

**Bruxelles, le 9 septembre 2025
(OR. en)**

12388/25

**INST 249
POLGEN 127
AG 127**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	9 septembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion:	COM(2025) 484 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Rapport de prospective stratégique 2025 Résilience 2.0: donner à l'UE les moyens de prospérer malgré les turbulences et les incertitudes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 484 final.

p.j.: COM(2025) 484 final



Strasbourg, le 9.9.2025
COM(2025) 484 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Rapport de prospective stratégique 2025

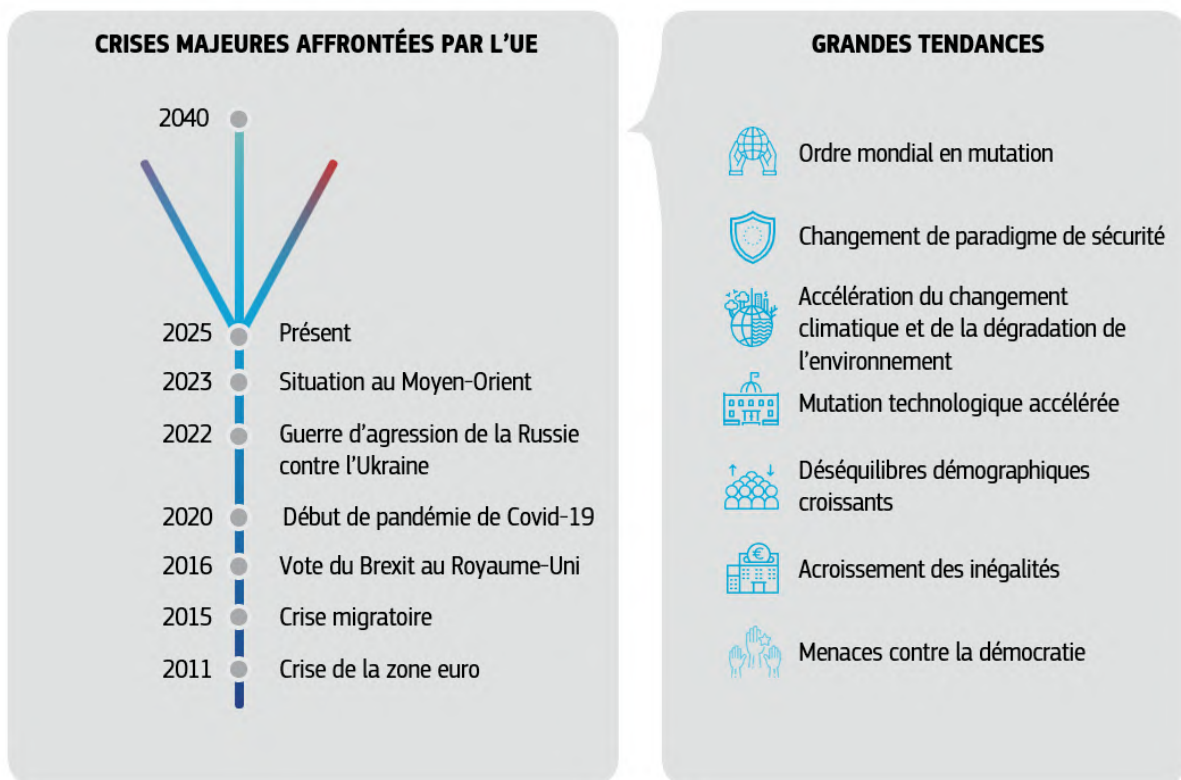
**Résilience 2.0: donner à l'UE les moyens de prospérer malgré les turbulences et les
incertitudes**

1. INTRODUCTION

Depuis le premier rapport de prospective stratégique publié en 2020, l'ordre mondial a été profondément ébranlé. Alors que ce premier rapport examinait la notion de résilience principalement liée aux premiers enseignements structurels tirés de la pandémie de COVID-19, il est temps aujourd'hui d'accélérer notre préparation et d'accroître notre résilience, afin de préserver l'Union européenne et de rappeler qu'elle est un acteur de premier plan dans ce monde en mutation.

Le présent rapport introduit ainsi la notion de «résilience 2.0». Le rapport de 2020 expliquait déjà que la résilience ne consiste pas uniquement à absorber l'impact des crises afin de maintenir le statu quo. Il ajoutait que la résilience aux chocs systémiques et aux tendances à long terme suppose que l'UE se transforme et rebondisse, de manière durable, équitable et démocratique¹. Et en effet, l'UE a fait preuve de force et d'unité face aux chocs récents, en aidant les citoyens et les entreprises à s'adapter aux crises majeures et aux grandes tendances internationales (voir figure 1).

Figure 1: Crises majeures et grandes tendances interdépendantes affrontées par l'UE



Mais l'ampleur, la complexité, la diversité et la persistance des défis à venir — les bouleversements géopolitiques et géoéconomiques, les conflits et les menaces pour la sécurité, la triple crise planétaire (changement climatique, pollution et perte de biodiversité)², les

¹ La résilience dans les politiques de l'UE est définie dans: Manca A. et al., «Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part I: a Conceptual Framework», 2017, DOI: [10.2760/635528](https://doi.org/10.2760/635528); Giovannini, E. et al., «Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency», 2020, DOI: [10.2760/062495](https://doi.org/10.2760/062495), et dans le rapport de prospective stratégique 2020, COM(2020) 493 final.

² Voir <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis>.

évolutions technologiques et démographiques, et la mise en péril de la démocratie et des valeurs de l'Union — imposent d'atteindre un nouveau degré de résilience. Notre monde étant aujourd'hui plus imprévisible que jamais, il faut substituer à l'approche essentiellement réactive une approche proactive et prospective, afin d'anticiper les événements, d'optimiser les ressources et de nous préparer à différents scénarios d'avenir. Nombre de scénarios très divers sont plausibles, dont certains semblaient encore inimaginables il y a peu³. Dans un tel monde, réagir à chaque crise par un changement d'orientation ne suffit plus. Une approche de la résilience qui soit **porteuse de transformations, proactive et prospective («résilience 2.0»)** devient un atout décisif dans cette nouvelle réalité géopolitique, et un besoin crucial pour l'Union européenne.

Le présent rapport contribue à la réflexion sur la manière d'atteindre ce niveau supérieur de résilience. Sur la base de stratégies et de rapports récents ayant trait à la résilience, et au terme de nombreux travaux⁴, il analyse les principales tendances et évolutions à long terme. Il présente ainsi aux décideurs politiques des actions qui pourraient être entreprises aujourd'hui pour concrétiser la vision d'une Union résiliente.

Cette approche est étroitement liée à la notion de préparation qui a été introduite par le rapport Niinistö⁵ et traduite en une action de l'UE dans la stratégie européenne pour une union de la préparation⁶. La préparation est axée sur la capacité de l'UE à anticiper les menaces, à les prévenir, à y résister et à y répondre. La stratégie constate en outre que l'UE doit se doter de capacités d'analyse prospective et collecter systématiquement des informations, y compris au moyen des infrastructures et services spatiaux dont elle est propriétaire, pour avoir une vision proactive qui dépasse les menaces immédiates, en envisageant des scénarios à plus long terme inédits, voire difficiles à imaginer. À cet égard, la prospective stratégique, l'appréciation de la situation et l'alerte précoce revêtent une importance capitale et doivent encore être renforcées.

En ces temps de turbulences mondiales, la prospective stratégique aide l'UE à rester sur la bonne voie et à regarder plus loin que le présent. Elle permet non seulement de bien appréhender les risques émergents, mais aussi d'entrevoir de nouvelles perspectives, en scrutant l'horizon, en reconsidérant les hypothèses retenues, en détectant les angles morts, en reliant les événements et analysant leurs effets combinés, et en explorant l'éventail des possibles, notamment les perspectives d'avenir souhaitables et les voies pour y parvenir. Pour ce faire, elle recourt à l'intelligence collective, de manière structurée et systématique. Ces informations sont intégrées dans l'élaboration des politiques, la planification stratégique et la préparation de la Commission. Cela permet de mieux examiner les incidences à long terme et la cohérence des politiques lancées aujourd'hui, ainsi que leur solidité, dans le cadre de divers scénarios d'avenir, et de définir une vision positive commune de l'avenir de l'UE. Depuis 2020, les rapports de prospective stratégique de la Commission jouent un rôle déterminant à cet égard. Le présent rapport, le premier à être établi dans le cadre du présent mandat, assure la transition vers le processus d'analyse prospective qui recourra à tout l'arsenal de méthodes et d'outils de prospective qui seront utilisés pour les éditions suivantes à partir de 2026. Ils pourront

³ Voir, par exemple, 25 perturbations majeures potentielles, étayées par des données probantes, qui pourraient remodeler la politique entre 2030 et 2050, dans: OECD, «Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy», 2025, <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>.

⁴ Le présent rapport repose sur les récentes stratégies de la Commission ayant trait à la résilience et sur les rapports stratégiques qui les ont inspirées (tels que ceux établis par Enrico Letta, Mario Draghi et Sauli Niinistö), sur les éléments probants qu'il cite, sur les éléments recueillis lors d'un appel public à contributions, sur un processus participatif lancé au sein de la Commission européenne, sur des consultations menées auprès de partenaires institutionnels de l'UE par l'intermédiaire du système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS), du réseau de prospective des agences décentralisées de l'UE et de groupes de réflexion, et auprès des États membres par l'intermédiaire du réseau de prospective à l'échelle de l'UE. Il s'appuie également sur les précédents rapports de prospective stratégique (2020-2023).

