

# PROPOSITIONS POUR UNE SÉCURITÉ ET UNE DÉFENSE EUROPÉENNES

*Le présent document a été rédigé par un groupe de réflexion réuni à l'initiative des associations européennes ARRI<sup>1</sup> et LECE<sup>2</sup> et associant des personnalités diverses ayant exercé de hautes fonctions civiles et militaires (liste en annexe).*

## Introduction / résumé et conclusions

Les citoyens européens ont le sentiment – certainement largement justifié – que leur sécurité, collective et même personnelle, est de plus en plus menacée. Ils l'expriment clairement, tant par leurs votes que dans les sondages<sup>3</sup>. La défense et la sécurité de l'Union européenne (UE) doit cesser d'être un vœu pieux. Il convient tout d'abord de s'interroger sur la nécessité d'une défense autonome, sur la volonté politique d'une telle défense et sur les moyens à mettre en œuvre pour ce faire.

**La nécessité d'une défense ?** Les pays qui se sont rapprochés au sein de l'UE ont des « valeurs communes » qu'ils souhaitent défendre face à de possibles agressions. Quelles sont nos « valeurs communes » ? Sans être exhaustif, on peut citer la paix entre les pays de la vieille Europe, qui fut ensanglantée durant des siècles par les combats et les destructions ; la démocratie et son libre exercice ; le libre commerce institué au fil du temps depuis 1950 ; la solidarité entre les peuples ; un humanisme certain qui comporte, outre le respect des droits de l'homme, l'égalité des individus, hommes et femmes, et la liberté de conscience ; la puissance économique d'un marché de 500 millions de consommateurs et une monnaie commune, l'euro.

**La volonté d'une politique de défense commune.** Il convient tout d'abord d'établir un consensus entre les pays membres, de définir comment cette politique de défense peut être autonome. Alors se pose la question des rapports avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan), qui reste, pour certains États membres, la seule organisation en mesure de les défendre.

**La recherche d'une autonomie stratégique.** L'UE doit se doter d'une structure militaire commune solide pour répondre, indépendamment d'un recours à l'Otan, à des telles menaces. Les forces actuelles sont limitées et, le plus souvent, adaptées à des actions du fort au faible, des interventions de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU ou d'engagements limités. Il convient d'envisager, avec des moyens propres à l'UE, des actions de projection au profit d'États extérieurs à l'UE, ce qui reste encore difficile.

---

<sup>1</sup> Association Réalités et Relations internationales.

<sup>2</sup> Ligue européenne de Coopération économique- Section française.

<sup>3</sup> Les risques pour la sécurité y apparaissent désormais au premier plan, souvent même devant les soucis pour la santé ou le pouvoir d'achat.

Ces menaces sont décrites dans le premier chapitre de la présente note :

- Menace d'agression ou d'intrusion de forces conventionnelles, éventuellement nucléaires. Cette menace, qui avait semblé pratiquement disparaître après la fin de la guerre froide, retrouve une certaine actualité avec la résurgence de comportements et d'affirmations nationalistes, de la Russie de Poutine à l'affirmation du nationalisme chinois, en passant par la Turquie, l'Iran, la Corée du Nord ...
- Déstabilisation forte et durable de notre voisinage méditerranéen, africain, proche et moyen-oriental, avec ses conséquences notamment en matière de recul économique et de vagues d'immigration.
- Danger aigu, étroitement lié au point précédent, d'attentats terroristes dans toute l'Europe, la France étant malheureusement au premier rang des cibles. Les réflexes de peur, d'isolationnisme, de stigmatisation de l'autre qui en résultent, menacent la cohésion civile de notre société, voire risquent de déclencher des affrontements communautaires, des émeutes violentes et une guerre civile larvée.
- Risques de catastrophes naturelles –inondations, incendies – ou industrielles - explosions, pollutions.
- Risques technologiques nouveaux, provenant de l'espace, des drones de surveillance ou d'attaque, mais aussi de l'espionnage et de sabotages informatiques et de cyber-attaques telles que celles qui ont été identifiées récemment en Allemagne comme aux Etats-Unis<sup>4</sup>.

Les pistes pour progresser vers l'édification d'une « Europe de la sécurité » sont présentées dans le deuxième chapitre. Répondant à une forte attente de l'ensemble des citoyens européens, qui en perçoivent bien les enjeux, cette approche est susceptible de faire prendre pleinement conscience de ce qu'apporte concrètement la solidarité européenne face à des risques qui, par nature, dépassent les frontières nationales. Elle peut donc redonner de la vigueur à la construction européenne et susciter une large adhésion populaire, qui manque tant à l'UE d'aujourd'hui, jugée trop « technocratique ».

En outre, l'Europe de la sécurité concerne tous les pays-membres, même ceux qui tiennent à leur statut de neutralité en matière militaire<sup>5</sup> ; elle doit donc se réaliser à vingt-sept désormais - ou au moins pour ceux des 27 qui sont dans l'Espace Schengen (22 pays)-, ce qui présente des inconvénients liés au nombre et à la lourdeur des procédures<sup>6</sup> mais renforcera l'image et la cohésion de l'Union européenne.

---

<sup>4</sup> Chacun a en mémoire l'affaire Snowden et les « Wikileaks ». On sait aussi que des « hackers » russes sont accusés par la CIA d'avoir diffusé des informations orientées pour influencer sur la campagne présidentielle américaine de 2016 ; l'Allemagne craint une intervention du même genre dans ses élections législatives de l'automne 2017, et a par ailleurs été fort inquiète d'apprendre l'ampleur des écoutes de ses propres dirigeants réalisées par la NSA américaine.

<sup>5</sup> Il s'agit, parmi les membres de l'UE, de l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède.

<sup>6</sup> En particulier le « droit de veto » de fait que possède chaque pays, même petit, lorsque les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui ne sera pas nécessairement le cas.

Les sujets prioritaires de l'Europe de la sécurité s'imposent : traitement commun des problèmes de frontières, de gestion des flux migratoires et de traitement de l'immigration économique, autour de règles d'asile unifiées<sup>7</sup> et de gardes-frontières et garde-côtes communautaires ; lutte contre le terrorisme par partage des informations essentielles et renforcement des moyens d'action commune (cf. Europol, Eurojust) ; gestion par une Agence européenne de la sécurité et de la défense des normes et moyens d'action de la sécurité civile. Nous proposons d'y ajouter une grande idée : mobiliser les jeunes dans un Corps européen, sur le modèle du « Peace Corps » américain, autour de la sécurisation des zones de non-droit mais aussi de l'intégration des immigrés, ainsi que la sécurisation et de l'aide au développement des zones de départ.

Le troisième chapitre trace la voie qui pourrait être suivie vers une Défense commune européenne, thème au cœur de l'actualité, comme l'illustrent les décisions du Conseil européen du 15 décembre 2016 ou la lettre commune des ministres français et allemand de la défense du 11 septembre dernier<sup>8</sup>.

Ce sujet, pourtant abordé dès les premiers temps de la construction européenne avec le projet de Communauté européenne de Défense (CED), est resté largement à l'écart depuis, malgré certains progrès. Le moment est venu de lui donner un contenu concret en progressant vers un double objectif : l'autonomie stratégique (en lien avec l'Otan, mais en étant capable d'agir par soi-même) de la défense européenne, liée à une diplomatie propre ; et la disposition d'une capacité d'intervention extérieure<sup>9</sup> rapide pour faire face aux crises de notre voisinage.

Compte tenu des réticences de certains, ce projet ne peut être réalisé dans un premier temps que dans un cadre restreint de l'ordre d'une demi-douzaine de pays ; les traités existants le permettent, puisqu'ils ont prévu la possibilité d'une « coopération structurée permanente » (CSP), qui, conformément aux traités, peut être instaurée par une décision du Conseil Européen à la majorité qualifiée. Cette CSP resterait ouverte, pour que d'autres pays la rejoignent en leur temps.

