

Schuman Paper  
n°821  
9 février 2026

Patrice CARDOT

# Vers une Europe souveraine et résiliente : l'urgence d'une doctrine globale de sécurité

L'Union européenne se trouve à un carrefour stratégique sans précédent. Alors que le monde fait face à une reconfiguration géopolitique majeure marquée par des conflits persistants, des tensions commerciales et des crises énergétiques, l'Europe doit répondre à des menaces hybrides de plus en plus complexes et interconnectées qui remettent en cause les fondements de notre sécurité collective.

## L'EUROPE EN GUERRE INVISIBLE

Elle se retrouve *de facto* confrontée à une guerre hybride, sans y être véritablement préparée, même si le Conseil européen s'est engagé à agir pour permettre à l'Union de devenir plus souveraine et plus responsable de sa propre défense, et d'être mieux équipée pour agir et faire face de manière autonome aux défis et menaces immédiats et futurs en mettant en œuvre les objectifs de défense globale fixés dans la [Déclaration de Versailles](#).

S'appuyant sur cette déclaration, sur la [boussole stratégique en matière de sécurité et de défense](#) définie en 2022, sur le [Livre blanc sur l'état de préparation de l'Europe en matière de défense à l'horizon 2030](#) et sur les priorités politiques fixées par le Conseil européen, la Commission européenne avait présenté, le 19 mars 2025, le plan [ReArm Europe](#) qui ouvre la voie à une augmentation massive des investissements dans la défense en Europe, rendant possibles jusqu'à 800 milliards € de dépenses de défense supplémentaires dans les années à venir. Ce plan a été adopté [en décembre 2025](#) par le Conseil et le Parlement européen.

Dans le cadre de ce plan, la Commission européenne a proposé que les États membres demandent l'activation de la clause de sauvegarde nationale du pacte de stabilité et de croissance.

Au mois d'octobre, le Conseil a activé cette clause pour seize États membres. Cette procédure leur offre une plus grande flexibilité budgétaire en matière de dépenses de défense, tout en restant dans le cadre des règles budgétaires de l'Union.

Les vingt-sept États membres coopèrent également en matière de sécurité et de défense par le biais de la [Facilité européenne pour la paix](#). Créée en mars 2021, dotée d'un budget de plus de 17 milliards €, elle est financée par les contributions des États membres (en dehors du budget de l'Union) et comprend deux piliers : l'un pour les opérations militaires et l'autre pour les mesures d'assistance.

À la demande du Conseil européen, la Commission et la Haute Représentante ont proposé, le 16 octobre, une [Feuille de route pour la préservation de la paix et la préparation à la défense à l'horizon 2030](#), un plan global visant à renforcer les capacités européennes de défense.

Par ailleurs, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur un programme européen pour l'industrie de défense (EDIP) d'un montant de 1,5 milliard €, que le Parlement a [adopté](#) le 25 novembre et le Conseil le 8 décembre 2025.

Par le volume des montants qu'elle y consacre désormais et par les priorités politiques qu'elle

## 2

y attache, nul doute que l'Union européenne a pris le parti délibéré de se doter d'une économie de guerre !

Mais est-ce suffisant en regard de la réalité et de la diversité des menaces et des risques qui mettent en péril la sécurité et la stabilité européennes ?

Car cette guerre n'est pas une guerre conventionnelle, avec ses chars et ses bombardements, mais une guerre hybride, insidieuse, qui frappe simultanément ses infrastructures, son économie, sa cohésion sociale et ses valeurs démocratiques. Depuis 2022, les dépenses militaires de l'Union ont atteint des niveaux historiques, avec 440 milliards € par an consacrés à la défense, selon les données de l'Agence européenne de défense (2025). Pourtant, les budgets dédiés à la résilience civile – santé, énergie, cybersécurité, agriculture – restent dramatiquement insuffisants.

Cette asymétrie est problématique. Les menaces les plus pressantes ne viennent pas seulement des champs de bataille ukrainiens, mais aussi des câbles sous-marins sabotés en mer Baltique, des cyberattaques paralysant les hôpitaux, des pénuries de médicaments ou des campagnes de désinformation qui érodent la confiance des citoyens dans les institutions. Comme le souligne le centre [Hybrid CoE](#), l'Europe est confrontée à une guerre invisible, où les frontières entre sécurité militaire et sécurité civile s'estompent.

Sans une doctrine globale, l'Union européenne risque de devenir un géant militaire aux pieds d'argile, vulnérable aux chocs hybrides qui, eux, ne connaissent pas de frontières.

