Une Europe davantage au service de la sécurité de ses citoyens après la pandémie Covid-19

Argumentaire pour un plan d'action

Avril 2020

Force est aujourd'hui de constater l'absence d'une action d'envergure coordonnée au niveau européen, face à une crise sanitaire frappant sévèrement tous les Etas membres et à ses lourdes conséquences économiques annoncées, en dehors des actions entreprises par la BCE sur le terrain économique et financier. Une proposition structurée est certes portée par la France et les pays du sud, en faveur d'une solidarité accrue en termes de gestion des dettes publiques des Etats membres. Cette idée n'est cependant pas nouvelle, et pour pertinente qu'elle puisse apparaître dans la conjoncture actuelle pour une partie du continent, elle a peu de chances d'être adoptée rapidement, en raison de l'opposition soutenue des pays du Nord pas encore très endettés. En outre, cette approche de solidarité budgétaire et financière en dernier ressort ne permet pas de parer directement et en temps réel aux vulnérabilités sanitaires et difficultés quotidiennes associées, largement relayées par les media. Elle ne suscite pas non plus en elle-même de mécanismes de solidarité opérationnelle entre Etats membres pour faciliter le traitement de l'urgence sanitaire ni d'actions concertées en matière de prévention des risques non financiers ou de relance de l'activité économique dans l'espace européen.

Pouvait-il en être autrement ? La capacité à intervenir de manière opérationnelle au cours de situations d'urgence ne s'improvise pas. Elle suppose toujours à la fois une légitimité à agir et un état suffisant de préparation technique. Or l'UE ne s'est pas dotée d'instruments de politiques partagées dans le domaine de la santé publique qui relève de compétences nationales, même en cas de pandémie. Et elle n'est pas non plus outillée pour un rôle majeur dans la gestion opérationnelle d'une crise, quelle qu'en soit la nature, frappant simultanément plusieurs Etats membres, voire leur totalité.

Pourtant, lorsque des crises majeures frappent l'Europe, à travers ses territoires, ses populations ou son économie, il paraîtrait rationnel de pouvoir compter sur des stratégies concertées à l'échelle de l'UE pour y faire face en bénéficiant ainsi d'un effet de levier significatif. La crise sanitaire actuelle invite donc à une réflexion sur la capacité de l'UE à agir pour la prévention et la mitigation de crises majeures affectant la sécurité de ses citoyens, à travers des mécanismes de coordination, d'appui opérationnel et de solidarité venant compléter les actions de ses Etats membres et ainsi peser significativement sur le cours des évènements.

Doter l'UE d'une capacité à mieux anticiper les crises et à soutenir ses Etats membres dans les situations mettant en jeu la sécurité de leurs citoyens pourrait sans doute, dans l'immédiat post - pandémie, susciter un large consensus politique malgré les différences de vues importantes sur de nombreux sujets entre les Etats membres. L'image de l'Europe en serait transformée, devenant celle d'une institution porteuse d'une protection solidaire, d'un bout à l'autre du continent. Un tel projet s'inscrirait en tous cas dans la logique historique de la construction européenne : Les premières décennies de cette construction ont été largement consacrées à aborder des enjeux de sécurité collective, en mettant en place des solutions compatibles avec un système d'ensemble d'économie de marché. Ainsi ont été créés des mécanismes visant à assurer une gestion partagée de la production d'acier et de charbon (Traité CECA), de la production agricole en visant à garantir la satisfaction des besoins de la population (PAC & pêche), du développement de l'énergie nucléaire civile dans un cadre coopératif et sûr (Traité EURATOM), de la libre circulation de produits industriels dans des conditions garantissant le respect « d'exigences essentielles de sécurité » pour leurs utilisateurs (Acte Unique).

Dans une seconde phase, cependant, le projet européen s'est tourné vers de nouveaux objectifs, destinés à parachever les libertés dans un espace européen élargi : liberté de circulation et d'établissement des citoyens (Schengen), liberté de circulation des capitaux et des produits et création d'une monnaie commune (traité de Maastricht). Enfin, le développement rapide d'une économie mondialisée a exigé une quasi extension de ces privilèges au-delà des frontières de l'UE, du fait des règles OMC et des accords commerciaux négociés avec des pays ou régions partenaires (Canada, Mercosur, …). L'exercice de ces libertés nouvelles a été fort apprécié par tous ceux qui avaient l'opportunité d'en profiter. Toutefois, elles portaient en germe de nouvelles sources d'insécurité que ni les mécanismes internationaux ni la construction européenne n'ont été en mesure de prendre en compte à temps, comme l'ont montré trois crises majeures successives survenues en l'espace d'à peine plus de dix ans : 2008 (sécurité économique), 2014 (sécurité des frontières extérieures face à un afflux migratoire), 2020 (sécurité sanitaire).