⁵ [Safer Together](#) – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

⁶ JOIN(2025) 130 final.

également servir à élaborer des plans d'action cohérents destinés à accroître notre résilience, à relever les défis identifiés et à saisir les opportunités.

De la résilience à la résilience 2.0

L'UE peut compter sur un certain nombre d'atouts favorables pour accroître sa résilience.

Premièrement, l'UE dispose de ressources exceptionnelles pour se forger une résilience à une échelle qu'aucun État membre ne peut atteindre seul: 450 millions de citoyens, et un marché unique qui compte 24 millions d'entreprises et constitue le point de départ de 15 % du commerce mondial de marchandises; un secteur agroalimentaire qui assure un approvisionnement fiable en denrées alimentaires à prix abordable et répondant à des normes élevées de qualité et de durabilité; des cadres démocratiques communs bien établis et un état de droit pour ses citoyens, ses entreprises et ses partenaires extérieurs; des moyens de gouvernance variés, allant d'instruments de politique commerciale solides à la définition de normes mondiales.

Deuxièmement, l'UE dispose de l'envergure et de la capacité nécessaires pour réagir de manière transformative aux bouleversements géoéconomiques, à la triple crise planétaire et à la transition numérique.

Troisièmement, malgré un processus décisionnel complexe, l'UE est capable, en période de crise, de s'adapter rapidement en ajustant ses mécanismes et ses structures. Nous l'avons démontré en mettant en place NextGenerationEU pour aider les États membres au lendemain de la pandémie, en obtenant une forte augmentation des investissements européens pour permettre à notre industrie de la défense de produire plus vite et en plus grandes quantités, et en facilitant le déploiement rapide de troupes et de moyens militaires dans toute l'Union, grâce à l'initiative Readiness 2030.

Quatrièmement, l'UE a déjà fait preuve de résilience face à plusieurs crises récentes et elle en a tiré des enseignements. Des mécanismes de réponse européenne commune ont été mis en place, puis renforcés: les achats communs de vaccins contre la COVID-19, la diversification de l'approvisionnement en gaz pendant la récente crise énergétique ou la mobilisation des ressources rescEU pour combattre les incendies de forêt ou d'autres désastres naturels, constituent tous des exemples de réponse souple et efficace, fondée sur la solidarité et la capacité d'adaptation.

Au vu de ces expériences, le moment est venu pour nous d'élaborer une vision pour une Union résiliente à l'horizon 2040. Cette vision devrait être ancrée dans les valeurs et les objectifs de l'UE⁷. Une UE résiliente en 2040 devrait assurer les trois éléments fondamentaux suivants:

- **la paix par la sécurité européenne:** grâce à ses énormes capacités, et dans le plein respect des alliances internationales, l'UE pourra exercer sa force de dissuasion et de défense contre des acteurs étatiques ou non étatiques mal intentionnés; elle y parviendra en combinant sa force militaire, une préparation englobant l'ensemble de la société, des instruments propres à défendre ses intérêts, ainsi qu'une position et une diplomatie fortes sur la scène mondiale; une Union élargie sera la pierre angulaire d'une paix, d'une sécurité et d'une prospérité durables sur tout le continent européen; elle entretiendra des liens solides avec des pays partageant les mêmes valeurs, ainsi que des partenariats fondés sur des intérêts communs,

⁷ L'article 3, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne énonce que l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs (définies à l'article 2) et le bien-être de ses peuples.

en tirant parti de sa puissance économique et commerciale et de son autonomie stratégique ouverte;

- **les valeurs de démocratie, de dignité humaine, de liberté et d'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme:** l'UE protégera, mettra en avant, défendra et fera respecter ces valeurs et son modèle démocratique en son sein, et elle les promouvra au niveau international. Elle proposera une gouvernance efficace, grâce à des institutions démocratiques, et favorisera l'exercice effectif des droits et le respect effectif des obligations des citoyens et des entreprises;
- **le bien-être des citoyens:** en assurant la sécurité intérieure et la sécurité économique, des emplois de qualité, des conditions attrayantes pour les travailleurs et les entreprises, une prospérité durable qui respecte les limites de notre planète, une planète vivable où l'économie est neutre pour le climat et résiliente au changement climatique, et un environnement naturel sain; des systèmes d'éducation, de formation et de santé de qualité, abordables et inclusifs; les Européens utiliseront en toute confiance des technologies sûres qui amélioreront leur vie, tout en bénéficiant d'un travail gratifiant, d'une vie épanouissante, de conditions favorables pour fonder une famille et élever des enfants, d'un logement à prix abordable et d'une alimentation sûre et de qualité; l'Europe sera un lieu disposant d'infrastructures, de soins de santé et d'établissements d'éducation accessibles et de renommée mondiale, et se caractérisera par des pays, des régions et des villes prospères offrant «la liberté de rester», qui prennent en considération les générations présentes et futures.

La réalisation de cette vision nécessitera des transformations audacieuses. Si la prévisibilité et la stabilité sont essentielles, et l'un des atouts de l'UE, **nous devons être prêts à évoluer chaque fois que c'est nécessaire, en conservant une longueur d'avance, afin de préserver et de renforcer les fondements du projet européen.**

2. LES GRANDES EVOLUTIONS INTERNATIONALES, ET LES DEFIS PROPRES A L'UE, QUI FONT OBSTACLE A UNE RESILIENCE ACCRUE

La marge de manœuvre dont l'UE disposera pour accroître sa résilience sera déterminée par les **évolutions internationales à long terme** et par les **défis transversaux propres à l'UE qui sont apparus depuis le premier rapport de prospective stratégique publié en 2020**. Pour y faire face dans la perspective d'une Union résiliente en 2040, l'UE devra intégrer ces tendances dans l'élaboration des politiques et les choix politiques, élargir son pouvoir d'action pour intervenir, et mieux saisir les opportunités et relever les défis à venir.

2.1. Principales évolutions internationales à long terme

La sécurité est devenue une composante essentielle de toutes les politiques de l'UE. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a modifié la perspective en matière de sécurité. Les crises géopolitiques et l'érosion de l'ordre multilatéral international rendent d'autant plus nécessaire la capacité d'assurer, en toute autonomie, la protection des générations présentes et futures. Ces dernières années ont montré que tout peut être instrumentalisé: les chaînes d'approvisionnement, la migration, le commerce, l'aide humanitaire, l'espace et l'information⁸. Les menaces hybrides se situant dans la zone grise entre la guerre et la paix, il est difficile d'en déterminer l'origine, les aspects de sécurité intérieure et sécurité extérieure étant de plus en plus imbriqués. La sécurité, ou son absence, est une préoccupation pour l'ensemble de la société et de l'économie: les entreprises, les investissements, la cohésion sociale et territoriale, la prospérité et le bien-être, ainsi que nos démocraties et nos valeurs. En

⁸ Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, «Hacking minds and machines. Foreign interference in the digital age», 2024, [CP_184.pdf](#)

outre, la fin des «dividendes de la paix» de l'après-guerre froide et la volatilité des projections économiques remettent en question les budgets publics, ce qui oblige à faire des choix difficiles mais offre aussi des opportunités, par exemple l'exploitation de synergies dans le domaine civilo-militaire.

Nous assistons à l'érosion de l'ordre international fondé sur des règles et à la fracturation du paysage mondial. Des Nations unies à l'Organisation mondiale du commerce, les grands piliers de l'ordre mondial subissent des assauts. Cela revêt une importance particulière pour l'UE, dont les atouts reposent sur l'ouverture: le fonctionnement de la politique commerciale commune en synergie avec le marché unique, les partenariats internationaux et les normes sont tous subordonnés à une gouvernance internationale fondée sur des règles⁹. C'est pourquoi l'instabilité et le dysfonctionnement partiel de l'ordre international, ainsi que la fracturation partielle des économies mondiales, compromettent la capacité de l'Union à agir dans l'intérêt de son économie et du bien-être de ses citoyens. Un retour au statu quo antérieur semble de moins en moins probable. Mais malgré ses effets négatifs, cette situation crée aussi pour l'UE l'occasion de faire davantage entendre sa voix pour modeler un ordre international fondé sur des règles qui résistera à l'épreuve du temps¹⁰.

Les effets du changement climatique et la dégradation de la nature et des ressources en eau se sont aggravés et ont atteint des niveaux plus difficiles à gérer. Les températures moyennes annuelles de la planète ont déjà dépassé 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. L'impact cumulé pourrait entraîner le franchissement de points de basculement – fonte des glaciers, disparition des récifs coralliens, perturbation des courants atlantiques – au-delà desquels des changements brusques et irréversibles se produiront. Les phénomènes météorologiques extrêmes liés au climat ont déjà causé dans l'UE des pertes économiques égales à 738 milliards d'euros au cours des 40 dernières années (entre 1980 et 2023, dont 22 % de ces pertes ont eu lieu entre 2021 et 2023)¹¹. À la fin de l'été 2025, les incendies de forêt avaient ravagé plus d'un million d'hectares de terres dans l'UE, soit le chiffre annuel le plus élevé depuis le début de leur enregistrement officiel en 2006¹². Les contributions vitales que la biodiversité et la nature apportent à l'Europe sous forme de services écosystémiques, comme la possibilité de disposer d'un air pur et d'une eau propre, diminuent à un rythme accéléré, ce qui compromet les principaux facteurs de santé. Cela multiplie en outre les risques: mégasécheresses conduisant à l'insécurité hydrique et alimentaire, incendies de forêt imprévisibles, perturbation des infrastructures et voies de transport critiques, menaces sur les marchés financiers¹³.

