



FR

# STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE MEILLEUR



# STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE MEILLEUR

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE



## **Avertissement**

Le contenu de la présente brochure, qui a été élaborée par le Secrétariat général du Conseil, n'engage ni les institutions de l'Union européenne ni les États membres.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter le service Information au public de l'unité Communication de la Direction générale F à l'adresse suivante:

Secrétariat général du Conseil  
Rue de la Loi 175  
B-1048 Bruxelles

Fax	+32 (0)2 281 49 77
E-mail	public.info@consilium.europa.eu
Internet	www.consilium.europa.eu/infopublic

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

ISBN 978-92-824-2423-0

DOI 10.2860/14145

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Belgium*

DGF-Communication / Publications

# Avant-propos

La stratégie européenne de sécurité a été adoptée en décembre 2003 et fait désormais date dans la politique étrangère et de sécurité de l'UE.

Ainsi, pour la première fois, l'UE s'est mise d'accord sur une évaluation commune de la menace et a défini des objectifs clairs pour la promotion de ses intérêts en matière de sécurité, sur la base de nos valeurs essentielles. Rien ne décrit mieux nos aspirations que le titre de cette stratégie: "Une Europe sûre dans un monde meilleur" - tel est le but premier de notre action.

Cinq ans plus tard, en décembre 2008, j'ai présenté au Conseil européen un rapport sur la mise en œuvre de cette stratégie, à la suite d'un mandat donné par les chefs d'État et de gouvernement. Intitulé "Assurer la sécurité dans un monde en mutation", ce rapport, élaboré en association avec la Commission européenne, examine comment la stratégie a fonctionné dans la pratique et ce qu'il conviendrait de faire pour en améliorer la mise en œuvre. Les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé l'analyse présentée dans ce rapport.

Comme vous le verrez par vous-mêmes, beaucoup a été fait en peu de temps. Mais ne nous endormons pas sur nos lauriers. Nous continuons à être confrontés à de nombreux défis très complexes, dans un monde en évolution rapide.

Je suis convaincu que l'Europe sera à la hauteur de ces défis, comme elle l'a été par le passé.



Javier Solana  
*Secrétaire général du Conseil de l'UE/ Haut Représentant pour  
la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*

### **Crédits photos**

<i>Page 3</i>	<i>Conseil de l'UE - © Communautés européennes</i>
<i>Page 10</i>	<i>Conseil de l'UE - © Communautés européenne</i>
<i>Page 15</i>	<i>© EC/ECHO/Adriaan Sullivan</i>
<i>Page 17</i>	<i>EULEX Kosovo</i>
<i>Page 25</i>	<i>© Communautés européennes</i>
<i>Page 28</i>	<i>EUMM Georgia</i>
<i>Page 38</i>	<i>Conseil de l'UE - © Communautés européennes</i>
<i>Page 43</i>	<i>© Communautés européennes</i>

**Avant-propos** 3

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE  
EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

- Assurer la sécurité dans un monde en mutation 7

UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE MEILLEUR

- Stratégie européenne de sécurité 27





# RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

## Assurer la sécurité dans un monde en mutation

### Résumé

Cinq ans après l'adoption de la stratégie européenne de sécurité, l'Union européenne doit assumer des responsabilités plus importantes que jamais.

L'UE demeure un pôle de stabilité. Grâce à l'élargissement, la démocratie et la prospérité s'étendent à tout le continent. Les Balkans connaissent une évolution positive. La politique européenne de voisinage a permis de mettre en place un cadre solide dans lequel s'inscrivent les relations de l'UE avec ses partenaires du sud et de l'est et elle présente désormais une nouvelle dimension avec l'Union pour la Méditerranée et le partenariat oriental. Depuis 2003, l'UE exerce une influence croissante sur le cours des événements en s'attachant à résoudre des situations de crise et de conflit dans des pays tels que l'Afghanistan ou la Géorgie.

Néanmoins, vingt ans après la guerre froide, l'Europe doit faire face à des menaces et des défis de plus en plus complexes.

Des conflits se poursuivent, au Proche Orient et ailleurs dans le monde, tandis que d'autres éclatent, même à nos frontières. La délinquance des États met en péril la sécurité par le biais de la criminalité, de l'immigration clandestine et, depuis peu, de la piraterie. Le terrorisme et la criminalité organisée ont évolué avec l'apparition de nouvelles menaces, y compris au sein de nos sociétés. Le programme nucléaire iranien a beaucoup progressé, représentant un danger pour la stabilité dans la région et pour l'ensemble du système de non-prolifération.



La mondialisation a offert de nouvelles possibilités. La forte croissance enregistrée dans les pays en développement, tirée par la Chine, a permis à des millions de personnes de sortir de la pauvreté. Toutefois, la mondialisation a également renforcé la complexité et l'interconnexion des menaces. Les canaux vitaux de notre société que sont par exemple les systèmes d'information et les réseaux d'approvisionnement en énergie sont désormais plus vulnérables. Le réchauffement climatique et la dégradation de l'environnement modifient le visage de notre planète. En outre, la mondialisation accélère la modification des rapports de force et met en évidence les différences de valeurs. La récente crise financière a ébranlé les économies des pays développés tout comme celles des pays en développement.

L'Europe relèvera ces nouveaux défis, ainsi qu'elle l'a déjà fait par le passé.

Faisant appel à un éventail d'instruments à nul autre pareil, l'UE contribue d'ores et déjà à un monde plus sûr. Elle s'est efforcée de renforcer la sécurité humaine en réduisant la pauvreté et les inégalités, en promouvant la bonne gouvernance et les droits de l'homme, en apportant une aide au développement et en s'attaquant aux causes profondes des conflits et de l'insécurité. L'UE demeure le plus grand bailleur de fonds des pays qui ont besoin d'aide. Un engagement à long terme est nécessaire en vue d'une stabilisation durable de la situation.

Au cours des dix dernières années, la politique européenne de sécurité et de défense, qui fait partie intégrante de notre politique étrangère et de sécurité commune, a gagné en expérience et en capacités, plus de vingt missions ayant été déployées en réaction à une crise, avec des objectifs aussi différents que la consolidation de la paix à Aceh après le passage du tsunami ou la protection des réfugiés au Tchad.

Ces résultats s'expliquent par une approche typiquement européenne de la politique étrangère et de sécurité. Il faut cependant se garder de toute autosatisfaction. Pour garantir notre sécurité et répondre aux attentes de nos citoyens, nous devons être prêts à influencer le cours des événements. Cela suppose d'opter pour une réflexion plus stratégique et d'agir de manière plus efficace et visible sur la scène internationale. Nous obtenons les meilleurs résultats lorsque nous agissons en temps utile et de manière cohérente, en nous appuyant sur les bonnes capacités et un soutien de tous les instants de la part de l'opinion publique.

Pour être durables, les solutions aux conflits doivent associer tous les acteurs régionaux ayant un intérêt commun pour la paix. Les gouvernements souverains doivent assumer la responsabilité des conséquences de leurs actions et ont le devoir commun de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

Il importe que les pays respectent les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, ainsi que les principes et les engagements de l'OSCE. Il ne doit faire aucun doute que le respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États, ainsi que le règlement pacifique des différends sont des principes non négociables pour l'UE. La menace de recours ou le recours à la force militaire ne peut être autorisé, où que ce soit, pour régler les différends territoriaux.

À l'échelle mondiale, l'Europe se doit de prendre l'initiative d'une redéfinition de l'ordre multilatéral. Les Nations Unies sont la clé de voûte du système international. Toutes les actions que l'UE a entreprises dans le domaine de la sécurité l'ont été en liaison avec les objectifs des Nations Unies. Nous nous trouvons à un moment privilégié pour redéfinir le multilatéralisme, en coopération avec les États Unis et nos partenaires du monde entier. Pour l'Europe, le partenariat transatlantique demeure un fondement irremplaçable, basé sur une histoire et des responsabilités communes. L'UE et l'OTAN doivent renforcer leur partenariat stratégique en vue d'une meilleure coopération en matière de gestion des crises.

