

Bruxelles, le 13 novembre 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
en date du:	13 novembre 2017
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	14173/17
Objet:	Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE - Conclusions du Conseil (13 novembre 2017)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions Conseil sur une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE, adoptées par le Conseil lors de sa 3574^e session, tenue le 13 novembre 2017.

UNE APPROCHE STRATÉGIQUE DE LA RÉSILIENCE
DANS L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

CONCLUSIONS DU CONSEIL

1. Le Conseil accueille favorablement l'approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE présentée dans la communication conjointe du haut représentant et de la Commission¹. Il invite le haut représentant, la Commission et les États membres à faire avancer les travaux sur la base de ses recommandations et des dix éléments à prendre en considération qu'il recense, et à les intégrer dans tous les domaines de travail pertinents. Ces travaux constitueront l'un des principaux volets de la mise en œuvre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.
2. L'UE s'est engagée en faveur d'une série d'objectifs qui sont porteurs de transformations en matière de développement, d'environnement, de changement climatique, d'aide humanitaire, de droits de l'homme et de politique étrangère et de sécurité. Dans le contexte de son approche stratégique de la résilience, l'UE cherche à accomplir des progrès dans la réalisation de ces objectifs et à maintenir la dynamique ainsi imprimée, dans le cadre d'un monde à la fois plus connecté, plus contesté et plus complexe, tout en reconnaissant la contribution de l'action extérieure de l'UE à la résilience au sein de l'Union ainsi que dans son voisinage immédiat et au-delà. Dans cette perspective, l'UE, agissant en coopération avec ses partenaires, vise à:
 - renforcer l'état de préparation et la capacité d'adaptation des États, des sociétés, des communautés et des personnes face aux pressions et aux chocs politiques, structurels, socioéconomiques, environnementaux, climatiques, démographiques, sociétaux ou de sécurité;
 - soutenir la capacité des pays partenaires et de la société civile, face à de fortes pressions internes ou externes, à mettre en place, maintenir ou rétablir les fonctions essentielles de la puissance publique dans le plein respect de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout en favorisant la cohésion sociale et politique, la sécurité et la stabilité pour tous sur le long terme, ainsi qu'un développement durable ;

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil: Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE doc. JOIN(2017) 21 final du 7.6.2017.

- s'appuyer sur la capacité actuelle des sociétés, des communautés et des personnes à tirer parti des possibilités et à gérer les risques de manière pacifique et stable et à maintenir ou rétablir leurs moyens de subsistance face à des pressions et des chocs récurrents.
3. Dans le cadre de son approche stratégique de la résilience, l'UE mettra en place une approche politique, structurelle, à long terme et adaptée à chaque contexte plus ambitieuse pour remédier aux vulnérabilités et aux risques sous-jacents dans son environnement extérieur, et réagir aux facteurs et dynamiques de fragilité. L'UE et ses États membres encourageront une approche dynamique et multidimensionnelle de la résilience, conformément aux engagements pris dans le cadre du consensus européen pour le développement, tout en reconnaissant que la responsabilité d'intégrer la résilience dans les cadres stratégiques nationaux et locaux incombe au premier chef à chaque pays. L'UE attachera une plus grande importance à l'anticipation des pressions et chocs perturbateurs, notamment en prenant en considération la vulnérabilité particulière de certains groupes sociaux, ainsi qu'aux mesures de préparation et de prévention. Elle s'attaquera aux causes profondes des flux de réfugiés, des migrations irrégulières et des déplacements forcés de populations, tout en mettant en place de meilleurs mécanismes permettant d'évaluer les flux futurs et leurs incidences sur les pays d'origine et de transit. Une plus grande flexibilité sera intégrée dans les programmes de l'UE aux niveaux national et régional, qui devront mieux recenser, mettre à profit et renforcer les facteurs locaux de résilience, et s'inscrire dans le tissu social. Cette approche traduira l'engagement, pris dans le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, à "ne laisser personne de côté" et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Elle devrait également intégrer pleinement la dimension d'égalité des sexes et garantir les droits et la participation des femmes et des filles.
4. L'UE s'attachera davantage à répondre aux besoins découlant des crises prolongées, et à mettre un terme aux cycles de crise récurrents, tout en promouvant le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, ainsi que le respect des dispositions du droit international. À cette fin, le Conseil travaillera de concert avec le haut représentant et la Commission afin d'assurer une mobilisation plus efficace des capacités de l'UE et de ses États membres en matière politique, diplomatique, de prévention des conflits, de médiation et de consolidation de la paix, ainsi que de laide au développement et de l'aide humanitaire, tout en respectant le mandat et les principes distincts de l'action humanitaire.