La dynamique politique visant à atténuer le changement climatique est menacée dans certaines parties du monde, et les politiques en matière de climat et d'environnement sont de plus en plus souvent instrumentalisées et victimes de la désinformation¹⁴. Dans le même temps, pour de

⁹ Voir la communication conjointe relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles, JOIN/2021/3 final.

¹⁰ Biscop, S. *This is not a new world order. Europe rediscovers geopolitics from Ukraine to Taiwan*, 2024.

¹¹ Agence européenne pour l'environnement, «Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe», 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

¹² <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/apps/effis.statistics/seasonaltrend>

¹³ Agence européenne pour l'environnement, «European Climate Risk Assessment», 2024. Pour un bilan récent des travaux d'analyse menés dans l'Union européenne et des mesures prises jusqu'à présent, voir le [rapport sur la surveillance des risques liés au climat pesant sur la stabilité financière](#), C(2024) 4372 final.

¹⁴ International Panel on the Information Environment, «Information integrity about climate science: a systematic review», 2025, <http://doi.org/10.61452/BTZP3426>

nombreux pays, la transition écologique peut apporter davantage d'indépendance et de croissance. En outre, pour l'Europe, une transition réussie vers une croissance durable sera l'occasion d'accroître simultanément l'autonomie stratégique et la compétitivité de l'Union, notamment grâce à la montée en puissance des technologies propres.

2.2. Défis propres à l'UE

La quête simultanée de compétitivité économique et d'autonomie stratégique. Fortes de l'expérience acquise lors des récentes crises, diverses économies, dont l'UE, cherchent activement à acquérir une autonomie stratégique pour assurer leur sécurité économique à long terme¹⁵. En parallèle, pour relever les défis mondiaux, l'UE entend renforcer la compétitivité dans tous les secteurs clés. Ces deux priorités sont essentielles pour la résilience: la sécurité et l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe dépendront plus que jamais de notre capacité à innover et à concurrencer d'autres économies du monde, en particulier dans les technologies «zéro net» et les technologies numériques. Par conséquent, pour acquérir une véritable résilience, l'Europe doit poursuivre les deux priorités. L'autonomie stratégique ouverte protégera l'UE des chocs et dépendances extérieurs, tandis que la compétitivité apporte l'innovation et la puissance économique nécessaires pour s'adapter, être en tête et prospérer dans un monde en mutation rapide.

Dans un système économique mondial accablé par la concurrence géopolitique, les tensions commerciales et les niveaux de dette publique en augmentation, l'UE doit intégrer plus systématiquement, dans ses politiques économiques, des considérations en matière de sécurité et d'autonomie stratégique. La quête simultanée de compétitivité et d'autonomie stratégique impose une conception rigoureuse des politiques, car les mesures destinées à accroître l'autonomie peuvent entraîner des coûts initiaux ou des ajustements structurels et potentiellement réduire l'efficacité à court terme. L'évolution de la dynamique mondiale et les dépendances stratégiques excessives ont entraîné un regain d'intérêt pour les marchés publics (notamment les marchés conjoints et l'approvisionnement préférentiel de l'UE) comme moyen d'accroître l'autonomie stratégique ouverte et de soutenir les efforts de décarbonation industrielle¹⁶.

Dans les secteurs tels que le numérique et la finance, trop dépendre de services essentiels fournis par des entités implantées dans des pays tiers expose l'UE à des risques tels que des failles de sécurité des données, des interruptions du service, l'espionnage et la coercition économique. C'est particulièrement vrai pour les services numériques soumis à des effets de réseau, qui tendent à limiter la concurrence¹⁷. Par exemple, environ 70 %¹⁸ de l'infrastructure en nuage de l'UE est contrôlée par trois entreprises américaines: Amazon Web Services, Microsoft et Google.

La sécurité énergétique est une composante essentielle pour qu'une économie soit résiliente, à l'épreuve du temps et compétitive, surtout si l'on considère le fait qu'en 2023, l'UE importait 58 % de son énergie¹⁹. L'accélération de la transition vers les énergies propres est donc non seulement capitale pour atteindre les objectifs climatiques, mais aussi un impératif stratégique pour réduire la dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles et protéger l'UE des chocs géopolitiques, tels que ceux qu'elle a affrontés avec l'instrumentalisation de l'énergie pratiquée par la Russie. En renforçant la sécurité énergétique, l'UE pourrait réduire les

¹⁵ Commission européenne, «Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497>

¹⁶ Nicoli, F., 'Mapping the road ahead for EU public procurement reform', 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>

¹⁷ Montero, J., Finger, M., *The rise of the new network industries: regulating digital platforms*, 2021.

¹⁸ [June -2024 BDO Market-research IaaS PaaS.pdf](#)

¹⁹ Eurostat, [Shedding light on energy in Europe – 2025 edition - Interactive publications - Eurostat](#)

dépenses d'importation de combustibles fossiles, entre 2031 et 2050, de 2,8 billions d'euros par rapport à la moyenne de la période 2011-2020. En investissant dans les énergies propres produites localement et dans l'efficacité énergétique, l'UE accroît son autonomie et met en place un système énergétique à moindre coût et plus résilient pour l'avenir. Mais cette transition crée aussi de nouvelles dépendances, à l'égard des produits de technologies propres eux-mêmes, dont la production industrielle est dominée par d'autres acteurs mondiaux, et à l'égard des matières premières critiques nécessaires à leur fabrication, dont la liste et les quantités augmentent sans cesse²⁰, lorsque ces produits sont fabriqués dans l'UE ou ailleurs (voir encadré n°1)²¹.

Encadré n° 1. À l'horizon: une ère qui pourrait être marquée par une nouvelle domination sur les matières premières et les technologies propres

L'intensification de la concurrence mondiale pour les ressources critiques et la part de marché des technologies propres, conjuguée à une approche plus transactionnelle des relations internationales, pourrait favoriser de nouvelles alliances entre les acteurs étatiques et privés, en vue d'établir une dominance de type OPEP sur des ressources ou des technologies spécifiques. Ce contrôle pourrait entraîner une forte inflation des prix et restreindre l'accès aux matières premières essentielles, ce qui nuirait gravement à l'autonomie stratégique de l'UE et à sa transition vers des énergies propres. Pour y remédier, l'accent pourrait désormais être davantage mis sur l'innovation dans les pratiques de l'économie circulaire et les technologies d'extraction minière avancées, dont l'exploitation minière spatiale, à commencer par la Lune.

Les matières premières critiques jouent un rôle central dans d'autres secteurs stratégiques de l'UE, tels que la défense, la sécurité civile, les soins de santé et l'industrie automobile. La perturbation de leurs chaînes d'approvisionnement, que ce soit en raison de sanctions, de chantages géopolitiques ou de la contrebande de matières premières par des organisations criminelles²², pourrait nuire gravement à l'UE. La dépendance de l'Union à l'égard des importations de ces matières premières, ajoutée à la forte concentration fréquente de l'offre dans quelques pays tout au long de la chaîne de valeur (tant pour l'extraction que pour la transformation), pose de sérieux risques économiques et de sécurité, d'autant plus que les restrictions à l'exportation de matières premières industrielles ont plus que quintuplé depuis 2009²³. Augmenter la circularité dans l'UE pourrait réduire ces dépendances.

Une approche équilibrée pour la technologie: débloquent la future compétitivité est indispensable, mais il faut gérer les risques qui y sont liés. Les technologies ont un véritable potentiel de transformation, qu'il s'agisse de soutenir la double transition écologique et numérique ou les soins de santé, de stimuler la productivité et la compétitivité, ou de renforcer la sécurité. Maîtriser les technologies de demain, depuis la recherche fondamentale jusqu'au déploiement opérationnel complet, est donc un atout géopolitique, économique et sociétal décisif et, partant, pour la résilience aussi. Les adopter et les développer dans l'UE est un fondement de notre compétitivité future. Cela garantit les meilleures capacités de gouvernance et permet une protection et une défense efficaces contre les acteurs étatiques et non étatiques malveillants.

Cependant, des garde-fous bien définis sont nécessaires pour prévenir les risques systémiques potentiels pour la sécurité, les droits des citoyens et des travailleurs, la vie privée, le climat et

²⁰Le nombre de matières premières critiques recensées par l'UE est passé de 14 en 2011 à 34 en 2023.

²¹ Les encadrés figurant dans le rapport illustrent de nouveaux signes de changement déduits de l'analyse prospective menée par l'ESPAS (<https://espas.eu/horizon.html>).

