



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE

{SWD(2017) 226 final}
{SWD(2017) 227 final}

1. Introduction

L'UE et ses États membres ont mis en place un cadre solide destiné à guider l'action extérieure de l'Union, fondée sur l'article 21 du traité et la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne¹ (la «stratégie globale de l'UE») et découlant des engagements qu'ils ont pris aux niveaux mondial et régional. Le défi à présent réside dans la manière de continuer à progresser dans le cadre du programme de transformations à opérer que l'UE s'est elle-même fixé, dans un contexte mondial à la fois plus connecté, plus contesté et plus complexe. La stratégie globale de l'UE voit dans le renforcement de la résilience de l'État et de la société une partie de la réponse à ce défi.

La présente communication conjointe vise à déterminer la manière dont une approche stratégique de la résilience peut renforcer l'incidence de l'action extérieure de l'UE et permettre de continuer à progresser sur la voie de la réalisation des objectifs de l'UE en matière de développement, d'aide humanitaire et de politique étrangère et de sécurité, dans le contexte de fluidité accrue des défis et des risques mondiaux décrit dans la stratégie globale de l'UE. Elle prend acte de la nécessité de passer d'une approche d'endiguement de la crise à une approche non linéaire, à long terme et plus structurelle à l'égard des vulnérabilités, en mettant l'accent sur l'anticipation, la prévention et la préparation.

Elle fait valoir que l'évolution rapide de l'environnement rend nécessaire une approche politique s'appuyant sur une mobilisation cohérente du dialogue politique, les ressources diplomatiques de l'Union et de ses États membres, l'aide de l'UE, ainsi que le dialogue stratégique sectoriel et les initiatives bilatérales. Elle propose également des principes et méthodes de travail en vue de sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur l'expérience engrangée à l'occasion de la mise en œuvre de la communication de la Commission de 2012 sur la résilience², qui continue à guider l'action de l'UE dans ce domaine, ainsi que sur les enseignements tirés de la promotion de la résilience par l'UE lorsqu'il s'est agi de faire face à de complexes enjeux de politique intérieure.

La présente communication conjointe reconnaît également que l'UE n'est pas à l'abri des pressions subies par ses partenaires extérieurs et que la politique extérieure de l'UE peut contribuer au renforcement de la résilience au sein même de l'Union. Dans cet esprit, elle évoque la nécessité d'établir des liens adéquats entre les politiques intérieures et extérieures, notamment en ce qui concerne le programme européen en matière de sécurité.

¹ «Vision partagée, action commune: une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», juin 2016.

² «L'approche de l'UE sur la résilience – Tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire», COM(2012) 586 final du 3.10.2012.

2. Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE

Un cadre d'action ambitieux. Des efforts intenses ont été déployés ces dernières années par l'UE en vue de reconfigurer le cadre de sa politique extérieure en réaction à l'évolution de l'environnement mondial. Ce nouveau cadre inclut notamment des objectifs multilatéraux, tels que le programme de développement durable à l'horizon 2030, l'accord de Paris sur le changement climatique et le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, de même que les engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial, auxquels viennent s'ajouter la politique européenne de voisinage, les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et le consensus européen pour le développement, qui ont fait l'objet de réexamens approfondis par l'UE, ainsi que la détermination d'un nouveau degré d'ambition pour la politique de sécurité et de défense de l'UE. La déclaration de Rome a reconfirmé la volonté de l'UE de jouer un rôle accru sur la scène internationale.

Un contexte de fluidité accrue des défis et des risques mondiaux. L'UE mettra en œuvre la présente stratégie dans le cadre d'un monde caractérisé par des changements sans cesse plus rapides et par des pressions toujours plus perturbantes exercées sur les États, les sociétés, les communautés et les personnes. Marquées par une accélération sans précédent de la mondialisation, les pressions vont des défis liés à la démographie, au changement climatique, à l'environnement ou aux migrations, que les États pris séparément ne sont pas en mesure de relever seuls, aux chocs économiques, à l'érosion de la cohésion sociale due à la faiblesse des institutions et à la médiocrité de la gouvernance, aux conflits et à l'extrémisme violent, en passant par l'action de puissances extérieures visant à déstabiliser ceux qu'ils perçoivent comme des adversaires. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est constamment menacé. Il existe, qui plus est, nombre de besoins non satisfaits en matière humanitaire et de développement.

La vulnérabilité et la fragilité chroniques des pays du grand voisinage de l'Europe exacerbent l'incidence de ces pressions. Elles entravent le développement de régions entières et menacent de s'étendre au-delà de leurs frontières.

Encourager la résilience pour continuer à progresser. La communication de 2012 de la Commission relative à l'approche de l'UE sur la résilience définit celle-ci comme «la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à récupérer rapidement à la suite de crises et de chocs». La stratégie globale de l'UE élargit encore la définition de ce concept. Elle parle de la résilience comme d'«une notion large qui englobe tous les individus et la société dans son ensemble» reposant sur «la démocratie, la confiance dans les institutions, et le développement durable, ainsi que sur la capacité à se réformer». Le soutien à la résilience à tous les niveaux fait également partie intégrante du nouveau consensus européen pour le développement.

L'approche stratégique de la résilience de l'UE vise à atteindre durablement l'ensemble d'objectifs ambitieux fixés pour l'action extérieure de l'UE et décrits ci-dessus, en renforçant:

- l'adaptabilité des États, des sociétés, des communautés et des personnes aux pressions politiques, économiques, environnementales, démographiques ou sociales, de

manière à poursuivre les progrès dans la réalisation des objectifs de développement nationaux;

- la capacité d'un État, face à de fortes pressions, à constituer, maintenir ou rétablir ses fonctions essentielles, de même que la cohésion sociale et politique de base, de manière à garantir le respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à favoriser la sécurité et des progrès pour tous sur le long terme;
- la capacité des sociétés, des communautés et des personnes à tirer parti des possibilités et à gérer les risques de manière pacifique et stable et à constituer, maintenir ou rétablir leurs moyens de subsistance en présence de très fortes pressions.

Les dix principales considérations énoncées en annexe inventorier certaines des grandes connaissances méthodologiques qui façonneront ces travaux.

3. Mettre en œuvre une approche stratégique de la résilience

Les travaux se poursuivront en suivant trois axes liés:

- élargir la contribution que l'action extérieure de l'UE peut apporter au renforcement de la résilience des pays partenaires et de leurs citoyens en consolidant et en tenant les engagements actuels en matière de résilience;
- enrichir le dialogue politique sectoriel avec les pays partenaires en s'appuyant sur l'expérience de l'UE en matière de promotion de la résilience dans sa politique intérieure, d'une part, et sur sa base de recherche, d'autre part;
- faire en sorte que la politique extérieure de l'UE contribue efficacement à la résilience au sein de l'Union.

Ces travaux se fonderont sur l'engagement de l'UE en faveur de la démocratie, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3.1 Élargir la contribution que l'action extérieure de l'UE peut apporter au renforcement de la résilience des pays partenaires aux niveaux de l'État, de la société et des communautés

L'UE continuera de mettre en œuvre le plan d'action 2013-2020 en faveur de la résilience, guidée en cela par les conclusions du Conseil de 2013 sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience. Son approche de la résilience sera toutefois élargie, de manière à englober la résilience de l'État, de la société et des communautés, en tenant compte du nouveau consensus européen pour le développement. Elle mettra davantage l'accent sur la résolution des crises prolongées, les risques de conflit violent et d'autres pressions structurelles incluant la dégradation de l'environnement, le changement climatique, les migrations et les déplacements forcés.

Cette approche sera conforme aux engagements pris par l'UE au titre du programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment celui de «ne laisser personne de côté», et sur la promesse, figurant dans l'objectif de développement durable n° 16, de promouvoir «l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».

La résilience et des sociétés participatives et ouvertes à tous

De nombreux éléments attestent qu'un lien existe entre des sociétés participatives et ouvertes à tous disposant d'institutions responsables, transparentes et démocratiques, d'une part, et le développement durable et la prévention des conflits violents, d'autre part. À l'inverse, les insuffisances en matière de gouvernance, de démocratie, de droits de l'homme et d'état de droit ainsi que d'égalité hommes-femmes, la corruption ou encore la diminution de l'espace disponible pour la participation de la population et de la société civile, représentent un obstacle majeur à l'efficacité des efforts de développement de toute société. La qualité de la gouvernance et de l'administration publique détermine la performance d'un pays dans tous les domaines des politiques publiques et conditionne la prospérité économique, la cohésion sociale et territoriale et la croissance durable. Les sociétés résilientes s'appuient sur un développement socioéconomique durable et équilibré, qui anticipe, en les combattant, les inégalités et vulnérabilités socioéconomiques et leurs causes profondes. Cette interprétation est au cœur de l'approche de l'UE à l'égard de la résilience de l'État et des sociétés.

