

UNIVERSITÉ SORBONNE PARIS NORD
ÉCOLE DOCTORALE ÉRASME
THÈSE DE DROIT PUBLIC

Les régions ultrapériphériques et la sécurité de l'Union européenne

Des avant-postes stratégiques à l'heure des grands
bouleversements internationaux

Présentée et soutenue publiquement le 12/12/2024 pour l'obtention du titre de
docteur en droit public de l'Université Sorbonne Paris Nord

Par **M. Soula SAÏD-SOUFFOU**

Sous la direction du PR Nicolas CLINCHAMPS, HDR à l'Université Sorbonne
Paris Nord.

Membres du jury

Nicolas CLINCHAMPS, PR droit public, Université de la Sorbonne Paris Nord, directeur de thèse.

Anne CAMMILLERI, PR droit public, Université de la Sorbonne Paris Nord, présidente du jury.

Pierre-Yves MONJAL, PR droit public, Chaire Jean Monnet, rapporteur.

Carine DAVID, PR droit public, Université d'Aix-Marseille, Institut universitaire de France Senior, rapporteure.

Didier BLANC, PR droit public, Université de Toulouse Capitole, assesseur.

Les régions ultrapériphériques et la sécurité de l'Union européenne

**Des avant-postes stratégiques à l'heure des grands
bouleversements internationaux**

Les régions ultrapériphériques et la sécurité de l'Union européenne

Des avant-postes stratégiques à l'heure des grands
bouleversements internationaux

Présentée et soutenue publiquement le 12/12/2024 pour l'obtention du titre de
docteur en droit public de l'Université Sorbonne Paris Nord

Par **M. Soula SAÏD-SOUFFOU**

Sous la direction du PR Nicolas CLINCHAMPS, HDR à l'Université Sorbonne
Paris Nord.

Avertissement

L'école doctorale ÉRASME ne donne ni approbation ni désapprobation aux réflexions contenues dans la présente thèse. Ces opinions doivent être considérées comme ceux de leur auteur.

Ce document, mis à la disposition de la communauté scientifique, est l'aboutissement d'un travail personnel de recherche qui a été validé par un jury de soutenance.

Il est soumis à la législation sur la propriété intellectuelle. Par conséquent, il implique une obligation de citation et de référencement. Aussi, tout plagiat, contrefaçon ou reproduction illicite expose à des poursuites pénales.

Warning

The ERASME doctoral school gives neither approval nor disapproval of the reflections contained in this thesis. These opinions should be considered those of their author.

This document, made available to the scientific community, is the result of personal research work which was validated by a defense jury.

It is subject to intellectual property legislation. Consequently, it implies an obligation of citation and referencing. Also, any plagiarism, counterfeiting or illicit reproduction exposes you to criminal prosecution.

Résumé

Les régions ultrapériphériques (RUP), composées de la Guadeloupe, Mayotte, La Réunion, la Guyane, la Martinique, Saint-Martin, Les Açores (PT), Madère et les Îles Canaries (ES), font l'objet de nombreuses stratégies de développement économique et social, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne. Ces régions contribuent à donner à leurs États membres respectifs ainsi qu'à l'Union européenne une dimension archipélagique à l'heure où le monde connaît de grands bouleversements stratégiques. Or, peu d'études doctrinales traitent du volet stratégique et géostratégique de ces territoires, qui, par ailleurs, sont loin de constituer un ensemble homogène soumis à une législation uniforme.

Dès lors, l'enjeu de la présente étude est de tester l'hypothèse selon laquelle les RUP sont une chance pour le renforcement de la sécurité de l'UE dans un monde où la menace est à la fois hybride et globalisée. La Commission définit les menaces hybrides comme étant un *« mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement soit dépassé »*¹. Par ailleurs, l'étude s'attache à identifier les mécanismes pouvant expliquer l'absence ou le sentiment d'absence de mise en valeur des RUP dans les politiques de sécurité et de défense communes. Enfin, l'étude cherche à savoir si la situation juridique de ces régions constitue ou pas un frein à leur participation active au renforcement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

En définitive, les RUP, qui sont au plus près de nombreux théâtres d'opérations à forts enjeux économiques, diplomatiques et stratégiques, offrent l'occasion d'aborder, sous l'angle ultrapériphérique, la question du partage du fardeau de la défense de l'Europe et de l'autonomie stratégique de l'UE à travers l'étude d'impact de la résurgence de la guerre sur le sol européen, la sécurité énergétique et alimentaire, l'effort de renseignement, l'accès à l'espace, les stratégies sécuritaires des alliés de l'UE et enfin les ambitions planétaires des BRICS qui poussent la communauté internationale à redéfinir un nouvel ordre mondial.

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6 avril 2016 JOIN(2016) 18 final, p. 2.

Mots clés : Régions ultrapériphériques, outre-mer, Union européenne, États membres, Sécurité, Défense, Autonomie stratégique, Guerre, Renseignement, Espace, Énergie, OTAN, BRICS.

Summary

The outermost regions (OR), made up of Guadeloupe, Mayotte, Reunion, Guyana, Martinique, Saint-Martin, The Azores (PT), Madeira and the Canary Islands (ES), are the subject of numerous economic and social development strategies, both at national and European level. These regions contribute to give to their respective Member States and the European Union an archipelagic dimension while the world is experiencing major strategic upheavals. However, few doctrinal studies deal with the strategic and geostrategic aspect of these territories, which, moreover, are far from constituting a homogeneous whole subject to uniform legislation.

Therefore, the challenge of this study is to test the hypothesis that the outermost regions are an opportunity to strengthen the security of the European Union in a world where the threat is both hybrid and globalized. In addition, the study seeks to identify the mechanisms that may explain the absence or the feeling of absence of enhancement of the ORs in common security and defense policies. Finally, the study seeks to know whether the legal situation of these regions constitutes an obstacle to their active participation in the strengthening of the common security and defense policy.

Ultimately, the outermost regions, which are closest to many theaters of operations with high economic, diplomatic and strategic stakes, offer the opportunity to address, from the outermost angle, the question of sharing the burden of defense of Europe and the strategic autonomy of the Union through the study of the impact of the resurgence of war on European soil, energy and food security, the intelligence effort, access to space, the security strategies of the Union's allies and finally the planetary ambitions of the BRICS which are pushing the international community to redefine a new world order.

Keywords: Outermost regions, Overseas, European Union, Member States, Security, Defence, Strategic autonomy, War, Intelligence, Space, Energy, NATO, BRICS.

Remerciements

Beaucoup de personnes méritent ma profonde gratitude. Je ne peux donc pas être exhaustif et m'en excuse d'emblée.

Tout d'abord, je tiens à remercier tout particulièrement mon directeur de thèse, le PR Nicolas CLINCHAMPS, qui a toujours cru au présent projet de recherche, au potentiel du sujet et à cette thèse qui me tenait tant à cœur.

Ensuite, je remercie profondément les membres du comité de suivi de la thèse (Mme Catherine FABREGOULE, Mme Karine ABDEREMANE, M. Ali EL-HAMINE), pour leurs encouragements répétés, leurs conseils avisés et leur patience tout au long de mes recherches.

Enfin, je remercie du fond du cœur mon épouse Haïrati SAÏD-SOUFFOU, mes enfants (Norah, Amane, Adam) et mon oncle Soulaïmana NOUSSOURA pour leur soutien indéfectible et leur affection qui m'ont permis de garder le cap tout au long de ce processus.

Je n'oublie pas celles et ceux, qui de près ou de loin, m'ont soutenu, encouragé, conseillé, dans l'espoir de voir aboutir mes recherches.

À la mémoire de mon père bien-aimé (1939-2024), militant infatigable de Mayotte française, et de mon aïeul, le Sultan Omar Ben Ali - grand-père du Prince le Cadi Omar Ben Aboubacar Housséni - qui régna à Mayotte de 1643 à vers 1680. Il était connu pour ses relations privilégiées avec les Européens.

Principaux sigles et abréviations

A2/AD : Dénier d'accès et d'interdiction de zone

AEC : Association des États de la Caraïbe

AED : Agence européenne pour la défense

AESM : Agence européenne de sécurité maritime

AFRICOM : United States Africa Command

APIOI : Association des Ports des îles de l'océan Indien

APL : Armée populaire de libération

ASEAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est

ATV : Véhicule de transfert automatique

AUKUS : Australia, United Kingdom, United States

BIMa : Bataillon d'infanterie de marine

BITD : Base industrielle et technologique de défense

BITD-E : Base industrielle et technologique de défense européenne

BRI : Initiative route et ceinture

BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

CARICOM : Communauté caribéenne

CBSI : Initiative de sécurité du bassin des Caraïbes

CDT : Commissions pour la Dissuasion de la Toxicomanie

CED : Communauté européenne de défense

CEE : Communauté économique européenne

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CFADS : Conseil franco-allemand de défense et de sécurité

CGPCS : Groupe de contact sur la piraterie au large la côte de Somalie

CIC : Centre interministériel de crise

CIVIPOL : Société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur

CJEF : Combined Joint Expeditionary Force

CNES : Centre national d'études spatiales

COI : Commission de l'océan Indien

COMESA : Marché commun de l'Afrique orientale et australe

COMIA : Commandant interarmées

CPS : Communauté du Pacifique

CRCO : Centre régional de coordination des opérations

CRFIM : Centre régional de fusion des informations maritimes

CROSS AG : Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage Antilles-Guyane

CRPM : Conférence des Régions Périphériques Maritimes

CSG : Centre spatial guyanais

CSNU : Conseil de sécurité des Nations unies

CSP : Coopération structurée permanente

CSS : Station spatiale chinoise

CTM : Centre de télémessure militaire

DCoC : Code de conduite de Djibouti

DFA : Départements français d'Amérique

DOM : Départements d'outre-mer

DROM : Départements et Régions d'outre-mer

EAC : Communauté de l'Afrique de l'Est

ECTC : Centre européen de la lutte contre le terrorisme

ELSJ : Espace de liberté, sécurité et justice

EM : État-major

EMA : État-major des armées

EMCDDA : Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

EMOPI : État-major interministériel intégré

EMPACT Firearms : Plate-forme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles

EMSOME : État-major spécialisé pour l'outre-mer et l'étranger

ÉSA : Agence spatiale européenne

ESOC : Centre européen d'opérations spatiales

FAZSOI : Forces armées de la zone sud de l'océan Indien

FFDj : Forces françaises de Djibouti

Frontex : Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

FSI : Fonds pour la sécurité intérieure

GIFP : Programme des flux illicites globaux de l'UE

GRAVES : Grand Réseau Adapté à la VEille Spatiale

HACGAM: Heads of Asian Coast Guards Agencies Meeting

IEI : Initiative européenne d'intervention

IGAD : Autorité intergouvernementale pour le développement

INR: Bureau of Intelligence and Research
INTCEN : Centre de situation et du renseignement de l'UE
IORA : Indian Ocean Rim Association
MCO : Maintien en condition opérationnelle
MEPC : Mécanisme européen de protection civile
MRCC : Maritime Rescue Coordination Center
OCDE : Organisation de coopération et de développement
OECS-OECD : Organisation des États de la Caraïbe Orientale
OMI : Organisation maritime internationale
ONU : Organisation des Nations unies
OPEX : Opérations extérieures
OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune
PMAESA : Association de gestion des ports d'Afrique orientale et australe
PMC : Présence maritime coordonnée
PROE : Programme régional océanien de l'environnement
PSDC : Politique de sécurité et de défense commune
RIFC : Centre régional de fusion du renseignement
RIMa : Régiment d'infanterie de marine
RIMaP-P : Régiment d'infanterie de marine du Pacifique en Polynésie
ROEM : Renseignement d'origine électromagnétique
ROHUM : Renseignement d'origine humaine
ROIM : Renseignement d'origine image
ROM : Régions d'outre-mer
RSIE : Réseau de surveillance et d'investigation épidémiologique
RTC : Ruptures temporaires de capacité
RUEDELSJ : Réseau universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice
SEAE : Service européen d'action extérieure
SIS : Système d'information Schengen
SITCEN : Centre commun de situation
SKPP : Réseau de surveillance spatial russe
SOUTHCOM : United States Southern Command

SRDEII : Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SSA, SEA, DIRISI, SCA, SIMu : Organismes locaux des services de soutien spécialisés interarmées

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE : Union européenne

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

USINDOPACOM : Commandement indopacifique des USA

ZEE : Zone économique exclusive

Sommaire

<i>Avertissement.....</i>	<i>6</i>
<i>Résumé.....</i>	<i>7</i>
<i>Summary.....</i>	<i>9</i>
<i>Remerciements</i>	<i>11</i>
<i>Principaux sigles et abréviations.....</i>	<i>15</i>
<i>Sommaire.....</i>	<i>20</i>
<i>Introduction générale.....</i>	<i>22</i>
<i>PREMIÈRE PARTIE : LES RUP PARTENAIRES MÉCONNUS DE LA SÉCURITÉ DE L'UE.....</i>	<i>52</i>
<i>Conclusion de la première partie.....</i>	<i>346</i>
<i>SECONDE PARTIE : UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DES RUP À LA SÉCURITÉ DE L'UE.....</i>	<i>349</i>
<i>Conclusion générale.....</i>	<i>535</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>545</i>
<i>Annexes.....</i>	<i>573</i>

Introduction générale

L'Union européenne (UE) se caractérise par une grande diversité institutionnelle et territoriale qui se manifeste de manière particulièrement nette dans sa relation avec les territoires d'outre-mer, notamment les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Cette distinction, quoique parfois floue dans le débat public, repose, en réalité, sur des attaches constitutionnelles et juridiques qui confèrent à ces espaces ultramarins une double appartenance. Ces territoires éloignés sont à la fois partie intégrante du territoire de l'UE et des entités soumises à des régimes juridiques dérogatoires adaptés à leurs spécificités historiques, géographiques et socio-économiques.

Les RUP, au titre de leur constitutionnalisation, bénéficient d'un statut particulier inscrit dans le droit interne de leur État membre (France, Espagne, Portugal). En France, les articles 73 et 74 de la Constitution encadrent cette spécificité, tout comme les dispositions consacrées dans les constitutions ou textes à valeur constitutionnelle espagnole (notamment arts. 143-158), portugaise (arts. 225-234), néerlandaise (arts. 123-134) et britannique (British Overseas Territories Act, 2002). Les textes fondamentaux garantissent une intégration juridique des RUP dans l'UE, ce qui justifie qu'un débat sur leur appartenance à l'UE ne se pose pas de manière pertinente.

Toutefois, il est indispensable de distinguer d'emblée les RUP des PTOM, qui, bien qu'associés à l'UE via une décision d'association outre-mer (DAO), restent en marge d'une intégration totale, si toutefois l'on peut considérer que l'intégration des RUP est elle-même pleinement réalisée. En effet, en principe, si tel était le cas, des dispositions constitutionnelles dérogatoires ne régiraient pas le statut spécifique de ces territoires, et de même des forums ou conférences UE/RUP n'existeraient pas. Ainsi, dans les outre-mer, les législations et les règlements s'appliquent généralement avec des dérogations, conformément aux articles susmentionnés. Cette double lecture juridique traduit une réalité complexe et ambivalente, où les normes communes se heurtent souvent aux spécificités locales.

La relation entre l'UE, les capitales européennes et leurs territoires d'outre-mer demeure très largement déséquilibrée. Elle est empreinte d'une méfiance irrationnelle des centres de décision européens à l'égard de leurs outre-mer, laquelle se manifeste par un écosystème

politique, normatif et social destiné à maintenir une distinction précise et permanente entre les territoires d'outre-mer et les espaces continentaux de l'Europe. Cette pratique, loin d'être anodine, engendre des conséquences concrètes qui desservent les intérêts mêmes de ces territoires, en bridant, d'une certaine façon, leur développement local, leur rayonnement régional et en limitant, dans les débats publics, leur contribution effective aux politiques européennes de sécurité et de défense.

Dans un contexte de recomposition des équilibres géopolitiques et de remise en question du parapluie sécuritaire américain, l'analyse de cette relation, parfois conflictuelle et antagoniste, s'avère déterminante. L'Histoire rappelle que l'essor économique et militaire de l'Europe fut largement fondé sur l'exploitation et l'intégration de ces territoires d'outre-mer, qui avaient alors servi d'appuis logistiques et de leviers de projection pour les anciennes puissances coloniales. Aujourd'hui, cette dichotomie entre les espaces continentaux et ultramarins au sein du même « territoire » de l'UE, notamment en matière de sécurité et de défense, nécessite une étude approfondie et circonstanciée. Au-delà d'un effet de style purement académique, l'examen empirique de cette relation ouvre la voie à une réflexion stratégique sur le rôle effectif des outre-mer dans la construction d'une Europe plus équilibrée et apte à faire face aux nouvelles réalités stratégiques contemporaines.

Si les menaces conventionnelles d'hier persistent et s'intensifient, y compris sur le continent européen, de nouvelles formes de menaces hybrides émergent et frappent indistinctement les outre-mer (RUP, PTOM) et les territoires continentaux. Face à cette évolution, un défi commun s'impose aux outre-mer et aux territoires continentaux de l'UE : concevoir collégialement une architecture de sécurité et de défense renouvelée, capable d'assurer efficacement leur protection commune et mutuelle. Dans un monde marqué par l'instabilité et la multiplication des crises, une approche intégrée et inclusive devient une nécessité stratégique.

L'idée d'une protection mutuelle peut sembler paradoxale, tant les territoires d'outre-mer sont souvent perçus comme des entités assistées et dépendantes, autant sur le plan économique que sécuritaire, vis-à-vis de leurs capitales respectives. Pourtant, la réalité est bien plus nuancée. Elle nécessite une analyse approfondie de la situation stratégique, en intégrant toutes les dimensions de la relation entre ces deux ensembles au sein du même espace européen.

Javier SOLANA disait : « *Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des menaces actuelles n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. À chacune il faut opposer divers moyens d'action* »¹. Certes, le monde est entré de plain-pied dans l'ère des guerres hybrides qui n'épargnent aucun territoire. L'UE et ses RUP partagent le même destin politique, mais pas les mêmes réalités géographiques et sécuritaires. Les RUP étant rattachées à un nombre réduit d'États membres, l'UE, dans son ensemble, n'a pas encore développé une culture ultrapériphérique partagée, contrairement aux États-Unis et à la Chine qui développent et exploitent un vaste réseau de points d'appui stratégiques à travers le monde. Pour développer une telle culture, l'UE pourrait essayer de construire une réelle culture stratégique partagée basée sur une appréciation commune de la menace. Pour exister dans ce nouveau contexte inédit, l'UE pourrait notamment essayer de « *tenir compte du point de vue des autres, de relever ressemblances et différences, et de les situer sur un plan général* »². C'est tout le défi de la construction européenne au moment où les équilibres stratégiques et diplomatiques s'entrechoquent sous l'effet des tensions sino-américaines et du retour de la guerre sur le sol européen.

Les questions de sécurité et de défense ne relèvent pas uniquement du domaine des armes au sens militaire du terme. Elles recouvrent de très nombreuses dimensions qu'on retrouve autant en Europe continentale qu'ailleurs sur la planète, sur terre, en mer, dans les airs, dans l'espace et dans le cyberspace. Il en est ainsi des taxes douanières, de l'énergie, des matières premières et des terres rares qui sont aujourd'hui utilisées comme armes dans une guerre hybride permanente et mondialisée. Tous les leviers géoéconomiques et géostratégiques sont mobilisés pour manœuvrer sur ces nouveaux champs de bataille où l'UE est attendue, menacée, défiée par les États-Unis et les BRICS.

L'art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». L'art. 5 de Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales³ dispose que : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté* ». Il est à

¹ SOLANA Javier, Une Europe sûre dans un monde meilleur, Conseil européen, Thessaloniki, 20 juin 2003, p. 12.

² LARAT Fabrice, *Du passe, faisons table rase ? L'Union européenne entre histoire et mémoire*, thèse de Sciences politiques, Université de Strasbourg, 2017, p. 230.

³ Telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14 de son entrée en vigueur au 1 juin 2010, Rome, 4.XI.1950.

présent clair pour les Européens que les dividendes de la paix ont été consommés. Notre époque est marquée par les défis sécuritaires, par le sentiment d'insécurité, par l'insécurité, par le retour de la violence, de la guerre et par l'avènement de nouvelles guerres hybrides particulièrement insidieuses.

Partout dans le monde, les États sont mis au défi de faire face à ces nouveaux enjeux, des enjeux d'un monde nouveau qui redessine, chaque jour, les équilibres géopolitiques. La notion même de sécurité évolue. Des régions qui avaient oublié la guerre la redécouvrent brutalement. Des zones qui étaient hier sans enjeux réels sont aujourd'hui très convoitées, revendiquées, arsenalisées, installant partout dans le monde une certaine défiance des populations à l'égard des États qui n'investissent pas suffisamment dans la sécurité et la défense de leurs territoires et de leurs intérêts stratégiques. Les peuples s'unissent derrière leurs drapeaux quand leurs chefs d'État font preuve de fermeté et de détermination, en temps de conflit intérieur ou extérieur, et se montrent particulièrement défiants en cas d'hésitation, de doute, devant la menace grandissante. L'UE ne peut se payer le luxe de douter quand l'enjeu est sa sécurité, sa survie.

Dans ce contexte inédit, de nombreux ouvrages traitent de la question des statuts nationaux et européens des différentes RUP. Toutefois, peu de travaux se sont spécifiquement intéressés à la place des RUP dans la sécurité et la défense de l'UE. La question peut même paraître contre-intuitive, tant elle est complètement absente du débat public. Or, juridiquement, ces régions éparpillées à travers le monde font partie intégrante de l'espace européen et en particulier de l'espace Schengen pour certaines d'entre elles. Leur position géographique singulière appelle à une réflexion spécifique sur les questions de sécurité et de défense. Traiter les RUP à l'aune de la sécurité de l'UE revient, en réalité, à réhabiliter ces territoires qui ont toujours donné à leurs États membres, et plus largement à l'UE, une dimension planétaire, alors qu'ils sont eux-mêmes doublement isolés par l'éloignement et l'insularité.

L'étude de la contribution des RUP à la sécurité de l'Union constitue une démarche à la fois précurseure et empirique, précisément parce qu'elle vient combler un vide doctrinal dans la discipline du droit public. En effet, les travaux universitaires se sont longtemps focalisés sur la place des RUP dans le cadre des politiques économiques et sociales de l'UE, laissant dans l'ombre leur rôle stratégique en matière de défense et de sécurité. Cette recherche vise donc à explorer un champ encore peu balisé, tout en s'appuyant sur une approche méthodologique

hybride : elle mobilisera à la fois l'analyse des sources juridiques (traités, règlements, jurisprudences), des rapports institutionnels (Commission européenne, Parlement européen, conseils de défense, etc.), des données de terrain (entretiens, études de cas concrets, statistiques militaires et sécuritaires), des éléments historiques et une forte dimension prospective.

Sur le plan théorique, l'objectif est de dégager la singularité du statut des RUP, reconnu notamment par l'art. 349 TFUE, et d'étudier dans quelle mesure ce statut spécifique peut ou doit s'articuler avec les exigences de la PSDC. D'un point de vue empirique, l'enjeu consiste à évaluer l'apport concret de ces territoires à la sécurisation des frontières européennes, à la gestion des crises internationales et aux opérations de maintien de la paix. Cette étude cherchera ainsi à mettre en évidence les interactions entre les contraintes géographiques et les impératifs stratégiques de l'UE, tout en proposant des pistes de réflexion sur l'évolution du cadre normatif qui régit le rôle des RUP dans la sécurité communautaire. L'ambition est de fournir une analyse inédite et documentée, à même d'éclairer la doctrine et d'alimenter les débats institutionnels, tant nationaux qu'européens. Cette étude ambitionne également, par ses analyses, de contribuer à faire reculer le sentiment d'invisibilisation des RUP, et plus largement des outre-mer, dans les débats stratégiques nationaux et européens.

Une telle approche nous invite à repenser le « territoire » européen dans sa dimension planétaire et non plus de façon européocentrée, le risque étant d'accentuer l'invisibilisation des outre-mer alors même que leur géographie constitue l'un des attributs de la puissance européenne. La remise en cause du parapluie américain redonne une importance toute particulière à ces territoires qui sont bien plus que de simples appuis géostratégiques pour l'UE à travers le monde.

Historiquement, les publications relatives à ces territoires à statuts particuliers ont été majoritairement axées sur l'Histoire coloniale et la coopération en matière de développement économique et social. Compte tenu du dérèglement climatique, ces travaux se concentrent désormais sur la protection de l'environnement et sur la soutenabilité des politiques d'exploitation des ressources halieutiques¹ et minières. On recense des recherches abouties et

¹ DACAL Soazic, « La fixation des totaux autorisés de captures en outre-mer, l'exception des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) », *Neptunus*, 2019, pp.1-8; MATHOURAPARSAD Sébastien, *Sur la modélisation et la préparation de la politique économique des régions ultrapériphériques d'europe : le cas des DOM*, thèse de science économie, Université des Antilles et de la Guyane, 2011, 583 p. ; BIANCHINI Gregorio

en cours sur les objectifs de la colonisation dans les RUP. D'autres réflexions existent sur la problématique des sargasses¹ ou plus largement des « marées vertes² ». Toutefois, aucun travail récent n'envisage une analyse juridique et stratégique de la contribution effective des RUP à la sécurité de l'UE. Par ailleurs, les sociétés ultramarines postcoloniales, qui cherchent à se forger un regard dépassionné³ sur le passé, étudient les modalités d'un partenariat rénové avec leurs États membres respectifs et, plus largement, avec l'UE. Une demande forte, dite de « refondation » de ce partenariat, s'impose peu à peu dans le débat politique et économique. Elle mérite d'être examinée de près au moment où les ingérences étrangères déstabilisent ouvertement les outre-mer. Par conséquent, si les RUP cultivent des relations fortes et directes avec leurs États membres respectifs du fait de leurs attaches constitutionnelles, elles développent également des liens privilégiés avec l'UE depuis la signature du Traité de Rome. C'est le cadre de « l'Europe des régions », une échelle permettant l'incarnation du projet européen et la matérialisation de la promesse de l'unité dans la diversité.

Par ailleurs, entre l'Occident et les BRICS, la question de la sécurité a tendance à prendre le pas sur celle du commerce. Dans ce contexte singulier, « *La mondialisation est source d'anxiété* »⁴, notamment pour les travailleurs qui craignent concurrence et dumping social, y compris à l'intérieur de l'UE où les questions d'harmonisation sociale sont encore conflictuelles. Plus généralement, les opinions publiques internationales sont de plus en plus exigeantes en matière de sécurité. Les questions liées à la défense et à la diplomatie, hier considérées comme extérieures, sont aujourd'hui prégnantes dans les affaires intérieures. Dès lors, on peut raisonnablement se demander si à l'heure de la mondialisation et de l'émergence de risques nouveaux menaçant les équilibres internationaux et la sécurité mondiale, l'UE peut encore garder la même vision sur ses RUP ancrées dans les différents bassins géographiques du monde à proximité de nombreux théâtres à forts enjeux diplomatiques et stratégiques. Ces territoires participent de l'attractivité et de la compétitivité de l'UE et sont l'objet de nombreuses convoitises de puissances étrangères qui ne cachent plus leurs féroces appétits qui

Ulrich, *L'union européenne et la caraïbe insulaire : une dépendance-ressource ? Les cas de la dominique et de la guadeloupe*, thèse de Science politique, Université des Antilles, 2021, 626 p.

¹ Projet interdisciplinaire de recherche « SARGOOD » porté par le CNRS et l'Université des Antilles, de 18 mois, financé majoritairement par l'ADEME.

² YANG Yi, *Contribution à l'évaluation économique des marées vertes*, thèse d'Économies et finances, Université de Bretagne occidentale, 2016, 258 p.

³ Nicolas RIBEIRO, *La place de la mer au sein de la société coloniale des Petites Antilles françaises entre 1650 et 1713*, thèse d'Histoire, Nantes, 2019 ; Oruno Denis Lara, *Caraïbes en construction : espace, colonisation, résistance*, thèse d'Histoire, Nice, 1991.

⁴ COUPAUD Marine, *Mondialisation, conditions de travail et santé*, thèse de Sciences économiques, Université de Bordeaux, 2016, p. 209.

se manifestent par des ingérences de plus en plus agressives. Si le Groenland n'est pas une RUP, il n'en reste pas moins un territoire ultramarin du Danemark, État membre de l'UE. La persistance des convoitises américaines sur ce territoire démontre à la fois son importance stratégique et l'impérieuse nécessité, pour l'UE, de développer, elle aussi, un réseau dynamique de leviers géostratégiques dans un monde en pleine mutation. Le grignotage du territoire ukrainien, par la Russie, démontre à quel point rien ne peut être considéré comme acquis, définitivement, dans un monde qui réarme massivement et qui fait de la force une loi internationale. Derrière un État relativement modeste militairement, peu se cache un État ou un groupe d'États capable d'en faire un proxy dans les nouvelles guerres hybrides. La période de la guerre froide est, à ce titre, tout à fait éclairante.

Ainsi, la géopolitique postérieure au 11 septembre 2001 invite l'UE à réviser profondément l'objet même de sa coopération avec les RUP, et plus largement avec l'ensemble des outre-mer. Plusieurs États membres, soucieux de bâtir une Europe de la défense moins dépendante de l'OTAN, réclament le développement d'une véritable autonomie stratégique européenne. Si elle tarde à se concrétiser, le temps et la forte pression des autres grandes puissances militent pour l'accélération du calendrier de sa mise en œuvre.

L'UE dépense des milliards d'euros pour la recherche militaire et dispose d'une force d'intervention européenne, d'un Fonds européen de la défense et d'une coopération structurée permanente (PESCO) en matière de défense qui vise à développer et à renforcer progressivement une certaine autonomie stratégique, sans préjudice des engagements otaniens. La guerre en Ukraine est venue rappeler brutalement aux Européens à quel point il était important de renforcer leurs défenses individuelles et collectives. L'armée ukrainienne résiste, notamment, grâce à l'aide des Occidentaux, et des Américains en particulier, qui lui fournissent du renseignement et des matériels plus modernes que les équipements soviétiques dont elle disposait avant le déclenchement du conflit. Sans cette aide, le pays aurait été vaincu sans peine, et ce en quelques semaines, par l'Armée russe et ses alliés. Le retrait définitif du soutien financier américain signifierait l'affaiblissement des forces ukrainiennes qui seraient, en vérité, les dommages collatéraux d'un rapprochement inattendu entre les États-Unis et la Russie. Il appartient à l'UE de prendre ses responsabilités dans ce conflit en s'engageant davantage auprès de l'Ukraine, un pays qui aspire à devenir, le moment venu, un État membre de l'UE.

Plusieurs États membres conduisent des réformes de leurs armées nationales depuis des années avec des ambitions plus ou moins fortes. Dans ce contexte, les relations avec les RUP pourraient être réévaluées dans le cadre d'une future révision du Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale en France et, à l'échelle européenne, par la révision des textes correspondants. Les dispositions actuelles ne permettent pas de traiter efficacement l'urgence, notamment dans le contexte des catastrophes naturelles et sismiques. Demain, pourrait se poser l'urgence consécutive aux futurs conflits armés. Les graines de ces futures tensions germent déjà sur le terrain de l'affrontement entre la Chine et les États-Unis pour le leadership mondial et sur le champ de bataille entre la Russie et l'Ukraine. Des déséquilibres stratégiques majeurs apparaissent déjà dans les relations internationales. C'est la raison pour laquelle, compte tenu de leur éloignement, de leurs spécificités géographiques et climatiques, les territoires ultramarins réclament ardemment des solutions juridiques et stratégiques adaptées à leur situation spécifique au sein de l'UE. L'éloignement et les risques accrus d'attaques conventionnelles et hybrides valident une telle approche. Au lieu de nier les réalités, l'UE devrait, au contraire, se préparer à l'inévitable.

Des crises majeures secouent la planète : crise énergétique et alimentaire, crise de la dette, dérèglement climatique, pression démographique et flux migratoires massifs, pression excessive sur les océans et leurs ressources, conflits de haute intensité, y compris sur le sol européen. C'est dans ce cadre que l'UE s'est dotée, depuis 2010, d'une stratégie de sécurité intérieure (SSI). Eu égard aux aspects transfrontaliers et multidimensionnels des défis liés à la sécurité (terrorisme, crime organisé, contrefaçon monétaire, cybercriminalité, immigration illégale), l'unité et la coopération des États membres sont requises. Car, peu de pays ne possèdent les capacités de faire face isolément à ces menaces multidimensionnelles et transfrontalières. Sir Basil Henry LIDDEL HART définit la stratégie comme étant « *l'art de distribuer et d'appliquer les moyens militaires pour réaliser les fins de la politique* »¹.

Dans la présente étude, il sera bien question de moyens de sécurité et de défense dans une Union qui cherche encore sa véritable *boussole stratégique*. Cette situation présente un sérieux handicap pour l'UE. Un sursaut stratégique est donc indispensable. L'Europe des hésitations et des tiraillements ne peut survivre dans un écosystème international où les régimes autoritaires décident rapidement et imposent sans tarder leurs vues aux autres nations.

¹ SIR LIDDELL HART Basil Henry. *Stratégie*. Tempus Perrin, Paris, 2015.

L'essentiel des publications traitant des questions de sécurité en lien avec les RUP ne traite, en réalité, que de questions de sécurité du quotidien (insécurité, délinquance, violence, immigration clandestine)¹. Or, la contribution des RUP à la sécurité de l'UE est une question plus large qui mérite l'analyse d'autres paramètres. C'est la raison pour laquelle les RUP semblent peu mobilisées dans la mise en œuvre des politiques européennes de sécurité et de défense. Pourtant, elles contribuent directement ou indirectement au renforcement de la sécurité de l'UE dans un monde où la menace est à la fois hybride et globalisée.

Dans la construction européenne, la notion de sécurité englobe plusieurs dimensions essentielles. La sécurité économique est l'un des piliers majeurs de la sécurité de l'UE. Elle vise à assurer la stabilité financière et la prospérité des États membres, les bases de la coopération européenne étant d'abord économiques (CECA-1951, CEE-1957, Euratom-1957). La sécurité économique inclut la gestion des crises économiques, le maintien de la stabilité des marchés financiers et la protection des intérêts économiques des États membres face aux crises mondiales dimensionnantes. L'intégration économique, notamment à travers la monnaie unique et le marché intérieur, a renforcé de façon significative la résilience de l'UE face aux turbulences extérieures dans une union sans cesse plus étroite.

Une autre dimension majeure est la sécurité politique et institutionnelle de l'UE. La construction d'un cadre juridique commun, à travers des politiques communes comme la PESC, permet de garantir une certaine stabilité politique au sein de l'UE, même si l'unanimité est loin d'être ce qui caractérise les positions des États membres en matière de sécurité et de défense. Cette dimension se reflète également dans les efforts constants visant à maintenir la démocratie, l'État de droit et les droits humains à travers les mécanismes d'intégration et de coopération renforcés. Les sanctions contre les violations graves aux principes de l'UE contribuent aussi à assurer la sécurité des citoyens au sein de l'ensemble européen.

¹ MILIA-MARIE-LUCE Monique, *De l'Outre-mer au continent : étude comparée de l'émigration puertoricaine et antillo-guyanaise de l'après-guerre aux années 1960*, thèse d'Histoire, EHESS, 2002. ALI DJAMBAE Nasser, *Accès aux soins et gestion des flux migratoires*, thèse de Sciences juridiques, Université de Normandie, 2018. BLANC-WHANNOU Marie-Céline, *Le maintien de l'ordre dans les départements d'outre-mer sous la V^e République, de 1958 jusqu'en 1974*, thèse d'Histoire militaire, Université de Montpellier 3, 2009, 750 p. BRUN Jean-François, *La lutte contre le trafic de cocaïne dans les caraïbes et en Afrique de l'Ouest : Un enjeu européen*, thèse de Science Politique, Université des Antilles, 2019, 495 p.

Enfin, la place de la sécurité humaine et environnementale tend à devenir de plus en plus prépondérante dans la construction européenne. Cela couvre la sécurité des citoyens européens face aux menaces, qu'elles soient terroristes, sanitaires ou environnementales. L'UE s'efforce de promouvoir la coopération en matière de sécurité intérieure. Dans ce domaine hautement régalien, elle rencontre des succès, comme des échecs. Elle promeut également la gestion coordonnée des frontières extérieures particulièrement soumises aux pressions migratoires et aux trafics illicites. Elle lutte également, aux côtés des États membres, contre les changements climatiques dont les effets tendent à s'intensifier partout sur la planète. Des initiatives telles que le Pacte vert pour l'Europe (*Green Deal* européen, 2021) et les efforts pour renforcer les capacités de défense et de sécurité intérieure de l'UE témoignent de cette volonté de protéger l'avenir des citoyens européens face à des défis mondiaux complexes.

Plus largement, la sécurité est une notion fondamentale du droit public, dont l'évolution reflète les transformations des structures étatiques et des menaces contemporaines. Longtemps cantonnée à la protection de l'intégrité territoriale et au maintien de l'ordre interne, elle englobe aujourd'hui des dimensions plus larges, telles que la sécurité humaine, environnementale et numérique. Myriam BENLOLO CARABOT souligne ainsi que « la sécurité n'est plus seulement une prérogative régalienne, elle est devenue un objectif partagé impliquant une pluralité d'acteurs et de stratégies »¹. Cette extension du concept interroge la capacité du droit à encadrer les nouvelles menaces et à assurer un équilibre entre protection et libertés fondamentales.

Cependant, la sécurité demeure au cœur de la mission de l'État, garant du respect de l'ordre public et du monopole de la contrainte légitime, tel que théorisé par Max WEBER². Toutefois, comme le souligne Olivier BEAUD, « la sécurité est l'un des fondements de la souveraineté étatique, mais elle ne saurait être un principe absolu sans mise en balance avec l'État de droit »³. Cette tension entre nécessité sécuritaire et garanties juridiques s'observe particulièrement dans le cadre de l'Union, où la construction d'un espace de sécurité repose sur une articulation complexe entre souveraineté nationale et coopération supranationale.

¹ BENLOLO CARABOT, Myriam, La sécurité en droit international et européen, Pedone, 2016.

² WEBER, Max, Le Savant et le politique, 1919.

³ BEAUD, Olivier, La puissance de l'État, PUF, 1994.

Ainsi, l'étude de la sécurité au sein de l'UE impose une analyse approfondie de ses fondements juridiques, de ses mécanismes institutionnels et de ses implications normatives. Entre protection des citoyens et respect des principes démocratiques, elle constitue un objet d'étude essentiel pour comprendre les dynamiques contemporaines du droit public.

En termes de capacités, l'UE a progressivement renforcé ses moyens en matière de sécurité et de défense, bien que la défense demeure principalement une compétence régalienne. Sur le plan militaire, la PSDC permet aux États membres de coopérer sur des missions de maintien de la paix et de gestion de crises. Cette coopération repose sur plusieurs initiatives, comme la Coopération structurée permanente (PESCO), qui rassemble des États membres engagés dans des projets de développement capacitaires, et le Fonds européen pour la défense (FED) qui a vocation à financer la recherche et le développement d'équipements stratégiques. De plus, l'UE mène des missions et des opérations extérieures, notamment en Afrique et dans les Balkans, dans le cadre de la stabilisation et de la formation des forces locales.

En parallèle, l'UE déploie des outils pour assurer la sécurité intérieure et protéger ses frontières grâce à l'agence Frontex, l'agence européenne de garde-frontières, qui vient en appui aux États membres dans la lutte contre l'immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière. Avec Europol, l'UE dispose d'un instrument pour renforcer la coopération policière. En matière de coopération judiciaire, Europol permet aux États membres de lutter plus efficacement contre le crime organisé et le terrorisme. Quant à Eurojust, il permet de faciliter la coordination entre les systèmes judiciaires nationaux. Par ailleurs, le Mécanisme de protection civile permet à l'UE d'apporter une réponse rapide et coordonnée aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires. Bien que l'UE ne possède pas d'armée propre, elle consolide progressivement ses capacités d'intervention et de gestion de crises. Elle renforce ainsi la sécurité collective de ses citoyens et des États membres.

Grâce aux RUP, l'UE possède le premier domaine maritime mondial. Cela constitue à la fois un défi et une opportunité majeure dans un monde globalisé et désormais multipolaire. Plusieurs communications de la Commission soulignent l'intérêt de l'UE pour les affaires maritimes¹. Le domaine maritime lui offre également des zones économiques exclusives (ZEE)

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action « Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à

qui peuvent constituer la base d'une nouvelle ambition maritime en matière de défense et d'économie bleue. Encore faudrait-il que l'UE se dote d'une véritable ambition maritime. Grenier du futur, la mer renferme de nombreux éléments de la sécurité alimentaire du monde. Les RUP n'affaiblissent pas l'architecture sécuritaire de l'UE. Elles sont, au contraire, ses avant-postes stratégiques dans un monde en plein bouleversement.

Par « *avant-postes* », il convient de retenir trois dimensions essentielles : une dimension juridique tenant à la qualité de « *régions ultrapériphériques, régions insulaires, enclavées et périphériques* » visée aux articles 170, 349 et 355 ainsi que par la Déclaration ad article 355, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'UE ; une dimension politique et culturelle européenne, définie aux articles 2, 3 et 49 TUE ainsi que par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (2000), portée par les RUP dans leurs bassins géographiques respectifs ; et une dimension militaire et sécuritaire (art. 24 TUE, 196 et 214 TFUE) en raison du prépositionnement permanent de certaines forces armées, de régiments du service militaire adapté, de forces de sécurité intérieure, de sécurité civile et des Douanes installées dans ces territoires pour concourir à la sécurité intérieure, au maintien de la souveraineté et au rayonnement des États membres concernés dans les zones d'influence de ces régions éloignées. Cette position d'avant-poste est de nature à permettre l'anticipation de certaines menaces et attaques éventuelles pouvant mettre en péril les intérêts supérieurs des États membres dans ces territoires ou plus largement dans leurs bassins géographiques respectifs.

Les notions d'outre-mer et d'ultrapériphérie figurant dans les constitutions nationales et/ou dans les traités sont traduites par des politiques publiques nationales et européennes qui continuent à alimenter la représentation collective d'un centre et d'une périphérie. Le président de la République E. Macron a estimé que « *la Nation française se tient par cette unité de géographie, d'imaginaire, d'engagement et que la Nation française (...) ne serait pas simplement limitée à l'Hexagone et à des confettis d'empires que l'on pense à la fin des textes de loi pour les dispositions particulières où à certains moments quand il faut que la ministre*

l'évolution des menaces dans le domaine maritime », Bruxelles, 2023, 18 p. Conseil de l'Union européenne, Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, Bruxelles, 2014, 16 p. Commission européenne. Communication de la commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, Bruxelles, 2007, 17 p.

des Outremer intervienne »¹. Ainsi, les notions d’outre-mer et d’ultrapériphérie se confondent et se complètent selon le contexte. Les constitutions nationales singularisent par le terme « *outre-mer* » ce que les traités européens qualifient « *d’ultrapériphérie* ».

Les RUP illustrent pleinement l’ambition d’une identité européenne qui s’étend bien au-delà des frontières du continent. Implantées dans des aires géographiques variées, elles font office de « vitrines » de l’Union à l’échelle mondiale, démontrant ainsi la portée planétaire du projet communautaire. Pourtant, force est de constater que leur rôle, notamment en matière de sécurité et de défense, reste souvent sous-estimé, voire négligé. Cette forme d’invisibilisation suscite une certaine frustration : elle traduit la difficulté à valoriser des territoires pourtant stratégiques pour asseoir la présence de l’UE sur la scène internationale. La présente étude vise donc à identifier les facteurs et mécanismes qui expliquent cette marginalisation, tout en proposant des pistes de réflexion aptes à nourrir un débat serein et constructif sur la pleine intégration des RUP dans les politiques européennes de sécurité et de défense.

Certaines autorités locales disposent, elles aussi, d’un certain nombre de leviers pouvant être activés dans ce domaine à l’échelle départementale et régionale. Ces leviers peuvent être des moyens relevant de leurs compétences propres ou des dispositifs prépositionnés sur leurs territoires. Aussi, le législateur doit-il « *proposer une organisation territoriale capable d’administrer le réel de manière adéquate* »². Dans ces régions, l’adaptabilité des dispositifs de sécurité et de défense, aux réalités du terrain, répond aux mêmes enjeux que l’interopérabilité requise entre différentes armées en coalition. Tout comme les forces de police, de gendarmerie et les services de secours doivent partager des informations, harmoniser leurs procédures et disposer de moyens de communication compatibles pour garantir une réponse efficace aux crises, les armées engagées dans une coalition doivent surmonter leurs différences doctrinales, techniques et organisationnelles. La standardisation des protocoles, les exercices conjoints et l’intégration des systèmes de commandement sont autant de leviers indispensables pour assurer une coopération fluide et réactive, à l’image de la nécessaire synergie entre acteurs locaux, nationaux et européens en matière de sécurité et de défense.

1 Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des outre-mer, Paris, 8 juin 2018, 8 p.

2 BARNABÉ Quentin, *La territorialisation de la norme*, thèse de Droit, Université de Rennes, 2018, p. 611.

Le dialogue, l'association, des investissements communs ou partagés et une coopération plus étroite sur le terrain sont des éléments indispensables au nouveau dialogue qui doit régir les relations entre l'UE et ses États membres en matière de sécurité et de défense communes. L'inclusion des autorités territoriales, dans la mise en œuvre des politiques de sécurité et de défense, est une nécessité absolue. Aucune force, aucune réflexion, aucune aide ne doivent être écartées, par principe, à l'heure où la menace est permanente, insidieuse et hybride.

La participation des RUP aux politiques européennes de sécurité et de défense est fonction de leurs statuts nationaux. La mise en œuvre de ces politiques relève essentiellement de la compétence régalienne de l'État. L'art. 276 TFUE dispose que « *Dans l'exercice de ses attributions concernant les dispositions des chapitres 4 et 5 du titre V, de la troisième partie, relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Le degré d'association des différentes régions à ces politiques sera mesuré à l'aune des actions menées, dans chaque territoire, dans les domaines de la sécurité civile, la sécurité des frontières, la lutte contre le terrorisme, la circulation des armes et des produits stupéfiants, le renseignement et l'accès à l'espace. Cette réflexion s'inscrit dans l'esprit de l'art. L111-1 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ».

L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes ». Si l'esprit d'une telle association est salubre, sa mise en œuvre et son ampleur mériteraient d'être

revues à l'aune des nouvelles menaces hybrides qui frappent les territoires, y compris les outre-mer.

Certains territoires faisant l'objet d'un différend territorial semblent être moins associés aux politiques de sécurité et de défense. Cet aspect est déterminant, car l'UE est attachée à la charte de l'Organisation des Nations unies (ONU) et au multilatéralisme propre à la gouvernance de cette institution internationale. L'ONU est particulièrement attentive à la question des différends territoriaux. Ceux-ci peuvent relever du droit de la mer, notamment de la convention de Montego Bay et en particulier de ses dispositions relatives à la délimitation des ZEE et à l'extension des plateaux continentaux. En sus des considérations économiques, les ZEE renferment des enjeux majeurs de sécurité et de défense. La mer jouera, à nouveau, un rôle déterminant dans les futurs conflits dont la dimension planétaire semble se dessiner au gré de la montée des tensions, entre la Chine et les États-Unis, pour le leadership mondial.

Pour la défense de leurs intérêts, les RUP ont constitué un lobby : la conférence des présidents des régions ultrapériphériques (CPRUP). Ces régions appartiennent également à d'autres structures d'influence qui défendent leurs intérêts liés à leurs statuts nationaux (départements, régions, régions autonomes, collectivités uniques) ou à leurs statuts européens (conférence des régions périphériques maritimes, Conseil des Communes et Régions d'Europe, Assemblée des Régions d'Europe, Cités et gouvernements locaux unis). L'implication des RUP dans de telles structures tend à démontrer leur volonté de mieux défendre leurs intérêts supérieurs au sein de l'UE et dans les organisations régionales et internationales. Au-delà des questions traditionnelles (agriculture, pêche, emploi, éloignement, immigration, tourisme, biodiversité), les RUP s'intéressent également à la sécurité et à la défense. Car, leur propre sécurité est en jeu.

Si l'on veut tendre vers une meilleure association des exécutifs locaux à la mise en œuvre des politiques de sécurité et de défense, il est important de dépasser la dichotomie entre compétences locales et régaliennes. Cette démarche peut permettre de donner corps au concept d'Europe des régions qui peut, dans certains États comme la France, se heurter à des traditions centralisatrices très puissantes. Or, le monde a changé. Les régimes autoritaires se multiplient et la guerre est aux portes de l'Union dont le « territoire » ne se résume pas au vieux continent.

La PSDC, composante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), doit respecter les obligations de certains États membres qui considèrent que leur défense commune

est déjà assurée par l'OTAN¹, malgré les vicissitudes de la politique américaine. La politique commune de l'UE apparaît alors comme un compromis entre les partisans d'une autonomie stratégique européenne (France) d'une part et les défenseurs d'une sécurité de l'UE au sein de l'OTAN (Allemagne, pays de l'Est) d'autre part. Devant l'apparition de nouvelles menaces à la sécurité de l'UE, le positionnement stratégique des RUP prend une importance particulière dans le cadre de l'approfondissement de la PSDC.

Les missions civilo-militaires de l'UE lui permettent d'assurer la promotion de ses valeurs et la défense de ses intérêts à travers le monde. De telles missions se déroulent parfois à proximité de certaines RUP situées sur des routes maritimes importantes pour la circulation des matières premières et la sécurité des approvisionnements européens. Ces emprises ultrapériphériques, sous souveraineté des États membres concernés, peuvent participer au renforcement de la nouvelle architecture de sécurité de l'UE en donnant une dimension planétaire à son appareil de défense. Il ne s'agit pas d'une armée européenne, qui n'est pas à l'ordre du jour, mais d'un outil intergouvernemental reposant sur les forces conjointes des États membres dotés d'emprises ultramarines et de forces armées mobilisables à cette fin. Il faut se faire à l'idée que l'UE à 27 n'est pas prête à lever une armée commune compte tenu des intérêts stratégiques divergents de ses membres.

Pour assurer sa sécurité et sa défense, l'UE développe de plus en plus de coopérations avec les acteurs régionaux présents dans différents bassins géographiques. Les rapports du Parlement européen relatifs à la mise en œuvre de la PSDC invitent la Commission à « *intégrer les positions des acteurs locaux* »² et à poursuivre cette politique notamment auprès d'acteurs non membres de l'OTAN pour renforcer son efficacité³.

Le statut des RUP a été officiellement reconnu en 1992 par le traité de Maastricht (article 299, § 2, al. 3 et 4 TCE). Toutefois, sa définition juridique est intervenue en 2009 avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (art. 349 TFUE). L'art. 355 TFUE permet à un État

¹ Il s'agit notamment de l'Allemagne et des États membres issus de l'ancien bloc soviétique. Selon l'ex-ministre fédérale de la défense allemande, Annegret Kramp-Karrenbauer, dans un discours prononcé le 17 novembre 2020, « *l'idée d'une autonomie stratégique de l'Europe est excessive si elle alimente l'illusion que nous pourrions assurer sécurité, stabilité et prospérité en Europe sans l'OTAN et sans les États-Unis* ». (Source : Vie public. L'autonomie stratégique européenne en cinq questions, 2022).

² MEYER Christoph, Edouard SIMON, Francesca VANTAGGIATO, et al., Préparer la PSDC au nouveau contexte de sécurité créé par le changement climatique, n° PE 653.639, Parlement européen, 2023, p. 3.

³ Il s'agit notamment de l'Union africaine, la CEDEAO, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Conseil de l'Arctique.

membre de demander au Conseil la modification du statut d'un pays et territoire d'outre-mer (PTOM) à l'égard de l'UE. C'est sur la base de ces dispositions que Mayotte, anciennement PTOM, est devenue RUP en 2014¹.

Si les RUP sont, par nature, lointaines, les différentes dimensions de l'UE sont également plurielles. « *D'un point de vue juridique, mais également géographique, l'action de l'UE porte bien sur un espace et non sur un territoire* »². Car, l'UE n'est pas un État. « *Le territoire européen comporte (...) plusieurs réalités juridiques que sont la zone euro qui concerne dix-neuf (...) États membres de l'Union, la zone Schengen qui concerne vingt-deux États membres de l'Union et quatre États tiers que sont la Suisse, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein et l'espace européen de sécurité et de justice qui comprend l'ensemble des pays membres de l'Union. Ainsi, on voit que le territoire de l'Union est une construction juridique assez complexe* »³. Cette complexité est parfois décrite comme « *l'Europe à géométrie variable* ». Elle crée une certaine confusion dans l'esprit des citoyens et empêche la personnification et l'incarnation du projet européen qui apparaît alors comme technocratique et lointain. Une des particularités essentielles du projet européen réside dans son caractère, atypique et protéiforme, à la différence d'États comme la Chine, la Russie ou les États-Unis, qui privilégient une forte incarnation du projet national ou fédéral. Certes, l'UE n'est pas un État.

La sécurité de l'Union ne saurait être pleinement appréhendée sans une analyse approfondie de sa base industrielle de défense, laquelle englobe des acteurs et des infrastructures essentiels à la projection et à la protection des intérêts européens. Il convient d'identifier clairement à qui ou à quoi s'adresse cette sécurité, en tenant compte des secteurs de la défense, de la sécurité, de l'aéronautique et du spatial, intrinsèquement liés dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Cette recherche se propose donc d'examiner l'ensemble de ces domaines, en s'attachant tant aux enjeux juridiques et institutionnels qu'aux considérations économiques et stratégiques, afin de mettre en lumière les mécanismes de coordination nécessaires à la préservation et au renforcement de la sécurité de l'UE.

1 Décision du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'UE de Mayotte.

2 SANTAMARIA Frédéric, *L'UE et l'aménagement de son espace*, Mémoire d'habilitation à diriger des Recherches en Architecture, aménagement de l'espace, Université de Rennes 2, 2015, p. 140.

3 BALAN Gaëtan, *L'engagement de l'UE dans la lutte contre les activités illicites en mer : La construction d'un cadre matériel et institutionnel*, thèse de Droit international public, Université de Nantes, 2019, p. 300.

Compte tenu de sa complexité, la sécurité est un « *concept relativement contesté* »¹. Car, l'analyse d'un tel concept est nécessairement interdisciplinaire : « *les domaines politique, économique, social ou environnemental sont tous inter-reliés ; de ce fait si la sécurité dans un de ces domaines est peu ou mal gérée, les conséquences s'en ressentent dans les autres domaines, affaiblissant la sécurité de l'État en général* »². Cette complexité appelle le croisement de nombreuses données et le traitement de plusieurs disciplines. « *La sécurité et les libertés sont indissociables. Cette conception de la sécurité publique trouve son fondement dans les différentes théories notamment de Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau et John Locke* »³. Dans les années 1950 et *a fortiori* à l'occasion des référendums d'autodétermination des années 1970, les Mahorais disaient au monde : « Nous voulons rester Français, pour être libres ». Ainsi, l'État français était érigé en garant de la sécurité et de la liberté. Or, devant l'explosion des violences et de la déstabilisation du département de Mayotte, l'exercice de la liberté est manifestement compromis eu égard au couvre-feu que la population s'impose en raison de l'insécurité galopante dans l'île. La sécurité ne peut donc être dissociée de l'exercice des libertés fondamentales.

En 1999, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki ont permis d'arrêter les trois composantes de la PSDC qui s'organise autour de trois piliers majeurs : la gestion des crises militaires ; la gestion des crises civiles dites « *missions de Petersberg* » et la prévention des conflits. Cette politique permet à l'UE d'imprimer progressivement sa présence diplomatique dans le monde et d'augmenter son *soft power*. Cependant, des efforts de coordination et d'organisation restent nécessaires pour imposer l'UE comme acteur politique et diplomatique incontournable dans les relations internationales. La gestion de la crise ukrainienne démontre à quel point le chemin reste long, les grandes puissances (États-Unis, Russie, Chine) privilégiant les relations bilatérales, certainement dans une volonté d'affaiblir l'UE qui, une fois armée politiquement et militairement, pourrait s'émanciper des États-Unis et peser davantage face à la Chine et la Russie. Dès lors, ni les États-Unis, ni la Russie, ni la Chine ne peuvent avoir intérêt à encourager ou à favoriser le renforcement de l'UE.

1 GALLIE Walter B, « Essentially Contested Concepts ». *New Series, Proceedings of the Aristotelian Society*, n° 56, 1956, pp.167-198.

2 MENIAOUI Nora, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euro-maghrébin*, thèse de droit public, Université du Droit et de la Santé-Lille II, 2008, p. 15.

3 AÏT YOUSSEF Driss, *Sécurité privée et Libertés*, thèse Droit, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2015, p. 13.

Les « *grands bouleversements internationaux* » peuvent s'expliquer par de nombreux facteurs. La faiblesse diplomatique de l'UE constitue un facteur aggravant qui amplifie l'impact de ces bouleversements qui, à maints égards, s'apparentent à des ruptures historiques majeures consécutives aux déséquilibres mondiaux, à l'affaiblissement du multilatéralisme, à la bipolarité américano-chinoise, à l'apparition des BRICS et à la montée en puissance de leurs armées. Le monde fait également face à d'importantes crises migratoires qui ont des conséquences notoires sur les RUP et sur l'espace Schengen. L'UE doit se saisir pleinement de toutes les questions liées à l'intensification de l'immigration irrégulière et, notamment, à l'arsenalisation des migrants qui méritent enfin un nouveau regard, une nouvelle politique européenne dédiée et adaptée aux enjeux. L'UE est également affectée par des crises sanitaires, le terrorisme et la guerre en Ukraine qui s'éternise. Les changements climatiques, le Brexit, la montée des tensions en Arctique, la militarisation progressive de l'espace ainsi que les enjeux maritimes, notamment la piraterie et la mise en œuvre de la convention de Montego Bay, constituent d'autres enjeux majeurs qui mettent à rude épreuve les institutions européennes et leur capacité à peser concrètement sur la destinée de l'Europe et du monde.

M. Joseph Sourou-Migan APITHY, rapporteur pour avis, à l'occasion de la première séance des discussions sur le projet de loi sur la Communauté européenne de Défense (CED) du 29 août 1954, déclarait que « *les négociateurs (...) du traité ont été amenés à préparer un texte qui (...) considère les territoires d'Outremer comme des annexes de la métropole et tend implicitement à les ramener à cette position secondaire, sans même prévoir clairement s'ils seront annexés à l'Europe, apportés en dot, ou si les liens qui les rattachent à l'[Europe] seront relâchés* ». Au fond, ce sont bien ces interrogations qui continuent à complexifier la relation entre l'UE et les RUP. Dans un langage moins diplomatique, on parle souvent de « *largage* » de ces territoires. La question de leur « utilité » est souvent mise sur la table, comme si ces territoires n'étaient pas vraiment légitimes à demeurer européens. C'est dans cet esprit que l'ancien préfet de Mayotte, Philippe BOISADAM, s'est demandé « *que faire de Mayotte ?* »¹. Prendre en compte la volonté des peuples à disposer d'eux-mêmes est certainement l'une des meilleures choses à faire dans pareille situation. Il est indispensable de construire une réflexion stratégique et prospective sur ces territoires marqués par un passé douloureux, accaparés par l'instabilité du présent et tournés vers un avenir encore incertain. Ces territoires sont impactés directement par les ingérences étrangères et sont sensibles à la politique africaine de la France

¹ BOISADAM Philippe. *Mais que faire de Mayotte ? : Analyse chronologique de l'Affaire de Mayotte (1841-2000)*, Éditions L'Harmattan, 2009, 534 p.

qui met en scène une ancienne puissance coloniale congédiée tour à tour par les différents pays francophones. Cette séquence démontre, si besoin était, la nécessité de réinventer un nouveau récit européen et de bâtir une nouvelle relation avec un monde nouveau.

Les débats relatifs à la sécurité et à la défense de l'Union européenne ont tendance à se concentrer exclusivement sur la dimension continentale, occultant ainsi la réalité d'une « Europe-archipel » pourtant riche en diversité et vectrice d'une présence planétaire. Les RUP illustrent parfaitement cette pluralité : leurs caractéristiques géographiques, économiques et culturelles en font des territoires atypiques, qui ne peuvent être assimilés à de simples prolongements des régions européennes classiques. De par leur positionnement stratégique et leur contribution potentielle aux enjeux de défense, ces territoires constituent un levier essentiel pour l'UE, souvent sous-estimé dans les discussions institutionnelles et doctrinales.

Si le débat, au niveau des États, évoque la sécurité des outre-mer ou leur rôle dans la défense nationale¹ au regard des bases de défense qui y sont installées dans une logique régaliennne, le niveau européen ne semble pas, à ce stade, avoir jugé suffisamment pertinent d'aborder la question dans l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense². Les États membres sont relativement divisés sur le renforcement de la PSDC. Les questions régaliennes (sécurité, défense) relèvent encore très largement de leur ressort. La guerre en Ukraine a ouvert un nouveau chemin vers une Europe plus soucieuse de sa propre défense. S'il n'est pas encore question d'autonomie stratégique, comme souhaité par le président E. Macron, la possibilité de la constitution d'un noyau dur autour de la France, grâce à sa dissuasion nucléaire, prend forme. Le réarmement de l'UE est aujourd'hui une évidence, une nécessité eu égard aux déséquilibres stratégiques nés de la guerre en Ukraine.

Depuis les débuts de la construction européenne et notamment de l'échec de l'Europe de la Défense, l'UE tente de mettre en place, en marge de l'OTAN, une politique de sécurité et de défense qui puisse lui assurer une capacité d'intervention complémentaire à l'OTAN (Art. 24 TFUE). Les États favorables à cette démarche qualifient la PSDC de « *pilier européen de l'OTAN* » pour ne pas heurter la sensibilité des autres États membres qui considèrent que l'OTAN est le cadre le plus pertinent pour leur sécurité. Un tel processus intervient dans un contexte international de crise où ses missions se traduisent essentiellement par des opérations

¹ Ministère de la défense, Livre blanc : défense et la sécurité nationale 2013, Paris, 2013, 160 p.

² Traité d'Amsterdam de 1997, Article 23 du Traité sur l'UE.

hors de son territoire. Or, la guerre en Ukraine, en ramenant les canons aux portes de l'UE, oblige les Européens à reconsidérer le niveau de leurs moyens de défense, sous la pression des États-Unis.