²² Commission européenne, «Emerging risks and opportunities for EU internal security stemming from new technologies», 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9617320>

²³ OCDE (2025), «Examen de l'OCDE sur la résilience des chaînes d'approvisionnement: naviguer face aux risques», <https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en>.

l'environnement, ainsi que pour la démocratie, la confiance, et la cohésion sociale et territoriale. Nous assistons déjà à la pénétration rapide et exponentielle des nouvelles technologies sur le marché, principalement sous l'action de quelques-unes des plus grandes entreprises mondiales. En outre, nombre de nouvelles technologies imprimeront leur marque au cours de la prochaine décennie: quantique, biotechnologie, neurotechnologie, matériaux avancés ou robotique, chacune offrant de vastes possibilités, mais comportant aussi des risques élevés. L'utilisation potentielle de certaines autres technologies, telles que la géoingénierie solaire (ou modification du rayonnement solaire)²⁴ est très controversée (voir encadré n° 2).

Encadré n° 2 À l'horizon: gouvernance mondiale pour étudier la géoingénierie solaire

Malgré les efforts déployés dans le monde entier, les effets néfastes du changement climatique s'intensifient dangereusement. Dans ce contexte, un ensemble de techniques de modification du rayonnement solaire (MRS), également connues sous le nom de géoingénierie solaire, a été suggéré. Elles auraient pour objectif de réduire le réchauffement climatique en favorisant la réflexion du rayonnement solaire vers l'espace. Leurs effets bénéfiques potentiels sont toutefois très incertains et elles suscitent diverses préoccupations liées à leurs effets distributifs ou à une utilisation malveillante. À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre international régissant les recherches et les essais à leur sujet, ni leur application. Plusieurs nations disposent néanmoins des capacités nécessaires et pourraient les tester, par exemple par l'injection d'aérosols stratosphériques. D'autres, comme le Royaume-Uni, investissent massivement dans la recherche sur les MRS, ce qui leur permet d'acquérir des connaissances et une expertise qui serviront de base à de futurs arbitrages fondés sur des données probantes et interviendront dans le processus décisionnel international.

L'intelligence artificielle (IA) est une technologie à usage général qui se distingue par ses implications considérables dans tous les domaines de l'activité humaine. Elle accélère la découverte scientifique, comme le montrent l'innovation dans le domaine des matériaux ou son potentiel en matière d'informatique quantique, la transformation de l'industrie manufacturière, les soins de santé²⁵, l'optimisation des approvisionnements énergétiques²⁶, et divers autres aspects de la vie humaine, notamment de potentielles augmentations de la productivité ainsi qu'un bouleversement du marché du travail²⁷. L'IA peut être considérée comme un démultiplicateur de force, apportant des connaissances et des capacités — notamment des infrastructures critiques, des armes biologiques avancées, des cybercapacités ou une surveillance autonome — qui étaient autrefois le domaine réservé des gouvernements ou des experts²⁸. Une technologie a rarement été adoptée aussi rapidement par la population. La domination et l'influence exercées sur le marché par quelques acteurs mondiaux, de la définition des programmes de recherche aux orientations politiques, brouillent les frontières entre les acteurs et espaces commerciaux et publics. Ce constat appelle une réflexion urgente sur différents scénarios, y compris extrêmes, et justifie l'adoption de mesures décisives.

Le modèle d'innovation de l'UE promeut l'idée que les données générées dans la société, qu'elles soient personnelles ou industrielles, devraient être accessibles pour qu'il en soit fait

²⁴ Commission européenne, Groupe de conseillers scientifiques principaux, «Solar radiation modification», 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/391614>.

²⁵ Organisation mondiale de la santé, «Artificial Intelligence for Health», 2024, <https://www.who.int/publications/m/item/artificial-intelligence-for-health>

²⁶ Agence internationale de l'énergie, «Energy and AI», 2025, <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

²⁷ Centre for Future Generations, «Preparing for AI labour shocks should be a resilience priority for Europe», 2025, <https://cfg.eu/ai-labour-shocks/>

²⁸ Amodei, D. *Machines of Loving Grace*, 2024.

une utilisation productive et interopérable dans des conditions éthiques clairement déterminées. En outre, l'approche réglementaire de l'UE empêche l'accès incontrôlé aux données relatives aux Européens. Dans le même temps, ce modèle risque d'entraver l'innovation et l'entrée sur le marché, et il est confronté à des problèmes de financement et de déploiement. Par exemple, les entrepreneurs de l'UE recourent souvent au financement bancaire et ont un accès plus limité aux fonds propres ou à d'autres formes de capital-risque, ce dernier étant davantage associé au développement des technologies de rupture susceptibles de stimuler l'innovation et la croissance économique²⁹.

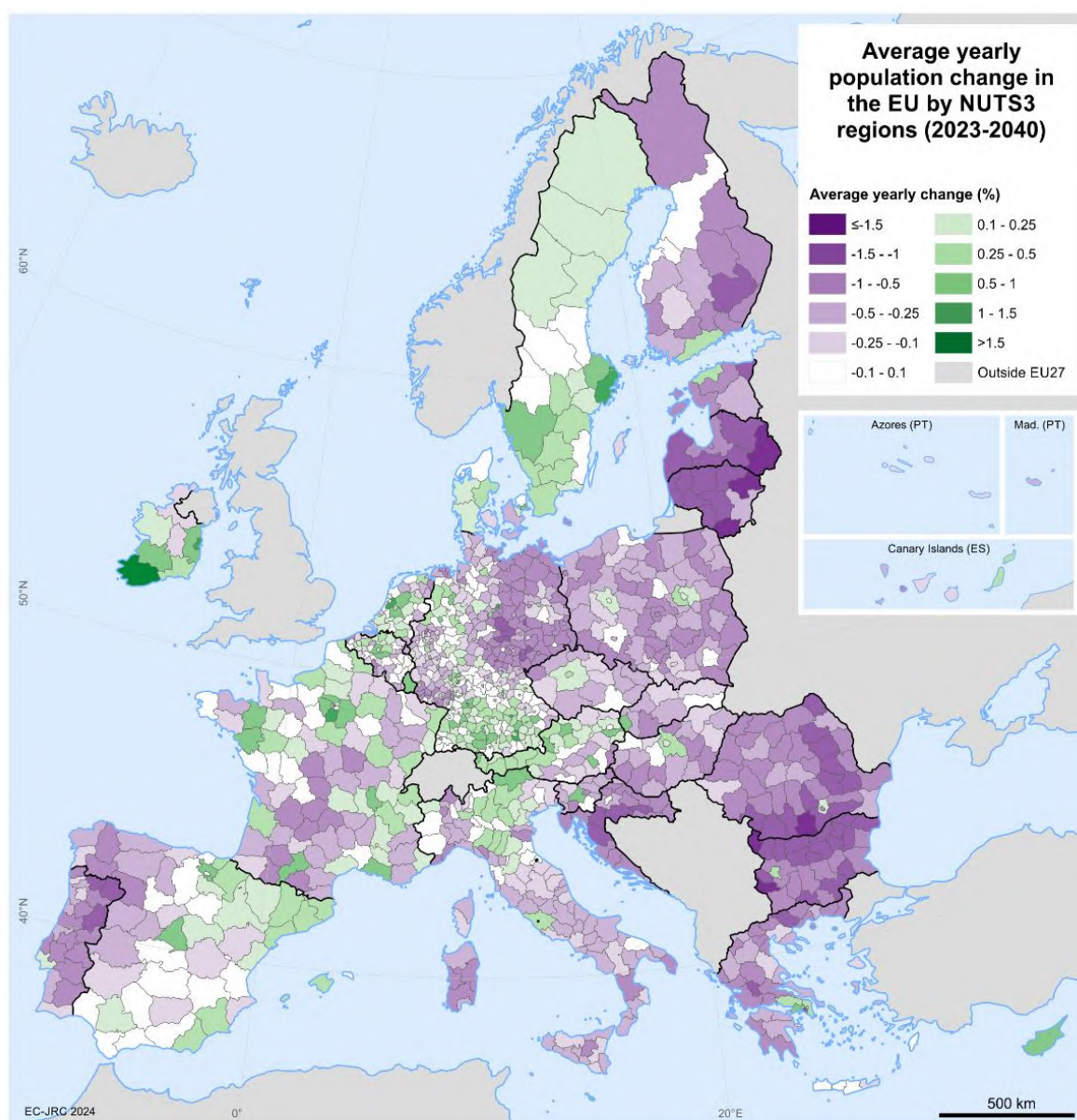
Compte tenu des évolutions technologiques toujours plus rapides, il est de plus en plus pertinent de consolider le modèle d'innovation de l'UE, fondé sur des valeurs, par rapport au modèle américain fondé sur le marché ou au modèle chinois dicté par l'État³⁰. La fragmentation de la gouvernance technologique de l'UE et des politiques qui y sont liées, entre l'Union et ses États membres, constitue un défi majeur lorsque l'on veut favoriser une innovation qui est fondée sur l'éthique et compétitive à l'échelle mondiale.

Figure 2: Évolution de la population de l'UE d'ici à 2040³¹

²⁹ Banque centrale européenne, «Capital markets union: a deep dive – five measures to foster a single market for capital», 2024, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op369~246a103ed8.en.pdf>

³⁰ Bradford, A., *Digital empires. The global battle to regulate technology*, 2023.

³¹ Commission européenne, «Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise», 2025.