Elle comporterait des instruments communs enfin efficaces :

- un **état-major commun renforcé**, en autonomie /coopération avec l'Otan, qui pourrait découler d'une adaptation du quartier général actuel de l'Eurocorps à Strasbourg, et serait à la disposition de l'UE pour la conduite de ses opérations propres ;
- une **force d'intervention lourde** et dans la durée, grande unité européenne du niveau corps d'armée, qui pourrait là encore tirer profit de l'existence (aujourd'hui en partie théorique) du corps d'armée européen<sup>10</sup> ; cet Eurocorps renouvelé serait placé sous la responsabilité d'un Conseil exécutif *ad hoc* composé des ministres des pays de la CSP<sup>11</sup> ;
- une **capacité d'intervention rapide** de cinq ou six brigades ou groupements tactiques, unités multinationales constituées à l'avance et vraiment intégrées, c'est-à-dire logées en un même lieu sous commandement unifié, afin de développer un véritable esprit de corps européen ; leurs conditions d'engagement seraient là aussi définies par le Conseil exécutif *ad hoc* et non plus individuellement par les pays participants.

---

<sup>7</sup> Et d'une liste commune des pays considérés comme « sûrs » pour le ré-accueil des personnes non acceptées sur le territoire de l'UE.

<sup>8</sup> Dans les deux cas sont mis en avant l'objectif de parvenir rapidement à consacrer 2 % du PIB de chaque État membre à la Défense et de mettre en place des forces communes d'intervention extérieure et de défense.

<sup>9</sup> Ce qu'on appelle en France les « Opex ».

<sup>10</sup> Cet Eurocorps comprend actuellement des unités terrestres qui lui sont dédiées.

<sup>11</sup> Un protocole spécial joint au TUE décrit les modalités institutionnelles correspondant à la CSP.

La décision britannique de sortir de l'UE est un handicap, car les armées britannique et française sont actuellement les seules à être dotées de la panoplie complète des moyens militaires et capables de « se projeter » au loin. D'un autre côté, la Grande-Bretagne a toujours été, par atlantisme, l'opposant principal aux efforts de défense européenne commune. Des coopérations adaptées restent sans doute possibles.

Enfin, la défense commune européenne doit se traduire dans le domaine industriel, afin d'être interopérable et de réduire les coûts par des économies d'échelle. Il faut donc mettre en place les instruments d'avenir que sont : des normes et standards communs pour les équipements ; des programmes communs d'armements, dès le stade de la conception ; et des commandes conjointes des mêmes matériels. Cela supposera une volonté politique et des efforts cohérents pour gérer, avec éventuellement une aide communautaire, les conséquences locales des indispensables choix industriels de spécialisation.

Le quatrième chapitre traite des aspects financiers de ce programme de sécurité et défense européenne. Il s'agit d'abord, dans chaque pays, de programmer les efforts budgétaires nécessaires pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB (hors pensions) d'ici 2025<sup>12</sup>, dont 20 % au moins pour l'investissement. Pour éviter que les contraintes du Pacte de stabilité ne bloquent cet effort<sup>13</sup>, il serait très opportun de reprendre l'idée de mise hors critères de Maastricht d'une fraction des dépenses nationales de défense et de sécurité, au moins en ce qui concerne les dépenses nouvelles.

Mais nous proposons aussi qu'une partie de cet effort, tant en ce qui concerne le financement des opérations communes que les investissements de recherche et développement (R & D) et des programmes d'armement communs, soit regroupée dans un budget commun, piloté par un commissaire *ad hoc*, qui serait l'équivalent d'un ministre de la Défense européen. Ce budget commun serait alimenté par chacun des États participants puis, dans l'idéal, par des ressources européennes en propre (fiscalité spécifique, recours à l'emprunt).

Enfin, nous signalons la proposition, faite entre autres par l'ancien ministre Thierry Breton, de faire reprendre par l'UE ou de mutualiser une partie de la dette des États membres provenant des dépenses de sécurité et de défense (hors « force de frappe »), puisqu'elles sont réalisées dans l'intérêt commun. Cette fraction de dette communautarisée pourrait, selon les approches<sup>14</sup>, englober la partie des dettes souveraines actuelles ayant financé les efforts de défense ou couvrir seulement une fraction (la moitié ?) des dépenses nouvelles des États-membres.

Cette première dette de type fédéral proviendrait d'abord de l'échange d'une part des emprunts d'État actuels contre des obligations européennes nouvelles, proches de celles émises actuellement dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité, puis de recours directs aux marchés. Elle pourrait, pour certains, être gérée par un Trésor commun et pilotée par un ministre des finances désigné par le Conseil européen, rejoignant des propositions souvent présentées dans la période récente.

\*\*\*

---

<sup>12</sup> Cet objectif est plus ambitieux que les programmes de campagne présidentielle, qui visent aussi 2025, ou du CEMA, qui vise 2022, car tous raisonnent *pensions incluses* ; or les pensions représentent 0,3 à 0,4 % du PIB.

<sup>13</sup> On sait que le Pacte de Stabilité et de Croissance limite le déficit public (État + Sécurité Sociale + collectivités locales) de chaque État-membre à 3 % du PIB, sous peine de sanctions progressives. Même si son interprétation récente a été souple, il entrave les possibilités de dépenses militaires supplémentaires pour les États proches du plafond, ce qui est le cas de la France mais aussi d'une majorité des autres États-membres.

<sup>14</sup> Elle ne s'est pas encore prononcée sur le sujet mais on peut anticiper une forte réticence de l'Allemagne envers toute proposition consistant à reprendre une part de la dette « ancienne » ; si cette opposition ne pouvait être surmontée, cantonner la communautarisation à la dette nouvelle pourrait déjà être une avancée.

# Chapitre 1

## Les menaces et les risques

Les besoins de sécurité sont évidents avec la progression des actions terroristes. En revanche, le besoin – pourtant tout aussi grand - d'une défense commune est moins clair aux yeux des peuples européens. Aussi, résoudre en commun les problèmes liés à la sécurité en faisant coopérer leurs moyens de sécurité civile pourrait les inciter à une coopération plus large et étayée de leurs moyens de défense.

La mise sur pied d'une défense de l'Union européenne (UE), outre la vision claire de ce que les Européens ont en commun et qu'il leur faut défendre, leurs « intérêts vitaux », implique l'inventaire des menaces auxquelles les États membres individuellement ou l'ensemble de l'UE, doivent pouvoir faire face.

### 1. - Défense de l'UE : menaces identifiables

L'Europe semble prise en tenailles par deux menaces : d'un côté la dislocation de la société occidentale que vise notamment Daech par le terrorisme ; et de l'autre, le discrédit des institutions démocratiques engagé par la Russie de Poutine, notamment par les cyber-attaques. Mais il en existe bien sûr beaucoup d'autres.

#### 1.1 - Menace nucléaire

La menace nucléaire reste la plus dangereuse, mais son occurrence est la moins probable. Elle impose donc le maintien d'une capacité de renseignement, d'alerte, de dissuasion et de possible riposte. Une explosion nucléaire aérienne en altitude peut détruire nos réseaux informatiques et de télécommunication. En permanence, la protection des sites stratégiques, sans parler des populations, doit être assurée. Seule la France<sup>15</sup> dispose d'armes nucléaires dont l'emploi est strictement national.

#### 1.2 - Menaces militaires conventionnelles

Jusqu'à présent peu probables, elles reviennent à l'ordre du jour avec la « reconquête » de la Crimée par la Russie. Elles peuvent prendre la forme d'attaques locales, suivies ou non de l'occupation d'un territoire, du contrôle d'une zone maritime ou d'un espace aérien.

Les cibles possibles sont des installations militaires ou industrielles, ainsi que certaines infrastructures civiles.