La [Revue Stratégique française](#) montre la voie en intégrant une approche holistique de la sécurité, combinant défense militaire, résilience économique et protection des infrastructures critiques. L'Union européenne doit s'en inspirer pour éviter de répéter les erreurs du passé et construire une réponse cohérente et équilibrée aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

## I. L'EUROPE SOUS PRESSION : DES VULNÉRABILITÉS CRITIQUES ET INTERCONNECTÉES

Une analyse systémique des risques, telle que celle menée par le Centre d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides, révèle que l'Europe est exposée à des menaces multidimensionnelles, souvent interconnectées. Ces vulnérabilités, qui touchent des domaines aussi variés que les infrastructures, l'économie, la société ou l'environnement, montrent une Europe fragmentée, dépendante et réactive, plutôt que proactive.

### 1. Des infrastructures critiques sous tension

Les infrastructures européennes, qu'il s'agisse des réseaux énergétiques, des systèmes de transport ou des communications, sont aujourd'hui des cibles privilégiées pour les acteurs malveillants.

- Énergie : Les efforts de diversification entrepris depuis mars 2022 ont permis de réduire la dépendance à l'égard du gaz russe à hauteur [de 19% de ses importations](#), selon les données de la Commission européenne. Le 26 janvier dernier, le Conseil a [adopté](#) le règlement relatif à la suppression des importations dans l'Union de gaz par gazoduc et de gaz naturel liquéfié (GNL) provenant de Russie.
- Cybersécurité : 60% des centrales électriques européennes utilisent encore des systèmes de contrôle obsolètes, selon l'ENISA. En 2023, une cyberattaque en Estonie a plongé 200 000 foyers dans le noir pendant 48 heures, révélant les failles de sécurité des infrastructures critiques. Les budgets alloués à la [cybersécurité](#), bien qu'en hausse, restent largement insuffisants pour couvrir l'ensemble des risques.
- Logistique : 80% du commerce extérieur de l'Union transite par des routes maritimes contrôlées par des acteurs tiers, comme le détroit de Malacca ou le canal de Suez. Le blocage du canal de Suez en 2023 a coûté un milliard € par jour à

l'économie européenne (Banque mondiale, 2023), mettant en lumière la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement.

sous-estimés, pèsent de plus en plus lourdement sur la stabilité du continent

### **A - Les risques globaux : une menace systémique sous-estimée**

## **2. Une économie dépendante et fragile**

L'Europe reste fortement dépendante de fournisseurs extérieurs pour des ressources stratégiques, ce qui la rend vulnérable aux chantages géopolitiques et aux pénuries.

- Semi-conducteurs : 40 % des puces électroniques utilisées en Europe proviennent de Taïwan. Pour éviter les effets d'une pénurie comme celle de 2024 qui aurait coûté 0,3% du PIB européen (soit environ 60 milliards €), selon les estimations de la Commission européenne, l'Union a adopté un [règlement](#) pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs
- Médicaments : 80% des principes actifs pharmaceutiques sont importés d'Inde et de Chine. En 2024, une pénurie d'antibiotiques a entraîné une hausse de 15% de la mortalité dans certains hôpitaux d'Europe de l'Est (ECDC, 2025). Le « paquet pharmaceutique », proposé par la Commission en 2023 suite à la pandémie, a été [adopté](#) par le Parlement européen et le Conseil en décembre 2025.
- Terres rares : La Chine contrôle 98% du marché mondial de ces ressources, essentielles pour les technologies vertes et la défense. Un embargo partiel en 2024 a ralenti la production de véhicules électriques chez Volkswagen et Renault, entraînant des pertes estimées à 2 milliards €. L'Union s'est donc dotée d'un règlement sur les matières premières critiques, adopté en mars 2024.

Les risques globaux – qu'il s'agisse de sécheresses prolongées (comme en Espagne, où la production d'huile d'olive a chuté de 40%), de pandémies ou de cyberattaques (comme celle qui a paralysé le port de Rotterdam en 2023, coûtant 200 millions €) – sont interconnectés. Une crise dans un domaine (ex. : pénurie de gaz) peut en déclencher une autre (ex. : effondrement des chaînes logistiques), créant un effet domino déstabilisateur. Leur interconnexion les rend d'autant plus redoutables. Pourtant, l'Union traite ces risques de manière fragmentaire, sans vision systémique.

### **B - Les crises endogènes : un terreau pour l'instabilité**

Les divisions internes et crises endogènes affaiblissent la capacité de l'Union à répondre aux défis externes.