Le bien-être des citoyens et la résilience de la société sous pression Le bien-être des citoyens de l'UE figure parmi les principaux objectifs de l'Union. La qualité et l'expérience globale de la vie, l'éducation et les compétences, le travail, la santé mentale et physique, et l'environnement ont tous une valeur intrinsèque. Ils constituent en outre un fondement de la résilience de la société — la capacité des citoyens à affronter les bouleversements et les transformations. Dans ce contexte, le modèle européen est l'un de nos principaux atouts. De nombreux pays de l'UE se classent en tête des pays où les gens sont les plus heureux du monde³² et, par rapport aux autres parties du monde, les Européens ont la chance d'avoir les niveaux d'inégalité parmi les plus bas. Pourtant, ce modèle est mis à l'épreuve: l'égalité n'est pas une réalité pour tous, et l'inclusion pleine et entière reste hors de portée. Pour que l'État-

³² World Happiness Report 2025, <https://worldhappiness.report/ed/2025/>

providence européen subsiste, il faut des finances publiques viables et une économie productive et compétitive.

L'évolution démographique, dont on fait souvent abstraction, aura des répercussions très importantes à l'avenir. Les Européens vivent plus longtemps. L'espérance de vie moyenne a ainsi augmenté de presque quatre ans depuis 2002 et est désormais de 81,4 ans. Avoir une longue vie en restant en bonne santé offre bien des avantages, mais crée aussi des problèmes, en particulier lorsqu'en parallèle, les taux de fécondité déclinent³³; selon les projections, en 2040, l'UE devrait compter 17 millions de moins de personnes en âge de travailler qu'en 2023³⁴. Cette diminution aura une incidence sur notre compétitivité et exercera une forte pression sur le marché du travail et les budgets publics, notamment la capacité de générer des recettes suffisantes par la fiscalité du travail³⁵. Le problème sera aggravé par les fortes disparités régionales attendues en matière de déclin démographique, avec des contrastes marqués entre les zones urbaines et rurales, en particulier les plus reculées (voir figure 2).

Les évolutions internationales augmenteront la pression sur les flux migratoires vers l'UE, en particulier en provenance d'Afrique, où la population devrait passer de 1,2 milliard à 1,8 milliard entre 2017 et 2035, date à laquelle environ la moitié de la population sera âgée de moins de 21 ans³⁶. Dans le même temps, l'UE aura besoin de la migration légale, du fait des tendances démographiques, tout en combattant la migration illégale. Toutes ces considérations offrent une voie d'action possible pour répondre aux besoins des marchés du travail de l'UE avec des talents de l'étranger³⁷. La migration présente toutefois un aspect complexe en raison des tendances changeantes de la migration légale et illégale, mais aussi des besoins du marché, et parce qu'il s'agit d'une question politiquement sensible, qui devrait faire l'objet d'un débat éclairé et dépolarisant³⁸.

Sur le plan régional, les disparités sont en augmentation dans l'UE, et d'une complexité accrue³⁹. Nous assistons en outre à l'émergence d'une «géographie du mécontentement»⁴⁰, la répartition des avantages économiques étant inégale. Les progrès technologiques et les effets du changement climatique pourraient encore compliquer la donne et contribuer à une redistribution industrielle.

En matière de santé, les défis à long terme concerneront notamment les contraintes auxquelles seront soumis les systèmes de soins de santé et de soins aux personnes âgées, aggravées par les pénuries de main-d'œuvre et de compétences et par les effets du changement climatique. L'isolement et la solitude croissants⁴¹, ainsi que l'augmentation vertigineuse des problèmes de

³³ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics

³⁴ Système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS), «Choosing Europe's future. Global trends to 2040», 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/180422>

³⁵ Commission européenne, «Annual report on taxation 2025 – Review of taxation policies in the EU Member States», 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>, et «2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States».

³⁶ Rapport ESPAS (2024), op.cit.

³⁷ <https://population-europe.eu/research/policy-insights/labour-markets-rescue-policy-pathways-forward>

³⁸ Commission européenne, «Navigating migration narratives», 2025.

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142039>

³⁹ Rapport ESPAS (2024), op.cit.

⁴⁰ Commission européenne, «Single Market economics briefs», https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs_en

⁴¹ Schnept, S.V. et al. (eds.), *Loneliness in Europe. Determinants, risks, interventions*, Population Economics.

santé mentale chez les jeunes⁴², dus en partie aux effets néfastes des médias sociaux, sont particulièrement préoccupants⁴³, de même que la hausse des maladies non transmissibles.

La résilience et le bien-être sont également liés à la santé de la planète⁴⁴. Des synergies existent entre les actions en faveur du climat, de l'eau et de l'environnement, ainsi qu'entre ces dernières et d'autres domaines d'action prioritaires. Par exemple, les écosystèmes sains tels que les masses d'eau douce ou les océans, les forêts ou les tourbières sont quelques-uns des puits de carbone les plus efficaces et permettent d'atténuer les effets croissants du changement climatique, tels que les averses torrentielles et les sécheresses prolongées. Agir en harmonie avec la nature contribue à la sécurité et à la prospérité économique⁴⁵; par exemple, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci aident à circonscrire les pandémies et favorisent la sécurité alimentaire. Une approche systémique et pérenne de l'adaptation au changement climatique peut servir de multiples objectifs: par exemple, la résilience des infrastructures et des bâtiments face aux risques liés au climat et les risques d'autres natures⁴⁶. Les services écosystémiques cruciaux, tels que l'eau propre, les sols non contaminés ou l'air pur, sont essentiels pour les personnes, mais aussi pour l'économie⁴⁷.

Néanmoins, de nombreux problèmes urgents subsistent lorsqu'il s'agit de tirer parti de ces synergies. L'UE est en bonne voie d'atteindre son objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030, mais les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux de l'UE restent insuffisants⁴⁸. Dans le même temps, de potentielles tensions entre les politiques de durabilité et l'équité sociale sont devenues manifestes, ce qui rend d'autant plus nécessaire de soutenir les personnes et les lieux les plus touchés.

De nouvelles possibilités apparaissent aussi pour améliorer la santé de la planète. Par exemple, notre compréhension des écosystèmes pourrait s'améliorer considérablement (voir encadré n° 3), ce qui permettrait d'apporter des modifications à l'échelle de tout un système et d'intégrer la biodiversité dans les politiques à titre de priorité d'action transversale. À l'échelle mondiale, l'émergence de la «géopolitique de la biodiversité» pourrait réorienter les priorités vers la reconnaissance de la valeur des ressources naturelles rares et leur utilisation durable, au lieu de leur exploitation⁴⁹.

⁴² Organisation mondiale de la santé, <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>

⁴³ Haidt, J., *Génération anxieuse. Comment les réseaux sociaux menacent la santé mentale des jeunes*, 2024.

⁴⁴ Programme des Nations unies pour l'environnement, «Navigating new horizons. A global foresight report on planetary health and human wellbeing», 2024.

⁴⁵ United Nations University, «Interconnected disaster risks: turning over a new leaf», 2025.

⁴⁶ Agence européenne pour l'environnement, «European Climate Risk Assessment», 2024.

⁴⁷ Voir, par exemple, Dechezleprêtre, A. and V. Vienne, «The impact of air pollution on labour productivity: Large-scale micro evidence from Europe», *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2025/14, <https://doi.org/10.1787/318cb85f-en>.

⁴⁸ Agence européenne pour l'environnement, «European Union 8th Environment Action Programme – Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives» 2025.

⁴⁹ Commission européenne, «The EU environmental foresight system (FORENV) – Final report of 2023-24 annual cycle – Emerging risks and opportunities for biodiversity protection and ecosystem services in the context of economic and societal challenges», 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/9033877>

Encadré n° 3 À l'horizon: comprendre la biosphère profonde et les écosystèmes des fonds marins

Face à l'aggravation de la dégradation des écosystèmes et des services essentiels qu'ils fournissent, l'attention des scientifiques se tourne vers des territoires moins explorés. Sous la surface de la planète, dans le sol et la croûte terrestres, se trouvent les grands fonds marins et une «biosphère profonde» contenant des microbes qui produisent tellement d'«oxygène noir» (dans les grands fonds et en sous-surface, en l'absence de lumière) que leur importance pour la planète est comparable à celle des forêts tropicales. De nouvelles recherches étudient si ces ressources souterraines pourraient atténuer le changement climatique, être utiles à la biodiversité et fournir des services essentiels. Les écosystèmes des grands fonds marins et leurs effets potentiellement révolutionnaires pour les biotechnologies, la résilience au changement climatique et la médecine constituent un autre domaine d'étude nouveau. Les initiatives futures pourraient inclure, par exemple, la création de zones de protection verticales et de réserves «invisibles», intégrées dans les futurs objectifs en matière de biodiversité. Les technologies d'exploration avancées pourraient accélérer les découvertes scientifiques et accroître la pression en faveur de l'exploitation des fonds marins (en vue d'obtenir des matières premières critiques, par exemple), ce qui doit faire l'objet d'une approche prudente et systémique.

Notre démocratie et nos valeurs fondamentales menacées. Les Européens considèrent la démocratie et la gouvernance (41 %) comme le domaine le plus important pour la résilience⁵⁰. Par rapport à d'autres systèmes, les démocraties saines sont intrinsèquement résilientes, du fait de leur capacité d'adaptation, du soutien dont elles bénéficient de la part de la population, de l'obligation où elles sont de rendre des comptes et de leurs mécanismes d'autocorrection. Elles peuvent pourtant subir une érosion s'il n'existe pas de mécanismes de protection solides, et la redémocratisation n'est pas chose aisée, même après un virage électoral qui promet d'inverser le recul démocratique⁵¹. Dans le même temps, la démocratie dans l'UE est soumise à des pressions externes et internes: atteintes à l'état de droit et à la liberté des médias, attaques contre la société civile, logiciels espions, activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, désinformation, ingérences dans les élections. Nous assistons à la promotion croissante de discours et d'attitudes antidémocratiques, y compris chez les jeunes, et à l'exploitation de vulnérabilités sociétales, politiques, économiques et technologiques.

