

RÉSUMÉ

Principales conclusions

- × **Faire face à une nouvelle réalité** — Depuis le début de cette décennie, l'UE a connu la pandémie la plus grave depuis un siècle, la guerre la plus sanglante sur le sol européen depuis la Seconde Guerre mondiale, et l'année la plus chaude de l'histoire depuis le début des relevés. Aucun État membre ni l'UE dans son ensemble n'étaient suffisamment préparés à une pandémie d'une nature et d'une ampleur telles que celles de la pandémie de COVID-19. L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie a montré que la paix se maintient à deux, mais qu'un seul suffit pour déclencher la guerre. L'invasion russe a également mis en évidence la manière dont Poutine perçoit, de longue date, les pays et peuples occidentaux comme étant faibles. En outre, l'intensification des dommages causés par des phénomènes météorologiques extrêmes oblige les Européens non seulement à se demander comment le changement climatique pèsera sur les générations futures, mais aussi à s'interroger sur les mesures que nous devons prendre dès aujourd'hui pour nous y préparer. Ces événements profondément perturbateurs ne sont ni transitoires ni isolés. Ils sont mus et reliés par des failles sous-jacentes, des transformations à long terme et des causes profondes qui laissent entrevoir une longue période placée sous le signe de risques élevés et d'une grande incertitude pour l'Union. Nous devons nous prendre conscience d'une nouvelle réalité caractérisée par son instabilité et il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que les forces motrices sous-jacentes se dissipent dans un avenir prévisible.
- × **La sécurité en tant que fondement** — Une meilleure préparation de l'UE nécessite un nouvel état d'esprit. Le retour de la guerre en Europe ainsi que l'expérience récente de la pandémie et les dommages croissants liés au changement climatique ont rappelé avec force que la sécurité est le fondement de tout. La sécurité est un bien public, condition préalable essentielle au maintien de nos valeurs et de notre système politique démocratique, ainsi qu'à notre réussite économique et à notre compétitivité. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a en outre fait clairement apparaître que l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chaque État membre sont inextricablement liées. Si la sécurité d'un État membre est mise en péril ou sa souveraineté est violée, cela concerne directement les 26 autres États membres et l'Union dans son ensemble. Nous partageons une seule et même sécurité. Les États membres de l'UE assument une obligation juridique et morale de solidarité et d'assistance mutuelle conformément aux traités de l'UE. La préparation aux menaces croissantes auxquelles nous sommes confrontés exige un niveau élevé de confiance — entre les États membres et les institutions de l'UE, ainsi qu'entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile. Le point de départ de la préparation est que les citoyens de l'UE aient confiance dans le fait que la communauté politique dans laquelle ils vivent mérite d'être protégée et défendue.
- × **Se préparer aux scénarios les plus pessimistes** — Malgré les mesures prises pour améliorer la préparation de l'UE aux crises ces dernières années au moyen de nouveaux actes législatifs, mécanismes et outils dans différents domaines d'action, l'Union et ses États membres ne sont pas encore pleinement préparés aux scénarios de crise transsectoriels ou multidimensionnels les plus graves, en particulier compte tenu de la poursuite de la détérioration de l'environnement extérieur. Les multiples changements qu'a connus notre environnement en matière de sécurité ont été plus rapides que notre action. À l'horizon, nous pouvons voir non seulement les effets omniprésents du changement climatique et les campagnes hybrides de plus en plus brutales (y compris les risques élevés de cyberattaques ou d'actes de sabotage majeurs), mais aussi la menace accrue d'agression armée contre un État membre de l'UE directement. En outre, tout choc, toute perturbation ou toute crise à venir se produira dans le contexte d'une économie et d'une société européennes connectées au niveau mondial, confrontées à un ordre mondial fragmentaire, à une concurrence et à une rivalité stratégiques plus intenses et à un rythme accéléré d'innovations technologiques de rupture. Cela engendre la nécessité de mieux associer les différents secteurs afin de pouvoir rapidement apporter une réponse complète, cohérente et décisive en cas de crise. Il ne s'agit pas

seulement d'un sentiment d'urgence, mais aussi d'un sentiment de pouvoir contrôler la situation. Le renforcement de notre préparation permettra de façonner, d'adapter et de réduire les facteurs déterminants qui ont conduit à ces crises et catastrophes. Il contribuera à dissuader les agresseurs et à réduire l'ampleur et les conséquences du changement climatique.

- × **Passer à une préparation complète** — L'UE doit adopter une solide approche «tous risques», pangouvernementale et englobant l'ensemble de la société en ce qui concerne sa préparation civile et militaire. Le rapport s'articule autour de l'objectif général consistant à mettre en place une «préparation complète» afin de garantir que l'UE et ses États membres puissent continuer à fonctionner en toutes circonstances. Cela requiert une capacité collective à anticiper, prévenir, résister ou réagir efficacement à tout type de choc ou de crise majeur ayant des implications transsectorielles et transfrontières et susceptible de menacer l'Union dans son ensemble. À cette fin, le présent rapport recense les principaux éléments constitutifs nécessaires — exposés ci-dessous — pour encadrer et rendre opérationnelle cette préparation complète, conformément aux traités et dans le plein respect des rôles et responsabilités clés de l'UE et de ses États membres.
- × **Placer les citoyens au cœur de la préparation** — La préparation ne peut réussir qu'avec la participation active des citoyens. Il est primordial de sensibiliser le public au paysage des risques sans encourager l'anxiété et de donner aux citoyens les moyens d'assumer davantage de responsabilités en ce qui concerne leur préparation individuelle. La participation des citoyens à différents rôles et capacités pour soutenir la préparation au niveau sociétal par des moyens volontaires et obligatoires est également essentielle pour la cohésion sociale en cas de crise. De même, les entreprises privées jouent un rôle essentiel en tant que producteurs et fournisseurs de biens critiques, opérateurs d'infrastructures et de services critiques, et développeurs de nouvelles innovations, solutions et capacités nécessaires pour faire face à différentes menaces.
- × **Plus en sécurité ensemble** — Malgré la nature et l'origine distinctes des différents chocs, situations d'urgence et crises, ceux-ci ont également de nombreuses choses en commun et soulignent la nécessité de renforcer le rôle de l'UE en tant qu'acteur politique, économique et sécuritaire. Les menaces ne s'arrêtent pas à nos frontières; elles ont des effets en cascade dans les secteurs interconnectés de notre économie et elles compromettent le bien-être et la sécurité de nos citoyens. Cela requiert une coopération renforcée dans le cadre de l'UE lorsque l'ampleur de la menace ou de la crise dépasse les capacités d'un État membre. [\[phrases supprimées\]](#)
- × **Définir le dénominateur commun le plus audacieux** — Les États membres accordent la priorité aux différentes menaces et dangers auxquels ils font face en fonction de leur géographie, expérience historique, ressources disponibles et d'autres facteurs. Ces perceptions divergentes de la menace ne devraient pas constituer un obstacle à une meilleure préparation commune. Tous les États membres ont besoin de fonctions, de biens et de capacités institutionnels et sociétaux essentiels similaires pour protéger nos citoyens, indépendamment de la nature et de l'origine d'une menace spécifique. Si l'on examine l'ampleur des menaces auxquelles nous sommes confrontés, nous ne pouvons pas limiter notre niveau de préparation à ce qui est politiquement commode ou correspond au plus petit dénominateur commun entre les États membres.
- × **Assumer davantage de responsabilité stratégique** — Accroître la préparation civile et militaire de l'UE doit permettre à l'UE d'assumer une plus grande part de responsabilité stratégique en matière de sécurité en Europe. Il s'agit là d'un signal important adressé aux États-Unis et à d'autres partenaires clés. Si nous ne faisons pas tout ce que nous pouvons pour notre propre sécurité, nous ne pouvons pas attendre des autres qu'ils le fassent pour nous. Cela signifie notamment que les États membres devraient renforcer leur coopération en matière de défense européenne, en investissant davantage conjointement pour combler les lacunes présentes de longue date dans notre préparation industrielle dans le domaine militaire et de la défense. Cela est également nécessaire pour pouvoir soutenir l'Ukraine à long terme d'une manière qui crée les conditions d'une paix durable selon les modalités définies par l'Ukraine.