L'UE doit donc se doter d'une structure militaire commune solide pour répondre, au-delà du seul recours à l'Otan, à telles menaces.

#### 1.3 - Menaces militaires extérieures

À l'extérieur de l'UE, diverses menaces sont à prendre en compte : restrictions ou interdictions de nos voies de circulation aériennes, navales ou terrestres, destructions d'infrastructures économiques (oléoducs, gazoducs, etc.), prise de contrôle des relations maritimes en Méditerranée, etc.

La Chine cherche à prendre le contrôle de la mer de Chine du sud, qu'elle considère comme faisant partie de ses eaux territoriales.

---

<sup>15</sup> Mise à part la Grande-Bretagne, qui s'est toujours refusée à une défense commune européenne, avant même le « Brexit ».

## **1.4 – Menaces terroristes**

Elles découlent souvent des menaces extérieures, car elles en sont le prolongement sur notre territoire. Les actions terroristes visent, en diffusant la peur, la crainte de l'autre, à diviser les communautés, les faire s'opposer jusqu'à la guerre civile.

Le terrorisme a pour cible le moral des populations avec des actions violentes, y compris l'usage éventuel d'armes de destruction massive (bactériologiques et chimiques), le sabotage des infrastructures, des sources d'énergie, etc. Ces menaces sont à rapprocher par leur nature et leur « traitement » des risques naturels ou industriels que nous évoquons plus loin.

## **1.5 - Menaces dues aux nouvelles technologies**

Le développement des techniques d'information et de communication favorise diverses cyber-attaques. Outre le piratage des moyens de communication, radio ou télévision, sont particulièrement à prendre en compte : la perturbation ou l'interruption des systèmes de satellites (observation, communication) ; l'intrusion ou la prise de contrôle des systèmes de certaines infrastructures sensibles, telles que les réseaux électriques, les réseaux ferrés, la circulation aérienne, etc.

L'apparition de techniques nouvelles mises à la disposition du public - cryptage des communications, drones légers - peut faciliter des actions malveillantes.

## **2. - Sécurité de l'UE : risques envisageables**

À notre sens, l'adhésion des Européens peut se réaliser plus facilement autour de la notion de « sécurité civile », proche des populations, que de la notion de « défense » et de son volet « militaire ». Il importerait donc de renforcer la coopération des moyens de sécurité civile des États membres<sup>16</sup>.

Une **Agence européenne de la sécurité et de la défense** pourrait gérer ces coordinations et apprendre aux intervenants à collaborer efficacement. Cette solidarité européenne pourrait favoriser la naissance d'un sentiment européen dans les populations des États membres.

### **2.1 - Risques de conflit intérieur**

La volonté terroriste de disloquer les sociétés occidentales passe par l'incitation au développement d'un communautarisme exacerbé pouvant déboucher sur des actions violentes à l'égard des diverses représentations de l'État, police et administrations, jusqu'aux communautés elles-mêmes, ethniques ou religieuses. L'aboutissement de ce processus serait une forme de « guerre civile ».

### **2.2 – Risques naturels**

Ils sont variables en fonction de la géographie, mais des accidents climatiques récents ont montré la nécessité d'une coopération européenne pour, au-delà de la prévention, assurer l'alerte, participer aux secours et au rétablissement des infrastructures (santé, eau, électricité, téléphone, etc.) sur l'ensemble du territoire de l'UE. Une coordination technique s'impose, comme pour l'emploi actuel des Canadiens et des renforts pour les feux de forêts.

---

<sup>16</sup> Il existe déjà un « Mécanisme européen de protection civile » et un pool de moyens dénommé « Capacités européennes de réponse d'urgence (EERC) », en charge de fournir des moyens lorsque les besoins dépassent du pays concerné, à l'intérieur de l'UE ou à l'extérieur.

- Risques climatiques : précipitations, pluie, neige, inondations sur l'ensemble du territoire européen. Ces menaces peuvent être annoncées par les divers satellites des services de prévision météo. Toute perturbation de ces satellites entraînerait un risque aggravé.
- Risques sismiques : zones répertoriées surtout au sud du territoire européen, avec quelques points chauds. Comme en Islande, les émissions volcaniques peuvent conduire à interdiction de l'espace aérien. Les tsunamis semblent limités à l'Asie de l'Est et du Sud-Est.
- Risques d'incendies forestiers : en particulier au sud de l'Europe. Ils nécessitent une coopération au minimum frontalière.

### **2.3 – Risques industriels et technologiques**

Nos sociétés industrielles engendrent toute une série de risques supplémentaires :

- risques catastrophiques : effet de souffle (AZF et SNPE à Toulouse) en cas d'explosion, inondations en cas de rupture d'un barrage ou de digues, etc ;
- risques chimiques : émission de produits toxiques, pollutions marines<sup>17</sup>, raffineries, industries chimiques diverses. La France dispose d'une liste d'établissements réputés dangereux (classés « Seveso ») ;
- risques d'incendies : industries diverses liés aux risques précédents ;
- risques nucléaires : à l'image de Three Miles Island (États-Unis), Tchernobyl (Ukraine), Fukushima (Japon) ou encore Lucenz (Suisse).

Là encore, une approche commune européenne, coordonnée par l'Agence proposée ci-dessus, apporterait des réponses appropriées et bien perçues par la population.

\*\*\*

---

<sup>17</sup> L'Agence européenne pour la Sécurité maritime (EMSA) collabore avec le Mécanisme européen de Protection civile.

## **Chapitre 2**

### **Vers l'édification d'une « Europe de la sécurité »**

À la suite notamment des attentats terroristes qui ont frappé notre pays (à quatre reprises en 2015 et 2016), mais aussi tous nos voisins<sup>18</sup>, compte tenu également du sentiment d'une instabilité et d'une imprévisibilité accrues de l'environnement international<sup>19</sup>, et en raison enfin de l'inquiétude – justifiée ou non, elle est ressentie - face aux vagues récentes d'immigration et à l'importance nouvelle de l'islam dans nos sociétés, la demande de sécurité est très forte dans l'opinion. Toutes les enquêtes le confirment. Un exemple récent : pour la première fois en douze ans d'existence, le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier<sup>20</sup> place les services de sécurité en deuxième priorité des usagers des services publics, derrière l'emploi mais devant l'éducation et la santé.

Les gouvernements s'efforcent de répondre à cette attente forte, mais ils le font en ordre dispersé ; si efficaces que soient les mesures prises à l'échelle nationale, par exemple en France dans le cadre de l'état d'urgence, elles ne peuvent répondre pleinement à une menace qui se joue des frontières, ou plutôt qui en joue : on a pu constater par exemple à quel point les terroristes des attentats du Thalys ou du Bataclan se sont servis de l'abri qu'ils ont pu trouver en Belgique pour préparer leurs crimes ou s'y réfugier une fois ceux-ci commis. On a pu constater aussi qu'une fois introduits dans « l'espace Schengen », après un contrôle aux frontières souvent sommaire, les terroristes y circulent librement, sous de fausses identités. On a relevé enfin les défaillances répétées des services de renseignement, négligeant de se transmettre des informations vitales qui auraient pu prévenir les attaques. L'attentat du 19 décembre 2016 à Berlin et la fuite d'Anis Amri jusqu'à Milan en apportent une nouvelle et tragique démonstration.

C'est bien à la frontière commune de l'espace de liberté européen que le contrôle doit être renforcé, pour compte commun. Et c'est bien à l'échelle de toute l'Europe que l'information réciproque, l'échange de renseignements, les enquêtes et la prévention doivent être organisés. Au lieu de se disperser, les pays de l'U.E. ont là une occasion unique de se renforcer mutuellement et, ce faisant, de montrer à des citoyens européens désemparés et de plus en plus eurosceptiques que l'union fait la force. Il sera plus difficile pour les contempteurs de l'Europe de n'y voir qu'une construction technocratique, éloignée des préoccupations quotidiennes des citoyens, si elle démontre de cette façon sa valeur ajoutée, et on peut en espérer une meilleure image de l'UE dans l'opinion.