L'UE devrait:

- *continuer d'appuyer les efforts nationaux, adaptés aux besoins et au contexte de chaque société, pour construire des États démocratiques durables ainsi que des institutions responsables et transparentes, réformer le secteur de la sécurité, renforcer l'état de droit, parvenir à une croissance et un marché de l'emploi inclusifs et reposant sur une assise large, ainsi qu'à un processus décisionnel participatif et un accès public à l'information. Une attention particulière sera accordée à la participation des administrations locales, des communautés et des parties prenantes de la société civile.*

La résilience en pratique – Renforcer la résilience dans une situation de post-conflit: le cas du Nigeria

La lutte contre les vulnérabilités et les fragilités en Afrique est une priorité mondiale qui appelle une action collective de la part de toutes les parties prenantes en vue de relever les défis interdépendants que constituent la pauvreté, les inégalités, les conflits, l'extrémisme violent et les menaces pesant sur le climat. Les crises prolongées que connaît la région ont également des conséquences importantes pour l'UE.

La réponse de l'UE à la crise qui frappe le nord du Nigeria est un exemple d'approche conjointe en matière de résilience fondée sur une analyse commune (menée avec la Banque mondiale et les Nations unies) et une planification stratégique conjointe. Un ensemble important de mesures d'aide visera à renforcer la résilience des personnes victimes de conflits et à entamer la reconstruction dans le nord-est du Nigeria. Partant de la réaction d'urgence existante, cet ensemble de mesures a pour objectif de passer progressivement à des opérations de relèvement et de réhabilitation, en recourant à la fois à des fonds humanitaires et à des fonds de développement.

La résilience en pratique – Résilience et soutien à nos partenaires dans le cadre des cinq principes directeurs de l'UE à l'égard de la Russie

La résilience interne de l'Union fait partie intégrante de notre politique extérieure à l'égard de la Russie. Les cinq principes directeurs adoptés par le Conseil des affaires étrangères en mars 2016 reconnaissent la nécessité de consolider l'engagement vis-à-vis d'un voisinage s'étendant jusqu'à l'Asie centrale. Ils évoquent aussi la nécessité de renforcer la résilience de l'UE, en particulier en matière de sécurité énergétique, de menaces hybrides et de communication stratégique. Ils visent à garantir que l'Union et les pays partenaires appartenant à son voisinage demeurent libres de leurs propres choix politiques, diplomatiques et économiques, en réduisant les possibilités de pressions ou de contrainte extérieures.

Résilience économique

La résilience économique est un facteur déterminant de la résilience globale d'un pays, tout en étant étroitement liée à d'autres facettes de la résilience. Le renforcement de la résilience économique passe notamment par l'adoption de politiques macroéconomiques saines. Il impose aussi de tenir compte d'autres facteurs, et notamment de la nécessité de garantir un financement adéquat des infrastructures nécessaires à la prestation de services publics essentiels, de disposer d'une économie plus diversifiée, bénéficiant d'un approvisionnement énergétique efficient et sûr, et de prévoir des mesures financières d'urgence, ainsi que des mesures garantissant la continuité des activités et la protection des services vitaux et des installations essentielles en cas de chocs.

Si la stabilité macroéconomique est essentielle pour le développement social, les politiques de stabilisation et d'ajustement au niveau macro peuvent engendrer des coûts. De telles pressions peuvent exacerber les injustices et les tensions existantes au sein de la société, surtout lorsqu'elles concernent les plus vulnérables. Il importe que les politiques soient conçues de manière à en atténuer les conséquences. La modernisation des capacités statistiques et de prévision est nécessaire à l'amélioration de la formulation des politiques et de leur contrôle.

La résilience économique impose également que les conditions soient réunies pour une croissance, des investissements et un financement durables et inclusifs. Il est nécessaire en tout premier lieu de disposer d'une économie diversifiée ne dépendant pas trop d'un petit nombre de secteurs ou d'entreprises et bénéficiant d'un environnement propice à la croissance de nouvelles entreprises et notamment de PME. La promotion de l'économie circulaire, qui réduit la dépendance à l'égard des ressources, peut également contribuer à atteindre ce but. En

outre, le fait de doter les travailleurs des compétences nécessaires et de leur donner accès à des formations les aidera à s'adapter aux changements structurels.

L'investissement par des sociétés étrangères peut aider les pays à moderniser leur économie, mais cela doit aller de pair avec des mesures incitant les entreprises multinationales à veiller au respect des droits de l'homme, y compris des droits du travail.

L'UE devrait:

- *aider les pays partenaires à développer une résilience économique étayée par une stabilité macroéconomique et assortie de mesures visant à promouvoir une croissance inclusive et à atténuer les éventuels effets transitoires négatifs sur certaines catégories de la société; une attention particulière devrait être accordée au développement des compétences, à la création d'emplois décents, à la protection sociale et à l'émancipation économique des groupes défavorisés dans ce contexte;*
- *œuvrer avec la Banque européenne d'investissement, d'autres institutions financières internationales (IFI), des organisations commerciales et les partenaires sociaux au renforcement des cadres d'investissement pour la résilience économique et sociale, étayés par un développement économique pour tous, la création d'emplois, la promotion des entreprises et l'accès au financement; le plan d'investissement extérieur proposé devrait être exploité pleinement pour mettre en œuvre cette stratégie.*

Mettre davantage l'accent sur les besoins découlant des crises prolongées

Le niveau des besoins humanitaires liés aux déplacements consécutifs à un conflit violent n'a jamais été aussi élevé. Des régions tout entières sont prises au piège d'une crise prolongée et s'en trouvent fragilisées, les conséquences des catastrophes naturelles chroniques, de la dégradation de l'environnement et des conflits se combinant et s'amplifiant mutuellement. Actuellement, 22 % de la population mondiale, soit 1,6 milliard de personnes³, connaissent des conditions d'existence précaires, un pourcentage qui devrait encore augmenter d'ici à 2030⁴. Outre le nombre grandissant de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire, il est à noter que la durée des périodes pendant lesquelles elles se trouvent dans de telles situations va s'allongeant. La durée moyenne des déplacements est désormais de 17 ans. Les deux tiers de l'aide humanitaire internationale vont désormais aux bénéficiaires de longue durée, conséquence des crises prolongées ou de la survenance de catastrophes récurrentes dans la même région.

³ OCDE(2016), États de fragilité 2016: Comprendre la violence.

⁴ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki Moon, pour le sommet mondial humanitaire de 2016, intitulé «Une seule humanité, des responsabilités partagées».

La division linéaire traditionnelle du travail entre aide humanitaire et coopération au développement a changé consécutivement à cette nouvelle donne. Il y a lieu de lutter plus efficacement contre les fragilités structurelles, aux conséquences socioéconomiques et politiques à court et long termes, afin de mettre un terme aux cycles d'urgences récurrents. Il convient de faire en sorte que le modèle actuel de réaction aux crises de l'UE soit mieux adapté à une situation dans laquelle pauvreté, croissance démographique, changement climatique, urbanisation galopante, course aux ressources limitées, conflits et extrémisme violent déstabilisent des régions entières.

L'UE devrait:

- *accorder la priorité, en la renforçant, à la coopération en matière de crises et de déplacements prolongés entre les acteurs politiques, humanitaires et de développement de l'UE, tout en respectant les différents mandats établis par les traités et les principes humanitaires;*
- *inciter les gouvernements, à l'aide d'un dialogue politique et avec le concours de partenaires de développement, à prendre davantage de responsabilités face aux vulnérabilités chroniques, à renforcer les capacités locales en matière de gestion des risques et à réagir plus rapidement au niveau local;*
- *mobiliser sa capacité d'engagement diplomatique, de dialogue politique sectoriel et de programmation de l'aide de manière cohérente aux fins d'une analyse commune améliorée de l'ensemble des facteurs – dont les risques socioéconomiques, politiques et environnementaux, qui sont autant de sources de vulnérabilité face aux dangers existants.*

La résilience en pratique - Comprendre la dimension hommes-femmes, exemple tiré d'une situation de conflit et de catastrophe

Les études de cas montrent que le changement climatique, les catastrophes et les conflits violents peuvent toucher de manières différentes les hommes et les femmes. Dans toute analyse de la résilience, il convient, de bien comprendre ces facteurs et d'en tenir compte.

