

N° 397

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le **financement européen de la lutte contre le terrorisme et la protection des frontières extérieures,***

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Durantou, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'AUGMENTATION DES MOYENS EST-ELLE INDISPENSABLE ?	7
A. UNE AMBITION FINANCIÈRE RÉELLE DESSERVIE PAR UNE ABSENCE DE RÉSULTATS ?	7
1. <i>Un effort significatif en 2015 pour répondre à la crise des migrants</i>	9
2. <i>Des retards dans la concrétisation</i>	12
3. <i>La lutte contre le terrorisme sous-financée ?</i>	14
B. UN PROJET DE FONDS FRANCO-ALLEMAND AU SERVICE D'UNE VÉRITABLE VOLONTÉ POLITIQUE ?	14
1. <i>Un dispositif destiné à répondre à des enjeux économiques</i>	14
2. <i>... mais aux contours incertains</i>	16
3. <i>Une contribution au débat utile et symbolique</i>	18
II. VERS DE NOUVEAUX MOYENS ?	21
A. DE NOUVEAUX OUTILS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES	21
B. L'ARME BUDGÉTAIRE	23
C. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : POUR UN FINANCEMENT EUROPÉEN ADAPTÉ	24
1. <i>Un financement en faveur de la coopération et de la lutte contre le trafic d'armes</i>	24
2. <i>Repenser le financement de la politique de sécurité et de défense commune</i>	28
CONCLUSION	35
EXAMEN PAR LA COMMISSION	37
LISTE DES AUDITIONS	41

AVANT-PROPOS

L'année 2015 a été marquée au sein de l'Union européenne par une intensification de la crise migratoire et la multiplication des actes terroristes au sein de plusieurs États membres, en particulier en France. Ces deux événements ont suscité des réponses de l'Union européenne et la mise en place de financements conséquents, notamment en matière migratoire. Il n'en demeure pas moins que cette réaction européenne tarde à se structurer, suscitant des réserves de la part des États membres ou, dans le meilleur des cas, des propositions, à l'image du projet de Fonds bilatéral avancé le 24 novembre 2015 par les ministres de l'économie français et allemand.

Le triple objectif de ce fonds – accueil des réfugiés, protection des frontières extérieures et lutte contre le terrorisme – a le mérite de relier les événements et de poser la question de la réforme de l'espace Schengen. La réponse est envisagée au travers d'un nouvel instrument financier. Doit-on pour autant en conclure que les moyens dégagés par l'Union européenne sont aujourd'hui insuffisants ?

C'est dans ce contexte que votre rapporteure a souhaité effectuer un état des lieux des financements européens en matière de gestion de la crise des migrants, de protection des frontières extérieures et de lutte contre le terrorisme mis en œuvre depuis un an. Il s'agit également de tracer des perspectives pour une optimisation de ces financements et envisager des solutions innovantes en vue de valoriser les efforts de certains États membres, à l'image de la France engagée dans des opérations extérieures coûteuses, destinées à lutter contre le terrorisme et protéger ainsi l'ensemble de l'Union européenne.

I. L'AUGMENTATION DES MOYENS EST-ELLE INDISPENSABLE ?

L'examen des crédits européens accordés depuis l'intensification de la crise des migrants en 2015 révèle une réelle prise en compte, au plan financier, du défi qu'elle constitue pour l'Union. Cette dimension financière est moins visible en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, les moyens accordés à la protection des frontières extérieures pouvant cependant participer de ce combat lui aussi essentiel. L'absence de résultats tangibles fragilise néanmoins l'ampleur des mécanismes mis en œuvre. L'augmentation continue des moyens ne saurait se substituer à la volonté politique d'aller plus avant, tant de la part des États qu'au sein des institutions européennes. C'est sans doute celle-ci qu'il convient de renforcer avant même de poser la question des moyens.

A. UNE AMBITION FINANCIÈRE RÉELLE DESSERVIE PAR UNE ABSENCE DE RÉSULTATS ?

La lutte contre le terrorisme, la protection des frontières extérieures et les conséquences de la crise des migrants sont principalement gérées au sein de la Commission européenne par la direction générale Migration et Affaires intérieures. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit pour celle-ci un budget de 9,2 milliards d'euros.

Cette somme est affectée à trois missions spécifiques :

- 41 % des crédits, soit 3,8 milliards d'euros, sont versés au Fonds de sécurité intérieure (FSI), chargée des frontières, des visas, de la coopération policière et de la prévention du crime. Le FSI est lui-même scindé en deux structures : le Fonds Frontière et visas, doté de 2,8 milliards d'euros, et le Fonds Police (coopération policière, prévention et lutte contre le crime et gestion de crises) doté d'un milliard d'euros ;

- 33,5 % des crédits, soit 3,1 milliards d'euros, sont versés au Fonds Asile, migration et intégration (FAMI) qui finance les actions en faveur de l'asile, des migrations légales de l'intégration, le retour et la relocalisation des réfugiés ou des personnes bénéficiant de la protection internationale ;

- 25,5 % des crédits, soit 2,36 milliards d'euros contribuent au financement des agences rattachées à la Direction générale Migrations et Affaires intérieures. Celles-ci sont au nombre de six : l'Office de police européen (Europol), l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), le bureau européen d'appui pour l'asile (EASO), l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA), l'agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes

d'information à grande échelle (Eu-LISA) et le Collège européen de police (CEPOL).

*Budget 2015 des agences attachées à la DG Migration et Affaires intérieures
(en millions d'euros)¹*

Frontex	114,053	EMCDDA	15,394
Europol	94,436	EASO	14,991
Eu-LISA	77,953	CEPOL	8,471

La gestion des fonds affectés au FSI et au FAMI est répartie entre États membres et Commission européenne, l'exécution étant assurée le plus souvent par les premiers. 88 % des crédits affectés au FAMI sont ainsi directement gérés par les États, comme 60 % des crédits du FSI Frontières et visas et 66 % du FSI Police. La DG Migration et Affaires intérieures finance ainsi des projets présentés par les gouvernements, à charge pour eux de les mettre en œuvre.

Les Fonds prévoient également des mécanismes d'urgence. Ceux-ci ont pour objectif de permettre de faire face à des situations imprévues et d'aider les États membres à faire face à une forte pression migratoire se traduisant par un afflux important et disproportionné de ressortissants de pays tiers, à une pression urgente et exceptionnelle aux frontières extérieures d'un ou plusieurs États membres et à des besoins urgents et spécifiques suite à des atteintes graves à la sécurité

La France et les Fonds européens en matière de sécurité et de migrations

Avec plus de 600 millions d'euros sur la période 2014-2020, la France est la quatrième bénéficiaire du FSI et du FAMI, derrière l'Italie, la Grèce et l'Espagne.

Pour la période 2014-2020, la France bénéficie d'un soutien de 177 millions d'euros au titre du Fonds de sécurité intérieure (107 millions d'euros pour frontières/visas et 70 millions d'euros pour le volet police). Elle a choisi d'utiliser cette allocation pour soutenir le système des visas (VIS), mettre en place une plateforme unique d'information France Visas, poursuivre la mutualisation et la coopération consulaire, et enfin poursuivre le développement du système national SPATIONAV qui contribuera à la connexion à Eurosur, le système européen de surveillance des frontières, et à l'amélioration de l'infrastructure de la surveillance des frontières. La France vise aussi des actions destinées à la prévention de la criminalité y compris la lutte contre de nouvelles formes de criminalité et nouvelles technologies utilisées à des fins criminelles (identification des réseaux criminels, lutte contre la cybercriminalité). Le programme national couvre enfin la gestion de risques et de crises (lutte contre la radicalisation, dossiers passagers, formation).

¹ Chiffres du début d'exercice, hors affectation de crédits supplémentaires

En ce qui concerne le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI), la France dispose de 428,7 millions d'euros pour renforcer l'hébergement et les procédures pour les demandeurs asile (dont l'hébergement d'urgence), faciliter la migration légale et l'intégration et soutenir le retour (en favorisant le retour volontaire).

Les deux programmes nationaux français ont été adoptés en mars 2015. La Commission a déjà débloqué 28 millions d'euros sous la forme de paiements de préfinancement pour les deux Fonds en 2015.

L'Union européenne, à la demande des autorités françaises, a alloué un soutien financier d'environ 10 millions d'euros au total au titre de l'aide d'urgence FAMI et FSI en 2014 et 2015. La France a déposé fin 2015 une demande d'aide d'urgence dans le cadre du FSI police, pour un montant d'environ 1 million d'euros.

L'intensification de la crise migratoire à l'été 2015 a conduit l'Union européenne à dégager de nouveaux moyens, visant à la fois les Fonds et les Agences. Cette majoration des ressources vise principalement la protection des frontières extérieures et la gestion des flux de migrants mais reste tributaire de la volonté des États membres. Les attentats de Paris, de Bruxelles ou de Copenhague du début de l'année 2015 n'ont pas donné lieu de leur côté à un tel effort financier.