---

<sup>18</sup> Le Royaume-Uni en 2004, l'Espagne en 2005, la Belgique en 2014, l'Allemagne à plusieurs reprises en 2015 et 2016, etc.

<sup>19</sup> L'élection récente de Donald Trump aux États-Unis n'est qu'un des éléments de cette imprévisibilité accrue.

<sup>20</sup> Questionnaire publié en décembre 2016 par Kantar Public pour l'Institut Paul-Delouvrier.

Comment procéder ? C'est tout naturellement à l'échelle des vingt-sept pays d'après-Brexit<sup>21</sup> que cette solidarité doit s'organiser, car l'Europe de la sécurité concerne tous les pays membres, même ceux qui tiennent à leur statut de neutralité en matière militaire<sup>22</sup> ou ceux qui ne sont pas encore membres de l'espace Schengen<sup>23</sup>. Cela présente certes des inconvénients liés au nombre et à la lourdeur des procédures<sup>24</sup> mais renforcera l'image et la cohésion de l'UE. Idéalement, l'Europe de la sécurité devrait s'accompagner d'une réforme permettant de décider à la majorité qualifiée sur ces questions d'intérêt commun. Mais il n'est pas nécessaire d'attendre cette réforme institutionnelle, certes très souhaitable, pour agir.

**2.1 - Le traitement commun des problèmes de frontières.** C'est à ses frontières extérieures que l'Europe doit organiser et sécuriser l'accueil des migrants. Cela suppose de bien distinguer le cas des réfugiés *politiques* ou persécutés pour leur religion, venant par exemple de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan, ou de certaines dictatures africaines - que la tradition humaniste de l'Europe et le droit international<sup>25</sup> imposent de protéger contre les risques mortels encourus dans leur pays d'origine - et le cas de l'immigration *économique*. Certes, des efforts ont déjà été accomplis pour trier et enregistrer les entrants, mais ils restent très insuffisants.

L'Europe doit, d'abord, se doter de **règles d'asile et de transit unifiées**, notamment se mettre d'accord sur la liste des pays considérés comme « sûrs » ; il n'est pas acceptable que le même pays soit jugé différemment à cet égard quand on passe d'un pays de l'U.E. à l'autre.

Elle doit ensuite adopter un régime commun sur les **modalités de rapatriement** des déboutés du droit d'asile vers ces pays « sûrs », alors qu'on sait que la grande majorité des arrêtés d'expulsion restent inexécutés<sup>26</sup>. Elle devra continuer à négocier avec les pays d'origine pour que ces rapatriements soient acceptés et accueillis<sup>27</sup>.

Elle doit définir une **doctrine commune en matière de regroupement familial**, sachant qu'il s'agit souvent de la principale source d'immigration : jusqu'où s'étend la famille, comment lutter contre les « mariages blancs », comment héberger les familles entrantes, etc. ?

Enfin, elle doit **disposer de garde-frontières communautaires nombreux et efficaces**. A cet égard, la transformation en cours de Frontex en une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est un progrès bienvenu, mais insuffisant ; en effet, le principe reste que ces agents sont mis à disposition par les Etats, au cas par cas, avant de rejoindre leur corps d'origine. Pour être à la hauteur du problème, il est indispensable que l'U.E. se dote d'un corps unifié de garde-frontières (et garde-côtes) suffisamment nombreux (5 000 agents sont

---

<sup>21</sup> Il faut rappeler que le Royaume-Uni est de toute façon déjà en dehors de l'espace Schengen et n'a jamais souhaité s'y joindre. Plus complexe sera le cas des quelques pays qui demeurent membres de l'UE mais pas de l'espace Schengen. Il s'agit actuellement de la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Irlande et la Roumanie.

<sup>22</sup> Il s'agit, parmi les membres de l'UE, de l'Autriche, de l'Irlande, de la Finlande et de la Suède.

<sup>23</sup> L'espace Schengen comprend donc 22 États membres de l'UE (comme déjà dit en note 3, n'en font pas partie actuellement, outre le Royaume-Uni, cinq autres pays-membres de l'UE) ; il faut en revanche y ajouter quatre États n'appartenant pas à l'UE : la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

<sup>24</sup> En particulier le « droit de veto » de fait que possède chaque pays, même petit, lorsque les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui ne sera pas nécessairement le cas.

<sup>25</sup> La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) énonce dans son article 14 : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». La convention de Genève (1951) a donné à cette protection une traduction en droit international public.

<sup>26</sup> Plus de 80 % en France.

<sup>27</sup> Le cas de l'accord avec la Turquie, devenu un moyen de chantage pour que l'Europe renonce à s'indigner des dérives ultra-autoritaires du régime Erdogan, peut certes inquiéter, mais il s'agit d'un pays de transit et non d'origine.

un strict minimum), recrutés à titre permanent, disposant de tous les équipements nécessaires<sup>28</sup> et placés sous son autorité directe. Il faut aussi que soient convenablement organisés les lieux d'accueil et éventuellement de rétention.

**2.2 - La lutte contre le terrorisme** est un autre axe essentiel d'une politique européenne de sécurité. Elle implique d'œuvrer pour un recueil et un partage efficace des informations essentielles. L'adoption récente (le 14 avril 2016), après une longue obstruction du Parlement européen, du « Passenger Name Record » (PNR)<sup>29</sup>, permettant de connaître l'identité de tous les voyageurs entrant dans l'UE par voie aérienne, est un progrès important en ce sens. **Il faut mettre en place concrètement ce PNR au plus vite**<sup>30</sup>.

Des progrès ont aussi été faits pour améliorer et accélérer l'échange d'informations entre les agences chargées du renseignement dans les différents pays ; il s'agit là, à l'évidence, d'un enjeu essentiel pour la prévention des attentats. Par exemple, il faudrait que les informations sur le retour en Europe, la localisation et les activités d'anciens djihadistes soient partagées complètement et en temps réel, et non partiellement et avec retard comme c'est le cas aujourd'hui. La tendance des services secrets à garder pour eux leurs informations – notamment pour protéger leurs sources, mais souvent aussi pour préserver leur influence... - reste cependant forte ; elle doit être combattue avec résolution. Le but est de parvenir à une **mise en commun des fichiers de personnes dangereuses ou suspectes** ; il doit être identifié et promu par le Conseil des ministres et la Commission européenne.

Il existe déjà à l'échelle européenne deux agences, dont le rôle est fort utile. Le **renforcement des moyens d'action commune de ces deux agences, Europol et Eurojust**<sup>31</sup>, est une priorité absolue, de même que la mise en place d'un Parquet européen anti-terrorisme, sur le modèle du Parquet financier qui vient d'être créé par le Conseil des ministres de l'UE<sup>32</sup>. Il faut, comme pour les garde-frontières, que ces deux agences communautaires disposent d'un budget plus conséquent, d'effectifs renforcés et surtout de personnels détachés à titre permanent par les Etats membres et placés sous la juridiction exclusive des autorités européennes et non nationales.

---

28 Sur terre, mer, air ainsi que de surveillance des ondes. La mise sur pied d'une capacité européenne de garde-côtes est la plus complexe et la plus onéreuse : elle suppose en effet la constitution d'une flotte de vedettes adaptées, les garde-pêches et les marines nationales des États-membres n'étant pas à même d'assurer cette mission pleinement et de manière pérenne.

29 État nominatif des passagers, comportant leur identité et leur adresse, ce qui permet un meilleur suivi des personnes à risque. L'opposition de nombreux parlementaires européens s'explique par un souci légitime de protéger les libertés publiques ; cependant, l'expérience a montré que l'existence du PNR aurait sans doute permis dans plusieurs cas de prévenir des attentats.