- × **La rapidité est essentielle** — Lorsque des crises transfrontières majeures éclatent, une prise de décision et une action rapides sont essentielles pour en atténuer les effets et limiter les effets potentiels en cascade. Au fil des ans, l'UE a mis au point un grand nombre de mécanismes sectoriels de gestion des crises. Pour permettre la rapidité nécessaire lors de crises multidimensionnelles, il faut toutefois plus de clarté quant à l'organisation, une prise de décision plus efficace et un ensemble cohérent de mécanismes de coordination qui ont fait leur preuve. En outre, l'UE s'appuiera sur un accès complet aux données et informations nécessaires pour permettre une prise de décision efficace. Pour répondre aux exigences des menaces les plus graves, nous devons accroître notre capacité à coopérer par-delà les cloisonnements, renforcer la coopération entre les différentes autorités opérationnelles et rationaliser les structures inutilement complexes.
- × **Renforcer la coopération civilo-militaire** — Une dimension essentielle d'une préparation complète consiste à faire en sorte que les acteurs civils et militaires du secteur de la réaction aux crises s'aident mutuellement et puissent fonctionner avec fluidité, y compris pour se préparer aux urgences militaires les plus graves. Pour de tels scénarios, l'UE et ses États membres auront besoin de la capacité de mobiliser efficacement une réponse pangouvernementale, tant pour soutenir les efforts militaires que pour protéger nos citoyens et préserver notre économie. L'armée contribue également aux interventions civiles en cas de catastrophe. Il convient de libérer davantage le potentiel de l'UE en matière de renforcement de la coopération civilo-militaire et des infrastructures et technologies à double usage, tout en respectant la nature, les besoins et les priorités différents des acteurs civils et militaires. Il s'agit notamment d'optimiser l'utilisation des ressources limitées et de renforcer les mécanismes de coordination pour les situations de crise les plus graves.
- × **Renforcer la coopération UE-OTAN** — Un partenariat solide entre l'UE et l'OTAN est essentiel dans ce contexte. Les deux organisations s'attaquent déjà à des défis communs en s'appuyant sur leurs boîtes à outils respectives, conformément à leurs mandats respectifs. Tout en reconnaissant les différents mandats et tâches de chaque organisation, ainsi que leur autonomie décisionnelle et leurs compétences respectives, le présent rapport souligne la nécessité de définir, au sein de l'UE, les conséquences des urgences militaires majeures, en cohérence et en complémentarité avec l'OTAN. En outre, l'UE et l'OTAN devraient envisager des moyens de renforcer l'efficacité de la coordination et de l'échange d'informations entre les services lorsque cela s'avère vraiment nécessaire.
- × **Travailler avec nos partenaires** — Les pays partenaires de notre voisinage et du monde entier connaissent souvent, en étant parfois en première ligne, les menaces et les défis auxquels nous sommes confrontés en Europe. Il s'agit notamment de la lutte de l'Ukraine contre l'agression russe et de la défense de la sécurité de l'Europe de manière plus générale, et de nombreux pays de la région du Sahel, de l'océan Pacifique et d'autres régions se trouvant aux avant-postes de la lutte mondiale contre le changement climatique. L'UE devrait mettre la résilience mutuelle au centre de sa diplomatie et de son action extérieure, en vue de faire de l'UE un partenaire fiable et solide dans un monde marqué par une concurrence stratégique croissante.
- × **L'économie de la préparation** — La pandémie de COVID-19, conjuguée aux répercussions de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, a eu des conséquences économiques considérables sur l'Europe. Un niveau de préparation plus élevé dans tous les secteurs d'activité de l'UE permettra à l'économie et à la société de rebondir plus rapidement lorsqu'une nouvelle pandémie, une perturbation majeure, une catastrophe ou une crise touchera l'UE, notamment en protégeant les personnes les plus vulnérables. La forte détérioration de la situation en matière de sécurité en Europe devra trouver son écho dans l'allocation des ressources budgétaires, dans le contexte de décennies de sous-investissement relatif dans des secteurs tels que la défense. La préparation aux chocs, aux perturbations et aux crises à l'échelle de l'Union et à leurs répercussions nécessite un niveau plus élevé d'investissements à long terme dans le cadre de l'UE. Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont en outre montré que nous devons coordonner étroitement l'achat de biens nécessaires en cas de crise et en veillant à

ce que tous les États membres aient accès à des capacités industrielles limitées n'entraînant pas de hausse excessive des prix. L'investissement dans la préparation peut en même temps stimuler la compétitivité européenne, conformément au rapport du conseiller spécial Mario Draghi.

- × **Intégrer la préparation dès la conception** — Le nouveau cadre global de préparation doit enfin se traduire par un principe de préparation dès la conception, qui doit être appliqué de manière générale lors de l'élaboration de toute nouvelle législation, mais aussi lors de la révision des cadres réglementaires ou de la mise en place de nouveaux instruments de financement. Ce nouveau principe de préparation dès la conception devrait également se traduire dans la manière dont nous organisons nos économies. Le principe du «juste à temps», qui a été au cœur de la gestion de la chaîne d'approvisionnement pour maximiser le rapport coût-efficacité dans une économie de plus en plus mondialisée, est désormais mis en balance avec la nécessité d'une plus grande absorption des chocs.

Les éléments constitutifs d'une Union pleinement préparée

Chaque élément constitutif est accompagné dans le présent rapport d'une série de recommandations concrètes. Ils forment la base des travaux futurs de la nouvelle Commission européenne, de la haute représentante, du Conseil de l'UE, du Parlement européen et des États membres, agissant dans le cadre de leurs compétences respectives. Ils s'inscrivent dans le droit fil des orientations et des nouvelles initiatives énoncées dans les orientations politiques de la présidente von der Leyen pour le prochain mandat (2024-2029), ainsi que des lettres de mission adressées aux nouveaux membres du collège des commissaires et de la haute représentante.

1. DÉCODER LES CRISES D'AUJOURD'HUI ET ANTICIPER LES MENACES DE DEMAIN

Une préparation complète exige que nous fassions preuve de lucidité pour examiner de manière objective nos propres vulnérabilités et lacunes. Nous devons être disposés à anticiper les scénarios les plus pessimistes et à y réfléchir. L'UE devrait continuer à forger une vision commune des changements plus profonds dans les domaines géopolitique, écologique, économique, sociétal et technologique, de la manière dont ils influenceront de plus en plus notre stabilité, notre prospérité et notre sécurité dans les années à venir. Les différents multiplicateurs de risques — intensification de la concurrence stratégique, effets déstabilisateurs du changement climatique et nouvelles technologies de rupture — sont de plus en plus étroitement liés et cumulatifs. Sans même classer ni hiérarchiser les risques ou les menaces, ni tenter de les traiter de manière exhaustive dans le présent rapport, il apparaît que la confluence de différents risques entraîne une probabilité accrue de crises, chocs et perturbations transsectoriels majeurs susceptibles de survenir simultanément dans les années à venir:

- × L'ordre mondial fondé sur des règles se fragmente, ce qui réduit la base d'une coopération multilatérale efficace pour relever les défis transnationaux par l'intermédiaire d'institutions mondiales.
- × Les phénomènes météorologiques extrêmes deviendront plus fréquents et intenses, en Europe comme ailleurs dans le monde, déstabilisant en particulier les communautés vivant dans des contextes fragiles.
- × Depuis l'invasion brutale de l'Ukraine par la Russie, la menace pour la sécurité représentée par la Russie est à son niveau le plus élevé depuis la fin de la guerre froide, d'autant plus si l'on considère les conséquences, sur les différents fronts concernés, des tensions croissantes en Asie de l'Est et au Moyen-Orient.

- × Nos sociétés et nos économies ouvertes et connectées font de plus en plus l'objet de campagnes hybrides brutales, notamment des cyberattaques, des manipulations de l'information et des ingérences étrangères, des actes de sabotage et des cas de migration instrumentalisée.
- × La concurrence stratégique sur les matières premières, les technologies de rupture et l'influence mondiale s'intensifie et tisse des liens plus étroits entre les intérêts économiques et sécuritaires.
- × Un arc traversant des zones importantes marquées par la fragilité, l'instabilité, les conflits et la guerre s'étend du sud à l'est du territoire de l'UE, entraînant des retombées négatives sur l'Union européenne qui brouillent les limites entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.
- × Il demeure essentiel de renforcer les travaux sur tous les volets d'action dans le cadre de l'approche globale des migrations et d'assurer un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union par tous les moyens disponibles, y compris avec le soutien de l'Union européenne, conformément au droit de l'Union et au droit international.
- × Une autre pandémie reste une possibilité distincte à laquelle il convient de se préparer, compte tenu de la possibilité de transmutations de virus animaux et de l'accélération des innovations biotechnologiques facilitant le développement d'agents pathogènes synthétiques.

2. PERMETTRE À L'UE DE FONCTIONNER EN TOUTES CIRCONSTANCES

L'UE dans son ensemble doit pouvoir fonctionner en toutes circonstances afin de prendre et de mettre en œuvre des décisions et des actions qui protègent et garantissent le bien-être des citoyens en temps de crise. À l'heure actuelle, l'UE ne dispose pas d'une liste exhaustive et entérinée des fonctions sociétales et gouvernementales vitales définie au niveau de l'UE. Ces fonctions non seulement garantissent le bon fonctionnement de nos sociétés et de nos économies, mais sont également des catalyseurs essentiels qui permettent aux intervenants civils et militaires de réagir efficacement en situation de crise. Il convient d'assurer la continuité de ces fonctions face à l'ensemble des menaces et des dangers, depuis les phénomènes météorologiques extrêmes jusqu'aux ingérences encouragées par des acteurs étatiques en passant, dans le cas le plus extrême, par les agressions armées contre un ou plusieurs de nos États membres.