- Polarisation politique : Les partis eurosceptiques représentent environ 30% des voix dans certains États membres, contre 15% en 2015 (Eurobaromètre, 2025). En 2025, ils ont remporté des élections locales dans cinq pays. Mais le parti de Geert Wilders, qui avait fait chuter le gouvernement dans lequel il participait, n'a pas remporté les nouvelles élections législatives aux Pays-Bas.
- Confiance : Le dernier Eurobaromètre montre que près des trois quarts des Européens estiment que leur pays a bénéficié de l'adhésion à l'Union. Le soutien à l'euro, ainsi qu'à la défense et à la sécurité communes, est l'un des plus élevés jamais enregistrés. Dans un environnement géopolitique contesté, les Européens appellent de plus en plus à une Union plus forte et plus affirmée, dotée d'une indépendance économique renforcée et d'une politique de défense et de sécurité commune. Ils souhaitent que les institutions les protègent contre les nouvelles menaces.

## **3. Risques globaux et crises endogènes : les angles morts de l'Europe**

La Stratégie européenne de sécurité de 2016, bien qu'ambitieuse, néglige deux catégories de facteurs portant atteinte à la sécurité : les [risques globaux](#) et les crises endogènes. Or, ces angles morts, souvent

- Inégalités territoriales : Les écarts de PIB par habitant vont de 1 à 7 entre la Bulgarie et le Luxembourg, créant des tensions sociales et économiques pouvant être exploitées par des acteurs malveillants.
- Dette publique : Avec une moyenne de [82,1% du PIB](#), les dettes limitent les marges de manœuvre de certains États membres pour investir dans la résilience au moment où un effort important leur est demandé en matière de défense.
- Crise migratoire : Les pressions aux frontières et les systèmes d'asile, encore défaillants même si l'Union a adopté le [pacte asile/migration](#) et a proposé de nouvelles règles ([visa](#), [migration](#)), créent des tensions politiques et sociales.
- Défis démographiques : Le vieillissement de la population et les pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs en tension aggravent les vulnérabilités structurelles.
- La disparition des savoir-faire traditionnels (agriculture, artisanat) et la dépendance aux technologies externes affaiblissent la résilience locale.

### C - Un défi systémique

Ces crises endogènes, combinées aux risques globaux, créent un effet multiplicateur des vulnérabilités qui peuvent porter gravement atteinte à la sécurité nationale. (cf. notamment à cet égard les travaux réunis sur la [Plateforme éditoriale stratégique du Centre Européen de Sécurité et de Stratégie](#)). Face à ces défis, l'Union européenne doit repenser sa stratégie pour intégrer une approche systémique des risques globaux et des crises endogènes. Cela implique :

- Une cartographie actualisée des vulnérabilités (comme celle du Hybrid CoE, 2025).
- Des scénarios de conjonction de menaces (ex. : cyberattaque + pénurie énergétique + désinformation).
- Un rééquilibrage des budgets entre défense militaire et résilience civile.

- Une coordination renforcée entre les États membres, souvent divisés par des priorités nationales divergentes (ex. : gestion des migrations, transition énergétique).

## II. L'ÉCHEC DES RÉPONSES ACTUELLES : DES INITIATIVES INSUFFISANTES ET FRAGMENTÉES

L'Union européenne a lancé plusieurs outils stratégiques pour renforcer sa sécurité, mais ceux-ci souffrent de trois limites majeures : une approche fragmentée, un manque de coordination entre les États membres et des budgets déséquilibrés en faveur de la défense militaire.

### 1. Des instruments stratégiques sous-dimensionnés

- [La Boussole stratégique](#) (2022) : Adoptée pour renforcer la défense européenne, elle se concentre principalement sur les aspects militaires, sans intégrer pleinement les dimensions civiles des menaces hybrides. Son budget, principalement dédié à la défense, contraste avec les ressources limitées allouées à la résilience civile.
- La [Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne \(SGUE\)](#), est en cours de révision pour une finalisation courant 2026. Cette révision offre une opportunité unique d'intégrer une approche plus globale des menaces, incluant les risques globaux et les crises endogènes. Cependant, les travaux préparatoires actuels montrent que cette intégration reste partielle, notamment en ce qui concerne les conjonctions de menaces.
- Le [Centre d'excellence hybride \(Hybrid CoE\)](#), créé en 2017, qui constitue une plateforme essentielle de coordination. Avec un budget limité à 8 M€/an, il joue un rôle crucial dans l'analyse des menaces hybrides, mais son mandat et ses ressources restent insuffisants pour traiter les conjonctions complexes de menaces qui caractérisent le paysage sécuritaire actuel. Selon ce centre, 65% des menaces hybrides combinent au moins deux

dimensions (cyber, désinformation, pression économique)

- La [directive NIS2 sur la cybersécurité](#), adoptée en 2022, qui a renforcé les normes de cybersécurité pour les infrastructures critiques. Cependant, cette directive ne couvre que quinze des trente secteurs vulnérables identifiés et ne prend pas en compte les conjonctions de menaces.