L'UE a réalisé des progrès considérables au cours de ces cinq dernières années. Elle est reconnue comme un des acteurs importants de l'édification d'un monde meilleur. Néanmoins, en dépit de tous les progrès accomplis, la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité n'est pas encore achevée. Afin que l'UE donne sa pleine mesure, il faudra qu'elle soit encore plus cohérente et plus active et qu'elle renforce encore ses capacités.

# Introduction

Le Conseil européen a adopté la stratégie européenne de sécurité en décembre 2003. Pour la première fois, l'UE a établi des principes et fixé des objectifs clairs afin de promouvoir ses intérêts en matière de sécurité, sur la base des valeurs fondamentales de l'Union. Cette stratégie présente une approche globale et conserve toute sa pertinence.

Le présent rapport ne se substitue pas à la stratégie européenne de sécurité, mais la renforce. Il permet d'en examiner le fonctionnement dans la pratique et les moyens d'en améliorer la mise en œuvre.

*Le Haut Représentant de l'UE Javier Solana, le Président de la Somalie Sharif Cheikh Ahmed et le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon pendant la conférence sur la Somalie organisée conjointement par les Nations unies, l'Union européenne et l'Union africaine à Bruxelles en avril 2009*



# I. Défis mondiaux et principales menaces

La stratégie européenne de sécurité a identifié une série de menaces pesant sur nos intérêts en matière de sécurité et de défis à relever dans ce domaine. Cinq ans après l'adoption de la stratégie, ces menaces et défis n'ont pas disparu: certains ont pris de l'ampleur et tous sont devenus plus complexes.

## **Prolifération des armes de destruction massive**

La stratégie européenne de sécurité a relevé que la prolifération, qu'elle soit le fait des États ou des terroristes, «constitue potentiellement la menace la plus importante pour [la] sécurité [de l'UE]». Ce risque s'est accentué au cours des cinq dernières années, exerçant des pressions sur le cadre multilatéral. Si la Libye a démantelé son programme d'armes de destruction massive (ADM), l'Iran et la Corée du Nord doivent encore gagner la confiance de la communauté internationale. La probabilité d'un regain du nucléaire civil au cours des prochaines décennies peut également remettre en cause le système de non-prolifération, s'il ne s'accompagne pas des garanties appropriées.

L'UE s'est montrée très active au sein des enceintes multilatérales, sur la base de sa stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée en 2003, et joue un rôle de premier plan dans l'action menée au plan international pour lutter contre le programme nucléaire iranien. La stratégie met l'accent sur la prévention, au travers d'une action fondée sur les accords multilatéraux et les instruments des Nations Unies, d'une action en tant que principal bailleur de fonds et d'une coopération avec des pays tiers et des organisations régionales visant à renforcer leurs capacités de manière à prévenir la prolifération.

Il y a lieu de poursuivre sur cette voie, en menant une action politique et financière. La réussite de la conférence d'examen des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, prévue en 2010, est essentielle, en vue notamment de renforcer le système de non-prolifération. Nous ferons en sorte que, d'une manière équilibrée, efficace et concrète, cette

conférence examine des moyens d'intensifier les efforts déployés à l'échelle internationale pour lutter contre la prolifération, de poursuivre le désarmement et de veiller à la mise au point responsable d'utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire par les pays qui le souhaitent.

Les travaux doivent également se poursuivre sur des points particuliers, au nombre desquels figurent le soutien de l'UE à une approche multilatérale du cycle du combustible nucléaire, la lutte contre le financement de la prolifération, des mesures en matière de sécurité et sûreté biologiques et la limitation de la prolifération des vecteurs des ADM, notamment des missiles balistiques. Des négociations devraient être ouvertes sur un traité multilatéral interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires.

### **Terrorisme et criminalité organisée**

Le terrorisme, en Europe et dans le monde entier, demeure une menace majeure pour notre existence. Des attentats ont eu lieu à Madrid et à Londres, tandis que d'autres ont été déjoués, et des groupes endogènes sont de plus en plus actifs sur notre continent. La criminalité organisée continue de menacer nos sociétés, avec le trafic de drogues, d'être humains et d'armes, ainsi que la fraude internationale et le blanchiment de capitaux.

Depuis 2003, l'UE a renforcé ses mesures contre le terrorisme et la criminalité organisée, en adoptant, en 2004, des mesures supplémentaires sur le plan interne au titre du Programme de La Haye et, en 2005, une nouvelle stratégie relative à la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures, ce qui a permis de faciliter les enquêtes transfrontières et la coordination des poursuites. La stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, également adoptée en 2005, est fondée sur le respect des droits de l'homme et du droit international. Elle suit une approche fondée sur quatre piliers: la prévention par la lutte contre la radicalisation et le recrutement, ainsi que les facteurs qui y contribuent; la protection des cibles potentielles; la poursuite des terroristes; et la réaction aux effets d'un attentat. Si l'action au niveau national est essentielle, la nomination d'un coordinateur de la lutte contre le terrorisme a constitué une avancée importante au niveau européen.

Au sein de l'UE, de nombreuses mesures ont été prises pour protéger nos sociétés contre le terrorisme. Nous devrions renforcer les modalités de coordination en vue de faire face à un incident terroriste majeur, notamment en cas d'utilisation de matières chimiques, radiologiques,

nucléaires et biologiques, sur la base de dispositifs existants tels que le dispositif de coordination dans les situations d'urgence et de crise et le mécanisme de protection civile. Des travaux supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne le financement du terrorisme, parallèlement à une politique efficace et globale de l'UE en matière d'échange d'informations, en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel.

En outre, il convient de renforcer notre action contre la radicalisation et le recrutement, en luttant contre les idéologies extrémistes et les discriminations. Le dialogue interculturel, dans le cadre d'enceintes telles que l'Alliance des civilisations, joue un rôle important à cet égard.

En ce qui concerne la criminalité organisée, les partenariats existants avec nos voisins et partenaires essentiels, ainsi que dans le cadre des Nations Unies, devraient être renforcés par la prise en compte des phénomènes migratoires et de la coopération policière et judiciaire. La mise en œuvre des instruments existants des Nations Unies relatifs à la criminalité est essentielle. Nous devrions encore renforcer notre partenariat avec les États-Unis en matière de lutte contre le terrorisme, notamment pour ce qui est du partage et de la protection des données. Par ailleurs, nous devrions développer les capacités de nos partenaires en Asie du Sud et en Afrique, ainsi que de nos voisins du sud. L'UE devrait soutenir les efforts multilatéraux, principalement dans le cadre des Nations Unies.

Nous devons mieux combiner dimensions intérieure et extérieure. La coordination, la transparence et la flexibilité doivent être améliorées dans l'ensemble des différentes agences, aux niveaux national et européen. Ce point était déjà mentionné dans la stratégie européenne de sécurité, il y a cinq ans. Les progrès réalisés à cet égard ont été lents et incomplets.

### *Cybersécurité*

Les économies modernes sont fortement tributaires d'infrastructures critiques, par exemple dans le domaine des transports, des communications et de l'électricité, mais également d'Internet. La stratégie de l'UE pour une société de l'information sûre, qui a été adoptée en 2006, vise à lutter contre la criminalité sur Internet. Toutefois, les attaques perpétrées à l'encontre de systèmes informatiques privés ou gouvernementaux dans des États membres de l'UE ont donné à cette question une nouvelle dimension avec l'apparition d'une arme économique, politique et militaire potentielle.

Des travaux supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine afin d'envisager une approche globale de l'UE, de sensibiliser à ces questions et de renforcer la coopération internationale.

### Sécurité énergétique

Au cours des cinq dernières années, les préoccupations relatives à la dépendance énergétique ont été croissantes. La diminution de la production en Europe signifie qu'en 2030 jusqu'à 75 % du pétrole et du gaz devront être importés. Ces importations proviendront d'un nombre limité de pays, dont beaucoup sont exposés à des risques d'instabilité. Nous sommes donc confrontés à une série de défis en matière de sécurité, qui mettent en jeu la responsabilité et la solidarité de tous les États membres.