Dans certains cas, les catastrophes et les conflits peuvent consolider les normes sociales patriarcales qui restreignent de manière disproportionnée l'égalité d'accès des femmes et des filles aux droits et aux ressources, tout comme elles peuvent redéfinir le rôle des hommes et des femmes et les normes y afférentes.

Les femmes et les filles peuvent également jouer un rôle actif et important en contribuant à la résilience de la société, facteur susceptible de favoriser la paix. Veiller à ce que les femmes et les filles soient bien informées et participent activement aux efforts de consolidation de la paix et de redressement de leur pays n'a pas pour unique conséquence la prise en compte de leurs besoins et capacités spécifiques, mais peut aussi être l'occasion d'un changement social, en

remettant en question la répartition traditionnelle des rôles dévolus aux hommes et aux femmes, ainsi que la discrimination à caractère sexiste. Il s'agit là d'un facteur supplémentaire de résilience sociétale pouvant donner lieu, pour les actions bénéficiant d'une aide de l'UE, à des résultats mieux adaptés et plus durables.

La contribution particulière des femmes au renforcement de la résilience face aux conflits violents au sein des sociétés doit également être pleinement reconnue, de même que le rôle qu'elles jouent dans la participation de leur communauté à la prévention et à la résolution des conflits, ainsi que dans la lutte contre l'extrémisme violent.

Résilience et prévention des conflits violents

Une approche axée sur la résilience visant à prévenir les conflits violents a pour objet d'améliorer les interventions, grâce à une meilleure compréhension des mécanismes conduisant à des conflits violents, et de recenser les capacités endogènes propres à telle ou telle société susceptibles de permettre à certaines communautés de tenir bon face à une dérive vers la violence. Elle peut stimuler les initiatives en faveur de la paix et soutenir les mécanismes de résolution des conflits locaux, en particulier dans les pays dans lesquels l'État peut jouer un rôle ambigu en étant à la fois source d'autorité politique et source de violence et de coercition.

Une telle approche revient aussi à élargir l'éventail des réponses envisagées, en donnant plus d'importance, par exemple, à la contribution de la politique sociale et de l'emploi à la résilience sociétale dans les programmes de redressement national, en s'attachant à garantir l'inclusion sociale dans les modalités de gouvernance pour ce qui est de l'accès aux ressources naturelles, et en renforçant la dimension hommes-femmes (voir l'encadré ci-dessus).

La contribution au renforcement de la résilience apportée par les partenariats de l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) peut aussi être améliorée, conformément aux conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense de mai 2017. Des formations et un renforcement des capacités, de même que la réalisation de travaux dans le cadre de l'initiative de renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement pourraient ainsi être prévus.

Le tout demande à être étayé par une action politique et diplomatique coordonnée de l'UE et de ses États membres.

L'UE devrait:

- *renforcer son action en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix en introduisant une dimension de résilience mettant davantage l'accent sur une analyse commune et un engagement plus complets au niveau des communautés et de l'État et prévoyant, si nécessaire, le déploiement de l'approche intégrée des conflits et des crises définie dans la stratégie globale de l'UE;*

- *donner davantage d'importance, dans sa méthodologie d'évaluation des conflits, aux capacités locales permettant de faire face aux risques et aux facteurs positifs de la résilience au sein d'une communauté, tout en analysant les rapports de force et les pressions extérieures pouvant engendrer une fracture sociétale; tenir davantage compte également du lien entre fragilité environnementale et risque de conflit violent, et intégrer systématiquement les indicateurs climatiques et environnementaux dans les systèmes d'alerte précoce en matière de conflits;*
- *utiliser cette analyse approfondie pour alimenter et consolider les efforts politiques consentis par elle-même et ses États membres en vue de prévenir les conflits, sous la forme d'un dialogue politique, d'une réponse diplomatique collective et d'un engagement auprès de partenaires tels que les Nations unies.*

Résilience, changement climatique et dégradation de l'environnement

Le changement climatique, les catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement sont étroitement liés et ont une incidence considérable sur la résilience des communautés et les systèmes de soutien écologique dont dépend la vie. Ils sont la cause de nombreux conflits de par le monde ou y contribuent.

L'UE devrait:

- *adopter une approche plus large vis-à-vis de ces problématiques et mettre davantage l'accent sur la conservation, la restauration et la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes, ainsi que sur la maintenance des services qu'ils fournissent, tout en poursuivant les travaux en cours sur le renforcement de la résilience à l'égard des événements extrêmes tels que la sécheresse, la famine et les inondations⁵;*
- *lors de l'évaluation de la vulnérabilité, tenir compte non seulement de l'intensité des événements, mais également de leur fréquence et de leur probabilité; pour évaluer la situation et y répondre, prendre en considération les pressions à long terme sur l'environnement, telles que la déforestation et la demande croissante en eau, ainsi que la nécessité d'anticiper les conséquences des catastrophes naturelles et des événements à évolution lente comme la dégradation des sols, l'acidification des océans, l'élévation du niveau de la mer et la fonte des glaciers;*
- *exiger plus systématiquement des évaluations des risques de catastrophe, des évaluations des risques pour l'environnement et des évaluations des risques liés au changement climatique et les intégrer dans des systèmes d'alerte précoce afin de*

⁵ Le rôle crucial que jouent des écosystèmes efficaces et les services qu'ils fournissent est reconnu dans le plan d'action de l'UE pour la nature.

déterminer l'incidence potentielle de risques de catastrophes soudaines et à évolution lente, ainsi que de définir et de mettre en place en priorité des mesures préventives et/ou d'adaptation en ce qui concerne les investissements fondés sur l'analyse du risque, le développement et la planification territoriale et urbaine.

L'UE est également déterminée à collaborer avec les autorités locales afin de renforcer la résilience dans les zones urbaines à croissance rapide, où le manque de planification ou d'investissement dans des mesures visant à atténuer les risques climatiques et géophysiques peut exposer les populations à d'importants dommages économiques et humains en cas de chocs et de crises. Lutter contre les facteurs de risque sous-jacents par des investissements publics et privés basés sur la connaissance des risques s'avère plus rentable qu'une réaction postcatastrophe. Dans ce contexte, l'UE continuera également de s'appuyer sur le dialogue sectoriel en cours concernant l'urbanisation durable avec ses principaux partenaires et les principales institutions, y compris avec les autorités régionales et locales, en vue de renforcer leur résilience et leur capacité d'innovation, conformément aux objectifs du nouveau programme pour les villes.

L'UE devrait:

- *promouvoir le recours à des approches écosystémiques en matière de réduction des risques de catastrophe;*
- *promouvoir le transfert des risques au moyen de mécanismes de financement des risques tels que l'assurance et le crédit d'urgence;*
- *collaborer avec les autorités locales en vue de mettre en place des systèmes de gouvernance qui favorisent la résilience face au changement climatique ainsi que la gestion durable des ressources naturelles.*

Cette action s'accompagnera d'un dialogue politique renforcé de l'UE, notamment dans le cadre du réseau de diplomatie écologique, des groupes de travail du G7 sur le climat et la fragilité, du partenariat InsuResilience du G7 et de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. L'UE devrait aussi mener des actions dans d'autres enceintes compétentes, y compris les Nations unies et les accords multilatéraux sur l'environnement pertinents, afin de sensibiliser ses partenaires à l'incidence qu'a l'environnement sur la stabilité et la sécurité.

Résilience, migration et déplacements forcés

Le programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît la contribution positive des migrants à une croissance inclusive et au développement durable. Il prend également en compte les vulnérabilités et les besoins des personnes déplacées de force. Des politiques

migratoires bien conçues peuvent renforcer la résilience économique tant dans les pays d'accueil que dans les communautés d'origine. Par ailleurs, au niveau individuel, la migration et l'exode peuvent constituer une stratégie d'adaptation légitime à de graves chocs extérieurs. Toutefois, c'est souvent dans certaines des parties les plus pauvres du monde que les pressions migratoires soudaines, soutenues ou à grande échelle, notamment celles résultant de déplacements forcés, sont les plus fortes, mettant les mécanismes d'adaptation, déjà fragiles, à rude épreuve. C'est tout particulièrement le cas en Afrique subsaharienne. L'Europe peut également s'attendre à rester une destination pour bon nombre de migrants, ce qui aura une incidence non seulement sur l'UE, mais également sur les pays de transit de sa périphérie géographique.