30 La décision n'est pas encore opérationnelle, car elle nécessite une ratification par les Parlements de tous les États membres.

31 Europol organise la coopération entre les services de police, Eurojust la coopération entre les autorités judiciaires ; ces agences, créées en 2005, coordonnent les enquêtes réalisées simultanément dans plusieurs pays-membres. Mais une tribune commune des représentants des parquets de nombreux pays européens, publiée en décembre 2016, juge ce système « insuffisant » et « trop lent » ; elle affirme que seul un procureur de compétence européenne sera en mesure de combattre efficacement « le crime organisé ». La création d'un parquet européen est d'ailleurs expressément prévue par le traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 86.

32 Décision du 8 décembre 2016. À ce stade, ce parquet européen sera surtout destiné à combattre les délits financiers ; il faut lui ajouter un volet spécifique anti-terrorisme.

**2.3 - Le traitement des risques industriels.** À la différence des risques naturels, les risques industriels peuvent être provoqués par des aléas techniques ou des actions humaines de nature terroriste. Pour traiter ces risques industriels, il faut successivement identifier les points sensibles, les produits concernés et la nature des risques, contrôler les infrastructures visées, organiser l'alerte et concevoir la gestion de la crise.

Ces actions sont normalement conduites par chaque État. Au niveau de l'UE, il existe cependant déjà des structures adaptées au traitement des risques naturels<sup>33</sup>, dont l'action peut s'étendre assez facilement aux risques industriels. Pour coordonner cet ensemble et apprendre aux intervenants à collaborer efficacement, **nous proposons d'élargir les compétences de l'Agence européenne de Défense<sup>34</sup> en la transformant en Agence européenne de Sécurité et de Défense.**

La sécurité des populations et des infrastructures doit être complétée par la volonté de maintenir la résilience<sup>35</sup>. Pour cela, les actions suivantes sont indispensables :

- maintenir une continuité d'activité : cela passe par l'élaboration de plans adaptés. Il faut déterminer ce qui est essentiel et en assurer le fonctionnement<sup>36</sup> ;
- conduire la gestion des crises de natures diverses : cela doit être organisé au plus près du terrain<sup>37</sup> ;
- conserver des capacités d'information<sup>38</sup> ;
- créer des viviers de compétences : la formation qui y sera donnée doit concerner divers domaines : gestion de crise, système d'information, santé, travaux publics, etc. ;
- maintenir la cohésion sociale : celle-ci doit s'appuyer sur les diverses réserves (la nouvelle Garde nationale ?) des armées, de la gendarmerie, de la police, et sur la territorialisation des structures.

**2.4 - Vers un corps européen des "volontaires de la paix".** Il s'agit à la fois de redonner de l'élan à l'Europe dans l'esprit des jeunes en les mobilisant autour d'objectifs généreux et compréhensibles pour tous, et de se donner de nouveaux moyens pour traiter des problèmes humains difficiles.

La constitution d'un "Corps européen de solidarité" a justement été annoncée par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude JUNCKER, dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016. Dans sa proposition, les premières missions (d'une durée de deux à douze mois) de ce corps de volontaires, ouvert à tous les jeunes de 18 à 30 ans, débuteraient en juin 2017.

---

<sup>33</sup> Un « Mécanisme européen de protection civile » est en charge de fournir des moyens lorsque les besoins dépassent ceux du pays concerné, à l'intérieur de l'UE ou à l'extérieur. Le Mécanisme européen a été complété par un pool de moyens dénommé « Capacités européennes de réponse d'urgence (EERC) » qui comprend, entre autres, le Corps médical européen.

<sup>34</sup> L'AED a été créée en 2004.

<sup>35</sup> Source : Livre blanc de 2008.

<sup>36</sup> Il serait utile de publier un « Guide » concernant ces actions.

<sup>37</sup> En France, cette gestion est de la responsabilité des préfets de zone ou de région.

<sup>38</sup> En France celle-ci est confiée au Service d'alerte et d'information des populations (SIAP).

Ces missions, opérées uniquement sur le sol européen, seraient rémunérées ou indemnisées et assorties d'un contrat de travail. Elles pourraient consister, par exemple, à « *aider à reconstruire une école détruite par un tremblement de terre, venir en aide à des demandeurs d'asile qui viennent d'arriver dans un pays, nettoyer des forêts afin de prévenir les incendies, travailler avec des personnes handicapées dans un centre communautaire* ».

Dans notre proposition également, ce corps serait constitué<sup>39</sup> sur une base du volontariat, comme c'est le cas en France pour le « volontariat international en entreprise » (VIE) et le « volontariat international en administration » (VIA), qui ont été institués par la loi<sup>40</sup> du 14 mars 2000, ou pour le « service civique », institué par la loi de 10 mars 2010.

Notre propre expérience, de même que l'enthousiasme soulevé par le programme d'échanges étudiants Erasmus, donnent à penser que les volontaires ne manqueront pas. L'objectif serait de **mobiliser, pour des périodes d'un an<sup>41</sup>, cent mille jeunes volontaires européens.**

Il faut évidemment donner à ces jeunes un statut, qui pourrait être calqué sur celui des VIE ou VIA<sup>42</sup> en France, une rémunération minimale -celle d'un étudiant stagiaire<sup>43</sup>-, ainsi qu'un encadrement solide et des équipements. D'un point de vue budgétaire, la charge qui en résulterait n'est pas hors de portée : environ 660 millions d'euros pour les salaires, et autant pour les charges (santé, assurances, transport) et pour l'encadrement et les équipements – soit 1,3 milliard d'euros, à peine plus d'un dix-millième du PIB de l'UE ou un centième de son budget actuel.

L'objectif des interventions de ces « volontaires de la paix » (ou « volontaires de la concorde »?) serait triple :

- sécuriser les « zones de non-droit » qui prolifèrent en Europe en intervenant non pas comme auxiliaires de la police, mais comme intercesseurs et conseillers, pour re-tisser du lien social ;
- faciliter l'intégration des immigrés, depuis le franchissement de la frontière (en offrant des services gratuits d'alphabétisation et enseignement de la langue de l'Etat d'accueil, d'interprétariat, d'assistance médicale et de conseil professionnel) jusqu'à l'accueil et l'installation sur nos territoires - autrement que dans des camps de transit - puis à l'éducation et aux formations professionnelles nécessaires pour pouvoir s'insérer dans la société et dans un emploi ;

---

<sup>39</sup> Ce corps serait constitué sur le modèle du " Peace Corps " américain : ce Peace Corps, datant des années 1960, rassemble de nombreux jeunes Américains (23 000 en 2015) ; son objectif premier n'est pas la sécurité, mais l'aide au développement, sous forme d'assistance technique sur le terrain. Il s'agit ici de s'en inspirer pour des objectifs différents, quoique proches.

<sup>40</sup> Le VIA et le VIE ont succédé respectivement au CSNE (coopération du service national à l'étranger) et au VSNE (volontariat du service national à l'étranger en entreprise), qui préexistaient à la suspension du service militaire obligatoire ("conscription") par la loi du 28 octobre 1997.

<sup>41</sup> Voire davantage : les agents du Peace Corps américain servent habituellement pendant 27 mois.

<sup>42</sup> On en compte environ dix mille en France (9 000 VIE et 1 000 VIA), auxquels s'ajoutent 1 000 CS-international ; ce qui, transposé à l'échelle européenne, est à peu près à la dimension de notre proposition.

<sup>43</sup> Soit environ 550 €/mois, minimum imposé par la réglementation européenne, pour un plein temps.