5. La politique extérieure de l'UE sous tous ses aspects doit jouer un rôle direct pour contribuer à la résilience sur le territoire de l'UE, notamment en améliorant la détection et la réaction face aux crises extérieures qui affectent les intérêts de l'Union et la sécurité de ses citoyens. Dans ce cadre, le Conseil invite le haut représentant et la Commission à recenser et à renforcer les liens entre la politique extérieure de l'UE, y compris la PSDC, et le programme européen en matière de sécurité, pour préserver les valeurs et intérêts de l'UE. L'UE poursuivra également l'action qu'elle mène en ce qui concerne la lutte contre les menaces hybrides, la cybersécurité, la communication stratégique, la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ce phénomène, et le renforcement de la sécurité des infrastructures critiques. Il importe tout particulièrement d'accroître la résilience des partenaires de l'UE dans son voisinage immédiat et au-delà. Le Conseil encourage le haut représentant et la Commission à faire avancer la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage, y compris son volet "sécurité". Par ailleurs, le Conseil rappelle qu'il importe d'assurer un financement suffisant, prévoyant notamment la possibilité de mettre en place en temps utile un instrument spécifique, ayant une portée géographique souple, en vue de soutenir la réforme et le renforcement des capacités du secteur de la sécurité dans les pays partenaires, comme indiqué dans ses conclusions du 18 mai 2017 sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE. Tout en respectant l'autonomie de son processus décisionnel, l'UE s'emploiera également à renforcer la coopération en matière de résilience avec le système des Nations unies et l'OTAN, ainsi qu'avec l'OSCE et d'autres organisations régionales pertinentes, notamment en Afrique.
6. Le Conseil rappelle l'importance que revêt la résilience dans le cadre des travaux en cours visant à donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement, qu'il convient de faire progresser conformément aux conclusions adoptées par le Conseil en mai, en commençant par un certain nombre de pays pilotes. Il se félicite des travaux en cours sur l'approche intégrée des conflits violents et des crises, qui vise à renforcer les efforts déployés par l'UE pour prévenir et résoudre les conflits et promouvoir une paix durable, et qui intégrera une forte dimension de résilience.
7. Afin d'accroître l'impact de l'action extérieure de l'UE, le Conseil invite le haut représentant, la Commission et les États membres à faire avancer les travaux sur les quatre piliers suivants, qui figurent dans la communication conjointe:

- **améliorer l'analyse partagée des risques à l'échelle nationale et régionale** afin de mieux orienter la stratégie, le dialogue politique et la programmation de l'aide; il s'agit notamment de rationaliser les procédures d'évaluation actuelles, afin de créer une seule évaluation succincte par pays qui intègre de manière plus systématique et dynamique les informations provenant du réseau diplomatique de l'UE, des États membres, des missions et opérations PSDC, des agences spécialisées et d'autres services et, le cas échéant, des acteurs humanitaires et du développement, dans le respect de leurs mandats respectifs;
- **assurer un suivi plus dynamique des pressions extérieures** qui pourraient compromettre gravement le processus de développement ou la sécurité d'un pays partenaire, ou qui pourraient avoir des conséquences importantes pour la résilience de l'Union. Ce suivi devrait être conçu de manière ce que les signes d'alerte précoce se traduisent par une action préventive précoce et par une réponse politique et opérationnelle de l'UE plus efficace. Les projets concernant une analyse prospective à un horizon de trois à six mois devraient être affinés à cet égard. L'UE devrait développer davantage son système d'alerte précoce en matière de conflits en y intégrant des indicateurs de résilience pertinents;
- **intégrer l'approche de la résilience dans la programmation actuelle de l'UE** dans le cadre des instruments existants, dans la mesure où cela est possible et approprié, **ainsi que dans les réflexions sur le financement futur de l'action extérieure de l'UE;**
- **élaborer une politique et une pratique internationales en matière de résilience**, à travers le dialogue politique, le dialogue stratégique sectoriel et la politique extérieure en matière d'investissements, ainsi qu'en coopérant avec la société civile et d'autres acteurs du développement à tous les niveaux. Il faudrait favoriser une coopération plus étroite et l'échange de bonnes pratiques avec les partenaires multilatéraux, notamment le système des Nations unies, la Banque mondiale, l'OCDE, la BERD, et les organisations régionales et sous-régionales.

8. Le Conseil suivra et évaluera l'état d'avancement des éléments figurant dans les présentes conclusions, et reviendra sur cette question en tant que de besoin.

Dix éléments à prendre en considération pour une approche stratégique de la résilience

Les principaux éléments dont il convient de tenir compte pour une approche stratégique efficace de la résilience sont les suivants:

1. **Le renforcement de la résilience est un moyen, pas une fin en soi.** L'approche stratégique de la résilience adoptée par l'UE cherche à tirer parti des atouts institutionnels et sociétaux des pays partenaires pour atteindre des objectifs à long terme dans le domaine du développement durable ou de la sécurité. Elle vise à réaliser des progrès sur la voie de ces objectifs en remédiant aux vulnérabilités et aux risques structurels sous-jacents. Elle reconnaît que le développement et les progrès vers la démocratie, la paix et la sécurité ne constituent pas un processus linéaire et que des approches sectorielles ne suffisent pas toujours, à elles seules, à garantir des résultats durables.
2. **Comprendre les facteurs de résilience dans un contexte donné nous aide à mieux planifier notre réaction en cas de pressions et d'imprévus.** Pour ce faire, il faut avoir une bonne compréhension des liens qui existent entre les différents éléments des systèmes complexes qui régissent et soutiennent les États, les sociétés et les communautés, ainsi que de la manière dont ils réagissent aux chocs soudains ou aux pressions récurrentes ou s'inscrivant dans la durée.
3. **La résilience dépend du contexte et nécessite des approches sur mesure.** Bien que les systèmes résilients présentent un certain nombre de caractéristiques communes, il revient aux professionnels et aux acteurs locaux d'élaborer des définitions de travail adaptées au contexte. Le rôle de l'Union européenne et d'autres acteurs extérieurs est de soutenir ce processus et de promouvoir des sociétés qui sont mieux à même de cerner et de résoudre leurs propres problèmes. Cela suppose que les décideurs politiques et les partenaires de développement adoptent une approche à long terme qui fasse preuve d'une certaine capacité d'adaptation, indispensable durant la phase d'expérimentation et d'amélioration des approches.