Même si tout cela n'est pas nouveau, ces menaces ont pris de l'ampleur et sont de moins en moins dissimulées. Les opinions des citoyens sont de plus en plus influencées par des sources personnalisées reposant sur des algorithmes, qui limitent l'espace commun disponible pour un débat démocratique fondé sur des faits et des preuves partagés. Ainsi, 42 % des jeunes Européens consultent principalement TikTok, Instagram ou YouTube pour s'informer⁵². Les médias sociaux amplifient les chambres d'écho idéologiques et alimentent la polarisation, les algorithmes privilégiant les contenus clivants. Un fossé politique et idéologique semble se creuser entre les jeunes femmes et les jeunes hommes⁵³. Nous voyons aussi les effets d'une nouvelle oligarchie mondiale, dont quelques milliardaires des technologies influencent de plus en plus la politique. S'il est vrai que l'IA présente un potentiel de renforcement de l'efficacité, de la transparence et de l'inclusivité des processus démocratiques, des campagnes de manipulation utilisant des trucages ultraréalistes ou de fausses informations générées par l'IA sont déjà en mesure d'affaiblir les gouvernements, de réduire la confiance, de déstabiliser les

⁵⁰ Commission européenne, «Resilience: The future of Europe as seen by EU citizens - Thematic analysis of the future stories shared through the #OurFutures initiative, 2025.

⁵¹ European Democracy Hub, «How to strengthen democratic resilience. Five lessons for democratic renewal», 2024, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/how-to-strengthen-democratic-resilience/>

⁵² «Eurobarometer - Youth Survey 2024», Parlement européen 2025.

⁵³ Voir, par exemple, Berland, O. et Leroutier, M., «The gender gap in carbon footprints: determinants and implications, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment», 2025, Working Paper No. 424.

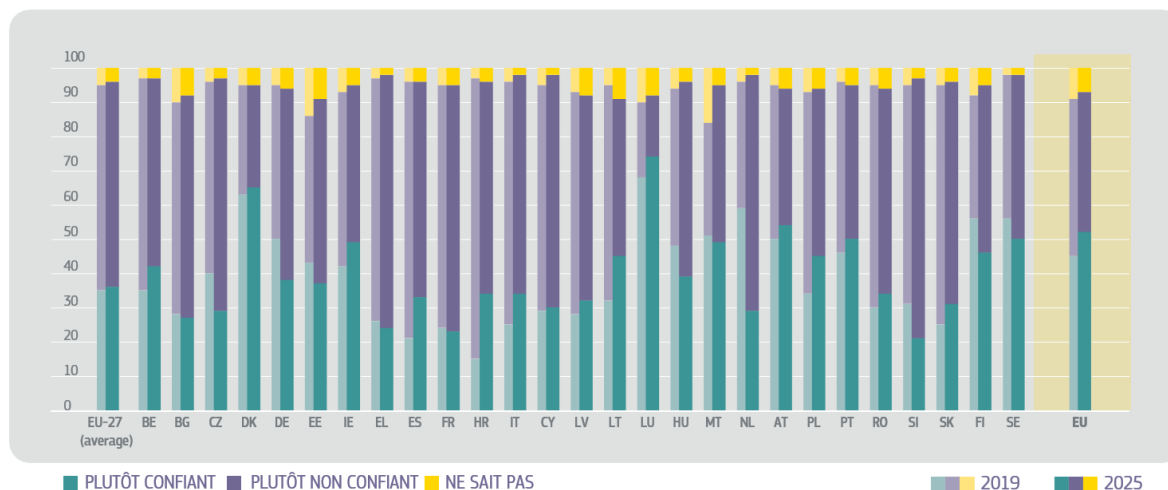
marchés ou d'influencer les élections (voir l'encadré 4). Les ingérences étrangères et l'utilisation abusive des plateformes de médias sociaux à des fins de désinformation, lors de récentes élections dans certains États membres, illustrent bien cette tendance. Une évolution technologique rapide et incontrôlée ne ferait que compliquer davantage le défi posé par la désinformation.

Encadré 4. À l'horizon: vos pensées valent de l'or

Les progrès technologiques ouvrent également la discussion sur les données à caractère personnel et sensibles qui pourraient être utilisées à des fins politiques à l'avenir. Pour certains, cela pourrait être le cas des données neuronales générées par notre système nerveux, collectées par exemple au moyen de dispositifs biométriques portables. Les grands modèles de langage avancés de l'IA peuvent déjà prendre en compte les émotions; alimentés par des données neuronales, ils pourraient considérablement accroître leur capacité de répondre à des besoins émotionnels. Des algorithmes peuvent même désormais prédire quels contenus deviendront «viraux» sur les médias sociaux. La combinaison de ces connaissances avec des données neuronales pourrait ouvrir la voie à des possibilités inédites d'orienter également les comportements politiques, à l'échelle des individus et des sociétés. S'ouvre alors un débat sur l'éventuelle nécessité d'élargir le droit au respect de la vie privée à d'autres domaines, tels que les données neuronales, qui sont de plus en plus convoitées par les entreprises technologiques.

Néanmoins, le tableau n'est pas totalement négatif, si l'on prend la confiance dans les gouvernements comme indicateur de la santé démocratique. En effet, 52 % des Européens ont tendance à faire confiance à l'UE, ce qui est le résultat le plus élevé depuis 2007 (voir figure 3). Parmi les jeunes (15-24 ans), ce chiffre est encore plus élevé: 59 %.

Figure 3 Confiance dans le gouvernement national et dans l'UE (2019 et 2025)⁵⁴



La résilience et le renouveau démocratiques ont leurs racines dans la cohésion sociale, dans les mécanismes institutionnels d'équilibre des pouvoirs et dans l'innovation visant à améliorer la démocratie⁵⁵. L'UE dispose des leviers nécessaires pour agir de manière cohérente sur tous ces éléments, par ses politiques et ses instruments.

⁵⁴ Eurobaromètres standard, automne 2019 et printemps 2025.

⁵⁵ European Democracy Hub, «A new dynamic of democratic resilience?», 2025, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-new-dynamic-of-democratic-resilience/>

3. LA VOIE A SUIVRE POUR QUE L'UE SOIT RESILIENTE EN 2040: DOMAINES D'ACTION

En s'appuyant sur les diverses initiatives européennes récentes en matière de résilience, l'UE doit continuer de travailler à un ensemble de mesures, en appliquant une approche cohérente et globale, pour renforcer sa résilience économique, sociétale, environnementale et politique. Cela nécessite une approche pangouvernementale ainsi qu'une mise à l'épreuve systématique des politiques de l'UE pour en évaluer la résilience actuelle et future. Plus important encore, compte tenu des défis existants et du projet d'une Union élargie, l'UE doit procéder aux réformes nécessaires pour garantir un cadre institutionnel à plusieurs niveaux et des mécanismes qui lui permettent non seulement de fonctionner efficacement, mais aussi d'avoir la capacité de prendre des décisions audacieuses, en renforçant le vote à la majorité qualifiée lorsque cela est nécessaire. L'UE a en outre besoin d'un cadre financier pluriannuel adapté à ses priorités, plus ciblé, plus simple et plus efficace⁵⁶. Les institutions de l'UE doivent être les garantes d'une administration publique résiliente, moderne et efficace, capable de donner corps à nos priorités politiques dans un contexte difficile.

Le présent rapport propose des domaines d'action clés non exhaustifs qui peuvent avoir un impact positif majeur et dans lesquels l'UE et ses États membres ont le pouvoir d'agir.

Domaine n °1: élaborer une vision globale cohérente pour l'UE

L'UE doit tirer parti de sa position de partenaire solide, stable et digne de confiance, aux niveaux européen et mondial, grâce à ses valeurs et objectifs fondamentaux. Elle doit expliquer plus clairement ce qu'elle représente et faire preuve d'une plus grande fermeté pour défendre le modèle particulier qui est le sien. Elle doit pour cela élaborer un concept stratégique européen précis, constitué de principes fondamentaux, pour définir ses politiques internes, naviguer sur la scène mondiale et renforcer le système international fondé sur des règles. Ce concept doit être accompagné de la mise en œuvre de projets qui trouvent un écho, en Europe, chez les citoyens et sur le terrain, en raison des intérêts et des valeurs européennes qu'ils incarnent. Ils doivent présenter l'Europe comme un acteur et un partenaire fiable, privilégiant la coopération plutôt que la rivalité, mais capable aussi de s'affirmer et de s'opposer à ceux qui menacent ses intérêts. Cela suppose également d'attirer des talents étrangers dans les universités, les structures de recherche et d'autres secteurs essentiels comme les biotechnologies.