1. Un effort significatif en 2015 pour répondre à la crise des migrants

Les perspectives financières prévoyaient déjà 4,5 milliards de crédits pour la période 2015-2016 en matière de gestion des flux migratoires. Cette somme dépasse le seul cadre de la DG Migration et Affaires intérieures puisque plus de la moitié des crédits - 2,5 milliards d'euros - proviennent de l'aide extérieure de l'Union européenne, au-delà des instruments en faveur de l'adhésion et du voisinage et de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

*Répartition des crédits initialement prévus pour 2015-2016
(en millions d'euros)*

FAMI et FSI	2 036	Instrument européen de voisinage	295
Participations de Frontex aux opérations Poséidon et Triton	45	Instrument de coopération au développement - ICD	277
Aide humanitaire	1 742	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)	95
Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie ²	41 ³	Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	66
Missions PESC contribuant au règlement des questions migratoires			50

La parution de l'Agenda pour les migrations le 13 mai 2015 a été complétée, le 9 septembre 2015, par la présentation d'un nouveau train de mesures de différente nature : programme de relocalisation de 160 000 personnes, aide d'urgence, crédits supplémentaires à Frontex dont le budget consacré aux opérations maritimes Triton et Poséidon est triplé, au FSI et au FAMI ou mise en place d'un Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique. **Le financement de ces opérations dépasse là encore le seul cadre de la DG Migration et Affaires intérieures pour atteindre 3 milliards d'euros.**

*Coût des mesures annoncées les 13 mai et 9 septembre 2015
(en millions d'euros)*

Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique	1 800	Programme de réinstallation	50
Programmes de relocalisation	1 020	FAMI et FSI	30
Frontex (opérations Triton et Poséidon)	71	Distribution de produits laitiers	30

Le Fonds d'affectation pour l'Afrique doit être abondé dans les mêmes proportions par les États membres.

² Ce fonds vise à gérer les conséquences des crises syrienne et iraquienne dans la région, la Jordanie, le Liban et la Turquie sont concernés par ces financements. Son action concerne la santé, l'eau et l'hygiène, l'éducation et le développement des capacités d'accueil.

³ Dont 3 millions versés directement par l'Italie.

Projets financés par le Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique

Le Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique est destiné à faire face aux crises qui sévissent dans les régions du Sahel et du lac Tchad, ainsi que dans la Corne de l'Afrique et dans le Nord de l'Afrique. Il doit contribuer à promouvoir la stabilité dans ces régions et permettre une meilleure gestion des migrations.

Les financements devraient permettre :

La mise en place de programmes économiques créant des possibilités d'emploi en particulier pour les jeunes et pour les femmes dans les communautés locales en se concentrant sur la formation professionnelle et la création de microentreprises et de petites entreprises. Certaines actions contribueront en particulier à l'aide à la réintégration des personnes de retour dans leur communauté.

La mise en œuvre de projets en faveur de services de base pour les populations locales comme la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la santé, l'éducation et la protection sociale, de même que la viabilité environnementale.

Le lancement de projets visant à améliorer la gestion de la migration, y compris en limitant et en prévenant la migration illégale et en luttant contre la traite des êtres humains, le trafic de migrants et autres crimes connexes.

L'aide à l'amélioration de la gouvernance globale, en particulier grâce à la promotion de la prévention des conflits, et du respect de l'état de droit par le renforcement des capacités en soutien à la sécurité et au développement ainsi qu'à l'application des lois y compris pour les aspects liés à la gestion des frontières et aux migrations. Certaines actions contribueront également à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme.

De nouvelles mesures ont, enfin, été annoncées le 24 septembre 2015 à l'occasion du Conseil européen extraordinaire sur la migration. Leur montant s'élève à 1,7 milliard d'euros pour 2015-2016. L'essentiel des crédits concerne l'aide extérieure. 120 postes sont par ailleurs créés au sein de trois agences : Frontex (60), l'EASO (30) et Europol (30).

*Coût des mesures annoncées le 24 septembre 2015
(en millions d'euros)*

Instrument européen de voisinage	300	Financement d'urgence des zones de crises	600
Création de postes (Frontex, EASO, Europol)	1,3	FAMI et FSI	100
Aide humanitaire (dont versements au HCR, Programme alimentaire mondiale, Nations unies, ONG)	500	Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie	500

Les versements aux programmes des Nations unies et au Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie (Fonds Madad) sont censés être doublés par un abondement du même montant de la part des États membres, soit 1 milliard d'euros.

Le 29 novembre 2015, la Commission européenne a annoncé, à l'issue du sommet Union européenne - Turquie, le lancement d'un Fonds d'assistance à la Turquie destiné à faciliter l'accueil sur son territoire de réfugiés - 2,2 millions de Syriens et 300 000 Iraquiens sont installés sur son sol - et limiter les départs vers l'Union européenne. Ce Fonds serait doté de 3 milliards d'euros. Un tiers de cette somme serait versé par le budget européen, les 2 milliards d'euros restants étant supportés directement par les États, au travers de crédits non consommés non réaffectés. La France devrait contribuer à hauteur de sa contribution au budget de l'UE, soit environ 15,4 % (309,2 millions d'euros maximum).

Les crédits européens destinés à faire face à la crise des migrants sur la période 2015-2016 devraient donc au final s'établir à 10,2 milliards d'euros, contre 4,5 milliards d'euros prévus initialement. Cette somme dépasse la dotation de la seule DG Migration et Affaires intérieures pour la période 2014-2020. **A ce montant, il convient d'ajouter 4,8 milliards d'euros de contributions nationales destinées à abonder les programmes d'aide des Nations unies et les Fonds créés par l'Union en faveur de l'Afrique, de la population syrienne et de la Turquie.**

2. Des retards dans la concrétisation

L'engagement financier inédit de la Commission européenne se heurte cependant aux difficultés du terrain et à l'impossibilité de concrétiser certains des dispositifs proposés.

Il en va ainsi du mécanisme de relocalisation. Plus de six mois après son lancement, seuls 11 États sur 28 l'ont mis en place, aidant ainsi à peine 500 personnes, loin des 40 000 envisagées initialement en mai dernier.

Ce manque de volonté des États se retrouve également dans la question de l'abondement des Fonds d'assistance et des programmes des Nations unies. Au 27 janvier 2015, les contributions nationales versées aux Fonds d'aide à l'Afrique et au Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie (Madad) ainsi qu'aux programmes des Nations unies s'élevaient à 575,45 millions d'euros au lieu des 2,8 milliards d'euros attendus. Les contributions des États membres atteignent à peine 4,5 % du montant attendu pour le Fonds sur l'Afrique et 10,4 % du Fonds Madad. Les contributions aux programmes des Nations unies respectent pratiquement, quant à elles, l'engagement initialement souscrit (88,4 %).

Le Fonds d'assistance à la Turquie suscite également les mêmes interrogations. L'Italie se montre notamment réservée sur le fait que les deux tiers des crédits qui lui seront alloués proviennent des États membres. Elle

regrette en outre un manque de clarté sur les projets qui seront financés par ce dispositif. Cette position peut être comprise, la Commission européenne ayant elle-même estimé, le 7 janvier dernier, que la coopération avec la Turquie n'était pas satisfaisante, les flux de migrants vers l'Union européenne transitant par la Turquie n'ayant pas connu de diminution sensible.

*Contributions des États membres au 27 janvier 2015
(en millions d'euros)*

États	Fonds Afrique	Fonds Madad	Nations unies			Total
			Programme alimentaire	HCR	Autres	
Allemagne	3	5	40	60	-	108
Autriche	3	11,5	5	5,5	1	26
Belgique	10	-	-	-	7,5	17,5
Bulgarie	0,05	0,1	0,05	-	0,05	0,25
Croatie	-	-	0,04	-	-	0,04
Chypre	-	-	0,02	-	-	0,02
Danemark	6	9,75	9,4	3,7	24,1	52,95
Espagne	3	-	1,75	1,75	-	6,5
Estonie	0,15	0,25	0,17	-	-	0,57
Finlande	5	3	-	-	7,6	15,6
France	3	3	15	19	63	106
Hongrie	0,5	3	0,3	0,25	-	4,05
Irlande	3	-	-	-	-	3
Italie	10	5	3	1	22,21	41,21
Lettonie	0,05	0,05	0,05	0,05	-	0,2
Lituanie	0,05	0,1	0,06	0,04	-	0,25
Luxembourg	3,1	-	0,2	0,1	0,76	4,16
Malte	0,25	0,02	0,07	-	0,02	0,36
Pays-Bas	15	-	-	-	2	17
Pologne	1	-	1	1	-	3
Portugal	0,25	0,2	0,09	-	-	0,54
Roumanie	0,1	0,08	0,2	0,18	0,23	0,79
Royaume-Uni	3	-	9	32	96	140
Slovaquie	0,5	3	0,3	0,6	1,1	5,5
Slovénie	0,05	-	-	-	-	0,05
Suède	3	3	-	-	-	6
République tchèque	0,74	5	0,75	1,8	-	8,29
Norvège	3	-	-	-	-	3
Suisse ⁴	4,62	-	-	-	-	4,62
Total	81,41	52,05	441,99			575,45

Source : Commission européenne

⁴ bien que non membres de l'Union européenne, la Norvège et la Suisse sont associées au financement du Fonds pour l'Afrique.