Pour mettre en place une approche de la migration axée sur la résilience, il convient de concevoir des politiques qui prennent en compte la manière dont les flux migratoires répondent à l'interaction complexe entre la démographie, les faiblesses institutionnelles et démocratiques, les déséquilibres économiques et sociaux, les conflits violents, la dégradation de l'environnement et le changement climatique, ainsi que de continuer à investir dans une base factuelle solide pour l'élaboration de politiques et de procéder à des investissements rapides en réaction.

L'UE devrait s'employer à développer davantage les aspects essentiels suivants d'une approche de la migration et des déplacements forcés axée sur la résilience:

- *veiller à ce que l'action en matière de migration fasse partie intégrante de nos relations politiques globales avec les pays partenaires et soit fondée sur les principes d'appropriation, de responsabilité partagée et de plein respect du droit humanitaire et du droit des réfugiés, ainsi que des obligations en matière de droits de l'homme, notamment pour ce qui est du droit à la protection;*
- *lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière, dont certaines sont solidement enracinées, notamment la pauvreté, les inégalités, la croissance démographique, l'absence d'emploi, d'éducation et de perspectives économiques, l'instabilité, les conflits, le changement climatique et la dégradation de l'environnement, ainsi que les conséquences à long terme des déplacements forcés;*
- *favoriser l'autonomie et permettre aux personnes déplacées de vivre dans la dignité, y compris en apportant une contribution à leur communauté d'accueil⁶. Pour cela, il y a lieu d'adopter une nouvelle approche à l'égard des personnes déplacées de force et de leurs communautés d'accueil, axée sur les personnes et le développement, qui favorise l'accès à l'éducation, au logement, à un emploi décent, aux moyens de subsistance et aux services et vise à mettre un terme à la dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire;*

⁶ Communication de la Commission intitulée «Vivre dignement: de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie – Les déplacements forcés et le développement» [COM(2016) 234 final].

- *lutter contre les réseaux de passeurs et les réseaux de criminalité organisée qui exploitent les migrants et les réfugiés et tenir compte de la dimension hommes-femmes dans la lutte contre les formes spécifiques de violence dont ces derniers sont victimes;*
- *soutenir les communautés d'accueil. L'UE devrait soutenir davantage des initiatives ciblées visant à améliorer les compétences linguistiques et professionnelles et l'accès aux services et au marché du travail, à favoriser un enseignement ouvert à tous et les échanges interculturels, ainsi qu'à promouvoir des campagnes de sensibilisation à l'intention tant des communautés d'accueil que des migrants;*
- *renforcer la base factuelle des interventions, notamment en accordant une attention particulière aux déplacements forcés, aux causes de la migration et à la coopération avec les pays tiers au titre du programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation.*

La résilience en pratique – Comprendre les facteurs et les liens entre les pressions. Un exemple en matière de migration, d'environnement et de changement climatique

La migration vers l'UE serait fortement influencée par les changements environnementaux et climatiques, bien qu'il soit difficile de distinguer ce facteur des facteurs économiques, démographiques et autres et qu'il ne soit pas souvent mentionné. De nombreux migrants en provenance d'Afrique de l'Ouest ou d'Afrique de l'Est ont d'abord été contraints de quitter leur foyer en raison de la désertification et de la dégradation des sols, contribuant ainsi à l'exode rural en Afrique, dû en grande partie à des perturbations des systèmes agricoles liées à l'environnement.

Les effets des catastrophes naturelles sont amplifiés par l'évolution économique et démographique et par l'urbanisation rapide. Par conséquent, les villes africaines sont souvent dépassées face à une forte croissance de la population et ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de leurs habitants en matière d'emploi, de logement ou de services de base. Des études récentes ont montré que les migrants se rassemblent généralement dans des implantations sauvages situées en périphérie des grandes villes africaines, comme par exemple à Accra, où plus de 90 % des ménages de migrants vivent dans un dénuement extrême, dans une zone sans accès à l'eau courante.

3.2 Renforcer la résilience au moyen du dialogue stratégique et des initiatives bilatérales

L'UE recourt de plus en plus à une approche axée sur la résilience pour supprimer les cloisonnements lorsqu'il s'agit de faire face à de complexes enjeux de politique intérieure allant de la politique économique à l'adaptation au changement climatique en passant par la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Elle a également investi massivement dans la recherche afin de disposer d'une base factuelle solide pour cette approche et a élaboré une série d'outils analytiques pour soutenir la mise en œuvre des politiques. Les dimensions

nationale et internationale de la réponse à la plupart de ces défis sont étroitement liées (voir l'encadré ci-dessous), ce qui nous permet d'enrichir le dialogue stratégique avec les pays partenaires en apportant les enseignements tirés de l'expérience de l'UE en matière de politique intérieure. Le dialogue stratégique est un processus réciproque et l'UE a elle aussi beaucoup à apprendre de ses partenaires à cet égard.

L'UE devrait:

- *s'appuyer sur son expérience technique en matière de renforcement de la résilience dans le cadre de ses politiques intérieures pour renforcer le dialogue stratégique sectoriel et les initiatives au niveau bilatéral, ainsi que s'employer à élargir la contribution des agences spécialisées de l'UE à ces actions;*
- *veiller à ce que les bonnes pratiques et les normes de l'UE soient intégrées dans les instruments multilatéraux et les cadres stratégiques pertinents, y compris l'OIT, l'OMS et le G20;*
- *favoriser la mise en place d'une base de connaissances internationale partagée en matière de résilience en associant les pays tiers à la recherche et à l'innovation dans ce domaine au titre du programme Horizon 2020, ainsi que partager et mettre en œuvre les résultats dans le cadre de notre coopération internationale.*

La résilience en pratique – Établir des liens entre les actions menées par l'UE dans le cadre de ses politiques intérieures et extérieures

Protection des infrastructures critiques - La notion de résilience est intégrée dans le programme européen de protection des infrastructures critiques depuis 2013, ce qui a conduit à l'élaboration de méthodes d'évaluation des risques et à des recherches en la matière qui guident la coopération avec un certain nombre de pays tiers dont l'Ukraine. Cette notion a encore été développée dans la proposition de règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz, qui comprend des dispositions relatives aux risques liés aux pays tiers, dont l'inclusion de mesures transfrontières efficaces dans les plans d'action d'urgence et préventifs au niveau national. Une approche analogue est adoptée dans le secteur de l'électricité.

Sécurité énergétique - La politique de l'UE en matière de sécurité de l'approvisionnement en énergie rattache la notion d'une union de l'énergie résiliente à la sécurité énergétique à l'échelle mondiale et à la politique de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique⁷, notamment pour ce qui est de renforcer la sécurité énergétique des pays partenaires en accélérant la transition énergétique mondiale vers des économies et des sociétés neutres en carbone et en améliorant l'efficacité énergétique. La diplomatie européenne en matière d'énergie et de climat vise à promouvoir cette approche.

⁷ «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique» [COM(2015) 80 du 25.2.2015].

Adaptation au changement climatique - La stratégie de 2013 en matière d'adaptation au changement climatique favorise la résilience au moyen de stratégies d'adaptation globales aux niveaux national et municipal et porte sur des secteurs vulnérables tels que l'agriculture, la pêche et les infrastructures critiques. Elle fait actuellement l'objet d'une évaluation et l'expérience acquise au sein de l'UE est partagée avec ses partenaires extérieurs.

Protection civile – Le mécanisme de protection civile de l'Union contribue à la résilience en améliorant l'efficacité de la prévention des catastrophes naturelles et d'origine humaine ainsi que de la préparation et de la réaction à celles-ci au sein de l'UE, dans les pays voisins et au-delà. Il favorise l'élaboration d'évaluations des risques et le financement d'actions de prévention et de préparation, de formations et d'exercices.

Résilience économique - L'UE contribue aux travaux en cours au G20 visant à renforcer les capacités à parvenir à une croissance durable face aux pressions et aux risques liés à des défis structurels, ainsi qu'à éviter l'accumulation excessive de risques, de déséquilibres et de vulnérabilités face aux chocs. Bien qu'ils n'établissent pas d'obligations contraignantes, ces travaux ont abouti à un cadre conceptuel utile à l'élaboration de politiques. En outre, conformément à la stratégie globale de l'UE, cette dernière met en place une diplomatie économique européenne plus intégrée destinée à favoriser la croissance et l'emploi tant dans les pays tiers qu'au sein de l'UE, en encourageant une participation et un engagement accru du secteur privé européen dans nos pays partenaires.