Il ne s'agit évidemment pas de revenir en arrière sur ces libertés, ni sur l'ouverture au monde de l'économie et de la société européenne. Il s'agit en revanche d'assurer une résilience suffisante de l'Europe face aux risques systémiques majeurs qui résultent de cette approche socio-économique. Cela implique d'évaluer les menaces à leur juste niveau, d'établir des doctrines concertées de protection vis-à-vis de ces menaces et d'organisation de la résilience, par des moyens de prévention et de mitigation coordonnée de nouvelles crises majeures qui pourraient survenir sur le territoire de l'UE.

Ce vaste projet de construction d'une « **sécurité commune européenne** » pourrait couvrir les thèmes ci-après :

- **Sécurité sanitaire** : faire en sorte que l'UE dispose en son sein des ressources technologiques en matière de développement et de production des médicaments et équipements essentiels, et des infrastructures de santé publique nécessaires pour faire face aux besoins de sa population, y compris en cas de crise majeure comme celle qui résulte de la pandémie actuelle, exigeant une capacité de coopération et d'interopérabilité opérationnelle renforcées en cas d'urgence (matériels, médicaments de base, mobilisation de personnel soignant, transfert transfrontalier de patients).
- **Sécurité environnementale et climatique** : La mise en œuvre concertée de l'accord de Paris sur le climat devrait s'accompagner du renforcement, sur les bases déjà établies, d'une capacité mutualisée d'intervention de sécurité civile en soutien aux moyens nationaux pour les situations d'urgence les plus graves (incendies de forêt majeurs, inondations, catastrophes technologiques,…) : appui à la planification, doctrines d'emploi des moyens et entraînements communs, appui opérationnel en moyens interopérables et en personnel ; De même les risques systémiques associés à l'emploi généralisé des substances chimiques devraient être mieux compris et pris en compte grâce au développement et à la coordination de la capacité d'expertise scientifique publique et à l'amélioration des outils de traçabilité des produits et des systèmes d'alerte. Enfin la politique agricole commune devrait se doter des outils de gestion et d'intervention lui permettant d'assurer que l'alimentation de base de la population européenne pourra être assurée en toutes circonstances, en cas de perturbations majeures de la production ou de collapsus des flux logistiques.
- **Sécurité d'accès aux énergies renouvelables** : contribuer à l'autonomie énergétique de l'UE, développer l'interconnexion des réseaux électriques, disposer de la maîtrise technologique et d'une capacité suffisante, sur le territoire européen, de production d'énergie électrique avec un mix de génération renouvelable/intermittente d'une part et programmable d'autre part (nucléaire, hydraulique, stockage, et thermique en dernier ressort) permettant de sécuriser la distribution de l'énergie électrique partout et en permanence au sein de l'UE.

- **Sécurité numérique** : réduire la « fracture numérique » au sein de la société, assurer la cybersécurité à un haut niveau de performance et doter l'économie européenne d'opérateurs innovants et compétitifs à l'échelle mondiale, notamment en matière d'intelligence artificielle et de technologies spatiales. Les opérateurs industriels européens doivent notamment être capables de jouer un rôle majeur dans la définition des normes internationales en matière de télécommunications et de technologies de l'information.
- **Sécurité des frontières** : renforcer la capacité de soutien européen aux moyens nationaux de surveillance des frontières extérieures de l'UE (technologies, moyens de surveillance physique et systèmes numériques d'échange de données,…), en lui donnant aussi une plus grande visibilité et en parallèle, consolider les politiques communes d'immigration et de délivrance de visas sur la base du retour d'expérience des évènements récents et de l'analyse des menaces, en préservant les droits de l'homme fondamentaux (Conseil de l'Europe notamment) et en organisant une veille permanente de la bonne mise en œuvre de ces politiques communes. La sécurité des frontières de l'UE suppose aussi la mise en œuvre de politiques ambitieuses de voisinage avec les états tiers partageant ces frontières ou plus largement dans la zone méditerranéenne, impliquant l'ensemble de l'Union et non seulement ses états membres frontaliers de ces zones sensibles.

Une telle initiative politique majeure au niveau européen devra prendre appui sur des instruments institutionnels pour engager concrètement la réalisation des objectifs évoqués ci-dessus. Certains existent déjà, d'autres sont à renforcer voire à créer :