La mise en place de la PSDC apparaît comme un test déterminant de la volonté d'autonomie stratégique de l'Union dans les décennies à venir. En renforçant ses capacités d'action, l'UE entend non seulement participer à la stabilisation de son voisinage, mais aussi assumer une responsabilité accrue dans la sécurité internationale. Ainsi, la question de l'autonomie européenne ne saurait être dissociée de celle de l'indépendance des États membres, l'ensemble formant un enjeu majeur pour la politique étrangère de l'UE. L'articulation entre souveraineté nationale et dynamique collective constitue donc un défi de premier plan, qui exige une réflexion approfondie sur les mécanismes institutionnels, juridiques et opérationnels de la PSDC.

Rattrapée par les positions particulièrement tenaces de certains États membres attachés à la protection apportée par leur appartenance à l'OTAN, la Commission européenne, dans plusieurs initiatives et notamment sa communication du 12 décembre 2003 intitulée *Une Europe sûre dans un monde meilleur : stratégie européenne de sécurité*, tente de relancer une PSDC, dont le renforcement, ne semble pas emporter l'adhésion de tous les États membres. Dans cette politique, les RUP se retrouvent noyées dans des concepts généraux qui ignorent leurs singularités et leurs opportunités. Tout semble être fait pour invisibiliser leurs potentiels, leurs apports et leurs volontés propres.

À l'heure des nouvelles menaces mettant en péril les libertés et la sécurité du monde, dans un contexte d'intégration régionale et de volonté de renouvellement des relations entre l'UE et les RUP, la politique dite « *d'insertion régionale* » proposée aux RUP pourrait opportunément conduire l'UE à reconsidérer la place qu'elle accorde à ces territoires dans le cadre de sa sécurité et de sa défense. C'est, en tout état de cause, le souhait des RUP. Cela nécessite d'étudier les relations de ces différents territoires avec l'UE, non pas sous l'angle des relations classiques de développement actuellement affichées, mais à travers le filtre de la sécurité et de la défense. C'est, en tout état de cause, le souhait des RUP manifesté à travers plusieurs communications de la CPRUP. Cela nécessite d'étudier les relations de ces différents territoires avec l'UE, non pas sous l'angle habituel des relations en matière de développement, mais bien à travers le filtre de la sécurité et de la défense. C'est ce volet qui permettra de révéler

leur véritable raison d'être, leur valeur ajoutée au sein de l'UE. Encore faudrait-il disposer d'une vision européenne partagée sur ces questions pour en avoir pleinement conscience. Le chemin reste encore long, tant l'UE est tourmentée, désorientée, tiraillée entre ses principes et la nécessité de s'adapter, de nouveau, à la réalité d'un monde en guerre. La guerre, elle arrive malheureusement à un moment où l'Europe est fragilisée, divisée sur l'essentiel : sa sécurité, sa défense commune. Les choix stratégiques à faire n'emportent pas l'unanimité, tant plusieurs États membres n'arrivent pas à se détacher de l'emprise des États-Unis qui tendent à devenir le passé de l'Europe, celui d'un allié qui prend des décisions de moins en moins favorables aux intérêts de l'UE.

La PESC est, par définition, conçue pour être mise en œuvre au-delà des frontières de l'Union. Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur l'intérêt, tant juridique que matériel, pour des territoires relevant de l'espace européen, tels que les RUP et les outre-mer, d'être associés à une politique censée s'exercer « à l'étranger ». Toutefois, la sécurité de l'UE ne se limite pas à l'Europe continentale : elle s'étend aux multiples espaces ultramarins qui, de par leur positionnement stratégique, influent directement sur la stabilité internationale.

En effet, l'interconnexion croissante des économies et la globalisation des échanges renforcent l'interdépendance entre États et territoires. Dans ce contexte, le rôle des RUP ne saurait être relégué au second plan : ces régions abritent des infrastructures et dispositifs de défense prépositionnés, indispensables à la projection de puissance et à la protection des intérêts européens à l'échelle planétaire. Dès lors, leur sort et leur contribution s'imposent comme une composante fondamentale de la sécurité de l'UE, plutôt qu'un sujet connexe ou secondaire.

À cet effet, il convient de préciser que les RUP sont certes des territoires européens, mais le qualificatif « *ultrapériphérique* » qui procède de leur situation géographique dans le monde tend à mettre en relief leur isolement et leur grand éloignement du continent européen. Ces territoires sont situés pour Mayotte et La Réunion dans le sud-ouest de l'océan Indien ; pour la Guyane en Amérique du Sud ; pour la Guadeloupe, Saint-Martin et la Martinique dans les Caraïbes ; pour les Açores dans l'Atlantique, au nord-est de la Macaronésie à 3 900 km de la côte est de l'Amérique du Nord ; pour Madère à quelques encablures des côtes africaines et juste au-dessus des Canaries qui se trouvent, elles aussi, dans l'océan Atlantique, au large du

Maroc. C'est la raison pour laquelle ces régions peuvent être qualifiées « *d'avant-postes* » de l'UE¹ à travers le monde.

Dans tous ces bassins géographiques, les RUP se trouvent à proximité ou au cœur de théâtres à forts enjeux régionaux ou internationaux pour l'UE et ses États membres. Il y a ici et là des différends territoriaux ou des conflits de basse ou moyenne intensité qui peuvent impacter directement ou indirectement la diplomatie ou la sécurité desdites régions, des États membres ou plus largement de l'UE. C'est ainsi que le Parlement européen, dans sa résolution du 20 janvier 2021 sur la mise en œuvre de la PSDC « *note que la dégradation durable de l'environnement stratégique de l'Union affecte directement ou indirectement la sécurité des États membres et des citoyens ; souligne que, dans cet environnement instable et imprévisible, l'Union et les États membres ont, ensemble, un rôle plus important à jouer pour garantir la sécurité des États membres, des citoyens et des valeurs de l'Union contre les menaces, les risques et les défis multilatéraux* »². Or, l'insécurité qui règne dans plusieurs RUP notamment à Mayotte et en Guyane n'est pas de nature à susciter la confiance auprès des voisins immédiats de ces territoires. Indirectement, c'est la crédibilité de l'UE qui est engagée, même si la sécurité intérieure de ces régions est du ressort des États membres concernés.

En évoquant le « *rôle plus important à jouer pour garantir la sécurité des États membres, des citoyens et des valeurs de l'Union* », le Parlement européen laisserait entendre que des efforts supplémentaires et une organisation renforcée seraient rendus nécessaires pour mieux défendre les intérêts européens sur un continent qui renoue avec la guerre. C'est dans ce cadre singulier que s'examine la situation particulière des RUP pour déterminer leur contribution effective à la sécurité et à la défense de l'UE à travers le monde. Cette contribution peut être passive ou active selon les territoires concernés. Alors que les législations nationales et l'art. 349 TFUE permettent de mener des politiques plus offensives dans les RUP, notamment en matière de sécurité et de défense, rares sont les occasions où la parole des représentants de ces territoires est recueillie.

¹ Cf. Intervention de la Commissaire Elisa Ferreira sur Une Nouvelle Stratégie pour les Régions Ultrapériphériques - Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques, Martinique, 2022. Communication de la Commission sur les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe. Bruxelles, 2008. Communication de la Commission. Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Bruxelles, 2012.

² Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 20 janvier 2021 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel 2020 (2020/2207(INI)), 20 janvier 2021, p. 4.

Sur cet aspect particulier, le Parlement européen *« se félicite que l'Union reste déterminée à renforcer sa présence mondiale et sa capacité à agir en tant que promoteur et garant de la sécurité mondiale, notamment dans le cadre des missions et des opérations de la PSDC, dans le but de parvenir à une paix, une stabilité, une sécurité et une prospérité durables et à contribuer activement à surmonter et à résoudre les conflits dans le monde entier, en particulier dans le voisinage de l'Union »*¹. L'UE, du fait de ses RUP, est riveraine de Madagascar, du Mozambique, des Mascareignes, de Diégo Garcia, du Brésil, du Suriname, du Venezuela, d'Haïti, de Cuba, du Maroc, du Sahara occidental et de bien d'autres pays et territoires du monde. C'est aussi cela le voisinage de l'UE à travers le monde. *« L'Union européenne construit en réalité une frontière située au-delà de sa frontière externe »*². Comme on pouvait le dire à propos de l'empire de Charles Quint, souverain de l'Espagne, des Pays-Bas, des territoires allemands des Habsbourg et des territoires du Nouveau Monde ou encore de l'Empire britannique qui avait à sa disposition le cinquième de la population mondiale et le quart de la superficie totale de notre planète, le *« soleil ne se couche jamais »* sur le *« territoire »* européen, grâce aux RUP. Cette dimension planétaire, que les RUP et les PTOM confèrent à l'UE, constitue un des attributs de la puissance européenne. Sans ces territoires, l'UE serait très certainement perçue différemment sur la scène internationale.

Une résolution du Parlement européen *« fait remarquer que l'instabilité dans le voisinage méridional de l'Union, en particulier dans les régions du Sahel, de l'Afrique de l'Ouest et de la Corne de l'Afrique, a en fin de compte des retombées négatives, notamment sur le voisinage méridional de l'Union, et remet dès lors directement en question notre gestion des frontières extérieures de l'Union »*³. Elle *« invite l'Union à maintenir une coopération plus étroite avec les forces régionales existantes, telles que l'Union africaine, la CEDEAO, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Conseil de l'Arctique, ainsi qu'avec des pays aux vues similaires qui ne sont pas membres de l'OTAN »*⁴.

1 Ibid. Parlement européen, p. 7.

2 RICHARD Yann, *L'Union européenne et ses voisins orientaux. Contribution à l'étude des intégrations régionales dans le monde*, thèse de Géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2010, p. 257.

3 Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 20 janvier 2021 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune », op. cit., p. 7.

4 Ibid., p. 16.

Les RUP permettent aux États membres et à l'UE d'être membres ou partenaires privilégiés d'autres organisations régionales et sous-régionales telles que le CARIFORUM¹, le CARICOM², l'AEC³, le MERCOSUR⁴, la CEDEAO⁵, la SADC⁶, la COI⁷, la COMESA⁸, la CAE⁹, l'IGAD¹⁰, etc.). La SADC est organisée sur le modèle de l'UE. L'institution est dotée d'un organe de sécurité et de défense. De telles organisations permettent aux États membres et

1 CARIFORUM est l'acronyme de Forum Caraïben des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Créé en 1992, c'est un groupement des états des Caraïbes qui sont signataires de la Convention de Lomé IV. Dans le cadre de cette convention, le Forum des Caraïbes contrôle et coordonne l'attribution des ressources du Fonds Européen de Développement (FED) pour financer les projets régionaux dans la région caribéenne (Glossaire International).

2 Communauté caribéenne, ou Communauté des Caraïbes en abrégé CARICOM (Caribbean Community). La Communauté des Caraïbes (CARICOM) est un groupement régional de pays des Caraïbes qui inclut Antigua et Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, le Commonwealth de la Dominique, la Grenade, la Guyane, la Jamaïque, Haïti, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname et Trinité-et-Tobago. Les membres associés sont Anguilla, les Bermudes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans, les îles Turques et Caïques. Le Secrétariat de la CARICOM est situé près de Georgetown, au Guyana. Le Haut-commissariat du Canada à Georgetown (Guyana) est accrédité auprès de la CARICOM (Haut-commissariat du Canada à Georgetown).

3 L'Association des États de la Caraïbe (AEC). L'association des États de la caraïbe est issue de la volonté des trente-deux (32) États, pays et territoires de la Grande Caraïbe afin d'améliorer la coopération au sein de la région. La France est associée au titre de la Guyane & Saint-Barthélemy et la Guadeloupe (AEC).

4 Marché commun du Sud. Le traité d'Asunción, signé le 26 mars 1991 dans la capitale paraguayenne par les présidents d'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay, par lequel ces quatre pays de l'Amérique du Sud décidaient de constituer un marché commun, instaurait un processus d'intégration économique. Il est entré en vigueur le 31 décembre 1994 (Universalis).

5 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Regroupement régional de quinze pays créé en 1975. Sa mission est de promouvoir l'intégration économique dans « tous les domaines de l'activité économique, notamment l'industrie, les transports, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, les ressources naturelles, le commerce, les questions monétaires et financières, les questions sociales et culturelles ... » (FAO).

6 Communauté de développement de l'Afrique australe. Groupe régional de 15 États membres fondé en 1980. La vision de la SADC est celle d'un avenir commun, d'un avenir qui s'inscrit dans le cadre d'une communauté régionale assurant le bien-être économique, l'amélioration du niveau et de la qualité de vie, la liberté et la justice sociale, et la paix et la sécurité pour toutes les personnes d'Afrique australe (FAO).

7 La Commission de l'océan Indien (COI) est une organisation intergouvernementale qui regroupe cinq États membres : l'Union des Comores, la France au titre de La Réunion, Madagascar, Maurice et les Seychelles. Créée par la Déclaration de Port-Louis en 1982, la COI a été institutionnalisée aux Seychelles en 1984 par l'Accord général de coopération, plus connu comme "l'Accord de Victoria" (COI).

8 Le marché commun de l'Afrique orientale et australe. 21 États africains, 583 millions d'habitants, le plus grand marché du commerce et de l'investissement. C'est une organisation internationale à vocation régionale de l'Est Africain, dont 19 états sont membres. Parmi les 19 pays membres de la COMESA, seulement 14 ont adhéré à la ZONE DE LIBRE ECHANGE (ZLE). Ces pays sont les suivants : Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Soudan, Zambie, Zimbabwe, Ouganda (COMESA, Douanes françaises).

9 La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) comprend le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et le Soudan du Sud (qui n'est pas encore Membre de l'OMC). L'agriculture reste le principal moteur des économies des pays de la CAE, mais le secteur des services est celui qui contribue le plus au PIB (WTO).

10 L'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) en Afrique de l'Est a été créée en 1996 pour remplacer l'Autorité Intergouvernementale sur la Sécheresse et le Développement (IGADD) qui a été fondée en 1986 pour atténuer les effets des sécheresses récurrentes sévères et d'autres catastrophes naturelles ayant abouti à une famine généralisée, à la dégradation écologique et aux difficultés économiques dans la région de l'Afrique de l'Est. Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie et le Soudan - ont pris des mesures à travers l'Organisation des Nations Unies pour la mise en place de l'organe intergouvernementale de développement et de lutte contre la sécheresse (IGADD) dans leur région. L'Érythrée est devenue le septième membre, après son accession à l'indépendance en 1993 et en 2011 le Soudan du Sud a rejoint l'IGAD en tant que huitième État membre (IGAD).

à l'UE d'être force de proposition et acteurs de la régulation d'un certain nombre de politiques publiques concourant directement ou indirectement à assurer leur sécurité commune. Cette dernière ne se résume pas uniquement à la sécurité physique du continent. Elle s'étend également à la défense des intérêts des États membres et à l'UE à travers le monde. Si les intérêts des États membres et des RUP continuent à diverger, cela pavera, sans nul doute, la voie des ingérences étrangères. C'est la raison pour laquelle il convient de nourrir le dialogue avec les représentants de ces territoires, sans préjudice des compétences dévolues aux uns et aux autres.

S'agissant des autres réalités géostratégiques de l'ultrapériphérie, les RUP sont riveraines de treize PTOM dont le statut a été créé par le Traité de Rome en 1957 (articles 198 et s. TFUE). Ces territoires rattachés à quatre États membres (Danemark, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) sont associés à l'UE. Cette association est portée par une Décision d'association outre-mer (DAO) du 25 novembre 2013 qui est appelée à être renouvelée régulièrement. L'actuelle DAO est entrée en vigueur en 2021 et arrivera à échéance en 2027¹. Les PTOM, souvent situés à proximité des RUP, peuvent également concourir à la sécurité et à la défense de l'UE à travers le monde. S'ils n'appartiennent pas au « territoire » européen, ils relèvent néanmoins de la souveraineté de leurs États membres respectifs. À ce titre, aucune raison ne s'oppose à leur inclusion dans les politiques de renforcement de la sécurité de l'UE, d'autant plus qu'ils bénéficient, par ailleurs, de financements européens à travers le Fonds européen de développement (FED).

En outre, les RUP sont également situées à proximité de nombreux États dits ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) avec lesquels l'UE entretient des relations de coopération régies par l'accord de Cotonou du 23 juin 2000². Cet accord fait l'objet de modifications régulières depuis sa signature pour mieux s'adapter aux enjeux internationaux. Il emporte certaines conséquences économiques, commerciales et sécuritaires qui impactent, sous différentes formes, la sécurité et la stabilité des RUP. Il arrive, régulièrement, que les avantages commerciaux accordés aux États ACP mettent en difficulté l'économie des RUP et des PTOM. Ces dysfonctionnements majeurs appellent à une réflexion approfondie sur la coordination de

¹ Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (décision d'association outre-mer, y compris le Groenland).

² L'accord de Cotonou entre l'UE et 79 États ACP a été signé en 2000, en remplacement de la convention de Lomé, pour une durée de 20 ans.

ces politiques qui ne sauraient continuer à mettre en difficulté les RUP qui, au contraire, devraient faire l'objet de mesures plus inclusives et plus protectrices.

Le retour de la guerre sur le sol européen a engendré un questionnement profond sur les moyens mis en œuvre dans les RUP aux fins de consolider la sécurité européenne. « *Les événements du début du XXI^e siècle placent la question de la sécurité dans un contexte nouveau et plus large que par le passé. Bien que la sécurité nationale, concernant la sphère politique et militaire qui a pour but d'assurer la survie, la souveraineté et l'indépendance d'une nation, reste une catégorie supérieure, les défis globaux se révèlent si compliqués, les événements imprévisibles et les problèmes inattendus que la sécurité d'aujourd'hui implique une appréhension beaucoup plus globale et complexe* »¹. Depuis 2001, le concept de sécurité nationale a justifié l'adoption de nombreuses législations d'exception en matière de renseignement, de sécurité et de défense au nom de la lutte contre le terrorisme et les ingérences extérieures. « *La glorification actuelle du concept de sécurité nationale n'est pas sans rappeler les vieilles doctrines des droits fondamentaux des États, du droit à la conservation ou de la théorie des intérêts vitaux, sollicitées, surtout au XIX^e siècle, pour justifier la violation de règles du droit international* »². Pour être pleinement efficace, la sécurité de l'UE ne peut rester dans les seules mains des militaires et des services de renseignements. Elle doit s'ouvrir aux autres acteurs publics et privés et se nourrir de leurs expériences et de leurs visions. Les guerres hybrides ne se mènent pas avec des canons, mais avec des mots, des images, des financements, des populations arsenalisées, l'infiltration d'organisations privées, ou encore le détournement des acteurs de la vie publique et économique. Ainsi, la sécurité est garantie quand les politiques de sécurité prennent racine dans le réel, dans le quotidien.

Les citoyens des RUP jouissent de l'ensemble des droits et devoirs que confère la citoyenneté européenne, y compris les droits liés à la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises au sein de l'UE. Contrairement aux régions espagnoles et portugaises, les RUP françaises sont juridiquement hors de l'espace Schengen. L'attrait du modèle social européen, porté par les RUP dans leurs bassins géographiques respectifs, entraîne, en Guyane, aux Canaries et à Mayotte, une forte immigration irrégulière qui est

1 TORBICKA Kinga, *Vers une nouvelle Europe ? Les systèmes de sécurité en Europe centrale après la chute du Rideau de fer*, thèse d'Histoire, Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2014, p. 23.

2 CHRISTAKIS Theodore, « L'État avant le droit ? L'exception de sécurité nationale en droit international », *Revue générale de droit international public*, 2008, CXII (2008-1), pp. 5-47.

souvent source de nombreuses tensions économiques et sociales auxquelles il conviendrait d'apporter des réponses fortes et adaptées. Enfin, les citoyens des RUP sont électeurs et éligibles au Parlement européen.

Dans la première partie de notre étude, il sera opéré une analyse comparative des législations des États européens concernés (France, Espagne, Portugal) ainsi que des réalités géostratégiques des RUP. De prime abord, certains développements peuvent sembler éloignés du sujet principal. Toutefois, il est important que le lecteur puisse garder à l'esprit que l'objectif poursuivi est de mettre en lumière, au-delà du cadre législatif, la relation particulière que chaque État membre entretient avec ses propres RUP. Les premiers résultats de nos recherches révèlent des différences significatives entre le droit commun et l'autonomie d'une part, et entre l'association et l'exclusion de l'espace Schengen d'autre part. Au-delà d'une simple question de principe, ces singularités nationales ont, en vérité, des conséquences concrètes en matière de confiance mutuelle entre les États membres et leurs RUP. Elles impactent fortement leurs politiques de coopération, de développement, de sécurité et de défense. À ce stade, il est possible d'affirmer que l'ultrapériphérie ne constitue en rien un bloc homogène, mais plutôt un kaléidoscope de réalités juridiques et stratégiques diverses qu'il convient de prendre en considération. L'analyse de ce contexte inédit ainsi que les enseignements qui en seront tirés sont indispensables pour la suite de l'étude qui est précurseuse à maints égards.

Dans la seconde partie, les législations nationales et européennes seront mises en perspective avec la contribution essentielle des RUP en matière de renseignement, de sécurité, de défense et de souveraineté spatiale. Souvent perçues comme un fardeau pour l'UE et ses États membres, ces régions constituent, en réalité, un atout stratégique majeur dans un contexte mondial marqué par une course au réarmement et au renforcement des points d'appui géostratégiques. Tous les bassins géographiques accueillant des RUP seront pris en compte afin d'illustrer le rôle fondamental de ces régions dans la dimension planétaire et stratégique de l'UE. Cette dimension représente un élément clé de la puissance européenne sur la scène internationale. L'analyse mettra également en évidence la spécialisation de chaque région et de chaque bassin géographique, en lien avec les priorités nationales, tout en soulignant l'urgence d'une meilleure coordination des ressources à l'échelle européenne. Elle abordera aussi les défis technologiques que l'UE doit relever face à une concurrence qui n'a d'égale que l'ampleur des moyens financiers déployés. L'objectif est de démontrer l'importance du

concours des RUP à la sécurité de l'Union, un domaine où la doctrine reste relativement lacunaire.

L'étude de la contribution des RUP à la sécurité de l'UE présente un intérêt doctrinal majeur en raison de leur position stratégique et de leur rôle dans la politique de défense et de sécurité commune. Situées aux confins du monde, ces régions offrent à l'Union une présence avancée dans des zones d'intérêts stratégiques comme l'Atlantique, les Caraïbes et la zone Indopacifique. Elles permettent ainsi une projection de puissance, un contrôle des flux migratoires et une surveillance des routes maritimes, renforçant la souveraineté européenne face aux menaces extérieures, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et la piraterie.

Par ailleurs, l'analyse doctrinale de cette contribution permettra de mettre en lumière les enjeux juridiques et institutionnels liés à l'intégration des RUP dans la politique de sécurité de l'UE. Bien qu'étant juridiquement partie intégrante de l'Union, elles relèvent d'un statut particulier qui conditionne l'application du droit européen, y compris en matière de défense. Cette situation interroge la capacité de l'Union à mobiliser ses instruments sécuritaires de manière cohérente et efficace dans ces territoires. L'étude des RUP, sous cet angle, permettra de mieux comprendre les dynamiques d'articulation entre souveraineté nationale, solidarité européenne et stratégies de défense globale.

Compte tenu du caractère évolutif et dynamique de la thématique abordée, il convient de souligner que les développements et analyses présentés dans cette étude s'inscrivent dans un contexte juridique et politique en constante mutation. Dès lors, les décisions stratégiques et normatives prises postérieurement à sa publication sont susceptibles d'influer sur la portée et l'actualité des réflexions ici formulées, illustrant ainsi la nécessité d'une veille continue sur les transformations du cadre juridique et institutionnel européen.

C'est pour tous ces motifs que les RUP, territoires à statuts particuliers, méritaient une attention particulière dans le cadre d'une réflexion globale sur la sécurité et la défense de l'UE. Le réveil sécuritaire européen est le moment le plus propice pour aborder ces questions stratégiques. Loin de constituer des éléments du passé d'une vieille Europe, les RUP apparaissent comme étant l'avenir de l'Union dans un monde en pleine recomposition.

Dès lors, la situation juridique des RUP est-elle un frein à leur participation active à la PSDC ?

Partenaires méconnus de la sécurité de l'UE (première partie), les RUP apportent une contribution significative à la PSDC (deuxième partie).

Tel est l'opinion qu'on se propose de démontrer.

**PREMIÈRE PARTIE : LES RUP
PARTENAIRES MÉCONNUS DE LA
SÉCURITÉ DE L'UE**

**TITRE I^{ER} - MIEUX ARRIMER LES RUP AU PROJET POLITIQUE DE
L'UE DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE PROFONDÉMENT
BOULEVERSÉ**



« Ma communauté est d'autant plus mienne que j'admets qu'elle n'a pas à être plus qu'une parmi d'autres.

Marcel Gauchet

Chapitre I^{er} – Un statut d’ultrapériphérie pour sécuriser les avant-postes stratégiques de l’UE



« L'anticipation ouvre la voie à la victoire et est l'aiguillon de la conquête ».

Sébastien-Roch Nicolas de Chamfort.

L’opinion publique européenne regarde, souvent, les RUP comme des « *confettis de l’empire* », un anachronisme, un ailleurs qui n’est pas vraiment légitime à concourir à la solidarité nationale et européenne. La reconnaissance constitutionnelle d’une politique dérogatoire pour ces territoires met en évidence leur spécificité au sein de l’Union. Les questions de sécurité et de défense émergent rarement dans les débats relatifs à ces régions, en dehors de quelques préoccupations relevant de la sécurité intérieure. Or, la position des RUP est centrale dans l’architecture de sécurité de l’Union. C’est surtout l’aspect social qui est mis en avant au sujet des RUP. Une telle approche tend à occulter le sujet de notre étude : la sécurité et la défense de l’UE.

Laetitia GUITTARD qualifie de « *rigidités nationales* »¹ les difficultés de coopération entre États membres. La question de la conceptualisation de l’ultrapériphérie n’échappe pas à ces difficultés inhérentes à la construction de positions communes au sein de l’UE.

« *La défense et la sécurité de la Nation reposent sur l’intervention des institutions publiques, civiles et militaires. Elles requièrent la sensibilisation, l’association, et l’adhésion de l’ensemble de nos concitoyens* »². Les RUP mobilisent de tels moyens pour concourir à la défense et à la sécurité de leurs nations respectives qui concourent elles-mêmes à la sécurité de l’UE, en l’absence d’armée européenne et d’États-Unis d’Europe. Pourtant, plusieurs territoires d’outre-mer sont aux prises avec des violences croissantes et une instabilité préoccupante consécutives aux lacunes de l’État en matière de protection des frontières, de la faiblesse des

¹ GUITTARD, Laetitia, L’idée d’union politique de l’Europe de 1980 à 1991, thèse d’Histoire, Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, 2013, p. 241.

² Ministère de la défense, Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, p.12.

moyens affectés aux services de sécurité intérieure et des frustrations économiques provoquées par un chômage massif.

La question du statut des RUP n'est pas anodine. Sa rédaction implique des conséquences politiques, économiques, sociales et stratégiques. Toutes ces dimensions juridiques tendent à sécuriser leur appartenance au giron européen en raison de leur importance stratégique.

Les RUP occupent une place singulière dans l'architecture institutionnelle de l'UE. Leur éloignement du continent, combiné à leur appartenance à l'Union, impose des aménagements spécifiques de leur statut européen. Cet équilibre fragile soulève la question de leur intégration effective aux politiques communes et des attentes de l'Union à leur égard. Toutefois, une lecture strictement juridique des dispositions encadrant ce statut ne permet pas d'en saisir pleinement la portée. Sans mise en corrélation avec les enjeux de sécurité et de défense, il est difficile d'en comprendre les réels fondements et motivations originelles.

Au-delà des aspects économiques et sociaux, ces territoires revêtent une importance géostratégique majeure. Situées dans des zones clés du globe, les RUP assurent à l'UE une présence étendue sur plusieurs continents et bassins maritimes. Elles constituent des avant-postes permettant de projeter l'influence européenne, de sécuriser des routes commerciales et de contrôler des espaces maritimes vastes et stratégiques. L'analyse du cadre juridique, replacée dans cette perspective, éclaire davantage les choix opérés par les États membres et l'UE, révélant ainsi la dimension sécuritaire sous-jacente à ce statut.

Le processus de sécurisation du statut juridique de l'ultrapériphérie est un enjeu de sécurité pour l'UE (section 1). Il met en exergue une politique européenne naviguant entre adaptation législative et association des RUP à la sécurité de l'UE (section 2).

Section 1. Le processus de sécurisation du statut juridique de l'ultrapériphérie : un enjeu de sécurité pour l'UE

L'imaginaire collectif veut que ce soit uniquement les RUP et les PTOM qui aient voulu maintenir des liens constitutionnels avec leurs anciennes puissances colonisatrices pour assurer leur développement. Les États européens, dans leur grande bonté, auraient accédé à une telle requête malgré leurs contraintes financières et diplomatiques. En effet, R. Schuman, dans sa déclaration du 9 mai 1950, disait que « *L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain* ». Quant à Gérard BOSSUAT, il évoque, à ce sujet, la volonté de manifester envers l'Afrique « *une solidarité dictée par le cœur et la raison* »¹. Ce récit mérite d'être nuancé. Richard COUDENHOVE-KALERGI², promoteur du mouvement paneuropéen dès 1922, a porté, avec d'autres dirigeants et intellectuels européens, l'idée de la création d'une Eurafrique³ qui devait permettre aux États européens d'unir leurs forces pour exploiter ensemble les ressources de leurs colonies africaines dans l'objectif d'imposer l'Europe unie comme un acteur incontournable de la géopolitique mondiale. Si ce projet n'a pas vu le jour tel qu'initialement imaginé, la morphologie actuelle de l'UE avec ses RUP, ses PTOM et sa coopération multidimensionnelle avec les pays ACP, notamment à travers les accords de Lomé⁴, de Cotonou⁵ puis de Samoa⁶, démontre que ce projet est loin d'être totalement abandonné. Car, comme disait Antoine Lavoisier "Rien ne se perd, tout se transforme". L'objectif officiel de cette coopération est d'accompagner les pays ACP dans leur adaptation progressive à l'économie de marché. L'accord de Samoa comporte des volets droits de l'Homme, paix et sécurité. Pour Papa DRAME et Samir SAUL, l'idée eurafricaine, autrement appelée

¹ BOSSUAT Gérard, « Guy Mollet : la puissance française autrement », *Relations internationales*, 1989, n°57, p. 32.

² Richard COUDENHOVE-KALERGI (1894 à Tokyo-1972 à Schruns), homme politique, historien, essayiste et philosophe d'origine japonaise et austro-hongroise, naturalisé français en 1939, fut l'un des premiers militants d'une Europe unie.

³ HANSEN Peo, JONSSON Stefan. *Eurafrique, Aux origines coloniales de l'Union Européenne*. La Découverte, 2022, 376 p.

⁴ La convention de Lomé est un accord de coopération commerciale signé en 1975 entre la CEE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits ACP). Elle fera l'objet de nombreux renouvellements (Lomé II de 1979 avec 57 pays, Lomé III de 1984 avec 66 pays, Lomé IV de 1990 avec 70 pays, Lomé Ivbis de 1995 avec 70 pays), avant d'être remplacée par l'accord de Cotonou en 2000.

⁵ L'accord de Cotonou entre l'UE et 79 États ACP a été signé en 2000, en remplacement de la convention de Lomé, pour une durée de 20 ans.

⁶ L'accord de Samoa est un accord post-Cotonou signé à Apia, capitale des Samoa, en 2023. Il comporte de nombreux sujets de coopération tels que la croissance, le développement durable, les droits de l'Homme, la paix et la sécurité. Cet accord réunit une population totale de plus de 700 millions d'habitants.

Françafrique au niveau national, n'est autre pour la France que la volonté « *de garantir son indépendance nationale vis-à-vis des puissances et de maintenir sa présence coloniale par la voie d'un empire rénové sur la base d'une association consentie* »¹. Pour Charlotte BUE, « *l'Eurafrrique de Rome apparaît comme un ersatz de Françafrique* »². La coopération actuelle entre l'UE et les États ACP représente une zone peuplée de plus de 700 millions d'habitants, sachant que la population des États-Unis est de 333,3 millions (2022). En tout état de cause, les États ACP, les PTOM et les RUP, anciennement colonies européennes, demeurent, sous différents statuts juridiques, dans la zone d'influence de l'UE et accueillent sur leurs sols respectifs de nombreuses bases militaires ou d'autres installations stratégiques relevant du renseignement, de la sécurité et de la défense des États membres. Entre les États-Unis et les BRICS, la France et l'UE se sont constitué une vaste zone d'influence qui leur permet de conserver une voix à la table du directoire du monde. Cependant, la recomposition du monde laisse entrevoir certaines velléités d'émancipation de certains pays africains qui tendent à se rapprocher en nombre des BRICS. Ces derniers sont vus comme étant porteurs d'un projet politique et économique qui, semble-t-il, serait mieux disant que celui de l'UE et plus largement de l'Occident. L'avenir tranchera cette question. En tout état de cause, si les demandes d'adhésion aux BRICS se multiplient, ni l'OTAN, ni le G7, ni le G20 ne peuvent se prévaloir de telles sollicitations.

Après la vague de décolonisation qui a déferlé sur les anciens territoires des empires coloniaux, les États européens ont tenu à garder un certain nombre de territoires pour servir leurs nouvelles ambitions géostratégiques.

Dans un monde en crise permanente, les grands équilibres mondiaux sont sans cesse remis en cause. Pour plusieurs États membres, le maintien de ces territoires sous leur influence directe était une nécessité absolue. Cela permettait d'asseoir leur statut de puissance mondiale. C'était notamment le cas de la France, devenue membre du Conseil de sécurité de l'ONU et seule puissance nucléaire de l'Union grâce à ses outre-mer.

¹ DRAME Papa, SAUL Samir, « Le projet d'Eurafrrique en France (1946-1960) : quête de puissance ou atavisme colonial ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2004/4 (n° 216), p. 95-114.

² BUÉ Charlotte, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, thèse de Sciences de l'Homme et Société, Institut d'études politiques de Paris - Science Po, 2010, p. 85.

Les essais nucléaires menés à Mururoa, en Polynésie française, ont joué un rôle clé dans cette accession à la dissuasion nucléaire. Cependant, la reconnaissance des conséquences sanitaires et environnementales de ces essais a longtemps été passée sous silence. Cela a invisibilisé les malades et les familles endeuillées, retardant à la fois la reconnaissance officielle et les indemnisations.

Afin de marquer les différences qui les rapprochent au sein de l'UE et cela « *dès leur première déclaration commune de 1993, et la première conférence de leurs présidents en 1995, les [RUP] ont souligné cette caractéristique qui leur est unique au sein de l'Union : leur double appartenance à l'espace européen très éloigné géographiquement avec une forte intégration politique, juridique et économique, et d'autre part à un espace le plus souvent de proximité physique avec des liens culturels et historiques dont les régions sont isolées institutionnellement et économiquement* »¹.

Les RUP sont semblables à des porte-avions stationnés en permanence à travers les mers et les océans du globe. L'indisponibilité récurrente, pour remise en condition opérationnelle, de porte-avions comme le Charles de Gaulle peut mettre en lumière leurs potentialités sur les mers. Le prépositionnement de forces armées et de forces de sécurité intérieure dans ces territoires ne nécessite pas l'ouverture de négociations avec une puissance étrangère. Les territoires appartiennent déjà aux États membres concernés (France, Espagne, Portugal) et à l'espace européen.

Les RUP offrent à l'UE des bases militaires capables d'assurer la projection des forces armées de ses États membres à travers le monde. Si l'UE n'a pas l'ambition de développer une armée, l'addition des armées nationales joue souvent un rôle déterminant dans les opérations extérieures. L'UE, avec ses PTOM et ses RUP, est aujourd'hui un archipel mondial à défendre.

Il est donc essentiel de replacer la notion d'ultrapériphéricité des RUP dans son contexte afin d'en saisir toute la portée stratégique pour l'UE.

¹ CPRUP, Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Martinique, 30 octobre 2003.

I). Ultrapériphérie : aux origines de la construction d'une notion à visée stratégique

Aujourd'hui, un statut juridique particulier est reconnu aux RUP. Des conférences sont organisées, à l'échelle européenne, sur le sujet de l'ultrapériphérie. Pourtant, ce statut était absent des traités fondateurs. Il a donc fallu œuvrer, inlassablement, pour graver le concept d'ultrapériphérie dans le marbre des traités pour mieux arrimer les RUP à l'UE (A) et préserver la singularité de l'ultrapériphérie avant les élargissements de l'UE (B).

A). Graver le concept d'ultrapériphérie dans le marbre des traités pour mieux arrimer les RUP à l'UE

1. Les enjeux du principe général d'adaptation du droit dans l'ultrapériphérie

a). Du traité de Rome de 1957 à l'Arrêt Hansen de 1978 : le sacre de nouveaux acteurs européens

Aux origines, les territoires espagnols et portugais n'étaient pas mentionnés expressément dans les traités. Seuls les départements d'outre-mer français étaient visés à l'art. 227 du Traité de Rome qui distinguait « *Les domaines pour lesquels la législation communautaire était d'application immédiate (libre circulation des marchandises, libération des services, règles de concurrence et agriculture) des autres domaines pour lesquels l'application était différée d'un délai de deux ans, après détermination de leurs conditions d'application par le Conseil statuant à l'unanimité* »¹. Cette formulation posait déjà le principe de la nécessaire adaptation du droit communautaire aux réalités ultrapériphériques.

Dans cet esprit, l'Arrêt *Hansen* du 10 octobre 1978 a « *reconnu dans un premier temps un principe de pleine applicabilité du droit communautaire aux départements d'outre-mer [DOM], avec, comme corolaire indispensable, un principe général d'adaptation de ce droit. L'arrêt Hansen se réfère, pour dégager ces deux principes, à la place réservée aux DOM dans la Constitution de 1958 : « le statut des DOM dans la Communauté est défini en première ligne,*

¹ DARSIERES Camille, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM [2000] 774 final / E 1631, COM [2000] 791 final/ E 1647), Assemblée nationale, 3 mai 2001, p. 4.

par référence à la Constitution française, aux termes de laquelle [...] les DOM font partie intégrante de la République »¹.

La référence constitutionnelle est à cet égard déterminante. L'art. 73 postulant le principe de l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative aux DOM nécessités par leur situation particulière, il en résulte automatiquement, à la lecture de l'arrêt *Hansen*, leur assimilation au territoire communautaire sous réserve d'adaptations spécifiques. Cette lecture consolide l'appartenance de ces territoires à l'UE et les érige, de fait, en avant-postes de l'UE dans le monde. L'arrêt précise, à cet effet, que « *le Traité de Rome ménageant les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières adaptées à la situation géographique, économique et sociale particulière des DOM, il reste toujours possible de prévoir des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* »². Leur singularisation dans l'espace européen les prédestine à un rôle singulier pour la sécurité de l'UE. « *La sécurité est aussi la garante de l'existence de la communauté dont celui-ci assure la protection* »³. Un tel postulat suppose que les habitants des RUP font partie intégrante d'une « société européenne » et partagent ses valeurs. Les exécutifs locaux des RUP estiment que « *dans une Union fondée sur l'État de droit, le respect de cet arrêt⁴ est essentiel afin de garantir que [leurs] citoyens puissent tirer pleinement parti de tous les bénéfices de l'ordre juridique de l'UE et de ne pas les condamner à être des citoyens de seconde catégorie* »⁵. Les RUP sont conscientes, dès le départ, du traitement spécifique qui leur est réservé au sein de l'UE. Elles savent qu'elles sont des avant-postes et non les vitrines de l'UE à travers le monde. Les RUP et l'UE ont chacun un point de vue différent sur les enjeux et les objectifs réels de l'arrimage juridique des RUP à l'UE.

Outre les questions économiques, l'outil statutaire est surtout mis en oeuvre à des fins stratégiques. Cette différence de point de vue et d'approche donne souvent lieu à un débat de sourds entre les RUP et les autorités européennes.

¹ Ibid.

² Ibidem.

³ DUPIN Benoît, *La sécurité intérieure de l'UE. Approche juridique d'une construction politique*, thèse de Droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023, p. 477.

⁴ Arrêt de la Cour de Justice du 15 décembre 2015 : « Recours en annulation - Règlement (UE) no 1385/2013 - Directive 2013/62/UE - Directive 2013/64/UE - Base juridique - Art. 349 TFUE - Régions ultrapériphériques de l'Union européenne - Modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne ».

⁵ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Kourou-Cayenne, 26-27.10.2017

b). Le rapport Ligios et la reconnaissance de l'éloignement géographique et des difficultés structurelles

À la fin des années 80, la nécessité d'une reconnaissance par les autorités européennes des particularités des RUP était rendue indispensable. À cette époque, l'opportunité de *« l'intégration de l'Espagne et du Portugal, qui, avec les Canaries, Madère et les Açores, connaissent également la question de l'éloignement géographique d'une partie de leur territoire, allait permettre à la France de sortir de son isolement »*¹. Cette volonté de rompre avec l'isolement a été appuyée *« par une résolution du Parlement européen adoptée à l'unanimité, le 11 mai 1987, sur le rapport de M. LIGIOS, qui reconnaît l'éloignement géographique, la faiblesse structurelle et la dépendance de ces régions par rapport à la France »*².

Cependant, la faiblesse du rapport LIGIOS réside dans l'absence apparente d'analyse de l'intérêt géostratégique des RUP. La dépendance est décrite, dans ce rapport comme dans d'autres, comme étant à sens unique. Cela illustre une des façons dont les outre-mer sont marginalisés dans les débats stratégiques. Or, la France et les autres États membres sont également dépendants des positions géostratégiques des RUP à travers le monde. La mondialisation invite l'ensemble des grandes puissances à développer un réseau de bases militaires ou d'autres formes d'ancrage ou de présence militaire dans différentes parties du monde. Au lieu de constituer un désavantage, l'éloignement géographique des RUP est, au contraire, un avantage stratégique majeur dans la mondialisation.

La CPRUP *« affirme encore une fois que garantir la cohérence des politiques communautaires sur la base [du traité] devrait demeurer le pilier de base de la stratégie européenne à l'égard des RUP, dans le respect du principe du traitement différencié consacré par le traité »*³. C'est dans cet élan que *« la déclaration de Funchal, le 25 novembre 1988, émanant des exécutifs des sept régions ultrapériphériques constitue la première tentative commune pour faire reconnaître par la Commission européenne les handicaps structurels de ces régions »*⁴. La bataille entre les RUP, désireuses de réduire l'écart de développement avec le continent, et les États membres, soucieux de maîtriser la dépense et de privilégier les aspects

¹ OTHILY Georges, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes sur les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) et l'Europe, Sénat, 1991, p. 12.

² Ibid.

³ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, 14 et 15 octobre 2009.

⁴ DARSIERES, Camille, op. cit., p. 4.

militaires et stratégiques, bat alors son plein. La conjugaison de ces deux ambitions semble parfois difficile alors qu'elle est la clé de voute de l'arrimage des RUP à l'UE.

La résolution du Parlement européen de 1987 consistant à appeler « à une aide communautaire plurisectorielle de développement économique et social s'ajoutant aux efforts nationaux [demandant] que les productions agricoles spécifiques soient couvertes par des organisations communes de marché ou mécanismes équivalents, souligne (...) qu'il est impératif d'envisager et de mettre en œuvre des actions de développement interrégional avec les pays d'Amérique latine »¹. Cette région est déterminante dans la recomposition des équilibres mondiaux. L'UE dispose de trois RUP dans cette partie du monde (Guyane, Guadeloupe, Martinique) qui peuvent jouer un rôle éminent en termes d'influence et de rayonnement. Leur situation géopolitique et géostratégique est une chance pour l'UE au regard de ses ambitions en matière de sécurité et de défense. Les difficultés de développement de ces RUP, notamment de la Guyane qui abrite le port spatial européen, sont de nature à créer des tensions entre les RUP, les États membres et l'UE.

La rigueur de l'interprétation et de la mise en œuvre de la législation applicable aux RUP mérite questionnement quand on sait que « l'Europe pourrait être une réelle chance pour les régions d'outre-mer si, toute idée d'assistanat étant écartée [et que] ces régions étaient enfin considérées comme des partenaires à part entière, susceptibles de jouer un rôle entre le vieux continent et les Amériques »². L'image, très entretenue, de la dépendance à sens unique des RUP vis-à-vis de leurs États membres nuit gravement à la bonne qualité des relations mutuelles. C'est ainsi que la question d'un partenariat équilibré et rénové est au cœur des revendications des RUP depuis de très nombreuses années. Plus l'Europe tarde à proposer ou accepter un véritable partenariat avec les RUP et, plus largement, les outre-mer, intégrant la valorisation de leur situation et de leur contribution à la sécurité de l'Union, plus elle donne l'impression de vouloir maintenir un statu quo invisibilisant ces territoires dans les débats stratégiques essentiels. Une telle approche affaiblit l'Union à un moment où le monde connaît de profonds bouleversements et où les alliances se font et se défont.

Revenons quelques instants sur l'histoire européenne de cette région, pour mieux rebondir sur la période géostratégique moderne. « Les enjeux territoriaux en Amérique du Sud

¹ OTHILY, Georges, op. cit., p. 12.

² Ibid., p. 37.

n'ont pas été les mêmes pour les puissances colonisatrices portugaise, espagnole et française. En effet, en 1494, le Traité de Tordesillas, qui marque une première étape dans l'institutionnalisation de lignes de démarcation en Amérique du Sud, opère un partage du continent au profit des seuls États de l'Espagne et du Portugal, ne conférant à ce dernier que la corne nord-est. Concrètement, l'appropriation de ce vaste territoire par ces deux puissances se fait en périphérie : périphérie caraïbe et ando-pacifique pour l'Espagne, périphérie atlantique de l'Amazonie à la Plata pour le Portugal »¹. Le cardinal Richelieu lancera la colonisation de la Guyane en 1626 et le territoire sera doté du statut de département français d'outre-mer en 1946 et de celui de RUP en 1992. Grâce à la présence de la France en Amériques et à l'héritage historique de l'Espagne et du Portugal dans cette région, l'Union dispose d'atouts stratégiques majeurs. Le développement d'une politique de défense autonome renforcerait ses points d'appui et ses relations privilégiées sur ce continent.

Cependant, une telle ambition pourrait raviver des tensions avec les États-Unis. Depuis la doctrine Monroe (1823), Washington considère l'Amérique comme sa sphère d'influence exclusive. Une stratégie européenne plus affirmée pourrait être perçue comme une ingérence, compliquant les relations transatlantiques, dans un contexte où l'OTAN connaît déjà quelques tensions.

Il est déterminant de comprendre que la relation entre les RUP et l'UE est une relation qui mériterait d'être plus équilibrée. À ce sujet, la dégradation des relations entre la France et ses anciennes colonies africaines doit constituer une alerte. Ce phénomène s'explique, notamment, par le sentiment de déséquilibre ressenti par les pays africains dans leurs relations avec la France. Aussi, eu égard aux bouleversements géopolitiques et à la recomposition des équilibres mondiaux, il apparaît nécessaire de resserrer et d'équilibrer les liens entre l'UE et l'ultrapériphérie.

L'Union ne peut plus se contenter d'opérations de communication. Elle doit engager une véritable rénovation partenariale avec les outre-mer. Cela exige une évolution de sa vision des RUP. Construite à travers les crises, elle n'a pourtant pas besoin d'un affrontement avec ces territoires. Les pousser dans leurs derniers retranchements serait une erreur.

¹ BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE Madeleine, *Entre marge et interface, re compositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane / Amapá)*, thèse de Géographie, Université des Antilles et de la Guyane, 2012, p. 88.

L'enjeu est sa propre crédibilité. Si elle échoue à démontrer la solidité de son projet politique sur son propre sol, elle s'affaiblira sur la scène internationale. Sa capacité à assurer sécurité et bien-être sera remise en question. Or, dans un monde en mutation, l'Union doit s'imposer comme un acteur politique et stratégique majeur.

2. De l'adaptation du droit primaire statuaire

a). Le rapport LETCHIMY : un dialogue de sourds entre les RUP et l'UE

S'agissant de la question de l'adaptation de la législation européenne, Serge LETCHIMY, dans son rapport relatif à l'art. 349 TFUE, a précisé que *« l'on est ici en présence de deux dispositions concernant, l'une — l'art. 226 — le fonctionnement du marché commun, l'autre — l'art. 227 — le champ d'application géographique du traité. [...] Ce n'est que de manière progressive et dans un calendrier très discontinu que la question de la relation des entités ultramarines avec l'Union européenne s'est construite »*¹. Ce corpus juridique consolidé, fait d'accumulations et de révisions de textes divers et variés, pourrait être assimilé au concept de « l'ordre négocié² » développé par Gilles BASTIN. La relation discontinue donne une impression d'unilatéralité dans les échanges. La co-construction des normes et des stratégies n'est pas mise en avant. Or, une telle démarche serait de nature à favoriser le rayonnement des États membres et de l'UE à travers le monde.

L'unilatéralisme de la relation entre l'Union européenne et les RUP reflète une époque révolue. Les politiques anciennes, conçues dans un contexte d'après-guerre, ne répondent plus aux aspirations des peuples d'outre-mer. Ces derniers demandent plus de reconnaissance, de responsabilités et de respect de leurs aspirations légitimes. Le monde a changé, les équilibres internationaux ont évolué, et de nouveaux défis émergent. Si l'Europe persiste dans une vision figée, elle court le risque de perdre la confiance de ses territoires d'outre-mer. Le maintien de

¹ lect, p. 10.

² BASTIN Gilles, *Les professionnels de l'information européenne à Bruxelles*, thèse de Sociologie, École Normale Supérieure de Cachan, 2003, p. 373.

politiques obsolètes serait un péril pour l'unité et la crédibilité de l'Union, désormais confrontée à des réalités globales radicalement différentes.

C'est ainsi que les exécutifs des RUP militent depuis fort longtemps pour la reconnaissance pleine et entière de l'ultrapériphérie. Il ne s'agit pas uniquement de demander des moyens financiers nécessaires à leur développement, mais de réclamer la rénovation profonde de leurs relations politiques et institutionnelles avec l'UE. C'est à ce titre que « *la refonte du droit communautaire primaire relatif au statut [des] régions ultramarines de la Communauté européenne a été réclamée dès 1995, par les présidents des exécutifs régionaux concernés, en vue de desserrer les contraintes juridiques précédentes, mais dans le souci de préserver les avantages tirés du droit commun* »¹. Il ne s'agit pas ici de demander plus que les autres régions de l'UE, bien au contraire. Il s'agit de tenir compte des fortes contraintes qui pèsent sur ces territoires éloignés et de préparer l'avenir en armant économiquement ces territoires stratégiques qui ont vocation à jouer un rôle d'avant-postes de l'UE dans leurs bassins géographiques respectifs.

La question de la lecture des traités est déterminante pour l'avenir des RUP. « *L'art. 227-2 du traité de Rome de 1957 prévoyait déjà que les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM. Cet article constituait donc une première reconnaissance du statut spécifique des DOM* »². Cependant, l'accompagnement nécessaire des RUP dans leur rôle de « chef de file du développement économique » manque d'ambitions et d'objectifs clairs. L'UE n'étant pas un État souverain, la conduite d'une action coordonnée à l'échelle de l'ultrapériphérie demeure timide et parcellaire. Si le rôle d'avant-poste des RUP est mis en avant dans certaines communications, il ne s'accompagne pas nécessairement d'une stratégie formalisée dotée de moyens et d'instance de dialogue appropriée.

L'état actuel du droit ne constitue pas un frein au développement des RUP. Ce qui manque, en réalité, c'est une ambition politique forte, c'est une action volontariste et déterminée qui soit de nature à anticiper ce qui peut arriver : un nouveau conflit mondialisé.

¹ PERROT Danielle, « Le nouvel Art. 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne », *Pouvoirs dans la Caraïbe*, 4 mars 2011.

² DOLIGÉ Éric, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, n° 519, Sénat, 7 juillet 2009, p. 208.

L'angélisme politique qui consiste à nier la réalité de la violence des relations internationales conduit les Européens à désarmer alors que le monde fait la course aux armements. Le conflit ukrainien est à ce titre éclairant. Une véritable œuvre d'anticipation pourrait conduire les États membres et l'UE à donner un sens militaire et stratégique au statut d'avant-postes conféré aux RUP. Force est de constater que ce n'est pas, *a priori*, le chemin qui est emprunté. Le discours reste largement performatif au risque d'engendrer frustrations et défiance au sein des peuples d'outre-mer.

La question de l'interprétation et de l'application strictes des dispositions juridiques particulières applicables aux RUP a été évoquée par M. Serge LETCHIMY, président du Conseil régional de la Martinique, en ces termes : « *l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fait l'objet d'une lecture trop restrictive tant par la Commission que par le Conseil* »¹. C'est à ce titre que Lencka POPRAVKA développe le concept de « *faillibilité de la Commission pour assurer son rôle de gardienne des traités* »².

La Commission européenne, en tant que gardienne des traités, peut parfois faire preuve de faillibilité, notamment dans son interprétation de l'article 349 du TFUE. Bien que cet article soit destiné à répondre aux besoins spécifiques des RUP, une lecture restrictive de son application va à l'encontre de l'esprit des traités, qui vise à promouvoir une Union respectueuse de ses diversités. Cette approche, déconnectée des réalités des territoires concernés, fragilise le rôle de la Commission et remet en question sa capacité à assurer une application juste et cohérente des traités.

Il n'est plus possible de considérer les RUP comme des régions ordinaires dans le cadre de la reconfiguration des équilibres internationaux. Aussi, le droit ne saurait constituer, un prétexte quelconque, pour ne pas agir, par anticipation, dans l'intérêt des États membres et de l'UE. Si le droit européen devait se retourner contre l'UE ou constituer un frein à son action en matière de sécurité, cela reviendrait à dire que l'adaptation de la législation à la réalité stratégique s'impose. Face à des enjeux mondiaux en constante évolution, l'Union doit réformer ses normes pour rester pertinente et efficace. Ignorer cette nécessité risquerait de fragiliser sa

¹ PATIENT Serge, SUTOUR Simon, Les politiques européennes dans les RUP : la Guyane en quête de singularité, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes, Paris, 20 février 2013.

² POPRAVKA Lencka, *Le contrôle des valeurs de l'Union au prisme de l'article 7 TUE*, thèse de Droit européen, Université Grenoble Alpes, 2022, p. 635.

position sur la scène internationale et d'entraver la coopération au sein de ses propres territoires. L'Union des normes et des dogmes doit laisser la place à l'Union des réalités et des responsabilités, quittant ainsi sa naïveté pour embrasser la vérité et l'autorité sur la scène internationale.

Quentin BARNABÉ, s'agissant de la norme, postule que « *L'acte d'application est dual. Il existe l'acte pris en application, chargé de réaliser une concrétisation mécanique de la norme initiale par une confrontation de la règle au fait. Il existe également l'acte pris par application, employé pour mettre en œuvre une norme habilitative* »¹. Ce processus entraîne une certaine interprétation des traités qui semble, pour l'heure, porter préjudice aux RUP.

Les RUP se heurtent au mur de la Commission européenne dans leur demande d'une application plus ambitieuse de l'esprit des traités. L'interprétation restrictive des actes d'application limite leur capacité à voir leurs spécificités pleinement prises en compte. Ces incompréhensions, si elles s'accumulent, risquent de provoquer un délitement de la confiance et des liens entre l'Union et les RUP. Cela menace le projet politique européen, en affaiblissant la cohésion nécessaire pour faire face aux défis stratégiques de demain.

Ces régions, qui évoluent au cœur des différents bassins géographiques de la planète, expérimentent des situations parfois très éloignées des réalités continentales. C'est la raison pour laquelle elles demandent la concrétisation du concept « d'avant-poste » qui les caractérise désormais. Cependant, cette ambition demeure prisonnière à la fois d'une interprétation trop stricte des traités et de l'absence d'une vision stratégique opérationnelle au niveau européen.

Au début de leur mobilisation, les présidents des RUP indiquaient déjà que « *l'art. 299-2 du Traité d'Amsterdam identifie leurs régions comme une entité unique qui — selon la volonté des Auteurs du Traité agissant en tant que constituants — doit bénéficier à la fois des politiques communes et des adaptations nécessaires à celle-ci, voire de dérogations proportionnées* »². Les exécutifs locaux « *conscients de la force de cette unité pour l'avenir de leurs Régions et de leurs populations* »³ rappelaient par ailleurs que « *l'art. 299-2 constitue bien une base juridique*

¹ BARNABÉ, Quentin. « La territorialisation de la norme ». Droit, Université de Rennes, 2018, p. 239. tel-02493896.

² Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Rémire-Montjoly, 05.03.1999.

³ Ibid.

spécifique qui impose la définition d'un cadre politique commun à l'action de l'Union et qui consacre leur droit à la différence pour chacune d'entre elles »¹.

La différenciation n'est pas à interpréter comme une porte dérobée permettant aux RUP d'échapper à l'application pleine et entière du droit européen, mais au contraire, comme l'instrument du rapprochement des RUP à l'UE. Il ne s'agit pas non plus de faire moins dans les RUP, mais de procéder au renforcement stratégique de ces territoires qui sont les premières lignes de défense de l'UE à travers le monde.

« La rédaction du nouvel art. 299 § 2 du traité CE, à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, s'avère décevante. En effet, par-delà une rédaction pour le moins confuse, elle laisse planer bien des incertitudes sur le degré de différenciation désormais licite à l'intérieur d'un ordre juridique tourné vers l'intégration »². L'art. 299 TCE (version consolidée Nice) dispose : « 1. Le présent traité s'applique au Royaume de Belgique, au Royaume de Danemark, à la République fédérale d'Allemagne, à la République hellénique, au Royaume d'Espagne, à la République française, à l'Irlande, à la République italienne, au Grand-duché de Luxembourg, au Royaume des Pays-Bas, à la République d'Autriche, à la République portugaise, à la République de Finlande, au Royaume de Suède et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. 2. Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries ».

Les RUP appartiennent aux États membres cités dans l'alinéa 1. Dès lors, leur mention expresse dans l'alinéa 2 souligne la particularité de leurs statuts au sein de leurs États membres et au sein de l'UE. Ce statut particulier est mis en lumière en France où le ministère de l'Intérieur, compétent sur l'ensemble du territoire national, s'est vu attribuer un portefeuille spécifique relatif aux « outre-mer », devenant ainsi le « ministère de l'Intérieur ET des outre-mer ».

L'article précité dispose également que : *« compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles*

¹ Ibidem.

² PERROT Daniel, op. cit.

Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes ».

« Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté. Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

Le droit a vocation à protéger. S'agissant des RUP, la législation en vigueur permet de tenir les engagements européens vis-à-vis de tous les citoyens et de tenir *« compte des caractéristiques et contraintes particulières »* des RUP. Cela ne nuit en rien à *« l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire »*. Ces dispositions font écho à celles de l'art. 73 de la Constitution française. La jurisprudence démontre que les législations adaptatives ne sont pas en cause. Ce sont leur interprétation, l'absence de politiques stratégiques et le manque de vision claire dans la valorisation des RUP qui constituent un frein à la transformation de ces territoires en vitrine et en avant-postes de l'UE à travers le monde.

b). Portée politique du concept d'ultrapériphérie

La CPRUP invite *« le parlement européen, au regard de ses compétences [a] jouer un rôle capital dans ces nouvelles orientations, en veillant à ce que les actes qui lui sont soumis respectent scrupuleusement la portée de l'article 349 et que les politiques européennes assurent aux citoyens des RUP l'égalité des droits à laquelle ils aspirent »*¹. C'est pour toutes

¹ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Kourou-Cayenne, 26-27.10.2017

ces raisons que les présidents des RUP rappellent *« avec force le caractère éminemment politique du concept d'ultrapériphérie. Par conséquent, sur la base d'une démarche transversale, aussi bien les États membres que les institutions communautaires doivent s'approprier ce concept et le faire connaître dans toutes les instances chargées d'élaborer les normes et en tenir compte pour mieux répondre aux exigences de sa réalité »*¹.

La méconnaissance des réalités stratégiques mène parfois à des prises de décisions déconnectées des enjeux spécifiques des RUP. Ces régions éloignées se retrouvent, dans leurs bassins géographiques respectifs, face à des pays instables et parfois opposés aux intérêts des États membres ou de l'UE. Les RUP subissent de plein fouet les effets de ces réalités géostratégiques qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'interprétation et l'adaptation du droit. L'obsession technocratique de *« l'intégrité et de la cohérence de l'ordre juridique communautaire »* laisse prospérer la méfiance et la défiance face à l'UE au lieu de créer une véritable communauté de destin entre les RUP et l'UE.

*« La reconnaissance juridique des spécificités de ces régions par les politiques communautaires a été difficile ; longtemps furent ignorés les handicaps géographiques et économiques dont souffrent de façon commune les quatre départements français d'outre-mer, la communauté espagnole des îles Canaries et les régions autonomes portugaises des Açores et Madère »*². Aujourd'hui, nous parlons des 5 départements français depuis l'accession de Mayotte à ce statut en 2011. Cependant, la reconnaissance des spécificités des RUP n'a pas eu pour effet l'implémentation d'une politique de développement et de partenariat à la hauteur des enjeux. La compensation des effets de l'éloignement, des handicaps structurels et de la dépendance de ces régions reste très éloignée des véritables attentes de ces territoires. Le traitement des questions sécuritaires, migratoires et de défense et l'association des exécutifs locaux aux réflexions sur ces sujets demeurent les parents pauvres des relations entre les RUP, les États membres et l'UE. Or, les questions de sécurité et de défense relèvent des « politiques communes » susmentionnées susceptibles de faire l'objet de mesures adaptatives. C'est en raison de telles caractéristiques particulières que les exécutifs locaux des RUP se mobilisent pour obtenir la refonte de leurs relations avec l'UE.

¹ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, La Réunion, 17-18.10.2013.

² DARSIERES Camille, op. cit., p. 3.

Dans l'attente, le concept d'ultrapériphérie est mis à l'épreuve par l'élargissement de l'UE. De nouvelles régions aux caractéristiques socio-économiques spécifiques rejoignent l'Union. Il est important de ne pas opposer les régions continentales aux régions insulaires, mais de favoriser une complémentarité. Chaque territoire apporte une valeur unique. Une lecture purement comptable pourrait négliger ces spécificités. L'Union doit adopter une approche géostratégique qui prend en compte ces différences, afin de mieux anticiper les enjeux futurs et de préserver la cohésion de l'ensemble.