→ **Élaborer une évaluation complète des risques au niveau de l'UE.**

- × Pour mieux gérer les risques, se préparer aux crises et renforcer la sûreté et la sécurité de nos citoyens, l'UE a besoin d'une évaluation complète et approfondie de tous les risques et de toutes les menaces, portant sur la totalité des secteurs d'activité de l'UE.

→ **Utiliser la future stratégie de l'Union en matière de préparation pour mettre l'UE sur la voie d'une préparation complète.**

- × La stratégie devrait définir les fonctions vitales aux niveaux de l'UE, de la société et des gouvernements, pour lesquelles la continuité doit être assurée, y compris les mesures nécessaires pour préserver la capacité de prise de décision et d'exécution de l'UE.
- × Pour chacune des fonctions vitales recensées, des exigences de base en matière de préparation au niveau de l'UE devraient être élaborées afin d'orienter les futurs travaux de préparation. Dans les secteurs concernés, il convient de promouvoir l'alignement sur les valeurs de référence de l'OTAN en matière de résilience, tout en notant que les exigences de base de l'UE sont définies au regard d'un mandat plus complet et d'un ensemble de risques plus large que dans le cadre de l'OTAN, comprenant un plus large éventail de secteurs et de parties prenantes.

- × Intégrer le principe de «préparation dès la conception» de manière horizontale et systématique dans l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE et élaborer un «contrôle de sécurité et de préparation» obligatoire pour les futures analyses d'impact et tests de résistance de la législation existante. Plutôt que de considérer les considérations liées à la sécurité ou au climat comme des priorités concurrentes ou mutuellement exclusives, ce principe devrait traiter les menaces tant anthropiques que naturelles de manière globale.
- × Il convient de veiller à la cohérence et à l'alignement des plans de crise sectoriels et des schémas directeurs au niveau de l'UE, en précisant davantage «qui fait quoi», en particulier dans les scénarios intersectoriels.
- × Mettre en place et mener régulièrement un exercice général de préparation de l'UE afin de mettre à l'épreuve le processus décision à haut niveau et la coordination opérationnelle et d'établir des liens étroits entre les acteurs et entre les secteurs. Le cas échéant, cet exercice devrait également inclure le secteur privé, la société civile et les partenaires internationaux.

→ Étudier la faisabilité d'une législation sur la préparation de l'UE visant à fixer des normes communes et des objectifs à long terme, en alignant les efforts consentis à l'échelon de l'UE et au niveau des États membres autant que possible.

- × Cette législation pourrait fixer des normes de préparation uniformes et des objectifs mesurables, le Parlement européen et le Conseil s'étant mis d'accord sur des principes, des normes et des objectifs qui guideront les efforts cruciaux déployés par l'UE en matière de préparation. Elle devrait rationaliser les processus de prise de décision, de coordination et de partage d'informations, et clarifier davantage les rôles et les responsabilités aux niveaux européen, national et local.

→ Exprimer une vision cohérente du rôle de l'UE dans la préparation et la réaction à une agression armée extérieure.

- × Pour faire en sorte que l'UE soit prête à agir en soutien à un État membre en cas d'attaque, nous devons évaluer les éventuelles implications sociétales, économiques, en matière de sécurité et autres et recenser les besoins de mesures supplémentaires, en complémentarité avec l'OTAN. Dans ce type de scénario, l'UE devra être en mesure de mobiliser tout son éventail de politiques et d'outils, ainsi que ses compétences réglementaires et financières afférentes.

→ Renforcer l'interface UE-OTAN face aux situations de crise graves, notamment au moyen d'un protocole d'urgence qui peut être activé pour rationaliser l'échange d'informations.

- × Dans le plein respect des principes adoptés par l'UE qui régissent le partenariat UE-OTAN, il convient d'encourager la poursuite des travaux conjoints avec l'OTAN afin de recenser les intersections civilo-militaires et UE-OTAN ainsi que les goulets d'étranglement potentiels dans les situations de crise majeures.
- × Les deux organisations pourraient convenir d'un protocole d'urgence qui pourrait être activé dans une situation de crise ou avant celle-ci, définissant les conditions d'un renforcement de l'échange d'informations et du dialogue lorsque cela s'avère vraiment nécessaire.

3. ASSURER LA RAPIDITÉ D'ACTION AVEC DES STRUCTURES ET DES PROCÉDURES ADAPTÉES À L'OBJECTIF POURSUIVI

Une prise de décision et une action rapides peuvent déjà constituer un défi dans un contexte national. Au niveau de l'UE, il existe des complexités interinstitutionnelles supplémentaires, notamment en ce qui concerne la disponibilité des données, le grand nombre d'acteurs et le défi de la coordination intersectorielle. Tout en respectant toutes les compétences correspondantes, l'UE devrait renforcer

sa capacité à prendre des décisions en temps utile et en connaissance de cause, tant au niveau politique qu'au niveau technique et opérationnel, ainsi qu'à assurer la souplesse du suivi et de la mise en œuvre. Pour ce faire, il est nécessaire de clarifier l'organisation et de rationaliser davantage les procédures chaque fois que cela est possible. À cette fin, l'UE et ses États membres doivent continuer à développer une répartition efficace et efficiente des rôles et des responsabilités, une structure de coordination cohérente et résiliente et un partage d'informations réfléchi pour les situations de crise majeures.

→ Renforcer la coordination opérationnelle intersectorielle:

- × Mettre en place un «pôle» opérationnel central de crise au sein de la Commission afin de faciliter la coordination intersectorielle et l'appréciation de la situation. Ce pôle devrait s'appuyer fermement sur l'actuel centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), qui sert de plateforme pour se connecter aux dispositifs sectoriels afférents. L'ERCC devrait continuer à remplir les fonctions de routine en matière de protection civile, de secours en cas de catastrophe et de coordination humanitaire, mais pourrait être repensé comme un organe fournissant un point d'entrée intersectoriel unique pour les crises transfrontières majeures et les crises en cascade, afin de garantir l'utilisation optimale des ressources et des infrastructures.
- × Continuer à optimiser l'utilisation du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) afin d'améliorer la coordination au niveau de l'UE et de renforcer les liens entre les dirigeants politiques et le niveau technique.
- × Renforcer les cadres de la coordination civilo-militaire et la planification conjointe afin de garantir une réponse civilo-militaire efficace à toute une série de menaces intentionnelles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Il pourrait s'agir notamment de passer éventuellement à un mécanisme européen de défense civile, comme le prévoient les orientations politiques, en tenant compte de l'évolution de la situation dans les États membres. L'ERCC et son évolution vers une plateforme centrale de crise devraient encore renforcer ses liens avec les structures civiles et militaires de gestion des crises au sein du SEAE.
- × Poursuivre la mise en œuvre de l'article 42.7 du traité UE et de l'article 222 du traité FUE afin de renforcer leur crédibilité et leur valeur opérationnelle en tant qu'expressions d'un esprit européen d'assistance mutuelle et de solidarité. À cette fin, l'UE et les États membres devraient mieux définir les cas potentiels d'utilisation de la clause de solidarité (par exemple, les attaques hybrides ou les pandémies), ajuster les seuils d'activation de la clause de solidarité afin de couvrir les stades antérieurs d'une crise et tenir compte des besoins de coordination en cas d'activation parallèle.

→ Renforcer et mieux coordonner la connaissance de la situation, l'anticipation et la prospective:

- × Établir un lien plus étroit entre, d'une part, l'analyse de la situation et les évaluations du renseignement et, d'autre part, les processus de préparation et de prise de décision au niveau de l'UE. Cela nécessiterait notamment de renforcer la mise en commun des informations recueillies par différentes capacités sectorielles d'appréciation de la situation.
- × Mettre en place un service gouvernemental d'observation de la Terre de l'UE pour améliorer l'appréciation de la situation à l'appui de la préparation, de la prise de décision et de l'action de l'UE et des États membres dans les domaines de la sécurité et de la défense. Cela compléterait les capacités existantes fournies par le Centre satellitaire de l'UE et s'appuierait sur celles-ci.
- × Mettre au point des outils et des cadres pour rendre la prospective stratégique de l'UE plus exploitable et davantage axée sur les solutions. En s'appuyant sur les axes de travail existants du Centre commun de recherche (JRC) de la Commission, il convient de rendre les produits de prospective plus exploitables et de renforcer le lien entre notre boîte à outils de prospective et nos travaux en matière de préparation.