Notre réponse doit consister en une politique énergétique de l'UE qui associe les dimensions extérieure et intérieure. Le rapport conjoint du Haut Représentant et de la Commission de juin 2006 en expose les principaux éléments. En Europe, nous avons besoin d'un marché de l'énergie plus unifié, d'une interconnexion plus marquée, une attention particulière étant accordée aux pays les plus isolés, et de mécanismes de crise permettant de faire face à des perturbations temporaires de l'approvisionnement.

Une plus grande diversification des carburants, des sources d'approvisionnement et des voies de transit est essentielle, tout comme une bonne gouvernance, le respect de l'État de droit et des investissements dans les pays d'origine. La politique de l'EU favorise ces objectifs par un engagement aux côtés de l'Asie centrale, du Caucase et de l'Afrique, par le partenariat oriental ainsi que l'Union pour la Méditerranée. L'énergie est un élément majeur dans le cadre des relations entre l'UE et la Russie. Notre politique devrait porter sur les voies de transit, notamment par la Turquie et l'Ukraine. Avec nos partenaires, en particulier la Chine, l'Inde, le Japon et les États-Unis, nous devrions promouvoir les énergies renouvelables, les technologies à faible émission de dioxyde de carbone et le rendement énergétique, de même que des marchés mondiaux transparents et bien réglementés.

### Changement climatique

En 2003, la stratégie européenne de sécurité a déjà mis en évidence les incidences du changement climatique en matière de sécurité. Cinq ans plus tard, cette question se pose avec une acuité renouvelée. En

En mars 2008, le Haut Représentant et la Commission ont présenté un rapport au Conseil européen qui qualifie le changement climatique de «multiplicateur de risques». Les catastrophes naturelles, la dégradation de l'environnement et la concurrence pour l'appropriation des ressources exacerbent les conflits, en particulier dans des situations de pauvreté et de croissance démographique, ce qui entraîne des conséquences humanitaires, sanitaires, politiques et des conséquences dans le domaine de la sécurité, ainsi qu'un accroissement des flux migratoires. Le changement climatique peut également engendrer des différends relatifs aux voies commerciales, aux zones maritimes et aux ressources jusqu'alors inaccessibles.

Nous avons renforcé nos capacités de prévention des conflits et de gestion des crises, mais il faut améliorer nos capacités d'analyse et d'alerte rapide. L'UE n'est pas en mesure de le faire seule. Nous devons intensifier nos travaux avec les pays les plus menacés en renforçant leur capacité à faire face à ces menaces. La coopération internationale au sein des Nations Unies et des organisations régionales sera essentielle à cet égard.



*Distribution de l'aide alimentaire fournie par l'UE et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies au Zimbabwe*



## II. Œuvrer à la stabilité en Europe et au-delà

Sur notre continent, l'élargissement demeure un puissant facteur de stabilité, de paix et de réforme.

Avec la Turquie, les négociations ont débuté en 2005, et un certain nombre de chapitres ont été ouverts depuis lors. Dans les Balkans occidentaux, les progrès ont été continus, bien que peu rapides. Les négociations d'adhésion avec la Croatie sont en bonne voie. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a obtenu le statut de pays candidat. Des accords de stabilisation et d'association ont été signés avec les autres pays des Balkans occidentaux. La Serbie est sur le point de remplir toutes les conditions nécessaires à l'établissement de relations plus étroites avec l'UE. L'Union continue à jouer un rôle de premier plan en Bosnie-Herzégovine mais, en dépit des progrès accomplis, des efforts accrus seront nécessaires de la part des dirigeants politiques locaux pour surmonter le blocage des réformes.

Au Kosovo, nous déployons actuellement EULEX, notre plus importante mission civile PESD à ce jour, et nous continuerons à apporter un important soutien économique. Dans toute la région, la coopération et de bonnes relations de voisinage sont indispensables.

Il est de notre intérêt que les pays situés à nos frontières soient bien gouvernés. La politique européenne de voisinage lancée en 2004 appuie ce processus. À l'est, tous les pays susceptibles d'être concernés y participent, à l'exception de la Biélorussie pour laquelle nous prenons maintenant des mesures en ce sens.

Avec l'Ukraine, nous sommes allés plus loin, avec un accord d'association ambitieux dont la version définitive est pratiquement au point. Nous entamerons bientôt des négociations avec la République de Moldavie en vue d'un accord similaire. La Synergie de la mer Noire a été lancée pour compléter les politiques bilatérales menées par l'UE dans cette région particulièrement importante pour l'Europe.

De nouvelles inquiétudes sont apparues concernant les «conflits gelés» dans notre voisinage oriental. La situation en Géorgie, concernant l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, s'est brutalement aggravée, menant à un conflit armé entre la Russie et la Géorgie en août 2008. L'UE a apporté une contribution de premier plan à la réponse de la communauté internationale à ce conflit, au moyen d'une médiation entre les parties, d'une assistance humanitaire, d'une mission de surveillance civile et d'un important soutien financier. Notre engagement se poursuivra, avec l'UE à la tête du processus de Genève. La possibilité d'un règlement du conflit en Transnistrie a reçu une impulsion grâce à la participation active de l'UE au format de négociation 5+2 et à la mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière.

Le bassin méditerranéen, zone d'importance majeure pour l'Europe et lui offrant des perspectives considérables, continue de poser des problèmes complexes, qu'il s'agisse des réformes politiques insuffisantes ou de la migration irrégulière. L'UE et plusieurs partenaires méditerranéens, notamment Israël et le Maroc, s'emploient à approfondir leurs relations bilatérales. La politique européenne de voisinage a affermi des réformes qui, à l'origine, avaient été lancées dans le cadre du processus de Barcelone en 1995, mais les conflits



*La mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX) est la plus grande mission civile jamais déployée au titre de la politique européenne en matière de sécurité et de défense*

régionaux et le radicalisme croissant continuent à semer les germes de l'instabilité.

L'UE a été au centre des efforts visant à régler le conflit au Proche Orient, grâce à son rôle au sein du Quatuor et à sa coopération avec Israël, l'Autorité palestinienne, la Ligue des États arabes et d'autres partenaires de la région. L'UE est pleinement engagée dans le processus d'Annapolis, en vue d'une solution fondée sur la coexistence de deux États, apporte un soutien financier et budgétaire durable à l'Autorité palestinienne et contribue au renforcement des capacités, y compris en déployant sur le terrain des experts en matière de justice, de police et de gestion des frontières. Au Liban, les États membres sont l'épine dorsale de la mission de maintien de la paix menée par la FINUL. En Iraq, l'UE a soutenu le processus politique, la reconstruction et l'État de droit, notamment par le biais de la mission EUJUST LEX.

Depuis 2003, l'Iran est une source d'inquiétude croissante. Le programme nucléaire iranien a fait l'objet de résolutions successives du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'AIEA. Le développement par l'Iran d'une capacité militaire nucléaire constituerait une menace inacceptable pour la sécurité de l'UE. L'Union a suivi une double approche, combinant le dialogue et une pression accrue, en coordination avec les États-Unis, la Chine et la Russie. Le Haut Représentant a présenté une offre ambitieuse à l'Iran afin de restaurer la confiance et de lui permettre de renouer le dialogue avec la communauté internationale. Une éventuelle poursuite du programme nucléaire iranien dans ce contexte accroîtrait la nécessité de mesures supplémentaires à l'appui du processus mené dans le cadre des Nations Unies. En parallèle, nous devons œuvrer à l'édification de la sécurité régionale avec les pays de la région, y compris les États du Golfe.

Il ressort de la stratégie européenne de sécurité que l'Europe a des intérêts en matière de sécurité qui vont au delà de son voisinage immédiat. L'Afghanistan constitue, à cet égard, un sujet de préoccupation particulier. L'Europe s'est engagée à long terme en faveur de la stabilité. Les États membres de l'UE apportent une contribution majeure à la mission de l'OTAN et l'Union s'est engagée à tous les niveaux en matière de gouvernance et de développement. La mission de police de l'UE a été étendue. Ces efforts ne réussiront pas sans prise en main intégrale de leur destin par les Afghans eux-mêmes

et sans soutien de la part des pays voisins, en particulier le Pakistan, mais aussi l'Inde, les pays d'Asie centrale et l'Iran. En effet, au cours des dernières années, les perspectives de meilleures relations entre l'Inde et le Pakistan ont constitué un élément à porter au crédit du bilan en matière stratégique.