3. La lutte contre le terrorisme sous-financée ?

Les réponses apportées au défi du terrorisme ne sont pas passées, au niveau européen, par un engagement financier substantiel à l'image de celui mis en œuvre pour le défi migratoire. Ce constat doit cependant être nuancé par deux éléments : l'interaction entre les volets protection des frontières extérieures et lutte contre le terrorisme et la nature même des engagements souscrits par le Conseil européen sur la question du terrorisme.

L'augmentation des crédits attribués au Fonds de sécurité intérieure ou à l'agence Frontex participe indéniablement de la lutte contre le terrorisme en finançant notamment la protection des frontières extérieures. Le FSI a ainsi pu bénéficier d'une enveloppe supplémentaire de 30 millions d'euros en 2015 destinée à financer ses actions d'urgence. L'agence Frontex a, quant à elle, vu son budget révisé au cours de l'année 2015. Au montant initial de 113,9 millions d'euros début 2015 à 143,2 millions d'euros en fin d'exercice. Le budget prévu pour 2016 est lui aussi considérablement renforcé avec une dotation de 253,9 millions d'euros. A l'inverse, il convient de s'étonner de la relative modestie de l'augmentation du budget d'Europol, qui devrait atteindre 100,2 millions d'euros en 2016 contre 94,6 millions d'euros en début d'exercice 2015, alors que son activité de coordinateur des recherches policières en Europe devrait être démultipliée face au péril terroriste.

La déclaration du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme privilégiait de son côté une stratégie législative, passant par l'adoption de la directive relative au système européen de dossiers passagers (PNR) et de textes visant les armes à feu, le contrôle des frontières extérieures, l'échange d'informations, le financement du terrorisme et la réponse pénale au terrorisme et à l'extrémisme violent.

B. UN PROJET DE FONDS FRANCO-ALLEMAND AU SERVICE D'UNE VÉRITABLE VOLONTÉ POLITIQUE ?

1. Un dispositif destiné à répondre à des enjeux économiques...

Les ministres de l'économie allemand et français, Sigmar Gabriel et Emmanuel Macron, ont adressé, le 24 novembre dernier, une lettre à la Chancelière et au Président de la République rappelant les incidences économiques pour l'Union européenne de la crise dite des réfugiés et des attaques terroristes. Ces deux événements fragilisent, aux yeux des ministres, la libre circulation des personnes, des biens et des services. S'ils apparaissent nécessaires à court terme, les contrôles aux frontières nationales pourraient exacerber cet affaiblissement du marché unique en affectant directement les échanges transfrontaliers.

Une étude publiée par France stratégie le 3 février 2016 souligne l'impact économique du renforcement des contrôles aux frontières intérieures, tablant à long terme sur une diminution du PIB de l'espace Schengen de 0,8 %, soit environ 100 milliards d'euros⁵. À cette somme s'ajoutent les effets sur la mobilité des travailleurs et la réduction des investissements directs et des flux financiers. La fin de l'espace Schengen équivaldrait de fait à la mise en place d'une taxe de 3 % sur le commerce entre les pays de la zone euro, qui diminuerait, dans ces conditions de 10 à 20 %. Cette perspective déboucherait sur une perte d'environ 10 milliards d'euros pour la France, soit 0,5 % de PIB. Le coût pour la France à court terme est déjà évalué entre 1 et 2 milliards d'euros, la somme variant en fonction de l'intensité des contrôles. La baisse des recettes serait imputable pour moitié à la réduction de la fréquentation touristique, à 38 % à l'impact sur les travailleurs frontaliers et à 12 % aux frais de transports.

A l'inverse, d'après une étude publiée par le Fonds monétaire international (FMI) en janvier 2016, la crise des réfugiés pourrait avoir un impact positif sur le court terme compte tenu des dépenses budgétaires nouvelles permettant de financer les dispositifs d'accueil aux réfugiés, en particulier dans les pays qui en accueillent le plus, nonobstant le coût budgétaire à court terme⁶. L'effet à long terme sur la croissance pourrait également être positif du fait d'une augmentation de la population active et de la demande. Reste qu'une telle évolution dépend très fortement du niveau d'intégration des réfugiés sur le marché du travail. Or, 'après les estimations du ministère du travail allemand, seuls 10 % des réfugiés pourraient être immédiatement intégrés sur le marché du travail, 30 % auraient besoin de plusieurs années, 20 % étant analphabètes. Dans ces prévisions économiques d'automne publiées en novembre dernier, la Commission européenne tablait, quant à elle, sur une augmentation du PIB de l'Union européenne comprise entre 0,2 et 0,3 %⁷.

⁵ Vincent Aussiloux et Boris Le Hir, *Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen. La note d'analyse de France stratégie, n°39, février 2016.*

⁶ *The refugee surge in Europe: economic challenges. IMF Staff discussion, SDN 16/02, janvier 2016*

⁷ *European economic forecast – Autumn 2015, Institutional paper 011 – Novembre 2015.*

Coût budgétaire de l'accueil des réfugiés (en % du PIB)

	2014	2015	2016
Allemagne	0,08	0,20	0,25
Autriche	0,08	0,16	0,31
Belgique	0,07	0,09	0,11
Chypre	0,003	0,012	0,012
Croatie	0,02	0,09	0,011
Danemark	0,24	0,47	0,57
Espagne	0,006	0,006	0,3
Finlande	0,09	0,13	0,37
France	0,05	0,05	0,06
Grèce	-	0,17	-
Hongrie	0	0,1	0
Irlande	0,3	0,4	0,5
Italie	0,17	0,20	0,24
Luxembourg	0,05	0,09	0,09
Pays-Bas	0,10	0,18	0,23
Royaume-Uni	0,015	0,016	-
Suède	0,3	0,5	1
République tchèque	0	0	0,02

(Source : Fonds monétaire international)

2. ... mais aux contours incertains

Dans ces conditions, les deux ministres appellent à la mise en œuvre d'une réponse européenne durable destinée à améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen et garantir la sécurité partout au sein de celui-ci.

La préservation de la liberté de circulation passe de leur point de vue par une action mieux coordonnée, principalement en matière de police, de justice, de défense et de sécurité et la signature d'accords avec les pays tiers pour maîtriser les flux de migrants.

Les ministres proposent à cette fin une initiative franco-allemande destinée à organiser, financer et déployer des mesures qui viendraient s'ajouter aux actions déjà conduites à l'échelle nationale. Trois thèmes seraient ciblés :

- le contrôle des frontières extérieures de l'Europe, en insistant notamment sur l'assistance, l'enregistrement et la protection à court terme ;
- la gestion des arrivées de réfugiés, principalement dans les pays voisins de l'Union européenne ;
- la sécurité, avec le partage de certaines informations en matière de renseignement et le renforcement de la coopération en matière de justice et de police.

Le financement de ces trois priorités pourrait passer par la mise en place d'un fonds, doté de 10 milliards d'euros sur trois ans. La

gouvernance de ce fonds serait assurée par les États contributeurs, le dispositif n'ayant pas vocation à se limiter au seul couple franco-allemand. Une contribution sur la base du poids économique de chaque pays est envisagée. L'ambition affichée est de parvenir à un meilleur partage des risques, sans pour autant remettre en cause les réponses nationales. Le fonds a, par ailleurs, vocation à s'adapter face à de nouvelles menaces.

La lettre des ministres de l'économie français et allemand pose la question du financement actuel de la politique de l'Union européenne dans les domaines de la protection des frontières extérieures, de l'accueil des migrants et de la lutte contre le terrorisme. L'absence de réel suivi de ce projet laisse penser qu'il s'agit d'une simple contribution au débat. Elle pourrait être intéressante si elle venait à être précisée.

S'il s'agit d'une volonté de multiplier les canaux de financement pour des opérations concrètes, le montant peut cependant apparaître surestimé. Si, en revanche, le Fonds vise à s'attaquer aux racines des problèmes, la somme apparaît clairement insuffisante au regard des enjeux. Il s'agit en, effet, de :

- contribuer au financement des opérations militaires extérieures destinées à lutter contre le terrorisme ;

- mobiliser des moyens supplémentaires pour prévenir les phénomènes de radicalisation sur certaines parties du territoire des États membres et apporter une réponse économique et sociale aux difficultés d'intégration ;

- mettre en œuvre une politique de co-développement ambitieuse en faveur des pays tiers, favorisant tout à la fois leur essor économique et leur développement politique et financer directement la relocalisation des migrants.

Il n'est pas certain pour autant que les États membres - et *a fortiori* l'Union européenne - disposent aujourd'hui des ressources budgétaires pour concrétiser une telle ambition. La faiblesse des contributions aux Fonds Afrique et Syrie souligne en tout cas la difficulté à mobiliser financièrement les États membres.