B). Préserver la singularité de l'ultrapériphérie avant les élargissements de l'UE

1. La remise en cause des dispositifs spécifiques à l'ultrapériphérie

a). Des dispositifs spécifiques contestés par certains États membres

L'Europe s'affaiblit en se concentrant sur des débats budgétaires et normatifs stériles. Elle se renforcerait en approfondissant son projet politique. Les RUP ont besoin d'une Union politique qui saisisse pleinement les enjeux spécifiques de leurs bassins géographiques. Elles ne peuvent se contenter d'une Europe qui applique des normes sans vision et des politiques déconnectées de leurs réalités.

« L'élargissement, en amenant l'Union à penser l'Autre, même proche, l'a conduite à s'interroger sur ses valeurs. Ce mouvement, elle l'a entamé en 1993 lorsque le Conseil européen réuni en sommet à Copenhague définit trois critères : politique (le respect de la démocratie et de l'État de droit), économique (l'adaptation à l'économie de marché) et légal (la capacité à mettre en œuvre l'acquis communautaire), qui permettent d'estimer si l'État candidat est bien UE-compatible »¹. Plusieurs États, candidats à l'adhésion, remplissent ces critères. Par ailleurs, un certain nombre de leurs régions connaissent un niveau de vie parfois inférieur à certaines RUP, en termes de PIB/hab. Raison pour laquelle, le régime particulier

¹ BLONDEL, Cyril. « Aménager les frontières des périphéries européennes. La frontière Serbie/Croatie à l'épreuve des injonctions à la coopération et à la réconciliation ». Architecture, aménagement de l'espace, Université François Rabelais, 2016, p. 13.

réservé aux RUP est souvent remis en cause et donc renégocié à chaque période de programmation des fonds européens.

En effet, la singularité des RUP entraîne souvent un débat animé au sein de l'UE. C'est ainsi que « *Certains pays comme l'Italie ou la Grèce s'opposent aux dispositifs spécifiques dédiés aux RUP et défendent une approche commune pour toutes les régions insulaires ou peu peuplées, y compris donc pour certaines îles de la Méditerranée* »¹. Une telle approche avance en méconnaissance des enjeux spécifiques des RUP à travers le monde. L'obsession de l'uniformité juridique mène parfois à l'incongruité stratégique. L'évolution du contexte sécuritaire mondial invite l'UE à bâtir des stratégies plus défensives au lieu de s'arc-bouter sur des considérations purement économiques ou juridiques. L'absence de réflexions et de mise en œuvre de plans stratégiques à l'égard des RUP fragilise les positions de l'UE dans le monde et singulièrement dans l'environnement géographique immédiat de ces régions.

b). Une exigence de maintien d'un traitement différencié et spécifique

Seul un projet politique solide mettra fin aux rivalités entre les régions. En se réfugiant derrière un mur de chiffres, l'Union nourrit des tensions inutiles. Cela survient au moment où l'unité est essentielle pour faire face à l'adversité.

La CPRUP « *rappelle que le concept d'ultrapériphérie est unique et qu'il ne saurait être dilué dans des concepts différents tels que celui de régions insulaires et demande, en conséquence, le maintien d'un traitement différencié et spécifique dans le cadre de la politique de cohésion territoriale* »².

Les présidents des RUP rappellent en outre « *que les RUP bénéficient d'un statut inscrit au sein du TFUE, aux Art.349 et 355 al.1, qui les distingue de la situation des autres régions européennes mentionnées à l'Art. 174 du TFUE. Le concept d'ultrapériphérie ne ressemble, en aucun cas, à celui des régions de l'UE à caractéristiques géographiques particulières (îles,*

¹ CHAPELIER Annie et POLETTI Béangère, Rapport d'information sur l'environnement international des départements et collectivités d'outre-mer, n° 3528, Assemblée nationale, 6 novembre 2020, p. 24

² Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Cayenne, 27-30.10.2008

zones de montagne et régions à faible densité de population). Il existe une différence de nature et de droit avec ces régions »¹.

Plusieurs éléments significatifs rappelés par les traités singularisent les RUP. Ainsi, « *L'éloignement des outre-mer est un critère important qui distingue ces territoires des îles méditerranéennes* »². La proximité de ces dernières vis-à-vis du continent n'emporte pas les mêmes enjeux stratégiques que l'ultrapériphéricité des RUP. Ignorer ces singularités entraîne une analyse tronquée des réalités et une renonciation à agir sur le réel.

L'art. 1 de la Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dispose : « *Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ». La législation française met en exergue la nécessité d'agir sur le réel de façon différenciée et proportionnée.

L'art. 2 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dispose : « *Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées* ». La reconnaissance, par les traités, de la nécessité de la prise en compte des dimensions régionales et locales souligne à quel point le *Constituant* européen attire l'attention des gouvernants sur la nécessité d'agir avec mesure et pragmatisme sur le réel.

Dans de telles conditions, il « *ne faut pas négliger la position de la Commission, s'agissant de son interprétation du Traité, d'autant qu'elle en est la gardienne, et que par sa compétence exclusive en matière de proposition, elle peut à la fois assurer la fonction de moteur ou, au contraire, de frein à son l'application voire à son interprétation* »³. Ainsi, la clé de l'application des traités est entre les mains de la Commission. « *Si d'une part, on a assisté à la*

¹ Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Déclaration conjointe, Bruxelles, 18.11.2019.

² CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, op. cit., p. 24

³ LETCHIMY Serge, op. cit., p. 36.

montée d'influence des institutions intergouvernementales, d'autre part la Commission a continué son processus de politisation grâce à un rapport de plus en plus solide avec le Parlement»¹. Une telle situation semble fragiliser l'équilibre et la portée des dispositions législatives qui garantissent la prise en compte effective des spécificités des RUP, notamment de leurs fonctions d'avant-postes de l'UE.

*« De même que le régime législatif et administratif des départements régions d'outre-mer est régi en droit constitutionnel français par le principe d'identité-adaptation, le régime de droit de l'Union européenne des RUP est celui de l'intégration-adaptation, qui implique que le droit de l'Union est normalement applicable à ces territoires, sauf disposition expresse contraire. Cette situation n'est pas l'effet du droit constitutionnel des États membres, encore que ce soient ces derniers qui fondent l'opposabilité des normes de l'Union européenne directement applicables (traités ou droit dérivé) ainsi que l'applicabilité en droit interne des textes adoptés pour la transposition des directives de l'Union »*².

Il n'y a donc pas d'obstacle juridique majeur à l'élaboration de politiques publiques spécifiques et proportionnées aux réalités singulières des RUP. Les articles 73 de la Constitution française et 355 TFUE sont des armes juridiques à double tranchant. Elles peuvent être à la fois le fondement de politiques ayant vocation à améliorer la situation des RUP et le prétexte à l'adoption de mesures restrictives visant ces territoires en ce sens que lesdits articles reconnaissent à ces régions le désavantage de certaines « contraintes particulières ».

2. L'ultrapériphérie face au défi des élargissements de l'UE

a). Éviter la remise en cause de la singularité du concept

À la fin des années 90, ce combat juridique avait une acuité toute particulière, car les régions concernées constataient que leur *« position [...] au sein de l'Union [devait] être*

¹ PAMBIANCO Carla, *L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, Università degli studi (Bologne, Italie), 2014, p. 111.

² ZILLER Jacques, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », Conseil constitutionnel, *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012.

clairement définie avant son élargissement à d'autres pays européens »¹. L'objectif consistait à faire en sorte que cette position puisse être « *renforcée pour éviter une remise en cause de la singularité du concept d'ultrapériphérie par rapport à d'autres territoires communautaires*² [...] *face à l'insuffisance des instruments juridiques du Traité* »³. Les exécutifs locaux considéraient à cette époque « *que le nouvel enjeu pour [leurs] régions — tel qu'ils l'avaient pressenti à Saint-Denis de la Réunion et à Ponta Delgada — [était] de pouvoir traduire dans les négociations [...] la reconnaissance concrète de l'Ultrapériphérie* »⁴.

Il convient de souligner, par ailleurs, que si les questions de sécurité et de défense relèvent des politiques communes, elles relèvent d'abord et avant tout de la responsabilité des États membres qui doivent, en premier lieu, assurer la sécurité de leur territoire national. Par conséquent, avec ou sans le statut de RUP, ces territoires ultramarins sont concernés par ces questions. Leur prise en compte au niveau européen est indispensable afin d'élaborer des politiques publiques adaptées aux spécificités des RUP dont les intérêts ne peuvent se limiter aux seules questions économiques et sociales.

La mobilisation institutionnelle des RUP trouve son fondement dans la Déclaration relative aux RUP de la Communauté annexée au Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992) : « *La Conférence reconnaît que les régions ultrapériphériques de la Communauté (départements français d'outre-mer⁵, Açores et Madère et îles Canaries) subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social* ». Cette déclaration permet de distinguer les RUP des autres régions pour mieux les étudier comme étant à la fois une singularité juridique et un sujet d'étude en matière de sécurité et de défense. Car, c'est bien cette notion juridique d'ultrapériphérie qu'il convient de confronter aux questions de sécurité et de défense.

¹ CPRUP. Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Funchal, 14.03.1996.

² Notamment, régions pauvres des pays de l'Est, des zones à handicap géographiques, des territoires montagneux, ruraux, ou encore des aires urbaines défavorisées.

³ CPRUP, op. cit.

⁴ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Rémire-Montjoly, 05.03.1999.

⁵ Mayotte ne devient région ultrapériphérique qu'en 2014 par Décision du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte.

Einar HALLE nous interprète la pensée d'Olav RISTE¹ en ces termes « *la sécurité est composée de la politique étrangère et de la défense, mais également de la politique commerciale, la politique industrielle et la politique des ressources* »². Ainsi, les questions économiques ne sauraient être exclues des politiques de sécurité et de défense dans l'examen de la situation singulière des RUP. La sécurité est loin de se résumer aux armes et au nucléaire. C'est un tout.

Les RUP ont été particulièrement mobilisées dans le cadre de l'élaboration du traité. « *En 1992, lors de l'élaboration du traité de Maastricht, les efforts conjugués de ce front permettront d'inscrire en annexe du traité une déclaration relative aux régions ultrapériphériques* »³. Il s'agissait là d'une avancée majeure. La Déclaration relative aux régions insulaires, annexée au Traité d'Amsterdam (1997), reconnaît que « *les régions insulaires souffrent de handicaps structurels liés à leur insularité, dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social. Aussi la Conférence reconnaît-elle que la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions afin de mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables* ».

L'approfondissement de l'analyse des réalités ultrapériphériques, si elle permet de mieux cibler les politiques économiques et sociales, permet en outre de mettre en relief la réalité archipélagique du « *territoire* » européen. Celle-ci est déterminante pour mieux saisir les enjeux de sécurité et de défense dans un monde globalisé. Toutefois, si les traités mettent en relief les « *handicaps structurels liés à leur insularité* », ils ne sauraient occulter leurs potentialités stratégiques.

Ainsi, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, consacra à ces régions un article spécifique : l'art. 299 § 2 ainsi rédigé : « *Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries. Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français*

¹ Olav RISTE (11 avril 1933 - 21 juillet 2015), historien norvégien, docteur de l'université d'Oxford. Il a soutenu une thèse intitulée « Les relations de la Norvège avec les puissances belligérantes pendant la Première Guerre mondiale ».

² HALLÉ Einar, *La Norvège et l'isolationnisme, 1940-1972*, thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université Paris-Sorbonne, 2014, p. 34.

³ LÉTCHIMY Serge, op. cit., p. 10.

d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes ». Par conséquent, si les questions de sécurité et de défense relèvent des politiques communes et que ces mêmes politiques s'appliquent aux RUP, alors les politiques communes de sécurité et de défense s'appliquent également aux RUP.

Cet article 299 § 2 dispose également que *« le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté. Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».* L'insistance du *Constituant* européen sur l'impérieuse nécessité de ne pas « nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire » en matière de « politiques communes » met en lumière les prérogatives de souveraineté nationale ainsi que les compétences communautaires en matière de sécurité et de défense à l'égard des RUP. En effet, pour Olivier COSTA, *« la parlementarisation de l'UE ne s'opère pas en direction du régime le plus répandu parmi les États membres, mais du modèle congressionnel, absent de l'Union, qui est fondé sur une relative indépendance de l'exécutif et du législatif, et la détention par le premier de larges compétences autonomes dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité »*¹.

L'exécutif européen dispose de compétences autonomes en matière de sécurité. Toutefois, si son interprétation des traités, et en particulier des dispositions concernant les RUP, reste figée dans une lecture stricte des textes fondamentaux, la tâche devient difficile pour ces régions. Cette approche rigide ne permet pas de répondre aux spécificités et aux besoins des

¹ COSTA Olivier, *La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen*, thèse de Science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2013, p. 107.

RUP. Il est crucial que l'UE et les RUP trouvent un autre chemin pour bâtir un partenariat plus équilibré, qui respecte pleinement les aspirations des territoires d'outre-mer. Un tel partenariat nécessiterait une approche plus souple et plus inclusive, fondée sur la compréhension mutuelle et la prise en compte des réalités locales.

Le combat pour la préservation de la singularité du concept d'ultrapériphérie demeure d'actualité. *« La jurisprudence récente de la Cour de Justice peut fournir des pistes sur la possible conciliation entre le principe d'intégration et des altérations tolérables à la portée de clauses du traité. Le régime juridique n'étant pas celui de la dérogation et les exigences de procédure pouvant s'avérer plus complexes que ce qui découle de la première lecture de la nouvelle stipulation, une clarification semble souhaitable à l'occasion d'une prochaine révision »*¹. Le traité de Lisbonne ouvre de nouvelles voies sur ces questions et notamment après la reconnaissance effective de l'ultrapériphérie.

L'art. 349 TFUE constitue une première base de travail, aussi peu satisfaisante soit-elle. Dès lors, il est permis de penser que *« grâce à cette reconnaissance au plus haut niveau de l'ordre juridique européen, l'application d'un statut souple et évolutif pour les régions ultrapériphériques au sein de l'UE est désormais assurée »*². Toutefois *« la Conférence des Présidents attire solennellement l'attention sur les risques de confusion et les conséquences pour l'ensemble de la politique européenne vis-à-vis de l'ultrapériphérie, d'une intégration des RUP dans le concept des zones à handicaps géographiques. Une telle évolution serait en outre, le début d'une vraie rupture du concept d'ultrapériphérie »*³. Pour l'heure, en matière de souplesse, il n'est question que de quelques dérogations ici ou là et non d'une politique globale qui prendrait toute la mesure des enjeux de développement, de sécurité et de défense dans les RUP.

*« La répétition de stratégies finalement peu évolutives par la Commission, d'une part, la constance des demandes et revendications, non ou peu satisfaites des RUP, de l'autre ont installé [une] incompréhension mutuelle »*⁴. Le combat pour la reconnaissance pleine et entière de l'ultrapériphérie n'est donc pas achevé, même si la cause est davantage entendue. C'est la

¹ PERROT Danielle, op. cit.

² CPRUP, Les RUP dans les Traités, Conférence des Présidents des RUP.

³ CPRUP, Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Martinique, 30 octobre 2003.

⁴ LETCHIMY Serge, op. cit., p. 25.

raison pour laquelle « *les élus des régions ultrapériphériques n'ont eu de cesse d'appeler à une initiative sur le fondement de l'art. 349, tant au Parlement européen que lors de la Conférence des présidents des RUP. Le Sénat, par ses résolutions européennes 30 et 31 du 19 novembre 2012, s'est lui aussi prononcé résolument en faveur de l'emploi de l'art. 349, dénonçant sa sous-utilisation* »¹.

Le sens du combat des RUP consiste à faire primer l'esprit de l'article sur sa lettre. Les politiques publiques à l'adresse des RUP tendent à rétrécir le sens de l'art. 349 TFUE. Cette disposition de droit public est, dans la pratique, assimilée à une clause de droit pénal en ce sens que son utilisation semble s'inscrire dans l'esprit de l'article 111-4 du Code pénal régissant la règle d'interprétation de la loi pénale disposant que « *La loi pénale est d'interprétation stricte* ». En revanche, il est rarement fait usage de la méthode téléologique qui serait certes plus respectueuse du sens et de la portée de l'art. 349 TFUE.

b). Le rapport SOLBES ou l'utilisation adéquate et systématique de l'art. 349 du TFUE

S'agissant des réticences de la Commission, le rapport SOLBES relève que « *l'art. 349 du TFUE doit permettre de tenir compte des spécificités des RUP lors de la mise en œuvre des politiques européennes. Cela étant, cette disposition n'a pas été pleinement mise en œuvre jusqu'ici. Les particularités communes à toutes les RUP, mais aussi leurs réalités hétérogènes, ne sont pas toujours complètement prises en compte dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou le commerce extérieur* »². Or, les questions de sécurité et de défense ne sauraient être dissociées des questions liées aux télécommunications, aux transports et à l'énergie. Ce rapport confirme à nouveau l'interprétation restrictive de l'article ainsi que les politiques publiques insuffisamment inscrites dans l'esprit de la loi.

Le rapport SOLBES indique par ailleurs que « *dans le cadre de la fixation d'une nouvelle stratégie pour le marché unique, il convient (...) de s'assurer de l'utilisation adéquate*

¹ PATIENT Serge, SUTOUR Simon, Les politiques européennes dans les RUP : la Guyane en quête de singularité, op. cit.

² SOLBES MIRA Pedro, Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde, 2021, p. 50.

et systématique de l'art. 349 du TFUE »¹. La faible mobilisation de cet article a conduit le Parlement européen à indiquer en 2012 que « l'art. 349 du TFUE, qui prévoit l'adoption de mesures spécifiques visant à atténuer l'impact des caractéristiques de l'ultrapériphérie, devrait être plus utilisé et se voir conférer la portée juridique, institutionnelle et politique nécessaire pour assurer aux RUP une intégration juste et permettant leur développement économique et social au sein du marché intérieur et plus largement au sein de l'Union »².

La CPRUP demande « l'application de la lettre et de l'esprit de l'art. 349 du TFUE, base et fondement premier des interventions adaptées dans toutes les politiques de l'Union en faveur de nos régions ; et s'inquiète particulièrement de sa faible mise en œuvre »³. Elle « appelle l'ensemble des instances et des responsables concernés à poursuivre et à défendre la reconnaissance du statut de l'ultrapériphérie »⁴. Au-delà des difficultés de la reconnaissance même de l'ultrapériphérie, les RUP doivent également affronter la rigueur de l'interprétation et de la mise en œuvre de la législation européenne applicables à leurs territoires.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'indiquer que « l'Espagne, la France et le Portugal soulignent l'importance qui s'attache au maintien de la procédure d'adoption actuelle de mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques »⁵. Ces mêmes pays ainsi que « les neuf régions ultrapériphériques saluent la dynamique engagée dans ce cadre de coopération mutuelle et appellent à une meilleure prise en compte des spécificités des RUP, conformément à l'art. 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »⁶.

L'absence de prise en compte de toutes ces alertes, y compris après la mobilisation des États membres, à l'adresse de la Commission sur la sous-utilisation de l'art. 349 TFUE constitue un sujet de préoccupation majeure pour les RUP et un motif d'interrogation sur l'avenir et les ambitions stratégiques de l'UE. Il est assez peu compréhensible, dans un monde qui réarme et multiplie les bases militaires dans les quatre coins de la planète, que des positions enviables et enviées telles que les RUP soient, en apparence, laissées à l'écart d'une stratégie

¹ Ibid.

² Ibidem.

³ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Açores, Horta, 13-14.09.2012.

⁴ Ibid.

⁵ Communiqué du ministère de l'outre-mer, en date du 19 mai 2003, sur la place des régions ultrapériphériques dans la Constitution européenne, prononcé le 19 mai 2003.

⁶ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, 20.11.2019.

européenne de sécurité et de défense. Les politiques de développement économique et social mis en œuvre, par la Commission et par les États membres, ne sont pas à la hauteur des attentes et des ambitions du législateur.

Dès lors, il convient d'aborder les considérations juridiques et politiques relatives aux conséquences de la reconnaissance de l'ultrapériphérie par les traités.

II). Conséquences juridiques et politiques de la reconnaissance effective de l'ultrapériphérie

Aborder la question des conséquences juridiques et politiques de l'ultrapériphérie suppose d'examiner les aspects juridiques de la reconnaissance effective de l'ultrapériphérie (A) ainsi que les enjeux politiques de la traduction effective de l'ultrapériphérie (B).

A). Aspects juridiques de la reconnaissance effective de l'ultrapériphérie

La reconnaissance de l'ultrapériphérie a fait un bond en avant « *depuis l'adoption du Traité de Lisbonne entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2009 [dans lequel] l'Union européenne organise le statut des RUP en droit primaire par un double mécanisme. Tout en reprenant dans son art. 349 le contenu de l'art. 299 § 2, il rappelle par ailleurs, dans son art. 355 portant sur le champ d'application territoriale du Traité, que les dispositions des traités sont applicables aux RUP, conformément à l'art. 349* »¹. Cette nouvelle rédaction, quoiqu'imparfaite, constitue une avancée significative pour les RUP. Le législateur a voulu garantir la cohérence du statut et souligner toute la portée de ces dispositions. Dès lors, la permanence de la sous-utilisation de l'article soulève davantage de questions politiques que juridiques.

La méfiance à l'égard des RUP apparaît clairement dans les documents officiels : « *La valorisation des ZEE, si elle peut demain apporter une partie des réponses aux problèmes*

¹ CPRUP, Les RUP dans les Traités, Conférence des Présidents des RUP. Consulté le 10 mars 2020.

*d'emploi de ces territoires, ne ravivera-t-elle pas sur le plan politique une volonté d'autonomie, voire d'indépendance, bien au-delà de la problématique économique des espaces maritimes de l'outre-mer ? »*¹. Une approche frappée par la méfiance à l'égard des RUP et guidée par le maintien d'une forte dépendance empêche d'ouvrir un chemin rapide vers la matérialisation d'une véritable communauté européenne de destin avec les RUP. Une telle approche pourrait aisément expliquer la sous-utilisation des dispositions de l'art. 349 TFUE en droit européen et de l'art. 73 en droit français, étant donné que les deux dispositions partageant le même esprit.

Portant l'art. 349 TFUE constitue une « *base juridique, autonome et suffisante* »². Le Comité des régions, dans son avis sur la Communication de la Commission « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* » de 2004, considérait déjà « *que les sept régions ultrapériphériques : Açores, Canaries, Guadeloupe, Guyane, Madère, Martinique et Réunion sont membres de plein droit de l'Union européenne tout en étant caractérisées par une réalité unique et originale, distincte de celle des autres territoires communautaires* »³. Une telle analyse met en lumière l'objet juridique de l'ultrapériphérie qui se distingue clairement des autres régions du « territoire » européen.

De façon pratique, le nœud gordien réside dans ce que les uns et les autres peuvent entendre par « *conditions d'application des traités* » et « *contraintes et caractéristiques particulières* ». Serge LETCHIMY expliquait, dans son rapport précité relatif à l'art. 349, que « *le fil conducteur de cette relation [entre les RUP et l'UE] tient au fait que la stratégie européenne n'a cessé de s'interroger sur la possible conciliation des contraintes de l'intégration de ses espaces non européens, ce qui implique une démarche respectueuse des objectifs généraux privilégiant l'uniformisation du droit, et la prise en compte des particularismes qui marquent les situations géographiques et sociales d'entités régionales, dont les niveaux de développement, les caractéristiques géographiques et socio-économiques supposent une approche spécifique de différenciation* »⁴.

¹ LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au nom du groupe de travail sur la maritimisation, n°674, Sénat, 17 juillet 2012, p. 11.

² Ibid.

³ Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », Bruxelles, 18 novembre 2004, p2.

⁴ LETCHIMY Serge, op. cit., p. 9.

En sus de la législation française¹, le droit européen consacre également le droit à la différenciation. Il en est ainsi du Protocole (n° 25) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1992), annexé au traité instituant la Communauté européenne. Ce régime juridique dérogatoire, qualifié d'*opt out*², permet aux États qui l'activent de ne pas participer à certaines politiques européennes. À l'inverse, la « coopération renforcée » permet aux États qui veulent aller plus loin de le faire, créant, de fait, une intégration européenne différenciée. Cette approche connaît plusieurs autres appellations renvoyant à des conceptions et projets divers : l'Europe à la carte selon John Major, l'Europe à géométrie variable selon le rapport Schäuble-Lamers ou encore l'Europe des cercles concentriques selon Édouard Balladur.

Comme on peut le constater, l'UE expérimente la différenciation depuis le traité de Maastricht. Cependant, s'agissant des RUP et de l'art. 349 TFUE, des blocages politiques semblent freiner la mise en œuvre d'une politique ambitieuse répondant à la volonté du *Constituant* européen et aux aspirations des RUP.

Les analyses du député LETCHIMY démontrent toute la complexité juridique dans laquelle se trouvent les RUP. Les dimensions juridiques nationales et européennes s'imposent à elles, comme aux autres régions. Toutefois, elles sont souvent qualifiées de « *non européennes* » non pas juridiquement, mais géographiquement et culturellement. Ces considérations emportent souvent une complexification du débat juridique les concernant. Cet enchevêtrement dimensionnel et juridique éloigne les RUP des débats sur la sécurité et la défense alors que les enjeux locaux sont considérables.

Un tel débat juridique comporte également des considérations politiques qu'il convient d'aborder.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Option de retrait ou option de non-participation en français.

B). Les enjeux politiques de la traduction effective de l'ultrapériphérie

1. *Le défi de l'intégration du concept à l'ensemble des politiques européennes*

a). Le travail d'influence de la Conférence des présidents des RUP

L'intégration du concept d'ultrapériphérie dans les politiques européennes reste un défi majeur. Bien qu'il soit inscrit dans les traités, le concept demeure fragile, manquant souvent de substance stratégique. Les RUP font face à la tâche titanesque de faire émerger un partenariat politique plus ambitieux. Il est crucial de valoriser leur position stratégique unique, mais cela nécessite une volonté partagée d'approfondir les relations et de donner une véritable force à cette dimension dans les politiques de l'Union.

Dans un avis de 2004, le Comité des régions estime que le travail accompli par la Commission est de nature à « *affirmer le caractère unique des RUP et la nécessité d'intégrer ce concept à l'ensemble des politiques de l'Union* »¹. Le combat politique influence l'évolution législative. Cela n'échappe pas à la conférence des présidents des RUP.

En effet, même si les particularités de ces territoires étaient déjà connues, les traités fondateurs des communautés européennes (Traité de Paris de 1951, Traité de Rome de 1957 et l'Acte unique européen de 1986) manquaient de profondeur juridique sur la notion d'ultrapériphérie. Ainsi, pendant plusieurs décennies après la signature du Traité de Rome, les États membres ont hésité, ou hésitent encore sur certains aspects, notamment sur le cadre juridique et les politiques publiques adaptées aux réalités de ces anciennes colonies européennes. Les enjeux politiques actuels consistent à obtenir un cadre de coopération renoué entre l'UE et les RUP. Ces dernières souhaitent qu'il soit le plus ambitieux possible et qu'il prenne toute la mesure et la profondeur de l'art. 349.

« Avant d'aborder toute nouvelle réglementation communautaire, la Commission se posera la question de savoir s'il y a des aspects à examiner concernant les régions

¹ Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », Bruxelles, 18 novembre 2004, p. 2.

*ultrapériphériques. Il faudrait en effet, dans toutes les politiques, tenir compte de leurs implications possibles, directes et indirectes, positives et négatives, sur ces régions »*¹. De telles recommandations demeurent d'actualité, car non satisfaites. Les RUP continuent à subir des politiques inadaptées à leurs réalités. La mise en œuvre de mesure dérogatoire *in favorem* demeure l'exception alors que leurs situations appellent des efforts plus soutenus que dans d'autres régions.

b). De la dérogation à la norme : une œuvre sans fin

Les règles de droit applicables aux RUP enserrant ces territoires dans une spirale de dérogations et ne semblent pas contribuer suffisamment à rattraper leur retard de développement pour atteindre la norme européenne et rendre, par conséquent, caduques les dispositions de l'art. 349 TFUE. Car, la caducité de ces dispositions (*cessante ratione legis*) devrait être l'objectif des dérogatoires inscrites dans les traités. Leur permanence signifie que les politiques publiques implémentées dans les RUP ne répondent pas suffisamment aux souhaits et à la volonté du *Constituant* européen.

En droit français, le Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet permet de faciliter l'action de l'État localement pour atteindre plus vite les objectifs poursuivis. L'art. 1 du décret dispose : « *Le préfet de région ou de département peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :*

1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;

2° Aménagement du territoire et politique de la ville ;

3° Environnement, agriculture et forêts ;

4° Construction, logement et urbanisme ;

5° Emploi et activité économique ;

6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;

7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives ».

¹ Commission des communautés européennes, Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2 les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Bruxelles, 14 mars 2000, p. 62.

L'art. 2 dispose : « *La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :*

- 1° Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;*
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;*
- 3° Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;*
- 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ».*

L'allègement des démarches administratives, par dérogation aux normes, reste une exception dans les RUP alors même que les contraintes particulières de ces territoires militent pour un allègement général et durable de la norme en vue d'aligner le niveau de développement de ces régions sur celui des régions continentales de l'UE. Sans une ambition politique et juridique de cette nature, il sera toujours question de rapprocher et non d'aligner le niveau de développement des RUP sur celui des régions continentales de l'UE. À terme, le danger que représente cette politique de mise sous cloche des économies ultrapériphériques est le développement d'un sentiment de relégation et de mépris qui pourraient créer une tension forte entre les RUP et l'UE. Le précédent créé par l'évacuation forcée des bases militaires françaises dans certains pays africains invite à la plus grande prudence. Il en va de la sécurité des États membres et de l'UE.

Il est indispensable de cesser, par les actes, de traiter les RUP comme des colonies affranchies et de bâtir avec elles un véritable partenariat de développement, de sécurité et de défense. « *Cette situation est la conséquence des dispositions du traité sur l'Union européenne (TUE, Art. 52) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, Art.355 et 349), qui consacrent le statut des RUP. Ces dispositions ont pris la suite de l'Art. 227 § 2 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) relatif à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer, modifiées et rendues applicables aux régions espagnoles et portugaises mentionnées ci-dessus par le paragraphe 2 de l'Art. 299 du traité instituant la Communauté européenne tel qu'il résultait de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam* »¹.

¹ ZILLER Jacques, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », op. cit.

La sécurité de l'UE se joue sur le continent européen et partout où ses intérêts peuvent être menacés. S'agissant des RUP, la logique de développement qui leur est appliquée emporte des conséquences politiques et sécuritaires majeures. Par conséquent, la CPRUP « *déplore que l'art. 349 du TFUE reconnaissant les spécificités des régions ultrapériphériques ne fasse pas l'objet d'une véritable application par la Commission européenne, gardienne des Traités* »¹. Elle estime par ailleurs que « *Cette approche nécessite une attention continue et une unité d'action de la part du Conseil et du Parlement européen, quel que soit le cadre législatif et financier* »².

Se basant sur l'ensemble de ces considérations, la Conférence « *conteste le choix de la Commission de s'appuyer uniquement sur le droit commun et réaffirme à cet égard, la pertinence des propositions contenues dans les Memoranda de 2009 et 2010 sur l'ultrapériphérie, notamment celles en faveur d'instruments sectoriels spécifiques* »³. De telles mesures seraient parfaitement en cohérence avec l'esprit et la lettre de l'art. 349 TFUE. Leur mise en œuvre pourrait concourir à atteindre la « mission » de la loi européenne à l'égard de l'ultrapériphérie.

La CPRUP « *reste préoccupée par un certain nombre d'infléchissements portés dans le cadre des négociations sur la législation post-2020, conduisant à des effets d'éviction ou de dilution des propositions des mesures spécifiques relatives aux RUP. Ces orientations vont à l'encontre des conclusions de l'arrêt de la Cour de Justice du 15 décembre 2015* »⁴. La question de la vision stratégique de l'UE, sur ces territoires, se pose ici à nouveau avec acuité. Tant qu'elles continueront à être considérées comme des appendices périphériques de l'UE, le déploiement de mesures sera retardé.

La Conférence va encore plus loin en dénonçant « *le refus évident de la Commission européenne de recourir à l'article 349 TFUE, dont l'illustration la plus récente concerne le paquet réglementaire applicable à Mayotte* »⁵. La position de la Commission avait ému une grande partie de l'opinion publique locale qui ne reconnaissait plus la Commission dans son rôle de « gardienne des traités ». « *Depuis le 15 décembre 2015, l'arrêt de la Cour de justice de*

¹ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Martinique, 3-4.11.2011.

² Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, le 22 novembre 2018.

³ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Açores, Horta, 13-14.09.2012.

⁴ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, op. cit.

⁵ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, La Réunion, 17-18.10.2013.

l'Union européenne portant sur l'application du droit de l'UE à Mayotte a fait jurisprudence, en rejetant toutes les interprétations restrictives qui ont conduit à limiter considérablement les possibilités offertes par l'article 349 du Traité »¹.

Il est impérieux de reconnaître que « *l'arrêt Mayotte* » souligne les fortes contraintes politiques pesant sur le déploiement plein et entier de l'art. 349 qui est, pourtant, une base juridique suffisante pour la mise en œuvre de politiques puissantes à même d'aligner le développement des RUP sur celui de l'UE. « *La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), à travers sa jurisprudence, joue également un rôle dans cette reconnaissance* »². Cet arrêt invite la Commission à utiliser la plénitude de la portée de l'article. L'enjeu véritable est de répondre aux aspirations des RUP et de créer, avec elles, cette « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » que les États membres se sont engagés à créer. « *La construction européenne ne peut pas se comprendre comme un affaiblissement progressif des États* »³. Bien au contraire. L'approfondissement du projet politique européen suppose des régions fortes et par conséquent des États plus puissants. L'exemple allemand démontre qu'être une puissance économique ne signifie pas nécessairement l'écrasement des régions et des États, mais leur renforcement.

Il est urgent de « *dépasser l'approche actuelle et d'approfondir la politique communautaire relative à l'ultrapériphérie afin de définir un cadre approprié pour ces régions dans le nouveau contexte européen, qui garantisse leur pleine participation à la nouvelle Europe* »⁴. Cette Europe nouvelle qui se cherche, à l'heure des grands bouleversements internationaux, pourrait conclure un nouveau pacte de développement et jeter les bases d'une nouvelle communauté de destin avec des régions ancrées dans des bassins géographiques à forts enjeux économiques, diplomatiques et stratégiques. La refonte des dispositions de l'art. 349, à l'occasion d'un nouveau traité, pourrait constituer un moment fondateur dans une démarche tenant compte des nouveaux enjeux de sécurité et de défense nés de la recomposition des équilibres mondiaux.

¹ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Funchal, 22-23.09.2016.

² Région ultrapériphérique : un statut particulier reconnu dans les traités européens [en ligne]. Toute l'Europe, 25.10.2017.

³ BADOUARD Romain, « Faire participer. Un enjeu de légitimité pour l'Union européenne », in *Participations*, n° 3, 2012, p. 212.

⁴ Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », Bruxelles, 18 novembre 2004, p. 3.

2. Comblent progressivement les lacunes stratégiques du partenariat UE-RUP

a). La nécessité d'intégrer les enjeux sécuritaires dans le partenariat UE-RUP

Le combat politique des RUP tient compte des nouvelles dimensions stratégiques des différents bassins géographiques dans lesquels évolue chaque RUP. Les questions liées à la diplomatie territoriale et à ses moyens d'action (interopérabilité FED/FEDER, organisations régionales et représentation diplomatique) et surtout les questions de sécurité (piraterie, sécurité des approvisionnements, énergie, bases de défense) occupent une place de plus en plus importante dans les échanges entre l'UE et les RUP. Négliger de telles évolutions constituerait une grave erreur d'appréciation qui pourrait compliquer, à l'avenir, les relations entre l'UE et les RUP, au moment où l'UE pourrait, par nécessité, avoir besoin de se reposer davantage sur les RUP en matière de sécurité et de défense.

Les communications de la Commission relatives à la stratégie de l'UE pour les RUP demeurent relativement lacunaires, voire muettes, sur les sujets de sécurité et de défense. Pourtant, les RUP sont touchées de plein fouet par de très nombreuses crises sécuritaires liées à leur environnement proche ou à la déstabilisation de plusieurs pays du monde.

Les RUP ressentent, comme le continent, les effets des crises et des guerres qui impactent la sécurité de l'UE et sa stabilité. Le renvoi systématique aux politiques nationales et à la responsabilité des États membres n'est pas une réponse constructive. Les enjeux sont bel et bien européens. Le combat de l'association des RUP aux politiques de sécurité et de défense est encore long, car le cadre juridique actuel reste sujet à de nombreuses tensions liées, notamment, aux interprétations juridiques restrictives des règles de droit applicables aux RUP.

« La confusion constatée en droit de l'Union européenne est d'une importance spécifique, tant en raison de son intensité que de son extrême fréquence. À cet égard, le droit de l'Union européenne est sans doute victime du nombre élevé de langues officielles dans lesquelles il doit

être pensé, ainsi que de la diversité des systèmes juridiques dont sont originaires les individus qui participent à l'élaboration de ce droit »¹.

S'agissant des RUP, la diversité des langues ne semble pas constituer un véritable frein à la coopération. C'est au contraire l'union de la France, de l'Espagne et du Portugal qui peut être mise en avant dans le combat des RUP. La véritable difficulté réside dans le fait que l'UE n'est pas un État souverain. De ce fait, la politique de sécurité et de défense continue à relever, pour l'essentiel, de la compétence régaliennne des États membres. L'absence d'ambition au niveau européen fragilise les RUP dans leur combat sécuritaire et les place dans une situation des plus délicates au cœur de nombreux bassins géographiques tourmentés par l'instabilité du monde.

b). Le combat pour la mobilisation de toute la force du droit primaire

L'avenir des RUP, notamment la prise en compte d'une ultrapériphérie tirant pleinement sa légitimité des traités, se joue à chaque renouvellement de la Commission européenne. C'est ainsi que *« la Conférence [a salué] l'engagement de la Commission européenne, exprimé dans la lettre de mission adressée à la [...] commissaire à la politique régionale, à défendre les intérêts des RUP sur le fondement des dispositions du Traité »*². Ces orientations sont déterminantes pour la concrétisation d'une vision stratégique partagée sur les RUP. Elles annoncent un retour aux fondamentaux et un nouveau départ dans les relations UE-RUP. Cependant, à l'usage, il apparaît que la pratique n'a pas beaucoup changé. La mobilisation pleine et entière des dispositions des traités demeure un enjeu politique majeur.

La Commission européenne est le « gouvernement » de l'UE. L'instance est composée de personnalités aux origines politiques, économiques et sociales variées. L'absence d'une culture européenne partagée sur les RUP, y compris au niveau national, remet en jeu les équilibres, obtenus de haute lutte, à chaque renouvellement de la Commission. La précarité politique du concept d'ultrapériphérie nuit gravement aux intérêts des RUP et prive l'UE d'un outil puissant au service de politique de sécurité et de défense. De la bonne qualité des relations

¹ BLATIERE Lauren, *L'applicabilité temporelle du droit de l'Union européenne*, thèse de Droit public, Université de Montpellier, 2016, p. 412.

² Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Déclaration conjointe, Bruxelles, 18.11.2019.

UE-RUP dépend une Europe plus sûre, car disposant d'avant-postes stratégiques sécurisés à travers le monde.

La pratique actuelle produit des inégalités territoriales qui sont source de tensions dans les RUP. Les traités n'ont pas expressément consacré ce qui pourrait être qualifié d'égalité territoriale ou d'équité territoriale. Cependant, le Règlement du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion indique que « *L'objectif Convergence, proche de l'ancien objectif 1, vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développées par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Il concerne les États membres et les régions les moins développés* »¹. Les RUP sont concernées par un tel objectif eu égard à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Une autre disposition transversale aux politiques publiques de l'UE, l'art. 10 TFUE, partage la volonté de lutter contre les inégalités en ce sens qu'il dispose que « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ». Conjuguées aux objectifs de convergence, ces dispositions permettent d'atténuer les inégalités au sein de l'UE. Le déploiement de ces politiques dans les RUP revêt une importance capitale eu égard à l'Histoire, à une mémoire douloureuse et à un besoin de justice et de réparation sociale et spatiale.

Le Robert définit ainsi la sécurité : « *État d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit, se sent à l'abri du danger* ». Avant d'être militarisée, la sécurité de l'UE est d'abord un état d'esprit qui doit être préservé, y compris dans les RUP qui se trouvent en première ligne des crises mondiales. Ainsi, les douleurs mémorielles nées de l'Histoire pourront-elles être apaisées, également, par des mesures de justice et d'équité territoriale à travers l'utilisation pleine et entière des dispositions de l'art. 349 TFUE. L'apaisement des relations entre l'UE et les RUP est source de confiance et de la confiance mutuelle naît l'unité nécessaire à la consolidation de la sécurité commune.

¹ Règlement (CE) no1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

L'art. 349 TFUE est un contrat moral entre l'UE et les RUP. C'est un engagement, une mission que le *Constituant* européen confie à la Commission. L'art. 1194 du Code civil, dispose que : « *Les contrats obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que leur donnent l'équité, l'usage ou la loi* ». Autrement dit, il y a aussi, outre l'obligation de moyens, une obligation de résultat dans les politiques publiques à l'adresse des RUP.

La dénonciation de l'esprit de l'art. 349 TFUE, en ce sens que les nouvelles régions entrées du fait de l'élargissement demandent le droit commun pour toutes les régions, n'est pas conforme au concept de justice et d'égalité spatiales. « *La stricte égalité n'étant pas possible compte tenu du milieu naturel, des contraintes économiques et de la répartition de la population, l'approche rawlsienne de cette difficulté dit qu'il faut porter au niveau le plus élevé possible la part de ceux qui sont le moins bien pourvus* »¹. Il est indéniable que l'ultrapériphéricité des RUP n'est en rien comparable ni équivalent à d'autres concepts continentaux. « *La justice spatiale consiste aussi à corriger les injustices spatiales, à mettre en cohérence l'organisation du territoire avec un projet de société plus juste, à agir directement sur les lieux pour agir indirectement sur les hommes* »². C'est tout le sens du combat politique qu'il convient de mener pour mieux arrimer les RUP au projet de société de l'UE. La stabilité et la sécurité des RUP sont essentielles à la consolidation de la sécurité de l'UE.

Pour les RUP, faire société avec les peuples des différents États membres de l'UE, sans préjudice des blessures et séquelles mémorielles engendrées par l'Histoire, constitue un consentement, un engagement, un dépassement de l'être, pour guérir ensemble le passé. Ce consentement doit être préservé, sauvegardé, valorisé par des politiques guidées par la justice et la nécessité d'établir des liens sans cesse plus étroits avec les populations ultrapériphériques. Jean-Jacques ROUSSEAU disait à dessein que « *les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants* »³. Il ne s'agit pas simplement de parler de développement économique et social avec les RUP, mais d'approfondir une relation ancienne qui sera, malgré l'avis des détracteurs, une des bases les plus solides d'une nouvelle politique européenne de sécurité et de défense.

¹ BRET Bernard, « Notion à la une : justice spatiale », *Géocofluences*, septembre 2015.

² Ibid.

³ ROUSSEAU Jean-Jacques, « Discours sur l'économie politique », in *Collection complète des oeuvres*, Genève, 1780-1789, vol. 1, in-4°, édition en ligne www.rousseauonline.ch, version du 7 octobre 2012.

Section 2. Entre adaptation législative et association des RUP à la sécurité de l'UE

Le cadre législatif constitue le socle sur lequel repose la sécurité de l'Union. La mise en œuvre de la PSDC s'appuie sur une adaptation constante des lois. Ces textes définissent les politiques de défense et garantissent l'efficacité des mesures de protection. Sans un cadre législatif solide, la sécurité de l'Union serait compromise.

Le cadre juridique des RUP est particulièrement singulier. Façonné par l'Histoire coloniale, la décolonisation et la volonté de dépasser le passé pour construire une nouvelle communauté de destin, il mêle des règles nationales et communautaires. Des adaptations et dérogations spécifiques au droit commun traduisent des réalités historiques et actuelles uniques. Ce droit spécial souligne la nécessité de concilier des héritages culturels et géographiques marqués.

Seule une analyse approfondie du droit permet de peser les équilibres et les déséquilibres d'une relation unissant deux entités aux cultures originelles et aux situations géographiques distinctes. Ces deux parties ont dû dépasser leurs différences pour construire du commun. Analyser le droit n'est pas s'éloigner de la sécurité, mais comprendre les fondements mêmes de la sécurité. Cette analyse révèle ainsi comment les RUP sont associées ou non aux politiques de sécurité et de défense de l'UE, en mettant en perspective les enjeux d'une coopération historique et singulière.

En 1843, le Capitaine PASSOT, qui a signé au nom du Roi Louis Philippe le traité de cession de Mayotte à la France, disait, s'agissant de ce territoire, que « *Dzaoudzi¹ par sa position, peut-être unique dans le monde, est appelé à devenir un jour l'arsenal militaire de la France dans la mer des Indes* ». Cette vision stratégique de Mayotte et la mise en exergue des réalités géopolitiques de la France dans le monde restent profondément d'actualité. Les enjeux indopacifiques donnent raison au Capitaine et invitent la France et l'UE à faire des RUP de véritables avant-postes stratégiques au cœur des bassins géographiques à forts enjeux économiques, diplomatiques et militaires.

¹ Ancien chef-lieu de Mayotte.

Le manque de réactivité de l'UE et des États membres dans ce genre de domaine les contraint, régulièrement, à être sur la défensive, une fois les situations détériorées, au lieu d'être dans l'anticipation comme l'est actuellement la Chine avec son projet de collier de perles.

Une politique qui ambitionnerait de transformer les RUP en véritables avant-postes stratégiques de l'UE en vue de renforcer la sécurité européenne n'aurait, *a priori*, pas nécessairement besoin d'un cadre juridique nouveau pour assurer son déploiement. Il en va autrement de la volonté politique qui n'est pas encore au rendez-vous.

Les lois fondamentales des États membres (France, Espagne, Portugal) auxquels sont constitutionnellement rattachés les RUP ainsi que le droit communautaire, en son art. 349, organisent l'adaptation du droit pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des RUP, y compris sur les questions de sécurité et de défense.

L'organisation matérielle d'une telle ambition pourrait se déployer à plusieurs niveaux : UE, État membre, RUP. La réussite de l'opération nécessiterait l'adhésion des populations locales et de leurs représentants. Il ne s'agit pas de reproduire l'expérience de « Diégo Garcia ». Dès lors, il conviendrait de repenser la façon de considérer le pouvoir local et dépasser la dichotomie entre les compétences régaliennes et locales. *« La forme de l'État ne détermine pas nécessairement le titulaire du pouvoir territorial. Le silence gardé par la Constitution française à ce sujet ne peut donc être dépassé par la référence à l'organisation décentralisée de la République. Puisque, par ailleurs, la compétence de l'État ne saurait être déduite de l'intégrité de son territoire, la Constitution ne comporte pas d'habilitation générale implicite au profit de l'État pour exercer le pouvoir territorial »*¹. L'association des RUP est donc déterminante. Une telle opération aurait le double avantage de renforcer la sécurité intérieure des RUP et de donner corps à la sécurité extérieure de l'UE.

Pour dessiner les contours juridiques les plus saillants d'une nouvelle organisation territoriale des RUP en matière de sécurité et de défense, il convient d'examiner le cadre d'expérimentation et d'adaptation législative en droit national (I) ainsi que l'adaptation du droit et de l'intégration dans le domaine de la sécurité en droit communautaire (II). Il s'agit de mettre

¹ BAUBONNE Mickaël, La rationalisation de l'organisation territoriale de la République, thèse de Droit, Université de Bordeaux, 2015, p. 74.

en lumière les souplesses et les rigidités juridiques du cadre législatif des RUP. L'objectif poursuivi est de souligner les possibilités de mise en œuvre de politiques publiques de sécurité et de défense adaptées au bouleversement stratégique d'une part et de relever les blocages qui pourraient être levés dans ce domaine d'autre part. La sécurité des RUP étant celle de l'UE, le renforcement des dispositifs prépositionnés contribuera à muscler la sécurité de l'UE qui se joue aussi dans son ultrapériphérie.

1). Cadre d'expérimentation et d'adaptation législative en droit national

Le cadre d'expérimentation et d'adaptation législative en droit national ouvre la voie à une lecture plus ambitieuse des traités et de la Constitution. Il vise à identifier des moyens innovants pour renforcer la sécurité et la défense. Les RUP et l'ensemble des outre-mer pourraient ainsi bénéficier d'une politique de sécurité ancrée dans leurs réalités locales et régionales. Ce dispositif est essentiel pour relever les défis sécuritaires actuels de l'Union.

Les enjeux stratégiques régionaux et globaux nécessitent un certain nombre d'évolutions et d'adaptations de la puissance publique face à la nouvelle menace. Les régions européennes sont impactées de façon discriminée. Les réponses sécuritaires à apporter à chaque région sont donc différentes. S'agissant des RUP, soumises à une législation dérogatoire, il convient de mettre en relief les dispositions législatives et constitutionnelles en matière d'adaptation des lois et règlements à leurs réalités. L'intérêt est de cerner les limites de telles dispositions et de souligner leur portée en matière de sécurité, de défense et de coopération internationale dans ces mêmes domaines. Dans l'hypothèse où le choix de la transformation des RUP en véritables avant-postes de l'UE serait retenu, l'étude des possibilités d'adaptation des lois et règlements, à cette spécificité stratégique, s'avère nécessaire.

L'expérimentation juridique dans les RUP n'est ni rhétorique ni purement académique. Elle vise à explorer toute la portée des législations dérogatoires applicables à l'outre-mer, afin de mieux comprendre l'étendue des libertés accordées par le législateur dans l'administration de ces territoires. Ce cadre particulier permet de tester des dispositifs innovants, tout en évaluant leur adéquation aux besoins spécifiques des RUP.

Souvent qualifiées de « laboratoires », les RUP constituent en effet des espaces propices à la mise en œuvre de politiques de sécurité et de défense ambitieuses. L'intensification des nouvelles menaces, tant sur le plan interne qu'externe, justifie d'autant plus l'adaptation de ces politiques au contexte particulier de l'ultrapériphérie. Ainsi, les enseignements tirés de ces expérimentations peuvent inspirer, à terme, l'ensemble des États membres de l'UE.

L'examen du cadre d'expérimentation et d'adaptation législative en droit national révèle une sous-utilisation chronique du droit expérimental qui interroge en matière de sécurité (A) et met en exergue les spécificités, l'autonomie et la singularité des questions de sécurité en droit espagnol et portugais (B).

A). Une sous-utilisation chronique du droit expérimental qui interroge en matière de sécurité

1. Des dispositions constitutionnelles faiblement mobilisées malgré leur assouplissement

La sous-utilisation chronique du droit expérimental soulève des questions cruciales en matière de sécurité. Une Europe trop attachée à la norme figée semble ignorer la force qu'un droit plus flexible, ancré dans le réel, pourrait lui apporter. En explorant des voies expérimentales adaptées aux spécificités des territoires, l'Union pourrait renforcer sa politique de sécurité, plus réactive et mieux adaptée aux défis locaux et régionaux.

La réticence des autorités européennes en matière d'adaptation du droit sur la base de l'art. 349 TFUE a interrogé le professeur François Luchaire, ancien membre du Conseil constitutionnel qui estimait que *« d'une façon générale, le législateur a donc plus de liberté pour déterminer l'organisation administrative en métropole qu'il n'en a pour les départements d'outre-mer. Cela peut paraître contraire à l'intention des constituants : devant le Conseil d'État, le Commissaire du Gouvernement Raymond Janot, qui représentait le Général de Gaulle, aurait déclaré que le législateur devait avoir plus de liberté outre-mer que dans la métropole »*¹. Or, la situation locale démontre que cette « liberté » du législateur n'est pas résolument en faveur des RUP. La permanence d'un décalage entre le niveau de développement

¹ DARSIERES, Camille, op. cit., p. 6.

des métropoles et celui des RUP interroge sur ce qui est advenu de cette fameuse liberté. La situation des RUP se dégrade, notamment en matière de sécurité localement et dans certains bassins géographiques environnants. La liberté du législateur ne semble pas opérante devant l'acuité des questions sécuritaires dans de telles régions.

Jean-Baptiste BOUET tire les conclusions suivantes sur la démocratie locale : « *À plusieurs occasions, nous avons constaté que l'utilité de l'intervention du législateur, voire du constituant dérivé, se posait en ce qui concerne les instruments de démocratie locale. Cette intervention n'est finalement que secondaire* »¹. Ce point de vue peut être partagé en ce qui concerne l'absence d'espace de dialogue entre l'État et les RUP en matière de sécurité et de défense. Or, les populations des RUP sont exposées à des phénomènes d'une extrême dangerosité qui menacent la sécurité et la stabilité de leurs territoires. De tels espaces permettraient d'apprécier ensemble les risques, les menaces et les opportunités que l'ensemble des pouvoirs publics devraient saisir dans l'intérêt de tous. Il s'agirait ici d'aller au-delà des structures locales de type CLSPD pour garantir aux Ultramarins le même niveau de sécurité que leurs concitoyens continentaux. C'est une exigence républicaine que l'État a du mal à respecter. Pourtant, à trois reprises, le législateur français a qualifié la notion de sécurité comme étant un droit « fondamental »² du citoyen.

La complexification du monde et la mutation rapide de la menace invitent le régalien à s'ouvrir davantage à l'échelon local pour répondre plus efficacement aux nouveaux enjeux sécuritaires. « *Les services régaliens n'ont pas l'habitude de déterminer leurs actions et d'en évaluer les résultats au sein d'instances partenariales. Les institutions judiciaires et policières ressentent mal les intrusions, notamment au moment des diagnostics locaux de sécurité, qui peuvent mettre en lumière les dysfonctionnements de leurs services ou leur inadaptation à la demande sociale* »³. Pourtant, le sujet de la coproduction de sécurité est largement débattu et encouragé par les services de l'État, notamment quand les situations dégénèrent au point de devenir des enjeux politiques majeurs. La coproduction s'apparente alors à une manœuvre dilatoire visant à diluer les responsabilités. Or, les collectivités locales, notamment les RUP,

¹ BOUET Jean-Baptiste, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, thèse de Droit, Université d'Angers, 2006, p. 721.

² Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ; Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

³ GINOUX Julien, *Les politiques locales de sécurité : la sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation*, mémoire de Science politique, 2007, p. 81.

sont demandeuses de partenariats plus forts dans les domaines de la sécurité et de la défense. Les États membres gagneraient à nouer des relations plus étroites avec ces partenaires de terrain.

Les opinions publiques s'embarrassent peu des questions de compétences et de niveau d'intervention des uns et des autres. Elles veulent des résultats et non des débats. *« La thématique de la sécurité est passée du statut de question de technique policière à celui d'enjeu politique. En effet, le partage de cette compétence entre plusieurs échelons territoriaux s'est accompagné d'enjeux de pouvoir entre les différents représentants des structures, institutions ou collectivités concernées par les dispositifs locaux »*¹. Ces nouveaux enjeux sécuritaires invitent le législateur à ouvrir une nouvelle réflexion sur l'expérimentation locale en matière de sécurité, de défense et d'ordre public, notamment dans les RUP qui connaissent des réalités stratégiques singulières.

Le Conseil d'État indique : *« Il a été souligné à maintes reprises, y compris par le Conseil d'État, combien la culture juridique française, empreinte d'égalité, de centralisation, de cartésianisme et de légicentrisme, a pu se montrer réticente au développement d'un droit expérimental qui est par nature temporaire, inégal, tâtonnant. Le droit administratif français ne s'est pourtant jamais opposé à l'expérimentation juridique (CE, AG, 24 juin 1993, n° 353605, GACE, 3e éd., n° 22, p. 245 ; CE, 18 décembre 2002, Conseil national des professions de l'automobile e. a., n° 234950, Rec.) et le procédé a progressivement été utilisé davantage, jusqu'à être consacré par une disposition constitutionnelle, l'Art. 37-1, introduite par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. À cet article à portée générale s'est ajouté un dispositif spécifique introduit au 4e alinéa de l'article 72 de la Constitution par la même loi constitutionnelle, qui permet aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »*².

L'art. 72 de la Constitution dispose : *« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements*

¹ Ibid, p. 80.

² Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », *Les études du Conseil d'État*, 10 octobre 2019, p. 10.

peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Le cadre est clairement posé. Ainsi, s'agissant des RUP, il s'agit uniquement d'inscrire l'expérimentation dans le cadre de leurs compétences. Or, ces dernières n'intègrent pas les questions de sécurité, de défense et d'ordre public. Dès lors, les RUP s'inscrivent naturellement en partenaires de l'État en matière de sécurité. L'idée n'est pas de créer une concurrence malvenue en matière de compétences, mais plus de cohérence et de pertinence dans la réponse sécuritaire attendue par les citoyens qui sont de plus en plus exigeants en matière de sécurité et d'ordre public.

S'agissant de la question de l'habilitation, l'art. 73 de la Constitution est également limpide sur les limites de l'exercice pour les RUP : *« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.*

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ». Par conséquent, les RUP ne peuvent être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables, sur leurs territoires, en matière de défense, de sécurité et d'ordre publics. L'enjeu ne consiste pas à réclamer des compétences régaliennes, mais à repenser, avec les RUP, de nouvelles modalités de coopération et d'action face à la nouvelle menace. Les contraintes géographiques et les enjeux géostratégiques particuliers de l'ultrapériphérie peuvent parfaitement justifier une expérimentation mettant en avant une sorte de « coopération renforcée » entre les États membres, l'UE et les RUP.

L'art. 37-1 de la Constitution dispose : *« La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Ainsi, seul l'État peut agir en matière d'adaptation des règles applicables dans les RUP en matière de défense, de sécurité et d'ordre publics. Pourtant, la liberté donnée par le législateur, en matière d'adaptation des lois et règlements dans les RUP, est chroniquement sous-utilisée, notamment

en matière de défense, de sécurité et d'ordre publics. De telles expérimentations appelleraient un partenariat plus étroit avec les RUP. Or, l'État ne semble pas disposé à partager un certain nombre de données avec les élus locaux par crainte de la mise en lumière d'un certain nombre de dysfonctionnements. Pourtant, les services de l'État, notamment les inspections générales et la Cour des comptes, exercent régulièrement un droit de regard rigoureux sur la gestion des collectivités locales.

Le Conseil d'État précise : « *En matière de politiques publiques, on peut (...) définir l'expérimentation comme le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique. D'un point de vue lexical, le mot expérimentation désigne de façon abstraite et globale la méthode, le processus, tandis que celui d'expérience renvoie plus spécifiquement aux modalités par lesquelles, pour une mesure donnée, cette méthode est mise en œuvre. Les deux sont donc relativement proches* »¹.

Une expérimentation en matière de défense, de sécurité et d'ordre publics associant les RUP serait parfaitement justifiée eu égard aux possibilités d'adaptation de la loi dans ces territoires éloignés. Les enseignements qui pourraient en être tirés seraient de nature à éclairer d'autres modalités de gestion des crises sécuritaires qui frappent de plein fouet l'ultrapériphérie depuis plusieurs décennies ; la réussite d'une telle expérimentation pouvant être généralisée, le cas échéant, à l'ensemble du territoire national et valorisée au niveau européen.

« *Le principe de subsidiarité invite à l'expérimentation*² ». Il est partagé à la fois par la législation nationale et européenne. Le Conseil d'État rappelle que « *L'expérimentation apparaît donc aujourd'hui comme un instrument bien intégré dans notre droit positif. Le Conseil d'État en a déjà recommandé l'usage à plusieurs reprises* »³. L'absence d'usage significatif de l'expérimentation traduit une certaine méfiance à l'égard du changement et de l'adaptation et prive, de fait, l'État d'une possibilité d'anticipation et donc de souplesse face aux menaces qui, elles, changent et s'adaptent sans cesse. Un État moderne, ancré dans son

¹ Conseil d'État, op. cit., p. 13.

² BAUMARD Albéric, *L'action commune entre collectivités territoriales : La collectivité territoriale chef de file*, thèse de Droit, Université d'Angers (UA), 2012, p. 46.

³ Conseil d'État, étude annuelle 2015, L'action économique des personnes publiques, la Documentation française, proposition n° 46, pp. 187-189 ; étude annuelle 2016, Simplification et qualité du droit, la Documentation française, proposition n° 15, pp. 106- 107 ; étude annuelle 2017, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner « l'ubérisation », la Documentation française, p. 102 et proposition n° 121, p. 139.

époque et tourné vers l'avenir, devrait chercher à s'adapter en permanence au lieu de faire le dos rond en cultivant des conservatismes qui n'ont plus pied dans un monde qui évolue chaque jour avec le rythme effréné de la mutation et de l'hybridation permanente de la menace.

Un rapport de l'Assemblée nationale précise : « *une distinction peut être opérée entre les expérimentations de l'article 72, alinéa 4, qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation, en application de l'article LO 1113-5 du code général des collectivités territoriales, et les expérimentations de l'article 37-1, auxquelles cette obligation ne s'impose pas* »¹. Les expérimentations de l'art. 37-1 intéressent essentiellement les services de l'État. Il n'y a donc pas, dans ce cas d'espèce, d'appréhension particulière en matière de partage d'informations avec les exécutifs locaux, mais une confiance mutuelle et des coopérations à construire et à pérenniser.

Compte tenu de ce qui précède, les parlementaires français proposent de « *libérer la capacité d'initiative des collectivités territoriales* »² en matière d'expérimentation. Celle-ci est selon eux « *enserrée dans un carcan trop rigide pour permettre sa pleine utilisation, doit voir ses conditions de mise en œuvre assouplies, pour encourager son utilisation (...). Pour permettre une adéquation optimale des politiques publiques aux spécificités des territoires, de nouvelles possibilités encadrées de différenciation des compétences doivent également être ouvertes (...). Enfin, la prise en compte des spécificités des territoires dans les lois et règlements doit devenir une obligation constitutionnelle, et les collectivités doivent se voir reconnaître la capacité d'adapter certaines normes à leurs spécificités* »³. L'obligation constitutionnelle de la prise en compte des spécificités des territoires dans les lois et règlements serait une avancée majeure, notamment en matière de sécurité. Cela ne porterait en rien atteinte à l'unité de l'État et de la république ni atteinte aux intérêts de la nation. La procédure permettrait, au contraire, d'apporter, dans chaque région, les solutions les plus adaptées aux enjeux locaux. Ce qui est convenu d'appeler « la république décentralisée » ou « l'Europe des régions » prendrait alors un sens tout à fait nouveau dans la gestion locale des questions de sécurité et d'ordre public.