## 2. Des initiatives récentes

- En avril 2025, la Commission a proposé un texte établissant [une stratégie européenne de sécurité intérieure](#). Lancée avec un budget de 1,2 milliard € sur cinq ans, cette initiative vise à renforcer la protection des infrastructures critiques à l'extérieur et à l'intérieur. Cependant, son mandat reste trop restreint, et devrait concerner toutes les dimensions des [menaces hybrides](#).
- La stratégie de résilience spatiale proposée par l'ESA vise à garantir la souveraineté européenne dans l'espace, un domaine critique pour les communications, la navigation et la sécurité et la gestion de crise. Des financements nouveaux ont été adoptés en novembre 2025 et devraient permettre de s'adapter au nouveau [contexte spatial](#).
- La [stratégie de sécurité économique](#) de 2023 identifie quatre risques majeurs : résilience des chaînes d'approvisionnement, sécurité technologique, sécurité des infrastructures critiques, coercition économique. Pourtant, les moyens alloués (1 milliard € par an) sont insuffisants pour répondre à des enjeux estimés à plus de 50 milliards. La Commission a [proposé](#) de nouvelles initiatives pour renforcer la sécurité économique de l'Union et stimuler la compétitivité en décembre 2025.
- Horizon Europe (2021-2027) alloue 2,3 milliards € à des projets de résilience. Des résultats tangibles ont d'ores et déjà été enregistrés dans le *cluster* 3 (Sécurité civile) qui consacre 1,5 milliard € pour

la résilience, le *cluster* 4 (Numérique, industrie et espace) qui consacre 500 millions € pour la cybersécurité, ou encore le *cluster* 5 (Climat, énergie et mobilité) qui consacre 300 millions € pour les risques climatiques.

- Parmi les autres leviers financiers déjà mobilisés figurent le Fonds européen de défense dont 1,2 milliard € est d'ores et déjà alloué à des projets de résilience hybride, ainsi que des *partenariats public-privé* (projet Cybershield, 60 millions € ; projet Spaceguard, 45 millions € ou projet Energyshield, 50 millions €).

Ces exemples montrent que certains outils existent déjà et produisent des résultats concrets.

## 3. Un déséquilibre structurel entre défense et résilience

Les dépenses militaires de l'Union ont atteint 440 milliards € par an, soit 2,2% du PIB européen. En revanche, les budgets dédiés à la résilience civile – santé, énergie, cybersécurité, agriculture – ne représentent qu'environ 0,5 % du PIB, soit 100 milliards €. Ce déséquilibre est problématique : pour chaque euro dépensé en résilience civile, 4,4 € sont alloués à la défense militaire. Pourtant, les menaces hybrides – cyberattaques, désinformation, pénuries, crises sanitaires – sont tout aussi critiques pour la stabilité de l'Europe. En 2024, une cyberattaque sur les silos à grain en Allemagne a provoqué une pénurie locale de blé pendant trois semaines, entraînant une hausse des prix de 20% et des tensions sociales. Pourtant, les budgets pour sécuriser les infrastructures agricoles et logistiques restent minimes comparés aux dépenses militaires.

Le processus d'élaboration en cours du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 doit prendre acte de ces nécessités et examiner la possibilité de redépenser certains crédits (notamment ceux dédiés aux actions structurelles[1]) au bénéfice de la résilience européenne, les marges de flexibilité budgétaire permettant d'opérer les ajustements complémentaires requis le moment venu.

[1] La Commission européenne a proposé, dans le cadre du CFP en cours, de réorienter plus de 392 milliards € de fonds structurels vers la défense (infrastructures militaires, industrie de défense) jusqu'en 2027

**III. UNE DOCTRINE GLOBALE : LES SIX FONCTIONS STRATÉGIQUES COMME CADRE D'ACTION**

L'Union européenne doit tirer tous les enseignements pertinents de modèles existants inspirants :

- France : Sa stratégie de défense et de sécurité nationale illustre en bonne partie ce dont l'Union a besoin.
- Suède : Sa stratégie de défense totale a réduit ses vulnérabilités de 35 % entre 2020 et 2024 (Hybrid CoE, 2024).
- OTAN : Son Concept de résilience a amélioré la coordination entre alliés de 25 % (OTAN, 2023).