A l'inverse, si le Fonds vise à contribuer aux actions déjà entreprises par l'Union européenne ou les États membres, le montant peut apparaître quelque peu surestimé, tant les investissements à opérer ne répondent pas tous à une logique financière. Les termes retenus dans la lettre laissent penser qu'il s'agit pourtant plus de ce type de mesures.

3. Une contribution au débat utile et symbolique

L'initiative des deux ministres comporte néanmoins une dimension symbolique qu'il convient de ne pas mésestimer. Elle tente en effet de répondre au double défi auxquels sont confrontés les deux pays, de manière asymétrique. L'Allemagne fait face à un afflux de migrants sans précédent : elle a ainsi accueilli 1,1 million de demandeurs d'asile en 2015. Les capacités d'accueil allemandes sont fortement sollicitées, au risque de susciter des tensions au sein de la population. Le gouvernement a annoncé le recrutement par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) de 4 000 collaborateurs supplémentaires en 2016. Une aide de 670 euros par mois et par demandeur devrait être versée aux communes et aux Länder afin d'améliorer la prise en charge. Les autorités allemandes insistent aujourd'hui sur une répartition équitable des réfugiés, une meilleure coordination de la politique des États membres, une aide aux pays tiers le renforcement des points d'accueil (*hot spots*) et du contrôle aux frontières. La France a, de son côté, fait l'objet de plusieurs attaques terroristes sur son territoire, d'une ampleur inédite. Après celles de novembre 2015, elle a regretté l'absence d'avancée européenne en matière de protection des frontières extérieures et l'inexistence d'un dispositif européen visant le financement du terrorisme ou le contrôle des armes.

En proposant la création d'un Fonds commun, appelé à s'ouvrir à d'autres États membres et avec, en filigrane, la volonté de ne pas remettre définitivement en cause l'espace Schengen, les deux ministres insistent sur la nécessité pour chacun des deux pays de ne pas gérer de manière isolée la crise à laquelle il est confronté. Il s'agit d'éviter une division entre les deux pays, préoccupés par des défis propres. Ils rappellent que toute réponse à ceux-ci est forcément européenne puisqu'ils fragilisent tous deux la liberté de circulation et que la coopération franco-allemande doit être au cœur de toute action dans ces domaines. **Le Fonds serait donc le symbole d'une action du couple franco-allemand en faveur de la préservation de l'acquis de Schengen, en facilitant l'adaptation de l'espace aux nouveaux enjeux.**

Le choix du fonds bilatéral, à vocation multilatérale, et non de l'instrument communautaire s'explique par la volonté d'être opérationnel le plus rapidement possible le cas échéant. Le dispositif en faveur de la Turquie annoncé fin novembre 2015 répond d'ailleurs pour partie à cette logique, puisque deux tiers des crédits annoncés – soit 2 milliards d'euros – devraient provenir de contributions des États membres. L'ambition affichée est d'arriver à communautariser progressivement le Fonds, à l'image du programme Eureka. Lancé en 1985 par l'Allemagne et la France et destiné à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne, le programme est aujourd'hui piloté par la Commission européenne.

Un tel projet mérite d'être encouragé, quand bien même la mise en œuvre apparaît incertaine. Ce dispositif s'inscrit, en tout état de cause, dans la relance d'une dynamique franco-allemande en matière de protection des frontières et de lutte contre le terrorisme, comme en témoigne la lettre des ministres de l'Intérieur des deux pays adressée, le 3 décembre 2015, au Premier vice-président de la Commission européenne et au Commissaire européen à la migration, aux affaires intérieures et à la citoyenneté. Ce document dresse la liste des actions prioritaires à mener : révision du Code Schengen, renforcement substantiel du rôle et des opérations de Frontex, interconnexion des bases de données pertinentes (SIS, VIS, SLTD et EURODAC)⁸, renforcement du régime d'asile commun, développement des moyens humains et financiers du Bureau d'appui en matière d'asile (EASO) et ouverture effective des centres d'accueil (*hot spots*). Si les deux ministres rejettent toute confusion entre terroristes et réfugiés, il s'agit cependant de prendre toutes les mesures adaptées afin d'empêcher que criminels et terroristes potentiels puissent profiter de la crise migratoire actuelle.

La recherche de nouveaux financements n'est, par ailleurs, pas abandonnée comme en témoigne la proposition, formulée le 16 janvier dernier et pour l'heure sans suite, du ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble, de mettre en place d'une taxe européenne sur l'essence pour financer l'accueil des migrants. Le ministre allemand justifie son projet en insistant sur la faiblesse actuelle du coût du pétrole. Le principe d'une ressource propre de l'Union européenne pour faire face à ce type de défi n'est pas dénué d'intérêt. Il convient cela étant de ne pas la limiter au financement de l'accueil des migrants mais de l'affecter plutôt au financement du renforcement de l'espace Schengen en général et notamment aux moyens de l'agence de garde-côtes et de gardes-frontières appelée à succéder à Frontex. Une taxe sur l'essence n'est par ailleurs pas forcément la plus opportune compte-tenu de la possible remontée des cours à moyen terme. Un prélèvement sur les billets de trains ou d'avions concernant les trajets internationaux apparaît plus adapté.

⁸ SIS recense les personnes faisant l'objet d'un signalement Schengen, VIS les demandes de visas, SLTD les passeports volés, perdus ou abîmés et EURODAC les demandes d'asile,

II. VERS DE NOUVEAUX MOYENS ?

L'année 2016 devrait être marquée par la révision à mi-parcours des perspectives financières 2014-2020, où des redistributions de crédits pourraient être opérées en faveur de la lutte contre le terrorisme ou de la protection des frontières. Ces redistributions viendraient s'agréger aux mesures de la Commission européenne visant le renforcement de la protection des frontières extérieures du 15 décembre 2015 et les annonces faites en matière de lutte contre le terrorisme. De nouvelles marges de manœuvre financières pourraient donc être dégagées dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de la protection des frontières. Celles-ci n'excluent pas une réflexion sur l'utilisation de ces moyens et une meilleure prise en compte des efforts militaires assumés par certains États membres en matière de lutte contre le terrorisme.

A. DE NOUVEAUX OUTILS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Les textes présentés le 15 décembre dernier par la Commission européenne concernant la protection des frontières extérieures se traduisent par de nouveaux engagements financiers de l'Union européenne en la matière sur la période 2017-2020. Ces textes répondent aux préconisations contenues dans l'Agenda sur les migrations du 13 mai 2015.

L'annonce la plus symbolique est la création d'un corps européen dédié⁹. Il regroupera une Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes, provenant des rangs de Frontex et les autorités responsables de la gestion des frontières dans les États membres, qui continueront à assurer la gestion quotidienne de la frontière extérieure. Une réserve de gardes-frontières devrait être rapidement mobilisable : 1 500 experts seraient ainsi déployés en moins de trois jours. La Commission européenne souhaite atteindre un effectif permanent de 1 000 personnes, y compris les acteurs de terrain, d'ici à 2020. 402 personnes composent aujourd'hui les effectifs de Frontex.

Au-delà, l'agence disposera d'un mandat élargi :

- Elle aura un rôle de suivi et de supervision. Des agents de liaison seront détachés dans les États membres pour assurer une présence sur le terrain là où les frontières sont exposées à des risques. Les États membres pourront demander la réalisation d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières, ainsi que le déploiement des équipes du corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes à l'appui de telles actions. Lorsque les défaillances persistent ou qu'un État membre subit une pression

⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil (COM (2015) 671 final).

migratoire importante mettant en péril l'espace Schengen et qu'une mesure nationale n'est pas proposée ou n'est pas suffisante, la Commission pourra adopter une décision d'exécution établissant que la situation, sur une portion précise des frontières extérieures, exige une action urgente au niveau européen.

- Elle aura également pour mission d'envoyer des agents de liaison dans des pays tiers voisins et de lancer, avec ceux-ci, des opérations conjointes, y compris sur leur territoire. Un Bureau européen des retours sera créé au sein de l'Agence afin de permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retour, qui œuvreront au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Un document de voyage européen standard destiné au retour contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers.

- Elle intégrera enfin la criminalité transfrontière et le terrorisme dans son analyse des risques et coopérera à la prévention du terrorisme avec d'autres agences de l'Union et des organisations internationales.

Cette nouvelle Agence devrait disposer du budget de Frontex, soit 238,69 millions d'euros pour 2016. Sa dotation sera néanmoins appelée à évoluer dès 2017 avec la montée en charge de ses nouvelles missions pour atteindre 322,23 millions d'euros à l'horizon 2020, soit le triple du budget initialement prévu en 2015 pour Frontex. Cette montée en puissance est assortie d'un cofinancement par les États membres de l'espace Schengen établi à 77,4 millions d'euros sur la période 2017-2020.

*Budget prévisionnel de l'Agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes 2016-2020
(en millions d'euros)*

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
Budget		238,69	281,23	298,29	310,29	322,23
Cofinancement		-	17,95	19,04	19,80	20,57

Au-delà des personnels, il est indispensable que l'Agence dispose de moyens opérationnels d'agir, notamment en termes de matériels. Un meilleur équipement aux frontières extérieures (scanners) est nécessaire afin de faciliter l'enregistrement et renforcer la détection d'individus potentiellement dangereux. Un financement destiné à la formation linguistique des garde-côtes ou gardes-frontières apparaît également requis.