¹ CAZENEUVE Jean-René, de COURSON Charles, JERRETIE Christophe, et al., Missions Flash : L'expérimentation et la différenciation territoriale et L'autonomie financière des collectivités territoriales, Rapport n°912, Assemblée nationale, 2018, p. 12.

² Ibid., p. 18.

³ Ibidem.

La sous-utilisation de l'habilitation et de l'expérimentation soulève quelques interrogations au moment où les nouveaux enjeux sécuritaires exigent, de la part des États membres, la mise en œuvre de solutions nouvelles, des méthodes disruptives résolument plus ancrées sur le terrain. Loin de remettre en question les compétences régaliennes, les expérimentations en matière de défense, de sécurité et d'ordre publics, en lien avec les RUP, pourraient, au contraire, améliorer la réponse sécuritaire de l'État et consolider, plus globalement, la sécurité de l'UE qui ne peut être, raisonnablement, étudiée séparément de celles des États membres qui la composent.

2. Des dispositions législatives et réglementaires faiblement mobilisées

En droit français, la complexité de la mise en œuvre des expérimentations a fait l'objet de mesures de simplification par la Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Son article 6 dispose que « *La loi peut également modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation* ». Au lieu d'une procédure comportant plusieurs étapes, toute collectivité entrant dans le champ d'application de l'expérimentation pourrait décider par délibération motivée d'y participer, sous le contrôle du préfet.

Ces nouvelles dispositions permettent d'envisager de nouvelles modalités de coopération entre l'État local et les collectivités territoriales. Elles ouvrent également la possibilité de faire évoluer la loi pour tenir compte des résultats de l'expérimentation. La loi prévoit également de nouvelles issues au terme des expérimentations locales. Auparavant, l'issue était binaire : généralisation ou abandon. Ces dispositions constituent une avancée significative en droit interne pour les RUP françaises. Encore faudrait-il, s'agissant de défense, de sécurité et d'ordre publics, que l'État membre veuille s'engager avec les RUP dans une expérimentation sur ses compétences régaliennes. Ce qui est certain, c'est que les finances publiques se raréfiant, la mutualisation des moyens de toutes les autorités publiques se fera de plus en plus pressante le temps passant.

Résultat de l'intégration sans cesse plus étroite entre le droit national et le droit de l'UE, les analyses du Conseil d'État et de la Cour de cassation évoquent, notamment au sujet des expérimentations, des « *conflits de souveraineté entre l'ordre juridique national et les normes*

européennes et internationales »¹. Ces dimensions méritent d'être prises en considération. Car, précisent-ils « *nombre de décisions rendues par les Cours suprêmes ne se limitent plus aux frontières de leurs États, mais prennent une dimension internationale par les parties et les intérêts en cause, les faits débattus devant elles et les effets produits* »².

Le Conseil d'État rappelle que « *L'expérimentation n'est pas une politique publique, elle n'est qu'un outil des politiques publiques, un instrument au service de l'innovation. Plus précisément, l'expérimentation s'inscrit dans une vision de l'action publique où le choix est appuyé sur une analyse objective* »³. Le principe de réalité dans les RUP invite le législateur à prendre en compte toute la portée de l'art. 73. En effet, nous avons affaire à des territoires très éloignés du continent européen évoluant dans un contexte géopolitique et sécuritaire différent de celui de leurs métropoles de rattachement. Le principe de l'adaptation et de l'expérimentation, notamment dans le domaine de la sécurité, devrait être davantage mis en avant pour prendre en compte les réalités locales.

Le Décret n° 2017-1 845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet a organisé une expérimentation territoriale dans certains départements et régions⁴. Prévue pour une durée de deux ans, elle accorde aux préfets la faculté de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général. Ce dispositif concernait deux RUP : Mayotte et Saint-Martin. Les dérogations devaient répondre à plusieurs conditions, notamment « *être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ; ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé* ». Toutefois, les parlementaires soulignent que « *les études d'impact sont le plus souvent insuffisantes* »⁵. Elles ne permettent pas d'anticiper les adaptations nécessaires ainsi que les expérimentations utiles, notamment dans les RUP régulièrement reléguées aux ordonnances.

¹ Conseil d'État et Cour de cassation, « *L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté* ». Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18 (7 juillet 2016) : 174.

² Ibid.

³ Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », op. cit., p. 11.

⁴ Régions de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte et départements du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

⁵ CAZENEUVE Jean-René, de COURSON Charles, JERRETIE Christophe, et al., op. cit., p. 19.

En définitive, le droit français permet et organise un régime juridique particulier qui admet les dérogations, les adaptations et l'expérimentation dans les territoires d'outre-mer. Malgré les tentatives d'allègement de la procédure, la mise en œuvre des expérimentations reste complexe et sous-utilisée. Un tel cadre juridique n'exclut guère la mise en place d'un régime spécifique en matière de sécurité et de défense dans les territoires d'outre-mer français dotés d'un statut de RUP. Les seules limites fixées consistent à « *ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité* ». La transformation des RUP en avant-postes stratégiques de l'UE ne rencontrerait donc pas d'obstacles juridiques insurmontables, les lois et règlements pouvant être adaptés à la réalité de ces territoires éloignés. La question relève davantage du domaine politique que du cadre juridique.

B). Spécificités, autonomie et singularité des questions de sécurité en droit espagnol et portugais

1. Un modèle autonome de la différenciation doté de compétences sécuritaires significatives

Les spécificités, l'autonomie et la singularité des questions de sécurité en droit espagnol et portugais illustrent un modèle autonome de différenciation doté de compétences sécuritaires significatives. À l'heure actuelle, la défense européenne reste avant tout l'addition de politiques nationales indépendantes. L'étude de ces politiques permet de mieux comprendre les enjeux spécifiques de chaque État et de bâtir des complémentarités à l'échelle de l'Union. L'exploration des dispositions législatives nationales offre des pistes pour nourrir le débat européen sur l'approfondissement du projet politique de l'Union et de l'autonomie stratégique, renforçant ainsi la culture stratégique européenne.

Le modèle de gouvernance des RUP espagnoles et portugaises, en droit national, est différent de la conception française. À ce titre, il mérite d'être examiné afin d'analyser les compétences dévolues à ces collectivités en matière de sécurité. L'intégration et l'association de ces régions à la construction européenne sont sans commune mesure avec les dispositions applicables aux régions françaises.

« *La Constitution espagnole consacre son titre VIII à l'organisation territoriale de l'État, et y distingue trois chapitres énonçant respectivement les principes généraux, les règles afférentes à l'autonomie locale (Art. 140 à 142) et celles propres aux communautés autonomes (Art. 143 et s.)* »¹. Ces derniers articles pourraient être les équivalents en droit français de l'art. 74 de la Constitution. Or, les RUP françaises relèvent de l'art. 73 de la Constitution qui permet certes des adaptations législatives et réglementaires, mais dont la règle est l'application du droit commun. Cette distinction permet de nuancer le terme d'ultrapériphérie qui renvoie donc à des réalités locales très variées, notamment en droit national. Si le statut européen ne confère pas de prérogatives sécuritaires, il en va autrement du statut national. La conjugaison de ces deux statuts donne une dimension singulière à l'action des RUP espagnoles qui s'avèrent être de véritables partenaires et coproductrices de sécurité aux côtés de leur État membre et de l'UE. L'exercice de compétences en matière de sécurité civile et de sécurité intérieure contribue au renforcement de ce statut de partenaire de sécurité de l'UE. Par ailleurs, si elles doivent être protégées par leur État membre respectif, elles contribuent aussi à leur propre sécurité avec leur pouvoir de police.

En outre, la procédure d'adaptation législative est inscrite dans l'ADN du statut juridique et administratif des RUP pour permettre la prise en compte systématique de leurs singularités au sein de l'État espagnol. L'insularité est l'une de ces singularités. Elle entraîne des enjeux spécifiques de sécurité qu'il convient de prendre en compte.

En matière de sécurité, le modèle autonomiste confère des compétences clairement définies qui permettent à ces collectivités locales de contribuer directement à la sécurité civile qui est un pilier essentiel de la PSDC. L'UE est précisément en train de procéder au renforcement de ces missions civiles avec l'idée de se donner les moyens de faire face aux nouveaux enjeux stratégiques mondiaux. C'est en ce sens qu'un pacte en matière de PSDC civile a été adopté pour gérer les crises actuelles et anticiper celles à venir. La crise engendre, selon François SAINT-BONNET, le sentiment d'une « *évidente nécessité de sauvegarder l'État* »². Dans tous les régimes, c'est l'impératif de sauvegarde qui légitime les pouvoirs spéciaux (réquisitions, limitations des libertés, notamment.), conférés aux serviteurs de l'État. En France,

¹ FITTE-DUVAL Annie, « Autonomie régionale et identité politique en Espagne ». in *Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines*, Paris, Sénat, 2014, p. 102.

² SAINT-BONNET François. *L'état d'exception*. Paris, PUF, Léviathan, 2001, p. 382.

ces pouvoirs entrent, notamment, dans le cadre de l'exécution des plans VIGIPIRATE, ORSEC, des plans de défense intérieure et extérieure, ou encore du plan de mobilisation zonale. L'art. L1311-1 du Code de la défense dispose que : « *Dans chaque zone de défense et de sécurité, un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et à la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire.* »

Ce haut fonctionnaire civil détient en outre les pouvoirs nécessaires pour prescrire, en cas de rupture des communications avec le Gouvernement du fait d'une agression interne ou externe, la mise en garde prévue à l'article L. 2141-2, ainsi que les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense intérieure ou extérieure ».

L'art. R. 2211-3 du code de la défense précise que pour satisfaire aux besoins généraux de la Nation, « *Le droit de réquisition des biens et des services appartient au Premier ministre, au ministre de la Défense, au ministre de l'Intérieur, au ministre chargé de l'outre-mer et aux ministres responsables de chaque ressource, compte tenu de la priorité des besoins des armées et des priorités accordées, dans des limites déterminées et pour certaines ressources, à des besoins désignés par voie d'instructions du Premier ministre ».*

L'art. R. 2211-4 ajoute que ce « *droit de réquisition appartient également aux autorités suivantes, pour la satisfaction des besoins dont elles ont la charge : 1° Les préfets ; 2° Les officiers généraux exerçant un commandement territorial ; 3° Les hauts fonctionnaires de zones de défense et de sécurité, mentionnés à l'article L. 1311-1 ».*

Les moyens humains et matériels des RUP espagnoles sont mis au service de la sécurité commune. Ils peuvent bénéficier d'une consolidation européenne. Le Conseil a pris des dispositions particulières dans ce sens : « *le SEAE et les services de la Commission aideront les États membres à mener leurs travaux visant à étoffer et à fournir les capacités, les moyens et les compétences requis pour permettre à l'Union d'entreprendre tout l'éventail des missions PSDC civiles¹ ».* La coproduction de sécurité permet aux RUP d'occuper une place discrète,

¹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, n°14740/21, 13 décembre 2021, p. 4.

mais significative, dans la sécurité de l'UE. C'est probablement une des raisons qui peuvent expliquer leur quasi-inexistence dans les débats publics relatifs à la sécurité. Si elles font partie d'un ensemble étatique souverain, ces régions demeurent singulières dans leur volonté d'autonomie. Ce régime est, pour elles, un levier d'action pour leur sécurité et leur destin politique.

Il convient à présent d'examiner le modèle portugais pour en déceler les caractéristiques statutaires et sécuritaires.

2. Des régions portugaises autonomes dotées de statuts politiques et de leviers d'action en matière de sécurité

a). Les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie

Les fondements de l'autonomie des régions des Açores et de Madère s'appuient sur l'art. 6 de la Constitution portugaise qui dispose que : « *L'État est unitaire et respecte dans son organisation les principes de l'autonomie des pouvoirs locaux et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs, et d'organes de gouvernement qui leur sont propres* ».

« Les art. 225 à 234 de la Constitution définissent les principes applicables aux régions autonomes des Açores et de Madère. En outre, les lois organiques du 1^{er} juin 1976 et du 5 août 1980 ont approuvé respectivement les statuts des régions autonomes de Madère et des Açores. La seconde a été modifiée en 1987 puis en 1998, tandis qu'une loi de 1991 a approuvé un nouveau statut pour Madère. Celui-ci a ensuite été modifié en 1999. Les deux archipels bénéficient d'un statut particulier, d'autant plus que les autres régions, que la Constitution qualifie de régions administratives, n'ont pas encore été instituées »¹. Ces dispositions statutaires accordant une large autonomie aux régions portugaises tranchent nettement avec celles des régions françaises qui relèvent du droit commun (art. 73 Const.). Elles se rapprochent davantage de l'organisation espagnole. Les RUP portugaises sont également compétentes en

¹ Sénat, Le statut des îles européennes, Étude de législation comparée, Paris, Sénat, avril 2000.

matière de sécurité intérieure et de sécurité civile. À l'image de leurs consœurs espagnoles, elles sont, statutairement, des coproductrices de sécurité aux côtés de leur État membre et de l'UE.

b). Les dispositions de la loi statutaire de Madère en matière d'initiative législative

L'art. 85, de la loi statutaire de Madère, relatif aux relations entre l'Assemblée de la République et l'Assemblée législative régionale donne des compétences à la région en matière d'initiative législative dans les domaines suivants :

« 1 — La Région, par l'intermédiaire de l'Assemblée Législative Régionale, a le pouvoir d'exercer l'initiative législative, aux termes de l'alinéa 1er de l'article 167 de la Constitution, en soumettant à l'Assemblée de la République des projets de loi et des propositions d'amendements respectives.

2 - La Région, par l'intermédiaire de l'Assemblée Législative Régionale, a le pouvoir exclusif devant l'Assemblée de la République d'exercer l'initiative statutaire aux termes de l'article 226 de la Constitution ». Le pouvoir législatif n'est pas du ressort des RUP françaises. Étant entendu que Madère est dotée de compétences en matière de sécurité civile et de sécurité intérieure, son pouvoir législatif prend alors un sens tout particulier. La possibilité d'adapter sa législation et de disposer de leviers d'action directe en matière de sécurité lui confère, à l'image des RUP espagnoles, un statut de partenaire et de coproductrice de sécurité aux côtés de son État membre et de l'UE.

Les RUP étant des territoires européens, leur sécurité et leur défense ne peuvent être raisonnablement et totalement dissociées de la sécurité plus globale de l'UE. En outre, en l'absence de police fédérale et d'armée européenne, la sécurité de l'UE dépend de la bonne organisation des autorités locales et nationales. C'est la raison pour laquelle le Conseil a souhaité, dans le nouveau pacte en matière de PSDC civile, accompagner les États membres dans le renforcement et la consolidation de leurs moyens de sécurité civile pour faire face, ensemble, aux nouvelles crises qui se font jour sur le sol européen, comme ailleurs dans le monde.

L'art. 86 de la loi susvisée relative aux autorisations législatives dispose : *« La Région, par l'intermédiaire de l'Assemblée législative régionale, peut demander à l'Assemblée de la République de l'autoriser à légiférer sur les matières de son intérêt particulier qui ne sont pas*

réservées à la compétence des organes souverains». Ces habilitations se rapprochent sensiblement de celles visées à l’art. 73 de la Constitution française, en ce sens qu’elles se limitent strictement aux seules compétences dévolues aux RUP et à la différence près que les RUP françaises ne sont pas statutairement dotées de compétences en matière de sécurité intérieure, une notion que Marc-Antoine GRANGER définit comme étant « *la branche policière des politiques publiques sécuritaires* »¹.

c). Les dispositions de la loi statutaire des Açores en matière d’initiative législative

Léa MELONI considère que « *Si l’intégration européenne exerce une influence sur la structure territoriale et institutionnelle des États, ils demeurent libres de la déterminer* »². Ainsi, l’étude des dispositions statutaires des Açores a pour objet de mettre en lumière l’étendue des prérogatives de la région autonome en matière d’initiative législative ainsi que les matières relevant de la compétence de l’Assemblée régionale.

L’art. 31, de la Loi n° 2/2009 du 12 janvier approuvant la troisième révision du Statut politico-administratif de la Région autonome des Açores³ relatif aux compétences de l’Assemblée législative, régissant les pouvoirs de l’assemblée locale, donne aux députés la faculté de :

- « a) Présenter les avant-projets du Statut politico-administratif ;*
- b) Présenter des avant-projets de loi pour l’élection des députés à l’Assemblée législative ;*
- c) Présenter des propositions préliminaires qui respectent l’initiative législative de l’Assemblée législative ;*
- d) Présenter le projet de décret législatif régional, les règles de l’Assemblée législative et les résolutions ;*
- e) Présenter des pré-propositions pour un référendum régional ».*

¹ GRANGER Marc-Antoine. *Constitution et sécurité intérieure, essai d’une modélisation juridique*. Lextenso, 2011, p. 21.

² MELONI Léa, *L’État composé membre de l’Union européenne*, thèse de Droit, Université de Bordeaux, 2020, p. 454.

³ Diário da República n° 7/2009, série I du 2009-01-12

L'art. 38 du statut fixe les limites de la compétence législative de l'Assemblée : « *Il appartient à l'Assemblée législative d'élaborer, pour le territoire régional, les principes généraux ou les bases des régimes juridiques contenus dans la loi ou le décret-loi qui lui sont circonscrits, sauf dans les matières dont le régime est entièrement réservé aux organes souverains sont en jeu* ». L'initiative législative des Açores est réelle. Si elle est circonscrite à ses propres compétences, elle lui offre cependant une large possibilité d'adaptation législative et de transposition de la législation européenne.

L'art. 104 du statut susvisé relatif au statut des membres du Gouvernement régional donne toute la dimension de l'autonomie de la région. Il dispose que « *Le statut des membres du Gouvernement de la République est applicable aux membres du Gouvernement régional, en ce qui concerne les devoirs, responsabilités, incompatibilités, droits, privilèges et immunités, avec les adaptations nécessaires et conformément aux spécificités consacrées par le présent Statut et dans le régime d'application juridique respectif* ». De telles dispositions ne sont pas compatibles avec le statut de droit commun applicable aux exécutifs des RUP françaises. Elles permettent de mesurer l'étendue de l'autonomie des RUP portugaises et expliquent leur étroite association à la construction européenne.

L'art. 40 du statut des Açores consacre le pouvoir législatif accordé à la région en matière de transposition des actes juridiques de l'UE. Il dispose : « *L'Assemblée législative est chargée de transposer les actes juridiques de l'Union européenne sur le territoire de la Région, dans les matières de sa propre compétence législative* ». De telles dispositions relèvent de l'État en droit français, et non des acteurs infraétatiques que sont les RUP. Ce degré d'association conforte la place de partenaires européens de sécurité des Açores et de Madère et ouvre droit à un dialogue plus direct entre ces autorités régionales et Bruxelles. L'intermédiation de l'État membre est requise s'agissant des RUP françaises.

Les compétences législatives des RUP espagnoles et portugaises sont consacrées par leurs statuts politico-administratifs ainsi que par les textes fondamentaux de leurs États membres. La capacité donnée à ces RUP en matière de transposition des législations européennes les distingue nettement de leurs consœurs françaises dépourvues de telles compétences. Leurs prérogatives en matière de sécurité civile et de sécurité intérieure font d'elles des partenaires directs de l'UE en matière de sécurité civile, un pilier essentiel de la

PSDC qui est en cours de consolidation avec un nouveau pacte dédié aux missions civiles visant à permettre à l'UE d'avoir la capacité de faire face aux crises actuelles et à venir.

Ainsi, un projet visant à ériger les RUP en avant-postes de défense et de sécurité de l'UE pourrait être facilité par le cadre juridique actuel des RUP. Cependant, il nécessiterait une concertation et une association plus étroite des populations ultrapériphériques qui pourraient trouver dans une telle initiative le cadre d'une sécurité et d'une défense accrues de leurs territoires frappés par de nombreuses crises hybrides.

À présent, il convient d'analyser les dispositions européennes en matière d'adaptation et d'intégration dans le domaine de la sécurité afin de parachever le panorama du cadre juridique dans lequel pourrait prospérer un projet de transformation des RUP en avant-postes de l'UE.

II). Adaptation et intégration dans le domaine de la sécurité en droit communautaire

La question de l'adaptation et de l'intégration dans le domaine de la sécurité en droit communautaire soulève la question du recours à l'expérimentation en droit communautaire (A) et du statut des régions qui sont des acteurs consultatifs de la PSDC (B).

A). Les possibilités de recours à l'expérimentation en droit communautaire

1. Agir concrètement après le constat d'un dialogue de sourds entre l'UE et les RUP

La question de l'adaptation et de l'intégration dans le domaine de la sécurité en droit communautaire soulève la nécessité du recours à l'expérimentation, notamment pour les RUP. Les rigidités de la Commission européenne représentent un véritable défi, voire un blocage, dans l'adaptation du droit aux réalités stratégiques locales. Les RUP constituent un cadre juridique pertinent pour renforcer les futures défenses de l'Union. Cette posture actuelle

présente des risques majeurs pour la flexibilité et la réactivité de l'Union en matière de sécurité, et devrait faire l'objet d'un correctif normatif rapide.

Dans un rapport de 2013 relatif à l'art. 349 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, Serge LETCHIMY, député de la Martinique fait un constat de blocage sans appel dans le dialogue entre l'UE et les RUP s'agissant de l'interprétation de l'art. 349 et de la mise en œuvre des dérogations permises par cet article. Le parlementaire estime que ce « *qui semble dominer aujourd'hui est que ce dialogue est devenu au fil du temps, moins fécond, voire relativement stérile, chacune des parties réitérant ses arguments au fil des communications et des memoranda* »¹. En définitive, Serge LETCHIMY considère « *que les conséquences de ce dialogue sont restées assez limitées, et que les perspectives qu'il ouvre aujourd'hui restent très incertaines* »². Un tel constat est partagé par la CPRUP qui invite régulièrement la Commission à faire preuve de souplesse dans sa lecture des dispositions du traité. Malgré le soutien affiché de la France, de l'Espagne et du Portugal à une telle démarche, le *statu quo* est maintenu. La rigidité de la position de la Commission interroge et invite à de nouvelles initiatives de la part des RUP et de leurs États membres. Ce blocage n'est pas propice à la prise en compte des crises aiguës qui frappent les RUP. Il ne permet pas davantage l'anticipation face aux nouveaux enjeux stratégiques qui se présentent aux portes de ces régions éloignées.

Le Conseil d'État rappelle que « *le recours à l'expérimentation paraît peu adapté dans des domaines qui font l'objet d'une forte intégration européenne. L'expérimentation réglementaire ou législative n'est pas ou très marginalement pratiquée par l'Union européenne* »³. Le principe d'une intégration sans cesse plus étroite entre les États membres s'oppose aux dérogations et aux expérimentations. Or, l'UE est connue pour ses coopérations renforcées et sa géométrie variable. Cependant, ces mécanismes ne relèvent pas de l'UE, mais d'une coopération intergouvernementale à l'image de l'agence Frontex qui, par ailleurs, n'intervient pas dans les RUP françaises.

Dès lors, s'agissant d'une transformation des RUP en avant-postes de sécurité et de défense, une coopération renforcée peut être envisagée, étant entendu qu'il s'agit, par nature, de compétences régaliennes des États membres. Cette initiative pourrait donc s'affranchir de la

¹ LETCHIMY Serge, op. cit., p. 5.

² Ibid., p. 20.

³ Conseil d'État, op. cit., p. 33.

rigidité des traités et prospérer dans un cadre juridique plus souple tenant compte des réalités stratégiques actuelles et à venir. Cette initiative serait assurément guidée par un souci d'anticipation et de pragmatisme eu égard aux projets extrêmement concrets en cours de mise en œuvre par les BRICS, notamment la Chine avec son projet de « collier de perles » qui comporte une dimension sécurité/défense non dissimulée. Par conséquent, s'enfermer dans un dialogue de sourds reviendrait à insulter l'avenir et à capituler au moment même où les autres puissances s'arment massivement.

La guerre en Ukraine démontre à quel point l'UE a cessé d'investir dans sa défense. Malgré sa volonté de soutenir l'Ukraine, le manque chronique d'investissement dans sa base industrielle de défense l'empêche de jouer un rôle majeur aux côtés d'un pays ami. Le projet chinois appelle une attention particulière de l'UE. Les États membres disposant de RUP, plus conscients des enjeux stratégiques à l'œuvre, pourraient être à l'initiative d'une coopération ambitieuse pouvant être ouverte, dans un deuxième temps, aux autres États membres soucieux d'anticiper les crises à venir. Le monde n'est pas en paix. Il ne l'a jamais vraiment été.

L'avenir s'annonce tendu. L'UE doit se préparer à faire face à ces futures crises. Les risques pesant sur le parapluie américain, depuis de nombreuses années, devraient sonner comme une mise en garde dans les capitales européennes. L'UE est consciente du fait que le *« renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités »*¹. Mais, les États repoussent l'inévitable pour des raisons budgétaires. Une nouvelle ère d'incertitudes, peut-être même de changement de leadership mondial, s'ouvre progressivement. Après la Deuxième Guerre mondiale, la France a pu conserver son rang de grande puissance, disposer d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, grâce à l'arme nucléaire et aussi, dans une certaine mesure, grâce à ses nombreux territoires ultramarins, vestiges de son rayonnement colonial passé. Si hier les États-Unis ont pu douter de la capacité de la France à mettre en valeur ces territoires, il serait aujourd'hui risqué de démontrer, par l'inaction, que les craintes américaines étaient fondées.

¹ Protocole (n°10) sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne.

2. La PSDC : une mise en œuvre sans préjudice des compétences régaliennes

La PSDC n'est pas une politique exclusive de l'UE. Les États membres demeurent compétents en matière de sécurité et de défense. « *L'apparition et le développement de la politique étrangère et de sécurité commune se réalisent sous le strict contrôle des États* »¹. Dès lors, la voie de l'expérimentation ou de l'action en droit national pourrait constituer une alternative juridique à explorer pour permettre au législateur d'embrasser toutes les opportunités offertes par les articles relevant des constitutions nationales (art. 73 de la constitution française, art. 225 à 234 de la Constitution portugaise, art. 143 et s. de la Constitution espagnole) et de l'art. 349 TFUE. La PSDC est une politique commune mise en œuvre en cohérence avec l'art. 24 TUE qui reconnaît les États comme des acteurs majeurs de cette politique qui gardent leur pleine souveraineté sur cette question régalienne.

L'art. 24 TUE dispose : « *La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités* ». Ainsi, cette politique est mise en œuvre sans préjudice des prérogatives des États membres qui sont libres de mener, au niveau national, les politiques adaptées aux enjeux locaux et nationaux. Cette liberté d'action est compatible avec la transformation des RUP en véritables avant-postes de sécurité et de défense.

La sécurité civile, la sécurité intérieure et les forces armées déjà prépositionnées dans les RUP constituent une base de défense intéressante, mais largement sous-dimensionnée face à un conflit de haute intensité. Par ailleurs, aucune RUP n'est aujourd'hui outillée pour faire face à un conflit de moyenne intensité dans son bassin géographique. La politique dite de « rationalisation » des moyens de défense a dépouillé plusieurs territoires des quelques moyens militaires dont ils disposaient. Par ailleurs, les ruptures capacitaires se multiplient au sein du

¹ GUIORGUEFF Johann, *La politique internationale de l'Union européenne : analyse d'un instrument identitaire* », thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, p. 76.

dispositif existant. Cette situation appelle une réflexion approfondie et des mesures de remédiation progressive eu égard aux enjeux stratégiques actuels et à venir. Cependant, les RUP sont à l'image de la situation nationale. La guerre en Ukraine démontre, à nouveau, que peu d'États membres sont prêts à faire face à un conflit de haute intensité. Sur ce sujet, Alexandre MASSAUX rappelle que « *La défense reste aussi un intérêt commun d'actualité. Ce fut l'élément principal qui a justifié la création de l'OTAN : protéger l'occident face aux Soviétiques* »¹. La résurgence de la guerre, du fait de la Fédération de Russie, redonne légitimité à l'OTAN, comme alliance défensive, et revigore les dispositions de l'art. 42 TUE. La défense militaire de l'UE est assurée par l'OTAN. Cependant, si cet outil militaire est adapté pour les guerres conventionnelles, il doit résolument s'adapter aux nouvelles menaces hybrides qui n'existaient pas au moment de sa création.

L'alinéa 3 de l'art. 42 TUE dispose : « *Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune* ». Ainsi, la politique de sécurité et de défense commune demeure avant tout une politique de mutualisation des moyens des États membres. Si la France, l'Espagne et le Portugal devaient constituer une coopération renforcée visant à concrétiser, dans leurs RUP respectifs, le concept d'avant-postes stratégiques, les dividendes d'une telle initiative pourraient être versés au pot commun du renforcement de la sécurité de l'UE.

Les RUP abritent quelques capacités civiles et militaires prépositionnées à la fois pour répondre à la sécurité quotidienne desdites régions, mais également pour assurer la sécurité et la sauvegarde des intérêts des États membres et de l'UE dans leurs zones respectives de responsabilité. Il y a là des bases de travail solides qui peuvent être les fondations d'une initiative politique plus ambitieuse. Selon sa conception et sa gouvernance, un tel projet pourrait emporter l'adhésion des populations ultrapériphériques et de leurs élus.

¹ MASSAUX Alexandre, *Partenaires ou adversaires : évolution des relations entre les membres de l'OTAN et la Russie au XXIème siècle*, thèse de Sciences juridiques, Université de Toulon, 2019, p. 97.

B). Les régions : acteurs consultatifs de la PSDC

Les régions, en tant qu'acteurs consultatifs de la PSDC, jouent un rôle stratégique bien que l'Union n'ait pas encore jugé politiquement utile d'élargir son partenariat avec les RUP sur les questions de sécurité. Cela ne signifie pas pour autant que les RUP soient dépourvues de fonctions stratégiques. Leur concours effectif à la sécurité et à la défense devrait ouvrir la voie à un partenariat plus inclusif, qui reconnaît pleinement leur potentiel et leur contribution dans ces domaines cruciaux.

En soutenant l'action des États membres au niveau des régions, l'UE intervient de fait dans les RUP. Celles-ci ont des demandes extrêmement fortes en matière d'accompagnement et de renforcement de leurs capacités. Les moyens des RUP font partie des moyens nationaux pouvant être mobilisés dans le cadre d'une opération PSDC. Le renforcement récent du volet civil de la PSDC donne aux RUP, situées aux quatre coins du monde, une importance toute particulière. Le dérèglement climatique augmente la violence des phénomènes naturels. Dès lors, il convient d'aller plus loin dans le renforcement de ces moyens qui peuvent aussi être déployés dans les RUP elles-mêmes en cas de catastrophes.

Au niveau européen, la notion de sécurité intérieure a pris corps avec l'art. 71 TFUE qui a installé l'organe de coopération européenne dans ce domaine. Il dispose : « *Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article 240, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux* ». Le décloisonnement des compétences, dans le cadre européen et *a fortiori* dans un contexte de crise budgétaire, est indispensable. « *L'État s'adapte sur le plan interne en mettant en œuvre la décentralisation pour être plus proche de ses ressortissants, et sur le plan externe, en participant à la construction européenne, pour mutualiser son action* »¹. La cohérence de l'action publique invite les différents acteurs à une meilleure coordination et à une allocation des moyens qui est en rapport avec les réalités de chaque territoire. Les RUP

¹ MORTIER Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, thèse de Droit, Université d'Angers, 2011, p. 414.

sont des territoires exposés à de nombreux risques sécuritaires. Ces régions éloignées du continent, entourées par plusieurs États instables ou faillis, soumises à de nombreux risques naturels et humains, nécessitent une protection et une sécurisation dans le cadre d'un dispositif à la fois national et européen. Ces avant-postes de l'UE doivent être dotés des moyens adaptés à leur situation spécifique.

Ainsi, les RUP constituent un niveau pertinent d'intervention des politiques publiques européennes y compris en matière de sécurité. L'action européenne n'est pas autonome, mais complémentaire de celle des États membres qui ont chacun une organisation territoriale propre.

L'alinéa 2 de l'art. 24 TUE dispose que « *Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres* ». L'action européenne en matière de sécurité dépend fortement de l'implication des États membres et de la mobilisation de leurs moyens respectifs. L'UE n'étant pas un État souverain, l'action des États membres, la mobilisation de leurs moyens humains et matériels et leur mise à disposition, auprès de l'UE, conditionne la réussite des opérations mises en œuvre dans le cadre de la PSDC.

Le cadre européen est le champ de l'expression de la puissance des États membres, le lieu de la conjugaison de leurs moyens, de leurs ambitions et de leurs espérances. La configuration actuelle du monde crée la nécessité, pour les États membres, de la mutualisation de leurs ressources pour atteindre la masse critique nécessaire pour faire face à l'apparition de nouvelles puissances ou à la renaissance d'anciennes puissances. « *Les intérêts des États individuels doivent se subordonner aux intérêts d'une communauté singulièrement élargie. Le combat pour cette nouvelle conception de la pensée et du sentiment politiques se heurte aux traditions séculaires. Mais à sa victoire bénéfique se rattache la possibilité pour l'Europe d'exister* »¹. De ce fait, les RUP, éparpillées à travers le monde, constituent des intérêts majeurs pour les États membres et *ipso facto* de l'UE. Cette double appartenance des RUP constitue une chance pour elles et pour l'UE à l'heure où le monde connaît des bouleversements stratégiques significatifs et des défis sécuritaires d'une ampleur inédite.

¹ KLEIN, Etienne, *Albert Einstein, comment je vois le monde*, Paris, Flammarion, 2017, p. 119.

C'est en ce sens que l'on peut considérer que « *Dans un monde globalisé, les RUP sont des avant-postes de l'Europe appelés à participer pleinement au rôle que l'Union aspire à jouer au plan mondial. Leurs positions géographiques et géostratégiques en font de véritables frontières actives de l'UE à partir desquelles cette dernière peut lancer son action extérieure* »¹. C'est cette vision stratégique qui tarde à émerger à l'échelle européenne et qui semble priver l'UE d'un levier d'action significatif dans un monde en plein bouleversement. La difficulté qui apparaît réside dans le niveau d'ambition et dans la puissance des instruments que les États membres souhaitent se donner pour assurer la réalisation de la PSDC. « *L'ambiguïté et le manque de clarté concernant ces instruments traduisent la relative désunion qui existe entre les États européens concernant les contours que doit assumer la politique de sécurité européenne* »². S'il y avait un niveau suffisant de confiance entre les États membres, les entreprises ultrapériphériques seraient davantage mises en valeur et mieux mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre de la PSDC. Cette difficulté réside dans le fait que l'UE n'est pas un État souverain. Quant aux États membres, ils conservent leurs prérogatives en matière de sécurité et de défense. Dans ces conditions, la PSDC est forcément impactée, amoindrie dans son calibrage et dans son déploiement.

Dans ses alinéas b) et c), l'art. 196 TFUE traduit le volet « politique étrangère » de la PESC en mettant clairement en lumière l'aspect international de l'action de l'UE en matière de sécurité. Comme il le dispose, cette action vise : « *b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux ; c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile* ». Les dimensions nationales et européennes donnent aux RUP une place et une dimension singulières qui méritent d'être soulignées. Cependant, la coopération entre les États membres peine à donner à la PSDC l'épaisseur nécessaire à son rayonnement dans le monde. L'UE est attendue dans de nombreuses zones du monde. Cependant, le manque de maturité de sa politique de sécurité extérieure la rend invisible et inaudible sur plusieurs

¹ SOLBES MIRA Pedro, op. cit., p. 28.

² HATZIDIAKOS Andréas Christos, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE*, thèse de Science politique, Université de Strasbourg, 2015, p. 71.

théâtres d'opérations à travers le monde. En s'imposant, les États membres effacent l'UE là où elle devrait imprimer, pour eux, la marque de l'unité et de la détermination.

Les RUP abritent, de façon permanente, des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile. Ces forces relèvent de la compétence régaliennne d'une part et d'autre part d'une compétence partagée avec les collectivités locales s'agissant notamment de la sécurité civile. C'est ainsi qu'il convient d'examiner les prérogatives des RUP en matière de sécurité et de défense.

1. Des prérogatives statutaires limitées en matière de sécurité et de défense

Au niveau européen, les RUP et les autres régions sont représentées institutionnellement par le Comité des régions, organe consultatif de l'UE. L'alinéa 1 de l'art. 300 TFUE dispose que « *Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions, qui exercent des fonctions consultatives* ». L'alinéa 3 dispose que « *Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue* ». En droit français, le Comité des régions pourrait être apparenté au Sénat (suffrage indirect) qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Si le Comité des régions émet des avis consultatifs en matière de PSDC, le Parlement lui-même, chambre des députés européens, ne peut adopter des actes législatifs en matière de sécurité et de défense (art. 31 TUE).

Ainsi, les RUP, échelons infraétatiques, ne disposent pas de Sénat européen doté d'un pouvoir délibératif contraignant à l'image des sénats nationaux. Il y a peut-être là matière à réflexion pour l'approfondissement du projet politique de l'UE. Pour l'heure, les traités ne prévoient pas de dispositions permettant aux régions d'imposer leurs vues notamment sur les questions de sécurité et de défense.

2. Les régions : acteurs politiques en puissance

L'échelon régional n'est pas dénué d'intérêt en matière de sécurité. « *Subrepticement, le local serait (...) en passe de devenir un paramètre important de l'intégration européenne. En effet, si le local s'apparie à un échelon administratif subalterne, circonscrit par un territoire, caractérisé par sa proximité avec le citoyen, cette conception doit être dépassée* »¹. Cet espace infraétatique offre un ancrage et une emprise sur les réalités. Il permet de déployer rapidement les politiques publiques de sécurité et d'en évaluer les effets au plus près du terrain.

Les RUP, compte tenu de leur grand éloignement, offrent, par ailleurs, les avantages d'un avant-poste stratégique au cœur de nombreuses zones géographiques à forts enjeux économiques, diplomatiques et militaires. « *Le Brexit a pour effet de renforcer l'importance des outre-mer français, qui deviennent la seule porte de l'Europe sur les trois océans* »². Les RUP espagnoles et portugaises, malgré leur proximité avec le continent européen, jouent également un rôle voisin. Leur rôle et leur importance grandiront, avec le temps, sous le double effet de l'accentuation des migrations internationales et de l'intensification des crises mondiales. L'implémentation du pacte sur la migration et l'asile, qui doit entrer en vigueur dès 2026, nécessitera l'association étroite des collectivités locales pour garantir sa pleine efficacité. Une telle échéance aura un impact sur les RUP qui jouent un rôle de barrières actives de l'UE.

¹ NOUREAU Aurélie, *L'Union européenne et les collectivités locales*, thèse de Droit, Université de La Rochelle, 2011, p. 386.

² CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, op. cit., p. 24.

Conclusion du premier chapitre

Mieux arrimer les RUP au projet politique de l'UE, dans un contexte géopolitique profondément bouleversé, supposait la mise en place d'un cadre juridique propre aux RUP. Il est le fruit d'un long combat politique qui est aujourd'hui consacré par les traités. Cependant, sa mise en œuvre demeure restrictive et le dialogue entre les RUP et l'UE, sur la pleine exploitation du droit primaire, reste stérile. L'interprétation actuelle du cadre éloigne les RUP des consultations et décisions concernant la sécurité et la défense de leurs territoires et la gestion des crises dans leurs bassins géographiques respectifs, à l'heure où de grands bouleversements stratégiques se font jour. Or, la mise en place du statut de RUP répondait indéniablement à des objectifs sécuritaires implicites.

Selon les territoires, les RUP peuvent disposer de certaines prérogatives en matière d'expérimentation législative dans plusieurs domaines. Cependant, les domaines de la sécurité et de la défense, relevant des compétences régaliennes, en sont exclus, y compris dans les régions autonomes espagnoles et portugaises. En outre, le droit communautaire reste assez réfractaire aux dérogations et aux expérimentations en raison du principe d'une « union sans cesse plus étroite ». Mathilde JACQUOT développe l'idée selon laquelle « *La norme est à la fois moyen, et essence de la puissance de l'Union européenne* »¹. Les États membres ayant conservé leur pleine souveraineté, dans les traités, en matière de sécurité et de défense, la mise en œuvre de la PDSC ne peut faire l'objet d'adoption d'actes législatifs.

Dès lors, l'idée de faire des RUP des avant-postes stratégiques de l'UE à travers le monde, si elle devait être retenue et impulsée, pourrait prospérer, en dehors des traités, dans un cadre national et intergouvernemental pouvant associer la France, l'Espagne et le Portugal. L'art. 73 TFUE permet l'organisation d'une telle coopération intergouvernementale. Il dispose : « *Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* ». Les dividendes d'une telle coopération renforcée pourraient, par la suite, participer du renforcement de la sécurité et de la défense de l'UE qui est soudainement rattrapée par la guerre, par la réalité d'un

¹ JACQUOT Mathilde, *L'action multidimensionnelle de l'Union Européenne en Arctique : une contribution à l'action extérieure de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019, p. 433.

monde qui réarme et par l'apparition de nouvelles menaces hybrides auxquelles l'OTAN, cadre de la défense militaire de l'UE, semble être insuffisamment préparée.

Chapitre II – Refonder le partenariat stratégique entre les RUP et l’UE



« En travaillant ensemble et réunissant nos richesses, nous pouvons accomplir de grandes choses ».

Ronald Reagan

La création du statut de RUP avait des intérêts stratégiques sous-jacents, visant à renforcer la position de l'Union dans des zones géopolitiques clés. L'absence d'échanges sur ces intérêts, malgré leur présence concrète sur les territoires des RUP, dégrade la confiance entre l'Union et ces régions. La refondation de ce partenariat, ardemment souhaitée par les RUP, doit permettre de mieux les associer aux grandes questions concernant leur territoire et de reconnaître pleinement leur contribution effective à la sécurité de l'Union.

Pour assurer leur développement, les RUP doivent renforcer de façon significative leur présence dans leurs bassins géographiques respectifs grâce à une coopération politique et économique plus ambitieuse et plus adaptée à leurs propres besoins. Cependant, le climat de méfiance, voire de défiance, qui persiste dans leurs relations avec l’UE entrave leur influence régionale. Ces vitrines de l’Europe à travers le monde sont assombries par une volonté irrationnelle de brider leur volonté et leurs capacités économiques au moment même où des opportunités de développement extraordinaires se présentent à elles.

En effet, l’écart significatif entre les intérêts des États membres, de l’UE et des RUP perpétue des normes et législations restrictives qui freinent leur essor. De plus, les dispositifs prépositionnés dans ces territoires restent insuffisants, accentuant leur dépendance à des approvisionnements réguliers en provenance du continent. Cette relation, fondée sur un modèle dépassé, doit désormais évoluer pour s’adapter aux nouvelles réalités politiques et stratégiques. Une gestion européocentrée ne répond plus aux impératifs d’urgence, de réactivité et aux défis de déstabilisation auxquels les RUP sont confrontées.

Le moment est historique pour l'Union, qui se trouve à un tournant décisif dans sa capacité à se réinventer. Dans un contexte international marqué par l’avènement des BRICS et

la redéfinition des zones d'influence, les défis se multiplient. Les États-Unis, désormais davantage préoccupés par leurs tensions avec la Chine, réorientent résolument leur politique étrangère, tandis que l'Union voit ses espaces d'influence se réduire à vue d'œil face à une concurrence mondiale accrue. Cette situation impose à l'Union de garantir sa capacité à mobiliser des leviers géoéconomiques adaptés aux nouveaux défis internationaux.

Les RUP et les PTOM représentent des points d'appui stratégiques cruciaux pour la projection globale de l'Union. Ces territoires, parmi les rares zones anciennement colonisées demeurant sous son influence directe, car garantie par des dispositions constitutionnelles et par les traités, offrent un potentiel de déploiement stratégique essentiel. Économiquement et politiquement maltraiter ces espaces stratégiques reviendrait à compromettre durablement leur maintien dans l'Union, hypothéquant ainsi l'intégrité géostratégique et la cohésion indispensable à sa puissance. L'ère dans laquelle le monde est entré est favorable à une nouvelle vague d'indépendance. C'est le développement et l'égalité réelle, et non le contraire, qui favorisera le maintien de ces territoires dans la zone d'influence de l'Union.

L'exercice de refondation du partenariat UE/RUP s'inscrit dans le cadre plus large du défi de la création d'une autonomie stratégique européenne. Pour se déployer efficacement sur la scène internationale, l'Union doit impérativement repenser en profondeur ses relations avec les outre-mer et instaurer des mécanismes de coopération fondés sur la confiance et le respect mutuel. La consolidation de cette voie renforcera ses capacités de projection et permettra de répondre aux nouvelles mutations de l'ordre mondial. Par ailleurs, il est urgent de mettre fin à la politique d'invisibilisation des outre-mer dans le renforcement de la sécurité de l'Union, une approche à la fois contreproductive et source de tensions et de défiance inutiles. Une révision globale et ambitieuse de ces partenariats apparaît comme une condition sine qua non pour assurer la stabilité future de l'Union et pour préparer l'avènement d'une Europe véritablement autonome et équilibrée dans ses relations internationales.

La refonte de ce cadre de coopération entre UE/RUP nécessite une analyse approfondie des motivations qui sous-tendent la restructuration du projet politique et stratégique de l'Union (section 1), afin d'agir avec plus d'efficacité, de flexibilité et d'anticipation dans un monde en constante évolution et soumis à de multiples bouleversements. Par ailleurs, face à l'urgence accrue par l'intensification des phénomènes climatiques et sismiques, il est essentiel que ce partenariat repensé intègre des mécanismes de gestion de crise plus inclusifs et réactifs (section

2). Enfin, les mutations stratégiques des relations internationales appellent les gouvernants à mieux valoriser le positionnement géostratégique des RUP (section 3), dans une démarche visant à renforcer l'adaptabilité et l'envergure mondiale de la réponse européenne aux crises et défis communs.

Section 1 : Les motivations de la refondation du projet politique et stratégique

Traiter de la refonte de la coopération entre l'UE et les RUP ne constitue en rien un éloignement du sujet central qu'est la sécurité de l'Union. Bien au contraire, la sécurité repose avant tout sur la confiance mutuelle entre citoyens et gouvernants. Lorsqu'un fossé se creuse entre les populations et les institutions, un « sentiment d'insécurité » émerge, affaiblissant le contrat social et alimentant la défiance à l'égard des structures politiques et administratives¹.

Dans le contexte actuel, marqué par une montée fulgurante des incertitudes géopolitiques et des tensions sociales, la question de la coopération entre l'UE et ses territoires ultramarins doit être appréhendée sous l'angle de la stabilité et de la sécurité. Les RUP, de par leur positionnement stratégique dans différentes zones du globe, de l'Atlantique à l'océan Indien en passant par les Caraïbes, jouent un rôle clé dans la politique de sécurité et de défense européenne. Leur intégration dans les dispositifs européens de coopération doit donc être renforcée afin de prévenir les fractures institutionnelles et sociétales qui fragilisent la cohésion interne et la position de l'Europe sur la scène internationale².

C'est pourquoi il est essentiel d'examiner les fondements de cette coopération pour identifier à la fois ses risques et ses opportunités. D'une part, l'absence de dispositifs adaptés aux réalités locales des RUP peut engendrer un sentiment d'abandon et une perte de confiance dans les institutions européennes. D'autre part, une meilleure articulation entre les politiques européennes et les besoins spécifiques des territoires ultrapériphériques permettrait de créer une dynamique gagnant-gagnant, où les RUP deviendraient des relais d'influence et de stabilité pour l'UE dans le monde.

L'objectif ultime est d'étayer l'idée qu'une coopération fondée sur la confiance et sur des intérêts communs renforcerait non seulement la résilience interne de l'UE et de ses territoires, mais lui permettrait également de peser davantage dans les affaires internationales. Une telle approche passe par une réévaluation des dispositifs d'aide et de gouvernance en faveur des RUP, tout en veillant à ce que les décisions politiques européennes soient perçues comme légitimes et bénéfiques par les populations ultramarines.

¹ ROSANVALLON, Pierre. La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité. Paris : Seuil, 2008.

² ZILLER, Jacques, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : entre intégration et différenciation juridique, Revue du droit de l'Union européenne, n°4, pp. 775-798, 2018.

En somme, la refonte de la coopération entre l'UE et les RUP ne doit pas être considérée comme une question purement technique ou économique, mais bien comme un impératif stratégique ayant des répercussions sur la stabilité, la sécurité et l'influence européenne à l'échelle mondiale.

Si les RUP ont besoin de l'UE, l'UE a tout autant besoin des RUP dans la phase d'instabilité stratégique qui s'est ouverte avec la guerre en Ukraine sur fond de tensions sino-américaines pour le leadership mondial. La complémentarité entre le continent et l'ultrapériphérie est à la fois évidente et nécessaire. Outre sa dimension économique et politique, elle recèle des enjeux stratégiques majeurs qui doivent être préservés pour la sécurité de l'UE. Cependant, le déséquilibre qui caractérise les relations entre ces deux univers est manifeste. Les appels répétés de la CPRUP pour le rééquilibrage de ces relations méritent d'être entendus.

Aux frustrations économiques des RUP ne peuvent s'ajouter les humiliations politiques, nées du mépris et de l'indifférence, sans que cela n'engendre des défis politiques insolubles. Cette relation a besoin d'écoute, d'apaisement et de perspectives viables. La nécessité d'une refondation du partenariat stratégique entre les RUP et l'UE est une entreprise ambitieuse qui suppose d'abord de construire une véritable communauté de destin (A) pour peser davantage dans le monde avec les RUP (B) qui demandent à être consolidées dans leurs positions géostratégiques.

A. Construire une véritable communauté de destin

1. Pour se prémunir d'un risque de rupture irrémédiable avec l'ultrapériphérie

Les liens qui unissent les RUP et leurs métropoles sont solides. Mais, ils pourraient être renforcés eu égard à la deuxième vague de « *décolonisation* » qui semble se jouer dans le monde, notamment dans les anciennes colonies françaises. Une première vague d'indépendance a déjà eu lieu, dans ces anciennes colonies, au milieu du vingtième siècle. Une nouvelle vague d'émancipation est en train de balayer plusieurs décennies de coopération post-décolonisation jugées déséquilibrées aux yeux des pays africains.

Les territoires ultramarins ont toujours constitué un levier stratégique majeur pour la défense de l'Europe. Historiquement, leurs contributions ont permis de renforcer la capacité d'intervention des États membres, en apportant à la fois des moyens humains et logistiques essentiels. Ce rôle, illustré par des engagements militaires et des infrastructures dédiées, s'inscrit dans une tradition qui se perpétue et se réinvente au gré des enjeux contemporains.

Pendant la Première Guerre mondiale, environ 200 000 soldats issus des outre-mer, dont une grande partie des tirailleurs sénégalais, se sont mobilisés pour soutenir l'effort de guerre, malgré un coût humain élevé avec près de 30 000 morts. Ces contributions qui comprennent également les troupes provenant des Antilles, de La Réunion, de la Guyane, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, témoignent de la profondeur de l'engagement des colonies dans le conflit.

La Seconde Guerre mondiale a également vu une mobilisation encore plus conséquente, avec environ 600 000 hommes recrutés dans les territoires d'outre-mer, intégrant tant les forces françaises libres que les armées coloniales et alliées. La grande diversité des contingents, antillais, réunionnais, guyanais, polynésiens, calédoniens, ainsi que des contingents malgaches et comoriens, et le sacrifice d'environ 100 000 soldats soulignent l'importance de ces territoires dans la défense des intérêts nationaux et européens.

Pendant la Guerre d'Indochine, la Guerre d'Algérie, les conflits en Afrique et les opérations au Moyen-Orient, les territoires ultramarins ont constitué une source essentielle de renforts pour l'armée française. Des tirailleurs sénégalais, ainsi que des soldats issus des Antilles, de La Réunion, de Guyane, de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie ont combattu dans ces différents contextes, participant activement tant aux opérations de soutien qu'aux combats directs. Ces militaires ultramarins ont ainsi marqué l'histoire militaire française dans des contextes variés, de la résistance contre les forces vietminh aux grandes mobilisations d'Algérie.

En Espagne, les territoires ultramarins, notamment les Canaries, et, par extension, les Açores dans une vision plus large de la présence ibérique outre-mer, ont marqué l'histoire militaire du pays depuis la Première Guerre mondiale. Durant la Guerre civile (1936-1939), on estime que près de 10 000 à 15 000 volontaires originaires de ces îles ont combattu avec une détermination exemplaire, apportant non seulement leur force de frappe humaine, mais aussi un soutien logistique essentiel. Leur engagement a contribué à redéfinir les enjeux nationaux, illustrant la capacité de ces territoires à transformer leur identité insulaire en une force décisive sur le plan militaire.

Du côté du Portugal, les soldats madériens ont joué un rôle tout aussi impactant lors des guerres coloniales (1961-1974). Environ 2 000 à 3 000 combattants, soit 1 à 2 % des effectifs mobilisés, ont été déployés dans des environnements hostiles, renforçant les opérations portugaises en Afrique et dans l'Atlantique. Cette contribution, bien que chiffrée de manière modeste, a constitué un atout stratégique majeur, attestant de l'engagement et de la résilience des populations ultramarines dans la défense des intérêts nationaux.

Au-delà de leur engagement sur le terrain, les territoires d'outre-mer représentent des atouts géostratégiques majeurs. En effet, les bases militaires, les centres de télémesures, les zones d'entraînement et les infrastructures logistiques établies dans ces territoires jouent un rôle déterminant dans la projection de puissance et la sécurisation des zones d'intervention rapide, notamment en Asie, en Océanie et en Afrique. Ces contributions combinées illustrent comment l'engagement historique et stratégique des outre-mer continue d'influencer la défense nationale et européenne.

Aujourd'hui, face à la montée des tensions en Asie-Pacifique et en Afrique, la France se voit contrainte de repenser le rôle de ses outre-mer. Les bases militaires et sites d'entraînement établis en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ou à La Réunion offrent des zones d'intervention rapide indispensables pour la projection de puissance. Cette double dimension historique et géostratégique illustre l'évolution d'un engagement militaire transformé en un atout majeur pour la sécurité régionale et mondiale.

La reconnaissance de tous ces sacrifices est récente et tardive. L'invisibilisation de cet engagement ultramarin pour les États membres et l'Europe est une véritable blessure de guerre supplémentaire. Elle tarde à cicatriser tant les outre-mer, passées sous silence dans les débats stratégiques, sont injustement assignées au rôle d'assistées, de dépendantes.

Ainsi, un fort sentiment d'abandon et de relégation gagne progressivement l'ultrapériphérie. Il se propage de façon insidieuse, mais résolue, dans l'ensemble des régions. Hier, au sein de l'ONU, la France était plus forte, car assurée d'avoir derrière elle de nombreux pays africains. Or, l'actualité française en Afrique est venue renforcer le sentiment d'une perte d'influence de la France et un rejet de son projet politique par certains pays africains qui manifestent leur souhait de rejoindre les BRICS. Cette situation n'est pas sans conséquence sur les RUP qui furent, elles aussi, d'anciennes colonies européennes. C'est l'adhésion aux projets politiques des États membres et de l'UE qui est ainsi menacée. De ce point de vue, le processus d'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie peut être considéré comme une alerte, même s'il s'agit ici d'un PTOM. Cependant, certaines RUP, comme La Réunion avec son mouvement pour l'indépendance de La Réunion (MIR, 1964-1991), son LPLP (*L'organizacion Popilèr po libèr nout Pèi*) et Mayotte avec le mouvement dit des « Serrez-la - main » procomoriens ont connu ou connaissent un activisme indépendantiste latent qu'il convient de prendre en considération. Dès lors, les RUP qualifiées « *d'avant-postes* » de l'UE mériteraient une attention politique particulière. La plus grande défense d'un pays c'est d'abord l'adhésion du peuple au projet politique et le sentiment de partager un destin commun. Le sentiment de délaissement et de déclassement est le pire poison de l'unité nationale. Malheureusement, ce poison se répand dans l'ultrapériphérie sans réelle prise de conscience des États membres et de l'UE qui sont trop occupés à regarder le flanc est de l'Europe alors que les BRICS se livrent à des ingérences ouvertement assumées dans les RUP et les PTOM.

Les critiques d'abandon et de relégation des RUP sont largement partagées dans les RUP françaises. *« Le meilleur moyen de désarçonner ces critiques est une plus grande implication de notre pays dans ces territoires, par le déploiement de moyens militaires qui non seulement lui donneront la possibilité d'intervenir rapidement en cas de crise mettant en cause sa souveraineté, mais lui permettront, par le symbole qu'ils représentent, de démentir le sentiment d'abandon qui, parfois, atteint les populations locales »*¹. Cependant, les difficultés budgétaires des États membres compliquent cette reconquête des opinions publiques des RUP par des politiques d'investissement à la hauteur des enjeux. Tous les périls se terrent dans cette incapacité matérielle, et peut-être psychologique, à traiter l'ultrapériphérie sur le même pied d'égalité que le centre de l'UE.

La maîtrise, à long terme, de ces territoires éloignés ne saurait résider dans le maintien de situations inégalitaires visant à maintenir une dépendance économique structurelle vis-à-vis des métropoles. Elle doit résider, au contraire, dans la construction d'une véritable communauté de destin et de confiance. La méfiance qui empoisonne les relations entre les RUP et leurs États membres est néfaste au rayonnement de l'UE et à sa sécurité future.

La « deuxième décolonisation » africaine doit éclairer ce débat et renforcer l'intégration des RUP dans le projet européen. Les évolutions géopolitiques en Afrique, avec le réveil de puissances régionales et la redéfinition des alliances, exposent des enjeux stratégiques majeurs pour l'Union. Ignorer ces périls pourrait avoir des conséquences néfastes sur la stabilité et la sécurité des territoires d'outre-mer, qui se trouvent au cœur de ces dynamiques mondiales. Le réveil stratégique de l'Union doit commencer par une prise de conscience de la fragilité de ses liens avec ces régions, de leur vulnérabilité face aux mutations internationales. Cette prise de conscience doit déboucher sur la refondation de la relation stratégique avec ces territoires, en les associant davantage aux décisions cruciales et en valorisant leur rôle essentiel dans la sécurité et la défense de l'Union.

Ainsi, les sénateurs français constatent, par eux-mêmes, que les ZEE des outre-mer ne sont pas mises en valeur (rapport n° 430, 2014) et par conséquent ne fournissent pas aux RUP concernées les ressources dont elles ont besoin pour assurer leur développement endogène. Une telle situation engendre des tensions régulières en outre-mer. Elles mériteraient une attention

¹ CHENEVARD Yannick, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2023, n° 273, TOME V, 19 octobre 2022, p. 88.

particulière. Force est de constater que la Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique n'a pas produit les résultats escomptés. Les frustrations grandissent et demeurent sans véritables réponses politiques adaptées. Ce terreau de la discorde doit être traité en profondeur pour arrêter la propagation du sentiment d'abandon qui assaille ces territoires.

Le départ progressif, et à contrecœur, des troupes françaises présentes dans les bases militaires en Afrique résulte du fait que pendant des décennies la France a considéré ces territoires comme sa zone naturelle et historique d'influence sans investir réellement dans une nouvelle relation politique et économique avec ces pays devenus indépendants. La Russie et la Chine profitent des déboires de la France et étendent leur influence dans cette partie du monde qui dispose de ressources indispensables à la sécurité de l'UE. Le cas calédonien, avec son nickel majoritairement exporté¹, appelle une analyse politique et sécuritaire circonstanciée. Si ce territoire n'est pas une RUP, entrant dans le champ de la présente étude, il permet cependant de nourrir le débat sur l'ultrapériphérie, car les enjeux indopacifiques sont devenus majeurs dans les relations internationales.

Un tel climat constitue, à long terme, un risque majeur de dislocation de l'ultrapériphérie. Il nourrit des scénarios inquiétants pour la sécurité de l'UE. Des tensions dans les RUP ont des répercussions locales, régionales et internationales. L'art. 2 du Traité de Lisbonne dispose : « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice* ». On ne peut que difficilement atteindre un tel idéal devant les crises sociales, l'immigration massive et le chômage massif qui frappent ces régions. Pourtant l'art. 1bis du même Traité dispose que « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

¹ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et Richard TUHEIAVA, Zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines : le moment de vérité, n° 430, Sénat, 9 avril 2014, p. 40.

2. Les occasions manquées pour engager la nécessaire refondation partenariale

L'Union a, à plusieurs reprises, failli à ses engagements vis-à-vis des RUP en matière de refondation du partenariat qui les unit. Avec le temps, les frustrations économiques et sécuritaires des RUP n'ont cessé de croître, alimentées par un manque de considération et de dialogue. Cette négligence a entraîné un durcissement de leur position, légitimement motivé par la perception d'une Union distante et indifférente à leurs enjeux spécifiques.

La sécurité de l'UE et la sécurité des RUP s'entremêlent puisque les autorités européennes assignent aux RUP le statut « *d'avant-postes* » de l'UE. Si hier une telle affirmation pouvait relever d'une simple stratégie de communication, elle se révèle, aujourd'hui, comme étant un projet à concrétiser dans un monde en plein bouleversement stratégique.

Les enjeux indopacifiques feront l'objet de plus amples développements dans les prochains chapitres. Cependant, un propos liminaire sur ce sujet hautement stratégique permet d'emblée de mettre en lumière les occasions manquées pour la refondation des relations entre l'UE et les RUP. En effet, la zone indopacifique cristallise les tensions sino-américaines. De telles tensions étaient une occasion inédite de refonder la relation entre l'UE et les RUP. Or, les premiers pas des États membres et de l'UE dans cette zone semblent faire peu de cas des RUP (Mayotte et La Réunion) positionnées dans cette région.

Dans la zone Indopacifique se trouvent trois puissances économiques comme la Chine, l'Inde et le Japon ainsi qu'un acteur majeur comme l'Australie. Cet espace polarise de nombreuses tensions et recèle des enjeux significatifs en matière de sécurité internationale. Face aux enjeux inédits de cette région, devenue l'épicentre des tensions entre la Chine et les États-Unis, la France et l'UE, qui ont à la fois des intérêts vitaux et un intérêt à agir dans cette partie du monde, tentent de s'organiser. C'est ainsi que la France s'est dotée d'une stratégie pour l'Indopacifique et l'UE d'une stratégie pour la coopération dans la région Indopacifique. Ces deux stratégies font l'impasse sur les collectivités locales. Leur association à la mise en œuvre de ces documents est somme toute très marginale. Au-delà des communications sans cesse plus ambitieuses, le déséquilibre des relations UE/RUP est flagrant. La gestion européocentrée des

relations extérieures se prive de l'expérience éprouvée de la coopération territoriale des RUP dans leurs bassins géographiques respectifs.