→ Renforcer le partage d'informations et la communication.

- × Accélérer le déploiement de systèmes d'échange d'informations et de communication (terrestres et spatiaux) sécurisés, autonomes et interopérables afin de relier les institutions, organes et organismes de l'UE, les autorités des États membres et les principaux partenaires, en garantissant l'échange rapide, continu et fondé sur la confiance d'informations critiques.
- × L'UE devrait achever le système de communication critique de l'UE (EUCCS) dès que possible afin de relier en toute sécurité toutes les autorités de l'UE chargées de la sécurité civile et de la sûreté publique par-delà les frontières. Afin de renforcer la coopération civilo-militaire et de faciliter une réponse véritablement «pangouvernementale», l'UE et les États membres devraient également permettre son interopérabilité avec les systèmes utilisés dans le domaine de la défense.
- × Améliorer le partage, fondé sur la confiance, d'informations sensibles entre les États membres qui le souhaitent à des fins spécifiques, par exemple dans le domaine du cyberspace.
- × Intégrer plus étroitement la communication dans la gestion horizontale et verticale des crises, notamment par l'élaboration de cadres et de modules de l'UE, ainsi que par la formation des points de contact locaux, régionaux et nationaux.

→ Renforcer la culture de l'exercice et de la formation de l'UE.

- × L'UE devrait continuer à développer une culture de l'exercice complet afin de veiller à ce que les cadres de coordination et de partage de l'information, ainsi que les instruments afférents, fonctionnent dans la pratique, même dans les conditions de crise les plus perturbatrices. À cette fin, l'UE pourrait adopter une politique d'exercices à l'échelle de l'UE afin de promouvoir des approches communes entre les différents secteurs et institutions et de rassembler les ressources et l'expertise au sein d'un pôle de connaissances sur l'exercice accessible au niveau central.
- × Mettre en place des formations intersectorielles régulières de l'UE sur la sécurité, la défense et la gestion des crises afin de renforcer encore la confiance mutuelle et de promouvoir une culture européenne commune de la sécurité, de la sûreté et de la préparation.

4. DONNER AUX CITOYENS LES MOYENS D'AGIR EN TANT QU'ÉPINE DORSALE DE LA RÉSILIENCE ET DE LA PRÉPARATION SOCIÉTALES.

L'UE et les États membres peuvent mieux protéger les citoyens en renforçant leur résilience et leur capacité à contrôler la situation. Cela implique de permettre aux citoyens, à différents titres, de jouer un rôle actif dans la préparation aux crises et dans la première réaction à celles-ci. Ces éléments font partie intégrante de l'approche englobant l'ensemble de la société qui rassemble non seulement les pouvoirs publics à tous les niveaux, mais également les entités privées, les employeurs et les syndicats, les organisations de la société civile et les citoyens. La participation active des citoyens à la préparation aux crises commence par leur sensibilisation aux risques et aux menaces. Cela doit s'accompagner d'une attention particulière à la résilience psychologique des citoyens, à leur bien-être mental et à leur capacité à long terme de faire face à un environnement caractérisé par un risque et une instabilité accrus. Sur cette base, la capacité des citoyens à agir face à une catastrophe ou à l'adversité doit être renforcée en améliorant la préparation des individus et des ménages dans tous les domaines.

→ Améliorer la préparation des citoyens et des ménages:

- × Investir conjointement dans l'éducation des citoyens aux risques, en intégrant différentes dimensions, telles que la cybersécurité, les risques de catastrophe et la désinformation. L'intégration progressive de la préparation aux crises et de la sensibilisation aux risques, ainsi que de l'éducation aux médias et au numérique, dans les programmes d'études dans l'ensemble de l'UE pourrait constituer une option supplémentaire pour garantir des investissements structurels dans la résilience de la société.

- × Promouvoir un objectif d'autosuffisance de 72 heures au moyen de campagnes d'information coordonnées. En s'appuyant sur les travaux en cours dans le contexte du programme «PreparEU», l'UE devrait s'efforcer de faire en sorte que les ménages dans l'ensemble de l'UE soient préparés à une autosuffisance de base minimale de 72 heures concernant différents types d'urgences et compte tenu des différences nationales (par exemple, en diffusant des lignes directrices communes ou coordonnées sur la constitution de stocks, les évacuations, les situations CBRN, l'accès aux services médicaux ou la scolarisation dans les situations d'urgence, etc.).
- × Associer les organisations de la société civile, les syndicats et les employeurs afin d'améliorer la préparation des personnes de différents horizons. Ces acteurs devraient être encouragés à utiliser leurs réseaux pour aider les personnes à obtenir des informations vérifiées et fiables sur la préparation, ainsi qu'à acquérir les compétences nécessaires pour améliorer leur propre niveau de préparation dans différents contextes, y compris sur les lieux de travail.

→ Améliorer la communication de crise et d'urgence afin de pouvoir entrer en contact avec les citoyens en toutes circonstances.

- × Les applications de communication ou d'alerte de crise des États membres et autres systèmes d'alerte précoce de secours devraient être régulièrement testés et examinés en vue de détecter leurs failles et de garantir leur interopérabilité. Les enseignements tirés de l'utilisation de ces systèmes pendant la pandémie de COVID-19 dans les États membres et lors d'autres catastrophes majeures récentes, notamment des phénomènes météorologiques extrêmes soudains, devraient être analysés afin d'orienter les efforts supplémentaires.

→ Se préparer à mieux lutter contre la vulnérabilité aux crises et aux catastrophes:

- × Investir davantage dans la gestion des risques de catastrophe pour les personnes touchées de manière disproportionnée par des catastrophes et d'autres situations de crise, en garantissant une préparation inclusive aux catastrophes au niveau local. L'UE et les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent accorder une attention particulière à la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes de certains groupes, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies chroniques et les femmes enceintes.
- × Se préparer à l'avance afin de réduire au minimum les perturbations des crises de longue durée qui touchent à la cohésion sociale et au tissu socio-économique de nos sociétés. Des propositions concrètes visant à renforcer la préparation aux crises des groupes vulnérables et des régions risquant d'être laissées pour compte pourraient être élaborées dans le cadre de la prochaine stratégie de l'UE contre la pauvreté annoncée dans les nouvelles orientations politiques (2024-2029).

→ Remédier au déficit de compétences et au risque de pénurie de main-d'œuvre pendant les crises et promouvoir la citoyenneté active:

- × Mettre en œuvre des mesures tournées vers l'avenir, telles que la cartographie des besoins en main-d'œuvre, la formation de nouveaux segments de la main-d'œuvre, la facilitation de l'arrivée sur le marché de travailleurs qualifiés ou la mise en place de mécanismes de mobilité de la main-d'œuvre. Avec sa législation sur les situations d'urgence et la résilience du marché intérieur (SURMI), l'UE dispose déjà d'un outil concret pour faciliter la libre circulation des travailleurs et des prestataires de services en situation de crise. Des mesures supplémentaires pourraient être nécessaires pour remédier aux déficits de compétences et au risque de pénuries dans les secteurs critiques pour la préparation aux crises.
- × Mettre en place des incitations ciblées pour accroître l'attrait des carrières dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la réaction d'urgence auprès des jeunes générations, en collaboration avec les syndicats et les organisations patronales. D'éventuelles actions pourraient être introduites dans le cadre de la feuille de route pour des emplois de qualité annoncée dans les orientations

politiques (2024-2029). Des échanges structurés entre les États membres pourraient contribuer à recenser les bonnes pratiques concernant les modèles nationaux de services et de conscription, les programmes d'éducation, la mise en place de systèmes de réserve opérationnels, etc., qui peuvent servir d'inspiration pour d'autres; de tels échanges sont en outre potentiellement transférables et peuvent être davantage facilités au niveau de l'UE.

- × Renforcer les canaux et les possibilités permettant la participation active des jeunes aux actions de préparation en renforçant le soutien au secteur du volontariat. L'UE devrait étudier des possibilités supplémentaires de se porter volontaire pour la préparation aux crises dans le cadre de programmes existants de l'UE, tels que le corps européen de solidarité, et renforcer son engagement spécifique avec les mouvements de jeunes établis dans la perspective de la préparation aux crises — par exemple, dans le contexte du prochain conseil consultatif des jeunes annoncé dans les orientations politiques (2024-2029).