La Commission a également présenté un dispositif octroyant de nouvelles missions à l'Agence européenne pour la sécurité maritime¹⁰. Ce qui suppose une augmentation de la contribution de l'Union européenne à

¹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (COM (2015) 667 final).

ladite agence de 22 millions d'euros par an, soit environ 87 millions d'euros pour la période 2017-2020 et le recrutement de 17 personnes. Il s'agit, pour l'essentiel, de dépenses opérationnelles :

- 67 millions d'euros devraient ainsi permettre de financer la prestation de services d'aéronefs télépilotés (RPAS ou drones) aux fins de surveillance aérienne des frontières maritimes extérieures de l'Union ;

- 14 millions d'euros seront dédiés à l'achat de données AIS par satellite. Ces données permettent notamment de suivre les navires. Elles pourront être transmises aux autorités nationales.

Deux autres textes, visant le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures¹¹ et le document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹² sont, quant à eux, sans incidence financière.

B. L'ARME BUDGÉTAIRE

La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui devrait débuter courant 2016 devrait constituer un cadre pour une réaffectation des fonds inutilisés dans d'autres secteurs vers le financement des priorités établies en matière de protection des frontières, d'accueil des migrants et de lutte contre le terrorisme.

Le Parlement européen s'est déjà montré favorable à une telle réallocation des fonds non utilisés, à l'occasion du vote sur un projet de budget rectificatif pour 2015. Celui-ci intégrait une révision du mode de calcul des contributions nationales pour cet exercice¹³. Compte tenu de la révision des prévisions relatives aux ressources propres traditionnelles et aux soldes TVA et RNB, de l'augmentation des autres recettes, les contributions des États membres sont diminuées de 9,4 milliards d'euros. La France a ainsi vu sa contribution baisser de 1,4 milliard d'euros et l'Allemagne de 2 milliards d'euros.

Lors de l'examen de ce projet de budget rectificatif, le 25 novembre dernier, le Parlement européen s'est prononcé pour une redistribution de ces fonds par les États membres¹⁴ afin :

- de faire face à la crise actuelle des réfugiés ;

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures (COM (2015) 670 final).

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM (2015) 668 final).

¹³ Projet de budget rectificatif n°8 au budget général 2015 (COM (2015) 545 final).

¹⁴ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 relative à la position du Conseil sur le projet de budget rectificatif n° 8/2015 de l'Union européenne pour l'exercice 2015.

- d'abonder le fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique, du fonds d'affectation spéciale pour la Syrie et des agences des Nations unies venant en aide aux réfugiés, conformément aux engagements pris ;

- de fournir une aide humanitaire le long des routes de transit et pour parvenir à accueillir un nombre sans précédent de réfugiés dans les villes et les régions d'Europe.

Il pourrait être envisagé de compléter cette ambition par des financements en faveur de mesures clés telles que l'interconnexion des services de renseignement, la lutte contre le trafic d'armes ou l'augmentation des moyens d'Europol.

2016 devrait déjà être marquée par l'augmentation des moyens accordés au réseau européen de prévention de la radicalisation, coordonné par la Commission européenne, qui réunit plusieurs groupes de travail (experts, victimes etc.). Ses ressources devraient ainsi augmenter de 25 millions d'euros sur les quatre prochaines années. L'équipe de conseil en communication stratégique sur la Syrie (SSCAT), destinée à prévenir la tentation du djihad dans la région iraquo-syrienne a vu, quant à elle, sa mission prolongée jusqu'en 2017 et ses moyens annuels passer de 1,5 à 2,6 millions d'euros par an.

C. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : POUR UN FINANCEMENT EUROPÉEN ADAPTÉ

La lutte contre le terrorisme menée par les États membres de l'Union européenne comprend aujourd'hui deux volets. Le premier a trait à la prévention et la mise hors d'état de nuire des groupes agissant sur leur sol. Le second couvre les opérations extérieures menées dans les pays tiers considérés comme des foyers terroristes et des pays d'envoi. Ces deux axes n'impliquent pas le même type de financement. Une assistance financière européenne dans ce domaine doit donc répondre à deux logiques différentes : des investissements en faveur d'une meilleure coopération entre les États membres au plan intérieur et une aide au développement des capacités militaires en vue d'interventions à l'extérieur de l'Union européenne.

1. Un financement en faveur de la coopération et de la lutte contre le trafic d'armes

L'intervention européenne en matière de lutte contre le terrorisme intérieur passe par trois canaux :

- la voie normative avec l'adoption de textes législatifs ;
- l'échange de bonnes pratiques ;

- la coopération technique, en partie liée à la mutualisation des savoir-faire.

Seule cette dernière implique un financement. Celui-ci ne saurait cependant être conséquent tant la modernisation de l'arsenal européen en matière de lutte contre le terrorisme passe avant tout par la mise en place d'une culture de la coopération entre États membres. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil le 18 décembre 2015 ne comporte aucun élément chiffré.

Cette collaboration interservices peut cependant être facilitée par la mise en place de moyens opérationnels permettant l'échange de renseignements ou la lutte contre le trafic d'armes.

a) Les objectifs de la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme

La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme détermine quatre types d'action en la matière : prévention, protection, poursuite et réaction¹⁵.

L'ambition affichée dans la stratégie est de parvenir au renforcement de la protection des cibles essentielles, en réduisant leur vulnérabilité aux attentats. Le document rappelle que s'il incombe en premier lieu aux États membres d'améliorer la protection desdites cibles, l'interdépendance de la sécurité aux frontières comme celle des transports ou des autres infrastructures transfrontières impliquent une action européenne. Aux termes de la stratégie, la Commission européenne dispose d'un rôle à jouer à la fois en matière d'amélioration des niveaux de protection mais aussi en fournissant un cadre au sein duquel les États membres doivent être en mesure de coordonner leurs politiques et d'échanger leurs informations.

Le document se veut plus précis en appelant à une amélioration de la protection des frontières extérieures en insistant sur les améliorations technologiques en matière de saisie et d'échanges de données concernant les passagers, l'introduction de données biométriques dans les documents d'identité et de voyage, la mise en place du système d'information sur les visas et le système d'information Schengen de deuxième génération, ainsi que le renforcement du rôle de l'agence Frontex.

La stratégie prévoit enfin le renforcement des dispositifs de protection des aéroports et des ports maritimes et l'amélioration des dispositions prises dans les avions. Il s'agit aussi d'œuvrer « de concert » afin d'améliorer la sécurité routière et ferroviaire. La réduction de la vulnérabilité des infrastructures critiques est également abordée, un programme européen en la matière étant envisagé. Un volet financier apparaît indispensable.

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, Note point I : Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme (14469/4/05).

L'Union européenne est, enfin appelée à favoriser la coopération opérationnelle en matière d'échanges de données de renseignement mais aussi de répression. Plus largement, il s'agit pour l'Union européenne de se doter d'un dispositif pour la coordination des crises et de mettre en place des procédures opérationnelles à l'appui de celui-ci. Un Centre européen de la lutte contre le terrorisme devrait ainsi être institué.

b) La coopération, un investissement nécessaire mais peu coûteux

Le projet de Centre européen de la lutte contre le terrorisme symbolise cette nécessité de faire collaborer les services de renseignement entre eux et le recoupement des informations de toute nature. Il existe déjà des bases de données européennes regroupant renseignements policiers, douaniers, financiers ou issus des services d'immigration. Ces bases souffrent de trois défauts : elles sont peu utilisées, insuffisamment abondées et peu connectées entre elles. Dans ces conditions, la priorité est de nature législative puisqu'il s'agit de dresser les contours juridiques pour promouvoir une véritable interconnexion de ces bases et mettre en place un mégamoteur de recherche européen dans ce domaine.

Si l'élaboration de la norme est peu coûteuse, reste à la mettre en pratique. **Il conviendra donc de prévoir également un financement destiné à faciliter l'accès des autorités des États membres à cette base, de façon rapide et simple, via la fourniture d'équipements adaptés.** Tout projet en la matière doit cependant être nécessairement corrélé au développement d'une véritable culture de la coopération. Le cinquième contributeur à la base d'Europol sur les combattants étrangers (19 000 noms) est ainsi l'Australie.

c) Lutter financièrement contre le trafic d'armes

Conformément aux souhaits du Conseil exprimés à plusieurs reprises, la Commission européenne a présenté le 18 novembre dernier, une proposition de directive visant à modifier le dispositif législatif européen sur le contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu¹⁶. Le texte initial établissait les exigences minimales que devraient imposer les États membres en ce qui concerne l'acquisition et la détention d'armes à feu de chaque catégorie et fixait les conditions applicables aux transferts d'armes à feu entre États membres, tout en prévoyant des règles plus souples pour la chasse et le tir sportif.