Emploi - L'UE soutient l'élaboration d'une recommandation sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience dans le cadre de la Conférence internationale du travail. Cette recommandation fournira des orientations aux gouvernements sur des politiques sociales et de l'emploi ciblées associant l'aide humanitaire et le développement à plus long terme.

Risques sanitaires mondiaux - L'UE a reconnu que les grandes menaces pour la santé humaine et animale telles qu'Ebola, la grippe aviaire, la résistance aux agents antimicrobiens et la peste porcine africaine constituent une menace non seulement pour la résilience des systèmes de santé, mais également pour la résilience économique et sociétale. D'ici à 2050, les infections résistantes aux médicaments pourraient causer à l'échelon mondial des préjudices économiques égaux à ceux de la crise financière de 2008⁸. La réaction de l'UE a été de mettre en place des capacités nationales pour anticiper les épidémies graves et prolongées et pour y répondre, tout en renforçant la coopération internationale, notamment avec l'OMS. L'UE a investi dans des projets de recherche et d'innovation afin d'améliorer la détection précoce et la surveillance et d'élaborer les contre-mesures médicales adéquates. Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement ainsi que la pollution atmosphérique sont également reconnus comme étant des menaces importantes pour la santé auxquelles l'UE fait face activement.

Recherche - L'UE s'emploie déjà, dans le cadre du programme Horizon 2020, à développer une base factuelle solide pour contribuer à notre action de renforcement de la résilience. Elle finance des travaux sur la résilience ayant trait à la sécurité, aux idéologies radicales, à l'économie, aux sciences sociales, à l'eau et à la sécurité alimentaire, ainsi qu'aux défis posés

⁸ Données de la Banque mondiale.

par la migration et les déplacements forcés à grande échelle, en grande partie en collaboration avec les pays partenaires⁹. Des services spécialisés tels que le centre de connaissances en matière de migration et de démographie relevant de la Commission complètent la base factuelle, tandis que des indices mesurant les risques, fondés sur la recherche, comme l'indice mondial de risque de conflit et l'indice de gestion des risques, servent de base aux décisions en matière de prévention, de préparation et de réaction.

La résilience en pratique - Favoriser une approche stratégique de la résilience dans les pays voisins de l'UE

La stratégie globale de l'UE met particulièrement l'accent sur la résilience dans les pays voisins de l'UE, ce qui témoigne des engagements politiques particuliers pris dans le cadre du processus d'adhésion et de la politique de voisinage de l'UE, de la forte intégration de nos économies et sociétés, des interdépendances entre nos intérêts généraux en matière de sécurité, ainsi que de l'exposition de certains de nos pays voisins à des rivalités géopolitiques.

Un processus d'adhésion crédible fondé sur une conditionnalité rigoureuse et équitable apporte l'assise politique nécessaire pour renforcer la résilience au niveau de l'État et de la société dans les pays des Balkans occidentaux et en Turquie. Le principe de la «priorité aux fondamentaux», axé sur l'état de droit, les droits de l'homme et les droits fondamentaux, les institutions démocratiques, y compris la réforme de l'administration publique, ainsi que les réformes économiques et la compétitivité, est au cœur de ce processus.

Le réexamen de la politique européenne de voisinage (PEV) de 2015 a été étroitement coordonné avec les travaux sur la stratégie globale de l'UE et ses quatre priorités¹⁰ prennent déjà largement en compte la réflexion sur la résilience figurant dans la stratégie. La poursuite de ce réexamen constituera dès lors une partie majeure de nos travaux sur le renforcement de la résilience dans la région¹¹.

La PEV a pour objectif de parvenir à une transformation sociale, économique et politique à long terme, qui requiert le renforcement des capacités institutionnelles, une collaboration à différents niveaux de la société civile et avec les autorités locales et régionales et le pouvoir central, la lutte contre les intérêts bien établis des élites autoritaires et les discours sectaires et la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité.

Notre coopération en matière de politique de sécurité est fondée sur l'élaboration d'une compréhension commune des intérêts et des risques. C'est tout particulièrement le cas dans le

⁹ On peut citer à titre d'exemple le partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne 2018-2028 (PRIMA), qui vise à mettre en place des solutions innovantes pour une gestion de l'eau et une production alimentaire durables, ainsi que le partenariat UE-Afrique de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture durable.

¹⁰ La bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme; le développement économique; la dimension de sécurité; les migrations et la mobilité.

¹¹ Voir le rapport conjoint sur la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage [JOIN(2017) 18 final of 18.5.2017].

cadre de nos travaux sur la prévention des conflits violents, de la radicalisation et de l'extrémisme et de ceux visant à renforcer la cybersécurité et la résilience face aux menaces hybrides.

Un aspect important de notre approche axée sur la résilience est le renforcement des liens entre nos actions dans la région et celles menées au-delà. Par exemple, nos travaux en matière d'énergie, de transport et de connectivité relient les pays du voisinage oriental et méridional de l'Union, l'Iran et l'Asie centrale; le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière sur l'ensemble du continent; et le fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne vient en aide aux réfugiés syriens et aux communautés d'accueil dans les pays du voisinage et en Turquie.

Un certain nombre d'outils essentiels viennent étayer notre approche stratégique destinée à renforcer la résilience dans la région: l'établissement d'un dialogue avec les partenaires au niveau local et au niveau de l'État, une collaboration accrue avec les États membres, les pays partenaires et les parties prenantes nationales et internationales afin d'accroître l'appropriation, une plus grande souplesse en ce qui concerne les financements, des relations davantage taillées sur mesure et différenciées avec les partenaires, ainsi qu'une meilleure diplomatie publique et une meilleure communication. Une approche politique fondée sur de nouvelles priorités de partenariat définies d'un commun accord ou sur des programmes d'association révisés, reposant sur une évaluation claire des priorités communes à moyen terme ainsi que sur un engagement à respecter les droits de l'homme et les droits fondamentaux, est au cœur de ce processus.

3.3 La résilience et la sécurité de l'UE

Dans le cadre de la stratégie globale de l'UE, la paix et la sécurité sont indissociables d'un développement durable et inclusif ainsi que du respect des normes mondiales et des systèmes internationaux fondés sur des règles. La promotion de ce programme demeure un élément essentiel de l'action extérieure de l'UE. Toutefois, la stratégie globale reconnaît également que l'UE et ses États membres sont soumis à bon nombre des pressions structurelles qui mettent à l'épreuve la résilience et révèlent les vulnérabilités de nos pays partenaires. C'est la raison pour laquelle la protection de l'UE y est définie comme l'une des tâches principales qui nous attend. Le renforcement de la résilience de nos pays voisins est un des éléments de réponse. Cependant, la politique extérieure de l'UE, notamment dans le cadre de la PSDC, a également un rôle à jouer en contribuant directement à la résilience à l'intérieur de nos frontières, à un moment où l'Union a plus que jamais la responsabilité de contribuer à la sécurité de ses citoyens. Il faut, pour cela, une meilleure détection des pressions et des menaces extérieures, associée à la mise en place de mécanismes adéquats pour garantir une réponse politique appropriée.

La résilience est aussi au cœur des travaux de l'UE sur l'union de la sécurité, dans le cadre desquels celle-ci aborde également la question des acteurs non étatiques extérieurs. Dans son programme européen en matière de sécurité d'avril 2015, la Commission a mis l'accent sur deux grands piliers: la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, et le renforcement des défenses de l'Union et de la résilience.

Le défi consiste à présent à intégrer les dimensions de sécurité intérieure et extérieure de la politique de l'UE de manière à les renforcer mutuellement, à augmenter de manière effective le coût des actions coercitives menées par des acteurs extérieurs et à permettre à l'Union d'anticiper et de prendre des mesures opérationnelles et politiques précoces en réponse à d'autres types de pressions.