4. **Identifier les facteurs de résilience existants et en tirer parti est aussi important que de repérer les vulnérabilités et d'y remédier.** Ces facteurs peuvent prendre la forme de systèmes démocratiques, judiciaires ou de bonne gouvernance (qu'ils soient institutionnalisés ou informels), d'institutions et d'organisations non étatiques, de normes et de pratiques culturelles bien ancrées ou de solutions ad hoc élaborées au niveau local qui complètent les capacités de l'État ou compensent l'absence de celles-ci. **La question de la résilience doit être traitée à de multiples niveaux (État, société et communauté).** Les collectivités locales et la société civile permettent souvent à la résilience de s'enraciner et de croître au niveau des populations locales. Les femmes ont un rôle spécifique et essentiel à jouer qu'il convient de reconnaître et de prendre en compte, tout en s'attaquant aux causes structurelles des inégalités entre les sexes.
5. **Qui dit résilience dit transformation, et renoncer au statu quo.** L'objectif de la résilience est de soutenir l'identité profonde et les capacités des États, des sociétés et des communautés face à des éléments perturbateurs, mais aussi de garantir leur capacité d'adaptation et de réforme pour répondre à de nouveaux besoins. Il est essentiel de tirer parti de la dimension transformatrice de la résilience.
6. **La résilience passe par une approche politique.** C'est aux gouvernements que revient au premier chef la responsabilité de répondre aux besoins de leurs populations, et l'aide internationale ne devrait pas se substituer aux responsabilités et à l'action politique locales. Tous les pays se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs de développement durable, qui contiennent des références spécifiques au renforcement de la résilience. Par conséquent, la responsabilité d'intégrer la résilience dans les cadres stratégiques nationaux et locaux incombe avant tout à chaque pays. Toutefois, l'UE et ses États membres peuvent contribuer à renforcer la résilience en abordant cette question comme faisant partie intégrante du dialogue politique, y compris au plus haut niveau.
7. **La résilience nécessite une programmation fondée sur la connaissance des risques.** Les mesures prises pour s'attaquer aux diverses causes de la fragilité devraient se doubler de mesures de gestion des risques afin de protéger les populations contre les chocs et les pressions, de limiter l'impact de ceux-ci grâce à une réponse rapide et de contribuer à un retour à la normale dans les meilleurs délais.

8. Il n'est pas toujours possible de remédier à des pressions soutenues à leur point d'origine ou d'échapper aux conséquences d'une crise soudaine, mais se contenter de traiter les problèmes à leur point de rupture engendre des coûts disproportionnés. Il faut donc **intégrer d'emblée dans la conception des programmes des éléments de flexibilité et d'adaptabilité au changement**. Il faut également réfléchir aux éventuelles pressions que le renforcement ou l'affaiblissement d'une partie d'un système peut faire peser sur une autre.
9. **L'alerte précoce doit aller de pair avec une action rapide.** Même s'il n'est pas possible de prévenir tous les risques, une approche efficace de la résilience nécessite que les décideurs soient en mesure d'identifier et d'évaluer les pressions à long, moyen et court termes et de prendre des mesures efficaces à un stade précoce. Une évaluation complète doit donc se doubler de processus de prise de décision adaptés. Il ne s'agit pas uniquement de faire face à des chocs (tels que des catastrophes naturelles, des conflits interétatiques ou des crises économiques), mais aussi à des crises à évolution lente, des pressions récurrentes ou des pressions cumulées sur le long terme qui peuvent atteindre un point de basculement (croissance démographique, dégradation de l'environnement, changement climatique, flux migratoires et autres tensions chroniques).
10. **Le point de départ opérationnel est une vaste analyse des forces, des vulnérabilités et des pressions.** États et sociétés s'articulent autour d'interdépendances complexes entre les acteurs politiques et de sécurité, le secteur privé, la société civile, les communautés et les individus. Les approches traditionnelles axées sur les politiques sectorielles ne permettent pas toujours de repérer toutes les vulnérabilités ni leurs interconnexions, pas plus qu'elles ne permettent d'anticiper la réaction d'un système dans son ensemble lorsqu'il est soumis à des pressions, y compris les éventuelles conséquences pour d'autres États. Cela signifie que, quel que soit le résultat vers lequel on tend, le risque et l'aptitude à y faire face doivent être analysés à plusieurs niveaux, en particulier lorsqu'un facteur de résilience ou un ensemble d'acteurs est tributaire de la résilience des autres, ou lorsque les relations de pouvoir entre différents niveaux de la société jouent un rôle important. Généralement, cela suppose d'adopter une approche "tous risques", pour laquelle il convient de procéder à une analyse aux niveaux régional, national et organisationnel, ainsi qu'au niveau des communautés et des individus.