Enfin conscientes des enjeux qui pèsent sur leur propre sécurité, la France et l'UE sont aujourd'hui au cœur de plusieurs projets de sécurité dans la zone. Outre la liberté de navigation garantie par la Convention de Montego Bay, les RUP ainsi que PTOM, associés à l'UE, constituent le fondement essentiel de la légitimité de la France et de l'UE à agir dans cette zone stratégique. Cependant, entre le leader du « monde libre » et son principal challenger, le chemin reste étroit pour l'implémentation d'une politique européenne. Une des faiblesses majeures de cette politique européenne est la marginalisation des RUP et des PTOM de la région. Cependant, ni prise de conscience ni réajustement politique ne figurent au menu des priorités politiques de l'UE de la région. Le cas indopacifique est la preuve éclatante du déséquilibre qui pèse dans les relations entre l'UE et les RUP. L'UE appartient à tous ses États membres et n'appartient, manifestement, à aucun d'entre eux, en particulier. C'est cela sa plus grande faiblesse dans la bataille du leadership mondial qui se joue dans le monde et, en particulier, dans la zone Indopacifique.

Pendant ce temps, la perte de vitesse des Européens semble se poursuivre dans la région. En effet, le 18 août 2023, les États-Unis, la Corée du Sud et le Japon, réunis en sommet à Camp David (Maryland, USA), ont acté le renforcement de leur coopération de défense tripartite qui a tous les traits d'une « *OTAN pour le Pacifique* »¹, même si l'ambition n'est pas assumée comme telle. Cependant, la Chine n'a pas manqué de critiquer vivement cette initiative. L'absence de l'UE à un tel événement a été remarquée. Or, Mayotte et La Réunion sont pourtant situées dans la zone indopacifique. Après la crise des sous-marins australiens en 2021 ayant conduit à l'annulation d'un contrat de livraison de 12 sous-marins de 35 milliards d'euros par le français Naval group au profit de l'alliance AUKUS², l'annonce de la nouvelle « *OTAN pour le Pacifique* » confirme l'intérêt décroissant des États-Unis pour le continent européen et la marginalisation de l'UE dans la bataille de l'Indopacifique. Ce sont les États-Unis qui sortent renforcés de cette séquence des sous-marins en fournissant à l'Australie huit sous-marins

¹ Franceinfo avec AFP, Les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud annoncent le renforcement de leur coopération militaire, 18 août 2023.

² AUKUS (Australia, United Kingdom, United States) : accord de coopération militaire tripartite ayant pour objectif de contrer l'expansion de la Chine dans la zone indopacifique.

nucléaires d'attaque au détriment de la France. C'est l'industrie européenne de défense dans son ensemble qui en sort affaiblie.

Dans cette région indopacifique, les RUP présentent « *des atouts et des potentialités pour leur développement et celui de leurs États respectifs, ainsi que pour l'Union européenne à qui leurs régions apportent des facteurs de croissance, de rayonnement, et de crédibilité dans sa politique extérieure grâce à leur position géographique stratégique et dans la compétitivité économique mondiale* »¹. Toutefois, ces atouts, en dehors de quelques incantations et de vœux pieux, ne semblent pas être réellement mis en valeur au profit d'une Europe forte dans le monde. C'est le constat du rapport sénatorial précité². Les RUP semblent n'être que des « *faire-valoir* » diplomatiques ou encore une grande « *réserve de symboles* »³ de puissance et de rayonnement.

Les RUP se sentent parfois abandonnées par leurs États membres et par l'UE. Ainsi, le président de la République E. MACRON a indiqué : « *je crois très profondément que nous devons ré-ancrer régionalement à plusieurs échelles dans le grand bassin et le voisinage nos territoires ultramarins. Deux grands bassins sont concernés, les Amériques et l'Indopacifique, et plusieurs voisinages, Caraïbes, Amérique du Sud, océan Indien, Océanie... Sur chacun, il nous faut construire une stratégie. C'est ce que j'ai commencé à décliner avec la stratégie Indopacifique qui, de La Réunion à la Polynésie française, en passant par Wallis et la Nouvelle-Calédonie, nous permet d'avoir avec Mayotte une vraie stratégie sur l'océan Indien, le Pacifique, de revendiquer le fait que nous avons près d'un million et demi de concitoyens dans cette région du globe, ce que tout le monde ignore. 8.000 militaires, des filières économiques d'excellence et une présence stratégique unique pour assurer la circulation maritime, c'est ça la réalité* »⁴. La liberté de circulation et la sécurité des approvisionnements de l'UE constituent un enjeu majeur de sa politique maritime. Les RUP se révèlent être des éléments déterminants de cette action.

Cependant, cette stratégie demeure purement étatique et sous-estime les collectivités locales. Cela constitue certainement son principal handicap. Sans dépassement des rigidités de la dichotomie entre compétences régaliennes et compétences locales, les chances de succès des

¹ Communication de la Commission européenne, Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Strasbourg, le 24 octobre 2017 COM (2017) 623 final, p. 19.

² LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., op. cit.

³ BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE Madeleine, op. cit., p. 165.

⁴ Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des outre-mer, op. cit.

stratégies européennes seront limitées. Ainsi, ces stratégies de bassin pourraient associer les RUP dans ces bassins pour amplifier leurs portées et leurs puissances. La sécurité de l'UE se joue aussi dans ces théâtres ultrapériphériques face aux ambitions chinoises et américaines qui demandent la mobilisation de l'ensemble des leviers géoéconomiques européens.

*« Face à ces enjeux, si la diplomatie relève de l'État, l'action extérieure doit mieux impliquer les territoires eux-mêmes et leurs représentants. Les collectivités ultramarines sont des interlocuteurs naturels de leurs voisins, avec qui les territoires partagent souvent une histoire, un présent et des défis communs pour l'avenir. Elles peuvent également être les démultiplicateurs de l'influence française »¹. Au-delà de la France, c'est la stratégie européenne pour l'Indopacifique et la Caraïbe qui mérite d'être plus inclusive pour être plus persuasive. La sécurité ne se gagne pas uniquement avec les seuls moyens des armées (*state based community*²). Pour lutter contre les menaces hybrides, l'association de tous les acteurs est indispensable. L'entêtement idéologique consistant à reléguer, au second plan, les représentants des territoires d'outre-mer, dans la bataille Indopacifique qui fait rage, pourrait être particulièrement préjudiciable à la France et l'UE. C'est l'union de l'Europe et des RUP qui permettra de peser davantage dans le monde.*

B. Pour que l'Europe pèse davantage dans le monde avec les RUP

1. Réformer l'esprit des dispositions européennes

Aborder la question de la refonte de la coopération entre l'UE et les RUP c'est traiter la question de la sécurité de l'Union. Car, cela revient à étayer l'idée qu'une coopération basée sur la confiance et la défense d'intérêts communs peut permettre à l'ensemble européen de peser davantage sur le monde. Au-delà des cadres juridiques nationaux et européens, c'est bien de l'esprit des lois dont il est question. C'est la raison pour laquelle entendre les arguments des territoires ultrapériphériques pour mieux les confronter aux réalités stratégiques est un exercice

¹ Premier ministre, Comité interministériel des outre-mer, Gouvernemental 18 juillet 2023, p. 46.

² BAL Lider, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, thèse de Droit international, Université de Strasbourg, 2012, p. 628.

qui s'impose à quiconque s'intéresse à la sécurité de l'Union. Ancrés dans l'ensemble des bassins géographiques de la planète, ces territoires éloignés recèlent d'énormes potentialités et font face à des défis colossaux, dont l'invisibilisation de leur concours à la sécurité de l'Union.

Pour toutes ces raisons, la Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (CPRUP) appelle à une refonte profonde de ses relations avec l'UE. Dans un contexte géopolitique incertain marqué par des crises successives, qu'il s'agisse des tensions internationales, des défis migratoires ou encore des mutations économiques, l'affaiblissement de l'archipel européen constituerait une défaite politique majeure. Un tel recul risquerait d'être perçu, en outre-mer et à l'international, comme un désengagement intolérable vis-à-vis des territoires ultramarins et, plus largement, comme une remise en cause du projet politique européen. En conservant des territoires après la décolonisation, les États membres se sont engagés à les intégrer dans leur communauté de destin. Ce travail est plus ou moins avancé selon les régions et selon les États membres. À l'intérieur d'un même État membre, le niveau de développement entre régions ultrapériphériques peut être particulièrement important. Ces décalages créent tensions et divergences et vident de son sens l'idée d'une union sans cesse plus étroite. L'Union devrait gommer progressivement et résolument les différences de niveau de vie entre les régions les plus avancées et les régions les plus défavorisées. Les dispositions constitutionnelles nationales et européennes devaient former une base juridique suffisante et appropriée pour mener à bien ce travail. Or, la pratique démontre que l'esprit des textes est souvent dévoyé, d'où l'ardente nécessité de refonder ces dispositions pour rénover la coopération entre l'ultrapériphérie et Bruxelles. Sans cela, il sera difficile à l'UE de rayonner, de peser sans les RUP qui lui apportent sa dimension planétaire. Le fait de prendre appui sur les RUP pour rayonner seule, sans réelle association des collectivités et des peuples ultramarins, est une entreprise payante à court terme, mais hasardeuse à long terme.

L'Europe s'est historiquement construite à travers les crises, se renforçant à chaque défi, comme le souligne Andrew MORAVCSIK¹. Toutefois, il ne suffit plus aujourd'hui de réagir aux crises ; il est temps pour l'Union d'approfondir progressivement son projet politique, de le rendre plus inclusif et accessible à tous ses citoyens. Cela implique une démocratisation accrue des décisions, un rapprochement tangible des institutions européennes avec les territoires éloignés et une simplification bureaucratique pour éviter l'exclusion de certains citoyens, en

¹ MORAVCSIK, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

particulier ceux des RUP. L'idée n'est pas de financer le développement de territoires éloignés, mais de construire les défenses futures de l'Union. Le citoyen européen est loin d'imaginer que sa sécurité se joue, chaque jour, à l'autre bout de la planète. L'interconnexion des espaces, des économies et des destins des peuples rend l'ensemble des nations interdépendantes. Les accords et les conventions économiques, diplomatiques et stratégiques signés avec des pays tiers, des organisations régionales et internationales lient les destins nationaux avec ceux d'autres puissances étrangères. Si de tels accords sont créateurs de coopération et de paix, leur mise en œuvre peut également entraîner des tensions qui peuvent aboutir à des conflits pouvant menacer la stabilité et la sécurité des RUP et de l'ensemble des États membres. Il en est ainsi que l'OTAN qui était indiscutablement l'espace de la sécurité de l'Union. Aujourd'hui, ce traité est devenu source d'ambiguïté stratégique, de doute et d'instabilité pour l'Union.

On peut également citer le cas de la COI, organisation sous-régionale de l'océan Indien, financée par la France et l'UE. Son périmètre intègre La Réunion et exclut Mayotte, sous la pression de l'Union des Comores, provoquant de vives tensions diplomatiques qui se propagent régulièrement jusqu'à l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans ces RUP de l'océan Indien (Mayotte, La Réunion) se joue une partie de la sécurité alimentaire européenne (ZEE) et une grande partie des intérêts européens dans l'espace Indopacifique, l'espace qui cristallise les tensions sino-américaines. C'est l'union réel des destins de l'UE et des RUP qui permettra à l'ensemble de peser davantage sur le monde. La prise de conscience de cet élément est une des clés de la réussite de la PSDC.

Les RUP sont des territoires aux défis multiples. Bien que pleinement européens, elles font face à des barrières multiples. La première est une barrière physique et géographique, qui renforce leur isolement et rend l'accès aux services européens plus complexe. Ensuite, une barrière économique et commerciale pèse sur ces territoires, en raison des surcoûts logistiques, de l'absence de continuité territoriale et de la dépendance accrue vis-à-vis des importations qui ne favorisent pas le développement d'une véritable économie locale connectée à sa région géographique. Cet aspect met en lumière la méfiance latente qui gangrène les relations entre l'UE et les RUP. Croire que l'intégration régionale, le développement et le rayonnement économique conduiront systématiquement à des velléités d'autonomie, voire d'indépendance, est un procès d'intention inacceptable. Enfin, une barrière administrative et juridique se dresse devant les Ultramarins, en raison des nombreuses dérogations et adaptations injustifiées des politiques publiques pour tenir compte des « spécificités locales ». Peser davantage sur le

monde, c'est peser ensemble. La politique de l'exclusion et de la marginalisation des RUP, actrices de la sécurité de l'UE, est néfaste. Elle donne l'impression de mettre en scène des territoires qui ne sont réduits qu'à leur rôle d'appoints stratégiques face à des États membres puissants qui font peu de cas de leurs points de vue et de leur avenir. Faire le choix de l'unité est sans doute un meilleur investissement pour l'avenir.

Si l'art. 349 TFUE reconnaît la nécessité d'adaptations spécifiques pour les RUP, ces dernières se retrouvent souvent enfermées dans des dérogations qui deviennent un véritable couteau à double tranchant. D'un côté, ces mesures visent à compenser les handicaps structurels des RUP ; de l'autre, elles peuvent mener à une marginalisation institutionnelle et à une application différenciée des droits européens dans les RUP. Comme le souligne Luís CANGUEIRO¹, ces régimes spécifiques, bien qu'institués pour soutenir ces territoires, risquent parfois de les enfermer dans une dépendance et une exclusion juridique au sein même de l'Union. Or, l'esprit des lois, tel que compris par les Ultramarins, consiste à disposer d'outils juridiques permettant d'améliorer la situation de leurs territoires.

Ainsi, pour peser davantage avec les RUP sur le monde, il devient impératif de refonder l'esprit des dispositifs législatifs applicables aux RUP pour éviter les dérogations abusives, qui, sous couvert d'adaptabilité, finissent par creuser un fossé entre ces territoires et l'Europe continentale. Il est également essentiel de renforcer les mécanismes d'intégration économique et sociale, en adaptant les fonds européens (FEDER, FSE+) aux réalités locales tout en garantissant un cadre compétitif juste. En reconnaissant la complexité des règles d'utilisations des financements européens, le législateur ne devrait pas s'arrêter en si bon chemin. Une réforme de ces règles est indispensable pour les RUP et pour l'ensemble des régions qui dépensent bien trop d'énergie et de ressources pour bénéficier de ces fonds. Par ailleurs, un dialogue renforcé entre les RUP et les institutions européennes doit être instauré, en assurant une meilleure représentation de ces territoires au sein des instances décisionnelles telles que le Comité des Régions et le Parlement européen.

Le rapprochement entre l'ultrapériphérie et les capitales européennes constitue un impératif stratégique majeur pour l'Union. Ces territoires, bien que physiquement éloignés du

¹ CANGUEIRO, Luís (2020). Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : entre reconnaissance et marginalisation juridique. Revue de l'Intégration Européenne, vol. 42, n°3.

continent, sont des points d'ancrage essentiels pour la présence de l'Europe dans le monde. Situées à des carrefours maritimes et aériens cruciaux, les RUP offrent à l'Union un rayonnement stratégique en Amérique latine, en Afrique et dans l'océan Indien. Toutefois, cet atout reste sous-exploité en raison d'un manque d'intégration réelle de ces territoires aux grandes décisions politiques et stratégiques européennes. Une meilleure coordination entre les institutions de l'UE et les gouvernements locaux permettrait de renforcer non seulement leur développement socio-économique, mais aussi leur rôle dans la diplomatie régionale, la gestion des flux migratoires et la sécurité maritime. Cette approche est d'autant plus cruciale dans un contexte géopolitique marqué par la montée des tensions et la nécessité pour l'Europe d'affirmer sa souveraineté face aux nouvelles dynamiques de puissance¹.

L'Union européenne ne peut prétendre à une intégration solidaire et cohérente si elle laisse à la marge ses territoires les plus vulnérables, mais aussi les plus prometteurs sur le plan géostratégique. Ces régions, qui subissent de plein fouet les effets du changement climatique, les crises migratoires et les mutations économiques mondiales, doivent bénéficier d'une politique européenne renforcée, non pas sous l'angle de l'assistanat, mais dans une logique d'investissement et d'autonomisation. En leur donnant les moyens de valoriser leurs atouts – qu'il s'agisse du potentiel des énergies renouvelables, de l'économie bleue ou de leur rôle dans la surveillance des espaces maritimes –, l'Union renforcerait non seulement leur résilience, mais aussi sa propre position en tant qu'acteur global. Il est donc essentiel de repenser les mécanismes institutionnels, budgétaires et juridiques qui encadrent les relations entre l'Europe et ses RUP afin de créer un véritable partenariat stratégique. Un tel engagement ne serait pas seulement bénéfique pour ces territoires, mais pour l'ensemble du projet européen, dont l'avenir repose sur une intégration intelligente et inclusive de l'ensemble de ses composantes².

Face à la mer, face au ciel et à l'espace, les RUP contribuent au renforcement de la sécurité de l'Union. Les défis auxquels elles font face sont immenses. Le resserrement de leurs liens avec l'UE n'est pas une option, mais une nécessité absolue. La dépendance n'est pas unilatérale. Elle est mutuelle entre l'UE et les RUP. C'est la raison pour laquelle gommer le

¹ FRYDMAN, Benoît, L'Europe face aux défis stratégiques du XXI^e siècle. Bruxelles : Presses Universitaires Européennes, 2019.

² ZILLER, Jacques, Les régions ultrapériphériques et l'intégration européenne : entre distance et proximité institutionnelle. Revue du Droit de l'Union Européenne, n° 2, pp. 211-230, 2021.

sentiment de la marginalisation et de l'exclusion des décisions politiques et stratégiques devient une ardente nécessité.

Une Union qui deviendrait un repoussoir politique pour les citoyens perdrait toute crédibilité en matière de sécurité et de défense auprès des opinions publiques nationales et s'effondrerait politiquement sur la scène internationale, domaine dans lequel elle n'a jamais vraiment su s'imposer politiquement. Le doute s'installe sur la capacité de l'UE à maintenir son rang de puissance économique et d'accéder au statut de grande puissance militaire. La désindustrialisation de l'espace européen, dont les conséquences désastreuses sont apparues pendant la crise du COVID et la guerre en Ukraine, interroge sur son déclin relatif face à la montée fulgurante de l'économie chinoise. Ce sentiment de fragilité économique relative et de dépendance sécuritaire accrue vis-à-vis des États-Unis affaiblit l'UE, nourrit les nationalismes et interroge sur l'utilité même de l'UE. Le *Brexit* est à ce titre un signal fort qui lui est adressé.

À l'heure actuelle, le traitement politique des RUP n'est pas de nature à les encourager à contribuer au rayonnement de l'UE dans leurs bassins géographiques respectifs. Les drapeaux de l'UE flottent sur ces territoires, mais ils n'engendrent aucun orgueil communautaire lié à l'appartenance à l'UE, faute d'arrimage politique fort. Pourtant, les RUP peuvent constituer des relais utiles et actifs pour l'UE dans le monde.

Le manque d'investissements stratégiques dans les RUP est criant notamment dans la valorisation de l'espace maritime. Un plan d'action est indispensable. *« Car si la mer offre de nouvelles opportunités, on y constate une augmentation de la criminalité, des menaces, des trafics illicites, des risques de conflits territoriaux liés à la convoitise que suscitent les ressources naturelles des fonds sous-marins et une fragilisation croissante de nos voies maritimes d'approvisionnement »*¹. Lutter contre de telles menaces en envoyant des moyens nautiques depuis les métropoles européennes constitue aujourd'hui un défi qui muera certainement en gageure dans les prochaines années eu égard aux tensions pesant sur le budget des armées. Ce constat appelle une réflexion sur la réorganisation des marines européennes pour faire face à ce défi majeur. Les migrants considèrent les RUP comme des portes européennes à travers le monde. Ces portes attirent à la fois des opportunités et des menaces

¹ LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., op. cit., p. 11.

grandissantes. Le dispositif de sécurité et de défense n'est plus adapté dans de nombreuses régions submergées par des flux incontrôlés et des réseaux criminels en pleine expansion.

La PSDC n'est pas « *une compétence exclusive* » de l'UE. L'art. 42 al. 1 TUE dispose : « *L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres* ». Ainsi, les États membres peuvent unir leurs moyens pour maintenir la paix à l'étranger, mais pas pour assurer la sécurité à l'intérieur de l'UE au nom de la souveraineté des États membres. Une telle conception est de moins en moins comprise dans les régions européennes les plus touchées par la criminalité.

Les RUP pourraient parfaitement jouer un rôle stratégique accru en matière de sécurité et de défense. Leur positionnement géographique, réparti sur plusieurs océans et à proximité de zones d'instabilité, leur confère un avantage opérationnel indéniable pour la projection des forces armées. En renforçant les moyens de défense prépositionnés dans ces régions, l'UE et ses États membres disposeraient alors de bases avancées permettant une intervention plus rapide et plus efficace sur différents théâtres d'opérations. Cette capacité de projection est essentielle face aux défis contemporains, qu'il s'agisse de la lutte contre la piraterie maritime, de la surveillance des espaces aériens et maritimes ou encore de la réponse aux crises migratoires et climatiques qui touchent particulièrement les RUP et les zones stratégiques proches d'elles¹.

Au-delà de leur rôle dans la défense extérieure, les forces déployées dans les RUP pourraient également constituer un soutien aux forces de sécurité intérieure dans des contextes de crises graves et répétées menaçant l'ordre public. L'insularité et l'éloignement de ces territoires rendent parfois les interventions des forces nationales complexes et tardives, ce qui alimente un sentiment d'abandon au sein des populations locales. Un cadre stratégique repensé permettrait de mieux articuler l'action des forces armées et des forces de sécurité civile, notamment en cas de crises liées à l'immigration irrégulière, à la criminalité transnationale ou aux tensions sociales exacerbées. Cette approche intégrée favoriserait une gestion plus efficace

¹ BOISVERT, Marc-André, La présence militaire française en Afrique : entre héritage colonial et enjeux stratégiques contemporains, Revue Défense Nationale, n° 783, pp. 45-57, 2015.

des situations exceptionnelles, tout en garantissant le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans l'usage des forces de l'État¹.

La situation particulière de la Guyane et de Mayotte illustre la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'adaptation de la doctrine d'emploi des forces de sécurité aux réalités locales. En Guyane, la lutte contre l'orpaillage illégal et la criminalité organisée requiert des moyens militaires et policiers adaptés aux spécificités du terrain amazonien. À Mayotte, les défis migratoires et les tensions sociales appellent une réponse sécuritaire mieux coordonnée entre les différentes forces de l'ordre et les autorités judiciaires. Dans ces territoires, une approche combinant le renforcement des capacités de surveillance, l'amélioration des infrastructures de défense et la coopération accrue entre l'État, les collectivités et l'Union européenne permettrait d'assurer une plus grande stabilité. Une telle évolution renforcerait la souveraineté nationale et européenne dans ces espaces stratégiques, tout en garantissant une meilleure protection des citoyens ultramarins.

C'est de ce terreau stratégique qu'il est question dans la refonte de la coopération entre l'UE et les RUP. Leur coopération ne peut se limiter à des questions liées au développement et à la lutte contre les violences quotidiennes qu'elles soient physiques ou institutionnelles. L'une de ses violences est l'invisibilisation du rôle des RUP dans le renforcement de la sécurité de l'Union.

2. Pour lutter contre l'invisibilisation du rôle des RUP dans la sécurité de l'Union

L'invisibilisation est un phénomène sociologique qui désigne le processus par lequel des individus, des groupes ou des réalités sociales sont volontairement ou involontairement occultés dans l'espace public, politique ou médiatique. Le Larousse définit ce terme comme étant l'action d'invisibiliser ou le fait d'être invisibilisé, tandis que Karoline TRUCHON souligne que ce processus conduit à l'isolement des personnes jugées indignes d'être intégrées

¹ OLIVE, Raphaël. Sécurité et gouvernance en outre-mer : enjeux et perspectives. Cahiers de la Sécurité et de la Justice, n° 52, pp. 89-104, 2020.

dans un cadre perceptif¹. Cette marginalisation peut résulter de choix politiques, de biais médiatiques ou encore de dynamiques sociales qui relèguent certaines catégories de la population dans l'ombre, renforçant ainsi leur exclusion. Dès lors, comprendre les mécanismes de l'invisibilisation et leurs conséquences est essentiel pour comprendre l'absence des RUP dans les débats publics sur les questions de sécurité et de défense. C'est manifestement un sujet trop sérieux pour être associé à des territoires qui ont la réputation d'être assistés par leurs capitales. Ce biais politique du débat public empêche de prendre toute la mesure des enjeux et des opportunités à l'œuvre dans les RUP en matière de sécurité.

Dans l'histoire postcoloniale, plusieurs penseurs de renom ont mis en lumière la manière dont le colonialisme a imposé un processus d'effacement et de déshumanisation des peuples colonisés et des territoires d'outre-mer. Frantz FANON, dans *Les damnés de la terre*², affirme que « le colonisé n'a jamais été vu comme un être humain, mais comme un objet », illustrant ainsi la déshumanisation systématique opérée par le régime colonial. Aimé CÉSAIRE, dans son *Discours sur le colonialisme*³, poursuit cette réflexion en déclarant que « le colonisé est un homme sans histoire », dénonçant l'effacement des identités et de l'Histoire des peuples colonisés du récit historique officiel. Quant à Gérard NOIRIEL, il analyse dans *La France immigrée*⁴ comment les immigrants issus des anciennes colonies continuent d'être perçus comme des éléments extérieurs à la nation, malgré leur pleine citoyenneté, ce qui témoigne d'un processus persistant d'invisibilisation des populations d'outre-mer dans les discours politiques et sociaux. Ce discours n'a pas disparu avec la décolonisation. Des pratiques discutables se perpétuent et biaisent le débat public, notamment sur les questions de sécurité et de défense. Or, les RUP sont des partenaires incontournables de la sécurité de l'UE. Leur absence du débat public comporte toutes les caractéristiques d'une stratégie d'invisibilisation.

Les transformations institutionnelles récentes n'ont guère modifié la réalité des outre-mer, malgré les changements successifs de dénomination du ministère chargé des colonies, puis des DOM-TOM, puis des outre-mer. La législation, notamment celle élaborée sous la Quatrième République avec ses dispositions sur la Communauté française et celle de la Cinquième République, démontre que l'esprit d'une communauté nationale intégrant à la fois

¹ TRUCHON, Karoline, *L'invisibilisation des populations marginalisées : entre exclusion et reconnaissance*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2017.

² FANON, Frantz, *Les damnés de la terre*. Éditions François Maspero, 1961.

³ CÉSAIRE, Aimé, *Discours sur le colonialisme*. Présence Africaine, 1955

⁴ NOIRIEL, Gérard, *La France immigrée*. Éditions de La Découverte, 1988.

une métropole et des territoires ultramarins n'a pas fondamentalement évolué. Les outre-mer continuent d'être gérés par une administration spécifique assortie de dérogations innombrables au droit commun, révélant ainsi le fait que la problématique des outre-mer relève avant tout d'un enjeu politique et non financier. Ce constat met en exergue l'urgence de repenser la représentation et l'intégration de ces territoires dans le projet national et européen, afin de rompre avec un héritage colonial qui persiste dans les structures institutionnelles et les discours publics. L'utilisation des RUP ou leur instrumentalisation à des fins sécuritaires, sans renforcement de leur arrimage politique à la communauté du destin national et européen, présente de nombreux risques stratégiques. Les mouvements sociaux incessants dans les outre-mer sont des alertes que les gouvernants devraient analyser plus en profondeur. Au-delà des préoccupations économiques et sociales, ils constituent des alertes politiques extrêmement puissantes exprimant un réel besoin de considération et d'association.

Il existe une volonté manifeste d'écarter et de rendre invisibles les RUP dans le processus décisionnel de l'UE. En effet, entre ces territoires et les institutions européennes s'interposent des ministères ou des secrétariats d'État chargés de leur administration, alors même qu'un ministère de l'Intérieur présent dans chaque État membre concerné, en France, en Espagne et au Portugal, assure déjà des relations directes avec ces régions. Cette organisation institutionnelle soulève la question de l'utilité réelle de ces cabinets ministériels pour les RUP, d'autant plus que ces territoires demeurent exclus des décisions qui les concernent directement. En cloisonnant les outre-mer au sein d'un dispositif administratif spécifique et essentialisant, on observe, en France, une reproduction d'un écosystème dérogatoire, fondé sur l'article 73 de la Constitution, qui consacre leurs « caractéristiques et contraintes particulières » et contribue ainsi à leur invisibilisation sur la scène nationale et européenne.

Sous la présidence de Nicolas SARKOZY, l'idée de supprimer le cabinet chargé des outre-mer et de nommer des référents outre-mer dans chaque département ministériel avait été envisagée afin de rattacher directement ces territoires au ministère de l'Intérieur, dans une volonté d'aligner leur gestion sur le droit commun, à l'image des départements continentaux. Toutefois, la *realpolitik* a fini par l'emporter, et le dispositif spécifique demeure, accentuant la marginalisation des outre-mer sous prétexte de mieux les représenter. Cette situation soulève une interrogation fondamentale : le Constituant doit-il repenser, voire supprimer, l'article 73 de la Constitution, qui justifie l'existence d'un ministère dédié aux outre-mer ? Un rapport remis au Premier ministre Jean-Marc AYRAULT par le député Serge LETCHIMY a mis en évidence

les difficultés liées à la mise en œuvre de l'art. 349 TFUE, constatations qui pourraient tout aussi bien s'appliquer à l'art. 73. Ainsi, en reléguant perpétuellement les outre-mer à une gestion administrative spécifique et à des ressources budgétaires limitées, l'organisation actuelle pérennise leur exclusion, alors qu'ils pourraient, en traitant directement avec les ministères de droit commun, mieux valoriser leur dimension stratégique et assurer une gestion plus efficace de leurs affaires.

Depuis la départementalisation de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion en 1946 et celle de Mayotte en 2011, une véritable politique de développement, assortie de moyens financiers suffisants pour réduire activement les inégalités, aurait dû permettre de résorber les écarts de niveau de vie entre ces territoires et la capitale. Dès le projet de loi relatif à Mayotte de 2001, un calendrier précis et des chantiers prioritaires avaient été définis en vue de préparer la départementalisation de l'île. Pourtant, la Cour des comptes a jugé, a posteriori, que cette départementalisation avait été « mal préparée », ce qui a laissé persister un fossé économique considérable entre les outre-mer et les départements continentaux. Dans des territoires comme la Guyane et Mayotte, l'investissement de l'État demeure largement inférieur aux standards du droit commun, compromettant durablement toute perspective d'égalité réelle. Même si une loi relative à l'égalité réelle¹ a été adoptée par le parlement pour souligner ces inégalités de fait, elle n'a pas réellement doté ces territoires des moyens nécessaires pour atteindre une égalité concrète. Au fond, le problème n'est pas tant financier que politique. Une telle situation révèle un manque criant de vision pour intégrer durablement ces régions dans le récit national.

Ces territoires insulaires, à l'exception de la Guyane, dont la population totale ne dépasse pas 4,5 millions d'habitants continuent de souffrir d'un sous-développement chronique et d'inégalités sociales alarmantes, notamment en termes d'analphabétisme et d'accès aux services publics. Ni les États membres ni l'Union ne semblent respecter pleinement leurs engagements en matière d'égalité, de fraternité et d'unité. Les politiques publiques ultramarines sont souvent inspirées des stratégies appliquées aux pays en voie de développement ou aux zones de conflit. La dépendance artificielle vis-à-vis des capitales traduit une crainte des décideurs nationaux face à une possible montée des revendications autonomistes, alors même que c'est précisément le sous-développement qui alimente la défiance, ouvre la porte aux

¹ Loi n° 2013-405 du 21 mai 2013 relative à l'égalité réelle des territoires. Journal Officiel de la République française, 22 mai 2013.

ingérences étrangères et encourage l'émergence de nouvelles trajectoires politiques pour ces territoires. En maintenant le statu quo dans les RUP, l'UE pave la voie aux séparatismes et diminue, par voie de conséquence, son influence dans ces territoires éloignés, mais néanmoins stratégiques pour sa propre sécurité.

La Loi sur les séparatismes (2021) visait à préserver les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité, mais les relations actuelles entre les capitales et les outre-mer génèrent au contraire des séparatismes. L'exclusion, la marginalisation et la méfiance affichée envers les populations ultramarines, combinées à l'insuffisance des moyens alloués à ces territoires, appellent à un nouveau projet politique commun fondé sur la confiance mutuelle. La température sociale, relevée à chaque mouvement social, est extrêmement élevée. Le traitement symptomatique de ces crises nourrit la grogne, le désespoir et pave la voie aux séparatismes et aux ingérences étrangères.

Dans un contexte de conflits conventionnels et hybrides, maintenir une méfiance qui fragilise les liens entre l'Union et les outre-mer, territoires stratégiques pour la sécurité de l'Europe, est inconcevable. L'invisibilisation de ces populations est non seulement politiquement et moralement inacceptable, mais elle menace aussi la crédibilité de l'Union sur la scène internationale.

Les signes du délitement du lien entre les capitales et les RUP sont évidents. Au-delà des réformes juridiques, c'est la restauration de la confiance et du respect mutuel qui permettra d'éviter que frustrations économiques et sociales, associées aux ingérences extérieures, n'ouvrent la voie aux aspirations à l'autonomie ou à l'indépendance. Il est urgent d'engager un sursaut politique et stratégique pour répondre aux tensions croissantes et garantir un destin commun pour tous les citoyens de l'Union.

L'intégration des RUP dans les processus décisionnels nationaux et européens est une impérieuse nécessité. Il ne s'agit pas ici de consultations symboliques, mais de l'intégration effective des RUP dans les processus décisionnels. L'exclusion progressive de ces territoires est de plus en plus mal perçue par les Ultramarins, qui réclament une refonte globale de leurs relations tant avec leurs États membres respectifs qu'avec l'UE. Cette demande porte notamment sur les dispositions constitutionnelles nationales et sur l'interprétation restrictive de

l'art. 349 TFUE, laquelle conduit notamment à l'exclusion des RUP des décisions stratégiques les concernant.

Cette situation soulève des interrogations essentielles quant à la défense des intérêts des territoires concernés. On peut légitimement se demander si les ministères nationaux dédiés défendent réellement les intérêts propres aux RUP ou s'ils avantagent ceux des États membres. Car, les intérêts des États membres ne coïncident pas toujours avec ceux des RUP. De même, il est pertinent de s'interroger sur la position de l'UE : agit-elle véritablement en faveur des RUP ou privilégie-t-elle ses propres intérêts ? Ces questions, bien que potentiellement provocatrices, se révèlent indispensables dans le contexte d'une détérioration progressive des crises économique, sociale et sécuritaire qui affectent régulièrement ces territoires.

Par ailleurs, aucun groupe de travail n'est associé aux négociations des accords ACP/UE, et ce, malgré l'impact direct de ces accords sur des économies déjà fragilisées. Confrontées à cette carence, les RUP ont dû s'organiser en lobby pour défendre efficacement leurs intérêts. Leur exclusion des négociations commerciales en est une illustration flagrante, ce qui risque d'affaiblir encore davantage les liens entre ces territoires et l'UE. La sécurité ne peut être garantie dans un climat de suspicion, de défiance et de discrimination. C'est le chaos qui naît d'un tel climat. Ce débat est posé pour permettre la rectification urgente de certaines politiques publiques qui portent atteinte à l'unité nationale, par leur effet d'exclusion d'une partie de la population.

La sécurité ne peut être garantie dans un climat de méfiance et de défiance. L'article L4211-1 du Code de la défense rappelle que les citoyens concourent à la défense de la nation, notamment en participant à des activités militaires dans la réserve. Défendre le bien commun, la République et ses valeurs nécessite que chaque citoyen s'identifie pleinement à ces principes. Lorsque l'identification est entravée par des situations discriminatoires persistantes, comme c'est le cas dans les outre-mer, le lien social s'affaiblit et l'esprit de défense de la nation en pâtit. Il est alors crucial de redéfinir les liens qui unissent les outre-mer à leurs capitales respectives pour renforcer le sentiment d'appartenance à la nation et à l'Union.

L'enjeu réel est donc l'approfondissement politique de l'Union. Les citoyens des États membres ne se sentent pas suffisamment identifiés aux institutions européennes, perçues comme éloignées et technocratiques, pour défendre ces structures avec le même engagement

qu'ils montrent envers leur nation. En l'absence d'une vision politique claire et d'un approfondissement réel, l'Europe semble dénuée de cap et peine à susciter un réarmement moral. De plus, certains détracteurs de l'UE refusent l'idée d'une Europe unie et forte, d'une Europe de la défense.

Le Traité sur l'Union européenne, dans son article 9, institue une citoyenneté de l'Union qui vient s'ajouter à la citoyenneté nationale sans la remplacer. Cette double appartenance offre un cadre juridique important, mais elle reste insuffisante pour pallier le déficit d'identification des citoyens à une institution européenne en quête de sens et d'incarnation politique.

Les dispositifs mis en place pour promouvoir la visibilité des outre-mer, tant au niveau national qu'europpéen, traduisent un engagement politique fort en faveur de leur reconnaissance. Toutefois, malgré les réformes législatives, les financements européens et la représentation politique, leur efficacité reste limitée, et les disparités socio-économiques entre la métropole et les RUP perdurent. Dès lors, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre des réformes structurelles ambitieuses, de renforcer les partenariats internationaux et d'accélérer les mécanismes de financement pour que cette visibilité ne soit pas purement symbolique, mais intégrée de manière effective dans les politiques publiques nationales et européennes.

En définitive, l'invisibilisation des outre-mer fragmente l'unité nationale, accentue les inégalités sociales et mine la crédibilité internationale de l'Union, tout en alimentant les tensions internes. La stratégie actuelle, dépassée et contreproductive, doit céder la place à une refonte radicale des politiques publiques pour répondre aux défis politiques et géopolitiques contemporains. Face à la recomposition rapide des équilibres mondiaux et à l'exigence de justice à l'ère des réseaux sociaux, l'Europe se doit de repenser sa trajectoire. Elle ne peut se contenter de blâmer autrui sans s'interroger sur ses propres choix, sous peine de voir son influence diminuer. En France, une introspection, incluant une révision des art. 73, 74 et 349 TFUE, s'impose pour que les outre-mer ne soient plus de simples appuis stratégiques, mais de véritables vitrines du savoir-faire et de la puissance européenne. Cette dynamique, déjà amorcée par des financements d'exception pour l'Ukraine doit être étendue aux outre-mer, pour combler durablement les retards de développement et concrétiser le rôle d'avant-postes stratégiques des RUP.

Section 2. Mobiliser des mécanismes de gestion de crise plus inclusifs et plus réactifs

Il est essentiel de mobiliser des mécanismes de gestion de crise plus inclusifs et réactifs dans les RUP. Bien que matériellement et financièrement, ces territoires contribuent déjà au mécanisme européen de gestion de crise, leur rôle pourrait être mieux valorisé, en particulier dans leurs bassins géographiques respectifs. Pourtant, cet aspect reste quasiment invisible dans les débats publics. Une plus grande association des RUP aux réflexions, prises de décisions et opérations d'anticipation des crises renforcerait leur résilience et permettrait un déploiement plus efficace de l'assistance de la PSDC dans leur voisinage.

Le cadre d'intervention et d'association des RUP à la sécurité européenne a été défini par le Traité de Lisbonne, notamment, en son art. 196 TFUE relatif au soutien et à la coordination des systèmes de protection civile des États membres en matière de prévention des catastrophes naturelles ou de protection des populations contre ces phénomènes. Ces territoires sont exposés aux effets des changements climatiques et particulièrement aux phénomènes cycloniques.

L'article susvisé dispose : *« L'action de l'Union vise (...) à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union ».*

Les régions européennes *« peuvent avoir à régler une part de la sanction financière prononcée par la Cour de justice à la suite d'une procédure en manquement. Les mécanismes de répartition interne des responsabilités pour manquement au droit de l'Union européenne conduisent à nuancer la portée de l'écran étatique qui caractérise cette procédure contentieuse »*¹.

« L'État s'adapte sur le plan interne en mettant en œuvre la décentralisation pour être plus proche de ses ressortissants, et sur le plan externe, en participant à la construction européenne, pour mutualiser son action. L'enjeu restera pour lui la conservation de sa place

¹ MELONI Léa, *op. cit.*, p. 455.

dans l'ordre mondial, principalement sous l'angle de la puissance démocratique, reposant sur la souveraineté nationale »¹.

Ainsi, la région constitue un niveau pertinent d'intervention des politiques publiques européennes y compris en matière de sécurité. À la lecture de ces dispositions, il apparaît que le niveau régional et local est le niveau le plus pertinent pour les RUP. L'action européenne n'est pas autonome, mais complémentaire de celle des États membres qui ont chacun une organisation territoriale singulière.

La conjugaison des intérêts et moyens nationaux et européens reste au cœur de la mise en œuvre de la PSDC. *« Les intérêts des États individuels doivent se subordonner aux intérêts d'une communauté singulièrement élargie. Le combat pour cette nouvelle conception de la pensée et du sentiment politiques se heurte aux traditions séculaires. Mais à sa victoire bénéfique se rattache la possibilité pour l'Europe d'exister »².* De fait, les RUP, éparpillées à travers le monde, constituent des intérêts pour les « États individuels » et *ipso facto* de l'UE. Cette double appartenance des RUP constitue une chance pour l'UE, des points d'appui pour assurer son rayonnement à travers le monde.

« Dans un monde globalisé, les RUP sont des avant-postes de l'Europe appelés à participer pleinement au rôle que l'Union aspire à jouer sur le plan mondial. Leurs positions géographiques et géostratégiques en font de véritables frontières actives de l'UE à partir desquelles cette dernière peut lancer son action extérieure »³. C'est cette vision stratégique qui tarde à émerger à l'échelle européenne et qui semble priver l'UE d'un levier d'action majeur dans un monde en plein bouleversement. *« L'ambiguïté et le manque de clarté concernant ces instruments traduisent la relative désunion qui existe entre les États européens concernant les contours que doit assumer la politique de sécurité européenne »⁴.* L'Union autour d'une politique européenne réellement commune en matière de sécurité et de défense, dans un monde où les conflits et les compétitions s'internationalisent à grande vitesse, donnerait à chaque

¹ MORTIER Pauline, *op. cit.*, p. 414.

² KLEIN Etienne, *op. cit.*, p. 119.

³ SOLBES MIRA Pedro, *op. cit.*, p. 28.

⁴ HATZIDIAKOS Andréas Christos, *op. cit.*, p. 71.

région européenne un intérêt stratégique nouveau. Le projet de « *collier de perles chinois* » est, à ce titre, un sujet d'étude éclairant.

Dans ses alinéas b) et c), l'art. 196 TFUE traduit le volet « *politique étrangère* » de la PESC en mettant clairement en lumière l'aspect international de l'action de l'UE en matière de sécurité. Comme il le dispose, cette action vise : « *b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux ; c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile* ». Les deux niveaux européen et international donnent aux RUP une place et une dimension singulières qui mériteraient d'être examinées.

Les RUP sont géographiquement situées à « *l'international* » eu égard à leur position dite « *ultrapériphérique* » vis-à-vis du continent européen. Leur situation les place à l'intérieur ou à proximité de nombreux théâtres d'intervention des actions de l'UE en matière de sécurité et de défense. Dès lors, il apparaît opportun de rendre compte des conditions et modalités juridiques d'association de ces régions à la mise en œuvre de la PSDC.

Dans les RUP, les États membres peuvent mobiliser le Mécanisme européen de protection civile (MEPC) pour la gestion des catastrophes climatiques. Le MEPC peut intervenir dans les RUP et, sous certaines conditions, dans les PTOM. Les RUP, étant pleinement intégrées à l'UE, peuvent bénéficier directement de l'assistance du MEPC. Quant aux PTOM, bien qu'étant associés à l'UE, ils ne sont pas automatiquement couverts par le MEPC. Toutefois, des interventions sont possibles si elles relèvent d'accords spécifiques ou d'une demande circonstanciée à l'initiative de l'État membre dont dépend le PTOM concerné, favorisant ainsi une réponse coordonnée aux crises en outre-mer.

Cependant, les catastrophes naturelles, comme les cyclones Irma (2017), ont mis en évidence des retards critiques dans l'acheminement des secours. De telles difficultés ont été amplifiées par l'éloignement et l'isolement géographique des territoires ultramarins. Bien que l'art. 222 TFUE consacre une clause de solidarité européenne et que le MEPC ait démontré son utilité, de sérieuses lacunes subsistent, notamment l'insuffisance de la coordination et la faible adaptation du dispositif européen à l'intensité croissante de l'activité cyclonique et sismique

dans les outre-mer. Après Irma, un rapport du Sénat sur les risques naturels majeurs¹ a dénoncé des retards critiques dans l'envoi de l'aide en provenance du continent. Dans de nombreux territoires impactés par les risques naturels, la fragilité des infrastructures réduit considérablement l'efficacité des secours malgré le déploiement de moyens matériels conséquents. Cela pose inévitablement la question du niveau de développement des RUP qui continue, dans de nombreuses régions, à être chroniquement inférieur à celui des régions continentales. En outre, les contraintes logistiques, telles que la difficulté à mobiliser rapidement des ressources européennes vers des zones éloignées, ont été particulièrement mises en lumière par les récentes crises.

Selon le rapport du MEPC de 2020, des efforts importants restent nécessaires pour mieux intégrer les spécificités culturelles et climatiques des régions concernées dans la gestion de crise. Par ailleurs, l'entretien artificiel d'une dépendance excessive aux moyens continentaux entraîne un déficit d'investissements dans les systèmes d'alerte précoce et la formation continue des équipes locales y compris les élus de proximité. Ces crises rappellent l'urgence de renforcer les capacités locales, de réviser le fonctionnement du MEPC et de respecter les orientations du Cadre de Sendai (2015-2030)². L'objectif étant d'apporter une réponse plus rapide et plus adaptée aux enjeux croissants. La prise en compte de normes telles que la directive 2007/60/CE sur la gestion des inondations permet d'élargir le spectre pour réduire la vulnérabilité des RUP face aux aléas climatiques. L'association des populations et de leurs représentants, à toutes ces opérations, demeure indispensable pour améliorer l'efficacité des actions envisagées.

La gouvernance des crises implique nécessairement l'analyse des concepts juridiques d'anticipation, de planification et de résilience. L'anticipation, définie par des obligations de vigilance et de prévention (art. L.125-2 C. env. et L.2212-1 CGCT), constitue la première ligne de défense du territoire face aux crises. Cependant, l'absence préoccupante de mise à jour régulière des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) dans des territoires comme Mayotte compromet gravement cette capacité, au risque de ne pas tenir les engagements du Cadre de Sendai.

¹ ARNELL, Guillaume, DARNAUD, Mathieu, et JASMIN, Victoire, Rapport d'information n° 688 (2017-2018), Risques naturels majeurs : urgence déclarée outre-mer, présenté au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, Sénat, 24 juillet 2018.

² Nations Unies, Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030. Adopté lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, Sendai, Japon, 14-18 mars 2015.

À ce stade, il importe de définir quelques notions essentielles qui encadrent l'analyse des phénomènes de la gestion de crise dans les outre-mer. La planification des crises repose sur une coordination étroite, entre acteurs publics et privés. Cette démarche est encadrée, notamment, par la directive interministérielle de 2015 relative à la planification de défense et de sécurité nationale. Cependant, dans les territoires ultramarins, cette planification se heurte régulièrement à des rigueurs budgétaires et à des limites organisationnelles, freinant ainsi la mise en œuvre opérationnelle d'actions efficaces et préventives.

La gestion de crise, régie notamment par des dispositions du Code de la sécurité intérieure (art. L.742-1), est entravée par des lacunes dans la coordination interinstitutionnelle et par la lenteur de la mobilisation des moyens adaptés. Les crises récentes ont mis en évidence ces dysfonctionnements manifestes, révélant une inadéquation chronique entre les besoins locaux et les réponses nationales.

Enfin, la résilience des territoires, liée à leur capacité d'adaptation face aux crises, demeure insuffisamment développée. Bien que soutenue par l'Accord de Paris sur le climat (2015) et le Cadre de Sendai, elle nécessite des investissements conséquents dans les infrastructures, la formation et la recherche. À Mayotte, la densité démographique élevée (800 hab./km² contre 120 dans l'hexagone), l'immigration irrégulière massive et la fragilité des équipements accentuent considérablement les défis à relever. La situation en Guyane et aux Canaries suscite également de nombreuses préoccupations.

Ces constats contrastent fortement avec la réalité du concours des RUP à la sécurité de l'UE. En effet, les RUP abritent, de façon permanente, certains corps des forces armées, des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile. Ces forces relèvent de la compétence régaliennne ou d'une compétence partagée avec les collectivités locales, notamment dans le domaine de la sécurité civile.

C'est ainsi qu'il convient d'examiner les limites des dispositifs actuels dans la gestion des crises dans les outre-mer (A) et d'esquisser quelques recommandations concrètes pour renforcer la résilience des RUP qui constitue un impératif juridique et stratégique (B) pour l'UE. En réconciliant droit, planification et action opérationnelle, il est possible de garantir une

meilleure protection des populations ultramarines tout en limitant les impacts des crises sur les services publics essentiels.

A. Des dispositifs de gestion de crises présentant de nombreuses limites

1. Repenser l'anticipation pour renforcer la résilience des territoires vulnérables

L'anticipation est une dimension essentielle de la sécurité, reposant à la fois sur la capacité à identifier et prévenir les menaces avant qu'elles ne se concrétisent. Dans un contexte marqué par l'émergence de risques hybrides, terrorisme, cyberattaques, pandémies ou catastrophes climatiques, la sécurité ne peut plus être strictement réactive. Elle implique une veille stratégique, l'exploitation des renseignements et l'élaboration de scénarios prospectifs permettant aux États et aux organisations de mieux se préparer aux crises à venir. Elle comprend nécessairement des investissements constants permettant l'adaptation des infrastructures à l'évolution de la menace et des risques naturels dans le but de minimiser les dégâts matériels ainsi que les pertes humaines.

Cette articulation se traduit juridiquement par l'adoption de dispositifs normatifs et institutionnels favorisant une approche préventive de la sécurité. À l'échelle de l'Union, des mécanismes tels que la gestion intégrée des frontières, la résilience numérique ou encore la coopération en matière de renseignement illustrent cette logique. L'anticipation y prend une forme opérationnelle à travers des instruments comme l'analyse des risques, la planification de crise et le développement de capacités de réponse rapide.

Toutefois, cette approche soulève des enjeux de conciliation avec les libertés fondamentales, notamment en matière de surveillance et de collecte de données. L'anticipation ne saurait justifier une restriction disproportionnée des droits, sous peine de rompre l'équilibre entre sécurité et État de droit. Dès lors, l'articulation entre anticipation et sécurité impose un cadre juridique rigoureux, garantissant à la fois l'efficacité des politiques sécuritaires et le respect des principes démocratiques.

Ainsi, l'anticipation implique la capacité des institutions à prévoir les crises et à prendre toutes les dispositions nécessaires pour y répondre efficacement. En droit français, cette notion s'inscrit dans le cadre de la planification de la gestion des risques et des crises (CGCT, art. L.2212-1 et suivants). Cependant, l'anticipation reste entravée par un déficit de volonté politique, des déficits financiers et organisationnels qui touchent l'ensemble des autorités publiques.

Dans les RUP, ces carences se manifestent tant au niveau central, où les moyens alloués à la gestion des crises sont parfois insuffisants, qu'au niveau local, où le manque d'organisation, de ressources humaines et techniques entrave la mise en œuvre des plans de prévention. L'exemple de Mayotte est éloquent. Les communes, en particulier, souffrent d'un dénuement budgétaire total et d'une certaine désorganisation qui les empêchent de faire vivre leurs Plans communaux de sauvegarde (PCS), prévus par l'art. L.731-3 du Code de la sécurité intérieure, ainsi que d'autres outils de gestion de crise relevant de leurs prérogatives. Ce cadre juridique impose pourtant à chaque commune, exposée à des risques majeurs, de prévoir des mesures adaptées à la protection des populations. Or, l'insuffisance des financements pour actualiser les PPRN ou pour moderniser les infrastructures critiques reflète une gestion fragmentée et inadaptée aux territoires insulaires.

Les catastrophes sont toujours un moment de vérité implacable en matière d'anticipation et de coordination territoriale. Pendant les crises, les écarts de coordination entre les ministères compétents, comme ceux de l'Intérieur et de l'Écologie, compliquent régulièrement la planification et la réponse aux crises, exacerbant ainsi les vulnérabilités structurelles des territoires ultramarins.

La vulnérabilité croissante des RUP ne constitue pas seulement une problématique locale, mais fragilise l'ensemble de l'architecture de sécurité de l'Union. En effet, ces territoires jouent un rôle stratégique en tant que points d'ancrage avancés permettant à l'UE d'exercer son influence et de déployer ses capacités militaires au-delà du continent. Dès lors, l'abandon ou la détérioration des infrastructures de défense situées dans ces régions, qu'elle résulte d'un manque d'investissement, d'une absence de mise aux normes face aux risques cycloniques et sismiques, ou encore d'une négligence institutionnelle, traduit une vision à court terme aussi

bien sur le plan budgétaire que sécuritaire. Une prise de conscience s'impose dans ce domaine au moment où le monde entre, à nouveau, dans une phase de grande incertitude stratégique.

Les dispositifs prépositionnés dans les RUP, et plus largement dans les outre-mer, ne sont pas de simples avant-postes territoriaux, mais des éléments essentiels de la capacité de projection de l'Union et de ses États membres. En garantissant leur maintien et leur modernisation, l'UE préserve non seulement sa posture stratégique dans des zones géopolitiquement sensibles, mais assure également la continuité de ses engagements en matière de sécurité collective et de gestion des crises. À l'inverse, leur affaiblissement limiterait la réactivité et la portée des interventions européennes, compromettant ainsi la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur global de la sécurité et de la défense.

L'étude des récentes crises ultramarines montre que le manque d'anticipation, combiné à un déficit chronique d'investissement, expose les populations à des conséquences graves allant des graves perturbations, voire des ruptures, dans la continuité des services publics essentiels jusqu'à des pertes humaines considérables.

L'absence de stratégies d'anticipation efficaces dans les outre-mer révèle une fragilité structurelle qui amplifie de façon significative l'impact des crises, qu'elles soient sanitaires, climatiques ou sécuritaires. Loin de se limiter à une gestion conjoncturelle des urgences, comme c'est souvent le cas dans ces territoires éloignés, l'anticipation implique la mise en place de politiques publiques adaptées, fondées sur des mécanismes de prévention, de résilience et de réponse rapide aux crises. Or, le sous-investissement chronique dans les infrastructures critiques, qu'il s'agisse des réseaux de transport, des établissements de santé ou des dispositifs de gestion des risques, aggrave la vulnérabilité de ces territoires, sans que des moyens à la hauteur des enjeux soient dégagés. En l'absence d'une action proactive, les crises trouvent un terreau propice à leur intensification, rendant les interventions a posteriori à la fois plus coûteuses et moins efficaces. La gestion comptable des risques majeurs en outre-mer est à la fois hasardeuse et accidentogène. Le rapport n°2659¹ du parlement consacré à ces sujets contient des recommandations essentielles qui se heurtent à l'absence de financements, notamment dans la mise aux normes des infrastructures ultramarines.

¹ Assemblée nationale, Rapport sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, Rapport n° 2659 rectifié, 16^e législature, déposé le 27 mai 2024.

D'un point de vue juridique, cette situation interroge la responsabilité des autorités publiques face à leur obligation de garantir la continuité des services essentiels et de protéger les populations. Le droit administratif, à travers les principes de précaution et de continuité du service public, impose aux décideurs une obligation de prévision et d'adaptation aux risques connus. Pourtant, la persistance d'une gestion en réaction, plutôt qu'en anticipation, témoigne d'un déficit chronique de mise en œuvre de ces principes dans les territoires ultramarins. L'enjeu est alors de repenser les cadres normatifs et budgétaires, afin de garantir une sécurité durable et équitable pour l'ensemble des citoyens, indépendamment de leur localisation géographique.

Les carences en matière d'investissement et d'anticipation se manifestent immédiatement après chaque crise. Trop souvent, les foyers restent privés d'électricité et d'eau pendant des jours, voire des semaines, malgré les efforts considérables des équipes locales et des renforts extérieurs, en raison de la faiblesse structurelle des infrastructures locales, totalement inadaptées aux risques naturels majeurs.

S'agissant de l'eau, les outre-mer sont de plus en plus impactées par la sécheresse et surtout par le manque d'investissement chronique dans les infrastructures hydrauliques, ce qui plonge les populations dans un stress hydrique épouvantable. Le cas de Mayotte est édifiant. Malgré la législation et la jurisprudence constante interdisant la coupure totale de la distribution d'eau dans les résidences principales (Loi Warsmann n°2011-525 du 17 mai 2011, Loi Brottes n°2013-312 du 15 avril 2013, Art. L2224-12-4 CGCT, Art. L115-3 CASF, CE, 14 avr. 2014), le fournisseur mahorais de ce bien commun, reconnu comme essentiel, bafoue régulièrement et systématiquement le droit fondamental (Cons. const., n°2015-470 QPC, 29 mai 2015) de la population en opérant des coupures totales de la distribution dès le premier impayé alors même que l'eau est de mauvaise qualité et que la population subit déjà des tours d'eau depuis des années. Même la diminution du débit n'est jamais pratiquée exposant des familles précaires, des personnes handicapées ou en perte d'autonomie à des risques sanitaires graves et répétés. Les autorités locales et gouvernementales, maintes fois alertées sur ces pratiques illégales, n'ont pas encore souhaité prendre les mesures qui s'imposent, sous prétexte de crise hydrique, alors que les coupures totales de la distribution d'eau, en dehors des tours d'eau, sont endémiques à Mayotte.

Quant aux télécommunications, elles souffrent quasi systématiquement en cas de catastrophe naturelle. Les délais de rétablissement des communications témoignent des défis logistiques importants pour rétablir la normalité dans des territoires qui s'apparentent souvent à des champs de bataille après chaque catastrophe. L'absence de plans préétablis et mis à jour pour la gestion de crises (notamment sismiques et climatiques) accentue les inégalités structurelles entre les outre-mer et les territoires continentaux de l'UE. De plus, l'allocation *per capita* des dotations de fonctionnement et d'investissement est à la fois inférieure aux ratios continentaux et très variables d'une RUP à l'autre.

La Commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer (compte rendu n° 013 du 14 mars 2024) a souligné que la loi climat et résilience a créé un « nouvel outil permettant d'interroger les gestionnaires de réseaux sur leur résilience face aux phénomènes naturels majeurs et sur les programmes d'investissement qu'ils ont mis en œuvre ou qu'ils ont planifié en réponse ». Ce dispositif concerne « tous les réseaux, c'est-à-dire le réseau électrique, le réseau de gaz et le réseau de télécommunications. Ces derniers peuvent être essentiels pour le fonctionnement d'autres services publics ». Les récentes crises climatiques démontrent que beaucoup restent à faire en matière d'adaptation de ces infrastructures aux risques majeurs. Cette situation souligne la grande fragilité des infrastructures de télécommunication ultramarines face aux catastrophes naturelles. La dépendance à des réseaux aériens et la vétusté de certaines installations augmentent la vulnérabilité de RUP face aux événements climatiques majeurs, dont la fréquence et l'intensité pourraient s'accroître avec l'aggravation des changements climatiques.

L'élaboration d'un schéma directeur territorial d'aménagement numérique mentionné à l'art. L. 1425-2 CGCT est une impérieuse nécessité pour l'ensemble des territoires soumis aux aléas cycloniques et sismiques. Les travaux prévus peuvent faire l'objet d'un financement par le fonds d'aménagement numérique des territoires prévu par l'art. 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs, au sens du 15° de l'art. L. 32, ne peut suffire à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques suffisant. Un tel schéma suppose la connaissance du territoire, de l'état des réseaux, des projets à court, moyen et long terme pour mutualiser les fourreaux. Les liaisons aériennes ont fait la preuve de leur inadaptation totale aux phénomènes cycloniques et sismiques. Leur reconstruction serait un non-sens, sans préjudice des réparations d'urgence post-cycloniques. L'avantage de l'enfouissement des

réseaux à travers un schéma territorial est d'avoir une cohérence et une optimisation des ressources disponibles. La mobilisation des fonds d'urgence est nécessaire pour ne pas avoir à les mobiliser régulièrement pour la réparation des mêmes réseaux aériens à chaque occurrence d'une crise climatique.

La question de la faiblesse des moyens alloués aux outre-mer est assez ancienne. Cependant, les années passent et le débat semble intemporel. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Henri LAURENTIE, alors délégué adjoint de la France au Conseil de tutelle de l'ONU, a noté que le plan français de développement des TOM manquait cruellement de crédibilité aux yeux des Américains. Les réserves américaines ont été perçues comme une tentative d'ingérence dans les affaires intérieures françaises. Néanmoins, la question de la capacité de la France à gérer, équiper et défendre ses territoires ultramarins reste d'actualité.

Comme l'a souligné Henri LAURENTIE, déjà à l'époque, le regard des États-Unis sur le domaine ultramarin français n'a cessé d'être critique, une dynamique qui perdure aujourd'hui dans d'autres contextes géopolitiques. Les actions américaines sur des territoires comme le Groenland, appartenant au Danemark, illustrent la volonté de l'hégémonie américaine d'agir parfois contre les intérêts européens. Ce contexte doit rappeler à la France et à l'Union qu'en considérant les RUP comme acquis et en adoptant des politiques minimalistes, elles s'exposent à des risques de dislocation sous les assauts des ingérences étrangères. Ces ingérences trouvent leur terreau dans les frustrations économiques et stratégiques des territoires d'outre-mer, menaçant ainsi la cohésion de ce domaine stratégique.