L'action de l'UE continuera de relever de six grands domaines d'intervention concrets à cet égard:

- **Résilience face aux menaces hybrides.** En s'appuyant sur le cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, l'UE aura pour objectif central de renforcer la protection des infrastructures critiques tout en diversifiant les sources et les fournisseurs d'énergie et en renforçant les capacités de défense. La priorité sera accordée à la mise en place d'une coopération opérationnelle efficace et d'une communication sécurisée entre les États membres, ainsi qu'à la collaboration avec les acteurs provenant de tous les secteurs concernés, en recourant à des outils communs. La coopération avec les pays tiers, en particulier dans le voisinage de l'UE, sera renforcée.
- **Cybersécurité.** L'utilisation malveillante des technologies de l'information et de la communication (TIC) peut porter atteinte à la résilience tant économique que sociétale. Les cybermenaces ont des répercussions sur la sûreté et la sécurité et peuvent porter un grand préjudice à l'économie. Pour y répondre, un programme normatif et un programme opérationnel seront menés. Les travaux se poursuivront, conformément aux efforts déployés par les Nations unies, en vue d'instaurer un consensus international concernant la lutte contre l'utilisation malveillante des TIC dans tout type de services essentiels ou contre ces services, quels que soient la source, le motif, la nature ou l'origine géographique de celle-ci. Parallèlement, l'UE s'emploie à promouvoir la résilience des services essentiels tant sur le plan interne¹² qu'au niveau international et elle renforcera sa coopération transfrontière en la matière¹³.
- **Communication stratégique.** L'UE et certains de ses pays partenaires sont la cible d'actions de désinformation de la part d'acteurs extérieurs, qui font partie de stratégies concertées visant à discréditer les systèmes politiques et sociaux essentiels à notre identité, à notre sécurité et à notre stabilité. Pour réagir à cette situation, les mesures destinées à accroître la résilience des citoyens face à la désinformation hostile seront

¹² Par exemple, la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, la communication COM(2016) 410 finals et le réexamen de la stratégie de l'UE de 2013 en matière de cybersécurité prévu pour septembre 2017.

¹³ Y compris la coopération avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE pour travailler à une meilleure cybersécurité en ce qui concerne les objets connectés, comme annoncé dans la communication sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique numérique [COM(2017) 228 final du 10.5.2017].

développées plus avant, en menant des actions de sensibilisation, en soutenant une plus grande pluralité et un plus grand professionnalisme des médias, ainsi qu'en diffusant des discours positifs et des messages factuels.

L'Union devrait allouer plus de ressources à la task force East StratCom et intensifier sa coopération avec les institutions de l'UE, les États membres et les partenaires qui partagent ses valeurs. Une approche et une coopération stratégiques à plus long terme vis-à-vis des pays du partenariat oriental continueront d'être développées, en se concentrant sur les échanges interpersonnels et sur la collaboration avec les réseaux de la société civile existants qui représentent déjà une source de résilience au niveau local. Une approche similaire sera poursuivie dans les Balkans occidentaux et en Turquie, avec une équipe renforcée chargée de gérer la communication stratégique dans les pays candidats et candidats potentiels.

L'UE devrait également élaborer une stratégie de sensibilisation à l'égard du monde arabe, visant à contrer la propagande terroriste et l'utilisation de l'internet à des fins de radicalisation, ainsi qu'à promouvoir les droits de l'homme et les droits fondamentaux.

- Les actions destinées à renforcer la résilience de l'État et de la société décrites ci-dessus sont au cœur de l'approche de l'UE en matière de **lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent**. La prévention de la radicalisation requiert la mise en place d'une stratégie soigneusement adaptée qui répond aux différents facteurs de violence. Il est essentiel d'améliorer les cadres juridiques et de disposer d'institutions efficaces pour détecter, arrêter et démanteler les organisations terroristes et leurs sources de financement. Toutefois, pour obtenir l'effet escompté, ces actions devront aller de pair avec la protection des droits et de l'espace civique qui contribue à créer des sociétés stables et pacifiques, moins réceptives aux messages de l'extrémisme violent. Dans son dialogue sur la lutte contre le terrorisme, l'UE encouragera les pays partenaires à traiter cette question dans toutes les politiques pertinentes et non uniquement sur le plan de la sécurité. Il s'agit notamment de veiller à ce que les acteurs locaux puissent détecter les signes avant-coureurs de la radicalisation, y compris de la radicalisation en ligne, et y faire face.
- **Renforcer la sécurité des infrastructures de transport critiques.** Le renforcement de la sécurité des infrastructures de transport critiques constitue un élément majeur de la mobilité coopérative, connectée et automatisée qui sous-tend une économie mondiale interconnectée. L'UE devrait renforcer sa coopération avec les pays tiers afin d'atténuer les menaces qui pèsent sur les infrastructures et les services de transport. Elle devrait accroître l'accès à la coopération au niveau des experts, à l'appui du renforcement des capacités, de la mise sur pied de stratégies, d'outils et de réseaux d'information en matière de sensibilisation, ainsi que de l'amélioration du rôle des systèmes policiers et judiciaires.
- **Intensifier la coopération avec l'OTAN et l'OSCE.** L'UE et l'OTAN sont convenues d'un certain nombre de mesures visant à renforcer la résilience dans le cadre de leur action de lutte contre les menaces hybrides. Parmi ces mesures figurent

l'intensification des contacts interservices sur les exigences en matière de résilience, la promotion d'une plus grande cohérence entre le plan de développement des capacités de l'UE et le processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN, ainsi que l'adoption de mesures permettant de déployer des experts sur demande afin d'aider les États membres de l'UE ou les alliés de l'OTAN à renforcer leur résilience, soit au cours de la phase précédant les crises soit en réaction à celles-ci.

Ces travaux ont souligné les interdépendances entre les autorités civiles, l'armée et le secteur privé dans le renforcement de la résilience des États membres face à des actes hostiles d'acteurs étatiques et non étatiques. Ces interdépendances vont de la dépendance de l'armée vis-à-vis des capacités civiles sur le plan de la logistique et des télécommunications à la dépendance des autorités civiles vis-à-vis des capacités militaires pour ce qui est de la gestion d'événements déstabilisants touchant un grand nombre de citoyens. Elles seront examinées afin de présenter des propositions au Conseil relatives à d'éventuels futurs nouveaux axes de travail coordonnés avec l'OTAN.

Les possibilités d'actions de collaboration sur la résilience envisageables avec l'OSCE sont vastes, compte tenu de l'approche globale de l'OSCE en matière de sécurité, qui comprend les dimensions militaire, économique, environnementale et humaine.

4. La voie à suivre — quatre piliers pour l'intégration d'une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE

L'accent mis par la stratégie globale de l'UE sur la résilience révèle un changement important dans la manière dont l'UE gère désormais, dans sa politique extérieure, le risque et l'impact de pressions ou de chocs perturbateurs. Cette stratégie reconnaît que ces pressions et ces chocs font partie intégrante du contexte dans lequel l'UE évolue et qu'ils doivent être pris en compte dans sa manière de travailler, plutôt que d'être perçus comme des exceptions inattendues. Cela suppose un passage progressif de mesures visant à contenir les crises à des mesures prises en amont, s'appuyant sur des stratégies à l'échelle nationale et régionale, à long terme mais néanmoins souples, qui se fondent davantage sur la connaissance des risques et moins sur les instruments disponibles. Il s'ensuit également la nécessité d'accorder une plus grande attention aux facteurs de risque touchant les intérêts de l'UE. En définitive, l'objectif poursuivi est de combiner, efficacement et en amont des crises, le dialogue politique, le dialogue stratégique sectoriel ainsi que l'aide technique et financière.

Cette évolution nécessite une remise à plat de l'analyse des problèmes par l'UE et de sa manière de concevoir des programmes, ainsi que des méthodes d'évaluation de la viabilité de ses interventions. En conséquence, quatre piliers sont proposés pour l'intégration systématique d'une approche de la résilience dans l'action extérieure de l'UE:

- amélioration et partage de l'analyse des risques à l'échelle nationale et régionale afin de mieux orienter la stratégie, le dialogue politique et la programmation de l'aide;

- instauration d’un suivi plus dynamique des pressions extérieures et collaboration avec le Conseil pour garantir une réponse politique et diplomatique plus rapide;
- intégration de l’approche de la résilience dans la programmation et le financement, par l’UE, de l’action extérieure;
- développement d’une politique et d’une pratique internationales en matière de résilience.