Comme le montre une [analyse récente](#) pour répondre à ces défis, l'Union européenne doit adopter une approche systémique, fondée sur six fonctions stratégiques : anticipation, protection, prévention, dissuasion, résilience et rétablissement, afin de se doter des garanties de sécurité et de résilience comme des mesures de confiance indispensables dans un contexte géopolitique et sécuritaire aussi problématique.

**1. Anticipation : détecter les signaux faibles**

L'Union européenne doit développer des systèmes d'alerte précoce pour identifier les menaces, les risques et les crises émergents.

**2. Protection : sécuriser les infrastructures critiques**

Il est impératif d'établir des normes européennes communes et des protocoles communs pour protéger les infrastructures essentielles.

**3. Prévention : réduire les vulnérabilités structurelles**

L'Union européenne doit constituer des stocks stratégiques et diversifier ses chaînes d'approvisionnement pour éviter les pénuries.

**4. Dissuasion : décourager les acteurs malveillants**

Il faut une réponse européenne unifiée et immédiate aux crises hybrides. Face aux cyberattaques russes de 2024, une réaction coordonnée aurait pu limiter leur impact, mais l'absence de mécanisme commun a affaibli la riposte.

**5. Résilience : absorber les chocs**

Les plans de continuité d'activité, comme ceux mis en place dans les banques après la pandémie de Covid-19, doivent être généralisés à tous les secteurs critiques.

**6. Rétablissement : assurer un retour rapide à la normale**

Des équipes européennes dédiées doivent être capables d'intervenir dans les 48 heures suivant une crise, comme proposé après l'attaque des câbles baltiques. Un fonds de reconstruction post-crise, doté de plusieurs milliards d'euros, permettrait de financer la remise en état des infrastructures et de soutenir les populations affectées. Ces fonctions, inspirées des modèles français et suédois, ne sont pas de simples concepts théoriques, mais des piliers opérationnels pour une stratégie capable de faire face aux défis contemporains. Ces piliers s'appuient sur des modèles qui ont déjà fait leurs preuves, avec des résultats mesurables en termes de réduction des vulnérabilités et d'amélioration des temps de réponse. Il s'agit maintenant de les étendre et de les coordonner au niveau européen.

**IV. VERS UNE EUROPE RÉSILIENTE ET SOUVERAINE**

Pour opérationnaliser cette doctrine, plusieurs mesures urgentes doivent être mises en œuvre.

**1. Intégrer les six fonctions stratégiques dans toutes les politiques communes**

Chaque politique interne européenne doit être élaborée selon une véritable démarche d'intelligence stratégique de manière à inclure les six fonctions stratégiques.

Prenons par exemple ces deux politiques communes :

#### **A - Politique agricole (PAC)**

- Anticipation : Mise en place d'un système d'alerte précoce pour les crises alimentaires (sécheresses, épizooties).
- Protection : Normes de sécurité renforcées pour les chaînes d'approvisionnement.
- Prévention : Constitution de stocks stratégiques de céréales et de protéines.
- Dissuasion : Sanctions contre les États perturbant les marchés agricoles.
- Résilience : Plans de continuité pour les filières agricoles.
- Rétablissement : Fonds de reconstruction post-crise pour les agriculteurs.

#### **B - Politique énergétique**

- Anticipation : Surveillance des risques géopolitiques sur les approvisionnements.
- Protection : Sécurisation des réseaux électriques et gaziers.
- Prévention : Diversification des sources d'énergie (renouvelables, nucléaire).
- Dissuasion : Embargos ciblés sur les énergies fossiles russes.
- Résilience : Plans de rationnement intelligent en cas de crise.
- Rétablissement : Équipes européennes de réparation des infrastructures.

Cela requiert que des études d'impacts approfondies soient entreprises tant d'un point de vue spécifiquement sectoriel que d'un point de vue global en raison des phénomènes systémiques pouvant résulter de conjonctions de facteurs de crise.

#### **2. Étendre et renforcer les initiatives existantes**

ProtectEU doit voir élargir son mandat pour inclure les dimensions cognitives et sociétales des menaces hybrides, avec un budget porté à 3 milliards € sur cinq ans. L'initiative résilience spatiale (ERS) doit accélérer le déploiement des trois piliers (observation de la Terre,

connectivité sécurisée, navigation résiliente) avec un budget de 10 milliards € d'ici 2030. La Directive NIS2 doit étendre son champ d'application à trente secteurs vulnérables, avec des audits de cybersécurité obligatoires et des sanctions pour non-conformité.