### *Lien entre sécurité et développement*

Comme indiqué dans la stratégie européenne de sécurité et dans le consensus européen pour le développement de 2005, il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sans sécurité de même qu'il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté. Les menaces pour la santé publique, en particulier les pandémies, constituent un frein supplémentaire au développement. Les droits de l'homme sont un élément fondamental de cette équation. Dans de nombreuses régions en conflit ou sortant d'un conflit, nous sommes confrontés au problème de l'abomination des violences sexuelles, utilisées comme arme d'intimidation et de terreur. La mise en œuvre effective de la résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les violences sexuelles dans les conflits armés est essentielle.

Les conflits sont souvent liés à la fragilité des États. Des pays comme la Somalie sont pris dans un cercle vicieux de gestion déficiente des affaires publiques et de conflits à répétition. Nous avons cherché à briser ce cercle vicieux, tant par l'aide au développement que par des mesures visant à assurer une meilleure sécurité. La réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration sont des éléments essentiels de la stabilisation et du relèvement après un conflit et ont occupé une grande place dans nos missions en Guinée Bissau ou en République démocratique du Congo. Les résultats obtenus sont d'autant meilleurs que l'on agit en partenariat avec la communauté internationale et les parties prenantes locales.

L'exploitation sauvage des ressources naturelles est souvent à l'origine même des conflits. Les ressources en eau et les matières premières suscitent des tensions croissantes qui nécessitent des solutions multilatérales. Le processus de Kimberley et l'initiative pour la transparence des industries extractives offrent un modèle novateur pour s'attaquer à ce problème.

### *Piraterie*

La stratégie européenne de sécurité a attiré l'attention sur la piraterie, nouvelle forme de criminalité organisée qui résulte également de la délinquance des États. L'économie mondiale dépend des routes maritimes, puisque 90 % du commerce s'effectue par voie maritime. Les actes de piraterie dans l'océan Indien et le golfe d'Aden ont rendu cette question plus préoccupante au cours des derniers mois et ont perturbé l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie. L'UE a réagi, notamment avec ATALANTA, la première mission maritime PESD, afin d'empêcher la piraterie au large des côtes somaliennes et ce, aux côtés des pays concernés par ce problème et d'autres acteurs internationaux, notamment l'OTAN.

### *Armes légères et de petit calibre, arme à sous-munitions et mines terrestres*

En 2005, le Conseil européen a adopté la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, l'UE soutient le programme d'action des Nations Unies dans ce domaine. L'UE continuera à prendre des mesures pour lutter contre la menace que représentent les ALPC illicites.

L'UE soutient vigoureusement l'idée d'un traité international sur le commerce des armes et a décidé de soutenir le processus menant à son adoption. L'UE est par ailleurs un important donateur dans le cadre de la lutte contre les mines. Elle soutient activement la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et en fait la promotion dans le monde entier. La Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions, approuvée à Dublin en mai 2008, représente une avancée importante pour faire face aux problèmes humanitaires causés par ce type de munitions, qui constituent un sujet de préoccupation majeure pour tous les États membres de l'UE. L'adoption d'un protocole sur ce type de munitions au sein des Nations Unies, associant toutes les grandes puissances militaires, serait une autre avancée importante.

### III. L'Europe dans un monde en mutation

Pour nous adapter à l'évolution de l'environnement de sécurité, nous devons être plus efficaces - entre nous, avec nos voisins et dans le monde entier.

#### A. Une Europe plus efficace et disposant de capacités accrues

Notre aptitude à relever les défis a évolué ces cinq dernières années, et doit continuer à évoluer. Nous devons renforcer notre cohérence interne, par une meilleure coordination institutionnelle et un processus de prise de décision plus stratégique. Les dispositions du traité de Lisbonne offrent un cadre permettant d'atteindre ces objectifs.

Notre approche doit viser avant tout à empêcher les menaces de devenir des sources de conflit, et ce à un stade précoce. La consolidation de la paix et la réduction de la pauvreté à long terme sont essentielles à cette fin. Chaque situation requiert une utilisation cohérente de nos instruments, y compris la coopération dans les domaines de la politique, de la diplomatie, du développement, de l'humanitaire, de la réaction aux crises, de l'économie et des échanges commerciaux, ainsi que de la gestion civile et militaire des crises. Nous devrions en outre développer nos capacités de dialogue et de médiation. Les représentants spéciaux de l'UE répercutent l'influence de l'UE dans différentes régions touchées par des conflits. La société civile et les ONG ont un rôle déterminant à jouer en tant qu'acteurs et partenaires. Nos missions d'observation des élections, conduites par des membres du Parlement européen, jouent également un rôle majeur.

Le fait que notre assistance soit de plus en plus sollicitée témoigne de la réussite de la PESD, en tant que partie intégrante de notre politique étrangère et de sécurité commune. Notre mission en Géorgie a montré ce dont nous sommes capables lorsque nous agissons collectivement, avec la détermination politique nécessaire. Néanmoins, plus les défis à relever sont complexes, plus nous devons faire preuve de souplesse. Nous devons établir un ordre de priorité dans nos engagements, en fonction des ressources. Les groupements tactiques et équipes d'intervention civile ont accru notre capacité à réagir rapidement.

Il est essentiel de disposer de structures de commandement et de capacités d'état-major adaptées et efficaces. Nous devons renforcer notre aptitude à combiner les compétences civiles et militaires depuis la conception d'une mission jusqu'à sa mise en œuvre, en passant par la phase de planification. Nous développons cet aspect de la PESD en mettant en place les structures administratives, les mécanismes financiers et les systèmes appropriés. Il est également possible d'améliorer la formation, en s'appuyant sur le Collège européen de sécurité et de défense et l'initiative européenne relative aux échanges de jeunes officiers, inspirée d'Erasmus.

Nous devons continuer à intégrer pleinement les questions relatives aux droits de l'homme dans toutes les activités menées dans ce domaine, y compris les missions relevant de la PESD, en suivant une approche soucieuse des personnes, conformément à la notion de sécurité humaine. L'UE a reconnu le rôle que jouent les femmes dans la consolidation de la paix. La mise en œuvre effective des résolutions 1325 et 1612 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui portent respectivement sur «Les femmes, la paix et la sécurité» et «Les enfants dans les conflits armés», est essentielle à cet égard.

Pour les missions civiles, nous devons être capables de rassembler du personnel dûment formé ayant des qualifications et compétences très diverses, de le déployer au pied levé et de le maintenir à long terme sur les théâtres d'opérations. Il faut une interopérabilité totale entre les contingents nationaux. À cet effet, les États membres se sont engagés à élaborer des stratégies nationales visant à mettre à disposition des experts, accompagnés de personnel prêt à être déployé pour le soutien à la mission, y compris pour la budgétisation et la passation des marchés. Il convient d'accroître l'efficacité des procédures de mise à disposition et d'obtention des équipements, afin que les missions puissent être déployées en temps voulu.

Pour les missions militaires, nous devons continuer à intensifier nos efforts en matière de capacités, de coopération et de modalités de répartition des charges. L'expérience a montré qu'il fallait agir davantage, en particulier en ce qui concerne les capacités essentielles telles que le transport aérien stratégique, les hélicoptères, les moyens spatiaux et la surveillance maritime (comme le précise plus en détail la déclaration sur le renforcement des capacités). Ces efforts doivent être appuyés par une industrie de la défense forte et compétitive dans

l'ensemble de l'Europe et des investissements accrus dans la recherche et le développement. Depuis 2004, l'Agence européenne de défense assure avec succès la conduite de ce processus, et devrait continuer de le faire.