- sécuriser les zones de départ, en informant les candidats migrants sur les risques encourus comme sur les possibilités d'accueil en Europe, et en substituant une information correcte aux fausses nouvelles diffusées par les passeurs. Cet aspect du travail de nos volontaires devrait aussi comprendre un volet d'aide au développement, sous forme d'assistance technique, de transfert de savoir pour ceux qui ont déjà une spécialité, et d'encadrement de projets ; ce volet, qui facilitera leur accueil dans les pays de départ, pourrait être développé sur la base d'un réseau d'accords avec ces pays en liaison avec les agences d'aide comme le Fonds européen de développement (FED), l'Agence française de développement (AFD) et le Kreditanstalt für Wiederaufbau (FKW) qui gère une grande partie de l'aide allemande aux pays en voie de développement.

\*\*\*

## Chapitre 3

### Vers une « Union européenne de Défense » ?

Cette question est souvent considérée comme saugrenue, incongrue ou irréaliste dans la mesure où chacun des États membres de l'UE a ses propres priorités, intérêts et stratégies géopolitiques et diplomatiques - qui peuvent ne pas coïncider, voire même diverger - et peut légitimement considérer que sa Défense « nationale » est, par excellence, le lieu privilégié d'exercice de sa souveraineté.

Et pourtant, une Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) est bel et bien inscrite dans les objectifs des traités européens. Cette PSDC diffère radicalement du projet de Communauté Européenne de Défense (CED) du début des années 1950. Il s'agissait alors, pour les 6 États membres fondateurs de l'Union, essentiellement pour satisfaire à l'exigence des Américains de réarmement de la RFA dans un contexte de guerre froide, de créer une armée européenne, placée sous la supervision du commandant en chef de l'Otan, qui était lui-même nommé par le Président des États-Unis.

Elle diffère également de l'approche purement intergouvernementale qui reste prônée par certains. La Fondation Robert Schuman vient par exemple, pour sa part, de proposer l'élargissement des accords de Lancaster House à l'Allemagne, autrement dit de créer une Alliance tripartite France-Allemagne-Royaume-Uni comme nouveau fondement d'une Europe de la Défense. Même si des arguments sérieux militeraient pour une telle alliance entre les 3 pays dont les capacités militaires sont les plus significatives<sup>44</sup>, une telle approche - à supposer que le Royaume-Uni d'après-Brexit y soit disposé - ne peut être qu'un complément<sup>45</sup> et non un substitut à une défense européenne commune compatible avec les traités européens.

La PSDC se veut l'expression d'une **capacité propre à l'Union Européenne**, afin d'être un acteur majeur et indépendant dans la gestion des crises internationales. En revanche, son ambition actuelle se limite aux interventions extérieures aux territoires de l'Union et ne porte pas sur la défense de ces derniers, dont la défense collective reste du ressort de l'OTAN.

Ce manque d'ambition conduit de très nombreuses voix à mettre en avant tous les avantages qu'il y aurait à « aller plus vite et plus loin dans l'intégration européenne » de façon à doter l'UE d'une capacité autonome de défense de son territoire.

Cela permettrait notamment :

- au plan politique, d'aboutir à terme à une authentique « autonomie stratégique européenne de Défense », distincte de celle de l'OTAN ;
- au plan militaire, d'obtenir la masse critique requise pour être crédible au point de vue opérationnel ;
- au plan industriel, de réduire les énormes surcoûts engendrés par des commandes d'équipements et de programmes de R&D non coordonnés<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Puissance nucléaire avec un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, le Royaume-Uni est l'un des deux premiers acteurs militaires en Europe. Sur le plan industriel, d'éventuels rapprochements d'entreprises européennes de Sécurité et de Défense ne manqueront pas d'avoir le plus souvent la dimension britannique, comme c'est déjà le cas pour les missiles et les drones.

<sup>45</sup> Il s'agira alors de réaliser la « conviction » exprimée par M. Michel BARNIER dans un article récent de voir une « Union (sous-entendue continentale) de la Sécurité et de la Défense entre Européens »... « tisser une coopération bilatérale avec le Royaume-Uni, parce que nous partageons durablement une communauté d'intérêts ».

<sup>46</sup> Le surcoût de cette dispersion des efforts a été estimé par le président de la Commission européenne, J-C JUNCKER, entre 20 et 100 milliards d'€/an.

### **3.1.- La Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)**

Elle fut initiée, sous le nom de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), après le sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, sur le constat, issu des crises des années 1990, que les États membres ne peuvent plus mener individuellement de politique crédible en la matière. Seul le Danemark n'a pas adhéré à la PESD.

Elle donne la possibilité à l'UE d'utiliser des moyens militaires et/ou civils destinés à la prévention des conflits et à la gestion des crises internationales. Si l'UE ne dispose pas d'armée en propre, elle est capable de mener des interventions militaires significatives, bien que d'ampleur limitée, en mettant en œuvre des forces fournies par les États membres pour assumer des opérations de rétablissement et de maintien de la paix. Celles-ci étant indissociables des objectifs administratifs de sortie de crise et de remise sur pied du pays touché par la crise, les interventions de l'UE revêtent le plus souvent un aspect civilo-militaire, mettant en jeu, outre des unités militaires disponibles sur court préavis, des personnels administratifs, juridiques ou techniques, des services de police et de sécurité civile, etc...

Cette PESD a été reprise et remaniée par le traité de Lisbonne -qui se compose du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)- à la suite duquel elle devient la PSDC. Les articles 42 et 43 du TUE en précisent les objectifs (une carte des missions de la PSDC figure en annexe), sans remettre en cause les spécificités des politiques de chaque État membre, notamment dans le cadre de l'Otan. Ils lui assignent de poursuivre également l'objectif à terme d'une Défense commune. Il reste qu'en pratique, la protection de l'intégrité et la défense des territoires de l'Union européenne continue d'être du ressort principal de l'Otan.

#### **Une solidarité et une obligation d'assistance mutuelle**

L'article 42.7 du TUE comporte en outre une clause d'assistance mutuelle et de solidarité stipulant qu' « *au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* ». Toutefois, cette clause ne remet pas en cause le statut de neutralité de l'Irlande, la Suède, la Finlande, l'Autriche et de Malte. A noter qu'à la suite d'attentats terroristes, la France a demandé en 2015 l'application de cette clause de solidarité européenne, qui n'avait jamais été activée depuis son introduction. En fait cette demande a été suivie de réponses positives significatives de la part des autres États de l'UE, certes à des degrés divers, mais toujours de façon bien réelle.

Toutefois cela a mis en évidence l'absence de coordination au niveau de l'UE, les aides apportées à la France par chacun des États membres se faisant dans le cadre d'une relation d'État à État sans réelle coordination de la part de l'Union.

## Organes décisionnels et de direction

Le Conseil européen est le seul organe habilité à prendre des « décisions » d'« actions communes » qui doivent être prises par consensus. Le processus décisionnel au sein du Conseil européen est complexe et est mal adapté à la réactivité que nécessitent le déclenchement et le rythme d'évolution des crises internationales.

Le Haut Représentant (HR) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, poste créé par le traité de Lisbonne, est la cheville ouvrière de l'élaboration et de la conduite de la PSDC ; il dispose du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), qui comporte en particulier les organes de gestion de crise. Toutefois si le SEAE a la charge de la conduite d'une opération extérieure comportant des aspects civilo-militaires, il lui manque une capacité permanente de planification et de conduite des opérations militaires. Cette lacune est soulignée depuis la mise en place de la PSDC et n'a pu être comblée à ce jour, à cause de la forte opposition de principe de la part de la Grande-Bretagne.

Pour sa part, le Comité politique et de sécurité (COPS ou *Political & Security Committee*), qui réunit les ambassadeurs des 28 États membres, exerce, sous l'autorité du Conseil européen et du Haut Représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Il reçoit des conseils et des recommandations de différentes instances, dont le Comité militaire de l'UE (CMUE).