5. EXPLOITER PLEINEMENT LE POTENTIEL DES PARTENARIATS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ.

Les crises passées ont clairement démontré que la préparation et la résilience du secteur privé sont essentielles pour garantir des fonctions critiques pour les sociétés et l'UE dans son ensemble. Les entreprises privées et publiques (par exemple les entreprises d'État) fournissent des biens et des services essentiels, tels que l'énergie, les transports, la nourriture, l'approvisionnement en eau et l'élimination des eaux usées, ainsi que des fournitures médicales qui sont critiques en temps de crise. Les interdépendances entre les différents secteurs et par-delà les frontières peuvent avoir de graves répercussions dans les situations de crise, comme nous l'avons vu ces dernières années. La succession récente de crises et de perturbations a mis en évidence différentes vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement de l'UE. Cela a entraîné des retards, des fluctuations des prix, des perturbations, des pénuries et d'autres problèmes pour les consommateurs, qui nuisent à la capacité de l'UE à se préparer à la prochaine crise et à y résister. En outre, le secteur privé a pris de plus en plus conscience des risques géopolitiques et de sécurité qui pourraient entraver ses activités.

→ **Accroître la coopération public-privé afin de faciliter le renforcement de la résilience ainsi que des réactions rapides et coordonnées à de futures crises:**

- × Mettre en place des mécanismes plus solides de partage d'informations et de coordination entre les secteurs public et privé afin de renforcer les échanges mutuels et réciproques sur les risques existants et émergents. Cela est essentiel pour permettre aux entreprises, aux autorités compétentes des États membres et aux institutions, organes et organismes de l'UE concernés d'être alertés et de prendre les précautions nécessaires.
- × Envisager des mesures de flexibilité ciblées et temporaires et des dispositions d'urgence dans la législation afin de mieux permettre au secteur privé d'être un acteur de préparation et de réaction aux crises. L'UE pourrait examiner de manière exhaustive les cadres législatifs et institutionnels existants afin de recenser les goulets d'étranglement et les problèmes spécifiques. L'UE pourrait également s'appuyer sur les dérogations ad hoc aux règles en matière d'aides d'État adoptées à l'époque de la pandémie afin d'élaborer une approche plus structurée et anticipative des dérogations en temps de crise.
- × Étendre et formaliser les accords de coopération public-privé avec la Commission qui ont permis d'accélérer la mise au point et l'autorisation de traitements et de vaccins ainsi que la gestion de la crise énergétique.

- × Intégrer systématiquement l'expertise du secteur privé dans l'élaboration de politiques de préparation aux situations d'urgence et de planification de celles-ci. Cela permettrait aux décideurs politiques de mieux adapter les politiques aux besoins et aux capacités des acteurs critiques du secteur privé et de leur permettre de coopérer plus efficacement avec les pouvoirs publics dans le cadre de la réaction aux crises.
- × Intégrer le principe de la «préparation dès la conception» dans la révision de la directive sur les marchés publics. Le réexamen devrait rendre le processus de passation des marchés publics non seulement plus simple et plus rapide, mais aussi davantage adapté aux besoins, compte tenu des nouveaux défis et risques liés à la préparation, à la sécurité économique, à la résilience des infrastructures critiques et à la défense, tout en respectant les obligations internationales de l'UE.

→ Renforcer la préparation et la résilience du secteur privé aux crises:

- × Sensibiliser les entreprises à la nécessité d'une meilleure préparation et garantir un niveau cohérent de préparation aux crises au moyen d'exercices de formation et de simulation communs entre les secteurs public et privé.
- × Étendre le cadre de résilience des infrastructures critiques établi au titre des directives CER et SRI 2 à d'autres secteurs essentiels en cas de crise, notamment la base industrielle de défense de l'Europe. Pour compléter la mise en œuvre de ces deux directives, qui fournissent une base pour protéger les infrastructures critiques contre un large éventail de menaces, il pourrait être opportun d'envisager leur élargissement à d'autres secteurs et industries critiques essentiels au maintien des principales fonctions gouvernementales, sociétales et économiques.
- × Établir un cadre ciblé de résilience physique pour l'industrie manufacturière essentielle afin d'améliorer la préparation aux crises et la résistance aux chocs. La production de biens hautement spécialisés, tels que les semi-conducteurs, les avions et les véhicules spatiaux, les équipements de communication et de sécurité, ainsi que les machines et véhicules spécialisés, doit être assurée en temps de crise. L'UE et ses États membres devraient étendre à l'industrie manufacturière, sur une base ciblée (au niveau des entreprises), les cadres existants de renforcement de la résilience, en soutenant ainsi les acteurs clés qui contribuent à garantir les fonctions vitales de l'UE.
- × Dialoguer avec les entreprises pour institutionnaliser les efforts de réduction des risques, les tests de résistance intersectoriels et les mesures de sécurité proactives. Cette action pourrait s'appuyer sur des exemples probants, tels que les tests de résistance dans le secteur de l'énergie. Les projets essentiels pour l'Union, par exemple les infrastructures de câbles et de gazoducs sous-marins, doivent faire l'objet d'un examen minutieux afin d'éviter de nouvelles vulnérabilités.
- × Établir des cadres de préparation spécifiques à l'industrie et des normes non sectorielles afin d'intégrer la planification de la résilience et de la préparation dans le secteur privé. Cela pourrait être systématiquement encouragé lors de la proposition de nouvelles législations de l'UE ou de la révision de la législation existante.

→ Élaborer une stratégie complète de l'UE en matière de constitution de stocks afin d'encourager la coordination des réserves publiques et privées d'intrants critiques et de garantir leur disponibilité en toutes circonstances.

- × Tout en reconnaissant pleinement le rôle des États membres dans le domaine de la constitution de stocks et de réserves stratégiques, une action conjointe au niveau de l'UE pourrait contribuer à renforcer l'autonomie stratégique de l'UE et à réduire les risques liés aux dépendances extérieures excessives en ce qui concerne les matières premières et d'autres biens nécessaires en cas de crise.
- × Cartographier les efforts en cours, les bonnes pratiques et les besoins; définir conjointement un ensemble complet d'intrants essentiels (par exemple, denrées alimentaires, énergie, matières

premières critiques, équipements d'intervention d'urgence, contre-mesures médicales); et définir des objectifs visant à garantir des niveaux minimaux de préparation dans différents scénarios de crise, y compris en cas d'agression armée ou de perturbation à grande échelle des chaînes d'approvisionnement mondiales.

- × Assurer la cohérence et la coordination entre les initiatives futures et les efforts de constitution de stocks en cours ou proposés au niveau de l'UE, par exemple dans les domaines de la préparation sanitaire, de la réaction en cas de catastrophe et d'urgence, de l'énergie, des matières premières critiques, et de la préparation en matière de défense.
- × Renforcer la capacité de l'UE à surveiller en temps réel les chaînes d'approvisionnement critiques, les capacités de production et les stocks publics et privés de certains articles et ressources afin de garantir une approche suffisamment souple de la constitution de stocks, y compris au moyen d'un partenariat public-privé renforcé fondé sur la confiance et le partage mutuel d'informations.
- × Élaborer un ensemble de critères opérationnels pour orienter la libération coordonnée des réserves et des stocks d'urgence en cas d'urgence ou de rupture d'approvisionnement et étudier les possibilités de reconstituer les réserves stratégiques par la passation conjointe de marchés publics ou des options de financement innovantes.

6. FAIRE PREUVE DE PLUS D'INTELLIGENCE QUE LES ACTEURS MALVEILLANTS POUR DÉCOURAGER LES ATTAQUES HYBRIDES.

L'augmentation significative du nombre d'activités malveillantes sur le territoire de l'UE cette année témoigne de la nature de plus en plus téméraire et agressive des activités hybrides de la Russie et d'autres acteurs extérieurs de la menace. L'UE a déjà pris des mesures pour renforcer la préparation et la résilience face aux menaces hybrides, y compris, tout récemment, en adoptant un cadre de sanctions pour les activités déstabilisatrices à l'encontre de l'UE et de ses États membres. Cependant, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour décourager de manière crédible les acteurs malveillants. Une meilleure préparation de l'UE aux menaces hybrides doit compliquer la tâche des acteurs malveillants qui essaient d'entreprendre des activités hostiles dont nous sommes la cible en renforçant notre dissuasion: a) au moyen de la «dissuasion par déni», à savoir accroître la résilience de l'Union en s'occupant de ses vulnérabilités et en renforçant sa capacité d'atténuation des dommages; b) au moyen de la «dissuasion par représailles», à savoir dissuader les auteurs potentiels par une réaction décisive qui impose des coûts supérieurs aux avantages potentiels de la poursuite de leurs opérations hybrides. Tout en restant pleinement conforme à nos principes et valeurs démocratiques et dans le respect du droit de l'UE, du droit national et du droit international, il est essentiel de renforcer notre préparation en prévision de l'éventuelle escalade des campagnes hybrides.

→ Renforcer les structures de renseignement de l'UE étape par étape vers un service de l'UE à part entière pour la coopération en matière de renseignement.