4.1 Améliorer l’analyse des risques à l’échelle nationale et régionale

L’UE a accès à une énorme somme d’informations sur les risques, les pressions et les vulnérabilités aux chocs auxquels sont soumis ses pays partenaires. Ces connaissances proviennent des réseaux diplomatiques et de renseignement de l’UE, de sa présence sur le terrain, des compétences en matière de politiques sectorielles qui existent dans les institutions et les États membres, et des mécanismes de suivi des agences de l’UE. Nombreuses sont les procédures d’évaluation des risques qui se chevauchent, correspondant à autant d’angles d’action différents: aide humanitaire, environnement, conflits et économie. Il existe néanmoins des lacunes importantes, par exemple dans notre capacité à prévoir les effets du changement climatique et de facteurs environnementaux ou autres sur les mouvements migratoires. De plus, les analyses ne tiennent souvent pas suffisamment compte des capacités locales de résilience ni de la dynamique positive que celles-ci peuvent susciter. Enfin, les procédures d’évaluation des risques ne permettent pas toujours d’appréhender pleinement l’impact des divers facteurs sur les intérêts de l’UE, que ce soit au niveau politique, sécuritaire ou économique.

Tout en respectant les différents mandats, il importe de rassembler les diverses sources d’information de manière à ce que les décideurs aient une vue d’ensemble des interactions possibles entre les différents facteurs et des répercussions de ceux-ci sur le développement et la stabilité d’un pays ou d’une région, ou sur les objectifs d’un programme.

L’UE devrait:

- *améliorer sa sensibilité aux conflits et combler ses lacunes dans la compréhension des risques (par exemple en mettant en place de meilleurs mécanismes permettant d’évaluer la nature et l’incidence des futurs flux de personnes déplacées et de migrants) ainsi que du lien existant entre les pressions climatiques, la dégradation de l’environnement et les conflits violents;*
- *rationaliser les procédures d’évaluation actuelles de manière à disposer d’une seule évaluation succincte par pays mettant en évidence les facteurs de risque et de résilience pour orienter les différents acteurs de la politique extérieure de l’UE. Cette évaluation unique par pays intégrerait de manière plus systématique et dynamique les informations provenant du réseau diplomatique de l’UE et des acteurs des secteurs humanitaire, de la réaction aux crises et du développement, ainsi que les connaissances spécialisées sur le contexte extérieur que possèdent les directions générales et les agences de l’UE chargées des politiques internes. Elle alimenterait le*

dialogue politique et la conception de programmes d'aide. Elle apporterait une contribution analytique à l'appui des processus décisionnels régissant l'élaboration des stratégies par pays de l'UE, les opérations de la PSDC et la programmation de l'aide extérieure;

- *promouvoir l'analyse conjointe avec les organisations multilatérales partenaires et, au niveau bilatéral, avec des partenaires de développement partageant les mêmes valeurs afin d'agir sur les différentes dimensions de la résilience.*

4.2 Garantir un suivi plus dynamique des pressions extérieures afin de permettre une action rapide

L'UE doit être en mesure de suivre l'évolution des pressions extérieures ayant une incidence sur sa résilience et celle de ses pays partenaires et d'y répondre, tant à court qu'à moyen termes.

L'UE devrait:

- *développer davantage son système d'alerte précoce en matière de conflits en y intégrant des indicateurs de résilience pertinents, qui s'ajouteraient aux facteurs de risque faisant actuellement l'objet d'un suivi. Le système d'alerte précoce tient déjà compte d'indicateurs de risque et de vulnérabilité nombreux et variés, qui portent notamment sur les pressions environnementales, climatiques et démographiques¹⁴, ainsi que d'indicateurs dans le domaine de la gouvernance et des capacités institutionnelles à faire face à ces pressions. Le suivi des indicateurs de résilience pourrait contribuer à repérer le moment où les mécanismes d'adaptation seront dépassés par les pressions qui s'exercent sur eux;*
- *tenir compte de l'importance stratégique de la résilience lors de l'élaboration de son approche intégrée des conflits et des crises externes. L'approche intégrée, telle qu'envisagée dans la stratégie globale de l'UE, étend la portée et l'ambition de l'approche globale et devrait lui succéder au terme du plan d'action relatif à l'approche globale pour la période 2016-2017.*

Le système d'alerte précoce en matière de conflits est destiné avant tout à cerner les facteurs potentiels de conflits violents dans les pays tiers, à un horizon de quatre ans. Il est maintenant proposé de le compléter par des mécanismes axés sur l'identification des pressions extérieures et de leurs conséquences à court terme, qui serviront de base à l'élaboration d'une réponse politique renforcée et rapide de l'UE.

¹⁴ Pour définir ces indicateurs, l'UE se fondera sur les recherches scientifiques menées par le Centre commun de recherche de la Commission européenne, ainsi que sur les recherches financées dans le cadre du programme Horizon 2020.

L'UE devrait:

- *créer un mécanisme léger d'analyse prospective à court terme afin de déterminer l'impact des pressions extérieures sur les intérêts de l'UE à un horizon de trois à six mois. Il s'agira essentiellement de mettre en évidence les pressions extérieures qui pourraient compromettre gravement le processus de développement ou la sécurité d'un pays partenaire, ou qui pourraient avoir des conséquences importantes pour la résilience de l'Union. Lorsque des données sont disponibles, ce mécanisme pourrait aussi fournir une première indication des conséquences éventuelles pour les intérêts généraux de l'Union: perturbations extérieures de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et des chaînes d'approvisionnement essentielles, urgences en matière de santé publique, répercussions des crises sur les citoyens de l'UE à l'étranger ou importants flux migratoires, par exemple¹⁵;*
- *appuyer les efforts déployés dans le domaine de la détection précoce et de la prévention d'atrocités, par les Nations unies notamment, en créant, par exemple, une boîte à outils visant à prévenir ces atrocités.*

Ces deux systèmes seront conçus de manière à renforcer l'efficacité des processus décisionnels en amont d'une crise. Le Conseil et la Commission ont tous deux un rôle essentiel à jouer à cet égard.

Par conséquent,

- *le comité politique et de sécurité (COPS) sera invité à examiner les résultats du mécanisme d'analyse prospective à intervalles réguliers afin de garantir, en temps utile, l'élaboration d'orientations politiques permettant une action rapide;*
- *la présidence sera invitée à examiner la pertinence des informations provenant du mécanisme d'analyse prospective pour d'autres formations compétentes du Conseil, telles que le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI);*

¹⁵ Il pourrait s'agir notamment de données sur les pressions migratoires fournies par les agences relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures, telles que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, et de données provenant du système d'informations anticipées sur les marchandises et de gestion des risques en matière douanière, qui met en évidence certaines menaces pour la sécurité et l'intégrité des chaînes d'approvisionnement internationales et pour des infrastructures essentielles telles que les installations portuaires, les aéroports ou les frontières terrestres.

- *l'UE devrait continuer à concevoir des mécanismes intégrant un élément de flexibilité dans les programmes d'aide afin que des mesures appropriées puissent être prises rapidement lorsque des risques ont été mis en évidence.*

4.3 Intégrer l'approche de la résilience dans la programmation et le financement de l'UE

L'UE se fondera sur l'expérience acquise pour intégrer de manière systématique l'évaluation des facteurs de risque et de résilience dans les processus de programmation et de conception de projets, que ce soit dans les domaines de l'aide humanitaire, de la réaction en cas de crise ou de l'aide au développement, y compris lorsqu'il est fait appel aux fonds fiduciaires de l'Union. Les principaux enseignements à tirer de l'approche de la résilience sont la nécessité d'être en mesure de travailler à plusieurs niveaux (ce qui inclut les initiatives prises au niveau des communautés), la nécessité d'avoir des cycles de programmation à plus long terme (y compris pour la planification de l'aide humanitaire) combinés à une flexibilité à court terme, et la nécessité de disposer de modalités de financement d'urgence permettant de faire face à d'éventuels chocs ou pressions susceptibles d'entraîner des perturbations et de compromettre la réalisation d'objectifs stratégiques à long terme. Ces enseignements devraient être pris en compte dans les processus de programmation conjoints menés avec les États membres, qui continueront d'être encouragés.