## **B. Un dialogue accru avec nos voisins**

La politique européenne de voisinage a renforcé les relations bilatérales individuelles avec l'UE. Ce processus doit à présent permettre de développer l'intégration régionale.

L'Union pour la Méditerranée, lancée en juillet 2008, imprime un nouvel élan pour tendre vers cet objectif avec nos partenaires du Sud, dans le cadre d'un programme de grande envergure, portant notamment sur la sécurité maritime, l'énergie, l'eau et la migration. La recherche de moyens de lutter contre les menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme, occupera une place importante.

Le partenariat oriental prévoit un net changement dans les relations avec nos voisins orientaux sous la forme d'un renforcement notable des relations politiques, économiques et commerciales. L'objectif est de renforcer la prospérité et la stabilité des pays concernés et, par conséquent, la sécurité de l'UE. Les propositions portent sur un grand nombre de domaines de coopération bilatérale et multilatérale, notamment la sécurité énergétique et la mobilité des personnes.

Afin que son voisinage soit durablement stable, l'UE devra déployer des efforts soutenus, en collaboration avec les Nations Unies, l'OSCE, les États Unis et la Russie. Nos relations avec la Russie se sont détériorées lors du conflit avec la Géorgie. L'UE attend de la Russie qu'elle respecte ses engagements, de sorte que la confiance nécessaire soit rétablie. Notre partenariat devrait reposer sur le respect de valeurs communes, notamment les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et les principes de l'économie de marché ainsi que sur des intérêts et des objectifs communs.

Nous devons déployer des efforts soutenus en vue d'un règlement des conflits dans le Caucase du Sud, en République de Moldavie ainsi qu'entre Israël et les pays arabes. En l'occurrence, comme dans tous les autres domaines, une pleine collaboration avec les États-Unis sera déterminante. Dans tous les cas, un règlement durable requiert la participation de l'ensemble des acteurs régionaux. Des pays comme la Turquie, l'Égypte, la Jordanie, l'Arabie saoudite et le Qatar jouent un



rôle de plus en plus important dans la région, contrairement à l'Iran. Une occasion privilégiée de collaborer avec la Turquie se présente, notamment grâce à l'Alliance des civilisations.

### C. Des partenariats pour un multilatéralisme efficace

La stratégie européenne de sécurité invitait l'Europe à œuvrer en faveur d'un ordre multilatéral plus efficace dans le monde. Depuis 2003, nous avons renforcé nos partenariats en vue d'atteindre cet objectif. Dans ce domaine comme dans les autres, les États-Unis sont le partenaire principal de l'Europe. Quand ils ont agi ensemble, l'UE et les États-Unis ont constitué une formidable force au service du bien dans le monde.

Les Nations Unies se trouvent au sommet du système international. Toutes les actions que l'UE a menées dans le domaine de la sécurité sont liées aux objectifs des Nations Unies. L'UE collabore étroitement avec les Nations Unies sur les principaux théâtres d'opérations, tels que le Kosovo, l'Afghanistan, la RDC, le Soudan/Darfour, le Tchad et la Somalie, et elle a amélioré les liens institutionnels, conformément à la déclaration conjointe UE-Nations Unies de 2007. Nous soutenons l'ensemble des seize opérations de maintien de la paix des Nations Unies actuellement en cours.

L'UE et l'OTAN ont collaboré avec succès sur le terrain dans les Balkans et en Afghanistan, même si les relations formelles n'ont pas progressé. Nous devons renforcer ce partenariat stratégique au service de nos intérêts communs en matière de sécurité, améliorer la coopération opérationnelle, en respectant pleinement l'autonomie décisionnelle de chaque organisation, et poursuivre les travaux sur les capacités militaires. Depuis 2003, nous avons approfondi nos relations avec l'OSCE, notamment en Géorgie et au Kosovo.

Nous avons considérablement développé nos relations avec la Chine. Les liens avec le Canada et le Japon sont étroits et anciens. La Russie demeure un partenaire important sur les questions mondiales. Nos relations avec l'Inde peuvent encore être renforcées. Les relations avec les autres partenaires, y compris le Brésil, l'Afrique du Sud et, en Europe, la Norvège et la Suisse, ont progressé depuis 2003.

L'UE collabore plus étroitement avec les organisations régionales, en particulier avec l'Union africaine. Dans le cadre de la stratégie commune Afrique UE, nous soutenons le renforcement des capacités

africaines dans le domaine de la gestion des crises, et notamment les forces régionales en attente et le système d'alerte rapide. Nous avons consolidé les liens avec nos partenaires d'Asie centrale dans le cadre de la stratégie adoptée en 2007, avec un dialogue politique accru, et travaillé sur des questions telles que l'eau, l'énergie, l'État de droit et la sécurité. Par ailleurs, l'UE a accru son dialogue avec l'ASEAN sur les questions régionales telles que la Birmanie, avec l'ASACR et l'Amérique latine. Par son expérience, l'UE a un rôle particulier à jouer en faveur de l'intégration régionale. Lorsque les autres cherchent à s'inspirer de notre exemple, en fonction de leur situation particulière, nous devons les soutenir.

Le système international, créé à la fin de la deuxième guerre mondiale, connaît des tensions dans plusieurs domaines. La représentation dans les institutions internationales est remise en question. Il convient d'améliorer la légitimité et l'efficacité, et de rendre plus efficace la prise de décisions dans les enceintes multilatérales. À cette fin, il faut davantage de concertation dans la prise de décisions et élargir la participation à ce processus. Face à des problèmes communs, il faut trouver des solutions communes.

Les principales priorités sont le changement climatique et l'aboutissement du cycle de Doha à l'OMC. L'UE joue un rôle moteur dans les négociations en vue d'un nouvel accord international sur le



*L'objectif de la mission "EU NAVFOR Somalie - Opération Atalanta" est de protéger les navires contre les actes de piraterie et de vols à main armée*

changement climatique et doit mettre tout en œuvre afin de parvenir à un résultat ambitieux à Copenhague en 2009. Nous devrions poursuivre la réforme du système des Nations Unies, entamée en 2005, préserver le rôle décisif du Conseil de sécurité et sa responsabilité première, qui est de maintenir la paix et la sécurité internationales. La Cour pénale internationale devrait accroître son efficacité, parallèlement aux efforts plus larges de l'UE visant à renforcer la justice internationale et le respect des droits de l'homme. Nous devons adapter le FMI et les autres institutions financières aux réalités du monde moderne. Le G8 devrait être transformé. En outre, nous devons poursuivre les efforts que nous consentons ensemble en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

Ces questions dépassent les frontières, et concernent tant la politique intérieure que la politique étrangère. De fait, elles montrent qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, plus que jamais, la souveraineté implique la responsabilité. En ce qui concerne les droits de l'homme les plus fondamentaux, l'UE devrait continuer à faire progresser l'accord dégagé au sommet mondial des Nations Unies en 2005, selon lequel nous portons ensemble la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

\*\*\*

Il est essentiel de conserver le soutien du public en faveur de notre engagement au niveau mondial. Dans les démocraties modernes, où les médias et l'opinion publique jouent un rôle essentiel dans la définition des politiques, l'appui des citoyens est fondamental pour que nous puissions maintenir nos engagements à l'étranger. Nous déployons des policiers, des experts judiciaires et des soldats dans des zones instables dans le monde entier. Il incombe aux gouvernements, aux parlements et aux institutions de l'UE de faire savoir que nous contribuons ainsi à notre propre sécurité.

Il y a cinq ans, la stratégie européenne de sécurité a défini la manière dont l'UE œuvrerait à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni. Nous avons parcouru un long chemin dans ce sens. Mais le monde qui nous entoure est en mutation rapide: les menaces évoluent et les centres de pouvoirs se déplacent. Pour bâtir une Europe sûre dans un monde meilleur, nous devons nous efforcer d'influencer davantage le cours des choses. Et nous devons le faire sans attendre.

# UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE MEILLEUR

## Stratégie européenne de sécurité

Bruxelles, le 12 décembre 2003

### Introduction

L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne.