Pour pouvoir mettre en œuvre cette approche, l'UE doit aider l'euro à jouer un rôle plus important sur la scène mondiale et offrir un environnement réglementaire stable, propre à attirer les investissements. L'adhésion des pays candidats devrait être une priorité pour renforcer l'Union sur les plans économique et géopolitique. À mesure que le processus d'élargissement de l'UE s'accélérera et que l'intégration progressive se confirmera, les pays candidats, les candidats potentiels et les voisins les plus proches de l'UE devraient être intégrés pas à pas dans les initiatives politiques de l'UE. L'UE doit former de nouvelles alliances et de nouveaux partenariats sur la base d'intérêts communs, en s'appuyant sur la stratégie «Global Gateway», tout en renforçant les mécanismes de défense de sa sécurité énergétique et économique, en lien avec la protection du climat. L'UE devrait diriger, de manière active et cohérente, le débat sur un nouvel ordre mondial fondé sur des règles et une réforme du multilatéralisme, y compris des Nations unies et de l'Organisation mondiale du commerce. L'UE ne devrait plus s'en tenir à une approche de la politique de voisinage qui soit réactive et dictée par les crises, mais plutôt cultiver des partenariats à long terme, mutuellement bénéfiques. Ceux-ci pourraient favoriser

⁵⁶ Voir la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2028-2034, COM/2025/570 final.

la stabilité dans son voisinage élargi, tout en créant une prospérité partagée et en renforçant son influence sur la scène mondiale.

Domaine n °2: accroître la sécurité intérieure et extérieure

L'UE et ses États membres doivent, avec les pays candidats, leurs voisins les plus proches et les partenaires qui partagent leurs valeurs, mettre au point une approche prospective utilisant les technologies de façon optimale. Cette approche doit exploiter les synergies civilo-militaires, afin de dissuader les acteurs mal intentionnés et de protéger les citoyens, les entreprises et la société civile contre les menaces combinées pour la sécurité intérieure et extérieure, dans le plein respect des valeurs de l'UE et du droit international. Une attention particulière doit être accordée à la simplification de la prise de décision dans les situations de crise ainsi qu'au développement et à l'utilisation de moyens stratégiques propres à l'UE: infrastructures numériques sécurisées, réseaux énergétiques, réseaux et infrastructures de transport et infrastructures et services spatiaux, et systèmes de collecte et d'analyse d'informations. Pour ce faire, il convient de mieux exploiter les économies d'échelle de l'UE, par exemple grâce à la mise en commun des marchés publics, en particulier pour les infrastructures à grande échelle et dans le domaine de la sécurité. Pour gérer efficacement les risques en matière de sécurité, il est nécessaire d'améliorer la disponibilité et la préparation tout au long de la chaîne, depuis les membres du public et les organisations civiles locales jusqu'à l'industrie, aux acteurs gouvernementaux et aux forces armées des États membres de l'UE. Il convient en outre de renforcer les capacités de prospective existantes dans des domaines tels que la sécurité civile, la gestion des frontières et la résilience face aux catastrophes. La coopération entre l'UE et l'OTAN devrait être intensifiée afin d'éviter tout éparpillement en cas de problèmes de sécurité. La sécurité doit être prise en considération dans toutes les politiques et tous les secteurs clés, dans une perspective territoriale intégrée.

Domaine n °3: exploiter la puissance de la technologie et de la recherche

L'UE doit jouer un rôle moteur dans l'élaboration de la gouvernance mondiale et de garde-fous pour les technologies à fort impact, en particulier les technologies innovantes et propres, y compris les technologies bleues, tout en veillant à disposer d'un large choix de technologies critiques.

Afin de tirer parti de l'énorme potentiel de transformation que recèle l'IA en termes de contribution positive à la société, l'UE et ses États membres doivent veiller à ce que l'IA d'avant-garde puisse être développée en toute sécurité en Europe et que son adoption et sa diffusion soient conformes aux valeurs européennes de dignité, d'équité et de solidarité, tout en se préparant de manière systématique aux profondes mutations qu'entraînera l'IA, par exemple sur le marché du travail et dans le domaine de la sécurité. En fixant des normes mondiales et en acquérant une autonomie stratégique dans les domaines clés de la recherche, des infrastructures et des modèles de fondation, l'UE peut faire en sorte que le pouvoir de rupture de l'IA devienne un moteur de prospérité, d'inclusion, de sûreté, de sécurité et de confiance démocratique. Elle doit se positionner en leader mondial de la mise au point d'innovations éthiques et sûres dans le domaine de l'IA, en promouvant une IA transparente, responsable et centrée sur l'humain, et en évaluant et en atténuant systématiquement les risques systémiques d'utilisation abusive, de dysfonctionnement ou de problèmes d'alignement des modèles d'IA les plus avancés.

Pour implanter ses valeurs, l'UE doit être en mesure d'influencer la manière dont les systèmes et infrastructures technologiques sont construits et les objectifs qu'ils optimisent. D'où l'importance que revêtent la coordination avec les États membres, les soutiens financiers, la simplification réglementaire pour les projets stratégiques (comme les centres de données

sécurisés et les modèles de fondation européens les plus avancés), la science ouverte, les infrastructures de recherche de l'UE, les bacs à sable réglementaires, la transparence des normes et l'exercice d'une solide supervision institutionnelle. Les giga-fabriques d'IA, en tant qu'infrastructures, ou le code de bonnes pratiques en matière d'IA à usage général, en tant que norme de fait pour la sûreté et la sécurité de l'IA avancée, sont des exemples prometteurs de cette approche intelligente et stratégique.

L'UE doit aussi renforcer sa souveraineté technologique dans des domaines cruciaux, en se concentrant sur les futures chaînes de valeur stratégiques, en jouant un rôle accru en tant que partenaire régional de confiance et en mettant à l'épreuve ses politiques (et celles des États membres) pour vérifier leurs effets en termes d'autonomie stratégique. L'UE devrait être un modèle de leadership éthique et fondé sur des données scientifiques, par son approche responsable et prudente à l'égard des nouvelles technologies controversées telles que la superintelligence ou l'augmentation humaine, l'exploration avancée des océans ou la modification du rayonnement solaire, notamment en soutenant les structures de gouvernance collaborative mondiales, afin de traiter les risques, avantages et effets distributifs potentiels de ces technologies. Sur la base de l'expérience acquise avec le réseau de communications par satellite IRIS², des partenariats public-privé européens pourraient être envisagés dans les cas où de nouvelles technologies sont déployées en tant que biens publics, à savoir les plateformes numériques, l'IA et les algorithmes dans les services publics et la santé, ou dans les infrastructures stratégiques, notamment pour la recherche. L'UE doit remédier à la fragmentation des politiques en matière de gouvernance technologique. Une cohérence à tous les niveaux et dans tous les domaines permettrait d'identifier et de gérer de manière proactive les compromis qui pourraient s'imposer (par exemple, entre l'efficacité des chaînes d'approvisionnement et l'autonomie stratégique, ou entre l'utilisation de nouvelles technologies numériques et les économies d'énergie), d'accroître les synergies entre différents domaines d'action (par exemple, entre la politique industrielle et la sécurité) et d'intensifier la collaboration internationale et la fixation de normes avec des partenaires partageant les mêmes valeurs.

Domaine n°4: accroître la résilience économique à long terme et se préparer à des bouleversements sur le marché du travail

L'UE doit accroître sa capacité d'assurer une croissance inclusive et durable et de rapidement absorber les chocs extérieurs et s'y adapter. Elle doit s'employer à renforcer et à transformer ses industries afin de permettre la mise à profit des avantages collectifs que comportent les nouvelles technologies. L'UE devrait procéder à une évaluation exhaustive de ses secteurs d'activité présents et futurs, notamment ceux qui sont essentiels à son autonomie stratégique, et prendre des mesures cohérentes pour renforcer ses chaînes d'approvisionnement, ses ressources (y compris les compétences), les moyens y afférents, ses capacités et ses contrôles, tout en assurant sa cohésion économique, sociale et territoriale. L'UE devrait aussi se préparer aux perturbations et aux reconfigurations auxquelles on peut s'attendre sur le marché du travail, du fait de plusieurs grandes tendances qui vont des transformations géopolitiques, écologiques et technologiques à des changements de nature des emplois et aux évolutions démographiques.

L'UE et ses États membres doivent investir dans la décarbonation de l'économie de l'UE et dans la promotion d'une action à l'échelle mondiale pour accélérer la transition vers des énergies propres et réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que dans des infrastructures de classe mondiale et résistant au changement climatique. L'UE devrait continuer à développer une économie circulaire, renforcer les activités d'extraction, de fabrication et de recyclage de matières premières critiques sur son territoire, tout en investissant dans la recherche et le développement en vue de leur remplacement par des matières non

fossiles dans les secteurs stratégiques et en intensifiant le dialogue avec les pays partenaires sur la fourniture de matières premières critiques.

Pour mobiliser les capitaux privés nécessaires à grande échelle, il est essentiel de construire une véritable union de l'épargne et des investissements, afin de canaliser l'épargne européenne vers des investissements stratégiques pour la résilience économique, la résilience climatique, la compétitivité et l'innovation. L'UE et ses États membres doivent poursuivre leur travail de simplification, en particulier pour les PME.

La constitution de l'union de la défense de l'UE est l'occasion d'adopter une politique coordonnée (entre l'UE et les États membres, ainsi qu'entre les politiques de l'UE) englobant la compétitivité, la sécurité, les compétences, l'innovation et la préparation. Les investissements supplémentaires consentis dans la défense, ainsi que dans la recherche et l'innovation, devraient servir à soutenir, dans la mesure du possible, les technologies et infrastructures à double usage, en mettant l'accent sur l'exploitation des synergies civilo-militaires tout au long de la chaîne d'innovation, depuis la recherche fondamentale jusqu'à l'acquisition de capacités. De même, les technologies civiles doivent être exploitées au mieux aux fins de la préparation en matière de défense.