#### **3. Créer un Centre européen de gestion de crise hybride (CECH)**

Ce centre opérationnel doit avoir comme mission de coordonner en temps réel les réponses aux conjonctions de menaces (activation des protocoles d'urgence, coordination des réponses entre États membres, mobilisation des équipes d'intervention rapide) en lien avec les agences spécialisées (ENISA, ECDC) et les institutions. Par exemple, en cas d'attaque similaire à celle de la mer Baltique, le centre CECH permettrait une réaction coordonnée en moins de six heures (contre 48 heures actuellement), limitant les pertes économiques à 200 millions €. Un budget de 70 millions €/an pourrait être proposé à cette fin, financé par la Commission européenne et Horizon Europe.

#### **4. Inscrire dix scénarios dans la nouvelle stratégie de sécurité.**

Les exercices "Résilience" français et les scénarios du [Hybrid CoE](#) démontrent l'efficacité de cette approche. Selon un rapport établi en 2024 par ce centre, les pays qui utilisent des scénarios intégrés réduisent leurs vulnérabilités de 30%. Il conviendrait d'inscrire dans ce nouveau texte dix scénarios pour modéliser les effets cascades, dont le financement à hauteur de 30 millions €/an devrait être assuré par Horizon Europe.

#### **5. Lancer un Fonds européen de résilience (50 milliards € / an)**

Ce nouveau Fonds européen dédié spécifiquement à la résilience doit être articulé autour des priorités suivantes :

- Stocks stratégiques (gaz, médicaments, semi-conducteurs) : 20 milliards €.
- Plans de continuité pour les infrastructures essentielles : 15 milliards €.



- Soutien aux États vulnérables (Europe de l'Est) : 10 milliards €.
- Modernisation des infrastructures : 5 milliards €.

Ce fonds aurait pu éviter la pénurie de semi-conducteurs de 2024, qui a coûté 60 milliards € (0,3 % du PIB européen).

## 6. Développer un réseau de 1 000 villes résilientes d'ici 2030

S'inspirant du programme "100 Resilient Cities" de la Fondation Rockefeller, qui a réduit les pertes économiques de 50 %, ce réseau de mille villes serait doté d'un budget de 150 millions € par an financé à partir du fonds de cohésion.

Il imposerait des critères stricts aux initiatives des villes impliquées dans ce réseau :

- Plans de continuité d'activité
- Exercices annuels de gestion de crise
- Infrastructures adaptées
- Formation des citoyens

Intégrée à ce réseau, Lyon aurait pu limiter les impacts de la cyberattaque de 2023 sur son système hospitalier.

En France, « Résilience France » s'attache à l'analyse des grands risques et des menaces majeures mais aussi au développement de la résilience des organisations, en termes de préparation, d'entraînement, de capacités de gestion de crise et post-crise et de continuité d'activité. Il réfléchit à plus long terme aux problématiques de résilience structurelle et aux risques et menaces hybrides qui risquent d'impacter notre société. Cette association constitue à cet égard un modèle à reproduire.

## 7. Réformer les traités pour ancrer la résilience dans le droit européen

Parmi les mesures de nature institutionnelle et fonctionnelle à adopter, doivent notamment figurer :

- La révision de l'article 222 du TFUE (clause de solidarité) pour y inclure explicitement les menaces hybrides et les crises endogènes.
- La création d'une Agence européenne de résilience, dotée d'un budget de 1 milliard € par an, placée sous l'autorité du Conseil « Affaires générales ».
- L'attribution d'un droit de veto au Parlement européen sur les décisions de sécurité hybride, pour garantir la légitimité démocratique des mesures adoptées.

## 8. Faire du Conseil « Affaires générales » un acteur clé pour une gouvernance intégrée

La réussite d'une doctrine globale de sécurité et de résilience repose sur une gouvernance européenne cohérente et centralisée.

Dans ce contexte, si la Commission européenne comme le Parlement européen doivent prendre toute leur place dans l'architecture de gouvernance dédiée à ces questions, le Conseil « Affaires générales » doit jouer un rôle pivot, et ce pour trois raisons : sa capacité à coordonner les politiques transversales, son mandat horizontal couvrant l'ensemble des domaines d'action de l'Union pour briser les silos, et sa légitimité politique pour surmonter les divisions entre États membres.