La création de l'Union européenne a constitué le facteur essentiel de cette évolution. Elle a transformé les relations entre nos États, ainsi que la vie de nos citoyens. Les pays européens ont à cœur de traiter pacifiquement les différends et de coopérer par le biais d'institutions communes. Pendant cette période, l'extension progressive de l'État de droit et de la démocratie a transformé des régimes autoritaires en démocraties sûres, stables et dynamiques. Les élargissements successifs font du projet d'un continent uni et pacifique une réalité.

Les États-Unis ont joué un rôle capital dans l'intégration et la sécurité européennes, notamment par le biais de l'OTAN. La fin de la guerre froide a laissé les États-Unis dans une position dominante en tant qu'acteur militaire. Aucun pays n'est toutefois en mesure de faire face, seul, aux problèmes complexes de notre temps.

L'Europe reste confrontée à des menaces et à des défis en matière de sécurité. Le déclenchement du conflit dans les Balkans a rappelé que la guerre n'a pas disparu de notre continent. Au cours de la décennie écoulée, aucune région du monde n'a été épargnée par les conflits armés. La plupart de ces conflits se sont déroulés à l'intérieur d'États plutôt qu'entre États, et la plupart des victimes étaient civiles.

En tant qu'union de vingt-cinq États, avec une population dépassant 450 millions de personnes et une production représentant un quart du produit national brut (PNB) mondial et avec une large gamme d'instruments à sa disposition, l'union européenne constitue inévitablement un acteur mondial. Au cours des dix dernières années, des forces européennes ont été déployées à l'étranger, dans des pays aussi éloignés que l'Afghanistan, le Timor-Est ou la République démocratique du Congo. La convergence croissante des intérêts européens et le renforcement de la solidarité au sein de l'UE font de l'Europe un acteur plus crédible et plus efficace. L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur.

*Des observateurs  
de l'UE discutent  
avec des personnes  
déplacées  
à l'intérieur du pays  
dans un centre  
collectif  
en Géorgie*



# I. L'environnement de sécurité: Défis mondiaux et principales menaces

## Défis mondiaux

L'environnement de l'après-guerre froide se caractérise par des frontières de plus en plus ouvertes, où les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés. Les flux d'échanges et d'investissements, le développement de la technologie et les progrès de la démocratie ont apporté la liberté et la prospérité à bien des gens. D'autres ont perçu la mondialisation comme un élément de frustration et d'injustice. Par ailleurs, ces évolutions ont élargi la marge de manœuvre dont disposent des groupes non-étatiques pour jouer un rôle dans les affaires internationales. Et elles ont accru la dépendance de l'Europe, et donc sa vulnérabilité, à l'égard d'une infrastructure interconnectée, notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'information.

Depuis 1990, les guerres ont coûté la vie à près de quatre millions de personnes, dont 90 % de civils. Plus de dix-huit millions de personnes dans le monde ont quitté leur foyer ou leur pays à la suite d'un conflit.

Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté et la maladie provoquent des souffrances indicibles et sont à l'origine de problèmes de sécurité particulièrement pressants. Près de trois milliards de personnes, soit la moitié de la population mondiale, vivent avec moins de deux euros par jour. Quarante-cinq millions de personnes meurent chaque année de faim et de malnutrition. Le SIDA est désormais l'une des pandémies les plus dévastatrices de l'histoire de l'humanité et contribue à l'éclatement des sociétés. De nouvelles maladies peuvent se propager rapidement et devenir des menaces planétaires. L'Afrique subsaharienne est plus pauvre aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a dix ans. Dans bien des cas, l'échec économique est lié à des problèmes politiques et à des conflits violents.

La sécurité est une condition nécessaire du développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les

infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale. Un certain nombre de pays et de régions sont pris dans un cycle de conflits, d'insécurité et de pauvreté.

La concurrence pour les ressources naturelles, notamment l'eau, qui sera aggravée par le réchauffement climatique dans les prochaines décennies, sera probablement source de troubles supplémentaires et de mouvements migratoires dans différentes régions du monde.

La dépendance énergétique constitue pour l'Europe une source de préoccupation particulière. L'Europe est le principal importateur mondial de pétrole et de gaz. Ses importations représentent aujourd'hui environ 50 % de la consommation d'énergie. Ce chiffre passera à 70 % en 2030. La plupart des importations de produits énergétiques proviennent du Golfe, de Russie et d'Afrique du Nord.

### Principales menaces

Une agression de grande envergure contre un des États membres est actuellement improbable. En revanche, l'Europe est confrontée à de nouvelles menaces, qui sont plus variées, moins visibles et moins prévisibles.

**Terrorisme:** le terrorisme met des vies en danger, entraîne des coûts énormes, vise à porter atteinte à l'ouverture et la tolérance de nos sociétés et constitue une menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe. De plus en plus, les mouvements terroristes disposent de ressources importantes, communiquent par l'intermédiaire de réseaux électroniques et sont disposés à recourir à une violence illimitée pour faire un nombre considérable de victimes.

La vague terroriste la plus récente revêt un caractère mondial et elle est liée à un extrémisme religieux violent. Les causes en sont complexes et sont liées notamment aux pressions exercées par la modernisation, aux crises culturelle, sociale et politique et à l'aliénation des jeunes vivant dans des sociétés étrangères. Ce phénomène fait également partie de notre propre société.

L'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération pour ces terroristes : les pays européens constituent des cibles et ils ont été

attaqués. Des bases logistiques pour des cellules d'Al-Qaïda ont été découvertes au Royaume-Uni, en Italie, en Allemagne, en Espagne et en Belgique. Une action européenne concertée est indispensable.

**La prolifération des armes de destruction massive** constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité. Les régimes prévus par les traités internationaux et les arrangements de contrôle des exportations ont permis de ralentir la prolifération des ADM et de leurs vecteurs. Toutefois, nous entrons désormais dans une période nouvelle et dangereuse, où l'on risque d'assister à une course aux ADM, en particulier au Moyen-Orient. Les progrès réalisés dans le domaine des sciences biologiques peuvent, dans les années à venir, augmenter la puissance des armes biologiques; les attaques au moyen de matières chimiques et radiologiques constituent également une possibilité sérieuse. La prolifération de la technologie balistique ajoute un élément d'instabilité supplémentaire qui pourrait placer l'Europe dans une situation de risque accru.

Le scénario le plus effrayant est celui où l'on verrait des groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des États ou des armées.

**Conflits régionaux:** Les problèmes tels que ceux du Cachemire, de la région des Grands Lacs et de la péninsule coréenne ont un impact direct et indirect sur les intérêts européens, tout comme les conflits qui sévissent plus près de chez nous, surtout au Moyen-Orient. Les conflits violents ou «gelés», qui persistent également à nos frontières, menacent la stabilité régionale. Ils causent la perte de vies humaines et détruisent les infrastructures sociales et physiques; ils constituent une menace pour les minorités, les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Les conflits peuvent conduire à l'extrémisme et au terrorisme et entraîner la déliquescence des États; ils font le lit de la criminalité organisée. L'insécurité régionale peut accroître la demande d'ADM. La manière la plus concrète de faire face aux nouvelles menaces, qui sont souvent difficiles à appréhender, consistera parfois à s'attaquer aux problèmes plus anciens des conflits régionaux.



**Déliquescence des États:** La mauvaise gestion des affaires publiques - la corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions et le non-respect de l'obligation de rendre des comptes - et les conflits civils rongent les États de l'intérieur. Dans certains cas, cette situation a failli entraîner l'effondrement des institutions étatiques. La Somalie, le Liberia et l'Afghanistan des Talibans constituent les exemples récents les plus connus. L'effondrement de l'État peut être associé à des menaces évidentes, telles que la criminalité organisée ou le terrorisme. La déliquescence des États constitue un phénomène alarmant, qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale.

**Criminalité organisée:** L'Europe constitue une cible de premier ordre pour la criminalité organisée. Cette menace intérieure qui pèse sur notre sécurité comporte une dimension extérieure importante: le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes représentent une grande partie des activités des groupes criminels. La criminalité organisée peut avoir des liens avec le terrorisme.