Afin d'éviter des « duplications », l'Otan peut mettre/met à la disposition de l'UE, pour la mise en œuvre des opérations de sa PSDC, dans le cadre des accords de « Berlin plus » de 2002, un état-major d'opération au niveau stratégique (le Shape). D'aucuns y voient un signe de dépendance vis-à-vis des États-Unis...

## L'Agence européenne de Défense (AED)

Remontant à juillet 2004, et intégré dans les dispositions du traité de Lisbonne, l'accord intergouvernemental de l'UE (sauf le Danemark) créant cette Agence a été conçu, pour l'essentiel, comme devant promouvoir le développement conjoint et coordonné de programmes industriels, technologiques et de recherche en matière d'armement européen, en partant de l'identification des capacités militaires nécessaires à l'UE.

Lors des sommets Européens de 2016, le Conseil Européen a notamment retenu **quatre projets prioritaires : le ravitaillement en vol, les drones, la cyberdéfense et les communications satellitaires**, que l'AED a en charge de piloter.

Toutefois, nombreux sont ceux qui estiment que la modestie délibérée de ses moyens (un budget annuel d'environ 30 millions d'euros et 120 permanents), comme la nécessité statutaire de s'entendre à 28, a, dans les faits, transformé l'AED en sous-traitante privilégiée de la Commission européenne, car elle est dotée des compétences scientifiques et techniques que cette dernière ne possède pas. Plusieurs estiment que son statut pourrait évoluer vers celui d'une agence déléguée de l'institution communautaire.

### 3.2. Comment « aller plus vite et plus loin dans l'intégration de l'Europe en matière de Défense » ?

Le traité de Lisbonne apparaît comme une « boîte à outils » dont on n'a pas encore à ce jour su utiliser les possibilités de progrès qu'il offre à la PSDC. Parmi ces possibilités il y a le concept de « **Coopération Structurée Permanente** » (CSP) précisé dans l'article 42.6. du TUE, plus pertinent que celui de « Coopération renforcée », procédure complexe exigeant un minimum de neuf Etats participants. L'article 42-6 dispose que « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en vue des missions les plus exigeantes, établissent une Coopération Structurée Permanente dans le cadre de l'Union européenne* ».

La mise en œuvre d'un tel concept irait en fait bien au-delà d'une logique de « coalition » militaire traditionnelle, type Otan. Il s'agit d'une logique de mutualisation et de partage devant déboucher à terme sur une intégration des forces militaires et des outils industriels de défense des pays membres de la CSP.

Les critères de participation à la CSP pourraient être d'ordre opérationnel (capacités militaires d'intervention) et d'ordre industriel (développement des contributions nationales, participation à des programmes européens d'équipement et à l'AED).

Ceci impliquerait vraisemblablement, pour les pays membres de la CSP :

- la convergence des budgets nationaux de Défense des États participants (avant pensions) vers 2 % de leur PIB<sup>47</sup> et un réel effort d'investissement dans les technologies de Défense (20 % de ces budgets nationaux soit 0,4 % du PIB). Ceci correspond du reste déjà aux engagements budgétaires demandés par l'Otan, que certains interprètent comme un signe de désengagement partiel de l'Europe, au moins budgétaire, de la part des États-Unis ;
- la mise à disposition de l'UE de forces adaptées aux objectifs stratégiques de l'Union et à leur évolution ;
- une définition commune des règles d'engagement opérationnel, sans clauses particulières nationales (« *caveats* ») ;
- la participation effective et significative aux opérations de l'UE, à un état-major opérationnel permanent et à des programmes communs d'armement majeurs dans le cadre de l'AED.

La décision de création de cette CSP - qui peut, dans un premier temps, ne concerner que le petit nombre de pays qui veulent et peuvent créer ce « noyau dur » de Défense, chacun des autres Etats membres pouvant décider de la rejoindre ultérieurement - est prise par le Conseil européen à *la majorité qualifiée* de ses membres. Dans le contexte actuel, on peut penser que cette initiative viendra sans doute du couple franco-allemand, comme en témoigne par exemple la lettre commune des ministres français et allemand de la Défense du 11 septembre 2016 (voir annexe), qui aurait d'ores et déjà suscité l'intérêt de l'Espagne et de l'Italie.

La mise en place de cette CSP devrait passer par **la création à Bruxelles d'un quartier général ou état-major commun permanent**, indispensable pour la conduite des opérations civiles et militaires au niveau de l'UE. On peut penser que le *Brexit* va contribuer à éliminer le blocage que la Grande-Bretagne mettait à la réalisation de cette mesure. Agissant en coopération avec l'OTAN, mais autonome, il pourrait découler de l'état-major de l'Eurocorps,

---

<sup>47</sup> Cet objectif de 2 % du PIB est souvent mentionné pensions incluses, ce qui revient à le minorer du poids des pensions militaires dans le PIB (environ 0,4 %, en France). L'objectif que nous proposons est plus ambitieux : 2 % du PIB hors pensions militaires, soit 2,4 % pensions incluses.

auquel on aurait ajouté la capacité interarmées qu'il n'a pas à l'heure actuelle. La lettre des deux ministres précise que ce quartier général serait placé sous le commandement et le contrôle politique du COPS et, pour les questions de planification stratégiques, sous la responsabilité des structures de gestion de crise du SEAE.

De plus, la CSP pourrait **tirer avantage de l'existence de l'Eurocorps**, pour disposer d'une capacité d'intervention lourde et dans la durée, du niveau d'un Corps d'armée. Initiative franco-allemande opérationnelle depuis 1995, à laquelle se sont joints la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et la Pologne, l'Eurocorps peut en effet mobiliser et commander depuis Strasbourg plusieurs divisions ou brigades des pays participants, y compris la brigade franco-allemande, et pourrait ainsi constituer une force européenne de l'ordre de 60 000 hommes.

L'Eurocorps pourrait également piloter **une capacité complémentaire d'intervention rapide plus légère de cinq à six brigades multinationales** ou groupements tactiques vraiment intégrés, c'est-à-dire logés en un même lieu sous commandement unifié permanent, et dès lors capables de développer un véritable esprit de corps, clef de l'efficacité.

Il est clair dans cette optique que les questions de disparités d'ordre constitutionnel entre États membres devront également être surmontées ou gérées. Par exemple, alors qu'en France le président de la République, « chef des armées », dispose de l'autorité requise pour déclencher des déploiements et emplois de forces militaires, ceux-ci sont soumis en Allemagne à l'examen et l'accord préalable de ses instances parlementaires. Mais il incombe à chaque pays d'organiser son processus de décision interne pour permettre au Conseil de la CSP de se prononcer dans les brefs délais requis par l'efficacité opérationnelle<sup>48</sup>.

On voit ainsi se dessiner une véritable « Union de la Sécurité et de la Défense » solidaire, vers laquelle plusieurs États membres sont déjà prêts à coopérer, qui consiste à « *agir ensemble, avoir une analyse commune des menaces, faire converger nos programmes d'équipements, mutualiser nos capacités d'entraînement et de soutien logistique, intégrer davantage nos forces armées, renforcer nos structures de gestion de crise, augmenter jusqu'à 2 % du PIB<sup>49</sup> les budgets consacrés à la Défense et, un jour, emprunter ensemble...* » comme le préconisait Michel BARNIER<sup>50</sup>.

Compte tenu du basculement vers l'Asie des intérêts stratégiques des États-Unis et des propos de leur président au sujet de l'OTAN, l'autonomie géostratégique de l'Union Européenne constitue un objectif de sagesse et de prudence et son atteinte ne saurait du reste que rendre plus efficace la participation Européenne au sein de l'Alliance.

\*\*\*

---

<sup>48</sup> Dans les cas de contrôle parlementaire préalable, on peut imaginer de déléguer la décision d'engagement à une sous-commission parlementaire restreinte, avec ratification ultérieure par la commission ou par l'Assemblée plénière.