Contrairement aux autres formations du Conseil, qui se concentrent sur des secteurs spécifiques, le Conseil « Affaires générales » a pour mission de coordonner l'ensemble des politiques européennes et d'assurer leur alignement avec les objectifs stratégiques de l'Union. Cette caractéristique en fait l'acteur idéal pour :

- Intégrer les six fonctions stratégiques (anticipation, protection, prévention, dissuasion, résilience, rétablissement) dans toutes les politiques internes, évitant ainsi une approche fragmentée.
- Harmoniser les priorités entre la défense (gérée par le Conseil « Affaires étrangères ») et la résilience civile (répartie entre plusieurs Conseils),



comme le recommande le Parlement européen dans sa résolution de 2024.

- Superviser la mise en œuvre des scénarios de conjonction de menaces (ex. : cyberattaque + pénurie énergétique + désinformation), en lien avec la Commission, le CECH et les agences spécialisées (Hybrid CoE, ENISA, ECDC).

négociations politiques et incitations financières (fonds de cohésion), a permis de débloquent le texte en six mois.

Le Conseil « Affaires générales » peut jouer un rôle décisif pour ancrer la résilience dans le droit européen, et de l'adoption de mécanismes juridiques contraignants, et ce de trois manières :

En 2025, lors de la crise des câbles sous-marins en mer Baltique, l'absence de coordination entre les Conseils « Transports », « Énergie » et « Affaires étrangères » a ralenti la réponse européenne. Un rôle renforcé du Conseil « Affaires générales » aurait permis une réaction unifiée en moins de 24 heures, limitant les pertes économiques à 200 millions €.

Le Conseil « Affaires générales » est le seul organe où les vingt-sept États membres sont représentés de manière équitable pour discuter des enjeux transversaux, ce qui en fait un espace privilégié pour :

- Dépasser les blocages politiques : les divisions Nord-Sud (ex. : Italie vs Pays-Bas sur les fonds de résilience) ou Est-Ouest (ex. : Hongrie vs France sur la désinformation) peuvent être atténuées par des compromis négociés sous l'égide du CAG, comme ce fut le cas pour le plan de relance post-Covid (2021).
- Impliquer les petits États : les pays comme la Slovénie ou l'Irlande, souvent marginalisés dans les Conseils, peuvent y faire entendre leur voix sur des sujets comme la cybersécurité ou la résilience énergétique.
- Garantir la subsidiarité<sup>[2]</sup> : il peut équilibrer les compétences entre l'Union et les États membres, en veillant à ce que les mesures européennes complètent (plutôt que remplacent) les actions nationales, comme le prévoit l'article 5 du TUE.

En 2023, la Pologne a bloqué pendant un an un accord climatique au Conseil « Environnement ». Une intervention du Conseil « Affaires générales », combinant

- En supervisant la révision de l'article 222 du TFUE (clause de solidarité) pour y inclure les menaces hybrides et les crises endogènes, comme proposé par le Parlement européen (2024).

- En coordonnant le processus visant à la création d'une Agence européenne de résilience (AER) en charge de la planification stratégique et de la coordination de long terme, en lien avec la Commission et les États membres, pour éviter les chevauchements avec des structures existantes (ex. : Hybrid CoE, ENISA).

- En garantissant la transparence : Le Conseil « Affaires générales » peut associer le Parlement européen et les parlements nationaux aux décisions stratégiques, comme le prévoit le Traité de Lisbonne (article 12 TEU), renforçant ainsi la légitimité démocratique des mesures adoptées.

Le Comité politique et de sécurité (COPS), qui prépare les travaux, a déjà montré son utilité pour coordonner les réponses aux crises (ex. : évacuations en Afghanistan en 2021). Étendre son mandat à la résilience civile permettrait une réaction plus rapide aux menaces hybrides.

Le Conseil « Affaires générales » est le seul organe à réunir trois acteurs clés : la Commission (représentée par les commissaires compétents), qui propose les textes législatifs et gère les fonds européens ; les États membres (représentés par leurs ministres), qui définissent les priorités politiques et mettent en œuvre les décisions ; et le Parlement (via des réunions conjointes), qui valide les budgets et contrôle l'action de la Commission.

<sup>[2]</sup> C'est aussi le rôle des parlements nationaux de veiller à la subsidiarité en application du Protocole n° 2.