Ces activités criminelles sont souvent associées à des États faibles ou en déliquescence. Les revenus tirés du trafic de drogues ont contribué à l'affaiblissement des structures étatiques dans plusieurs pays producteurs. Ceux tirés du commerce des pierres précieuses, du bois et des armes légères entretiennent les conflits dans d'autres parties du monde. Toutes ces activités sapent l'État de droit, voire l'ordre social. Dans des cas extrêmes, la criminalité organisée peut aller jusqu'à dominer l'État. 90 % de l'héroïne vendue en Europe provient du pavot cultivé en Afghanistan, où le commerce de la drogue sert à financer des armées privées. La majeure partie de cette héroïne est acheminée par des réseaux criminels balkaniques qui, en outre, se livrent à l'exploitation de 200 000 des 700 000 femmes victimes du commerce sexuel à travers le monde. L'essor de la piraterie maritime, qui constitue une nouvelle dimension de la criminalité organisée, méritera une plus grande attention.

Le fait est que la conjonction de tous ces éléments - un terrorisme fermement résolu à user d'une violence maximale, l'accès à des armes de destruction massive, la criminalité organisée, l'affaiblissement du système étatique et la privatisation de la force - pourrait nous exposer à une menace extrêmement sérieuse.

## II. Objectifs stratégiques

Nous vivons dans un monde qui offre des perspectives plus prometteuses, mais qui apporte aussi des menaces plus lourdes que celles que nous avons connues jusqu'ici. C'est notre action qui permettra en partie de déterminer l'avenir. Nous devons à la fois réfléchir à l'échelle mondiale et agir au niveau local. Pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs, l'UE se fixe trois objectifs stratégiques:

### Faire face aux menaces

L'Union européenne s'est activement engagée dans la lutte contre les principales menaces.

- ✧ Elle a réagi après le 11 septembre avec des mesures, dont l'adoption du mandat d'arrêt européen, des initiatives contre le financement du terrorisme et un accord d'entraide judiciaire avec les États-Unis. L'UE continue à développer sa coopération dans ce domaine et à améliorer ses défenses.
- ✧ Elle mène depuis de nombreuses années une politique de lutte contre la prolifération des armements. L'Union vient d'approuver un nouveau programme d'action qui prévoit des mesures destinées à renforcer l'Agence internationale de l'énergie atomique, des mesures renforçant les contrôles à l'exportation, des mesures visant à lutter contre les cargaisons illégales et les acquisitions illicites. L'UE est résolue à obtenir une adhésion universelle aux régimes des traités multilatéraux, et à renforcer les traités et leurs dispositions en matière de vérification.
- ✧ L'Union européenne et les États membres sont intervenus pour contribuer au règlement de conflits régionaux et pour remettre sur pied des États en déliquescence, notamment dans les Balkans, en Afghanistan et en RDC. Rétablir la bonne

gestion des affaires publiques dans les Balkans, promouvoir la démocratie et permettre aux autorités de la région de s'attaquer à la criminalité organisée constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre ce fléau au sein même de l'UE.

À l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches. Les activités nucléaires en Corée du Nord, les risques nucléaires en Asie du Sud et la prolifération au Moyen-Orient sont autant de sources d'inquiétude pour l'Europe.

Les terroristes et les criminels sont désormais en mesure d'opérer dans le monde entier: leurs activités en Asie centrale ou en Asie du Sud-Est peuvent constituer une menace pour des pays européens ou leurs ressortissants. Par ailleurs, du fait de la communication mondiale, les Européens sont de plus en plus conscients des conflits régionaux ou des tragédies humanitaires qui se produisent partout dans le monde.

Notre concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace d'une invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques. Les risques de prolifération augmentent avec le temps; si rien n'est entrepris contre eux, les réseaux terroristes deviendront encore plus dangereux. La faillite des États et la criminalité organisée se répandent si on néglige d'y remédier, ainsi que nous l'avons constaté en Afrique de l'Ouest. Cela signifie que nous devons être prêts à agir avant qu'une crise se produise. Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces.

Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. À chacune il faut opposer une combinaison de moyens d'action. La prolifération peut être maîtrisée par les contrôles à l'exportation et contrée par un jeu de pressions politiques, économiques et autres, dès lors que l'on s'attaque aussi à ses causes politiques sous-jacentes. Pour faire face au terrorisme, il faut parfois combiner le recours au renseignement et à des moyens policiers, judiciaires, militaires et autres. Dans les États en déliquescence, des instruments militaires peuvent être nécessaires pour rétablir l'ordre, et des moyens humanitaires pour remédier à la crise dans l'immédiat.

Si les conflits régionaux appellent des solutions politiques, des moyens militaires et une police efficace peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase postérieure au conflit. Les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil. L'Union européenne est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples.

### Construire la sécurité dans notre voisinage

Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes.

Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération.

Les Balkans sont la région qui illustre le mieux l'importance de cet élément. Grâce à nos efforts concertés avec les États-Unis, la Russie, l'OTAN et d'autres partenaires internationaux, la stabilité de la région n'est plus menacée par l'éclatement d'un conflit majeur. C'est de la consolidation de nos réalisations dans cette région que dépend la crédibilité de notre politique étrangère. La perspective européenne est un objectif stratégique autant qu'une incitation aux réformes.

Il n'est pas dans notre intérêt que l'élargissement crée de nouvelles lignes de division en Europe. Nous devons faire bénéficier nos voisins orientaux des avantages de la coopération économique et politique tout en nous attaquant aux problèmes politiques que connaissent ces pays. Nous devrions désormais porter un intérêt plus grand et plus actif aux problèmes du Caucase du Sud, qui, le moment venu, constituera également une région voisine.

Le règlement du conflit israélo-arabe constitue pour l'Europe une priorité stratégique. En l'absence d'un tel règlement, il n'y aura guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient. L'Union européenne doit rester engagée et disposée à consacrer des ressources à ce problème jusqu'à ce qu'il soit résolu. La solution fondée sur la coexistence de deux États - que l'Europe appuie de longue date - est désormais largement acceptée. Sa mise en œuvre exigera des efforts conjugués et concertés de la part de l'Union européenne, des États-Unis, des Nations Unies et de la Russie, ainsi que des pays de la région, mais aussi et surtout des Israéliens et des Palestiniens eux-mêmes.

D'une manière générale, la zone méditerranéenne reste confrontée à de graves problèmes de stagnation économique, de tensions sociales et de conflits non résolus. Les intérêts de l'Union européenne exigent un engagement continu à l'égard des partenaires méditerranéens grâce à une coopération plus efficace dans les domaines de l'économie, de la sécurité et de la culture, dans le cadre du processus de Barcelone. Un engagement plus large avec le monde arabe devrait également être envisagé.

### **Un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace**

Dans un monde où les menaces, les marchés et les médias ont une dimension planétaire, notre sécurité et notre prospérité dépendent de plus en plus de l'existence d'un système multilatéral efficace. Nous nous donnons pour objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles.

Nous nous engageons à défendre et à développer le droit international. Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations Unies. La responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international incombe au Conseil de sécurité des Nations Unies. Une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace.

Nous voulons que les organisations internationales, les régimes et traités jouent leur rôle face aux menaces qui pèsent contre la paix et la sécurité internationales. Nous devons donc être prêts à agir lorsque leurs règles ne sont pas respectées.

Les institutions clés du système international, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les institutions financières internationales (IFI) ont gagné de nouveaux membres. La Chine a accédé à l'OMC et la Russie négocie actuellement son accession. L'un de nos objectifs devrait être de favoriser un plus grand nombre d'adhésions à ces institutions tout en maintenant leur niveau élevé d'exigence.

Les relations transatlantiques constituent un des éléments essentiels du système international, non seulement au regard de nos intérêts bilatéraux, mais aussi parce qu'elles renforcent la communauté internationale dans son ensemble. L'OTAN est une expression importante de cette relation.