Domaine n °5: favoriser un bien-être durable et inclusif

L'UE devrait continuer de renforcer l'économie sociale de marché et de promouvoir une transition juste vers une économie propre. Elle devrait ainsi continuer à encourager une réorientation de la charge fiscale, du travail vers les externalités négatives, en assurant un équilibre qui garantisse des recettes fiscales pérennes ainsi que le caractère abordable et la disponibilité de produits et services durables. Dans le cadre de cette transition juste, elle devrait, comme auparavant, privilégier un soutien rapide et tangible aux communautés et aux groupes touchés et un dialogue avec ceux-ci, et leur offrir des perspectives attrayantes pour l'après-carbone. Elle devrait poursuivre sa réflexion sur un nouveau contrat social qui restaure la confiance, au profit de tous les Européens, qui s'accompagne d'un renouvellement des politiques de protection sociale et qui soit axé sur des services publics de qualité et sur les régions et populations les plus touchées par l'accroissement des disparités. Il convient de porter une attention particulière à la sécurité et à la résilience des chaînes d'approvisionnement en médicaments et à la prévention en matière de santé, en mettant à la disposition des patients des thérapies et des traitements efficaces et abordables, en luttant contre les inégalités dans le domaine de la santé et en promouvant des modes de vie plus sains, grâce aux nouvelles technologies. Les travaux de la Commission relatifs à un tableau de bord présentant des indicateurs de bien-être durable et inclusif, qui pourrait réduire le fastidieux établissement de rapports⁵⁷, sont désormais suffisamment avancés pour être intégrés dans l'évaluation des politiques, ainsi que dans la prise de décision en matière d'investissements et de réformes. La Commission devrait intensifier sa coopération avec l'OCDE et les Nations unies (dans le prolongement du pacte pour l'avenir) en ce qui concerne les efforts internationaux pour mettre au point des cadres allant «au-delà du PIB», en s'appuyant sur le programme à l'horizon 2030 et sur ses objectifs de développement durable.

Domaine n °6: Réinventer l'éducation

L'UE et ses États membres devraient entreprendre une réflexion pour repenser l'éducation et le travail en fonction des nouvelles technologies, de la démographie et des ruptures et transformations futures. Cela implique d'intégrer l'apprentissage tout au long de la vie dans les normes sociétales, d'assurer aux enfants un environnement sûr et stimulant, d'adapter les

⁵⁷ Commission européenne, Measuring sustainable and inclusive wellbeing: a multidimensional dashboard approach, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/4186342>

programmes d'enseignement aux futurs besoins de compétences et de créer des passerelles flexibles entre l'éducation, la formation et l'emploi. Il est également nécessaire de favoriser la capacité d'adaptation et la créativité et de préparer les citoyens non seulement à occuper des emplois précis, mais aussi à effectuer plusieurs transitions au cours de leur vie. Encourager la mobilité des apprenants, depuis l'école jusqu'à l'université, afin qu'ils bénéficient des meilleures possibilités d'enseignement qu'offre l'Europe, les prépare à s'adapter à l'inconnu et favorise leur ouverture et leur esprit critique.

L'UE a besoin d'une approche claire pour attirer et former une main-d'œuvre qualifiée pour l'économie des services et des soins, qui est en pleine croissance, ainsi que les cerveaux nécessaires pour renforcer son potentiel de recherche et d'innovation, tout en évitant les déséquilibres régionaux. Compte tenu du rôle essentiel que jouent les scientifiques et les ingénieurs pour stimuler l'innovation, assurer la compétitivité et rendre possible la transition vers la durabilité, l'UE devrait utiliser au mieux ses talents pour augmenter le nombre de ses diplômés en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM), qu'ils soient issus de la formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur.

L'UE devrait se préparer pour pouvoir recueillir les bénéfices de l'automatisation accélérée et des systèmes d'IA générative, en investissant massivement dans la reconversion et le perfectionnement professionnels, et en favorisant la maîtrise de l'IA chez les citoyens. Cela renforcerait la résilience, réduirait les inégalités et assurerait une large répartition des avantages de l'IA. En associant la réforme de l'enseignement à des politiques du marché du travail et de protection sociale prospectives, l'UE pourrait transformer ces changements radicaux en une occasion d'améliorer l'équité, l'autonomisation et la solidarité intergénérationnelle.

Domaine n °7: consolider les fondements de la démocratie, notre bien commun

L'UE se doit de prendre des mesures pour lutter contre la polarisation, la manipulation des informations et la désinformation, qui sont amplifiées par les médias sociaux et les algorithmes d'IA. Il devrait notamment s'agir d'éduquer aux médias et au numérique et de soutenir les écosystèmes d'information fiables et indépendants qui contribuent à créer des espaces de délibération communs, pour ainsi transcender les bulles informationnelles. Les établissements scolaires devraient avoir davantage de possibilités d'utiliser leur rôle capital pour promouvoir l'éducation aux médias et constituer un rempart face à la désinformation. Une action coordonnée et fondée sur des données probantes est nécessaire pour protéger les jeunes des effets néfastes des médias sociaux et des technologies numériques, en particulier sur leur santé mentale et leur bien-être, et pour leur permettre de les utiliser de manière plus intelligente et utile.

L'UE devrait accroître son soutien à la cohésion sociale et à la constitution de communautés, grâce à des façons innovantes de nouer un dialogue et un partenariat avec les communautés locales, notamment grâce aux instruments participatifs de développement territorial. L'UE, les États membres et les pays candidats devraient résolument poursuivre la vision commune qui doit être celle de l'UE (domaine n° 1) en préservant et en promouvant l'état de droit, la liberté des médias et les libertés de la société civile, et en renforçant son arsenal de lutte contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger et contre la désinformation. La Commission et les autres institutions de l'UE devraient élaborer une stratégie de communication plus claire, pour mieux informer les citoyens et les entreprises européens sur l'UE et pour continuer à bénéficier de leur compréhension et de leur soutien. L'UE devrait également poursuivre ses efforts en matière de démocratie délibérative, en organisant des débats ouverts et éclairés sur les options qui existent en matière de politiques publiques. Elle devrait en outre renforcer ses liens avec la société civile et les acteurs de la démocratie locale. La Commission devrait proposer des mesures visant à renforcer la résilience

démocratique et la société civile dans toute l'Europe, sous la forme de cadres réglementaires, de stratégies et d'un soutien spécifiques.

Domaine n°8: anticiper la transformation démographique et renforcer l'équité intergénérationnelle

L'UE devrait élaborer un cadre pour l'équité intergénérationnelle, afin que les décisions prises aujourd'hui ne nuisent pas aux générations futures et d'accroître la solidarité et le dialogue entre les personnes des différentes tranches d'âge. Elle contribuera ainsi à faire de la transformation démographique une chance plutôt qu'un facteur de déstabilisation. Cette mesure devrait être transversale et viser à atténuer les différents facteurs de vulnérabilité qui, s'ajoutant les uns aux autres, menacent la résilience des sociétés européennes: changement climatique, fourniture des services de base, accès aux soins de santé et aux soins de longue durée, ou inclusion sociale. La stratégie mise au point devrait permettre d'adapter les politiques européennes aux générations actuelles et futures, en repensant et en modifiant notre processus décisionnel pour qu'il repose sur des valeurs et des objectifs qui assureraient aux Européens une prospérité à long terme.

4. CONCLUSION

Concrétiser les actions visant à rendre l'UE résiliente d'ici à 2040, en s'appuyant sur des méthodes et processus prospectifs, permettra à l'Union d'utiliser au mieux tout son pouvoir de transformation dans un contexte mondial en mutation. L'UE devra affronter les conséquences de diverses évolutions internationales à long terme et des défis qui lui sont propres, détaillés dans le présent rapport. Une action et une gouvernance cohérentes permettront in fine à l'UE de faire face aux crises inattendues et aux changements structurels. Il faudra pour cela envisager les choses au-delà des cycles politiques à court et moyen termes et adopter une perspective qui apprécie mieux les incidences à long terme des politiques lancées aujourd'hui, ainsi que leur solidité face à des scénarios très différents.

À cet effet, la Commission, s'appuyant sur le travail effectué sur la période 2019-2024, continuera de fonder ses politiques sur une prospective stratégique, notamment en adoptant des rapports annuels de prospective stratégique examinant des thèmes transversaux pertinents.

À partir de 2026, ces rapports seront alimentés par un solide processus d'analyse prospective, consistant notamment à étudier plusieurs scénarios envisageables pour l'avenir, appliqué de manière cohérente aux différentes politiques. Outre la publication de ces rapports annuels, la Commission veillera à ce que, tout au long de ce nouveau mandat, des outils de prospective soient pleinement intégrés dans le processus d'élaboration de nos politiques, afin qu'elles soient plus efficaces et davantage axées sur l'avenir, pour que l'UE ait un impact significatif et durable dans un contexte de complexité croissante. Pour ce faire, elle s'appuiera sur les solides capacités de prospective développées ces dernières années, dans le but précis d'anticiper et d'affronter les incertitudes. Le rapport de prospective stratégique 2026 sera axé sur l'avenir de l'UE dans un monde en mutation.