Aux termes de la proposition de la Commission européenne :

- la réglementation européenne s'appliquera désormais aux « courtiers » en armes à feu, ceux-ci fournissant des services analogues à ceux des « armuriers » ;

¹⁶ Proposition de directive du Parlement et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (COM (2015) 750 final).

- elle s'appliquera également aux « collectionneurs », qui peuvent aussi constituer une source de trafic ;

- elle s'appliquera aussi aux armes à feu « neutralisées » (qui devront être enregistrées dans des registres nationaux) ainsi qu'aux armes à feu « semi automatiques » qui peuvent être facilement transformées en armes à feu « automatiques » ;

- il en sera de même pour les armes d'alarme et d'autres types d'armes « tirant à blanc » qui peuvent être transformées en armes à feu véritables ainsi que le démontre l'utilisation d'armes « transformées » lors de certaines actions terroristes ;

- des règles européennes seront, par ailleurs, instaurées en matière de marquage des armes à feu afin d'empêcher l'effaçage facile desdits marquages et en précisant aussi les parties à marquer.

Pour permettre aux États membres de mieux échanger des informations sur les autorisations octroyées et refusées en matière d'armes à feu, le projet de texte prévoit encore l'adoption future d'un « acte européen » permettant aux États membres de mettre sur pied un système d'échange d'informations en la matière.

Le nouveau dispositif semble insuffisamment ambitieux et risque de se limiter à l'enregistrement des armes semi-automatiques et automatiques utilisées par les chasseurs sans s'attaquer réellement aux racines du problème : le trafic d'armes, en provenance notamment des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo, Macédoine, Monténégro et Serbie).

Une étude de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du Ministère de la défense publiée en février 2015 estime le nombre d'armes légères en circulation dans cette région entre 3,63 millions d'unités et 6,18 millions d'unités¹⁷. Une action européenne doit impérativement miser sur une collaboration des services de renseignement à ce sujet, une coopération étroite avec des pays qui, à l'exception de la Croatie déjà membre de l'Union européenne, ont vocation à intégrer l'Union européenne et effectuer un rachat massif de ces armes de façon à juguler le trafic en direction de l'Union européenne. Le prix d'un fusil-mitrailleur AK 47 varie est négocié autour de 300 euros. Un fonds doté d'un milliard d'euros pourrait constituer une réponse à ce défi. Il contribuerait à tarir le stock et pourrait provoquer mécaniquement une augmentation des prix des armes encore sur le marché. Ce fonds aura également vocation à terme à s'élargir aux stocks présents en Libye et en Syrie.

¹⁷ *Les enjeux sécuritaires et énergétiques dans l'espace Adriatique, Ministère de la Défense – Direction générale des relations internationales et de la stratégie, 8 février 2015.*

Au-delà, il convient de lutter efficacement contre le trafic d'armes aux frontières maritimes de l'Union européenne et faciliter la mise en œuvre d'un système de contrôle des containers.

2. Repenser le financement de la politique de sécurité et de défense commune

Les opérations militaires menées par les États membres contre les organisations terroristes dans les pays tiers participent incontestablement de la sécurité de l'Union européenne. Les dimensions extérieure et intérieure de la sécurité de l'Union sont en effet étroitement liées. Ces opérations peuvent s'inscrire, à ce titre, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. Elles ne bénéficient pas pour autant d'un financement spécifique et restent donc à la charge des budgets nationaux, le Traité permettant au mieux une mutualisation des moyens.

L'action militaire extérieure des États constitue par ailleurs un prolongement de la lutte contre le terrorisme au plan intérieur. Il en va ainsi des opérations menées par la France au Mali, en Centrafrique, en Syrie ou en Iraq. Toute réflexion sur le financement de la lutte contre le terrorisme passe donc par une interrogation sur celui des opérations extérieures des États membres ou au moins sur le financement de leurs capacités militaires.

Suite aux attentats de Paris et Saint Denis, La France a souhaité, le 17 novembre 2015, activer la clause d'assistance mutuelle, prévue à l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne. Aux termes de celui-ci, 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. La France souhaitait la mise en commun de capacités pour les opérations menées contre *Daech* en Syrie et en Iraq ainsi qu'un soutien aux missions menées dans d'autres régions, à l'image du Mali et de la Centrafrique.

La rédaction du traité induit que les institutions européennes ne sont pas parties prenantes dans la mise en œuvre de cette clause, aucun financement spécifique ne devrait donc être dégagé. L'activation de la clause s'est de fait traduite par un engagement militaire supplémentaire de plusieurs États membres : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Hongrie, Irlande, Luxembourg, République tchèque, Roumanie et Royaume-Uni.

La clause de solidarité

L'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit une clause de solidarité si un État membre fait l'objet d'une attaque terroriste. L'Union mobilise alors tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres pour prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres, protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste et porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste.

L'État membre victime d'un acte terroriste doit néanmoins avoir utilisé tous les moyens et outils à sa disposition tant au niveau national qu'europpéen, la situation dépassant alors ses capacités de réponse.

a) Un financement à la charge des États

La lutte contre le terrorisme fait partie des objectifs des missions relevant de la politique de sécurité et de la défense commune. L'article 43 du traité sur l'Union européenne dispose que les missions s'inscrivant dans ce cadre et pour lesquelles l'Union a recours à des moyens civils et militaires peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, en apportant notamment un soutien aux pays tiers pour le combattre sur leur territoire.

Les dépenses administratives pour les institutions européennes induites par de telles opérations, menées sous mandat européen, sont à la charge de l'Union européenne. Les dépenses opérationnelles sont également couvertes par le budget de l'Union, dès lors qu'elles ne sont pas de nature militaire ou ne relèvent pas du domaine de la défense¹⁸. Lorsqu'une dépense ne relève pas du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement¹⁹. Pour ce qui est des dépenses liées à des opérations militaires ou relevant du domaine de la défense, les États qui s'abstiennent sur le principe même de l'action envisagée ne sont pas tenus de contribuer à leur financement. Un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena) a ainsi été créé en 2004²⁰. Athena ne couvre cependant que 10 % des montants de l'ensemble des coûts.

Les activités préparatoires des missions qui ne sont pas à la charge du budget de l'Union européenne sont, quant à elles, financées par un

¹⁸ Article 41 du Traité sur l'Union européenne. Le Conseil peut également décider à l'unanimité du retrait d'une dépense de toute de nature de la charge du budget de l'Union européenne (article 41.2).

¹⁹ Article 41.3 du Traité sur l'Union européenne.

²⁰ Créé par la décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004, Athena dispose d'une nouvelle base juridique depuis le 27 mars 2015 avec la décision 2015/528/PESC du Conseil.

fonds de lancement, constitué de contributions des États membres. Ce fonds de lancement n'a, pour l'heure, jamais été utilisé.

Il convient de relever à ce stade que la mise en œuvre de la clause d'assistance, pourtant prévue par le même article (article 42), n'est pas concernée par ces financements. La Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a d'ailleurs signalé, à l'occasion de son activation par la France, qu'il s'agissait non pas d'une opération PSDC mais bien d'une demande d'aide et d'assistance bilatérales. La plupart des opérations extérieures menées par la France en Afrique et au Moyen-Orient, ne relèvent pas de la PSDC.

L'Union européenne est, par ailleurs, dotée d'une Agence dans le développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, dite Agence européenne de défense²¹. Elle a en charge d'identifier et de mettre en œuvre toute mesure utile afin de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense. Elle doit participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement et assister le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires. Elle promeut ainsi une harmonisation des besoins opérationnels, propose des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et soutient la recherche en matière de technologie de défense (coordination et planification des activités de recherche conjointes)²². L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Des groupes spécifiques peuvent être constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin. Elle dispose d'un budget financé par les États membres participants. Celui-ci s'élevait à 30,5 millions d'euros en 2015. Il est complété par le financement des projets *ad hoc* lancés dans le cadre de l'Agence, mais ne regroupant que les États membres qui le souhaitent. 18 nouveaux projets ont ainsi été lancés en 2014, pour un total de 69 millions d'euros.

L'Union européenne peut, enfin, se doter de coopérations structurées permanentes, réunissant les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes²³. Il s'agit pour eux de procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de leurs contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence européenne de défense. Le financement desdites

²¹ Article 42.3 du Traité sur l'Union européenne.

²² Article 45 du Traité sur l'Union européenne.

²³ Articles 42.6 et 46 du Traité sur l'Union européenne et Protocole n°10 sur la coopération permanente établie à l'article 42 du Traité sur l'Union européenne.

coopérations est assuré par les États membres. Ce dispositif n'a, pour l'heure, jamais été utilisé.

b) Un financement des États membres inefficace

Si l'Union européenne est aujourd'hui en deuxième position mondiale en matière de dépenses militaires, elle n'est pas pour autant la deuxième puissance mondiale comme le relève le Centre européen de stratégie politique (EPSC) rattaché à la Commission européenne²⁴. Ses capacités apparaissent fragilisées par un vieillissement technologique, des défaillances croissantes et l'absence de nouveaux programmes. L'EPSC relève que les taux de disponibilité des avions de chasse et des hélicoptères de combat et de transports sont inférieurs à 50 % au sein de plusieurs États membres, l'absence d'équipement adapté étant, par ailleurs, régulièrement mis en lumière²⁵.