<sup>49</sup> Le texte ne précise pas s'il faut entendre ce chiffre en incluant les pensions militaires ou en les excluant ; cf. foot-note 47 ci-dessus.

<sup>50</sup> Le 8 juillet 2016 dans le journal *Les Echos*.

## **Chapitre 4**

### **Les dimensions budgétaires et financières**

#### **4.1.- Le financement de la PSDC**

En principe, les dépenses administratives générées par la mise en œuvre de la PSDC sont à la charge du budget de l'Union.

Les dépenses opérationnelles, quant à elles, sont divisées en trois catégories :

- les dépenses opérationnelles pour les opérations civiles de gestion de crise, qui sont à la charge du budget de l'Union ;
- sauf si le Conseil en décide autrement, les dépenses opérationnelles d'ordre militaire sont à la charge des États membres, selon le principe de « *costs lie where they fall* » pour les dépenses individualisées. Les dépenses communes relèvent du mécanisme Athéna qui les répartit en fonction du PIB ; ce qui signifie que, quel que soit l'intérêt que porte chacun des États membres à l'opération, il participe à son financement.

#### **4.2.- Le Fonds européen de la Défense : une préfiguration d'un budget européen de la Défense ?**

En novembre 2016, la Commission Européenne vient de proposer la création d'un Fonds européen de la Défense qui comprendrait deux volets complémentaires mais différents de par leur structure juridique et leur source de financement :

- **un volet « recherche »** dans les technologies telles que l'électronique, les méta-matériaux, les logiciels cryptés ou la robotique. Un budget de l'Union de 25 millions d'euros est proposé pour 2017 pour ce volet, ce montant pouvant atteindre 90 millions d'euros en 2020. L'intention est de porter le programme de recherche à un budget annuel estimatif de 500 millions d'euros après 2020 ;
- **un volet « capacités »** (achats de drones, d'hélicoptères en grande quantité, etc.) définies d'un commun accord par les États membres pour en réduire leur coût, mais ceux-ci en seraient propriétaires. Ce volet pourrait mobiliser 5 milliards d'euros/an.

En parallèle, les Fonds structurels et d'investissement européens et le groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI) apporteront leur concours à la promotion des investissements dans les PME, ETI, start-up et autres fournisseurs européens de l'industrie de la Défense.

Il est permis de penser qu'à terme tant le financement des opérations communes que celui des investissements de R & D des programmes d'armement commun pourront s'effectuer par regroupement dans un budget commun, alimenté par des ressources fiscales propres ou un programme d'endettement spécifique.

### **4.3. Une mutualisation de l'endettement et des dépenses de Sécurité et de Défense des États membres de l'UE, par Offre Publique d'Echange d'emprunts d'États par un Fonds européen ?**

Celle proposition a été exposée par l'ancien ministre de l'Économie et des Finances M. Thierry BRETON depuis janvier 2016<sup>51</sup>. Bien entendu, elle ne concernerait en rien les budgets passés ou à venir des forces nucléaires stratégiques françaises ou, plus généralement, ceux relevant de sa souveraineté.

*« L'idée que je suggère est de créer un Fonds européen de défense, un peu à la manière du Mécanisme Européen de Stabilité (MESD) ... Le fonds aurait vocation à refinancer l'ensemble des dettes des pays de la zone euro consacrées à la défense : 720 milliards d'euros pour la France, 560 milliards d'euros pour le RFA, 200 milliards d'euros pour l'Espagne ... »*

*« Il s'agirait de reprofiler la dette de l'ensemble des pays de la zone euro ... Ce fonds, que j'appellerais **Mécanisme Européen de Sécurité et de Défense (MESD)**, émettrait des obligations à très long terme ... Ces liquidités lui permettraient de reprendre la dette-défense des États qui, depuis la création de la zone euro, s'élève au total à environ 2 300 milliards d'euros.... Ce mécanisme permettrait de remettre à zéro la dette de défense des États. »*

*« Le fonds serait financé par un transfert de ressources fiscales des États équivalent à deux points de TVA qui permettrait de garantir sa signature AAA, de payer les intérêts de la dette et de financer chaque année la moitié des dépenses des pays concernés. »*

*« Sur ce point, il est indispensable que chacun garde la maîtrise de ses dépenses de souveraineté spécifiques. Le reste – à peu près la moitié – étant mutualisé au niveau européen » ...*

On constate (voir annexe) que le Mécanisme proposé :

- amènerait la dette publique de la RFA de 71,9 % du PIB (2015) à 53,2 %, confortablement en deçà des 60 % de Maastricht. Ceci pourrait permettre à la RFA de ne plus centrer principalement sa politique budgétaire sur son désendettement, par génération d'excédents budgétaires. En outre, il en résulterait une capacité d'emprunt nouvelle, de l'ordre de 200 milliards d'euros. De nouvelles relances contracycliques (infrastructures, etc.) y deviendraient alors envisageables ;
- amènerait la dette publique de la France de 97 % du PIB (2015) à 63,8 %, toujours au-delà des curseurs de Maastricht, ce qui justifierait la poursuite des politiques de sérieux budgétaires.

Lorsqu'il est simulé pour la RFA et la France seulement, le MESD présente, après impacts actuariels, un encours initial de dettes totalisant environ 1 280 milliards d'euros, montant qui est de l'ordre de grandeur des dettes souveraines subsistantes après cette mutualisation partielle (1 383 milliards d'euros pour la France et 1 592 milliards d'euros pour la RFA). On remarque qu'à eux seuls, ces deux pays représentent une large part du total des 2 300 milliards de dettes défense pour l'ensemble des pays de la zone euro, annoncés par l'ancien ministre - l'Italie et l'Espagne devant représenter à elles deux une grande part du solde.

Les marchés obligataires accueilleraient donc un nouvel émetteur souverain pan-européen aussi important que la RFA ou la France. Ceci, dans un contexte où la signature de l'Union européenne, avec un montant total de dettes actives de 56,5 milliards d'euros début 2016, a relativement peu sollicité les marchés.

---

<sup>51</sup> Voir en particulier dans le journal *Les Échos* du 11 janvier 2016 la tribune parue sous le titre « Il faut refinancer l'ensemble des dettes liées à la défense en créant un fonds européen ».

Ce mécanisme financier aurait ainsi le double avantage :

- de réduire de façon significative l'endettement souverain des États qui y participeraient, endettement dont le caractère excessif peut être considéré comme constituant une menace très sérieuse pour la pérennité de la zone euro ;
- d'assurer de façon récurrente et sûre, car mutualisée, le financement d'une grande partie des efforts budgétaires requis pour leur Sécurité et leur Défense commune.

\*\*\*

## CONCLUSION

Les propositions qui précèdent pourront paraître bien ambitieuses à certains. Elles ne retracent cependant qu'une première étape sur la voie d'une indispensable politique commune européenne de défense et de sécurité.

Cette approche commune suppose une **volonté politique d'agir ensemble**, qui repose sur une vision globale privilégiant l'approche à long terme ; il en découle la nécessité de mettre en commun les objectifs et une partie substantielle des moyens, tant en matière de sécurité civile que de défense, ainsi que du financement de ces objectifs communs.

Les opinions publiques, naguère très réticentes, semblent aujourd'hui plus ouvertes à cette nécessité, tant la conscience de menaces pressantes et de l'inefficacité d'efforts dispersés, voire divergents, pour assurer des objectifs de sécurité qui sont en réalité les mêmes d'un bout à l'autre de l'Union Européenne, est devenue aiguë.

Le nouveau cours isolationniste de la politique américaine, la stratégie de tension des dirigeants russes, l'émergence de la Chine, et surtout le danger terroriste multiforme et omniprésent, ont favorisé cette prise de conscience collective.

C'est maintenant qu'il faut agir, en dépassant querelles de clocher et égoïsmes nationaux, qui ne sont souvent que le paravent de l'inaction et de l'inefficacité.

\*\*\*\*\*