De nos jours, dans plusieurs régions ultramarines, le risque de rupture du contrat social est manifeste, tant l'absence de réponse pérenne aux enjeux des territoires exaspère les populations, lassées par des décennies de sous-investissement. Les dispositions des articles 73 et 74 de la Constitution ne correspondent plus à la réalité du terrain, aux aspirations légitimes des Ultramarins en matière d'égalité et de dignité. Un meilleur arrimage politique et économique de ces territoires au projet européen est indispensable à l'heure où le monde connaît de grands bouleversements internationaux exacerbés, notamment, par les tensions sino-américaines pour le leadership mondial ainsi que par le conflit ukrainien.

L'inadaptation des infrastructures aux risques majeurs pose des questions sur la continuité et l'égalité devant le service public. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État

rappelle que cette continuité est un principe fondamental (CE, 7 juillet 1950, Dehaene). De même, la décision CE, du 27 janvier 1961, affirme que les autorités publiques ont l'obligation de garantir la permanence des services publics essentiels, même dans les circonstances exceptionnelles.

Dans des territoires fragilisés, comme Mayotte, les services publics sont souvent les seuls recours pour une population particulièrement vulnérable. Les mouvements sociaux qui ont secoué les outre-mer entre 2006 et 2009, puis à nouveau en Guyane en 2017 et à Mayotte et La Réunion en 2018, illustrent, si besoin était, les conséquences directes du sous-investissement chronique et des carences structurelles de la puissance publique dans ces régions éloignées. Les revendications, centrées autour des enjeux cruciaux tels que le pouvoir d'achat, l'accès à l'emploi, les inégalités, l'insécurité ou encore l'immigration clandestine, témoignent de la persistance, voire de l'aggravation, des fragilités économiques et sociales qui affectent ces territoires et leurs populations. En l'absence de réponses adaptées et durables, ces lacunes alimentent une défiance croissante envers les institutions. Elles exacerbent aussi les tensions sociales et favorisent la montée des violences et des séparatismes. Ce contexte anxiogène pose le risque d'une instabilité durable et d'une fracture accrue avec Paris. Ainsi, en cas de survenance d'une catastrophe naturelle, les populations, désabusées, affichent, parfois, une certaine défiance vis-à-vis des autorités publiques. Une telle situation est défavorable à la mise en œuvre d'une politique de sécurité partagée et soutenue par les populations.

Dans le contexte de la sécurité et de la défense, les défaillances dans la continuité des services publics essentiels, notamment l'accès à l'eau potable, aux soins médicaux et aux télécommunications, revêtent une importance stratégique capitale en période de crise. En effet, ces carences compromettent non seulement la résilience de l'État face aux situations d'urgence, mais aussi sa capacité à garantir la protection des populations sinistrées. L'absence ou l'insuffisance d'infrastructures adaptées, particulièrement en matière d'hébergement d'urgence, oblige les autorités à recourir à des solutions de fortune qui peuvent se révéler inadaptées face aux exigences opérationnelles et sécuritaires, fragilisant ainsi la réponse de l'État en période de forte tension.

Par ailleurs, la mobilisation d'infrastructures non dédiées, telle que l'affectation de locaux scolaires pour héberger des migrants, se justifie par les engagements internationaux de la France en matière de droit d'asile, comme prévu par les articles L.348-1 à L.348-4 du CASF

et L.744-2 et L.744-3 du CESEDA. Cependant, cette réquisition, lorsqu'elle résulte d'une impréparation des autorités, risque d'engendrer de vives tensions et de provoquer des conflits d'usage, notamment en termes de répartition des ressources et d'atteinte à la fonction première des infrastructures concernées. Il en résulte une nécessité impérieuse de repenser la planification stratégique et opérationnelle de ces dispositifs, afin de concilier impératifs humanitaires et exigences de sécurité des populations.

En outre, l'insuffisance d'investissement dans la mise aux normes cycloniques et sismiques des bâtiments constitue non seulement un risque immédiat pour la sécurité des populations, mais également un frein à la capacité de l'État à mobiliser des infrastructures d'accueil en cas de crise. Dans des territoires particulièrement exposés aux aléas naturels, tels que Mayotte ou La Réunion, l'absence de travaux de rénovation ou de renforcement structurel expose les bâtiments à des dégâts potentiellement dévastateurs. Cette situation complique la gestion des urgences, car des infrastructures fragilisées ne peuvent être mobilisées en toute sécurité pour abriter les populations en détresse. En outre, l'insuffisance de normes adaptées génère un effet domino, où les dégâts accélèrent la dégradation globale du tissu urbain. Dans ce contexte, les marges de manœuvre des pouvoirs publics se réduisent davantage face aux catastrophes naturelles.

La prolifération d'établissements non conformes aux standards de sécurité et d'hygiène s'inscrit dans un contexte socio-économique tendu, notamment dans le secteur de l'éducation. L'accroissement du nombre de bâtiments vulnérables, associé à une surpopulation scolaire exacerbée par l'immigration irrégulière, contribue, dans des territoires comme Mayotte, à fragiliser un système éducatif déjà mis à rude épreuve. Cette situation appelle à une réflexion approfondie sur la répartition et l'allocation des ressources publiques, ainsi que sur la nécessité d'un investissement soutenu pour moderniser les infrastructures, notamment celles pouvant être mobilisées comme abris en cas de survenance d'une crise majeure. En adoptant une stratégie de prévention et de rénovation, les pouvoirs publics pourraient non seulement améliorer la résilience des bâtiments face aux catastrophes naturelles, mais également préserver l'intégrité des espaces d'accueil et d'enseignement. La principale préoccupation étant de garantir une meilleure qualité de vie et une éducation performante sur l'ensemble du territoire (OCDE, 2022).

Gouverner, c'est prévoir, et ne rien prévoir, c'est courir à sa perte, disait déjà Émile de Girardin au XIXe. L'État peut être tenu responsable en cas de carence dans l'organisation des services essentiels (CE, 9 mars 2005, Commune de Houilles). Cette problématique est particulièrement exacerbée dans les territoires ultramarins comme Mayotte et la Guyane.

La tension entre anticipation et décision devient critique face à l'imprévu et à l'exceptionnel, particulièrement dans les contextes d'urgence où le territoire est carencé en termes d'infrastructures normées (November, V., Azémar, A., Lecacheux, S., et al., 2020). De plus, la professeure Carine DAVID souligne que « l'adaptation aux changements climatiques ne doit pas seulement s'inscrire dans une logique réactive, mais également anticipative, en s'appuyant sur des outils normatifs dynamiques permettant d'actualiser régulièrement les dispositifs juridiques et techniques face à l'intensification des risques » (Colloque SFDE, 2019). Cette approche met en évidence l'importance d'intégrer une approche prospective et une analyse pluridimensionnelle dans l'élaboration des stratégies de résilience territoriales.

Par ailleurs, les textes internationaux, comme le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), encouragent fortement les États à renforcer leurs systèmes d'anticipation et de gestion des risques. Toutefois, ces recommandations peinent à être pleinement appliquées en outre-mer où les adaptations prévues en droit national (Art. 73 et 74 Constit.) et en droit européen (Art. 349 TFUE) ne riment pas nécessairement avec renforcement des infrastructures normées, mais avec dérogation aux dispositions du Code de l'urbanisme (Loi d'urgence pour Mayotte, 2025). Eu égard à ces réalités, une refonte de ces articles est rendue nécessaire pour tenir compte des enjeux climatiques, sismiques et stratégiques de l'ultrapériphérie européenne. L'esprit de ces articles est trop souvent détourné et dévoyé pour justifier des politiques totalement inadaptées aux besoins des outre-mer.

Les dégâts causés par des phénomènes météorologiques extrêmes dans l'ensemble des outre-mer peuvent s'apparenter, par leur ampleur, à ceux d'un conflit de haute intensité. Ces dommages, exacerbés par un sous-investissement structurel de certaines régions, mettent en lumière les conséquences graves d'un manque de préparation et d'adaptation face aux changements climatiques. L'insuffisance d'infrastructures résilientes dans les outre-mer révèle une vulnérabilité critique, soulignant l'impératif d'investir dans des dispositifs plus robustes capables de supporter les impacts des aléas naturels et de garantir une réponse d'urgence plus efficace et plus rapide.

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, une situation analogue pourrait concerner l'Union dans le cadre d'un conflit de haute intensité, particulièrement à la lumière des évolutions géopolitiques récentes sur le flanc est de l'OTAN. L'article 42-7 du Traité sur l'Union, qui consacre une clause de solidarité militaire, demeure en grande partie théorique face à des budgets de défense hétérogènes. En 2022, seul 1,55 % du PIB était consacré en moyenne à la défense au sein de l'Union, bien en deçà de l'objectif de 2 % fixé par l'OTAN depuis des années.

Après le déclenchement de la guerre en Ukraine, un réveil stratégique s'est opéré au sein des instances européennes, marquant une prise de conscience accrue de la nécessité d'une autonomie renforcée en matière de défense et de gestion des crises. Ainsi, l'UE se voit dans l'obligation d'intensifier ses investissements et de coordonner davantage ses efforts pour pallier les vulnérabilités mises en exergue par les défis rencontrés dans les outre-mer, véritables indicateurs des fragilités futures du système européen.

Les territoires ultramarins espagnols, portugais, danois et néerlandais rencontrent des difficultés similaires à celles des régions françaises dans la gestion des catastrophes climatiques et sécuritaires, en raison de leurs fortes contraintes géographiques, institutionnelles et financières. Les îles Canaries (Espagne) et Madère (Portugal), par exemple, subissent des retards significatifs dans l'acheminement des secours en cas de cyclones ou d'incendies, principalement en raison d'un manque de moyens prépositionnés et d'infrastructures adaptées. Cela découle souvent de choix budgétaires insuffisants, exacerbés par une dépendance excessive envers les moyens métropolitains (AEE, EUCRA, 2023). L'ensemble des territoires ultramarins réclame le renforcement des dispositifs prépositionnés. Cette demande prend une importance toute particulière après le constat de l'instabilité stratégique née du conflit ukrainien.

Quant aux Antilles néerlandaises (Curaçao, Aruba) et le Groenland (Danemark), qui ont un statut de PTOM, ils sont confrontés à des lacunes dans la coordination interinstitutionnelle et les plans d'intervention dans leurs territoires. Par exemple, le Groenland souffre particulièrement d'un sous-dimensionnement des moyens de secours en raison de son isolement et de son climat extrême. Ces carences augmentent les délais d'intervention, amplifiant les pertes humaines et économiques (rapport Arctic Risk, 2020). Cependant, cette situation ne

tempère pas les velléités américaines d'acquisition de ce territoire. Car, sa situation stratégique et ses réserves minières sont plus importantes que ses difficultés économiques actuelles. Seul un projet de sécurité et de défense robuste permettra aux Européens de hisser leurs ambitions au même niveau que celles des États-Unis, de la Russie et de la Chine qui leur livrent une concurrence de plus en plus exacerbée.

Enfin, les Pays-Bas et le Danemark ont été critiqués pour une planification insuffisante face à l'augmentation des menaces hybrides, telles que la cybersécurité et le contrôle des flux migratoires dans leurs territoires ultramarins. De telles défaillances compromettent gravement leur posture internationale (Rapport Défense UE, 2022). Ces difficultés mettent en évidence une vulnérabilité stratégique accrue ainsi que des impacts socio-économiques structurels pour ces territoires. Leur résilience face aux futures crises dépend des mesures correctives qui seront mises en œuvre à l'échelle territoriale et nationale.

Les territoires ultrapériphériques abritent l'essentiel de sa zone économique exclusive (ZEE), soit près de 80 % de celle-ci. Au-delà de leur valeur écologique inestimable, ces espaces fragiles jouent un rôle stratégique majeur pour la sécurité de l'Union, en ce qu'ils étendent sa présence dans les principaux bassins océaniques (Atlantique, Pacifique, océan Indien) et constituent des points d'appui essentiels pour la projection et la surveillance maritimes. La protection de leurs écosystèmes uniques n'est donc pas uniquement une exigence morale ou environnementale : elle relève également de l'intérêt stratégique européen, tant pour la préservation des ressources naturelles que pour le maintien de la stabilité régionale. La lutte contre la surpêche et la piraterie maritime fait partie des enjeux de la préservation de ces milieux qui aiguïssent les convoitises des puissances étrangères et de leurs flottilles.

Malgré cette importance cruciale, les moyens alloués aux politiques publiques de protection de l'environnement dans les outre-mer demeurent très en deçà des besoins réels. Les collectivités ultramarines, pourtant en première ligne face aux effets du changement climatique et aux risques de catastrophes naturelles, manquent d'infrastructures adaptées (assainissement, dispositifs de contrôle, gestion des espaces protégés). À cela s'ajoutent des vulnérabilités sécuritaires : l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes peut favoriser les flux migratoires incontrôlés, la piraterie ou encore la pêche illégale, qui menacent non seulement la biodiversité, mais aussi la souveraineté et la stabilité des régions ultrapériphériques.

Les menaces pesant sur ces milieux sont multiples et considérables : déforestation en Guyane (accentuée par l'orpaillage), pêcheries illégales et risques de marées noires dans les eaux de l'océan Indien et du Pacifique, pollution liée à l'absence d'assainissement dans certaines îles, feux de forêt à La Réunion, intensification des phénomènes cycloniques et sismiques aux Antilles, raréfaction des ressources en eau à Mayotte ou en Polynésie, etc. Au-delà de leurs conséquences écologiques, ces menaces constituent un défi majeur pour la sécurité de l'Union : elles peuvent fragiliser les communautés locales, générer des tensions régionales et entraver la capacité de l'Europe à protéger efficacement ses frontières maritimes et à assurer la résilience de ses territoires ultrapériphériques.

Face à la fragilité de ces milieux ultramarins et à leur potentiel économique et géostratégique (pêcheries, tourisme, énergies renouvelables, surveillance maritime), il est urgent d'accompagner les populations locales dans leur adaptation et leur résilience. Les autorités publiques sont tenues, en vertu de leurs obligations légales, de protéger ces espaces et d'y associer étroitement les associations environnementales, indispensables pour maintenir les équilibres écologiques et assurer une gouvernance partagée. Une politique ambitieuse de préservation et de valorisation des outre-mer, soutenue par des moyens financiers et humains conséquents, s'avère donc indispensable, non seulement pour préserver la biodiversité, mais aussi pour renforcer la sécurité et la souveraineté de l'Union dans ses territoires les plus éloignés. La protection de l'environnement et des écosystèmes marins se gagnera au plus près des populations locales, gardiens de la mémoire de la terre et des mers qui les entourent.

Bien que l'anticipation des risques majeurs constitue un levier essentiel dans la gestion de crise, son efficacité reste conditionnée par la capitalisation des expériences passées, une politique souvent déficiente dans les RUP.

2. Capitaliser les expériences pour plus de résilience

L'analyse des événements liés au cyclone Irma (2017) dans les Antilles démontre que le manque d'anticipation engendre des coûts humains, matériels et financiers massifs. En effet, les lacunes dans la coordination des acteurs locaux et nationaux, ainsi que l'absence de protocoles clairs pour mobiliser rapidement les ressources nécessaires, ont aggravé les impacts

du cyclone. Par exemple, les gestionnaires de crise du centre interministériel de crise (CIC) se sont retrouvés "aveugles" en l'absence de télécommunications fiables. Ils ne disposaient que d'un téléphone satellitaire pour établir un lien avec le territoire sinistré. Cette situation a mis en évidence l'importance d'une "fonction d'anticipation logistique", instaurée par le ministère de l'Intérieur après cet événement. Elle intègre les contraintes spécifiques des territoires ultramarins dans la gestion des crises, notamment l'éloignement et l'insularité.

Or, les récents cyclones illustrent de façon frappante que les leçons du passé, notamment celles issues du cyclone Irma, n'ont pas été pleinement intégrées dans les dispositifs de sécurité et de communication des autorités publiques. En effet, la persistance de défaillances dans les infrastructures télécoms, tant filaires que cellulaires, a mis en lumière une vulnérabilité structurelle qui se répercute sur l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure et civile. Cette carence, loin d'être anodine, constitue un risque majeur, en ce que l'absence de réseaux de communication résilients compromet gravement la coordination et la réactivité des forces de l'ordre et des secours en situation de crise majeure.

La fragmentation des moyens de communication a des implications stratégiques considérables. En cas de rupture des canaux traditionnels, les brigades de gendarmerie et les autres services de sécurité intérieure et civile se retrouvent isolés, opérant de manière autonome et en mode dégradé. Cette déconnexion, qui limite la circulation des informations et retarde la prise de décisions coordonnées, accentue l'imprévisibilité des opérations de secours et fragilise grandement la gestion de crises à l'échelle territoriale. Dans un contexte de menaces hybrides et de risques accrus liés aux événements climatiques extrêmes, disposer d'un réseau de communication intégré et résilient n'est pas un luxe, mais une nécessité stratégique pour l'ensemble des outre-mer.

Au-delà des conséquences opérationnelles immédiates, l'incapacité à assurer la continuité des communications lors des catastrophes naturelles révèle une lacune dans la conception même des politiques de sécurité publique. L'échec de la modernisation et de la sécurisation de ces infrastructures expose non seulement les populations aux aléas des crises, mais compromet également la capacité des États membres à répondre efficacement aux menaces transversales, qu'elles soient d'origine environnementale, cybernétique ou géopolitique. La convergence de ces enjeux souligne l'urgence de repenser les stratégies de gestion de crises pour inclure des solutions technologiques avancées, garantissant

ainsi une résilience opérationnelle face aux ruptures de communication. Dans les outre-mer, l'enfouissement des câbles de télécommunications est une absolue nécessité. Or, ce n'est toujours pas une obligation. Des câbles aériens vulnérables aux cyclones continuent d'être financés par les pouvoirs publics.

Les récentes catastrophes climatiques survenues dans les territoires ultramarins soulignent l'importance cruciale d'anticiper, de promouvoir et de financer des solutions énergétiques et de télécommunications résilientes. Les coupures prolongées d'électricité, souvent exacerbées par la fragilité des réseaux électriques majoritairement aériens, entravent non seulement la remise en état des infrastructures, mais aussi la reprise rapide des services essentiels, notamment les télécommunications et l'accès à l'eau potable. L'intégration de systèmes d'énergie renouvelable, y compris à l'échelle individuelle, apparaît dès lors comme une réponse stratégique pour réduire la dépendance aux réseaux centralisés et assurer une meilleure continuité de service en période de crise. Les solutions de réserve d'eau individuelle ont été bannies, dans plusieurs territoires, notamment à Mayotte, au moment de l'introduction de l'eau courante. Ce qui paraissait une idée ingénieuse, soutenue par un discours sanitaire, se révèle aujourd'hui comme une fragilité à corriger.

Les récentes catastrophes climatiques survenues dans les territoires ultramarins soulignent l'importance cruciale d'anticiper, de promouvoir et de financer des solutions énergétiques et de télécommunications résilientes. Les coupures prolongées d'électricité, souvent exacerbées par la fragilité des réseaux électriques majoritairement aériens, entravent non seulement la remise en état des infrastructures, mais aussi la reprise rapide des services essentiels, notamment les télécommunications et l'accès à l'eau potable. L'intégration de systèmes d'énergie renouvelable, y compris à l'échelle individuelle, apparaît dès lors comme une réponse stratégique pour réduire la dépendance aux réseaux centralisés et assurer une meilleure continuité de service en période de crise. Les solutions de réserve d'eau individuelle ont été interdites dans plusieurs territoires, notamment dans les outre-mer, lors de l'introduction de l'eau courante. Ce qui semblait être une mesure ingénieuse, justifiée par un discours sanitaire, apparaît aujourd'hui comme une vulnérabilité à corriger afin de renforcer la résilience des populations face aux risques climatiques.

Dans de nombreux territoires, la destruction de pylônes et d'équipements de transmission hertzienne perturbe gravement les communications, retardant les efforts de

rétablissement et isolant durablement certaines zones. Cette situation met en évidence la vulnérabilité des réseaux de télécommunications ultramarins, souvent dépendants d'infrastructures physiques exposées aux aléas climatiques. L'interruption des communications complique ainsi la coordination des secours et ralentit la reconstruction. Ces situations aggravantes exacerbent les effets socio-économiques des catastrophes et alourdissent la facture de la reconstruction. Or, des investissements constants et ciblés dans la mise aux normes des infrastructures seraient beaucoup moins onéreux pour la puissance publique.

Face à ces défis, la dépendance accrue à des technologies étrangères interroge sur la nécessité de renforcer les capacités locales de résilience, tant sur le plan des infrastructures que des compétences. L'adoption de solutions intermédiaires, comme les boîtiers de connexion d'urgence, bien qu'utile, ne peut à elle seule pallier le manque d'investissements dans des réseaux sécurisés et adaptés aux conditions spécifiques des outre-mer.

Ces constats appellent à une refonte globale des stratégies de gestion des infrastructures critiques dans les territoires ultramarins, intégrant pleinement les impératifs de résilience et d'autonomie énergétique et numérique. Le renforcement des capacités locales, la diversification des sources d'énergie et la modernisation des réseaux de communication doivent devenir des priorités pour garantir la sécurité des populations face aux crises futures. Une approche globale, combinant innovation technologique, investissements structurels et coopération entre acteurs publics et privés, est indispensable pour assurer une gestion efficace des risques et préserver la continuité des services essentiels dans ces territoires stratégiques. Le maintien en conditions opérationnelles des dispositifs prépositionnés constitue une impérieuse nécessité pour la permanence de la sécurité de l'Union. Car, renforcer la sécurité des RUP revient à renforcer celle de l'Union à travers le monde. Or, la gestion des récentes crises tend à démontrer que les administrations centrales font une distinction inappropriée entre la sécurité du continent et celle des territoires ultramarins. Cette erreur d'analyse explique la faiblesse des moyens alloués aux outre-mer, notamment en matière de résilience face aux changements climatiques.

La situation actuelle des infrastructures ultrapériphériques illustre la grande fragilité des dispositifs prépositionnés dans les outre-mer, marqués, notamment, par des tensions capacitaires et une forte dépendance technologique à l'égard des solutions américaines. Ces vulnérabilités posent un enjeu majeur en matière de souveraineté et de sécurité des infrastructures critiques.

La dépendance accrue aux technologies étrangères soulève des inquiétudes quant au contrôle des données sensibles. Des rapports, comme celui du Sénat sur la souveraineté numérique¹, alertent sur les risques liés à la fiabilité et à la cybersécurité de certaines solutions, notamment celles de Starlink. Or, les solutions européennes pouvant rivaliser avec les technologies américaines tardent à être mises sur le marché, obligeant entreprises et particuliers à se ruer sur les services américains, nonobstant les risques induits. La jurisprudence souligne l'importance de garantir l'indépendance des infrastructures de télécommunications, en particulier en situation de crise. La décision du Conseil d'État du 23 mars 2011² rappelle cette nécessité, renforcée par les recommandations issues de la mission sénatoriale sur le cyclone Irma³. Si la sécurité et la pérennité des télécommunications constituent une donnée majeure dans la réactivité de la réponse aux crises, elle est aussi une urgence absolue dans les outre-mer, territoires éloignés et insulaires dépourvus de toute possibilité alternative de connectivité physique avec le continent.

L'urgence d'un rattrapage normatif dans les outre-mer répondrait aux recommandations maintes fois renouvelées par la CNEPEOM. Ces recommandations insistent notamment sur la nécessité d'intégrer pleinement les outre-mer dans les études d'impact des projets de loi et d'améliorer la disponibilité, la transparence et la mise à jour régulière des données statistiques relatives à ces territoires. La production et la diffusion de statistiques fiables et largement acceptées sont en effet cruciales pour adapter les politiques publiques aux réalités du terrain. Ce combat est loin d'être gagné. Or, il conditionne la qualité et le bon calibrage des politiques publiques ultramarines.

Sans chiffres précis et actualisés, il est impossible de connaître avec exactitude la population à protéger en cas de crise, de calibrer correctement les abris et les centres d'hébergement d'urgence, ou encore de dimensionner correctement les infrastructures critiques, qu'il s'agisse des réseaux d'eau, d'électricité, de télécommunications ou des services de secours. Cette problématique est particulièrement aiguë dans certains territoires confrontés

¹ LONGUET, Gérard, Le devoir de souveraineté numérique, Rapport n°488 (2022-2023), Commission d'enquête sur la souveraineté numérique, Sénat, 2023.

² CE, 23 mars 2011, *Association française des utilisateurs de télécommunications*, n°328120.

³ ARNELL, Guillaume, RAPIN, Jean-François, et HASSANI, Abdallah., *Les leçons du cyclone Irma : quelles évolutions de la prévention des risques naturels majeurs dans les outre-mer ?* Rapport n°129 (2018-2019), Délégation sénatoriale aux outre-mer, Sénat, 2018.

à une immigration clandestine significative, rendant l'estimation de la population réelle plus complexe. Or, une sous-estimation conduit inévitablement à des infrastructures sous-dimensionnées et inefficaces, notamment en temps de crise, tandis qu'une surestimation risque d'entraîner un gaspillage des ressources publiques.

L'absence de statistiques fiables et régulièrement mises à jour engendre également un autre risque majeur : celui de politiques publiques déconnectées des réalités du terrain. Des décisions basées sur des données obsolètes ou partielles aboutissent à des mesures inopérantes, mal ciblées et incapables de répondre aux besoins effectifs des populations. Une telle situation compromet gravement l'efficacité des politiques publiques, notamment dans des domaines aussi essentiels que la gestion des risques naturels, l'aménagement du territoire et l'adaptation aux changements climatiques. Les RUP vivent une grande détresse en l'absence de chiffres fiabilisés et réguliers, ce qui les relègue trop souvent aux ordonnances et donc à des politiques déconnectées de leurs réalités. Les conséquences sécuritaires de ces lacunes relevant de la responsabilité des services régaliens deviennent préoccupantes, notamment en matière de dimensionnement des mesures de protection des populations en cas de crise. Au-delà de la question des moyens budgétaires à consacrer à l'INSEE, il s'agit surtout d'un manque de volonté politique qui a atteint ses limites, car le sujet est directement lié à celui de la sécurité des populations.

Assurer la protection des citoyens suppose une connaissance fine et en temps réel de la démographie locale, afin d'anticiper les besoins de forces de sécurité, en infrastructures de surveillance et en moyens d'intervention d'urgence. Sans données fiabilisées, l'action publique repose sur des estimations approximatives, fragilisant ainsi la capacité de l'État à garantir la sécurité et la résilience des territoires ultramarins. Il est donc impératif d'engager des efforts structurels pour améliorer la production et la diffusion des statistiques dans les RUP, condition essentielle à l'élaboration de politiques publiques pertinentes et efficaces.

Ne pas tirer les leçons des catastrophes passées constitue une faute lourde de conséquences, exposant les populations à des risques récurrents et aggravant les pertes humaines et matérielles. Chaque crise non anticipée entraîne des destructions évitables et alourdit les coûts de la reconstruction. Investir dans des infrastructures résilientes ne relève pas seulement de l'aménagement du territoire, c'est un impératif de sécurité publique. Une planification adaptée permettrait de protéger efficacement les populations, de limiter l'impact

des catastrophes naturelles et de réduire la dépendance aux interventions d'urgence qui sont souvent coûteuses et insuffisantes face à l'ampleur des défis climatiques.

L'impact budgétaire de cette imprévoyance est colossal. À chaque nouvelle catastrophe, des milliards d'euros sont mobilisés pour la reconstruction, au détriment d'autres politiques essentielles telles que la modernisation des infrastructures, la réduction des inégalités sociales ou encore le renforcement de la compétitivité économique. Or, ces ressources, si elles étaient investies en amont dans la prévention et l'adaptation des territoires, permettraient de minimiser de façon significative les destructions et d'assurer une meilleure résilience des régions. Une société responsable ne se contente pas de réparer après coup, elle met en place des stratégies à long terme pour sécuriser son développement et protéger ses citoyens, notamment les plus vulnérables face aux risques majeurs.

Dans ce contexte inédit, la mobilisation des forces armées pour la reconstruction des territoires sinistrés soulève une problématique stratégique majeure. Certes, cette mission s'inscrit dans les prérogatives de certaines unités, mais en période de tensions internationales et alors que l'Europe est de nouveau confrontée aux tourments de la guerre, l'affectation de troupes pendant des semaines, voire des mois, à des opérations de reconstruction constitue une fragilité dans l'architecture globale de sécurité de l'Union. À un moment où les capacités militaires doivent être préservées pour faire face à des crises potentielles, cette dispersion des effectifs peut affaiblir la réactivité et la disponibilité des forces pour des missions directement liées à la défense nationale.

Ce manque d'investissement structurel dans des infrastructures adaptées, combiné à des politiques publiques court-termistes et à une absence de vision stratégique, conduit à une gestion des crises inefficace et inadaptée aux enjeux actuels. La protection des populations ne peut reposer sur des interventions réactives et improvisées. Elle exige une approche intégrée, qui prenne en compte la prévention des risques, la résilience des territoires et les impératifs de sécurité nationale. Assurer des investissements pérennes dans des infrastructures robustes n'est pas une charge budgétaire, mais une condition *sine qua non* pour garantir la stabilité, la prospérité et la souveraineté du pays face aux défis climatiques et géopolitiques du XXI^e siècle.

Pour améliorer la sécurité et réduire les coûts de reconstruction dans les RUP, il est impératif d'instaurer un mécanisme systématique de capitalisation des retours d'expérience sur

les catastrophes passées. Cette démarche permettrait de renforcer la résilience des infrastructures et d'adapter les normes de construction aux risques spécifiques de chaque territoire. L'intégration des leçons apprises dans la planification territoriale et la gestion des risques contribuerait à limiter de façon significative les pertes humaines et matérielles lors des événements futurs, tout en réduisant les dépenses publiques dédiées à la reconstruction.

Il est également essentiel de mettre en place des bases de données fiables et régulièrement actualisées sur les événements climatiques et sismiques. Ces données devraient être partagées à l'échelle européenne, afin de garantir une réponse cohérente et efficace face aux crises. Une telle démarche permettrait non seulement d'anticiper les besoins en matière de prévention, mais aussi d'améliorer la coordination des ressources pour la gestion des catastrophes. Cela réduirait l'impact financier des crises et éviterait de détourner des fonds de la sécurité nationale vers la reconstruction.

Par ailleurs, la prise en compte systématique des retours d'expérience dans les politiques publiques permettrait de prioriser les investissements dans des infrastructures résilientes, réduisant ainsi la dépendance aux aides d'urgence et optimisant les budgets de défense. En renforçant la résilience des territoires, les États membres éviteraient également de mobiliser excessivement ses forces armées pour des missions de reconstruction, préservant ainsi les effectifs nécessaires pour assurer la sécurité nationale et internationale.

Enfin, il est crucial d'intégrer cette logique de préparation proactive dans la stratégie de défense de l'Union, en anticipant les besoins d'investissement et de coordination pour les territoires ultramarins. Une politique d'infrastructures résilientes et une gestion efficace des crises doivent devenir des priorités stratégiques pour assurer la stabilité à long terme de l'Europe. Les RUP, avant-postes de l'Union, devraient être au centre des futurs investissements de sécurité et de défense de l'Europe.

Face à cette situation, une série de mesures urgentes s'impose pour remédier aux insuffisances relevées et renforcer progressivement la résilience des territoires ultramarins.

B. L'impératif stratégique du renforcement des capacités d'intervention prépositionnées

1. Rendre plus réactives les forces d'intervention locales

Le contexte singulier des outre-mer impose, pour la sécurité de ces territoires, le renforcement des infrastructures locales ainsi que le prépositionnement de forces militaires et de sécurité civile. Cependant, le dimensionnement des dispositifs déployés dans les outre-mer, qu'il s'agisse des RUP ou des PTOM, présente, à maints égards, des lacunes avérées. Des ruptures capacitaires sont relevées dans les moyens affectés, notamment aux armées, aux forces de sécurité intérieure et à la sécurité civile.

La sécurité des RUP est un levier stratégique majeur pour l'Union. Bien que l'art. 349 TFUE n'impose pas de dispositions spécifiques en matière de défense, il ouvre la voie à une réinvention de leur rôle sécuritaire dans un contexte global marqué par le retour de la guerre sur le sol européen et par l'exacerbation des tensions sino-américaines dans la zone Indopacifique. La présence de deux RUP et plusieurs PTOM dans cette région pourraient être davantage capitalisées au niveau stratégique avec une dimension européenne plus marquée.

La souplesse offerte par les traités permet de transformer les RUP en bastions de résilience, capables de répondre aux défis actuels et futurs. Intégrer une dimension prospective robuste dans l'analyse des menaces propres à chaque bassin géographique est essentiel pour anticiper et adapter efficacement la réponse. Eu égard à l'acuité de la menace, une gestion comptable des enjeux de sécurité présente des risques considérables pour la sécurité de l'UE. De même que des années de sous-investissement dans la sécurité des États membres nécessitent un effort d'investissement soudain qui fragilise leur modèle social, le sous-investissement dans les dispositifs prépositionnés nécessitera, dans un avenir proche, des investissements d'urgence qui pourraient occasionner des tensions budgétaires à l'avenir. C'est la raison pour laquelle, des investissements constants et orientés vers la résilience des dispositifs prépositionnés sont souhaitables.

Il est impératif de renforcer les coopérations avec les collectivités territoriales et d'assouplir les règles budgétaires pour leur permettre de participer au renforcement de l'architecture de sécurité et de défense, quand leur situation budgétaire le permet ou que des circonstances graves et critiques l'imposent. L'État et l'UE doivent associer ces partenaires, ainsi que des acteurs non étatiques, pour bâtir des dispositifs de sécurité sur mesure et renforcer la résilience en période de crise. L'adaptation du dispositif de sécurité aux réalités locales, aux enjeux stratégiques régionaux est la clé d'une défense résiliente et alerte sur l'évolution de la menace, quelle que soit sa nature, hybride ou conventionnelle.

L'intégration de stratégies territorialisées dans le dispositif européen de défense conjugue les expertises locales à une vision européenne, permettant d'innover dans la gestion des crises, qu'elles soient naturelles, sismiques ou géopolitiques. L'Europe des régions peut utilement s'élargir aux questions de sécurité et de défense. La situation stratégique de l'Union l'exige. L'avenir l'impose. Dans un contexte de ressources limitées, les décideurs sont appelés à explorer des solutions innovantes pour renforcer la défense de l'Union, alors même que l'incertitude stratégique s'intensifie y compris aux portes de l'Europe.

Le principe de libre administration des collectivités, inscrit dans la Constitution française, bénéficie également d'une consécration constitutionnelle dans d'autres États membres dotés de territoires ultramarins (Espagne, art. 137 ; Portugal, art. 235 et 237 ; Pays-Bas, art. 132). Ces dispositions ouvrent la voie à un dialogue responsable sur l'avenir stratégique des États et de l'Union. Sans une anticipation concrète associant les réalités du terrain, l'adhésion des citoyens à la défense des institutions de l'Union risque de s'en trouver affaiblie.

Enfin, l'ambition des gouvernants doit être à la hauteur des défis : en dimensionnant et prépositionnant des infrastructures robustes, l'UE garantira non seulement la sécurité des RUP, mais aussi la stabilité et la puissance de l'ensemble du dispositif de sécurité européen. Ces investissements sont des investissements d'avenir. Pour que les infrastructures prépositionnées soient opérationnelles le moment venu, il convient de les programmer dans les meilleurs délais compte tenu de l'accélération des bouleversements stratégiques internationaux. Sans perdre espoir ni se renier, l'Europe doit cesser de parier exclusivement sur la raison, le multilatéralisme et le parapluie américain. En pariant sur sa propre puissance, l'Union peut être une grande puissance. Le seul obstacle à la puissance européenne est l'absence de volonté européenne.

La loi de programmation militaire (art. L. 1111-1 s. du C. déf.) prévoit des moyens spécifiques pour assurer la sécurité et la défense des outre-mer. Cependant, ces moyens restent totalement sous-dimensionnés par rapport aux besoins réels des territoires ultramarins. Des outils comme le Plan Séisme Antilles ou le Schéma national d'intervention en sécurité civile, bien qu'ils soient indispensables, manquent cruellement d'une mise en œuvre rigoureuse et d'un financement adéquat. Le renforcement de ce type de dispositif, qui colle à la réalité des territoires, est la clé de la résilience.

Les politiques de diminution des moyens de sécurité et de défense, pudiquement dénommées politiques de rationalisation, de redéploiement ou de spécialisation par bassin géographique, cachent, en réalité, des hésitations politiques, des renoncements stratégiques et des annulations de programmes qui font déjà beaucoup de dégâts sur les différents théâtres d'opérations. La menace de retrait du parapluie américain met en lumière les fragilités stratégiques européennes. La question de la sécurité des outre-mer se pose légitimement dans un tel contexte. Elle devra être étudiée d'abord au niveau national, puis à l'échelle européenne si, un jour, l'UE parvenait à se doter d'une certaine autonomie stratégique. Loin d'être une option sur étagère, la résilience territoriale est la clé de la sécurité nationale. Car, elle ne saurait se résumer à des groupes de dialogue après une catastrophe ou un conflit. Elle doit embrasser des thématiques plus larges liées à la sécurité et à la défense, notamment en période de crise majeure. La sécurité étant l'affaire de tous, la mobilisation de tout le spectre de la puissance publique à l'effort de guerre peut être une piste de réflexion à creuser, tant l'ampleur des défis et des moyens à mobiliser est colossale. S'interdire la réflexion revient à s'interdire les victoires futures.

Les choix politiques et budgétaires passés fragilisent le statut de puissance de la France sur la scène internationale, ce qui rejaillit sur la crédibilité de l'Union sur la scène internationale, en matière stratégique. En quelques années, la France, du fait de ses propres choix budgétaires, est passée de la cinquième à la septième place mondiale. De nombreux OPEX sont menées dans l'intérêt supérieur du pays alors que les lacunes sécuritaires grandissent sur le territoire national.

Le renforcement des forces d'intervention prépositionnées est un impératif stratégique, notamment dans l'Indopacifique. L'Union ne saurait ignorer davantage l'urgence d'un sursaut stratégique dans cette région, notamment dans le canal du Mozambique, théâtre d'une intensification des menaces hybrides et conventionnelles. Comme le souligne le Livre blanc sur

la défense et la sécurité nationale, « la protection du territoire implique tout d’abord que soient assurés le contrôle et la surveillance des espaces nationaux et de leurs approches (hexagone et outre-mer), pour empêcher les intrusions indésirables, les flux illicites et les actes hostiles » (Livre blanc, 2013). Pourtant, les ruptures capacitaires persistantes (CE, 12 février 2014, Ministère de l’Intérieur c. Commune de Saint-Martin) entravent dangereusement cette posture de sûreté, notamment dans des zones stratégiques soumises aux ingérences étrangères, à la piraterie et aux trafics illicites¹.

L’intensification de l’immigration clandestine à Mayotte, en Guyane et aux Canaries illustre les dysfonctionnements structurels des dispositifs prépositionnés, conséquence directe de choix idéologiques contestables et d’une approche sécuritaire insuffisamment adaptée aux réalités locales². Cette dégradation de la sécurité dans les RUP et les PTOM ne se limite pas à un enjeu local ; elle constitue une menace pour l’ensemble de l’Union. Un territoire non sécurisé est une brèche ouverte aux ingérences et aux déstabilisations, fragilisant la crédibilité stratégique de l’Union sur la scène internationale³. Cette situation alimente par ailleurs une fracture entre les citoyens et les institutions, ouvrant la voie aux extrémismes et aux influences étrangères. La demande de sécurité exprimée par les populations impose une réaction immédiate et une présence renforcée de la puissance publique sur ces territoires⁴.

Les forces d’intervention prépositionnées doivent être redimensionnées et modernisées pour assurer une protection efficace. Mayotte, La Réunion et d’autres territoires stratégiques offrent des points d’appui sous-exploités qu’il convient de valoriser pleinement⁵. Dans cette logique, les forces locales de sécurité, notamment les polices municipales et intercommunales, devraient être mieux dotées, mieux formées et pleinement intégrées dans l’architecture globale de sécurité et de défense. Leur contribution pourrait être renforcée dans la surveillance terrestre, mais aussi maritime, en développant une capacité nautique encore largement sous-exploitée⁶.

¹ DIENG, Amadou, L’essor de la piraterie et du terrorisme maritime en Afrique de l’Est, Cahiers de la sécurité, 41(1), 63-79, 2022.

² BISCOP, Sven, Grand Strategy in 10 Words – A Guide to Great Power Politics in the 21st Century, Bristol University Press, 2021.

³ MOHAN, C. Raja, The Indo-Pacific: Geopolitical Perspectives, Springer, 2021.

⁴ BAYOU, Laurent, Les vulnérabilités sécuritaires des outre-mer : un défi pour l’État, Revue française de géopolitique, 14(2), 87-104, 2019.

⁵ LE ROY, Xavier, L’Union européenne face aux défis de la défense en Indo-Pacifique, Presses Universitaires de Rennes, 2020.

⁶ CHAPSOS, Ioannis, Maritime Security and Threats in the Indo-Pacific, Routledge Studies in Global Security, 2019.

Cette approche permettrait de pallier les limites des forces nationales, particulièrement dans les territoires où les flux migratoires et les activités illicites s'intensifient et entraînent une déstabilisation des territoires.

L'Union doit impérativement repenser sa posture stratégique en intégrant une analyse prospective robuste des menaces et en adaptant ses moyens en conséquence¹. Face à des puissances comme la Russie ou la Chine, qui comptent rigoureusement leurs réserves de combattants mobilisables, l'UE ne peut se permettre de négliger ses ressources humaines et territoriales. Chaque citoyen en âge et en capacité de défendre le territoire est un acteur potentiel de la résilience stratégique. Une approche plus ouverte et ambitieuse s'impose : sans une révision en profondeur des dispositifs de défense prépositionnés, l'Union risque non seulement de perdre en crédibilité, mais surtout de compromettre durablement sa capacité à garantir la sécurité de ses citoyens et de ses territoires.

Dans cette optique, il est primordial de renforcer les infrastructures essentielles et de revoir les dispositifs prépositionnés afin d'assurer une résilience réelle des territoires ultramarins, tant face aux catastrophes naturelles qu'aux conflits armés. Il ne s'agit pas uniquement de réinventer la sécurité des outre-mer, mais de réajuster l'ensemble du dispositif national pour anticiper l'émergence de nouveaux risques et l'aggravation d'autres menaces sécuritaires déjà identifiées.

La coordination entre les forces locales et nationales doit également être optimisée pour réduire les délais d'intervention, d'où l'impérieuse nécessité d'une révision rapide du Livre blanc sur la sécurité et la défense.

2. Un Livre blanc sur la sécurité dépassé par les enjeux

L'actuel Livre blanc sur la sécurité et la défense préconise l'acheminement de moyens depuis l'hexagone et le maintien de capacités minimalistes prépositionnées dans les territoires d'outre-mer. De catastrophe en catastrophe, une telle approche révèle son inadaptation face à

¹ GIEGERICH, Bastian, European Security and Strategic Autonomy: Challenges and Opportunities, *Journal of Strategic Studies*, 45(3), 312-330, 2022.

des crises cycloniques ou aux attaques hybrides des puissances étrangères, notamment à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Les retards constatés dans l'arrivée des moyens de secours en sont la parfaite illustration. Or, aucune révision du Livre blanc, pouvant corriger de telles lacunes, n'est à l'ordre du jour.

Le Livre blanc, en adoptant une logique comptable, sacrifie l'efficacité en réduisant les moyens alloués aux territoires d'outre-mer. Cette approche expose les populations à des risques élevés en diminuant la réactivité et la disponibilité immédiate des secours, dont le dimensionnement local reste insuffisant face à l'ampleur des défis à relever.

Un blocage psychologique et politique, né des soubresauts de l'Histoire coloniale, empêche l'établissement de dispositifs prépositionnés plus conséquents et plus résilients face aux crises. Il est temps de tourner la page de ces relations de méfiance à l'égard des outre-mer pour construire des bases de sécurité et de défense plus saines. La menace actuelle, marquée également par la multiplication des crises cycloniques et des attaques hybrides, impose une réévaluation constante de notre dispositif logistique. La dépendance accrue à l'acheminement de moyens situés à plus de 10 000 km, soumise aux aléas climatiques, à la praticabilité incertaine des pistes aéroportuaires, et marquée par une empreinte carbone insupportable, expose les territoires ultramarins à des retards critiques dans l'intervention des secours. Les retards constatés lors des récentes catastrophes ultramarines illustrent parfaitement l'inadéquation d'un système reposant essentiellement sur des transferts intercontinentaux.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable d'amorcer une véritable révolution stratégique dans l'architecture de sécurité et de défense nationale. Les investissements, jusqu'à présent repoussés de loi de programmation à une autre, doivent désormais être priorités et intégrés de manière cohérente dans l'appareil de défense. Cette modernisation structurelle est essentielle pour adapter nos capacités opérationnelles aux nouveaux risques et ainsi garantir une réponse rapide et efficace face aux ingérences étrangères et aux tentatives de déstabilisation des territoires ultramarins.

La menace actuelle ne tolère ni arrangements budgétaires insuffisants ni faiblesses dans la réponse à opposer aux risques pesant sur la défense du territoire. L'actuel Livre blanc sur la sécurité et la défense, qui préconise l'acheminement de moyens depuis l'Hexagone et le maintien de capacités minimalistes dans les outre-mer, se révèle inadapté pour faire face à

l'intensification des crises cycloniques et des attaques hybrides. Une révision en profondeur de ce dispositif s'impose, afin de reconfigurer l'ensemble de la stratégie nationale et d'assurer la résilience et la sécurité de nos territoires.

Sans changements majeurs, le cadre actuel pourrait produire des effets plus dévastateurs, demain, face à une catastrophe sismique majeure, compte tenu de l'activité sismique soutenue en outre-mer, notamment à Mayotte (*Fani Maore*) et à La Réunion (Piton de la Fournaise). Cette approche logistique, inadaptée, porte atteinte au principe fondamental de protection des populations (art. L.2212-1 s. CGCT) et soulève des questions de fond quant à la responsabilité des pouvoirs publics. Le seul argument de la contrainte budgétaire ne peut exonérer l'État et les autres acteurs publics de leur responsabilité face aux conséquences de leur impréparation aux crises successives.

L'obsolescence et l'insuffisance de certains matériels prépositionnés constituent un danger majeur lors des crises climatiques et sismiques. La vétusté des équipements de secours, couplée aux ruptures capacitaires récurrentes, réduit drastiquement l'efficacité des interventions d'urgence. Lorsque des hélicoptères de secours tardent à arriver ou que des véhicules amphibies font défaut, les délais de prise en charge s'allongent, aggravant ainsi les conséquences humaines et matérielles des catastrophes.

Ces insuffisances opérationnelles ont des répercussions directes sur la sécurité des populations. Chaque rupture capacitaire, qu'elle concerne les moyens aériens, terrestres ou logistiques, peut se traduire par des pertes humaines évitables. Face à l'intensification et à la fréquence croissante des événements climatiques extrêmes, il devient impératif d'adapter et de renforcer les dispositifs de réponse aux crises. L'alignement des capacités de secours sur les nouvelles réalités climatiques n'est plus une option, mais une nécessité vitale pour préserver des vies et limiter les dégâts matériels.

L'exaspération des populations est à son comble face à cette politique du pire qui ne cesse de rogner les moyens tout en exigeant toujours plus de résilience de la part des citoyens. Dans les outre-mer, ce schéma de vie en mode dégradé ne peut plus être toléré. Ces territoires ne peuvent pas continuer à être les laboratoires du chaos sécuritaire, livrés à eux-mêmes et contraints de subir les conséquences de choix budgétaires hasardeux et d'un manque de vision stratégique de la part de l'État. Il est temps que l'Union et ses États membres reconnaissent

pleinement le rôle stratégique de ses territoires ultramarins et leur accordent les moyens nécessaires pour faire face aux défis climatiques et sécuritaires qui les frappent de plein fouet.

Ces déficiences reflètent des choix budgétaires inadaptés et vont à l'encontre des engagements internationaux de la France, notamment ceux du Cadre d'action de Sendai (2015-2030). Pour pallier ces insuffisances, il est impératif de renforcer considérablement les capacités prépositionnées et d'adapter les ressources aux spécificités ultramarines. Cette réforme garantirait alors une réponse plus rapide et plus efficace aux crises, tout en respectant les obligations constitutionnelles et internationales de l'État en matière de sécurité et de continuité des services publics.

La réforme du Livre blanc pourrait être complétée par une autre réforme à valeur constitutionnelle. Il s'agit du principe de continuité territoriale. Ce dernier, selon le Conseil constitutionnel, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle, car, il ne découle pas directement du principe d'indivisibilité de la République inscrit à l'art. 1^{er} de la Constitution qui emporte, lui, l'unicité du pouvoir normatif. C'est cette dernière qui emporte l'application uniforme de la loi sur l'ensemble du territoire national, sans préjudice des dispositions des art. 73 et 74. La constitutionnalisation du principe de continuité territoriale couplée à une réforme du Livre blanc permettrait d'atténuer les effets de l'éloignement géographique entre l'hexagone et les territoires d'outre-mer et de mieux garantir la sécurité et la réactivité des secours dans ces territoires éloignés.

Dans un contexte de profonds bouleversements internationaux, assurer la sécurité des outre-mer constitue pour l'UE un moyen de se prémunir à l'échelle mondiale. Pour maximiser cette protection, l'Union gagnerait à mieux valoriser le positionnement géostratégique des RUP.

Section 3 : Mieux valoriser le positionnement géostratégique des RUP

Les RUP sont essentiels à la puissance européenne, à la démultiplication de l'ère d'influence de l'OTAN, au rayonnement culturel de l'Union, à sa stature internationale, au dialogue entre les peuples et au maintien des capacités de projection de sa puissance à travers le monde. Leur position géostratégique constitue un atout majeur dans un contexte international en pleine mutation.

Les RUP réclament un nouveau partenariat équilibré, construit sur l'écoute de leurs aspirations, qui intègre pleinement leur volonté et respecte leurs choix économiques locaux et régionaux. Ce partenariat doit être le fruit d'un dialogue constant et constructif entre l'Union et ces territoires. L'unilatéralisme, qui caractérise trop souvent ces relations, est de plus en plus remis en question.

Il est indispensable qu'un nouveau partenariat puisse intégrer une dimension stratégique visant à valoriser le positionnement de ces territoires, afin de servir à la fois leurs intérêts propres et de renforcer les capacités de projection et de dissuasion de l'Union. Cette approche permettra de conjuguer les ambitions régionales avec les impératifs globaux de défense.

Un tel partenariat ne saurait être présenté unilatéralement aux RUP. Il doit être discuté et construit avec eux, pour matérialiser concrètement la refondation d'un lien authentique et durable entre l'Union et ses territoires ultrapériphériques.

L'impérieuse nécessité de sécuriser les RUP se fait ressentir face aux convoitises de puissances étrangères qui mènent des opérations de déstabilisation extrêmement agressives. Assurer la sécurité de ces territoires est non seulement un enjeu de souveraineté, mais aussi un gage de stabilité pour l'ensemble de l'Union.

Mobiliser les leviers ultramarins avec les Ultramarins (A) nécessite d'explorer les mécanismes de coopération et de valorisation du potentiel des territoires ultrapériphériques dans le cadre d'un partenariat refondé et équilibré.

Quant au défi de la conceptualisation d'une stratégie ultrapériphérique (B), il appelle à l'élaboration d'une approche stratégique intégrée qui réponde aux exigences contemporaines de sécurité et de projection internationale de l'Union.

A. Mobiliser les leviers ultramarins avec les Ultramarins

1. L'impérieuse nécessité de sécuriser des territoires convoités

Une action concertée avec les collectivités ultrapériphériques est essentielle pour sécuriser les territoires d'outre-mer, face aux ambitions croissantes des puissances étrangères. L'Union doit d'abord garantir la sécurité des RUP, afin que la stabilité de ces territoires puisse servir les capacités de projection de l'Union à l'échelle mondiale. Seul un approfondissement du projet politique européen, accompagné d'un objectif clair d'autonomie stratégique, pourra créer les conditions nécessaires pour exploiter pleinement les leviers géoéconomiques et géostratégiques de ces territoires. Cela permettra non seulement de renforcer leur rôle dans la défense des intérêts de l'Union, mais aussi d'assurer une protection efficace contre les menaces extérieures.

Une coopération renforcée entre les États membres de l'UE possédant des territoires ultramarins (France, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Danemark) pourrait transformer les RUP en territoires d'innovation dans plusieurs domaines clés de la sécurité et de la défense. Il ne s'agit pas de tester des politiques publiques en mode dégradé, comme cela est souvent le cas dans des territoires tels que Mayotte et la Guyane, sous couvert de résilience et de contraintes budgétaires. Il s'agit plutôt de tester de nouvelles politiques publiques visant à renforcer la résistance des infrastructures locales face à l'intensification des crises climatiques et sismiques et de muscler le dispositif prépositionné de sécurité civile, de sécurité intérieure, et de défense.

Le basculement des intérêts américains vers la zone Indopacifique démontre l'impérieuse nécessité du renforcement de l'autonomie stratégique européenne. Si le potentiel géostratégique des RUP est indéniable, les récentes crises climatiques ont démontré la grande fragilité des dispositifs prépositionnés dans ces territoires. L'UE devrait tirer toutes les leçons de ces crises pour mieux se préparer à la fois aux crises climatiques et aux prochains conflits armés qui menacent son territoire.

Le programme INTERREG a déjà démontré son efficacité dans les Antilles françaises à travers le financement de systèmes partagés de surveillance sismique. Un élargissement de ces initiatives à Mayotte pourrait renforcer significativement la résilience du territoire et offrir une expertise pouvant bénéficier à d'autres régions vulnérables de l'UE et du monde. De plus, des

programmes tels que le MEPC et la plateforme ERCC (Centre de coordination de la réaction d'urgence) permettent de mutualiser les ressources de différents États membres pour projeter plus rapidement des moyens d'assistance aux territoires sinistrés, comme cela a pu être fait lors de l'ouragan Irma (2017).

Des RUP mieux équipées, mieux associées aux processus de décisions peuvent servir de bases extrêmement puissantes de projections des forces et des secours dans leurs bassins géographiques respectifs. Cet objectif est à la fois souhaitable et atteignable. Ces dispositifs pourront servir les intérêts diplomatiques et stratégiques de l'Union et procurer plus de sécurité aux RUP. Les coopérations structurées de cette nature seront de nature à renforcer la confiance des citoyens envers les institutions européennes et à affirmer le rôle de l'Union comme pourvoyeuse de sécurité sur la scène internationale. L'ultrapériphérie est résolument une terre de solutions stratégiques.

À ce stade, il y a encore beaucoup à faire pour valoriser l'ensemble des potentialités des outre-mer. L'absence de déploiement suffisant de dispositifs de sécurité civile et de défense dans les RUP et les PTOM nuit non seulement à la sécurité de ces territoires, mais aussi à la capacité d'anticipation de la France et de l'UE face aux prochains conflits armés. Ce manque d'anticipation constitue un handicap stratégique majeur. Les RUP ne manquent ni d'atouts, ni de volonté, ni d'ambition en matière de rayonnement dans leurs zones respectives. L'ampleur des nouvelles menaces appelle au développement rapide de dispositifs plus réactifs prépositionnés au plus près des différents théâtres d'opérations. La position stratégique des RUP, qui n'est plus à démontrer, constitue à cet égard une chance pour l'Union.

Les art. 73 et 74 de la Constitution permettent d'adapter les lois et les politiques publiques aux contraintes particulières des territoires ultramarins. De même, l'art. 349 TFUE confère une base juridique suffisante pour développer des politiques publiques renforcées visant à répondre plus efficacement à des enjeux spécifiques aux RUP. Ces deux bases juridiques mériteraient d'être repensées et refondées pour prendre en compte toutes les menaces conventionnelles et hybrides qui pèsent sur ces territoires et sur l'UE. Cette refondation serait l'occasion de la création d'une nouvelle communauté de destin entre les outre-mer, leurs capitales respectives et l'UE. Il est à présent établi que ces points d'appui sont convoités par d'autres puissances dont les politiques d'ingérence prospèrent sur le lit des carences et de l'absence de vision stratégique

des États membres. Le monde a profondément changé. Des défis nouveaux se sont fait jour. La législation doit, elle aussi, s'adapter aux nouvelles réalités climatiques et géostratégiques.

La présence de forces de souveraineté dans les territoires ultramarins, comme les Forces armées aux Antilles (FAA) et dans le Pacifique (FAPF), témoigne de l'importance stratégique des outre-mer. À Mayotte, le régiment de la Légion étrangère joue un rôle déterminant, dans le canal du Mozambique. Dans cette zone stratégique, la Légion lutte, notamment, contre les trafics illicites et la piraterie maritime. Ses missions incluent également des interventions rapides en cas de survenance de catastrophes naturelles pour porter secours et assistance aux populations (art. L.1111-1 et suivants du Code de la défense). Les effectifs de ces forces sont relativement limités et, en l'état actuel des choses, elles ne seraient pas en capacité de faire face à des attaques ennemies, sans renforts extérieurs. Cette faiblesse structurelle constitue le point de départ de la réflexion visant à muscler les dispositifs prépositionnés. Les victoires de demain se préparent aujourd'hui.

En matière de sécurité civile, des unités spécialisées, comme les détachements de la sécurité civile prépositionnés à La Réunion, sont conçues pour répondre rapidement aux crises locales, en raison des contraintes d'éloignement et d'insularité. Toutefois, une comparaison des moyens prépositionnés entre Mayotte et La Réunion révèle des écarts significatifs. Or, la projection de moyens depuis La Réunion vers Mayotte est tributaire des conditions météorologiques et de la praticabilité de la piste aéroportuaire limitée de l'île de Mayotte qui ne peut accueillir certains gros porteurs. Par ailleurs, ladite piste est menacée par plusieurs risques combinés (submersion marine, subsidence de l'île, risques volcaniques) et serait inutilisable d'ici dix ans selon les experts. Cependant, aucune décision ferme de construction d'un nouvel aéroport n'a été prise. En France, le délai moyen de construction d'un aéroport neuf est d'environ dix ans. En tenant compte de ces délais, l'on peut d'ores et déjà estimer que ce territoire insulaire est exposé à des risques majeurs de sécurité et de rupture de continuité territoriale. Cette perspective est source de tensions et d'ambiguïté stratégique.

Par le passé, l'UE a déjà contraint les autorités françaises à réaliser des travaux de sécurisation de la piste aéroportuaire pour respecter les normes en vigueur. Les travaux, qui devaient être achevés au plus tard le 31 décembre 2018, consistaient en la création de lits d'arrêt d'urgence implantés à chaque extrémité de la piste. Devant les carences de l'État, on pourrait se demander si l'UE pourrait invoquer le principe de subsidiarité (art. 5 TUE) pour contraindre

l'État à engager la réalisation de la piste longue pour raison de sécurité. Si cette piste semble hypothétique, à l'heure actuelle, compte tenu des questions de compétences, d'autres voies pourraient être privilégiées pour faire évoluer la position de l'État. L'indisponibilité d'un point d'appui stratégique dans le canal du Mozambique semble être un risque majeur et une faiblesse significative dans l'architecture de sécurité nationale et européenne.

En effet, si l'UE ne peut se substituer à l'État membre pour la réalisation d'une infrastructure aéroportuaire, elle peut toutefois exercer une influence indirecte sur l'État à travers la question des normes, des directives et des conditionnements des aides financières versées à la France. L'UE pourrait mettre en avant l'impérieuse nécessité de disposer d'une nouvelle piste longue, en milieu insulaire, pour pouvoir assurer l'assistance aux populations en cas de sinistre. Elle pourrait également invoquer la subsidence de l'île accentuée par la naissance du volcan *Fani Maore*. De telles initiatives pourraient potentiellement contraindre l'État membre à adopter des mesures appropriées pour garantir la sécurité, la continuité territoriale et la concurrence dans le service aérien marqué par une position monopolistique historique. Le Département de Mayotte a délibéré, le 25 novembre 2020, pour apporter son soutien financier (80 M€) à l'allongement de la piste aéroportuaire estimé à 250 M€. Dans ce contexte inédit, l'UE peut aussi jouer un rôle complémentaire en apportant un soutien logistique et financier après présentation du programme d'investissement de cette infrastructure que l'État tarde à mettre sur la table.

À ce stade, force est de constater le manque de vision stratégique de l'Union sur les outre-mer. Cette approche attentiste tranche radicalement avec celle des autorités américaines et chinoises. En effet, à l'instar du collier de perles chinois, les États-Unis tentent d'étendre leur réseau de points d'appui à travers le monde pour conforter leur position et leur leadership. Depuis 1946, leur volonté persistante d'acquérir le Groenland (Danemark) souligne l'importance stratégique et économique de ce territoire arctique. Les rejets systématiquement de ces offres par le Danemark et les autorités groenlandaises ne modèrent en rien l'ambition des autorités américaines qui jugent que l'acquisition de cette île est essentielle pour leur sécurité. Il n'exclut pas l'usage de mesures économiques ou militaires pour parvenir à leurs fins. Après le retour de la guerre sur le sol européen, les outre-mer demeurent des leviers stratégiques méconnus de l'Union elle-même à l'heure des grands bouleversements internationaux.

L'UE peut aussi apporter son concours à travers le mécanisme européen de protection civile qui peut contribuer à renforcer la résilience des régions ultrapériphériques.

2. Mieux protéger les populations face aux risques majeurs

L'éloignement et l'insularité, tels que mentionnés à l'art. 349 TFUE, ajoutent une complexité supplémentaire à la gestion de crises dans les outre-mer. En l'absence d'interconnexion physique avec les continents, hors Guyane, il devient essentiel de renforcer la planification et l'anticipation des crises. Cette approche est une des clés pour garantir la résilience des territoires ultramarins. Dans les stratégies de résilience, la sensibilisation et l'association des populations locales constituent un aspect souvent négligé.

À Mayotte, où la densité démographique est très élevée (800 hab./km²), des campagnes de sensibilisation aux risques naturels et aux gestes de survie sont cruciales. L'introduction de modules éducatifs sur les risques climatiques et sismiques, dès la primaire, permettra de créer une culture de prévention (articles L.2212-1 et suivants) qui pourrait, à partir du secondaire, servir de base au développement de l'esprit de défense (articles L.1111-1 et suivants). Les associations environnementales locales et le régiment du service militaire adapté pourraient jouer un rôle clé dans ces initiatives.