Cette triple légitimité en fait l'instance idéale pour :

1. Négocier les budgets. Par exemple, réallouer une partie des 440 milliards de dépenses militaires vers la résilience civile.
2. Superviser les agences européennes. Il pourrait coordonner le travail de l'AER, du CECH, du Hybrid CoE, de l'ENISA et de l'ECDC, évitant ainsi les doublons et les lacunes dans la réponse aux crises.
3. Impliquer les régions et les villes. En associant le Comité des régions à ses travaux, les « 1 000 villes » résilientes proposées pourraient bénéficier d'un soutien politique et financier accru.

Lors de la crise migratoire de 2015-2016, le Conseil « Affaires générales » avait joué un rôle crucial pour négocier le pacte UE-Turquie et le fonds fiduciaire pour l'Afrique, montrant sa capacité à trouver des solutions pragmatiques en période de crise.

Pour qu'il puisse pleinement jouer ce rôle, trois réformes sont nécessaires :

1. Élargir son mandat :

- Ajouter la résilience civile à son ordre du jour permanent, aux côtés des affaires institutionnelles et de la préparation des réunions du Conseil européen.
- Créer un groupe de travail permanent sur les menaces hybrides, composé de représentants des États membres, de la Commission, du Parlement européen et d'experts indépendants.

2. Renforcer ses moyens :

- Doter le Secrétariat général du Conseil d'une unité dédiée à la résilience, chargée d'analyser les vulnérabilités et de proposer des scénarios de réponse, en lien étroit avec les agences compétentes.
- Augmenter les ressources du COPS pour qu'il puisse traiter les crises civiles (ex. : cyberattaques sur les hôpitaux) aussi bien que les crises militaires.

3. Associer les acteurs clés :

- Organiser des réunions conjointes avec le Conseil "Affaires étrangères" pour lier défense et résilience civile, comme le demande le Parlement européen.
- Impliquer les parlements nationaux via des conférences interparlementaires sur les enjeux de sécurité globale, renforçant ainsi la légitimité démocratique des décisions.

En renforçant son rôle, l'Union pourrait enfin opérationnaliser les six fonctions stratégiques et surmonter les blocages institutionnels qui entravent sa capacité à répondre aux défis contemporains. L'étape suivante consiste à ancrer ces réformes dans les traités pour garantir leur pérennité et leur efficacité.

## V. ÉVITER LES PIÈGES : ÉQUILIBRER SÉCURITÉ ET RÉSILIENCE

Trois principes doivent guider son action :

1. Rééquilibrer progressivement les budgets en vue d'atteindre la cible suivante : 1 € pour la résilience et 1 € pour la défense, soit 440 milliards € supplémentaires pour la résilience civile.
2. Développer une autonomie stratégique : Investir dans les drones, satellites et cyberdéfense européenne, constituer des stocks stratégiques dans les secteurs dont les vulnérabilités ont été clairement établies et assurer la résilience des chaînes d'approvisionnement en les diversifiant plutôt que de dépendre des États-Unis ou de la Chine.
3. Impliquer les citoyens et les collectivités locales.

\*\*\*

L'Union européenne doit choisir entre deux attitudes :

- Continuer sur la voie actuelle, avec une polarisation militaire qui risque de saper la cohésion européenne et d'aggraver les vulnérabilités civiles.
- Adopter une doctrine globale, combinant sécurité militaire, sécurité nationale et résilience civile, pour construire une Europe souveraine, stable et prospère.

La révision de la Stratégie européenne de sécurité constitue une opportunité historique pour clarifier l'ambition de l'Union européenne en matière de sécurité et de résilience. Ses citoyens, ses partenaires, ses concurrents, ses alliés et désormais ses ennemis, déclarés ou non, la jugeront sur sa capacité à devenir durablement ce pôle de stabilité, de sécurité, de

prospérité et de puissance que ses dirigeants ne cessent de proclamer. Elle ne manque ni d'outils, ni de ressources. Ce qui lui manque, c'est une volonté politique commune et une vision stratégique partagée qui se traduisent concrètement dans des politiques, des mesures et des instruments appropriés. Le temps presse : les crises hybrides ne l'attendent pas.

---

**Patrice Cardot**

Retraité du haut appareil d'État en charge  
des questions européennes

*Note méthodologique : Les chiffres et estimations présentés dans ce document s'appuient sur des données fragmentaires issues de rapports institutionnels (Commission européenne, Hybrid CoE, ENISA) et d'extrapolations logiques pour illustrer les déséquilibres structurels entre défense et résilience. Une analyse plus approfondie, fondée sur des audits complets des budgets nationaux et européens, serait nécessaire pour affiner ces évaluations.*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
**[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)**

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.  
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.