la guerre à l'est de l'Europe, ont mis à nu les vulnérabilités et les dépendances extérieures de l'Union, elles ont également démontré sa capacité à agir à l'unisson de manière audacieuse et innovante face à des menaces majeures. En juillet 2020, les dirigeants de l'Union ont conclu un accord sur le plus gros emprunt conjoint jamais contracté par l'Union. En mars 2022, l'Union a, pour la première fois, financé la livraison d'équipements militaires létaux à un pays tiers en guerre. Depuis février 2022, elle a imposé six grands ensembles de sanctions à la Russie qui, réunis, constituent, de loin, le plus grand ensemble de sanctions jamais convenu par l'EU-27. Comme indiqué ci-dessus, la guerre en Ukraine est en train de remodeler le monde. Elle redéfinit également l'action de l'Union dans le monde. Comme la pandémie qui l'a précédée, le seul point positif qui peut ressortir de cette guerre est qu'elle pourrait servir de catalyseur en vue de la consolidation de la volonté politique et donner l'élan nécessaire pour une Union plus souveraine sur le plan stratégique, attachée à ses valeurs, faisant ainsi d'elle un acteur plus fort agissant en faveur de la paix et de la sécurité mondiales. [Selon les termes](#) de Charles Michel, président du Conseil européen, «[n]ous traversons une période charnière dans l'histoire du monde. Et nous le sentons bien..., nos décisions vont déterminer le cours des événements, sans retour possible». Comme l'a [déclaré](#) la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola: «[n]ous devons comprendre que le poids de l'ordre démocratique mondial repose plus que jamais sur les épaules de l'Europe. Et nous devons être capables de le supporter. Nous devons agir, quoi qu'il nous en coûte. Cela n'arrive qu'une fois par génération».

La présente étude est le cinquième panorama sur la paix et la sécurité produit par le service de recherche du Parlement européen (EPRS). Cette série analyse et explique 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.

La présente étude propose 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 moment même où la sécurité européenne est confrontée à la menace militaire la plus tangible depuis la fin de la guerre froide. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine exacerbe les problèmes de paix et de sécurité déjà accentués par la crise de la COVID-19. Cette étude s'inscrit 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 dresse un panorama des actions déployées par l'Union pour conjurer les risques y afférents. Elle 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 dans le voisinage oriental. Ces études ont été rédigées en contribution au Forum mondial Normandie pour la paix, qui se tiendra en septembre 2022.

Ce document est une publication du service de recherche pour les députés.

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Le présent document a été préparé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence dans le but de 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.

PE 733.605

ISBN 978-92-846-9685-7

ISSN 2600-349X

DOI:10.2861/401182