



Bruxelles, 11 décembre 2008
S407/08

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 déliquescence 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.

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 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 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.

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 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 déliquescence 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 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^e 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.