- × Mettre en œuvre les mesures convenues par le Conseil dans le cadre de la mise en œuvre de la boussole stratégique visant à renforcer et à améliorer la capacité unique d'analyse du renseignement (SIAC), y compris la cellule de fusion contre les menaces hybrides.
- × Assurer un processus structuré et coordonné pour répondre en temps utile aux exigences en matière d'information et aux demandes de produits SIAC, y compris de la part des services compétents de la Commission et des agences de l'UE placées sous leur supervision.
- × Renforcer et formaliser les accords de partage d'informations et de données entre la SIAC et les autres acteurs concernés au niveau de l'UE en vue de mieux agréger les informations.

- × Renforcer la coopération entre la SIAC et les services/unités de sécurité compétents de la Commission, du SEAE, du secrétariat général du Conseil et d'autres institutions de l'UE et des États membres afin de coordonner des tâches spécifiques de contre-espionnage.
- × Élaborer, en collaboration avec les États membres, une proposition sur les modalités d'un service de coopération en matière de renseignement à part entière au niveau de l'UE qui puisse répondre aux besoins stratégiques et opérationnels de la prise de décision en matière de planification des politiques sans imiter les tâches des organisations nationales de renseignement des États membres, y compris en ce qui concerne leur rôle dans la collecte de renseignements.

→ **Renforcer la capacité de «dissuasion par déni» de l'UE:**

- × Prendre des mesures conjointes pour compliquer autant que possible la tâche des services de renseignement hostiles souhaitant s'en prendre à l'UE. Des acteurs malveillants peuvent exploiter les divergences entre les pratiques des États membres en matière de contre-espionnage, les différences de législation et l'insuffisance du partage transfrontière d'informations.
- × Encourager les États membres à partager de manière proactive des informations sur les vulnérabilités qui constituent une menace plus large au sein de l'Union et devraient être traitées ensemble au niveau de l'UE.
- × Mettre en place un réseau de lutte contre le sabotage afin d'aider les États membres à prévenir les incidents de sabotage et à y réagir. Ce réseau s'appuierait sur la coopération existante au niveau de l'UE, notamment le groupe sur la résilience des entités critiques, le programme de conseil en matière de sûreté, les travaux de la cellule de fusion contre les menaces hybrides de l'INTCEN, et sur la coopération entre les services de renseignement et de sécurité des États membres, les services répressifs, les garde-frontières et les garde-côtes (y compris Frontex), les douanes et d'autres autorités compétentes.
- × Renforcer les liens entre les travaux de lutte contre les menaces hybrides et la sécurité économique. Les dépendances de la chaîne d'approvisionnement, les futures infrastructures numériques, les investissements directs étrangers, la sécurité de la recherche et les nouvelles technologies propres sont exploitées par des puissances mondiales concurrentes et malveillantes pour créer le potentiel d'instrumentalisation dans le cadre de stratégies coercitives.
- × Garantir un soutien efficace aux États membres confrontés à des migrations instrumentalisées aux frontières extérieures de l'Union.

→ **Renforcer la capacité de «dissuasion par représailles» de l'UE:**

- × Procéder à une évaluation complète des spécificités stratégiques et opérationnelles des principaux acteurs de la menace hybride afin de recenser les objectifs, les méthodes et les principales vulnérabilités et expositions aux contre-mesures de l'UE. Cela contribuera à recenser, à organiser et à évaluer tous les outils dont nous disposons acteur par acteur, dans le but de modifier l'analyse coûts-avantages des acteurs ciblés au fil du temps.
- × Renforcer l'imputation de la responsabilité politique comme base de réponse aux menaces hybrides et envisager au cas par cas l'utilisation publique d'évaluations du renseignement (déclassifiées). Conformément à une logique de «stigmatisation», l'imputation rapide de la responsabilité ou l'utilisation publique du renseignement peuvent constituer un moyen efficace de saisir l'initiative et de mettre les acteurs hybrides en difficulté, en prévenant ou en perturbant leurs plans malveillants.
- × Garantir la création d'un cadre solide pour l'accès légal aux données cryptées afin de soutenir la lutte des autorités des États membres contre l'espionnage, le sabotage et le terrorisme, ainsi que contre la criminalité organisée. Certains signes indiquent que, dans plusieurs cas récents

de sabotage, les auteurs ont été recrutés et ont reçu leurs instructions au moyen d'applications de communication numérique. Par conséquent, la possibilité d'accéder légalement aux données cryptées est importante pour contrer ces menaces, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux et sans porter atteinte à la cybersécurité.

7. INTENSIFIER LES EFFORTS DU SECTEUR DE LA DÉFENSE DE L'EUROPE ET LIBÉRER SON POTENTIEL DANS LES TECHNOLOGIES À DOUBLE USAGE.

Une défense européenne plus forte, fondée sur une base industrielle et technologique de défense européenne compétitive et résiliente, ainsi que sur des capacités et une préparation accrues en matière de défense, revêt une importance capitale pour la préparation complète de l'UE. À l'heure actuelle, l'inventaire collectif des capacités des États membres (qui sont souvent aussi des alliés de l'OTAN) continue de faire apparaître de graves lacunes et insuffisances. Cela soulève des questions critiques quant à la manière dont l'Europe peut renforcer ses défenses — à un rythme beaucoup plus rapide et de manière concertée — afin de se préparer sans délai à tout l'éventail des situations d'urgence militaires et civilo-militaires. Cela nécessite à la fois de fournir des capacités de haute technologie, qui jouent un rôle dans notre avantage technologique comparatif, et de constituer une masse suffisante dans l'hypothèse d'une confrontation militaire de longue durée. En outre, la capacité défensive de l'Europe repose sur une approche pangouvernementale, étant donné que les forces armées des États membres peuvent bénéficier d'une coopération civilo-militaire renforcée et de technologies et infrastructures à double usage organisées dans le cadre de l'UE. Il est essentiel d'augmenter les fonds disponibles pour la coopération en matière de défense pour surmonter la fragmentation endémique et pallier les décennies de sous-investissement.

→ Élaborer un train de mesures sur les capacités de défense de l'UE pour la prochaine décennie:

- × Utiliser le livre blanc à paraître sur l'avenir de la défense européenne pour définir une ambition et une politique ambitieuses à long terme, en vue de prendre des mesures concrètes:
 - recenser et cartographier les besoins urgents des États membres en matière de défense;
 - réviser l'objectif global politico-militaire actuel de l'UE afin de tenir compte d'une agression extérieure à grande échelle, multidomaines et de longue durée;
 - élaborer des options concrètes pour améliorer le financement au niveau de l'UE;
 - promouvoir le renforcement mutuel avec les activités et les normes de l'OTAN;
 - renforcer, dans la mesure du possible, la gouvernance de la défense européenne.
- × Mettre pleinement en œuvre la stratégie industrielle de défense européenne et le programme afférent. Cela renforcera l'agrégation de la demande et créera de nouvelles possibilités pour encourager le développement et la passation conjointe de marchés publics et, par exemple, garantir la sécurité de l'approvisionnement dans les situations de crise.
- × Recenser et développer d'urgence un ensemble de grands projets de défense d'intérêt commun, étayés par les dispositions budgétaires ad hoc à long terme nécessaires. La défense aérienne et la cyberdéfense ont déjà été mises en évidence dans les orientations politiques (2024-2029) comme des exemples concrets. Les initiatives phares sélectionnées devraient être des capacités tournées vers l'avenir qui peuvent faire la différence du point de vue stratégique — tant au sein de l'UE et de l'OTAN qu'avec l'Ukraine — et offrir des avantages industriels supplémentaires en Europe.

- × Mettre à disposition le financement nécessaire au niveau de l'UE pour encourager et renforcer les investissements conjoints dans les capacités de défense afin de préparer l'Europe aux urgences militaires majeures. Les programmes de l'UE dans le domaine de la défense sont généralement conçus pour soutenir et faciliter des projets conjoints et collaboratifs des États membres et/ou de l'industrie de la défense, faisant office de «volant d'inertie» pour la rationalisation du secteur européen de la défense. Le volume global des fonds de l'UE par rapport aux budgets nationaux est insuffisant pour avoir une réelle incidence sur le marché.

→ **Renforcer la capacité de l'Europe à fournir une assistance militaire à moyen et à long terme à l'Ukraine.**

- × L'UE devrait maintenir et renforcer encore sa capacité à apporter un soutien militaire à l'Ukraine aussi longtemps qu'il le faudra. Cela est essentiel pour maintenir l'Ukraine en mesure de se défendre contre l'invasion russe. Il est donc urgent de renforcer encore les capacités de production dans le domaine de la défense. L'UE doit également être prête à combler toute faille éventuelle en cas de diminution du niveau de soutien des États-Unis à l'Ukraine.
- × La facilité européenne pour la paix, en sa qualité d'instrument hors budget souple et rapide opérant dans le cadre de la PESC, devrait être dotée de ressources suffisantes.
- × L'Ukraine étant sur la voie de son adhésion à l'UE, l'UE devrait mieux accompagner ce processus et structurer l'intégration progressive de l'Ukraine dans l'écosystème européen de la défense, comme prévu dans le cadre de l'EDIS et de l'EDIP. De plus en plus, la planification de la défense de l'UE doit être systématiquement fondée sur les besoins de l'Europe des Vingt-sept et de l'Ukraine.