De telles lacunes s'expliquent pour partie par une volonté des États, confrontés à des difficultés budgétaires, de réduire leurs investissements en la matière. Les dépenses militaires ont ainsi diminué de 9 % depuis 2005 d'après l'EPSC. Depuis 2006, les investissements européens en matière de recherche et développement (R&D) et de recherche et technologie (R&T) ont été réduits de près de 30 %. L'effort de défense est, par ailleurs, inégalement répartie, entre les États membres. Il atteint 1,6 % du PIB en France et 2,38 % en Grande-Bretagne, alors qu'il ne dépasse pas 1,08 % du PIB en Allemagne et 0,78 % en Espagne ou en Italie. Au sein de neuf autres États, les dépenses sont inférieures à 1 % du PIB (Autriche, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg et Malte), deux d'entre eux (Irlande et Luxembourg) limitant même leur effort à 0,5 % du PIB.

A la diminution des dépenses publiques s'ajoute, de surcroît, une certaine inefficacité de la dépense publique. 84 % des achats d'équipement et 90,3 % des programmes de recherche et développement sont accomplis au seul niveau national, privant incontestablement les États d'importantes économies d'échelles. L'EPSC pointe également l'absence de programme collaboratif, pourtant permis par le traité, via les coopérations structurées permanentes. Un système collectif de certification des munitions permettrait une économie de 500 millions d'euros, un partage des véhicules d'infanterie réduirait les dépenses d'environ 600 millions euros. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le coût moyen du déploiement d'un soldat européen sur des missions à l'étranger soit supérieur de 310 000 euros à celui d'un soldat américain.

²⁴ *En défense de l'Europe, Notes stratégiques de l'EPSC, numéro 4/2015 – juin 2015. L'EPSC est un « laboratoire d'idées et de proposition interne » de la Commission européenne.*

²⁵ *Les avions de combats allemands ne peuvent ainsi pas participer aux opérations de nuit menées en Iraq et en Syrie faute de lunettes adaptées.*

c) *Un financement par la dette ?*

Lors de son discours devant le Congrès, le 16 novembre 2015, le Président de la République a estimé que les engagements souscrits en matière de déficit public étaient rendus caduques par l'intensification de la lutte contre le terrorisme. La France ne pourrait pas, dans ces conditions, réduire son déficit public en deçà de 3 % en 2017. Le « *pacte de sécurité* » l'emporterait donc sur le Pacte de stabilité et de croissance, selon la formule du chef de l'État.

Par le passé, les dépenses militaires n'ont jamais été intégrées par la Commission européenne dans la catégorie des dépenses relevant des « *circonstances inhabituelles* ». L'examen des textes encadrant le Pacte de stabilité et de croissance n'écarte pourtant aucune interprétation. Le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs prévoit à l'article 2 que le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel et temporaire, s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques. L'article 126, alinéa 3, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne prévoit que pour apprécier le respect des critères du Pacte de stabilité et de croissance, la Commission européenne doit examiner si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents. Les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 intègrent une interprétation de ces « *facteurs pertinents* ». Elles demandent ainsi que la Commission européenne porte une attention particulière aux efforts budgétaires visant à accroître ou à maintenir à un niveau élevé les contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à réaliser des objectifs de la politique européenne. Ces deux objectifs peuvent recouper ceux visant la relocalisation des migrants ou la lutte contre le terrorisme. La Commission européenne a d'ailleurs jugé, le 17 novembre 2015, que les dépenses publiques liées à l'accueil des réfugiés répondent aux circonstances exceptionnelles définies par le Pacte de stabilité et de croissance. Leur montant ne devrait donc pas être intégré à l'évaluation des soldes budgétaires pour les années 2015 et 2016. Si l'écart constaté entre le déficit public et l'objectif budgétaire initialement prévu est inférieur ou égal à ce montant, l'État membre concerné ne sera pas visé par une éventuelle procédure. Cinq pays – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande et l'Italie – ont, d'ores et déjà, intégré cette donnée dans la présentation de leurs budgets. La Commission européenne a également indiqué, le 2 février dernier, que les contributions au Fonds d'assistance à la Turquie ne seraient pas intégrées dans le calcul des déficits.

Le président de la Commission européenne a estimé, de son côté, le 18 novembre 2015 que « *les dépenses de sécurité de la France devraient être exclues des calculs entrant dans le champ des règles de l'Union européenne sur les déficits* ». Le commissaire aux affaires économiques et monétaires avait, cependant, indiqué la veille que l'impact financier de ces nouvelles mesures serait appréhendé de manière constructive et en temps voulu. Il estimait que ces nouvelles dépenses ne devraient pas infléchir considérablement la trajectoire des finances publiques françaises. Les chiffres vont dans le sens de ces propos. Les mesures annoncées par le gouvernement français suites aux attentats de novembre 2015 sont, en effet, estimées à 815 millions d'euros pour l'année 2016. Elles représentent environ 0,04 point de PIB au titre de l'exercice 2016, soit une hausse des dépenses budgétaires de l'État de seulement 0,13 %. Le cout des opérations extérieures (OPEX) était, quant à lui, estimé à 1,12 milliard d'euros en 2015, soit un montant stable par rapport à l'exercice précédent²⁶.

En tout état de cause, si une dérogation venait à être entérinée à l'avenir, elle devrait sans doute respecter le principe que la Commission européenne met en avant dans le cas de la crise des migrants : pour les pays concernés par le volet correctif – ce qui est le cas de la France –, le déficit public devra rester proche des 3 % du PIB. **Il est indispensable que l'effort de guerre de la France soit soutenu au niveau européen, tant il participe de la sécurité de l'Union européenne, quand bien même il ne s'agit pas d'opérations PSDC stricto sensu. Reste que le financement de cet effort par la dette, le pays étant en déficit, affaiblit indirectement la souveraineté de la France et pose question. Il ne s'agit pas non plus d'appeler à une aide directe de l'Union européenne ou des États membres destinée à régler les soldes. Une valorisation des investissements en matière de capacités militaires serait sans doute plus adaptée qu'une simple autorisation à dépenser plus.**

d) Une meilleure prise en compte des investissements militaires

Le Centre européen de stratégie politique (EPSC) rattaché à la Commission européenne reconnaît que le financement par Athena peut apparaître, pour l'heure insuffisant, et qu'il envoie par-dessus tout un mauvais signal. L'Union européenne n'apparaît solidaire qu'à hauteur de 10 % dans le domaine de la sécurité et de la défense. Il convient dans ces conditions de faire émerger de nouvelles solutions en vue d'un partage plus équilibré de la charge des opérations militaires menées dans l'intérêt de l'Union européenne, quand bien même elles ne sont pas effectuées sous son mandat. La lutte contre le terrorisme s'inscrit dans ce cadre précis.

²⁶ Leur montant reste néanmoins sous-estimé lors du vote de chaque loi de finances et assorti d'une disposition prévoyant qu'un éventuel dépassement de la provision fera l'objet d'un financement interministériel.

Les États doivent ainsi être incités à mieux coopérer afin de réduire les coûts d'équipement tout en suscitant des investissements. Deux cadres offrent de telles opportunités : l'Agence européenne de défense et la coopération structurée permanente (CSP) pour les États qui souhaitent aller encore plus avant. Des projets de mutualisation et de partage (*pooling and sharing*) sont déjà menés à bien dans le cadre de l'Agence. Il en va ainsi du Commandement européen du Transport aérien (EATC) qui réunit aujourd'hui sept pays dont la France²⁷. Il ne serait pas incohérent que les investissements effectués par chaque État partie dans ce cadre précis puissent être considérés par la Commission européenne comme entrant dans le champ de sa communication du 13 janvier 2015 et donc pris en compte dans l'examen de leur situation budgétaire. Aux termes de ladite communication, les contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques créé dans le cadre du Plan Juncker ne sont pas comptabilisés pour évaluer le respect par les pays des critères du Pacte de stabilité et de croissance ou de l'objectif à moyen terme. Une procédure pour déficit excessif ne peut, par ailleurs, être engagée si, en raison de cette contribution au Fonds, le déficit public d'un État membre dépasse 3 %. Les participations au Fonds sont également exclues de l'évaluation du critère de la dette. Il est possible d'envisager le même raisonnement pour toute contribution à l'Agence européenne de défense.

Afin d'encadrer au mieux cette faculté, il pourrait être envisagé de ne retenir que les investissements répondant aux objectifs de la Stratégie européenne de défense qui devrait être publiée en juin 2016 ou du plan d'action européen en faveur du marché de la défense inscrit dans le programme de travail pour 2016 de la Commission européenne.