Mayotte, exposée à de nombreux risques naturels tels que les séismes, inondations, glissements de terrain, cyclones, feux de forêt, éruptions volcaniques, tsunamis et submersions marines, souffre d'un sous-investissement chronique dans leur prévention. Peu de communes mahoraises sont couvertes par des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) à jour. Cette situation limite fortement leur accès aux financements nationaux comme le Fonds Barnier. Les infrastructures de mesure et d'étude des risques demeurent insuffisantes, aggravant la vulnérabilité de Mayotte face aux risques. La proposition de résolution n° 784, déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2025, met en lumière des carences à Mayotte et en Guyane, deux départements particulièrement concernés. Elle appelle à renforcer la couverture des PPRN et à développer des actions concrètes pour améliorer la résilience des territoires face aux risques naturels.

Comme nous l'avons vu plus haut, la réouverture des écoles a subi des retards significatifs en raison de l'hébergement prolongé de migrants, de la nécessité de réinstaller des protections périmétriques et anti-incendies. Eu égard à ces difficultés, l'Éducation nationale a fait face à l'impossibilité d'obtenir rapidement l'aval des commissions de sécurité et d'hygiène. Ce comité a été remplacé par un autre comité ad hoc qui a autorisé la réouverture des établissements scolaires en mode dégradé, voire très dégradé à certains endroits. Pour anticiper d'autres difficultés de cette nature, il serait pertinent d'accompagner les associations gestionnaires des mosquées dans la création ou la mise aux normes de centres d'hébergement d'urgence.

Selon la loi de 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État et les décrets Mandel, les infrastructures situées dans des bâtiments appartenant à des associations ou missions religieuses peuvent bénéficier de financements publics lorsqu'elles concourent, aux côtés de la puissance publique, à la sécurité des populations. Cette position est renforcée par la jurisprudence (CE, 19 juillet 2011, Communauté urbaine du Mans, et CE, 11 mars 1910, Abbé Olivier) qui encadre les partenariats avec des associations cultuelles pour des projets liés à la sécurité civile, tout en respectant le principe de la neutralité de l'État. Les mosquées mahoraises, souvent dotées de toits bétonnés, pourraient ainsi accueillir en R+1 des centres d'hébergement placés sous l'autorité du Conseil cardial, lui-même placé sous l'autorité du président du Conseil départemental de Mayotte. Cela permettrait de préserver les écoles ou, à défaut, de les mobiliser moins qu'aujourd'hui en réduisant drastiquement les risques de dégradation qui frappent ces établissements. Certaines personnes, manifestement arsenalisées, dégradent gratuitement les écoles, pour des raisons politiques. Par ailleurs, le financement de systèmes d'alerte et la modernisation des haut-parleurs des mosquées pourraient constituer des relais de proximité très efficaces pour la sécurité civile.

Pour protéger plus efficacement les territoires ultramarins face aux crises climatiques et sismiques, il est urgent de passer à l'action. Les rapports du GIEC (AR6, 2021) prévoient une intensification des cyclones tropicaux et une montée du niveau de la mer jusqu'à 1 mètre d'ici 2100. Cela menace gravement les zones côtières et insulaires comme les outre-mer. L'augmentation des vagues de chaleur et de sécheresse met en péril la sécurité alimentaire et les ressources en eau dans les outre-mer, particulièrement à Mayotte et en Guadeloupe. En outre, les récifs coralliens sont menacés de blanchissement accéléré si le réchauffement mondial

dépasse 1,5 °C. Aussi, devant de telles projections, des investissements immédiats s'imposent dans des infrastructures pour limiter les impacts futurs qui sont connus (GIEC, Rapport AR6, 2021, Groupe II). Cependant, la question du financement reste entière, installant des perspectives plus rassurantes pour la sécurité de ces territoires.

Associer pleinement les acteurs locaux à la prise de décision, renforcer les normes de construction, et instaurer des plans d'urgence solides et inclusifs ne sont plus des options, mais des impératifs dans les territoires insulaires. Il faut repenser profondément les territoires en stoppant les occupations illégales en zones à risque, réhabiliter les quartiers vulnérables, et préparer les populations avec des systèmes d'alerte rapides et des entraînements réguliers y compris dans les établissements scolaires qui abritent la moitié de la population de Mayotte.

Ces initiatives combinées permettraient non seulement de renforcer les capacités locales, mais également d'impliquer davantage les populations dans la gestion des risques et des crises.

B. Le défi de la conceptualisation d'une stratégie ultrapériphérique

1. Changer de vision pour changer de stratégie avec les RUP

L'UE ne doit pas rater l'occasion de sortir renforcée des bouleversements géopolitiques à l'œuvre dans les relations internationales. Car, la compétition entre la Chine et les États-Unis pour le leadership mondial semble reléguer l'UE à un rôle de spectatrice impuissante d'un jeu de puissance qui la dépasse. Du fait d'une incompréhension culturelle entre l'UE et la Chine ou d'un défaut d'offre culturelle chinoise à laquelle les Européens pourraient s'accrocher, ces derniers n'arrivent pas à tirer leur épingle du jeu. Le « *Mémoire de l'Espagne, de la France, du Portugal et des RUP : une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie* » indique que « *La prise en considération du positionnement géostratégique des RUP, comme les impacts particuliers occasionnés par de nouveaux défis, devra constituer*

des éléments fondamentaux de la future stratégie à l'égard de l'ultrapériphérie »¹. En outre, les États et les régions « prenant comme référence le Mémorandum des régions ultrapériphériques : les RUP à l'horizon 2020 signé à Las Palmas le 14 octobre 2009, réaffirment à travers cette (...) contribution commune, la nécessité d'une stratégie européenne approfondie et renouvelée en faveur de l'ultrapériphérie »².

C'est la raison pour laquelle la conférence des présidents des RUP (CPRUP) « se félicite de la coordination des dossiers concernant l'ultrapériphérie au sein d'un service unique et rappelle avec force l'absolue nécessité de maintenir l'Unité en charge des RUP »³. La menace de suppression qui pèse régulièrement sur ce service met en lumière les difficultés de l'UE à concevoir la valeur ajoutée des RUP dans un monde globalisé. Ce problème de conceptualisation collective empêche l'UE de tirer pleinement parti des prédispositions naturelles de ces régions en matière de sécurité et de défense.

Les RUP sont peut-être éloignées de leurs États membres respectifs, mais elles sont au cœur des réalités stratégiques mondiales. « La Russie dispose d'un pouvoir de nuisance, mais d'une capacité de leadership très limité en raison de la faiblesse de son potentiel économique. La Chine, en revanche, n'entend pas renoncer à la mondialisation économique, condition sine qua non de sa montée en puissance, et travaille donc à un système parallèle à celui contrôlé par les États-Unis »⁴. Sa rivalité idéologique avec l'Occident, et avec les États-Unis en particulier, est particulièrement vive. La question du poids économique des États et des blocs est cruciale en matière de sécurité et de défense.

Cette simple constatation met en évidence l'absolue nécessité des échanges économiques entre les nations. C'est la raison pour laquelle les RUP demandent à muscler davantage leur implication dans l'élaboration des politiques de coopération et de voisinage, des États et de l'UE, dans leurs bassins géographiques respectifs. « Malgré leurs différences, ces deux pays sont les partenaires commerciaux vers lesquels devraient s'orienter les nouvelles technologies développées dans le domaine de l'environnement, les télécommunications,

¹ Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques : une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie, Las Palmas de Gran Canaria, 7 mai 2010, p14.

² Ibid.

³ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Madère, 2-6 octobre 2007.

⁴ GOMART Thomas. *L'effolement du monde, 10 enjeux géopolitiques*. Paris, Éditions Tallandier, 2020, p. 18.

*l'éducation ou la santé »*¹. S'agissant des relations bilatérales entre la Chine et l'Europe, « *la Chine a certes besoin du marché européen et de l'euro pour diversifier ses réserves monétaires, mais ses relations avec l'UE montrent combien elle est devenue une grande puissance et combien l'UE n'en est pas une* »². La Chine est un État-nation, l'UE est une association de nations qui ont, sur de nombreux sujets majeurs, des divergences profondes.

À travers le monde, la Chine a remplacé la défunte URSS. Son matérialisme lui permet de faire des affaires sans nécessairement se mêler de politique intérieure dans ses relations internationales. Une telle attitude lui permet de développer rapidement son soft power au détriment de l'UE et des États-Unis. La Chine, candidate au leadership mondial, agit ainsi, car elle ne souhaite pas que les autres puissances se mêlent à leur tour de sa politique intérieure. Elle développe des bases militaires conséquentes y compris sur des îles artificielles afin de consolider ses circuits d'approvisionnement. Pourtant, les RUP ne semblent pas être au cœur d'une telle ambition pour l'UE qui n'a pas, dans ses buts actuels, vocation à disputer aux États-Unis le leadership mondial.

La Chine est devenue le premier partenaire financier des pays africains. La stratégie chinoise mérite une attention particulière de l'UE en raison de la fermeture entérinée ou à venir de plusieurs bases militaires françaises en Afrique dans les prochaines années. Dans ce contexte, le Mali a formellement demandé à la Minusma de quitter son territoire. Cette mission onusienne avait accusé l'armée malienne d'avoir commis des massacres avec le soutien de la milice Wagner. Cet appui d'un acteur privé interroge à plus d'un titre. Jacques PETIT rappelle que l'interdiction de déléguer des pouvoirs de police « *couvre les activités juridiques, soit le transfert d'un pouvoir de décision par son titulaire normal à une autre personne privée ou publique. L'autorité de police ne saurait davantage se décharger sur un tiers des activités matérielles qui lui incombent* »³. En outre, les déclarations du président algérien, A. TEBBOUNE, à l'occasion d'une mission de médiation à Moscou mi-juin 2023, dans le cadre du conflit ukrainien, a déclaré que V. POUTINE est « *un ami du monde, tout comme l'Algérie, hormis envers ceux qui nous sont hostiles* »⁴. De telles déclarations interviennent dans un cadre

¹ MARIE Claude-Valentin et Jean-Louis RALLU, Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ? INED, 2 juillet 2012, p. 218.

² ELISSALDE Bernard (dir.). *Géopolitique de l'Europe - Prépa ECG*. Paris, Nathan, 2019, p. 329.

³ PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police » in (dir.) Jacques PETIT, *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, p. 345.

⁴ R., Amar, Les messages forts de Tebboune en Russie, L'Algérie aujourd'hui, 18 juin 2023.

de tensions diplomatiques entre la France et l'Algérie en raison du lourd passif colonial et des nombreux reports de la visite du président algérien en France. Si à Paris, on tente de relativiser en regardant l'aspect positif du dialogue entre l'Algérie et la Russie, les réalités stratégiques enregistrent une nouvelle défaite sur le front du réchauffement des relations franco-algériennes. En outre, le président TEBBOUNE a déclaré que son pays voulait rejoindre les BRICS « *dans les plus brefs délais* »¹. De telles déclarations amplifient la perte d'influence des anciens pays colonisateurs européens en Afrique et la montée en puissance de la Chine et de la Russie sur ce continent.

Le budget militaire de la Chine ne cesse d'augmenter et sa Marine développe des capacités sans cesse plus performantes. À défaut de qualité, elle mise sur la quantité de bâtiments qui ne cesse d'augmenter. Cependant, elle rattrape son retard technologique à un rythme soutenu. Son budget militaire 2024 augmente de 7,2 % pour se hisser à 211 milliards d'euros. Quant à la Russie, malgré ses difficultés, elle demeure une actrice mondiale de premier plan. Malgré l'enlisement de la guerre en Ukraine, elle démontre que l'armée russe existe encore et peut faire face à un conflit de haute intensité pendant plusieurs mois, ce que de nombreuses armées européennes seraient dans l'incapacité de faire suite au désarmement massif intervenu depuis la fin de la guerre froide. « *L'affrontement politique russo-occidental ne passe pas que par les armes, la guerre se fait aussi très largement sur le plan médiatique* »². Devant les déclarations martiales de V. POUTINE, les Européens et l'OTAN semblent prendre conscience du fait que le conflit ukrainien sera long. Le programme de formation des pilotes ukrainiens, assuré par une coalition de onze pays, devrait s'achever en 2024. Les États-Unis ont autorisé le 18 août 2023 le transfert, par le Danemark et les Pays-Bas, des F-16 américains à l'Ukraine. Cette échéance confirme l'installation du conflit dans la durée. Ce transfert favorise une remontée en puissance de l'armée de l'air ukrainienne. Le ministre russe des Affaires étrangères n'a pas tardé à qualifier ce transfert de menace « *nucléaire* ». Quelques mois auparavant, en juin 2023, l'Allemagne s'était dotée, pour la première fois, d'une « *stratégie nationale de sécurité* »³. En vérité, l'Europe entière prend conscience de la nécessité de réarmer les esprits et les forces armées pour faire face aux défis russes, chinois et iranien. L'alliance de

¹ Ibid.

² ROQUEPLO Olivier, *La Russie et son miroir d'Extrême-Occident : l'identité géopolitique de la Russie ultra-périphérique sous le prisme de l'Oblast' de Kaliningrad. Étude géographique et géopolitique*, thèse d'Histoire, sociétés et civilisations, INALCO, 2018, p. 247.

³ ARNAUD Cyrille et GALLICHER Bertrand, Face à la Chine et à la Russie, l'Allemagne se dote d'une "stratégie nationale de sécurité", France Info, 14 juin 2023.

ces pays constitue une menace claire pour la sécurité de l'UE. Le 10 juillet 2024, à l'occasion du sommet de l'OTAN à Washington célébrant le 75^e anniversaire de l'alliance, l'annonce de l'envoi de batterie de défense anti-aérienne en Ukraine et l'annonce d'une « trajectoire irréversible » de ce pays vers une adhésion à l'OTAN confirment l'intensification de l'effort de guerre de l'Occident en faveur des Ukrainiens.

Le contexte géopolitique laisse à penser qu'aider l'Ukraine revient à sauver l'UE et plus largement l'Occident. Les Européens et les Américains l'ont bien compris. Selon les propos de son administration, le président POUTINE mène une « *guerre contre l'Occident* ». Comme tout ancien empire qui se respecte, la Russie considère que l'Ukraine fait partie de son « *premier cercle* » d'influence. Le conflit ukrainien est la traduction de cette philosophie. Les États membres de l'UE, anciennes puissances coloniales, considèrent également leurs RUP comme leurs sphères d'influence. C'est la raison pour laquelle la présence des milices russes en Afrique cause tant d'émoi au sein des chancelleries européennes. Plusieurs États africains, comme l'Algérie, l'Égypte et l'Éthiopie souhaitent intégrer la communauté des BRICS. C'est assurément un coup dur pour les chancelleries occidentales. Les opinions publiques des RUP demeurent très attentives à cette séquence diplomatique inédite.

Pour montrer sa détermination à protéger son premier cercle, « *Le Kremlin a annoncé, face aux difficultés en Ukraine, vouloir augmenter la taille de son armée de pas moins de 30 % d'ici 2026, pour atteindre le 1,5 million de soldats sous contrat ou conscrits* »¹. Les États membres augmentent aussi, significativement pour certains, leurs budgets militaires. Cette guerre hybride, qui a des ramifications africaines, s'annonce comme une guerre d'usure qui risque de faire évoluer les équilibres mondiaux. C'est dans ce cadre que les RUP réclament la prise en considération de leur positionnement géostratégique.

¹ COLLING Julian, Vladimir Poutine prépare les esprits à une guerre longue contre l'Occident, Le Figaro, 17 août 2023.

2. Conjuguer la spécificité de l'UE et la singularité des RUP

La difficulté de conceptualisation d'une ultrapériphérie au service de la sécurité de l'UE réside, en grande partie, dans le fait que l'UE n'est pas un État-nation. « *L'UE, vue comme une organisation internationale, ne constitue pas un système politique autonome dans la mesure où elle est constituée d'États membres qui conservent leur indépendance et leur propre organisation politique* »¹. Il convient de préciser que le sujet divise les spécialistes en ce sens que, sans être un État au sens juridique, l'UE dispose de nombreux aspects (monnaie, gestion des frontières extérieures, politique maritime, politique agricole commune, etc.) qui peuvent l'assimiler, de fait, à un État en raison des compétences régaliennes qui lui sont transférées. « *Comme d'autres organisations internationales, l'UE développe son propre genre de discours pour exercer son influence sur les États* »². Dans les présents travaux, il est considéré que l'UE demeure juridiquement une organisation internationale.

À la spécificité de l'organisation de l'UE, s'ajoute la singularité de chaque RUP. « *La diversité des entités infraétatiques ne permet pas de les intégrer comme des acteurs entiers de l'intégration européenne* »³. Le statut national singulier des RUP espagnoles et portugaises mériterait, à ce titre, une analyse plus détaillée. La diversité des statuts nationaux des RUP milite pour leur association à la PSDC. Le volet civil de cette politique intéresse les RUP particulièrement exposées aux risques climatiques. Les prévisions semblent indiquer qu'à l'avenir l'impact de ces phénomènes sur ces régions pourrait être encore plus important en raison de la multiplication « *des phénomènes naturels et de leur intensité à travers le monde* »⁴. L'action de coordination de l'UE en matière de protection civile met en lumière l'organisation nationale et locale en matière de protection civile. Les RUP occupent une place privilégiée dans cette politique.

¹ HOLEINDRE Jean-Vincent, « L'Europe, une organisation complexe. Entretien avec Sabine Saurugger » in *Les organisations. État des savoirs*, Éditions Sciences Humaines, 2016, pp.72-82.

² SANTAMARIA Frédéric, *L'UE et l'aménagement de son espace*, op. cit., p. 143.

³ NOUREAU Aurélie, op. cit., p. 657.

⁴ AULAS Fabrice, GUILLAUMOT Sébastien et Stéphane POYAU, *Participation des SDIS au Mécanisme de Protection Civile de l'Union par intégration volontaire à la Capacité Européenne de Réaction d'Urgence. Quels modules, quelles capacités, quelles difficultés, quelles propositions ?* Mémoire réalisé en vue de l'obtention de la formation d'adaptation à l'emploi de Chef de groupement, promotion n°34 2018/1, École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers, 2018, p. 8.

Ainsi, la compétence de la sécurité civile est souvent une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Étant donné que l'UE s'appuie sur les moyens des États membres pour mettre en œuvre la PSDC, il apparaît nécessaire d'examiner le cadre juridique des régions, échelons infraétatiques, en matière de protection civile. Les régions ainsi que leurs échelons infrarégionaux disposent de compétences élargies en matière de sécurité et d'incendie. Les services d'incendie et de secours, participant à la sécurité civile des États membres, constituent un maillon essentiel de la PSDC qui dispose de volets importants en matière de gestion de crise et de sécurité civile.

L'UE ne définit pas les modalités d'organisation administrative territoriale des États membres qui sont libres de les définir eux-mêmes. L'échelle régionale et infrarégionale joue un rôle déterminant en matière de sécurité civile. « *L'opiniâtreté des acteurs locaux (institutions et associations) a permis au local d'opérer une véritable percée dans les fondements mêmes du droit de l'UE* »¹. Il s'agit de trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de traiter les RUP comme des régions européennes avec tous les droits et obligations que cela implique et, de l'autre, celle de reconnaître de manière proactive leur contexte géostratégique et économique spécifique.

L'annexe relative aux orientations de la politique de sécurité civile de la Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile indique que « *dans le respect du principe de subsidiarité², la France contribue au développement d'une coopération communautaire dans le domaine de la protection civile* ». La France, comme l'Espagne et le Portugal, possède des RUP. Dès lors, leurs possessions revêtent un intérêt particulier dans le développement de cette coopération avec l'échelon communautaire. Pour ces États membres, une telle coopération est nécessairement différente de celle des autres États membres qui n'ont pas d'envergure archipélagique mondialisée.

Le défi de la construction d'une véritable stratégie de valorisation des outre-mer ne peut aboutir qu'avec l'association et la mobilisation des collectivités ultramarines. En définitive, la valorisation du positionnement géostratégique des RUP est un levier indispensable pour

¹ NOUREAU Aurélie, op. cit., p. 386.

² Le principe de subsidiarité permet, dans le cadre des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, de déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent pour la réalisation des objectifs de l'action envisagée. Textes de référence : Const., Art. 88-4. – C. Const, Circ. du 21 juin 2010 (NOR : PRMX1013690C), ss. C. Const., Art. 88-4, TUE, Art. 5.

consolider la puissance et l'influence de l'Union sur la scène mondiale. Ce partenariat refondé, bâti avec les RUP, permettra de relever les défis actuels et futurs, tout en affirmant une Europe résolument autonome et équilibrée dans ses relations internationales.

Chapitre III – S’appuyer davantage sur la configuration archipélagique de l’UE



« Agissons ensemble, c'est rester individuellement responsable des autres ».

Sonia Lahsaini

À l’heure des grands bouleversements internationaux, l’Union est confrontée à des défis stratégiques inédits qui exigent une redéfinition de sa posture sur la scène mondiale. L’architecture territoriale de l’Union, particulièrement sa configuration archipélagique, représente un atout majeur qui mérite d’être pleinement valorisé.

La diversité des territoires ultrapériphériques offre à l’Union des leviers uniques pour renforcer sa puissance et son influence. Ces espaces, aux positionnements géographiques stratégiques, permettent de repenser les modalités de projection et d’assurer une présence accrue dans des bassins géopolitiques disputés.

Dans un contexte où la compétition mondiale se durcit considérablement, il apparaît indispensable de sortir d’une vision exclusivement européenne-centrée de la sécurité et de la défense de l’Union. L’intégration des réalités et des atouts des territoires ultrapériphériques enrichit la réflexion stratégique et offre des perspectives nouvelles pour faire face aux défis contemporains. Le véritable défi de l’Union n’est pas d’ignorer, mais d’intégrer pleinement les outre-mer dans sa stratégie de sécurité et de défense.

Les RUP, par exemple, illustrent parfaitement cette dynamique. Leur rôle ne se limite pas à une fonction de relais logistique ou économique, mais s’inscrit pleinement dans une logique de défense et de sécurité globale qui bénéficie à l’ensemble de l’Union.

Le développement de capacités locales et l'autonomisation des territoires ultrapériphériques constituent également des priorités pour sécuriser l'ensemble du dispositif européen. Négliger la sécurité intérieure des RUP, et plus largement des outre-mer, reviendrait à compromettre non seulement leur développement, mais aussi la stabilité stratégique de l'Union qui a besoin d'être renforcée en ces temps difficiles.

Dans cette perspective, il est crucial que l'Union reconnaisse pleinement le potentiel de ses territoires archipélagiques et qu'elle mette en place des partenariats fondés sur un dialogue constructif et réciproque, évitant ainsi toute forme d'exploitation unilatérale.

Valoriser stratégiquement l'aspect archipélagique de l'UE (Section 1) devient une impérieuse nécessité pour espérer concurrencer l'ambitieux projet du « collier de perles » chinois. Cet enjeu stratégique appelle à une mobilisation accrue des ressources et des compétences propres à ces territoires.

C'est la raison pour laquelle, au cœur des différents bassins géographiques du monde, les RUP sont de plus en plus offensives sur les questions de sécurité et de défense (Section 2), et dans ce contexte, il revient à l'UE de renforcer l'autonomie stratégique locale (Section 3) pour faire face aux nouveaux enjeux de sécurité et de défense.

Section 1. Valoriser stratégiquement l'aspect archipélagique de l'UE

Dans un contexte mondial marqué par des bouleversements géopolitiques et des enjeux de sécurité croissants, l'Union pourrait tirer parti de sa dimension archipélagique pour renforcer son rôle stratégique. Les RUP et, plus largement, les territoires d'outre-mer, en raison de leur position géostratégique, jouent un rôle clé dans cette valorisation de la dimension archipélagique de l'Union. Ils peuvent servir de points d'appui pour la surveillance maritime et aérienne, assurant la sécurité des zones maritimes et des routes commerciales vitales. Ces territoires sont également des hubs de coopération avec d'autres puissances, facilitant l'accès à des bases stratégiques. Cependant, cette démarche soulève des enjeux sécuritaires, comme la gestion des risques d'escalade géopolitique, la protection des ressources maritimes, et la nécessité d'une coordination renforcée pour prévenir les tensions autour de ces espaces sensibles.

Or, l'observation de l'environnement géopolitique européen tend à démontrer que l'Union est en perte de vitesse dans la gestion des affaires du monde. Son influence recule face à des acteurs qui s'affirment de plus en plus sur la scène internationale et à des retournements d'alliance qui se multiplient. Sa capacité à dicter ses vues au reste du monde s'effrite sous l'effet de divisions internes et d'un manque de vision stratégique cohérente. Ses dépendances énergétiques, industrielles et technologiques se multiplient pendant que la puissance des BRICS s'amplifie, y compris dans son voisinage immédiat, rendant l'UE vulnérable aux jeux d'influence extérieurs.

La configuration archipélagique de l'UE lui offre un véritable « collier de perles » stratégiques, une ressource que la Chine tente de reproduire à son profit. Ports, routes commerciales, bases industrielles et technologiques constituent des points d'ancrage majeurs dans la compétition géoéconomique. Or, l'UE ne semble pas encore pleinement consciente de cet atout ni déterminée à le valoriser comme levier d'influence globale. L'absence d'une politique maritime-stratégique ambitieuse et la fragmentation des intérêts nationaux freinent l'affirmation de son rôle dans un monde multipolaire en recomposition.

La guerre en Ukraine a illustré la fragilité de son modèle de sécurité, encore largement tributaire des États-Unis et de l'OTAN. Par ailleurs, la fragmentation politique entre les États

membres empêche une réponse rapide et coordonnée aux enjeux globaux, qu'il s'agisse du dérèglement climatique, de la crise migratoire ou de la compétition technologique. Pour s'adapter à cette nouvelle réalité, l'UE doit impérativement renforcer son unité d'action, développer des capacités de projection autonomes et s'imposer comme un acteur de stabilisation et d'innovation dans un monde en mutation rapide.

Dès lors, il convient d'analyser les éléments de stratégie pouvant permettre de prendre toute la mesure de la dimension planétaire du projet européen (A), car l'Europe, bien que dotée d'une force économique et normative significative, continue de mener une politique à dominante continentale face à des défis qui, eux, sont mondiaux (B).

A. Pour prendre toute la mesure de la dimension planétaire du projet européen

Il est urgent que l'Union prenne conscience de sa propre marginalisation. Son affirmation en tant que puissance dépend uniquement de la volonté politique des Européens. Pourtant, ses dépendances critiques et son manque d'ambitions collectives l'empêchent de s'imposer sur la scène mondiale. Ces faiblesses font d'elle un simple proxy des États-Unis, une zone tampon entre la Russie et l'Amérique. Tant que l'Europe n'assumera pas pleinement son autonomie stratégique, elle restera un acteur secondaire dans un monde dominé par des puissances affirmées.

L'œuvre de transformation profonde de l'UE reste donc à engager. Les autres puissances, alliées ou concurrentes déclarées, ne semblent pas reculer devant l'ampleur du processus d'adaptation à la nouvelle menace qui redistribue les cartes géopolitiques du monde. L'UE a des atouts majeurs à valoriser. Aucun État membre, seul, n'a la capacité de faire face aux nouveaux enjeux sécuritaires du monde. Ainsi, la Russie profite de chaque opportunité pour diviser et affaiblir l'OTAN et l'UE. Les conflits israélo-palestinien et Russo-ukrainien affaiblissent les Européens en les obligeant à se mobiliser simultanément sur deux fronts. En outre, ces conflits ont mis en lumière la perte d'influence diplomatique de l'UE et singulièrement de la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. La cacophonie qui a caractérisé la communication des acteurs européens dans ce conflit démontre les limites actuelles de l'organisation de l'UE et explique sa perte d'influence dans le monde.

Face au retour des blocs qui bousculent le leadership mondial, seule une réforme approfondie de l'UE peut permettre aux États de continuer à se faire entendre sur les grands sujets internationaux. Cependant, il n'est pas certain que les États membres eux-mêmes, soucieux de conserver leurs souverainetés nationales respectives, souhaitent une Europe plus puissante politiquement et militairement.

L'UE est, par sa géographie et son Histoire, un archipel mondialisé. Néanmoins, la conscience archipélagique n'est pas suffisamment répandue au sein des institutions. Le débat continental semble primer sur le débat archipélagique. L'image de l'UE est souvent celle des capitales de ses États membres. Cette réalité est portée par les films, la télévision, les représentations théâtrales et la vie politique qui ignore trop souvent les réalités ultrapériphériques reléguées aux décrets et aux ordonnances. Entre les RUP et la politique de l'élargissement toujours en vigueur, l'UE n'a pas encore souhaité définir ses frontières au risque de créer des tensions à l'Est avec la Fédération de Russie et au sud avec d'autres États membres sur la question de l'adhésion de la Turquie. « *L'Union européenne n'est pas une entité ancrée dans un territoire et dans un temps qui fige ses limites et ses potentialités : elle est une construction souple, faite de contours mouvants qui élude presque naturellement la question de ses frontières ultimes* »¹. L'élargissement a été préféré à l'approfondissement politique. Ce choix pose la question de la construction de l'identité européenne qui pourrait donner sens au concept de « *citoyenneté européenne* ».

Les RUP n'entrent pas dans le champ juridique des élargissements. Elles sont déjà, juridiquement, des régions européennes. Elles sont les premiers *territoires* de l'UE à souffrir de l'absence de reconnaissance européenne de leurs frontières. Dans ce domaine, les revendications des RUP se heurtent à une véritable « *résistance des administrations* »². Depuis le traité de Rome et les élargissements successifs, la question des frontières de l'UE (géographiques et politiques) est au cœur des débats.

Il peut être difficile de concevoir que la sécurité de l'UE se joue à des milliers de kilomètres du continent européen. Or, c'est bien là tout l'enjeu de la sécurité dans un monde

¹ ULLESTAD Antoine. *Les frontières extérieures de l'Union européenne : étude de l'internationalisation du marché intérieur*. L'Harmatan, 2020, p. 450.

² BESANÇON Julien, *L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires*, thèse de Sociologie, Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po, 2010, p. 506.

globalisé. « *Le concept sécuritaire de l'Union européenne soulève la nécessité de se concentrer sur des menaces prenant leur source en dehors des frontières de l'organisation* »¹. De ce point de vue, l'absence de prise en compte de l'aspect archipélagique de l'UE pèse sur sa capacité à se prémunir de certaines menaces. « *L'intérêt stratégique et diplomatique des outre-mer est encore moins exploité par l'UE que par la diplomatie française* »². Cette situation est naturellement préoccupante et dommageable à la fois pour les territoires concernés et pour la crédibilité de l'UE sur la scène internationale. L'UE semble se priver d'un atout géopolitique majeur dans un jeu mondial où les acteurs mobilisent l'ensemble des ressources à leur disposition pour s'imposer sur la scène internationale.

L'UE est challengée par plusieurs puissances mondiales. Sa configuration actuelle n'est plus compatible avec les enjeux sécuritaires actuels qui exigent unité, réactivité et autonomie stratégique. Tant que l'UE ne se donnera pas les moyens de devenir une véritable puissance politique, elle continuera à rester dans l'ombre des États-Unis. Dans ce cadre, la France joue un « *rôle de promoteur du développement des capacités militaires européennes* »³. Sa propre dimension archipélagique lui offre une vision mondiale des enjeux de sécurité et de défense. Cependant, elle est relativement isolée dans son combat pour l'autonomie stratégique européenne.

« *L'Ultrapériphérie donne à l'UE une dimension planétaire* »⁴ inexploitée. Elle est telle une force en attente de définition d'une doctrine d'emploi. Dans l'attente, les RUP se mobilisent pour qu'advienne une nouvelle Union qui pourra accepter politiquement sa dimension mondiale. Pour l'UE, refuser d'endosser un rôle politique dans le contexte sécuritaire actuel, revient à condamner les Européens à n'être que les éternels consommateurs des produits sino-américains.

Il convient à présent d'examiner les raisons pour lesquelles l'UE continue de se penser essentiellement comme une organisation continentale.

¹ GUIORGUEFF Johann, *op. cit.*, p. 103.

² CHAPÉLIER Annie et POLETTI Béangère, *op. cit.*, p. 23.

³ BORZILLO Laurent, *Les forces expéditionnaires bi/multinationales en Europe : analyse comparée des politiques d'alliance de la France et de l'Allemagne (1991-2016)*, thèse de Science politique, Université de Montpellier, Université de Montréal, 2019, p. 300.

⁴ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Rémire-Montjoly, 05 mars 1999.

B. Une Europe-monde qui mène une politique continentale face à des menaces mondialisées

Une Europe qui, par sa géographie, est un archipel mondial qui se vit comme un ensemble continental interroge à plus d'un titre. Dans le contexte actuel, les RUP semblent se résumer à des dépendances lointaines sans grand intérêt bénéficiant de certaines politiques singulières remises en cause à chaque période de programmation.

L'UE a plusieurs défis à relever si elle veut revêtir les habits d'une grande puissance mondiale. Elle devra d'abord repenser en profondeur sa gouvernance pour gagner en cohérence et en crédibilité politique : une seule union, une seule voix sur la scène internationale. Elle devra ensuite adapter son économie à l'agressivité de la nouvelle mondialisation. Enfin, l'UE aura à trancher la question de l'autonomie de sa défense en ces temps troublés où l'Europe n'est ni le centre d'intérêt des États-Unis ni le centre de gravité du monde.

Ainsi, l'œuvre de transformation profonde de l'UE reste à engager. Sa sécurité réside d'abord dans sa capacité à changer, à s'adapter, à se dépasser dans un monde sans cesse plus instable. Les autres puissances, alliées ou concurrentes déclarées, ne semblent pas reculer devant l'ampleur du processus d'adaptation à la nouvelle menace qui redistribue les cartes du monde. S'il y a des questions de réorientation budgétaire à trancher, il y a surtout une volonté politique à trouver pour rassembler une union de volontés hétéroclites.

L'UE comme puissance autonome ne peut demeurer une province des États-Unis, « leaders du monde libre », mais devenir leur allié naturel. Les États-Unis, avec une politique interventionniste assumée, vivent une aventure militaire mondiale et conduisent une diplomatie mondiale usant de toutes les emprises à leur disposition sur la planète. L'UE apparaît aujourd'hui comme une des nombreuses emprises des États-Unis dans le monde avec la permanence d'une constellation de bases militaires américaines sur le sol européen. *A contrario*, l'UE, n'étant pas un État, ne dispose ni de volonté politique autonome ni de politique de défense d'une telle envergure. C'est la raison pour laquelle des emprises comme les RUP ont peu d'affectation défensive opérationnelle de niveau européen, alors que les grandes puissances développent de telles affectations à travers le monde.

Seul l'approfondissement de son projet politique donnera à l'UE l'impulsion nécessaire pour son adaptation à la nouvelle donne stratégique. Celle-ci pourrait difficilement ignorer la géographie planétaire de l'UE qui, avec les RUP, dispose d'un maillage planétaire à partir duquel peut se projeter une puissance européenne à l'international. Un tel projet peut être favorablement accueilli par les exécutifs des RUP si la sécurité de leurs territoires est garantie. Or, les RUP continuent à subir des troubles à l'ordre public et connaissent, pour quelques-unes d'entre elles, une certaine instabilité.

Dans les faits, l'UE prend les traits d'un État central doté d'une périphérie et d'une ultrapériphérie gouvernée par des mesures dérogatoires. Cet état d'esprit pourrait expliquer l'absence, *a priori*, d'une vision stratégique sur les RUP. La limite de l'exercice réside dans le fait que les questions stratégiques relèvent de la compétence des États membres.

Les RUP se définissent elles-mêmes comme des *territoires de solutions*¹. Dès lors, l'absence de vision stratégique européenne sur l'ultrapériphérie pose de sérieuses difficultés en matière d'anticipation et de coordination à l'heure où les grandes puissances et les puissances émergentes mettent en œuvre des stratégies îliennes ambitieuses en matière de défense.

En définitive, faire des RUP « *un atout pour le rayonnement de l'Europe dans le monde* »² pourrait être le mot d'ordre d'une nouvelle PSDC qui tiendrait compte d'une géographie archipélagique héritée de l'Histoire, mais résolument tournée vers l'avenir. En vérité, la volonté politique est l'énergie qui manque à la fusée européenne.

Il convient, à présent, d'examiner la stratégie d'influence des RUP en matière de sécurité et de défense.

¹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, 20 novembre 2019.

² CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, op. cit., p. 24.

Section 2 : Renforcer l'autonomie stratégique locale pour faire face aux nouveaux enjeux de sécurité et de défense

Les RUP sont souvent reléguées au rang de *confettis de l'empire* dans les débats publics. Souvent, seul leur poids économique et démographique est mis dans la balance, comme si ces régions étaient des territoires étrangers déconnectés économiquement et constitutionnellement de leurs États membres. C'est en quelque sorte une manière de leur signifier leur singularité au sein de leurs États membres respectifs. C'est ainsi que certains estiment que « *les actuels outre-mer ont joué un rôle relativement mineur au sein des deux empires coloniaux français* »¹. C'est clairement méconnaître les réalités historiques et stratégiques et s'engager dans une vaine stratégie d'invisibilisation de la contribution effective des outre-mer.

Or, les RUP ont contribué, à la juste hauteur de leurs ressources, à l'effort de guerre des Alliés. La mémoire collective reste, localement, très marquée par la participation à ces guerres. « *Au cours de la Première Guerre mondiale, le recours aux colonies pour aider à résoudre la crise des effectifs augmente la présence des unités d'outre-mer dans l'armée française. Au total, celle-ci incorpore 600 000 « indigènes » sur les 8,5 millions d'hommes mobilisés pour ce conflit* »². Ainsi, le 15 août 1944, ce sont 12 000 combattants de l'armée coloniale qui participent à la libération de la France. La minimisation de cet effort de guerre est due à une méconnaissance chronique des réalités des RUP qui, éloignées des capitales européennes, sont souvent vues, à tort, comme une simple charge pour le contribuable. Malheureusement, cette vision est assez répandue au sein de l'UE, raison pour laquelle les enjeux stratégiques des RUP sont régulièrement ignorés ou relégués au second plan. La transformation des RUP en avant-postes stratégiques nécessite un véritable déblocage mémoriel comportant un volet vulgarisation et un volet institutionnel dans toute l'Europe. Ce travail incombe aux exécutifs des RUP et à la CPRUP, les États membres ayant un agenda stratégique différent de celui des RUP.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le monde a profondément changé. Les îles sont aujourd'hui au cœur d'une diplomatie îlienne qui contribue à redistribuer les cartes géopolitiques. « *À défaut du poids économique et démographique, l'outre-mer français actuel*

¹ BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE Madeleine, op. cit., p. 153.

² Musée de l'Armée et Archives départementales du Val-d'Oise, Les colonies dans la guerre, 2018, p. 1.

a conservé, dans une large mesure, certaines des fonctions géostratégiques qui lui étaient adossées auparavant »¹. De telles fonctions ne peuvent être balayées d'un revers de main au profit d'une vision réductrice et datée des RUP. Au moment où les BRICS et les États-Unis se réorganisent, dans le cadre de la lutte pour le leadership mondial, l'UE pourrait, en lien avec les États membres, refaire un état des lieux des enjeux stratégiques dans les RUP, en sortant des sentiers battus. La méfiance qui règne entre les différents États membres et le souci de la préservation des zones d'influence des uns et des autres retardent la conduite d'un tel état des lieux qui pourrait nourrir la PSDC, créer réellement du commun au sein de l'UE en matière de sécurité et, le cas échéant, aboutir à de véritables plans dédiés à la transformation des RUP en avant-postes stratégiques. Compte tenu du prépositionnement, dans les RUP, de quelques forces prépositionnées, la mise en œuvre d'une telle mesure ne peut être contrariée que par la faiblesse de la volonté politique.

Les Européens devront apprendre à produire du commun, à avoir une culture stratégique commune et une vision partagée sur l'ensemble des territoires européens du continent et de l'ultrapériphérie. De leur coopération émergera la concrétisation de leurs aspirations communes. Cette coopération s'impose à eux comme une condition *sine qua non* de leur sécurité commune. Elle s'entend également comme une ardente nécessité d'associer davantage les RUP aux questions de sécurité et de défense. Elle s'entend enfin comme une invitation à renforcer les accords de défense avec les pays riverains dans le cadre de la recomposition des équilibres mondiaux. À cet égard, les lois de coopération des collectivités françaises d'outre-mer, des Açores et de Madère ainsi que des Canaries accordent de plus en plus de prérogatives aux régions en matière de conclusion d'accords avec les États situés dans leurs bassins géographiques. Cette voie devrait être de plus en plus empruntée pour permettre aux RUP d'être actrices de leur sécurité locale, nationale et européenne. Ce serait la concrétisation du volet institutionnel des avant-postes stratégiques. Le volet militaire et sécuritaire n'est pas à négliger. La réduction de la vulnérabilité de ces régions est indispensable. Ces territoires sont, à bien des égards, les laboratoires à ciel ouvert de l'avenir de l'Union. Cependant, l'absence de culture stratégique commune laisse à penser qu'une telle entreprise s'inscrira dans un temps long, à moins que les bouleversements stratégiques imposent un autre calendrier. Il serait regrettable de subir un tel agenda quand il semble plus aisé d'agir, en toute sérénité, dès à présent.

¹ BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE Madeleine, op. cit., p. 153.

Loin de leur métropole de rattachement et au milieu de régions touchées ou pouvant être touchées, à divers degrés, par des menaces hybrides, les RUP s'avèrent insuffisamment outillés pour faire face à des conflits de haute intensité qui sont de plus en plus probables dans un monde de plus en plus instable. Les Européens ne peuvent plus ignorer les risques nouveaux qui se font jour ni continuer à se reposer uniquement sur l'OTAN pour assurer leur protection. Un monde nouveau s'éveille. Il semble instable, guerrier, dominateur. Sans un souffle nouveau dans la PSDC, l'UE risque d'être prise au piège du désinvestissement militaire, du décrochage stratégique et donc de la dilution de son poids dans la recomposition des équilibres mondiaux. En sus de la dissuasion nucléaire assurée par la France, la réduction des fragilités stratégiques sur l'ensemble de l'espace européen est indispensable, notamment dans les RUP qui sont de plus en plus exposées à des risques d'une ampleur inédite.

Pour l'UE, renforcer l'autonomie stratégique locale pour faire face aux nouveaux enjeux stratégiques suppose de réduire les fragilités stratégiques des RUP par l'amélioration des transports et la sécurisation des dispositifs de télécommunication (A), répondre efficacement aux enjeux de son adaptation aux bouleversements stratégiques mondiaux (B) et tirer pleinement parti de sa configuration archipélagique pour construire de nouvelles réponses sécuritaires (C).

A). Réduire les fragilités stratégiques des RUP par l'amélioration des transports et la sécurisation des dispositifs de télécommunication

Les RUP sont des atouts stratégiques pour l'Union, mais leur éloignement les rend vulnérables. Sans infrastructures adaptées, le lien avec le continent reste fragile, menaçant la continuité du service public et l'intégrité du territoire. L'amélioration des transports est donc essentielle pour assurer leur ancrage dans l'ensemble européen. Mais la connectivité physique ne suffit pas : sécuriser les télécommunications est tout aussi crucial pour prévenir les cybermenaces et garantir des réseaux fiables, y compris en temps de crise ou de conflit. Refonder le partenariat avec les RUP, c'est reconnaître cette double exigence et bâtir une stratégie où résilience et souveraineté vont de pair.

S'agissant de l'éloignement, Charles Wagner disait que « *Si la peur des conséquences éloigne parfois du mal, elle éloigne beaucoup plus souvent du bien* ». La réduction des fragilités des territoires éloignés des capitales européennes contribuera à renforcer la sécurité de l'UE. L'interconnexion des économies, la circulation mondialisée des biens et des personnes et l'hybridité accrue des menaces rendent chaque emprise vulnérable où qu'elle se trouve sur terre, dans les airs comme dans l'espace. « *Les transports sont essentiels au fonctionnement de l'Union. Les attaques hybrides contre des infrastructures de transport (comme les aéroports, les infrastructures routières, les ports et les chemins de fer) peuvent avoir de graves conséquences, entraînant des perturbations des chaînes de déplacement et d'approvisionnement* »¹. La protection et la résilience de ces infrastructures sont déterminantes pour la sécurité de l'UE. Cette question est encore plus délicate pour les RUP compte tenu de leur insularité et leur éloignement.

Relocaliser les capacités militaires, les entretenir et les renforcer au cœur des territoires est redevenue une impérieuse nécessité depuis la guerre en Ukraine. La politique de fermeture des casernes, des usines de production d'armement et la fin du service militaire apparaissent aujourd'hui comme des décisions à reconsidérer eu égard au niveau extrême de la menace. L'ancrage local des armées constitue un enjeu majeur pour la sécurité de l'UE.

1. Consolider la sécurité des RUP par le prépositionnement de moyens adaptés

a). Les RUP : cadre de la réactivité en matière de sécurité extérieure

L'échelon local est l'échelon du réel, du contact et de la proximité avec le peuple. C'est le terrain de la concrétisation des valeurs, des idéaux des nations et de la matérialisation de leur sécurité collective. Si la défense s'émancipe du terrain, de l'ancrage, du réel, elle devient alors théorique et irréaliste. « *Le niveau européen constitue désormais un espace d'impulsion politique pour répondre à des défis, que les États seuls ne sont pas en mesure de relever. Le niveau*

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6 avril 2016 JOIN(2016) 18 final, p. 8.

*national continue d'être un pilier incontournable. Courroie de transmission entre le niveau européen et local, il est, et demeurera encore longtemps, le trait d'union entre les deux autres dimensions. Et la dimension locale, forte de sa proximité avec les citoyens européens, permet de connecter l'UE aux réalités de terrain »*¹. En matière de sécurité, l'échelon local constitue une base indispensable de solidarité, de solidité et de réactivité dans un monde instable et globalisé. La réactivité et l'urgence, qui constituent de plus en plus la norme en matière de sécurité, commandent l'allocation et le prépositionnement de moyens suffisants et en condition opérationnelle à l'échelle locale, sur le territoire des RUP. Justifier le défaut d'investissement militaire par la négation des risques stratégiques expose, à terme, les États à des coûts et des risques significatifs.

L'incapacité des Européens à fournir des armes aux Ukrainiens, dans des délais compatibles avec l'urgence des hostilités, témoigne du désinvestissement militaire chronique de l'UE. La Russie a, dans une certaine mesure, réussi à tester, sur le champ de bataille, les capacités militaires des États membres et indirectement de l'OTAN. Malheureusement, on ne peut pas dire que les résultats soient concluants pour l'UE. En outre, la discorde créée par la guerre en Ukraine, au sein de l'UE, est profitable à la Russie qui souhaite favoriser le développement de relations bilatérales au détriment d'une UE qui représente une offre politique concurrente de la sienne. Aux côtés de la Chine, et plus largement avec les BRICS, la Russie développe une relation ambiguë avec les Européens, faite de coopération, de confrontation et de crises, destinée à affaiblir l'UE qui est un rempart entre la Russie et les États-Unis. L'UE est prise en étau entre deux puissances. Car, les États-Unis forcent souvent l'UE en matière d'adoption de sanctions contre les BRICS qui sont, en réalité, plus en faveur des intérêts américains que ceux de l'UE. La Russie n'est plus adhérente, depuis 2015, aux Traités sur les forces armées conventionnelles en Europe qui réglemente le niveau de l'armement conventionnel pouvant être déployé par les États. Par ailleurs, les États-Unis et la Russie ont quitté, depuis 2021, le traité « Ciel ouvert »² entré en vigueur en 2002 autorisant des vols d'observation au-dessus des autres États parties au traité. Si les pays de l'UE, notamment la France, la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne, ont pu regretter le départ des États-Unis du

¹ NOUREAU Aurélie, *op. cit.*, p. 387.

² Traité sur le régime "ciel ouvert", Helsinki, 24 mars 1992, 104 p. Trente-cinq États parties : Allemagne, Biélorussie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis (retrait depuis le 22 novembre 2020), Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie (retrait depuis le 7 juin 2021), Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque, Turquie, et l'Ukraine. Traité signé par le Kirghizistan, mais pas encore ratifié. Le Canada et la Hongrie sont désignés dépositaires du traité.

traité, ils ont indiqué qu'ils partageaient leur démarche en raison des violations du traité par la Russie. L'OTAN a perdu l'œil sur la Russie, car l'objectif premier du traité était de promouvoir la prévisibilité des activités militaires des États parties au traité à la faveur de vols d'observation non armés au-dessus du territoire des signataires. Si les observations satellitaires peuvent compenser une partie des bienfaits des vols d'observation, elles ne pourront pas les remplacer totalement. En outre, en février 2023, la Russie suspendait sa participation au traité de désarmement nucléaire « New Start » qu'elle avait signé avec les États-Unis en 2010. C'était le dernier traité bilatéral signé avec les États-Unis. Enfin, en octobre 2023, le Parlement russe, sur demande du président POUTINE, a dénoncé le traité international contre les essais nucléaires¹. Cette dénonciation est susceptible de relancer la course aux armements de destruction massive dans un contexte de retour de la guerre sur le sol européen et de l'explosion des dépenses militaires russes.

En matière de sécurité, l'État ne peut plus continuer à agir isolément, sauf s'il cherche à s'isoler opportunément. *« Les responsabilités sont de plus en plus partagées entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs d'infrastructures vitales. S'il incombe toujours à l'État d'organiser et de mettre en œuvre ses propres capacités, civiles et militaires, il lui appartient désormais aussi de rendre possibles une mobilisation et une coordination de ressources beaucoup plus larges »*². Les collectivités locales que sont les RUP sont des partenaires, des coproductrices de sécurité qui ne demandent qu'à valoriser davantage leurs contributions diverses à la sécurité nationale et européenne. Si leur association peut apporter des réponses sécuritaires localisées, elle pourra aussi rendre possible un ancrage territorial de la sécurité européenne. Une des premières préoccupations des RUP est l'amélioration de leur accessibilité. Celle-ci est l'une des conditions de la concrétisation du concept d'avant-postes stratégiques. En cas de conflit de haute intensité, le défaut d'accessibilité de ces territoires peut augmenter significativement leur vulnérabilité et renforcer le sentiment d'abandon qui y règne souvent.

À l'impossible, nul n'est tenu, dis l'adage. L'invasion et l'occupation de territoires ne sont pas des données nouvelles en géostratégie. Beaucoup de territoires insulaires ont fait ou font l'objet de différends territoriaux qui peuvent aboutir à des conflits ouverts. Le monde qui

¹ Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 et Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ouvert à la signature le 24 septembre 1996.

² Ministère de la défense, Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, op. cit., p.12.

se fait jour semble consacrer le retour de la guerre, de la force et des régimes autoritaires. On pensera à la guerre des Malouines en 1982, aux tensions sur les îles de la mer de Chine, à Ceuta et Melilla, îlot Persil, Leila, revendiquées à la fois par l'Espagne et par le Maroc, ou encore à Mayotte, Française depuis 1841, revendiquée par les Comores depuis 1975. La sécurité des territoires insulaires est un enjeu stratégique du XXI^e siècle qui sera maritime et spatial. La Chine a compris cette réalité depuis fort longtemps. Elle investit massivement dans ce type de territoires dans la mer de Chine et tout au long de son « collier de perles ». L'UE, faute d'être un État souverain, est en retard sur cette course à la militarisation des territoires insulaires qui fera la différence dans les futurs conflits de notre siècle. En l'état actuel du droit, seuls les États membres peuvent remédier à cette situation en associant étroitement les exécutifs des RUP. La responsabilité locale prendrait alors tout son sens.

L'art. 3 ter al. 3 du Traité de Lisbonne dispose : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». La question de la transformation des RUP en avant-postes stratégiques de l'UE entre parfaitement dans le cadre de la subsidiarité. Si les États étaient moins égoïstes, ils demanderaient une intervention de l'UE en matière de renforcement du dispositif militaire déployé dans les RUP. Les États membres disposent d'une grande latitude en matière de défense, comme le dispose l'al. 2 de l'art. 24 TUE : « *La politique de l'Union [...] n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* ». Les États sont libres de mener leur propre politique étrangère et de sécurité. Leurs positions divergent sensiblement sur l'utilité des RUP, leur avenir et les projets structurants pouvant être mis en œuvre dans ces territoires. Pourtant, dans le cadre du déploiement de la PSDC, le renforcement des moyens de défense prépositionnés dans les RUP pourrait procurer aux missions une grande réactivité au plus près des différents théâtres à travers le monde.

Ainsi, le renforcement des moyens de défense à l'échelle des RUP constituerait, en réalité, un renforcement de la sécurité des États et de l'UE. À la faveur de l'adoption de la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009, le législateur a défini la notion de sécurité nationale et a fait du respect des traités un principe essentiel de la défense. Ainsi, l'art. L1111-1 du Code de la défense dispose que « *La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes*

circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux ». Dans ce cadre, si la France milite pour le développement d'une autonomie stratégique européenne, le reste de l'UE semble penser que le cadre de leur sécurité demeure l'OTAN. Ce postulat bride toute évolution en termes d'autonomie stratégique et laisse l'UE soumise à une dépendance de plus en plus forte vis-à-vis des États-Unis qui, pourtant, regardent de plus en plus vers la zone indopacifique. Le défaut d'incarnation et de leadership de l'UE ne facilite pas la concrétisation d'une défense européenne plus autonome, y compris au sein de l'OTAN.

Il convient à présent d'examiner la question des réseaux de télécommunication qui sont un élément indispensable du continuum de sécurité au sein des RUP.

b). La continuité des réseaux de télécommunication : un enjeu majeur de sécurité

L'éloignement des RUP de leurs capitales crée des difficultés et des vulnérabilités techniques et sécuritaires qu'il convient d'appréhender. Du fait de l'éloignement, il est souvent impossible de procéder à l'interconnexion électrique, de prendre le train ou le bus pour regagner la capitale sur le continent. Ces difficultés, inhérentes aux milieux insulaires, soulignent les défis auxquels les RUP doivent faire face. Dans de telles conditions, la continuité du service des télécommunications, seul moyen de relier les RUP au monde, revêt une importance toute particulière, *a fortiori* en cas de conflit de haute intensité, de coupure des liaisons aériennes et maritimes où la continuité du service devient une question de sécurité nationale, de survie.

La décision 79-105 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979 a défini la continuité du service public comme « *la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption* ». Par le truchement de sa décision, le Conseil lui a donné une valeur constitutionnelle.

Il convient de distinguer « continuation » et « continuité » dans le service public. « *La continuité présuppose l'existence du service public, alors que la continuation pourrait empêcher sa disparition. Il faut donc bien distinguer la continuation et la continuité, qui sont*

deux notions souvent assimilées. Le juge administratif contribue d'ailleurs à la confusion, en assimilant parfois continuité et continuation à travers l'exigence de bon fonctionnement du service »¹. Toujours est-il que les territoires insulaires font de la permanence de leurs liens avec l'extérieur, notamment avec les capitales de leurs États membres, une question existentielle à l'heure de la mondialisation, du retour de la guerre et de l'amplification des menaces hybrides. Les pannes de réseaux sont vécues avec angoisse et terreur dans les RUP particulièrement impactées par les phénomènes de violence. « *À notre époque, celui qui est isolé ne serait-il pas finalement celui qui n'a pas Internet ?* »². Une telle interrogation pose la question de l'interconnexion entre les différentes parties du monde et installe le débat du lien y compris en distanciel. La crise de la COVID-19 a renforcé le sentiment d'une dépendance accrue aux télécommunications. Outre leurs attaches constitutionnelles, ces nouveaux liens distanciels sont les racines reliant les RUP à leurs capitales et au monde.

L'al. 2 de l'art. 106 TUE dispose que « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ». L'application des règles de concurrence aux acteurs des télécommunications constitue un enjeu de sécurité majeur pour les RUP. La disponibilité et la diversité des services, dans ce domaine, sont une impérieuse nécessité. Dépendre d'une seule entreprise exposerait irrémédiablement les RUP concernées à une vulnérabilité qui serait de nature à compromettre gravement leur stabilité et leur sécurité. Plus qu'ailleurs sur le continent, la concurrence dans les RUP, en matière télécommunications, apparaît comme une question de survie dans un monde en plein bouleversement.

La continuité du service rendu par les réseaux de télécommunications aux populations et aux acteurs de la sécurité et de la défense constitue un enjeu stratégique majeur. L'instantanéité inhérente à la vie moderne implique une attention accrue sur ce sujet afin d'assurer la sécurité des RUP, notamment en cas de survenance d'un conflit mettant en péril la

¹ COURREGES Marie, *Le principe de continuité du service public : contribution à l'étude du droit de grève*, thèse de droit public, Université de Grenoble, 2014, p. 2.

² SOULIMANT Nina, *Faire face au changement et réinventer des îles*, thèse de Géographie, Université de La Rochelle, 2011, p. 39.

pérennité et l'intégrité des réseaux de communication. Compte tenu de l'éloignement et de l'isolement, visés à l'art. 355 TFUE, la sûreté des systèmes de télécommunications relève de la sécurité nationale.

L'art. 1^{er} al. 1 de la Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications définit comme suit l'interconnexion dont il est ici question : « *On entend par interconnexion les prestations réciproques offertes par deux exploitants de réseaux ouverts au public qui permettent à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement entre eux, quels que soient les réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent* ». De telles dispositions permettent aux RUP de demeurer liées en permanence, par les réseaux, à leurs capitales respectives. Sans cela, elles seraient vulnérables, totalement isolées du monde.

L'art. L. 32-1 du code des postes et télécommunications garantit « *le droit de chacun au bénéfice du service universel des télécommunications* ». Il garantit également « *la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements* ». Enfin, il enjoint le ministre chargé des télécommunications ainsi que l'Autorité de régulation des télécommunications de veiller « *au respect, par les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de télécommunications* » aux « *obligations de défense et de sécurité publique* ». Compte tenu du positionnement géostratégique des RUP et eu égard aux nouveaux enjeux stratégiques mondiaux, la mise à contribution permanente des réseaux reliant les RUP aux capitales relève de la sécurité nationale. L'art. L. 33-1 du code des postes et télécommunications impose aux opérateurs de télécommunications des « *conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau ainsi que les modes d'accès* », ainsi que le respect des « *prescriptions exigées par la défense et la sécurité publiques* ». En outre, l'art. L. 39-1 du même code dispose : « *Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 200 000 F le fait (...) d'établir ou de faire établir un réseau indépendant, sans l'autorisation prévue à l'article L. 33-2, ou de le maintenir en violation d'une décision de suspension ou de retrait de cette autorisation* ». L'importance des peines prévues par le législateur démontre l'aspect stratégique des réseaux de communication pour la sûreté de l'État et pour la sécurité nationale. La maîtrise de l'outil, des canaux et des informations est un défi permanent. Les installations font de plus en plus l'objet de vandalisme, de sabotage et d'attaques informatiques malveillantes. L'art. 411-9 du Code pénal dispose que « *Le fait de détruire, détériorer ou détourner tout document, matériel, construction, équipement, installation, appareil, dispositif technique ou système de traitement automatisé d'informations ou d'y apporter des malfaçons,*

lorsque ce fait est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, est puni de quinze ans de détention criminelle et de 225 000 euros d'amende. Lorsqu'il est commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère, d'une entreprise ou organisation étrangère ou sous contrôle étranger, le même fait est puni de vingt ans de détention criminelle et de 300 000 euros d'amende ». La gravité des peines encourues, en cas de sabotage, souligne la criticité des installations de télécommunications pour la sécurité nationale.

À l'échelle des RUP, le sectionnement, intentionnel ou accidentel, des câbles sous-marins, reliant ces territoires au monde, est courant. Les pannes générées dégradent pendant plusieurs jours le fonctionnement normal des institutions et de l'activité économique. La protection et la sécurisation de ces infrastructures pourraient être renforcées y compris contre les vols de données. Après le rapport Letchimy sur la mise en œuvre de l'art. 349 TFUE, le député européen Y. Omarjee a fait adopter un rapport au Parlement sur « *Les îles de l'UE et la politique de cohésion : situation actuelle et défis futurs* ». La résolution du Parlement, portant adoption dudit rapport, en son paragraphe 75, « *souligne qu'il importe d'assurer la maintenance des infrastructures numériques qui connectent les îles de l'Union au reste du monde, notamment en réservant un financement européen suffisant pour assurer le remplacement des câbles sous-marins obsolètes* ». C'est un véritable enjeu de sécurité et de survie économique pour les RUP qui ne peuvent bénéficier de l'interconnexion européenne. Pour l'heure, cette recommandation n'a pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre satisfaisante par la Commission. La CPRUP continue de militer pour la mise en œuvre d'un tel dispositif indispensable à la réparation de la fracture numérique qui frappe les RUP, certes, à divers degrés.

L'art. L2151-1 du Code de la défense dispose que « *Le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale* ». Il prévoit également des dispositions en matière de continuité de service : « *Le service de sécurité nationale est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2* ». Ainsi, la continuité et la sûreté des réseaux constituent des éléments fondamentaux de la permanence de l'État qui « *continue indubitablement d'assurer*

la permanence du lien social »¹. Puisque la république est « *indivisible* » et compte tenu du fait que l'UE a emprunté le chemin d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* », la permanence de l'État, la continuité du service public et des services de communication doit être assurée, *a fortiori* en milieu insulaire. Les grands événements climatiques mettent aussi à rude épreuve les installations dédiées aux télécommunications. Les RUP, soumises à des risques cycloniques majeurs, procèdent, depuis de nombreuses années, à une politique d'enfouissement et de sécurisation du réseau de télécommunications. Toujours est-il que le sabotage et les malveillances continuent à mettre le système à rude épreuve.

L'al. 1 de l'art. 170 TFUE dispose : « *En vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 26 et 174 et de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, l'Union contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie* ». Les réseaux transeuropéens sont difficilement compatibles avec l'insularité des RUP. L'enjeu de ces territoires éloignés est l'interconnexion avec les États voisins ou sur des infrastructures privées impliquant des acteurs économiques liés à des puissances étrangères. Cela constitue à la fois une grande fragilité et un défi majeur pour la sécurité numérique des RUP. Cette situation est singulière au sein de l'UE. Il conviendra, à terme, de trouver des solutions techniques et juridiques plus adaptées garantissant à la fois la continuité du service et la sécurité du réseau et des données.

Les risques d'attaques et d'ingérences étrangères sont réels. L'al. 2 de l'article susmentionné dispose que « *Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de l'Union vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union* ». Relier les RUP aux réseaux nationaux et bénéficier de l'interconnexion européenne est un défi majeur pour l'ultrapériphérie européenne qui n'est d'ailleurs pas prise en compte par ces dispositions du traité. L'art. 174 TFUE invite pourtant l'UE à accorder une « *attention particulière* » aux

¹ SAUVE Jean-Marc, « Transformations et permanence de l'État », *Cahiers français* n° 379 2013, septembre-octobre, 2014, p. 9-15.

régions insulaires. Si les RUP sont des régions insulaires, elles sont aussi très éloignées du continent, d'où la création du statut particulier « d'ultrapériphérie » régit par l'art. 349 TFUE.