→ **Développer le marché unique proposé pour les produits et services de défense au moyen de mesures concrètes visant à renforcer la coopération transfrontière et la compétitivité industrielle de la défense.**

- × La rationalisation du marché des équipements de défense dans l'UE profitera à notre compétitivité, à notre sécurité et à notre préparation. À l'heure actuelle, il existe plusieurs pratiques ancrées, obstacles réglementaires et divergences politiques qui entravent la mise en place d'un marché unique des produits et services de défense plus intégré.
- × La réduction des obstacles à la coopération transfrontière, tant du côté de la demande que du côté de l'offre, serait essentielle pour réduire l'inflation structurelle des coûts des produits de défense, ce qui a une incidence négative sur le pouvoir d'achat des gouvernements nationaux.

→ **Renforcer la coopération concernant les technologies à double usage et la coopération civilo-militaire au niveau de l'UE, sur la base d'une approche pangouvernementale:**

- × Procéder à un examen du potentiel de l'UE en matière de double usage dans tous les domaines pertinents afin de recenser de nouvelles synergies, par exemple par la poursuite des travaux sur les corridors de transport prioritaires (à double usage) pour les mouvements militaires, l'extension des chaînes d'approvisionnement en carburant pour les forces armées le long de ces corridors, la constitution de stocks et de réserves stratégiques d'énergie, de minerais et d'autres biens critiques, les hôpitaux et services médicaux, les systèmes de surveillance et de suivi maritimes, les services gouvernementaux de navigation, de communication et d'observation basés dans l'espace, etc.
- × Poursuivre l'examen et l'harmonisation des définitions du double usage dans différents instruments et politiques de financement pertinents de l'UE. Dans chaque domaine, les marges juridiques et réglementaires devraient être pleinement explorées, en tenant compte, respectivement, des spécificités du secteur et des acteurs liés à la défense.

- × Renforcer la recherche et l'innovation en matière de défense à double usage dans le cadre de l'UE afin d'éviter que l'Europe ne soit plus à la traîne par rapport aux principales puissances au détriment de sa position stratégique à long terme. Le renforcement des synergies entre les applications de défense et de sécurité civile permettrait d'optimiser l'utilisation de ressources limitées. Nous pouvons nous appuyer davantage sur les propositions figurant dans le rapport du conseiller spécial Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne.
- × Les considérations liées à la défense et au double usage devraient être pleinement intégrées dans les travaux de l'UE sur les technologies (fondamentales) critiques, telles que l'IA et l'informatique quantique, en particulier en ce qui concerne la promotion des progrès de l'UE dans ce domaine afin de réduire les dépendances et de protéger contre les fuites de technologies.
- × Renforcer les liens entre l'industrie de la défense et d'autres secteurs industriels stratégiques faisant partie du même écosystème, tels que la construction navale, l'espace, l'aérospatial, etc. Le secteur de la défense fait partie d'un écosystème industriel stratégique plus vaste qui repose sur des matières premières, des technologies, des compétences, des machines et d'autres infrastructures industrielles similaires ou interchangeables.
- × Élaborer un programme structuré de développement des capacités de sécurité civile afin de mieux coordonner les investissements dans les domaines distincts mais parallèles de la sécurité civile et de la défense. Un tel processus devrait être soutenu par des régimes de financement stables de l'UE. Cela nécessiterait toutefois de réformer structurellement la planification dans le secteur très fragmenté de la sécurité civile, en s'orientant vers une plus grande souplesse, normalisation et collaboration.

8. RENFORCER LA RÉSILIENCE MUTUELLE AVEC LES PARTENAIRES GRÂCE À UNE DIPLOMATIE DE L'UE VOLONTARISTE.

Une grande partie des menaces, des risques et des défis exposés dans le présent rapport proviennent de l'étranger, ont une forte dimension transfrontière ou sont de nature mondiale et globale. L'UE devrait donc se servir de sa diplomatie et de ses partenariats de manière concertée en vue de renforcer la résilience mutuelle avec ses partenaires, sur la base d'intérêts communs et dans le respect de nos principes et de nos valeurs. L'UE doit conduire ses partenariats internationaux dans le contexte d'une concurrence et d'une contestation stratégiques omniprésentes. Afin d'associer des partenaires neufs et émergents à un effort à long terme visant à renforcer la résilience mutuelle, l'UE devrait investir davantage dans son pouvoir de mobilisation et dans son action diplomatique à tous les niveaux, devenir plus stratégique dans son dialogue avec ses partenaires et fixer des priorités claires pour éviter le risque de trop disperser ses efforts, axer son offre sur les domaines dans lesquels elle peut offrir la plus grande valeur ajoutée, plutôt que d'entrer en concurrence là où elle ne peut pas le faire efficacement, et devenir plus agile, tout en produisant des résultats plus rapidement. En contribuant à renforcer la résilience de nos partenaires, nous consolidons également notre propre résilience. L'élargissement et l'approfondissement de la ceinture d'instabilité et de fragilité doivent être considérés comme un sujet de préoccupation majeur dans le contexte de la préparation de l'UE.

→ Intégrer le principe de résilience mutuelle dans les prochaines initiatives de l'UE, en tenant compte des spécificités sectorielles ou régionales.

- × Cette prise en compte devrait se fonder sur des paramètres horizontaux afin d'extrapoler les intérêts et les priorités de l'UE et de recenser les besoins des partenaires en matière de résilience au moyen d'un processus itératif de sensibilisation.
- × Tout en reconnaissant les contextes très différents des différentes politiques sectorielles, l'application de ces paramètres clés permettrait d'intégrer la résilience mutuelle dès la conception dans les nouvelles stratégies, plans et initiatives sectoriels et transversaux.

→ **Utiliser des évaluations des risques fondées sur des scénarios pour préparer les options de réaction de l'UE aux crises et orienter l'élaboration des politiques générales sur d'éventuels chocs et crises extérieures:**

- × Dans un monde instable, notre préparation est assurée en anticipant de manière plus proactive d'éventuels scénarios de crise extérieure. Ces analyses peuvent contribuer à une planification prudente des options concrètes de réaction aux crises ainsi qu'à l'élaboration des politiques générales de l'UE.

→ **Renforcer la sensibilisation et la diplomatie afin d'associer les partenaires à tous les niveaux et de dialoguer avec eux:**

- × L'UE devrait agir de manière plus proactive et systématique à tous les niveaux afin de faire part de son engagement clair en faveur de la mise en place de partenariats de résilience mutuelle et de rétablir la confiance à long terme.
- × Promouvoir la résilience mutuelle en travaillant dans les enceintes multilatérales et en soutenant le programme des Nations unies pour l'avenir. La diplomatie de l'UE devrait rester axée sur le renforcement de la capacité des institutions internationales compétentes, notamment du système des Nations unies, dans le but de soutenir et de coordonner les efforts mondiaux en matière de résilience mutuelle.
- × Étendre aux partenaires la mise à disposition des outils et instruments d'alerte précoce et de détection des menaces de l'UE dans le cadre d'accords de partenariat.
- × Renforcer l'échange structurel d'expertise, de bonnes pratiques et de formation sur la résilience mutuelle. Différents dialogues, plateformes ou réseaux sectoriels devraient être encore renforcés, déployés et équipés pour mener à bien des projets concrets. Afin de faciliter les échanges intersectoriels et globaux, l'UE devrait envisager la mise en place d'un réseau de «centres régionaux de résilience mutuelle» avec des partenaires.

→ **Dresser un bilan horizontal et un inventaire des intérêts en matière de résilience mutuelle qui se chevauchent et des possibilités de collaboration avec les pays partenaires dans le cadre de la planification du prochain cadre financier pluriannuel (CFP):**

- × Au cours de l'année 2025, dans la perspective du prochain CFP, le SEAE et les services de la Commission, en collaboration avec les États membres, devraient faire le point sur les actions en cours et les besoins envisagés dans le contexte de la résilience mutuelle, dans différents pôles stratégiques et géographiques. Cette analyse des lacunes devrait ouvrir la voie à une plus grande orientation stratégique et permettre un certain nombre d'améliorations pratiques, réglementaires et de financement.