L'EPSC propose, de son côté, la mise en place d'un semestre européen sur les capacités de défense. Une telle démarche pourrait être utile en vue de préciser annuellement les orientations de la Stratégie européenne ou celles du plan d'action de la Commission européenne. Ce semestre européen permettrait de définir des objectifs contraignants en matière de coopération, d'acquisition d'équipements, de recherche et développement. L'EPSC table également sur la création d'un Fonds européen d'investissement pour la défense, sur le modèle de celui mis en place dans le cadre du Plan Juncker.

Une telle clause de flexibilité constituerait à n'en pas douter une incitation à la mise en place à terme d'une véritable défense européenne et renforcerait l'efficacité de la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme. L'argument budgétaire ne constituerait plus, en tout cas, un obstacle à la volonté politique d'y parvenir.

²⁷ Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas.

CONCLUSION

L'examen des stratégies mises en place depuis 2015 destinées à lutter contre le terrorisme et mieux protéger les frontières extérieures de l'Union européenne fait apparaître une ambition financière inédite qu'il convient de saluer et appuyer.

L'examen à mi-parcours du Cadre financier pluriannuel 2014-2020 pourrait être l'occasion de dégager des moyens supplémentaires destinés à rendre plus opérationnel l'échange de renseignements, à mieux lutter contre le trafic d'armes via un programme de rachat massif ou mieux équiper les futurs garde-côtes et gardes-frontières européens.

Il est également indispensable d'engager une vraie réflexion sur le financement des opérations militaires extérieures menées contre le terrorisme en favorisant une meilleure prise en compte de l'effort budgétaire accompli par les États en vue de renforcer leurs capacités militaires.

Le volet financier ne doit pas, en tout état de cause, servir à l'avenir de paravent à l'absence de volonté politique de progresser vers un triple objectif : la modernisation de l'espace Schengen, la mise en œuvre d'une véritable interconnexion européenne en matière de renseignement et la mise en place d'une défense européenne adaptée aux nouveaux enjeux sécuritaires.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 11 février pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mme Fabienne Keller, le débat suivant s'est engagé :

M. Daniel Raoul. – Nous tenons à remercier la rapporteure. Un rachat massif d'armes assécherait les stocks mais qu'en serait-il des flux ? La production ne serait-elle pas relancée ?

M. Éric Bocquet. – Pourquoi le fonds de quelque 10 milliards d'euros que vous évoquez n'a-t-il pas encore été mis en place ?

L'approche par trop sécuritaire de l'Union européenne nous fait manquer la dimension géopolitique du problème. Votre rapport n'est pas en cause. La question est beaucoup plus large. On pourrait évaluer l'impact de nos interventions en Irak, en Syrie et ailleurs sur ce flux de réfugiés.

M. André Gattolin. – Faute de visibilité, la question du financement du terrorisme n'est pas résolue. Les Pays-Bas veulent faire un pré-état des dépenses du cadre financier pluriannuel dès cette année. Nous avons négocié au cordeau pour la période 2014-2020. J'avais constaté, au moment de son adoption, lors d'une mission aux Pays-Bas sur Europol et Eurojust, une augmentation de la criminalité intra-européenne couplée à un accroissement du domaine des compétences des autorités concernées, sans augmentation budgétaire. M. Serge Guillon, ancien secrétaire général au secrétariat général des affaires européennes, nous a raconté la préparation farfelue de ce pluriannuel – comment M. Herman Van Rompuy avait organisé une fongibilité entre les budgets pour satisfaire les uns et les autres. Quel que soit le périmètre – terrorisme, migrations, protection des frontières –, nous sommes dans un cadre financier irréaliste. Dans un contexte budgétaire contraint, c'est toujours la part structurelle que l'on sacrifie. Le pilotage global fait défaut, au profit d'un discours techniciste et de politiques en silo. M. Gilles de Kerchove nous a expliqué comment le programme Frontex avait été développé sans dispositifs de renseignement et de contrôle pour repérer les flux d'ordre mafieux ou terroriste.

Nous nous trouvons dans une situation inquiétante : pourquoi l'Union européenne n'a-t-elle pas de marge d'endettement ? Certes, nous sommes fiers de son triple A, mais, ne pouvant s'endetter, elle n'a aucune possibilité d'investissement. Nous devons donc affronter un problème budgétaire à court terme, mais aussi à l'horizon 2020. Je ne vois pas comment la construction européenne pourra progresser dans un tel contexte, s'il demeure inchangé.

Mme Fabienne Keller. – Je ne suis pas spécialiste du marché des armes...

M. Michel Raison. – C'est rassurant !

Mme Fabienne Keller. – Les terroristes qui ont commis les attentats de Paris n'ont eu aucun problème à financer l'acquisition d'armes, même très perfectionnées. Un marché des armes, connu et accessible, existe dans nos quartiers européens. Il faudrait prévoir un débat sur ce sujet. Sans compter les stocks à venir, en provenance de Libye et de Syrie...

M. Daniel Raoul. – On en connaît le volume, c'est nous qui les avons parachutés !

M. André Gattolin. – Vendus !

Mme Fabienne Keller. – Il serait salubre de développer une stratégie de résorption des armes, à l'échelle planétaire, d'autant qu'elles sont pour la plupart de seconde main.

En réponse à Éric Bocquet, je précise que les deux ministres ont voulu alerter sur l'impact économique des contrôles aux frontières. Ils considèrent qu'une partie des annonces de la Commission européenne du 15 décembre remplissent les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Le sujet n'est pas épuisé. Il doit être traité de manière transversale. Quant à l'approche trop militaire de mon rapport, elle vient peut-être du fait que la crise des migrants, le terrorisme ou la sécurité du territoire sont des questions qui méritent d'être traitées de manière coordonnée. Les fichiers de renseignements personnels, comme Eurodac, ou le système SIS, doivent être mieux alimentés.

Les corps des gardes-frontières et des garde-côtes européens doivent s'équiper de matériels et de systèmes informatiques performants pour faire le lien rapidement entre les bases de données et d'éventuels terroristes. Nous avons abordé la question de la coopération et du financement sous un angle transversal. L'échelle européenne est la bonne. Quel que soit le point d'entrée, c'est la protection de toute l'Europe qui est en jeu. Une chaîne a la force de son maillon le plus faible.

Enfin, je réponds à André Gattolin : vous avez raison, le flux de la criminalité intra-européenne s'accroît. La fongibilité budgétaire qui vous préoccupe à juste titre est un autre sujet qui mérite en effet toute notre attention. L'Europe s'est ainsi engagée à hauteur de 3 milliards d'euros, dont 2 pour les États membres, afin de financer les camps en Turquie. L'astuce consisterait à prélever cette somme sur les remboursements annuels aux États membres.

M. André Gattolin. – Il y a aussi des fonds inutilisés.

Mme Fabienne Keller. – Le contexte est marqué par l'urgence. La crise des migrants se trouve au centre de l'actualité. Nous devons travailler

rapidement, en privilégiant une vision globale, et en distinguant les périmètres et les compétences : l'Union européenne, l'espace Schengen, l'Europe de la défense. Nous devons également afficher notre mobilisation sur le nerf de la guerre, l'argent, grâce auquel nous financerons la protection et la sécurité de nos concitoyens.

M. André Gattolin. – L'ambassadeur d'Allemagne a rappelé devant nous la proposition du ministre des finances Schäuble. Peut-être faudrait-il mentionner cette initiative ? Une taxe sur le gas-oil aurait le mérite de constituer une solution moins alambiquée et plus centrale que les effets de levier ou un étalement dans le temps.

Mme Fabienne Keller. – C'est une excellente proposition qui mérite d'être creusée. C'est une sorte d'écotaxe. Elle crée de la ressource sans que ce soit douloureux pour l'économie. Je comprends les inquiétudes allemandes. Le besoin de financement s'inscrit dans la durée. Fribourg, ville de 200 000 habitants, proche de Strasbourg, a accueilli 4 000 migrants, soit 2 % de la population. C'est une proportion supérieure à celle des Allemands venus de l'Est après la chute du Mur. Leur capacité à intégrer, à accompagner l'arrivée de nouveaux migrants, par des cours d'allemand, etc. est débordée. En dégageant une ressource affectée, on produirait un effet de levier.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Cette proposition nous fait faire un pas de plus vers l'intégration européenne de la défense. Les présidents Raffarin et Bizet élaboreront ensemble une proposition de résolution européenne sur ce sujet dont les rapporteurs seront **Mme Gisèle Jourda** et **M. Yves Pozzo di Borgo**.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

LISTE DES AUDITIONS

- **MM. Clément Beaune**, conseiller chargé des affaires européennes, internationales et financières, et **Sandro Martin**, chargé de mission affaires européennes et internationales, cabinet du Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

- **M. Olivier Luyckx**, chef d'unité, direction générale Migration et Affaires intérieures - Unité D2 : Terrorisme et gestion de crise.

- **M. Francisco Gatzelu-Mezquiriz**, chef d'unité, direction générale Migration et Affaires intérieures - Unité E3 : Programmes nationaux pour l'Europe du Nord et de l'Ouest, Budget, CFP, Agences.

- **M. Didier Martin**, conseiller Affaires intérieures, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

- **M. Etienne Oudot de Dainville**, Conseiller économie et finances, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.