- **La coopération en matière de recherche & innovation** : accroître l'effort budgétaire public, cibler les priorités stratégiques liées à ces objectifs de sécurité commune, à la fois dans les programmes européen et nationaux (« Partnerships »), et adapter des règles dérogatoires du droit commun pour permettre, au regard de ces objectifs spécifiques, une coopération entre les acteurs au-delà de la R&D proprement dite, facilitant la préparation de leur coopération opérationnelle. Cet effort de recherche ciblée est indispensable pour être capable de mieux anticiper.
- **La capacité de mutualisation de certaines ressources et capacités d'intervention en matière de sécurité civile et de santé publique** : développer, à partir des bases existantes, la capacité à venir très rapidement en appui aux moyens nationaux. Ces moyens humains et matériels pourraient être constitués en majeure partie de moyens nationaux opérationnels, pré-identifiés comme faisant partie d'une « réserve européenne », et équipés en conséquence (interopérabilité, doctrines d'emploi, exercices planifiés et entraînements, moyens lourds de projection, stocks de matériels, médicaments, …)
- **Les aides publiques à l'investissement** (appareil de production et infrastructures) : les fonds structurels européens pourraient être adaptés (accrus ?) et en partie réorientés vers l'objectif de sécurité commune avec notamment, un pilotage renforcé à l'échelle européenne.
- **Le développement de normes communes :** Il s'agit de faire en sorte que les matériels mis sur le marché respectent les objectifs stratégiques essentiels : interopérabilité, sécurité, protection de l'environnement. Le modèle utilisé avec succès pour la mise en place du marché intérieur (directives européennes fixant les « exigences essentielles » + normes industrielles permettant la mise en œuvre de ces règles) pourrait être reproduit pour mettre en œuvre les aspects réglementaires des objectifs de sécurité commune. Le mécanisme de coopération existant (dit « accord de Vienne ») entre les institutions de normalisation européenne (CEN) et mondiale (ISO) permettrait de préserver l'ouverture des opérateurs économiques européens

sur le monde et d'influencer les pratiques industrielles sur les marchés internationaux sans obérer pour autant, sous la pression de pays tiers, l'atteinte des objectifs stratégiques de l'UE.

- **Droit de la concurrence, politique commerciale de l'UE, propriété intellectuelle, marchés publics, fiscalité :** des ajustements des doctrines de la Commission européenne dans ces domaines sont sans doute nécessaires pour permettre et protéger le développement de l'outil industriel européen dans les secteurs concernés par l'initiative de sécurité commune et faciliter l'ensemble des actions nécessaires à sa mise en œuvre. Il ne s'agira pas en effet d'instaurer une autarcie européenne dans les secteurs économiques concernés par cette initiative ou de faire obstacle à la poursuite de coopérations avec les autres grandes puissances économiques (USA, Chine,…) mais de se donner les moyens d'assurer que les échanges internationaux qui en résultent, régis par les règles de l'OMC et le cas échéant par celles des accords commerciaux négociés par l'UE, n'aboutissent pas à une incapacité structurelle de l'UE à se reposer sur ses seuls moyens propres, si besoin était, pour assurer la sécurité de ses citoyens. Ceci passe notamment par la consolidation en Europe de pôles industriels compétitifs et innovants à l'échelle mondiale pour les divers secteurs technologiques concernés.
- Enfin, pour donner corps dans la durée à ce vaste projet aux nombreuses ramifications, **une nouvelle « Agence Européenne de la Sécurité Commune » devrait être créée.** Cet organisme, rattaché à la Commission européenne, aurait pour mission de coordonner l'évaluation des menaces systémiques pesant sur la sécurité, au sens large, des citoyens de l'UE, de proposer des éléments de doctrine commune, en termes de lignes de défense vis-à-vis des risques identifiés, d'organiser des programmes d'actions concertées avec les Etats Membres pour veiller à la suffisance des ressources humaines et matérielles affectées à la prévention des risques dans les domaines évoqués plus haut, et à l'état de préparation et d'interopérabilité des moyens d'intervention en cas de crise majeure : planification, règles d'engagement concertées, exercices coordonnés associant plusieurs Etats Membres, capacité de projection.

La mise sur pied de ces instruments institutionnels devrait privilégier systématiquement les modes de décision à la majorité qualifiée, et de co-décision du Conseil et du Parlement, pour consolider dans la durée l'assise démocratique et la visibilité politique du projet. Ce dernier aura en effet besoin non seulement d'être initialement adopté et financé (par exemple au moyen d'un léger accroissement de la contribution assise sur la TVA au budget de la CE ?), mais aussi d'un soutien politique durable, au sein d'une société contemporaine prompte à privilégier le court terme et à oublier les risques après chaque crise.

Reposant pour l'essentiel sur la mobilisation de ressources nationales autour d'objectifs partagés, ce projet, engagé rapidement après la crise sanitaire, entraînerait aussi un effet de relance économique significatif notamment en termes d'emploi, comparable toutes proportions gardées à celui d'un plan de reconstruction de type plan Marshall. Il pourrait être lancé, pour un maximum d'impact politique sur des opinions publiques traumatisées par une épidémie meurtrière et désorganisant l'économie de toute l'Europe, par l'annonce d'une réforme européenne ambitieuse regroupant l'ensemble des mesures institutionnelles nécessaires, pouvant prendre la forme d'un « Acte Unique pour la sécurité commune européenne », dont la signature pourrait avoir lieu en Lombardie, en hommage à la première région européenne victime du Covid-19.

Jacques Repussard
Jacques.repussard@mines.org
Tel : + 33 6 76 49 62 02