→ **Mieux planifier et obtenir des résultats plus rapidement:**

- × Réexaminer et réformer les procédures, outils et instruments afin de garantir une mise en œuvre plus rapide. La vitesse constitue de plus en plus un facteur déterminant pour l'impact et l'effet de levier de l'UE dans un monde en évolution rapide et exposé aux crises.
- × Dans le cadre d'une approche améliorée Équipe Europe, promouvoir une planification stratégique conjointe entre l'UE et les États membres en ce qui concerne la résilience mutuelle et la dimension extérieure de la préparation. Cela contribuerait à maximiser les retombées des initiatives Équipe Europe et à renforcer la cohérence de nos messages, l'offre globale de partenariat et l'effet de levier vis-à-vis des partenaires.

- × Intégrer le renforcement de la résilience et la préparation dans la planification stratégique de la stratégie phare «Global Gateway» de l'UE. Dans les cinq domaines thématiques clés de la stratégie «Global Gateway» (numérique, climat et énergie, éducation et recherche, santé et transports), l'UE devrait veiller à ce que les projets et initiatives concernés contribuent à renforcer la résilience et la préparation aux crises.

→ Renforcer la réactivité de l'UE face à l'évolution rapide des situations de crise, y compris dans des contextes fragiles.

- × Dans le cadre de sa propre préparation et de sa propre capacité à soutenir ses partenaires, l'UE doit être prête à réagir aux crises extérieures en cours, en utilisant toute la panoplie de sa boîte à outils, y compris la politique de sécurité et de défense commune.
- × Renforcer encore le rôle des missions et opérations PSDC de l'UE et la présence maritime coordonnée afin de renforcer la résilience mutuelle, y compris pour préserver les routes maritimes internationales et les infrastructures critiques. Des approches innovantes pourraient également être élaborées pour faciliter l'utilisation des instruments de la PSDC en complémentarité avec les outils de sécurité intérieure à proximité immédiate du territoire et des eaux territoriales de l'UE.
- × Élaborer une approche intégrée de l'UE pour faire face à l'arc d'instabilité et de fragilité dans le grand voisinage de l'UE et pour faire face aux répercussions sur la sécurité et la stabilité en Europe. L'UE devrait élaborer des instruments de financement spécifiques et un cadre relatif à une participation pragmatique à des environnements politiques complexes, en étroite collaboration avec les États membres, les institutions financières internationales, les banques multilatérales de développement et les organisations régionales. L'objectif devrait consister à trouver un équilibre entre la nécessité de poursuivre la collaboration de manière pragmatique tout en aidant les populations locales et en évitant d'apporter un soutien aux autorités illégales ou violentes exerçant le pouvoir.
- × Veiller à ce que les mécanismes internationaux de financement de la lutte contre le changement climatique soient conçus pour atteindre les pays et les communautés les plus vulnérables au changement climatique; et renforcer l'aide de l'UE pour contribuer à faire face aux conséquences croissantes des conflits et des catastrophes.

9. TIRER PARTI DE L'ÉCONOMIE DE LA PRÉPARATION EN INVESTISSANT ENSEMBLE D'EMBLÉE.

Investir ensemble dans notre propre sûreté et sécurité est l'une des principales responsabilités auxquelles l'Union est confrontée à une époque où les risques sont élevés et où l'incertitude est grande. La préparation au contexte à haut risque des années et décennies à venir nous impose de porter nos investissements communs généraux à un niveau plus élevé. Des investissements initiaux intelligents et suffisants pour notre préparation sont essentiels pour réduire au minimum les effets négatifs des crises. Investir résolument dans la préparation au niveau de l'UE implique de veiller à ce que nos efforts soient efficaces, cohérents, économiquement efficaces et se renforcent mutuellement. Il est possible de conjuguer les investissements de l'UE dans le domaine de la compétitivité avec ceux du domaine de la préparation. L'ampleur considérable des besoins d'investissement globaux signifie que l'Europe devrait tirer parti du potentiel économique et stratégique de ces investissements principalement au profit de l'économie et des citoyens de l'Union, y compris leur préparation complète. Lors de l'élaboration du prochain cycle budgétaire pluriannuel de l'UE, qui débutera en 2028, il conviendra également de tenir compte du fait que notre préparation a des besoins urgents auxquels il convient de répondre avant le début de ce nouveau cycle.

→ Intégrer la préparation dans la totalité du prochain budget de l'UE:

- × En vue des préparatifs et des négociations du prochain CFP et compte tenu des risques croissants dans l'environnement de sécurité de l'UE, la préparation devrait être intégrée dès la conception dans le budget de l'UE.
- × Garantir une plus grande flexibilité intrinsèque dans le prochain CFP afin de permettre une réponse plus rapide et modulable aux besoins imprévus qui surviennent à la suite d'urgences et de crises.
- × Renforcer l'«impact de la préparation» à long terme des investissements de l'UE et des dépenses de relance liées à la crise. Tous les grands investissements structurels et régionaux soutenus par le budget de l'UE — en particulier les fonds de cohésion de l'UE — devraient comporter, dès leur phase de conception, des composantes relatives aux risques de sécurité et aux catastrophes, à la résilience au changement climatique et à la préparation aux crises.
- × Adapter le cadre budgétaire de l'UE pour mieux soutenir les financements et les investissements pluriannuels et garantir le financement à long terme des principaux investissements en matière de préparation. L'UE et les États membres doivent veiller à offrir à nos partenaires publics et privés l'horizon d'investissement nécessaire et à garantir un engagement à long terme en faveur des initiatives de préparation.
- × Garantir le financement des actions de préparation. Afin de veiller à ce que la réponse aux besoins résultant d'une crise immédiate n'entrave pas nos efforts à long terme, les dépenses liées à la réaction et au rétablissement ne doivent pas se faire au détriment d'autres mesures de prévention et de préparation.
- × Renforcer le potentiel de double usage de nos dépenses, en exploitant pleinement les marges réglementaires afin de garantir que nous maximisons les avantages en matière de financement et la valeur ajoutée pour notre préparation civile et militaire.

→ Élaborer un cadre européen d'investissement en matière de préparation afin de soutenir la transition de l'UE vers une Union pleinement préparée:

- × Dans le contexte de ce cadre d'investissement à envisager dans le prochain cycle budgétaire, l'UE devrait regrouper les instruments pertinents dans un ensemble cohérent, avec des niveaux de financement proportionnés à l'ampleur et à la complexité des défis changeants auxquels nous sommes confrontés.
- × Conformément à la notion d'intégration de la préparation, tous les instruments pertinents dans tous les secteurs devraient consacrer un certain montant aux actions de préparation dans leurs domaines respectifs, de sorte qu'au moins 20 % du budget global de l'UE contribue à la sécurité et à la préparation de l'UE aux crises.
- × L'UE et les États membres devraient envisager la mise en place de deux facilités spécifiques: une facilité pour la défense de l'Europe (Defending Europe Facility, DEF) et une facilité pour une Europe sûre (Securing Europe Facility, SEF), qui combindraient les flux de financement correspondants et éviteraient l'existence d'instruments fragmentés et cloisonnés.
 - La facilité pour la défense de l'Europe devrait englober les instruments industriels pertinents dans le domaine de la défense et d'autres instruments liés à la défense ou à double usage.
 - La facilité pour une Europe sûre devrait combiner tous les instruments et programmes liés à la sécurité civile (par exemple, les services répressifs et la gestion des frontières), à la protection civile et à d'autres services d'intervention d'urgence et aux infrastructures critiques connexes.

La création de deux facilités de grande envergure dotées de volets axés sur les différentes activités devrait faciliter la mise en commun des ressources, en permettant à l'UE de mieux mobiliser ses fonds à grande échelle pour des priorités communes et globales, en simplifiant l'accès des partenaires publics et privés aux programmes financés par l'UE et en contribuant à la compétitivité de l'UE par la stimulation de la consolidation du marché.

- × Dans le contexte de ce cadre européen global d'investissement en matière de préparation, l'UE et les États membres devraient également explorer d'autres moyens innovants de mobiliser le financement nécessaire à la préparation:
 - × Mettre en place un programme de garantie d'investissement, par exemple sur le modèle d'InvestEU, afin de stimuler les investissements du secteur privé dans la base industrielle et technologique de défense européenne ou dans des infrastructures résilientes aux catastrophes et aux crises au moyen de fonds publics d'amorçage.
 - × Collaborer avec la Banque européenne d'investissement pour élargir les possibilités de financement du secteur de la défense au-delà du double usage.
 - × Mobiliser des capitaux privés pour les actions de préparation en offrant des possibilités d'investissement aux citoyens de l'UE et aux investisseurs institutionnels.
 - × Tirer parti des synergies entre les travaux de l'UE en matière de compétitivité et de préparation. Par exemple, le futur Fonds européen pour la compétitivité annoncé dans les orientations politiques (2024-2029) pourrait inciter les entreprises et les opérateurs économiques de l'UE à remédier aux vulnérabilités de leurs infrastructures ou de leurs chaînes d'approvisionnement.

Les éléments constitutifs d'une Union pleinement préparée