Les organisations régionales renforcent également la gouvernance mondiale. Pour l'Union européenne, la force et l'efficacité de l'OSCE et du Conseil de l'Europe revêtent une importance particulière. D'autres organisations régionales telles que l'ASEAN, le MERCOSUR et l'Union africaine apportent une contribution importante à un monde plus ordonné.

Une des conditions d'un ordre international fondé sur des règles est que le droit évolue en fonction de faits nouveaux tels que la prolifération, le terrorisme et le réchauffement de la planète. Il est de notre intérêt de continuer à développer les institutions existantes telles que l'Organisation mondiale du commerce et à apporter notre soutien aux nouvelles telles que la Cour pénale internationale. Notre propre expérience en Europe montre que la sécurité peut être renforcée par des mesures de confiance et la mise en place de systèmes de contrôle des armements. De tels instruments peuvent aussi apporter une contribution importante à la sécurité et à la stabilité dans notre voisinage et au-delà.

La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme: ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.

Les politiques commerciales et les politiques de développement peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes. En tant que plus importants contributeurs en termes d'aide publique et principale entité commerciale au niveau mondial, l'Union européenne et ses États membres sont bien placés pour poursuivre ces objectifs.

La contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. Un monde dont on estime qu'il offre à tous la justice et à chacun sa chance sera plus sûr pour l'Union européenne et pour ses citoyens.

Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement; d'autres persistent à violer les normes internationales. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale, et l'UE devrait être prête à fournir une assistance à cette fin. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union européenne.



*Le Haut Représentant de l'UE Javier Solana, la Secrétaire d'État américaine Hillary Rodham Clinton, le Ministre tchèque des affaires étrangères Karel Schwarzenberg et la Commissaire européenne pour les relations extérieures Benita Ferrero-Waldner au point presse après la réunion ministérielle UE - États-Unis tenue pendant la présidence tchèque de l'UE*

### III. Implications politiques pour l'Europe

La politique étrangère de l'Union européenne a gagné en cohérence; sa gestion des crises est devenue plus efficace. Nous avons mis en place des instruments performants, comme nous l'avons démontré dans les Balkans et au-delà. Toutefois, si nous voulons que notre contribution soit à la hauteur de notre potentiel, il nous faut être plus actifs et plus cohérents et développer nos capacités. Nous devons aussi travailler avec les autres.

**Plus actifs** dans la poursuite de nos objectifs stratégiques. Cela vaut pour l'ensemble des instruments en matière de gestion de crises et de prévention des conflits dont nous disposons, y compris les actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement. Il faut des politiques actives pour faire face au dynamisme des menaces nouvelles. Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes.

En tant qu'Union constituée de 25 membres, qui consacre plus de 160 milliards d'euros à la défense, nous devrions être en mesure de mener plusieurs opérations simultanément. Nous pourrions apporter une valeur ajoutée particulière en concevant des opérations faisant appel à des capacités tant militaires que civiles.

L'UE devra soutenir l'action des Nations Unies en réponse aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. L'UE est déterminée à renforcer sa coopération avec les Nations Unies pour ce qui est d'aider les pays sortant d'un conflit et à fournir un soutien accru aux Nations Unies dans le cadre de la gestion de crises à court terme.



Nous devons être capables d'agir avant que la situation dans les pays autour de nous ne se détériore, lorsque des signes de prolifération sont détectés, et avant que des situations d'urgence humanitaire ne surviennent. Un engagement préventif peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur. Une Union européenne qui assume des responsabilités accrues et qui est plus active sera une Union qui aura plus de poids politique.

**Développement des capacités.** Une Europe dotée de capacités renforcées est à notre portée, même s'il nous faudra du temps pour concrétiser pleinement notre potentiel. Les actions en cours - notamment la création d'une agence de défense - vont dans la bonne direction.

Pour transformer nos armées en forces plus flexibles et mobiles et pour leur permettre de faire face aux nouvelles menaces, davantage de ressources pour la défense et une meilleure utilisation des moyens sont nécessaires.

Recourir systématiquement à des moyens mis en commun et partagés permettrait de réduire les doubles emplois et les frais généraux et, à moyen terme, de renforcer les capacités.

Dans la quasi-totalité des interventions majeures, l'efficacité militaire est suivie d'un chaos civil. Nous devons renforcer les capacités visant à mobiliser tous les moyens civils nécessaires dans les situations de crise et postérieures aux crises.

Une capacité diplomatique plus forte: nous avons besoin d'un système qui combine les ressources des États membres et celles des institutions de l'UE. Traiter de problèmes qui ont une origine plus lointaine et étrangère exige une meilleure compréhension et une meilleure communication.

Une évaluation commune de la menace constitue la meilleure base d'une action commune. Cela implique de mieux partager le renseignement entre les États membres et avec les partenaires.

À mesure que nous renforçons nos capacités dans les différents domaines concernés, nous devrions réfléchir à un éventail de missions élargi. Cet éventail pourrait inclure des opérations de désarmement conjointes, l'aide aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme et dans les réformes en matière de sécurité. Ce dernier aspect devrait s'inscrire dans le cadre d'un développement institutionnel plus large.

Les arrangements permanents UE/OTAN, en particulier les dispositions «Berlin plus», renforcent la capacité opérationnelle de l'UE et fixent le cadre dans lequel s'inscrit le partenariat stratégique entre les deux organisations dans le domaine de la gestion des crises. Ils reflètent notre détermination commune à faire face aux défis du nouveau siècle.

**Plus cohérents.** La raison d'être de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne en matière de sécurité et de défense est qu'en agissant ensemble, nous sommes plus forts. Ces dernières années, nous avons créé un certain nombre d'instruments différents, dont chacun possède sa structure et sa justification propres.

L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens: les programmes d'aide européens et le Fonds européen de développement, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. Tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité et sur celle des pays tiers. La sécurité est la condition première du développement.

Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif. Dans une situation de crise, rien ne remplace l'unité de commandement.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, il est capital de mieux coordonner l'action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures.

Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres.

Des politiques cohérentes sont également nécessaires au niveau régional, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à un conflit. Les problèmes sont rarement résolus par un seul pays ou sans un soutien régional, comme le montre de différentes manières l'expérience dans les Balkans et en Afrique de l'Ouest.

**Coopérer avec nos partenaires** Il n'existe pour ainsi dire aucun problème que nous puissions résoudre seuls. Les menaces évoquées ci-dessus sont des menaces communes que nous partageons avec l'ensemble de nos partenaires les plus proches. La coopération internationale est une nécessité. Nous devons poursuivre nos objectifs aussi bien par la coopération multilatérale au sein des organisations internationales que par le biais de partenariats avec d'autres acteurs clés.

La relation transatlantique est irremplaçable. En agissant ensemble, l'Union européenne et les États-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde. Notre objectif devrait être un partenariat efficace et équilibré avec les États-Unis. C'est une raison supplémentaire pour l'UE de renforcer encore ses capacités et sa cohérence.

Nous devrions continuer à œuvrer pour des relations plus étroites avec la Russie, élément majeur de notre sécurité et de notre prospérité. Le respect de valeurs communes renforcera les progrès accomplis vers un partenariat stratégique.

Notre histoire, notre géographie et nos liens culturels nous mettent en relation avec chaque partie du monde: nos voisins du Moyen-Orient, nos partenaires en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Ces relations sont un atout important qu'il faut exploiter. Nous devrions en particulier chercher à établir des partenariats stratégiques avec le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde ainsi qu'avec tous ceux qui partagent nos objectifs et nos valeurs et sont prêts à les soutenir.

## Conclusion

Ce monde présente de nouveaux dangers, mais il offre également de nouvelles opportunités. L'Union européenne a le potentiel pour apporter une contribution majeure aussi bien pour lutter contre les menaces que pour tirer parti des opportunités qui se présenteront. Une Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni.









Conseil de l'Union européenne

**STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ - UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE  
MEILLEUR**

2009 — 43 p. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-824-2423-0

DOI 10.2860/14145

QC-78-09-568-FR-C





Conseil de l'Union européenne  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)



Office des publications

ISBN 978-92-824-2423-0



9 789282 424230