L'UE devrait:

- *mettre à jour, lorsqu'il y a lieu, les orientations en matière de programmation, en s'appuyant sur son expérience et sur les travaux méthodologiques d'autres partenaires multilatéraux sur la résilience. Il conviendrait de souligner, dans ces orientations, que l'aide humanitaire et l'aide au développement fournies dans des environnements fragiles doivent tenir compte des risques de conflit afin d'éviter d'éventuelles incidences négatives et d'améliorer l'efficacité des interventions. Des méthodes visant à repérer de tels risques et à y faire face continueront d'être élaborées;*
- *tenir compte, dans les cadres de suivi et d'évaluation des programmes, du fait que le renforcement de la résilience nécessite des interventions à long terme dont la conception et l'identification des indicateurs pertinents se caractérisent par un degré d'innovation et de flexibilité élevé, et relever le défi de recueillir des données qualitatives;*
- *prendre en considération l'approche stratégique de la résilience lors du financement actuel et futur de l'action extérieure de l'Union;*

- *examiner des solutions de financement du risque innovantes et d'un rapport coût/efficacité satisfaisant aux niveaux régional, national et local (crédit de prévention, fonds en cas de catastrophe et assurances, par exemple).*

4.4 Élaborer une politique et une pratique internationale en matière de résilience

L'Union européenne travaille en étroite collaboration avec des partenaires internationaux de premier plan qui ont élaboré leurs propres cadres d'action en matière de résilience, parmi lesquels les Nations unies, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Il est dans l'intérêt de l'UE de développer avec ces organismes une vision et une pratique communes de la résilience et de coopérer avec eux au niveau opérationnel dans la mesure du possible.

L'UE devrait:

- *intensifier la coopération stratégique et pratique avec ses partenaires internationaux afin de partager les résultats des recherches et les connaissances méthodologiques et, dans la mesure du possible, d'harmoniser les approches en matière de résilience et de partager les ensembles de données et les systèmes d'alerte;*
- *coopérer plus étroitement avec les organisations régionales et infrarégionales sur les cadres de résilience, en partageant et en échangeant des éléments de preuve et d'expérience.*

La haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne invitent le Parlement européen et le Conseil à approuver et à soutenir l'approche exposée dans la présente communication conjointe.

Annexe – 10 éléments à prendre en considération pour une approche stratégique de la résilience

À la lumière de l'expérience acquise par l'UE après la communication de 2012 et des enseignements tirés de la vaste procédure de consultation menée lors de l'élaboration de la présente communication, les principaux éléments dont il convient de tenir compte pour garantir une approche stratégique efficace de la résilience sont les suivants:

1. **Le renforcement de la résilience est un moyen, pas une fin en soi.** L'approche stratégique de la résilience adoptée par l'UE cherche à tirer parti des atouts institutionnels et sociétaux des pays partenaires pour atteindre des objectifs à long terme dans le domaine du développement durable ou de la sécurité. Elle vise à faire des progrès sur la voie de ces objectifs en remédiant aux vulnérabilités et aux risques structurels sous-jacents. Elle reconnaît que le développement et les progrès vers la démocratie, la paix et la sécurité ne constituent pas un processus linéaire et que des approches sectorielles ne suffisent pas toujours, à elles seules, à garantir des résultats durables.
2. **Comprendre les facteurs de résilience dans un contexte donné nous aide à mieux planifier notre réaction en cas de pressions et d'imprévus.** Pour ce faire, il faut avoir une bonne compréhension des liens qui existent entre les différents éléments des systèmes complexes qui régissent et soutiennent les États, les sociétés et les communautés, ainsi que de la manière dont ils réagissent aux chocs soudains ou aux pressions récurrentes ou s'inscrivent dans la durée.
3. **La résilience dépend du contexte et nécessite des approches sur mesure.** Bien que les systèmes résilients présentent un certain nombre de caractéristiques communes, il revient aux professionnels et aux acteurs locaux d'élaborer des définitions de travail adaptées au contexte. Le rôle de l'Union européenne et d'autres acteurs extérieurs est de soutenir ce processus et de promouvoir des sociétés mieux à même de cerner et de résoudre leurs propres problèmes. Cela suppose que les décideurs politiques et les partenaires de développement adoptent une approche à long terme qui fasse preuve d'une certaine capacité d'adaptation, indispensable durant la phase d'expérimentation et d'amélioration des approches.
4. **Identifier les facteurs de résilience existants et en tirer parti est aussi important que de repérer les vulnérabilités et d'y remédier.** Ces facteurs peuvent prendre la forme de systèmes démocratiques, judiciaires ou de bonne gouvernance (qu'ils soient institutionnalisés ou informels), d'institutions et d'organisations non étatiques, de normes et de pratiques culturelles bien ancrées ou de solutions ad hoc élaborées au niveau des communautés qui complètent les capacités de l'État ou compensent l'absence de celles-ci. **La question de la résilience doit être traitée à de multiples niveaux (État, société et communauté).** Les collectivités locales et la société civile permettent souvent à la résilience de s'enraciner et de croître au niveau des communautés. Les femmes ont un rôle spécifique et essentiel à jouer qu'il convient de reconnaître et de prendre en compte, tout en s'attaquant aux causes structurelles des inégalités entre les sexes.
5. **Qui dit résilience dit transformation, et renoncer au statu quo.** L'objectif de la résilience est de soutenir l'identité profonde et les capacités des États, des sociétés et des communautés face à des éléments perturbateurs, mais aussi de garantir leur

capacité d'adaptation et de réforme pour répondre à de nouveaux besoins. Tirer parti de la dimension transformatrice de la résilience est essentiel.

6. **La résilience passe par une approche politique.** C'est aux gouvernements que revient au premier chef la responsabilité de répondre aux besoins de leurs populations, et l'aide internationale ne devrait pas se substituer aux responsabilités et à l'action politique locales. Tous les pays se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs de développement durable, qui contiennent des références spécifiques au renforcement de la résilience. Par conséquent, la responsabilité d'intégrer la résilience dans les cadres stratégiques nationaux et locaux incombe avant tout à chaque pays. Toutefois, l'UE et ses États membres peuvent contribuer à renforcer la résilience en abordant cette question comme faisant partie intégrante du dialogue politique, y compris au plus haut niveau.
7. **La résilience nécessite une programmation basée sur la connaissance des risques.** Les mesures prises pour s'attaquer aux diverses causes de la fragilité devraient se doubler de mesures de gestion des risques afin de protéger les populations contre les chocs et les pressions, de limiter l'impact de ceux-ci grâce à une réponse rapide et de contribuer à un retour à la normale dans les meilleurs délais.
8. Il n'est pas toujours possible de remédier à des pressions soutenues à leur point d'origine ou d'échapper aux conséquences d'une crise soudaine, mais se contenter de traiter les problèmes à leur point de rupture engendre des coûts disproportionnés. **Il faut donc intégrer d'emblée des éléments de flexibilité et d'adaptabilité au changement dans la conception des programmes.** Il importe également de réfléchir aux éventuelles pressions que le renforcement ou l'affaiblissement d'une partie d'un système peut faire peser sur une autre.
9. **L'alerte précoce doit aller de pair avec une action rapide.** Même s'il n'est pas possible de prévenir tous les risques, une approche efficace de la résilience nécessite que les décideurs soient en mesure d'identifier et d'évaluer les pressions à long, moyen et court termes et de prendre des mesures efficaces à un stade précoce. Une évaluation complète doit donc se doubler de processus de prise de décision adaptés. Il ne s'agit pas uniquement de faire face à des chocs (tels que catastrophes naturelles, conflits interétatiques ou crises économiques), mais aussi à des crises à évolution lente, des pressions récurrentes ou des pressions cumulées sur le long terme qui peuvent atteindre un point de basculement (croissance démographique, dégradation de l'environnement, changement climatique, flux migratoires et autres stress chroniques).
10. **Le point de départ opérationnel est une vaste analyse des forces, des vulnérabilités et des pressions.** États et sociétés s'articulent autour d'interdépendances complexes entre les acteurs politiques et de sécurité, le secteur privé, la société civile, les communautés et les individus. Les approches traditionnelles axées sur les politiques sectorielles ne permettent pas toujours de repérer toutes les vulnérabilités ni leurs interconnexions, pas plus qu'elles ne permettent d'anticiper la réaction d'un système dans son ensemble lorsqu'il est mis sous pression, y compris les éventuelles conséquences pour d'autres États. Cela signifie que, quel que soit le résultat vers lequel on tend, le risque et l'aptitude à y faire face doivent être analysés à plusieurs niveaux, en particulier lorsqu'un facteur de résilience ou un ensemble d'acteurs est tributaire de la résilience des autres, ou lorsque les relations de pouvoir entre différents niveaux de la société jouent un rôle important. Généralement, cela équivaut à une approche «tous risques», pour laquelle il convient d'effectuer une

analyse aux niveaux régional, national et organisationnel, ainsi qu'au niveau des communautés et des individus.