Les îles font aujourd'hui l'objet d'une attention, voire d'une convoitise, grandissante de la part des grandes puissances dans le cadre de la recomposition des équilibres mondiaux. Le développement des systèmes de défense, de réseaux de transports maritimes et la globalisation de la menace mettent les îles au cœur des enjeux géostratégiques du XXI^e siècle. L'UE, dépourvue de structure étatique, est en retrait sur ces enjeux cruciaux. Elle continue à traiter les questions ultrapériphériques sous le seul angle économique et social. À long terme, une telle approche risque de lui porter préjudice.

Après l'analyse des télécommunications, il importe de s'intéresser aux autoroutes maritimes qui constituent un autre sujet déterminant pour la sécurité des RUP.

c). Relier les RUP aux autoroutes maritimes pour sécuriser leur rôle d'avant-postes

Relier les RUP aux autoroutes maritimes, c'est renforcer leur rôle d'avant-postes stratégiques. Ces territoires sont exposés aux menaces maritimes, qu'il s'agisse de trafics illicites, de piraterie ou d'ingérences extérieures. Assurer leur sécurité, c'est protéger les voies commerciales et prévenir les crises aux frontières de l'Union. Les RUP sont le premier bouclier de la sécurité européenne. Les défendre, c'est garantir la stabilité et la souveraineté de l'Union dans un monde en mutation.

Les RUP sont au cœur d'un double défi d'intégration. Elles doivent à la fois s'intégrer au marché unique européen et s'intégrer à leur environnement régional. L'intégration régionale est souvent bridée par des questions de normes et de conformité d'une part, d'instabilité politique, et parfois d'insécurité, d'autre part. Malgré les difficultés, de nombreux exemples d'intégration régionale réussie émergent et se consolident à l'image de la COI ou du CARICOM. Dans l'océan Indien, dans les Amériques et la Caraïbe ou encore dans la Macaronésie, les RUP développent des coopérations de plus en plus intégrées avec les régions et États voisins. Le défi de l'intégration au marché commun présente des difficultés autrement plus importantes. La question de l'interconnexion des RUP aux autoroutes maritimes est un

sujet de grande préoccupation qui, au-delà de son aspect technique, présente de véritables enjeux de sécurité et de stabilité pour les RUP.

La Commission européenne indique que « *Des projets de transport incluant les ports maritimes et les axes urbains pourront être soutenus dans les régions ultrapériphériques sous le volet transport du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, l'UE pouvant financer jusqu'à la moitié des coûts* »¹. Ces sujets sont, certes, déterminants pour le développement de ces régions. Toutefois, la préoccupation majeure de ces territoires et d'abord l'interconnexion aux autoroutes maritimes pouvant les relier avec leurs capitales continentales. Or, ce sujet demeure une source de discorde et de tensions entre l'UE et les RUP en raison de la réglementation actuelle qui rend compliqué, voire impossible, la création d'autoroutes maritimes entre les RUP et leurs métropoles. Il semble difficile, dans de telles conditions, de parler d'intégration, sans cesse plus forte, au marché unique. La politique actuelle semble même contre-intuitive quand, au même moment, la Commission promeut le concept d'avant-poste de l'UE s'agissant des RUP. L'exclusion des RUP de l'interconnexion aux autoroutes maritimes crée une vulnérabilité qu'il convient de corriger.

L'art. 127 du statut politique et administratif de Madère dispose que « *L'État adopte, conformément aux règles de l'Union européenne et à la législation applicable, des mesures visant, dans le respect des principes de solidarité et de continuité territoriale, à abaisser le coût effectif du transport maritime et aérien de passagers et de marchandises entre les îles et entre îles de l'archipel et du continent* ». D'autres législations nationales mettent en exergue cette nécessité d'assurer la continuité territoriale entre les RUP et le continent européen. Cependant, si l'aérien est relativement bien traité, les connexions maritimes pourraient être davantage soutenues et développées. Exclues de l'interconnexion aux autoroutes maritimes, les RUP sont exposées à de nombreux aléas. L'irrégularité des liaisons maritimes met sous tension permanente toute l'économie, dépendante des importations, et fragilise de nombreux services publics comme l'hôpital, les Douanes et les finances publiques. Le fonctionnement à flux tendus des entreprises et des hôpitaux engendre des coûts supplémentaires dans un milieu insulaire où le coût de la vie est déjà très cher.

¹ Commission européenne, Les régions ultrapériphériques : Terres européennes dans le monde, 2018.

Il est difficile de se sentir Européen, dans de telles conditions, quand le lien est régulièrement rompu, quand les inégalités de traitement s'accumulent, quand un dialogue de sourds rythme, depuis des décennies, les relations entre l'UE et les RUP sur ces sujets qui fragilisent l'arrimage des RUP au projet politique européen. Loin de relever du domaine technique, l'exclusion des autoroutes maritimes touche au sentiment d'appartenance des RUP à l'UE et crée une rupture d'égalité de traitement qui trouble le message d'égalité et de non-discrimination qui est au cœur des valeurs défendues par l'UE. Cette rupture, si elle devait être exploitée politiquement, pourrait poser, à terme, de sérieuses questions de sécurité aux États membres et à l'UE. Le sentiment d'être en terrain conquis engendre parfois le mépris et crée un certain déséquilibre dans les relations bilatérales. Dans le cadre de la recomposition des équilibres géostratégiques, une telle attitude se paie par la perte d'influence et par l'obligation d'abandonner de nombreuses emprises. Ces pertes obligent certains États membres à procéder, par la force des choses, à une recomposition stratégique coûteuse qui fragilise leurs outils de défense et discrédite leurs appareils diplomatiques. Le traitement infligé à la France, par de nombreux pays africains rompant avec des décennies de coopération bilatérale en matière de défense et d'économie, démontre que tout peut être remis en cause à l'heure des grands bouleversements internationaux. Si la Nouvelle-Calédonie n'est pas une RUP, les consultations référendaires engagées sur l'accès à l'indépendance de ce PTOM doit alerter les stratèges européens quant à la dégradation de la qualité des relations entre l'UE et ses outre-mer (RUP et PTOM). Le processus est loin d'être abouti. Cependant, le message envoyé mérite d'être analysé et traduit politiquement par une véritable refondation des relations entre l'UE et son ultrapériphérie.

La Commission européenne, dans sa communication intitulée « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », indique pour sa part que *« les politiques de l'UE, notamment la politique de cohésion, ont contribué à réduire ce déficit d'accessibilité et ses coûts pour les régions ultrapériphériques et leurs habitants. Les investissements du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion ont été essentiels pour moderniser les infrastructures et les équipements de transport. En outre, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe soutient des projets liés, entre autres, au programme d'autoroutes de la mer et au transport maritime écologique »*¹.

¹ Communication de la Commission européenne, Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Strasbourg, le 24.10.2017 COM (2017) 623 final, p. 17.

Cependant, les « *projets liés, entre autres, au programme d'autoroutes* » ne sont pas des projets d'interconnexion des RUP aux autoroutes maritimes.

Devant ces déclarations, les RUP rétorquent qu'elles « *sont exclues des projets prioritaires, alors même que plusieurs grands projets en infrastructures ont été et sont encore menés sur place pour permettre leur désenclavement (exemples : construction des aéroports). Les projets d'interconnexion entre les RUP et le continent européen ne sont pas considérés comme prioritaires* »¹. Encore une fois, une telle position peut paraître contre-intuitive quand nous soulignons plus haut que les économies des RUP sont essentiellement tournées vers le continent européen d'une part et que la législation européenne actuelle en matière de coopération complique l'insertion régionale des RUP d'autre part. Si « *Les projets d'interconnexion entre les RUP et le continent européen ne sont pas considérés comme prioritaires* », l'intégration des RUP au marché unique est clairement compromise. Ce traitement inégalitaire dénoncé par les RUP est source de tensions politiques. Il marginalise ces avant-postes au risque d'accroître le sentiment de mépris et de déséquilibre dans la relation entre l'UE et les RUP. La dangerosité d'une telle situation ne semble pas encore suffisamment mesurée.

Pour l'heure, la question de l'adaptation des politiques publiques de transport reste donc un élément de tensions dans les relations bilatérales entre les RUP et l'UE. Les RUP indiquent qu'il persiste « *un net décalage entre, d'une part, l'art. [349 TFUE] qui met l'accent sur le très grand éloignement par rapport au continent européen et les recommandations de la Commission européenne maintes fois exprimées sur la nécessité de réduire le déficit d'accessibilité de ces régions et, d'autre part, l'inadéquation des outils d'intervention au titre de la politique des transports* »². Analyser cette situation sous le seul angle des infrastructures et de la cohésion serait manquer de vigilance, de perspicacité et de prospective. Localement, le sentiment de délaissement, d'isolement, et de montée de l'insécurité se répand dans tous les milieux économiques et sociaux. Les attentes des RUP, vis-à-vis de l'UE, sont de plus en plus exigeantes. Devant les nombreuses lacunes des États membres, notamment en matière de sécurité, les regards se tournent vers l'UE qui, à son tour, semble décevoir. Les frustrations

¹ Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques, les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 14 octobre 2009, Las Palmas de Gran Canaria, 14 octobre 2009, p. 18.

² Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques, les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 14 octobre 2009, Las Palmas de Gran Canaria, op. cit., p. 18.

économiques et sociales nées de cette situation s'expriment parfois par la violence des mouvements sociaux qui secouent régulièrement les RUP. Répondre à cette colère par quelques mesures court-termistes ne suffit plus. L'arrimage des RUP au projet politique de l'UE constitue un enjeu de sécurité majeur pour l'UE. Une politique des transports plus ambitieuse et plus inclusive pourrait contribuer à renforcer le sentiment d'appartenance des RUP à l'UE. Pour avancer sur ces sujets de façon pragmatique, les RUP proposent à la Commission « *de garantir une dotation financière suffisante et un accès optimal aux infrastructures, de veiller à l'existence des meilleures connexions maritimes et aériennes (aussi bien internes qu'externes), et de s'assurer de l'efficacité des mécanismes de compensation des surcoûts* »¹. L'insistance de la CPRUP démontre toute la sensibilité de la question des transports dans les RUP. Il devient alors nécessaire de prévoir une meilleure inclusion des RUP dans les RTE-T ou de mettre en place un mécanisme spécifique doté de moyens suffisants comme le permet l'art. 349 TFUE.

Aux termes de l'art. 349 TFUE, la « *situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries* » est « *aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* ». Dès lors, la question de l'amointrissement, par les transports, des effets de l'isolement et de l'insularité devrait apparaître comme une priorité absolue des politiques publiques européennes dans les RUP. Or, il ressort de l'analyse de ces territoires qu'à « *ces obstacles physiques, législatifs et budgétaires s'ajoutent d'autres difficultés d'ordre interne. Le lancement de projets d'autoroutes de la mer en quantité et en qualité suffisantes est gravement affecté par l'existence de conditions technologiques ou économiques défavorables par rapport aux autres régions de l'UE. Les RUP se trouvent donc insuffisamment incitées à proposer des initiatives innovantes ou risquées d'un point de vue économique, encore moins lorsque la connexion doit être établie avec un port situé dans un autre État membre* »².

¹ Ibid.

² Contribution de la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques à la consultation publique concernant le règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T).

S'agissant de l'admissibilité des RUP aux projets d'autoroutes maritimes, ces régions se retrouvent dans le même cas de figure que dans l'application de l'art. 349 TFUE. Au lieu d'être le cadre de la souplesse et de l'adaptation aux réalités ultrapériphériques, le dispositif tend à exclure, de fait, les RUP des projets d'autoroutes maritimes. « *Malgré la mention aux spécificités des RUP dans les règlements RTE-T et MIE, ces régions sont encore confrontées à de sérieux obstacles en ce qui concerne l'accès aux autoroutes de la mer et au MIE, en raison de leurs critères d'admissibilité stricts* »¹. Cette politique d'exclusion menace sérieusement la sécurité des approvisionnements des RUP. Toutes ces réglementations contraignantes semblent passer outre l'impérieuse nécessité de préparer l'avenir et d'anticiper toute dégradation de la sécurité au niveau régional et international. Pourtant, des faisceaux d'indices concordants, évoqués précédemment, semblent inviter les autorités européennes à être plus vigilantes sur les nouvelles menaces pesant sur la sécurité des approvisionnements et à être plus audacieux en termes d'investissements stratégiques en outre-mer. Ces difficultés posent, à l'échelle locale, la délicate question de l'autonomie stratégique des territoires qui, il faut le reconnaître, n'est pas encore à l'ordre du jour.

En définitive, en l'état actuel du droit « *Les projets d'intérêt commun relatifs aux autoroutes de la mer doivent être proposés par au moins deux États membres. Cette règle de transnationalité empêche l'établissement d'autoroutes de la mer entre les RUP et leur État d'appartenance* »². L'aspect ultrapériphérique de ces régions n'est pas suffisamment pris en compte dans ce dispositif. C'est ici que la question de la vision commune de l'UE sur les RUP prend tout son sens. Les RUP appartiennent à la communauté, même si elles sont d'abord rattachées à un État membre. Ainsi, la nécessité de devoir justifier d'un projet d'intérêt commun semble particulièrement inadaptée à la réalité des RUP et notamment à celles de l'océan Indien qui font face à la résurgence de l'insécurité maritime. Dès lors, il apparaît nécessaire d'inviter la France, l'Espagne et le Portugal à réfléchir à des projets communs pouvant inclure les RUP aux projets d'autoroutes maritimes. À trois États, le critère de transnationalité sera obtenu. Après plusieurs communications et mémorandums communs, l'heure de la concrétisation des ambitions partagées est venue pour la France, l'Espagne et le Portugal.

¹ Ibid.

² Contribution de la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques à la consultation publique concernant le règlement (UE) n° 1315/2013, op. cit.

Plusieurs régions, dont Mayotte, traversent une grande insécurité en matière d’approvisionnement. Des ruptures de stock se multiplient y compris pour des produits stratégiques entrant dans les domaines de l’alimentation et de la santé. C’est bien l’absence d’autoroutes maritimes entre elles et leurs capitales qui est en cause, en période de paix. Il est donc permis de se demander quels impacts pourraient avoir ce genre de contraintes en période de crise majeure. La COVID-19 et les tensions créées par la piraterie au large de la Somalie ont déjà mis à rude épreuve la sécurité des approvisionnements de Mayotte et de La Réunion.

C’est dans ce contexte qu’il convient d’aborder les conséquences sécuritaires de la stratégie indopacifique des États-Unis et la montée en puissance des BRICS.

1. Les conséquences sécuritaires de la stratégie indopacifique des États-Unis et la montée en puissance des BRICS

Les équilibres mondiaux sont en train de changer. Le centre de gravité du monde passe progressivement de l’Europe à l’espace indopacifique où la Chine et les États-Unis se livrent une bataille sans merci pour le leadership mondial. De ce fait, les États-Unis ne cessent d’inviter l’UE, depuis des décennies, à investir davantage dans sa défense. Cependant, les États membres peinent à dépasser les 2% du PIB consacré à leur défense.

La zone indopacifique présente d’abord un intérêt économique évident pour l’ensemble de la planète. Quiconque la contrôlera, contrôlera l’économie mondiale. Ce qui est convenu d’appeler aujourd’hui le « Sud global » y joue un rôle déterminant. La puissance économique qui s’y développe donne, à la Chine, une place de plus en plus conséquente appuyant ainsi ses ambitions mondiales. Les États-Unis, en investissant militairement la zone, tentent de rééquilibrer les choses à leur avantage. Mais, la bataille d’influence est rude.

L’UE, à travers la France, a une carte à jouer dans la zone grâce aux RUP qui s’y trouvent. La zone va changer profondément les équilibres mondiaux dans les années à venir. La *« structure des échanges commerciaux devrait également évoluer, accordant une place grandissante aux échanges sud-sud et dévoilant ainsi de nouvelles routes commerciales - maritimes pour 90 % d’entre elles. Certaines passent à proximité de points d’appui français,*

comme le canal du Mozambique, à travers lequel transitent 30 % de la production mondiale de pétrole — pour l'essentiel à destination de l'Asie — Pacifique et en provenance du golfe du Mexique, du Nigeria et de l'Angola. D'autres États hébergeant les forces de présence et de souveraineté telles que Djibouti ou les Émirats arabes unis verront également leur trafic s'accroître sous l'effet de cet essor des échanges »¹. Dès lors, les difficultés rencontrées par les RUP pour élargir au mécanisme européen d'interconnexion aux autoroutes maritimes semblent en total décalage avec de tels enjeux géostratégiques. S'il est question de commerce en premier lieu, il est surtout question de sécurité, notamment de la sécurité des approvisionnements européens. Et au-delà des approvisionnements, il s'agit pour l'UE de participer activement à la recomposition des équilibres mondiaux. La stratégie actuelle de l'UE la place en marge de ce théâtre alors qu'elle dispose de leviers d'action pouvant lui garantir un rôle majeur dans le scénario qui s'écrit chaque jour.

La Chine est à la manœuvre dans l'Indopacifique avec son projet de *collier de perles*. En investissant massivement les lieux, y compris militairement, elle « contraint les États-Unis à réagir au moment où ils connaissent une crise inédite de leadership »². La guerre du leadership mondial semble être la nouvelle guerre froide opposant la Chine et les États-Unis. L'UE est pour le moment effacée, reléguée au rang de simple figurant. Sa voix n'est pas audible. Celle des États membres l'est encore moins, malgré l'élaboration de documents dits stratégiques. L'égoïsme de certains États membres les conduit à engager des négociations et des stratégies nationales qui sont louables, mais qui n'aboutissent pas aux résultats escomptés. La déperdition des moyens et des énergies profite aux deux géants qui sont libres de dérouler seuls leurs propres agendas. Devant l'immensité de la zone et face à ces deux superpuissances, seule la voix de l'UE pourrait produire quelques effets sur le terrain. La politique étrangère de l'UE pourrait s'illustrer ici par un travail de coordination et de mutualisation pour asseoir le rôle politique et diplomatique de l'UE. Or, pour le moment, rien ne laisse présager que l'UE pèsera davantage sur les enjeux indopacifiques.

L'espace indopacifique présente des enjeux de sécurité numérique majeurs. La montée de la piraterie, notamment le sabotage des câbles sous-marins pose des problèmes de plus en plus significatifs. « Cette qualification donne naissance à la fameuse piraterie par analogie dont le seul but est d'appliquer à d'autres infractions les méthodes de répression réservées

¹ Ibid.

² GOMART, Thomas, op. cit. p. 22.

*initialement à la piraterie »*¹. Ainsi, les attaques pirates ne se limitent plus aux navires marchands ou de plaisance. En s'attaquant aux câbles, les pirates créent un véritable problème de souveraineté numérique et posent, par conséquent, la question des ingérences étrangères, de l'espionnage et du vol de données à grande échelle. Cette nouvelle piraterie, pour être éradiquée, nécessitera une puissante coordination internationale. Aucun État ne pourra venir à bout d'un tel phénomène, compte tenu de l'espace maritime à couvrir. Dans sa définition de la sécurité nationale, Pénélope HARTLAND-THUNBERG, considère que « *la sécurité nationale est la capacité d'une Nation à poursuivre avec succès ses intérêts nationaux tels qu'elle les voit à n'importe quel endroit du monde* »². Ainsi, l'ensemble des États ont un intérêt évident à maîtriser cette criminalité qui défie les puissances mondiales. L'UE doit prendre toute sa part dans cette bataille. Sa propre sécurité se joue dans ce nouvel espace de confrontations et de solutions.

À l'échelle planétaire, la question numérique divise aussi la Chine et les États-Unis. Les conflits impliquant les GAFA d'une part, TikTok et Huawei d'autre part sont, à ce titre, révélateurs des enjeux. Les pays occidentaux, avec les États-Unis en tête, accusent le réseau social chinois d'espionnage. Or, les Chinois retournent cet argument aux Européens concernant Facebook et les autres géants américains du numérique. Les hauts fonctionnaires français sont même invités à désinstaller les réseaux sociaux chinois de leurs smartphones professionnels. Le Parlement français a mis en place une commission d'enquête pour faire la lumière sur la situation de TikTok. Au cœur de ces grandes manœuvres se trouvent des enjeux considérables en matière de renseignement, de sécurité des données et des télécommunications (5G). L'UE se retrouve spectatrice au milieu de ce champ de bataille en l'absence de géants européens du numérique.

Dans l'espace indopacifique, la stratégie chinoise du collier de perles « *suscite évidemment la méfiance de l'Inde, qui s'est toujours considérée comme la puissance tutélaire naturelle de l'océan Indien, sans qu'il lui en coûtât beaucoup en investissement naval ; elle occupe d'ailleurs une position stratégique au centre de l'océan, à portée des routes maritimes majeures jusqu'à l'entrée du détroit de Malacca, sous la surveillance des îles Andaman et*

¹ LACROTTE Clémentine, La piraterie et le droit international : (fin XVe siècle - XVIIIe siècle), thèse de Droit, Université de Montpellier, 2017, p. 475.

² BELLEFACE Alain, DELBECQUE Eric, « Les logiques de sécurité nationale ou les différents moyens de la puissance », in ARPAGIAN (N.) et DELBECQUE (E.) (dir.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 240-241.

Nicobar qui lui appartiennent. Les Maldives en particulier sont pour elle comme une arrière-cour, et la perspective d'une implantation militaire chinoise à moins de 350 nautiques (à peine une journée de mer) de ses côtes peut évidemment l'inquiéter »¹. Pour les RUP françaises de la zone, ces implantations chinoises modifient également les équilibres régionaux en faisant de la Chine un pays riverain de la France et de l'UE. Si les deux pays entretiennent des relations diplomatiques et économiques, l'implantation de bases militaires à quelques encablures des emprises françaises est une affaire d'une tout autre nature. L'Inde a de grandes ambitions dans la zone. Cependant, sa marine, notamment sa capacité de projection, est très inférieure à celle de la marine chinoise qui ne cesse de croître en tonnage et de gagner en qualité et sophistication. Dans ce contexte, la supériorité de la Chine est indiscutable, même si à son tour, ses bâtiments sont encore, techniquement, moins performants que ceux de la Marine américaine. La croissance rapide du budget militaire chinois lui confère un avantage significatif dans la course aux armements.

Par ses investissements réguliers, l'Inde est en train de rattraper, progressivement, ses retards capacitaires. À terme, la Chine et l'Inde joueront un rôle déterminant dans la zone. Quant aux États-Unis, ils semblent déterminés à jouer leur partition sans les Européens qui pourraient, encore une fois, n'avoir d'autres choix que de suivre la stratégie américaine sans capacité de peser significativement sur le cours des événements. Par ailleurs, la Russie, alliée de la Chine, occupe l'attention des Européens avec la guerre en Ukraine. Par ailleurs, s'agissant des questions énergétiques, la Russie est en position de force. Elle dispose de toute une série de mesures de rétorsion à l'encontre de l'UE qui a souhaité lui infliger des sanctions à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. *« Alors que l'UE illustre la dynamique post-westphalienne et supranationale contemporaine, la Russie met en œuvre une doctrine néo-westphalienne fondée sur le concert entre des États-nations souverains. Ce clivage devient un enjeu majeur pour la recomposition des relations internationales et des rapports de forces géopolitiques »*². La faiblesse des moyens européens mis à la disposition des Ukrainiens laisse présager des difficultés pour l'UE à occuper deux théâtres majeurs. Cette stratégie est favorable aux intérêts russes et chinois. *A contrario*, elle fragilise l'UE. Cette tension entre l'Est et l'Ouest, entre la Russie et l'UE, entre les États-Unis et la Russie est encore palpable. Elle est

¹ ROYER, Pierre. *La géopolitique des mers et des océans : Qui tient la mer tient le monde*. PUF. Major. Paris : PUF, 2012, p. 141.

² CIAPIN Etienne, *Frontières et populations: territoires, mobilités, voisinages européens*, thèse de Sociologie, Université Grenoble Alpes; Univerzita Mateja Bela (Banská Bystrica, Slovaquie), 2018, p. 146.

empreinte de passions, de défiance et de lutte d'influence malgré les nombreux accords de coopération conclus entre les différents protagonistes. De nouveaux équilibres mondiaux se dessinent à coup de sanctions économiques, d'alliances et de mésalliances.

Ce qui se joue sur le front ukrainien a des répercussions dans la zone indopacifique et dans le monde. Le renforcement des BRICS amplifie l'œuvre de recomposition des équilibres mondiaux en créant une dynamique autour de la Chine. De nombreux pays, qui étaient des alliés historiques de la France, se rangent du côté de la Chine et de la Russie. Cette dynamique favorise le sentiment d'une hégémonie chinoise grandissante, d'une Europe marginalisée et d'une puissance américaine défiée et en crise de leadership. L'enlisement de la guerre en Ukraine confirme les difficultés de l'armée russe. Cependant, elle résiste et met à rude épreuve les États membres de l'OTAN qui hésitent à franchir le seuil de la cobelligérance avec l'Ukraine.

La crise née, le 15 septembre 2021, du différend sur les sous-marins australiens est révélatrice de la marginalisation de l'UE et des nouvelles ambitions stratégiques des États-Unis qui, pour leurs intérêts, n'hésitent plus à écarter ses alliés européens. Cette crise a mis en lumière l'alliance AUKUS (Américains, Britanniques et Australiens) qui s'est constituée en réponse aux velléités hégémoniques croissantes de la Chine dans l'Indopacifique. Pour consolider une telle alliance, l'Australie a mis fin à un gros contrat d'acquisition de sous-marins nucléaires confié au français Naval Group en 2016, préférant conclure un nouveau contrat avec les États-Unis pour des bâtiments de classe Virginia Block IV entrant dans la cadre du programme SSN-AUKUS d'un montant de 350 Md\$. Cette crise diplomatique et économique a fortement contrarié les ambitions stratégiques de la France dans l'espace indopacifique. À travers la France, c'est toute l'UE qui est freinée dans son élan indopacifique. Les États-Unis se retrouvent donc, quasiment seuls, face à la Chine dans un espace qui participe de la recomposition des équilibres mondiaux et du leadership mondial. Cette crise devrait inviter l'UE à revoir profondément sa stratégie indopacifique et, peut-être, à reconsidérer sérieusement l'idée d'une autonomie stratégique soutenue par la France, sans préjudice des engagements otaniens. Renoncer à avancer vers l'autonomie stratégique contribuerait à renforcer sa marginalisation dans la redéfinition des équilibres mondiaux. Encore faudrait-il que l'UE puisse se doter d'une véritable politique stratégique partagée et incarnée en Europe et dans le monde.

En février 2023, l'OTAN a décidé de se doter d'une *cellule de coordination pour les infrastructures sous-marines critiques* rattachée au commandement maritime de l'OTAN. Eu égard aux défis stratégiques, technologiques et aux enjeux de projection, la mutualisation des moyens était rendue indispensable. Cependant, du point de vue européen et français en particulier, la crise des sous-marins australiens donne un goût amer à cette création. Il en ressort un sentiment de distanciation croissante entre les priorités européennes et américaines dans le domaine stratégique.

Les démonstrations de forces des BRICS, à l'image des manœuvres militaires conjointes (exercices navals) de la Chine, de la Russie et de Téhéran dans l'océan Indien depuis 2009, conduites à quelques encablures de Mayotte et de La Réunion, et à proximité d'autres intérêts européens dans le monde, invitent l'UE à la plus grande prudence. S'il n'est pas question d'agression, ces manœuvres constituent un message clair envoyé aux pays membres de l'OTAN, notamment à la France.

Dans ce contexte, tout laisse à penser à une montée progressive des tensions dans la zone indopacifique. L'anticipation devrait guider l'UE, et la France en particulier, à muscler davantage sa présence dans cet espace disputé. Cependant, la France pourrait rencontrer des difficultés à mobiliser davantage de moyens militaires avec les déflations et les ruptures capacitaires qui frappent ses armées depuis des années. « *En océan Indien, les États-Unis sont traditionnellement moins présents, ne serait-ce que parce qu'ils ne sont pas riverains de cet océan et qu'ils ont d'autres priorités. Il serait donc cohérent que la France privilégie des déploiements dans cette zone, pour surveiller, voire bloquer le cas échéant, les lignes d'approvisionnement de la Chine, d'autant plus qu'elle dispose de points d'appui nationaux (Mayotte et la Réunion), de bases dans des pays alliés (Djibouti et Abu Dhabi) et de possibilités d'escales, en Inde notamment* »¹. Une telle stratégie ne peut avoir de sens que si elle s'inscrit dans une stratégie européenne, voire otanienne. L'inefficacité des sanctions appliquées à la Russie, dans le cadre de la guerre en Ukraine, invite à la plus grande sagesse. Une analyse approfondie des enjeux indopacifiques pourrait être l'occasion de redéfinir les ambitions européennes et la place des RUP dans une stratégie indopacifique renouvelée.

¹ CHENEVARD Yannick, op. cit., p. 87.

Contrairement à ce qu'espéraient les Européens, l'élection de Joe Biden à la Maison-Blanche n'a pas produit de fléchissement sur la politique internationale américaine. Les nombreuses déconvenues rencontrées par les Européens en matière de politique étrangère et de défense, les choix divergents des États-Unis et la montée en puissance progressive des BRICS signent, en Europe, la fin de la consommation des dividendes de la paix.

Une nouvelle ère de conflictualité et de confrontation s'est ouverte avec perte et fracas. L'UE devrait se préparer davantage, se réorganiser sans cesse, se réarmer politiquement et militairement pour avoir pied dans un monde nouveau qui semble se réorganiser à ses dépens. La fin de l'Histoire n'est pas venue. Au contraire, le renforcement et le réarmement des blocs, vécu pendant la guerre froide, reviennent au galop. *« Après la chute de l'URSS, une croyance s'est forgée au sein de l'establishment américain selon laquelle les États-Unis auraient remporté la guerre froide en raison de la supériorité intrinsèque de leur modèle politique et de la validité de leurs conceptions économiques, et non par l'usage maîtrisé de leurs principaux leviers géoéconomiques. Cette croyance s'est propagée en Europe, mais certainement pas en Chine ou en Russie. Ces deux pays sont, au contraire, entrés de plain-pied dans la mondialisation en utilisant les leviers géoéconomiques à leur disposition »*¹. La stratégie de la *Belt and Road Initiative* est très certainement une des plus belles concrétisations de la stratégie chinoise de mobilisation des leviers géoéconomiques. L'UE en est encore à se demander si les RUP peuvent participer ou pas à la mise en place des autoroutes maritimes. Le décalage de perception et d'ambitions entre l'UE et la Chine est considérable.

Si l'UE souhaite continuer à peser sur la destinée du monde, il paraît évident qu'un changement de paradigme doit être opéré rapidement. La matrice actuelle de sa politique étrangère et de sécurité n'est plus adaptée aux nouvelles réalités qui s'imposent à elle, comme aux autres puissances.

Il convient à présent d'examiner les enjeux de la sécurité de l'UE face à ces nouveaux bouleversements stratégiques.

¹ GOMART Thomas, op. cit., p. 221.

B). Les enjeux de l'adaptation de l'UE face aux bouleversements stratégiques mondiaux

1. Les États membres face à l'avènement des sociétés militaires privées

L'État moderne, du fait de ses carences, a tendance à déléguer un certain nombre de missions relevant de la sécurité et de la défense. C'est dans ce cadre que Marc-Antoine PÉROUSE de MONCLOS développe la théorie de l'écroulement de la puissance publique au profit du secteur privé¹. Ce phénomène s'est accentué du fait de nombreux facteurs, notamment de la libéralisation, de la privatisation, de la dégradation des finances publiques, de l'hybridation rapide de la menace et de la nécessité d'être toujours plus réactif sur les théâtres d'opérations. Les sociétés militaires et de sécurité privée ont été créées dans de telles conditions pour recevoir des délégations de l'État pour assurer, sous son contrôle, certaines missions relevant de la sécurité. *« Force est de constater que cette mission de protection de la sécurité des citoyens a tendance aujourd'hui à présenter de moins en moins le caractère de l'évidence, à mesure que l'État se dessaisit de l'exercice de certaines missions d'ordre au profit de leur exécution par des personnes privées. Si bien que ce dernier organisant lui-même les conditions de délégation de ces missions, et alors que celles-ci sont toujours plus nombreuses, le fait que l'autorité publique constituerait la seule source de légitimité de mise œuvre des moyens de sécurité publique est dorénavant questionné »*². Ce processus crée un sentiment d'affaissement de l'État et d'affaiblissement de son autorité. Le recours aux sociétés privées est encore vécu comme un dévoiement de l'autorité publique, en raison notamment des nombreux scandales relevés dans ce secteur d'activité extrêmement sensible. Mais, l'enchevêtrement et l'interdépendance entre le secteur public et privé sont tels qu'un retour en arrière semble peu aisé. *« Le marché de la sécurité est devenu un créneau tellement porteur et objet de tellement d'investissements pour le futur en termes de politiques de sécurité ou de sûreté qu'une convergence d'intérêts et un rapprochement historique sont advenus entre pouvoirs publics et patronat de la sécurité, entités naguère hostiles puis indifférentes. Et ce rapprochement est*

¹ PÉROUSE DE MONCLOS Marc-Antoine, « États faibles et sécurité privée en Afrique noire », L'Harmattan, 2008.

² BARBIER Arnaud, *Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative*, thèse de Droit, Université Sorbonne Paris Cité, 2018, p. 1.

tellement avéré qu'il s'est traduit par l'invention récente et inédite d'un dispositif de contrôle conjoint de régulation de ce secteur sensible »¹.

Si l'ensemble des États membres partagent le socle de valeurs communes portées par les traités, peu d'entre eux ont la capacité d'en assurer la défense en dehors des frontières de l'UE. Dès lors, l'art. 42 al. 5 TUE dispose que « *Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts* ». La France, seul État membre de l'UE à siéger au Conseil de sécurité de l'ONU, est souvent le fer de lance de ce genre de mission. Sa capacité à mener à bien des opérations extérieures (OPEX) est reconnue compte tenu de son modèle d'armée qui est dit « global ». Sa puissance nucléaire lui donne naturellement le leadership européen, après le Brexit, en matière de sécurité et de défense. Ce modèle est malheureusement menacé par des années de déflations capacitaires qui ont réduit sa voilure. Le recours au secteur privé, notamment aux sociétés militaires privées, devient inévitable. « *L'État n'a plus le choix : alors que les effectifs des forces de l'ordre fondent comme neige au soleil, ceux des sociétés de sécurité privée croissent de 3 % par an. Avec plus de 200.000 effectifs d'ici à 2014, il y a aura bientôt presque autant de privés en France que de policiers et de gendarmes réunis* »². En outre, le manque de culture stratégique commune divise souvent les Européens au moment de réaliser des opérations extérieures. Cela constitue, certainement, une des faiblesses du modèle politique européen. Au moment où les grandes puissances réarment massivement pour se disputer le leadership mondial, l'UE se demande encore s'il est opportun de renforcer son autonomie stratégique.

Les missions des services de sécurité privée sont établies par l'art. L611-1 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que : « *Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :*

1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles

¹ OCQUETEAU Frédéric, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », *Etudes & Données pénales*, 2013, n° 113, Paris, CESDIP, p. 15.

² LECLERC Jean-Marc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée » », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ;

1° bis A faire assurer par des agents armés l'activité mentionnée au 1°, lorsque celle-ci est exercée dans des circonstances exposant ces agents ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie ;

2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

3° A protéger l'intégrité physique des personnes ;

4° A la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports ». Le Code prévoit en outre des activités de recherches privées qui sont définies par l'art. L. 621-1 comme suit : « Est soumise aux dispositions du présent titre la profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts »

Ainsi, la sécurité et la défense privées sont aujourd'hui une réalité bien établie. Cependant, cette réalité emporte plusieurs conséquences sécuritaires extrêmement concrètes pour les citoyens. Un nouvel équilibre des forces est en train de s'imposer. Il sera difficile de revenir en arrière avec l'ancrage progressif des acteurs privés dans la sphère régaliennne. « *La puissance publique doit gagner en cohérence en contrôlant toutes les activités de sécurité privée susceptibles d'impacter les libertés* »¹. Avec la montée en puissance des sociétés militaires privées (SMP) émerge une nouvelle donne en matière de sécurité et de défense, sans qu'il soit juridiquement possible de leur déléguer des pouvoirs de police conformément à la jurisprudence initiée par l'arrêt *Castelnaudary* de 1932². Les SMP, outre le maniement des

¹ AÏT YOUSSEF Driss, op. cit., p. 373.

² CE 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045 : *Lebon* 595 ; *DP* 1932. 3. 26, concl. Josse.

armes, sont également des spécialistes de la guerre hybride, des artistes de la désinformation et de la déstabilisation des nombreux territoires et États à travers le monde, notamment en Afrique, en Amérique du Sud et dans les Balkans. Pierre MOREAU estime que le contrôle préfectoral des activités des SMP est déficient¹. C'est un vrai sujet de préoccupation pour l'État de droit et les libertés. L'action de déstabilisation de la Moldavie assaillie par des menaces hybrides et les accusations de manipulation passée des élections américaines portent à croire que leurs actions s'étendent à l'ensemble de la planète. S'ils peuvent servir les intérêts de certains États aujourd'hui, ils peuvent tout aussi, en fonction des circonstances, se retourner, demain, contre ces mêmes États commanditaires. Ce sont donc des armes à double tranchant que les États eux-mêmes contribuent à forger dans leurs ateliers de restrictions budgétaires et de déréglementation continue.

Les liens, supposés ou avérés, que de telles organisations paramilitaires entretiennent avec certains gouvernements constituent également un élément nouveau dans la conduite et le décryptage des nouvelles guerres hybrides. Le cas de la milice WAGNER, créée par Dmitri OUTKINE, ancien officier des forces spéciales russes et passionné d'idéologie hitlérienne, est un cas d'école. Elle profite pleinement des bévues françaises en Afrique pour assurer son ancrage et son expansion. Son ancien dirigeant, Evguéni PRIGOJINE, mort dans un crash d'avion dans des conditions troubles, anciennement connu pour être un proche du président V. POUTINE, était accusé, en juin 2023, de rébellion et de trahison par le Kremlin sans toutefois faire l'objet de poursuites judiciaires.

Ainsi, la maîtrise de la milice par les autorités russes est remise en cause. Cependant, les opérations médiatiques d'apaisement de Moscou semblent calmer les ardeurs de la milice qui se fait dorénavant plus discrète sur le terrain et dans les médias. La prolifération des telles organisations change les règles de la guerre et appelle un nouveau cadre juridique international adapté. Si Elina LEMAIRE élève au rang de principe séculaire² l'impossibilité de procéder au transfert d'une activité normative de pouvoir de police ou d'une délégation de missions de police aux acteurs privés, on se rend bien compte que de très nombreuses dérogations à ce

¹ MOREAU Pierre, « La sécurité privée sous contrôles », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, pp.158-159.

² LEMAIRE Elina, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* n° 4, juillet-août 2009, p. 767.

principe existent. Les missions conférées aux SMP l'attestent : surveillance d'espaces publics, d'administrations publiques, de gare ou d'aérogares, de sécurisation de manifestations, etc.

Ainsi, les SMP prospèrent depuis une trentaine d'années, sur le modèle de *Blackwater USA*, et gagnent en visibilité médiatique depuis le conflit ukrainien. On dénombre plusieurs autres milices comme la Russe « Patriot » présentée comme étant proche du ministre russe de la Défense, Sergueï CHOÏGOU, cette milice serait une concurrente directe de Wagner¹. D'autres entités seraient liées à Gazprom : « Potok » pouvant être traduit par *le flot*, « SMP Fakel » signifiant *torche*, Plamia signifiant *flamme*, Redut signifiant *redoute*. Il convient également de signaler l'apparition de « Convoi » qui serait une création du gouverneur de Crimée, Sergueï AXIONOV. *Convoi* serait dirigée en Afrique par un ancien collaborateur de PRIGOJINE, ancien dirigeant de Wagner. Les liens supposés de ces milices avec certaines autorités russes posent question dans une Fédération de Russie où le mercenariat est officiellement prohibé. La « privatisation de la guerre »² et la présence des milices privées sur le champ de bataille marquent une nouvelle étape de la transformation de la guerre et de la notion de sécurité.

Ces nouveaux paramètres bouleversent les équilibres historiques issus de la décolonisation en Afrique. La Chine et la Russie, et plus largement les BRICS, gagnent en influence sur le continent africain au détriment des anciens pays colonisateurs européens. La Russie apparaît en pays « sauveur de la démocratie », en pays « partenaire » en pays « ami » dans de nombreux pays où les milices russes se sont progressivement installées. Parallèlement, les conseillers français placés auprès des cabinets ministériels et présidentiels de certains pays africains ont été progressivement rappelés à Paris et remplacés par des conseillers russes. Le désengagement français risque de se payer cher diplomatiquement, militairement et économiquement. Toutefois, en voulant remplacer un colonisateur par un autre, il n'est pas certain que les pays africains y gagnent au change. Cependant, seul l'avenir nous le dira. En vérité, l'exploitation des ressources pétrolières, minières et halieutiques reste au cœur de ces

¹ BERTHEMET Tanguy, Le virage colonial du groupe Wagner en Centrafrique, Le Figaro, 15 août 2023.

² KLEN Michel, « La privatisation de la guerre ». in *Études*, S.E.R., Tome 401, *Les carnets d'études 2004/9*, Pairs, 2004, pp.181-191.

grandes manœuvres qui redessinent la géopolitique mondiale. Les enjeux pour les industries européennes sont considérables, notamment en matière de sécurité énergétique.

2. La mise en œuvre de l'assistance mutuelle en cas d'agression au sein de l'UE

La structuration des opérations extérieures est renforcée par les dispositions du traité. Il confère certaines marges de manœuvre aux États membres, comme la France, qui ont les capacités d'intervenir militairement à l'extérieur. C'est ainsi que l'art. 42 TUE dispose : « *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 exigeantes établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* ». La France demeure leader dans ce type d'opérations. En outre, l'art. 42 al. 7 TUE prévoit une clause d'assistance mutuelle entre les États membres. C'est ainsi qu'il dispose : « *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, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* ». La liberté laissée aux États membres en matière de défense permet également à la France et à quelques États membres de déployer des OPEX sous bannière nationale pour défendre des intérêts propres. L'avènement des SMP tend à compliquer les OPEX compte tenu des méthodes non conventionnelles qu'elles déploient sur le terrain. C'est un nouveau défi auquel les armées européennes doivent faire face dans le cadre d'une explosion des menaces hybrides et de restrictions budgétaires.

Les RUP sont des territoires appartenant à la fois à des États membres, en raison de leur Histoire, et à l'UE par extension dans les conditions fixées par les traités. Étant entendu que, par nature, aucun territoire n'est désormais à l'abri de la nouvelle menace, les RUP, comme le reste de leur territoire national, sont exposées, à des degrés divers, aux nouvelles réalités stratégiques mondiales. L'UE n'étant pas un État, mais une organisation internationale, « *elle privilégie toujours le droit sur la force (Guantanamo n'aurait pas été possible de ce côté-ci de*

l'Atlantique), elle incarne le dialogue et l'ouverture »¹. C'est la somme des valeurs des pays de droit qui la compose qui permet de créer ce cadre de coopération unique au monde. Le cadre otanien de la défense européenne demeure stable, malgré des appels de plus en plus pressants à la création d'un pilier européen doté de l'autonomie stratégique. Le 75^e anniversaire de l'OTAN, en 2024, a été l'occasion, pour le président français, de renouveler son souhait de « développer sans relâche le pilier européen » de l'OTAN.

Dès lors, il apparaît évident que « *Dans tous les domaines, l'Union européenne et ses États membres doivent composer avec les intérêts et les valeurs d'autres puissances mondiales qui développent des stratégies parfois hostiles* »². C'est une autre réalité à l'œuvre dans la recomposition des équilibres mondiaux. Sur les différents théâtres, « *pour l'ennemi, le respect du droit et la référence aux valeurs humanistes sont une vulnérabilité qu'il s'agit d'exploiter en poussant à la faute éthique* »³. C'est en ce sens que les valeurs peuvent à la fois constituer une force et une faiblesse pour l'UE au moment où la force, les régimes autoritaires et les puissances reviennent au galop dans les relations internationales.

L'unité des États membres est souvent mise à rude épreuve face aux choix stratégiques américains et aux sanctions occidentales à l'encontre de la Russie. Néanmoins, elle demeure essentielle pour faire face aux nouveaux bouleversements stratégiques qui se font jour. Aujourd'hui, sans l'OTAN, très peu d'États membres seraient capables de faire face à un conflit de haute intensité dépensant quelques jours. L'assistance mutuelle en cas d'agression et le cadre otanien constituent un bouclier de défense certes puissant, mais qui connaît des fissures, de plus en plus marquées, avec le temps. La construction du pilier européen de l'OTAN s'imposera, un jour ou l'autre, par la force des choses. L'intensification des tensions sino-américaines devrait, à terme, contribuer à un tel changement de doctrine.

¹ JOANNIN Pascale, « L'Europe en 2025 : géant économique, nain politique ? », *Géoéconomie*, 50, n° 3 (2009), p. 81.

² VILLIERS Pierre de, *Servir*, Paris, Fayard, 2017, p. 59.

³ Ibid.

3. Les inquiétantes évolutions des tendances géopolitiques

Les dernières décennies ont profondément changé les équilibres mondiaux. Le monde occidental est toujours apparu comme source de progrès et de stabilité. Du fait de la résurgence des séquelles de la colonisation, de la montée des tensions entre les BRICS et les pays de l'OTAN et de la guerre en Ukraine, l'Occident apparaît comme confus sur ses valeurs et amateur d'une politique de deux poids, deux mesures. Les guerres opposant Israël à la Palestine d'une part et la Russie à l'Ukraine d'autre part ont révélé les contradictions profondes des démocraties occidentales. Par conséquent, la défiance des BRICS et des autres pays dits du « Sud global » est grandissante. Ce sont les pays, hier qualifiés de dictatures ou de régimes autoritaires, qui sont aujourd'hui acclamés par les pays du Sud. Cela emporte d'énormes conséquences sur la sécurité de l'UE et sur les équilibres à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de l'ONU.

Cette dimension nouvelle appelle un réajustement stratégique et économique de l'UE à l'égard des RUP *a fortiori* si d'aucuns craignent que ces régions puissent développer, à terme, des velléités indépendantistes. La mise sous cloche de leurs économies ne peut durer éternellement. La politique du rattrapage économique, en place depuis la fin de la colonisation, même si elle a permis de réduire certaines inégalités, n'a pas tenu toutes ses promesses. Des tensions se font jour un peu partout dans ces territoires où des mouvements sociaux de plus en plus radicaux paralysent, régulièrement, l'activité économique déjà fragilisée structurellement. Ce sont des symptômes d'une dépression plus profonde qui mériterait un regard attentif de la part des États membres et de l'UE qui considère ces régions comme ses avant-postes.

Le sentiment de relégation est profond dans les RUP. Il est mis en exergue dans un rapport du Sénat consacré à la maritimisation. Dans ce document, les sénateurs constatent que « *L'espace maritime français est, en effet, constitué pour 97 % de nos territoires d'outre-mer sans qu'une stratégie politique pour créer autour de ces ressources à long terme une communauté d'intérêts entre ces territoires et la métropole ne soit clairement perceptible* »¹. Les périls qui guettent les États membres, notamment la France et ses outre-mer, se terrent dans

¹ LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., op. cit., p. 11.

ce délaissement qui creusent les sillons de la défiance, de l'instabilité et de l'insécurité. Prendre pour acquise la présence européenne en outre-mer et se contenter de maintenir un *statu quo* économique et social est sans nul doute un très mauvais investissement d'avenir. En Afrique, l'augmentation du sentiment de rejet envers les anciennes puissances coloniales constitue une alerte significative qu'il faudrait prendre en considération. Il convient de rappeler, à ce propos, que d'autres États, comme la Chine, achètent des terres par centaines d'hectares et construisent des îles artificielles à travers le monde pour sécuriser leurs approvisionnements et garantir, progressivement, leur capacité de projection et l'expansion de leurs nations. Les convoitises sont grandes autour des outre-mer et se caractérisent par divers modes opératoires plus ou moins insidieux. L'invasion russe en Ukraine était impossible jusqu'à ce qu'elle intervienne. Les équilibres mondiaux évoluent rapidement. L'UE devrait être plus en alerte et revoir profondément sa politique à l'égard des RUP qui lui garantissent une envergure mondiale. « *Le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore davantage effacé* »¹. Une attention accrue doit être portée à la sécurité des frontières extérieures de l'UE. Elles conditionnent sa sécurité intérieure. L'observation de l'environnement géopolitique mondial tend à démontrer que l'UE est en perte de vitesse sur l'échiquier mondial, malgré sa puissance économique. Cette situation résulte de ses choix politiques et militaires. « *L'impuissance de l'Europe, qui n'est plus compensée par l'existence de puissances nationales — réduites aujourd'hui face à l'affirmation croissante de l'hyperpuissance américaine, les velléités agressives de la Russie et l'émergence des géants asiatiques —, pose clairement le risque d'une régression de l'influence européenne, non seulement dans les affaires du monde, mais également dans son voisinage immédiat. Celui-ci est disputé soit par des projets d'intégration émanant des pays concernés, soit par l'extension de l'air d'influence de puissance extérieure à la zone* »².

On ne saurait ignorer, plus longtemps, ces éléments au risque d'en faire les frais au moment le plus inopportun. Les pays des BRICS investissent massivement les régions situées à proximité immédiate des RUP sans que cela appelle une réponse politique, économique et diplomatique puissante de la part de l'UE. L'art. 2 du Traité de Lisbonne mentionne la « *solidarité et le respect mutuel entre les peuples* », « *l'élimination de la pauvreté et la protection des droits de l'homme* » comme des valeurs fondatrices de l'UE dans ses relations avec les peuples du monde. Dès lors, ces combats mériteraient, d'abord, d'être menés, avec

¹ Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 9.

² ELISSALDE Bernard (dir.), op. cit., p. 373.

plus de vigueur, à l'intérieur même de l'UE, notamment dans les RUP pour mieux arrimer ces territoires au projet politique européen. L'intégrité territoriale de l'UE est une condition *sine qua non* de sa sécurité. De ce fait, la préservation de l'unité, ou à tout le moins du sentiment d'unité est indispensable.

L'UE est un archipel mondial qui s'ignore. Il convient à présent d'aborder cette configuration géographique pour esquisser quelques réponses sécuritaires tenant à cet aspect.

C). Tirer parti de la configuration archipélagique de l'UE pour construire de nouvelles réponses sécuritaires

La configuration archipélagique de l'UE lui offre un véritable « collier de perles » que la Chine cherche à se constituer depuis plusieurs années. Or, on n'a pas encore l'impression que l'UE a véritablement pris conscience de l'atout qu'elle a en main. À sa décharge, elle n'est pas un État. Cette caractéristique est à prendre en compte.

Il convient donc d'analyser les éléments de stratégie pouvant permettre à l'UE, dans sa forme actuelle, de tirer pleinement parti de sa configuration archipélagique pour construire de nouvelles réponses sécuritaires tenant compte de la reconfiguration rapide des équilibres mondiaux.

1. L'UE, un archipel mondial non assumé

L'UE est, par sa géographie et son Histoire, un archipel mondialisé. Néanmoins, la conscience de sa constitution archipélagique n'est pas suffisamment répandue au sein de ses propres institutions. Le débat continental semble primer sur le débat archipélagique. L'image de l'UE est souvent celle des capitales de ces États membres. Cette réalité est portée par les films, la télévision, les représentations théâtrales et la vie politique. Dans de telles conditions, il apparaît évident aujourd'hui que l'UE doit opérer un certain nombre de choix politiques et

stratégiques majeurs. « *L'Union européenne a (...) besoin de trancher une question : celle de sa géographie, donc de ses limites et de ses frontières. Elle a su s'agrandir, mais elle n'a jamais dit jusqu'où elle entendait le faire. Or, elle a besoin d'un territoire aux limites précises, car les citoyens ont besoin d'une identité* »¹. Les RUP n'entrent pas dans le champ juridique des élargissements. Elles sont déjà, juridiquement, des régions européennes à part entière. Cependant, elles ont du mal à se faire considérer, réellement, comme telles. La question est beaucoup plus large. Elle a trait aux responsabilités des États membres dans la construction d'une identité européenne. « *Le refus des États membres de participer activement au développement d'une identité de l'Union européenne n'est pas rédhibitoire. On peut envisager que le développement de l'Union européenne, via la méthode qui a fonctionné jusque-là et qui fait de la Commission européenne et de la Cour de justice les deux moteurs de l'Union, puisse continuer à fonctionner et puisse à terme permettre le développement d'une véritable identité européenne. L'identité se développant alors dans le temps long. C'est ainsi que se sont développées les identités nationales* »². Les bouleversements stratégiques à l'œuvre se situent, eux, à court et moyen terme. Ainsi, les RUP sont les premiers territoires de l'UE à souffrir de cette absence de reconnaissance européenne de leurs frontières. L'allocation de crédits budgétaires, si elle constitue un élément créateur de liens, ne suffit toujours pas à consolider l'arrimage politique des RUP à l'UE et à créer le sentiment d'un destin politique commun. Ainsi, la consolidation de ce lien n'est pas uniquement liée à des considérations financières.

Depuis le traité de Rome et les élargissements successifs, la question des frontières, géographiques et politiques, de l'UE est au cœur des débats. Elle prend une nouvelle dimension avec l'introduction du principe de proportionnalité impliquant les États membres et l'UE. « *La question de savoir où se situe la frontière entre la marge d'appréciation des autorités nationales et le contrôle judiciaire de la proportionnalité des mesures étatiques dépend plutôt de la nature de la question examinée par la Cour. Dans la mesure où elle peut être qualifiée de question technique, impliquant exclusivement des calculs rationnels fondés sur de purs faits, il incombera à la Cour d'y répondre, en mettant en œuvre le contrôle de proportionnalité* »³. Au-delà de ces considérations techniques et juridiques, c'est toute la dimension politique et

¹ JOANNIN Pascale, op. cit., p. 83.

² KIEFFER Maeve, *Recherches sur l'identité de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2015, p. 576.

³ MARZAL YETANO Antonio, *La dynamique du principe de proportionnalité : essai dans le contexte des libertés de circulation du droit de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, 2013, p. 450.

diplomatique des liens entre l'UE et ses RUP qui est à reconsidérer. Il ne s'agit pas ici de flatter l'ego des uns et des autres, mais de consolider les liens entre l'UE et les RUP à un moment où des pays, anciennement alliés de l'UE et de l'OTAN, basculent dans le camp des BRICS vus aujourd'hui comme des piliers de stabilité. Les opinions publiques des RUP ne sont pas toutes insensibles à ces évolutions et aux revendications des pays africains en matière de rééquilibrage de leurs relations diplomatiques, économiques et militaires avec leurs anciennes puissances coloniales. Le sentiment de mépris et de relégation est un poison qui mine la sécurité commune. Pourtant, les revendications des RUP font toujours face à une « *résistance des administrations* »¹ qui ne pourra être levée que par une puissante volonté politique.

Le traitement circonstancié et dérogatoire des RUP ne peut être totalement déconnecté du passé colonial de ces régions et de l'Histoire singulière de chaque État membre. La conjugaison des destins politiques, née du traité de Rome, n'a pas effacé les singularités historiques et politiques des nations européennes. C'est certainement une des raisons qui expliquent la devise de l'UE : « Unis dans la diversité ». « *Ce n'est que progressivement que les pays regroupés au sein de la Communauté économique européenne ont envisagé une pluralité d'espaces, d'économies-mondes, au sein du monde en refusant la politique de domination avec la conscience de la nécessité de participer à la régulation mondiale* »². Cette régulation s'exerce régulièrement au niveau national, au détriment de l'UE qui apparaît souvent comme la béquille des diplomaties nationales. Une Union qui ne réalise pas sa dimension archipélagique se privera toujours d'un levier d'action stratégique et géoéconomique au moment où les BRICS et les États-Unis mobilisent, chaque jour, tous leurs leviers géoéconomiques dans la course au leadership mondial.

Ce que l'on appelle « *l'Europe à géométrie variable* » est une dimension à prendre en compte pour saisir pleinement la nécessité d'engager une réflexion stratégique trilatérale entre la France, l'Espagne et le Portugal sur l'avenir des RUP dans l'UE. En effet, il peut être difficile de concevoir que la sécurité de l'UE se joue, aussi, à des milliers de kilomètres du continent européen. Or, c'est bien là tout l'enjeu de la sécurité de l'UE dans un monde globalisé. « *Le concept sécuritaire de l'Union européenne soulève la nécessité de se concentrer sur des*

¹ BESANÇON Julien, op. cit., p. 506.

² BAILLY Pierre, « L'Union européenne une économie-monde dans la mondialisation », *Colloque international sur l'Économie politique internationale et nouvelles régulations de la mondialisation*, Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière, Université de Poitiers, Mai 2009, Poitiers, p. 3.

menaces prenant leur source en dehors des frontières de l'organisation »¹. La périphérie et l'ultrapériphérie de l'UE constituent des espaces à sécuriser prioritairement. De leur stabilité dépend la sécurité de l'UE.

Cependant, il apparaît que l'ultrapériphérie est un espace où l'UE a encore des marges de progrès en matière de sécurité.

2. L'ultrapériphérie : une dimension planétaire largement sous-exploitée en matière de sécurité

L'absence de prise de conscience de l'aspect archipélagique de l'UE se manifeste notamment par le fait que les politiques publiques nationales traitent les RUP comme des charges et non des atouts géopolitiques et géostratégiques. La Chine et les États-Unis exploitent davantage ce genre de leviers dans leur course pour le leadership mondial. « *L'intérêt stratégique et diplomatique des outre-mer est encore moins exploité par l'UE que par la diplomatie française* »². Cette situation est à la fois préoccupante et dommageable pour les RUP et pour la puissance diplomatique de l'UE sur la scène internationale. L'UE semble se priver d'un atout géopolitique majeur dans un jeu mondial où les acteurs mobilisent systématiquement l'ensemble des ressources à leur disposition pour s'imposer militairement et imposer politiquement leur vision du monde.

L'UE est challengée par plusieurs puissances mondiales. Sa configuration actuelle n'est plus compatible avec les enjeux sécuritaires actuels qui exigent unité, réactivité et autonomie stratégique. La panne de son moteur stratégique limite sa capacité à peser diplomatiquement sur les évolutions mondiales. « *L'Union européenne souffre de plusieurs maux. Parce qu'elle n'est pas un État, elle peine à afficher une unité et donc à être une force politique. Elle ne se considère pas comme une puissance et doit se transformer si elle veut être influente demain* »³. Dans ce cadre, la France joue un « *rôle de promoteur du développement des capacitaires*

¹ GUIORGUEFF Johann, op. cit., p. 103.

² CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, op. cit., p. 23.

³ JOANNIN Pascale, op. cit., p. 82.

militaires européennes »¹. Les RUP, avant-postes de l'UE, semblent être prédestinées à jouer un rôle de premier rang dans une Union dotée d'une pleine autonomie stratégique. Leur dissémination sur l'ensemble de la planète offre à l'UE de formidables opportunités diplomatiques et militaires. Cependant, ce potentiel est, à ce jour, sous-exploité. Tous ces enjeux constituent autant de défis à relever pour l'UE si elle veut continuer à rester maîtresse de son destin dans un monde en pleine mutation. « *L'Union européenne [saura-t-elle] relever le défi externe de s'adapter à la mondialisation et le défi interne de son projet politique pour devenir à la fois une puissance économique, diplomatique et politique ?* »². Une Europe qui a une envergure mondiale et qui mène une politique continentale dans un monde globalisé interroge à plusieurs titres. Sa capacité d'adaptation est remise en cause. Sa capacité à peser sur les grandes décisions stratégiques mondiales est limitée par les diplomaties nationales. Sa capacité à se doter d'une autonomie stratégique est encalminée par les égoïsmes nationaux et les facilités offertes par le parapluie américain.

L'œuvre de transformation profonde de l'UE reste à engager pour l'adapter aux nouvelles réalités géostratégiques. Les autres puissances, alliées ou concurrentes déclarées, ne semblent pas reculer devant l'ampleur inédite du processus d'adaptation à la nouvelle menace qui redistribue les cartes du monde. « *Face aux pays émergents, l'Union européenne ne doit pas hésiter ou faiblir, ni perdre de temps. Car si aucun de ses États ne dispose de la taille et du poids suffisants pour relever isolément les défis, l'Union dispose d'atouts considérables. Il lui suffit de se transformer encore un peu pour être en mesure d'organiser les changements à venir et non pas de les subir. C'est essentiellement une question de volonté politique* »³. De tels changements nécessiteraient l'adoption d'un nouveau traité permettant à l'UE de se doter d'une plus grande autonomie stratégique. Or, un tel traité n'est pas encore à l'ordre du jour. Chaque État membre s'arc-boute sur ses positions et ses choix nationaux en matière de sécurité et de défense. Cette désunion place l'UE sur un véritable strapontin dans le concert des nations. Si quelques pays réarment progressivement, peu sont enclins à coordonner leurs efforts dans un cadre européen.

Le président E. Macron, intervenant sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre, le 7 février 2020, reconnaissait la grande

¹ BORZILLO Laurent, op. cit., p. 300.

² JOANNIN Pascale, op. cit., p. 85.

³ Ibid.

complexité de l'exercice stratégique auquel l'ensemble des États sont confrontés. *« Nous sommes ainsi chaque jour confrontés aux conséquences de la mondialisation, directes ou indirectes, sur notre souveraineté et notre sécurité. La maîtrise des ressources et des flux, qu'ils soient matériels ou immatériels, constitue le ferment de nouvelles stratégies de puissance. La haute mer, les espaces aériens et exoatmosphériques, le numérique, ces espaces communs qui s'interpénètrent et complexifient notre compréhension des enjeux, deviennent, ou redeviennent, des terrains de rapports de force et parfois de confrontation. Par leur dispersion géographique, leur simultanéité, leur complexité, ces évolutions étendent de facto le champ et les modalités des confrontations interétatiques possibles. Elles sont les symptômes au fond d'une époque de profondes ruptures que nous sommes en train de vivre »*¹. Si chaque pays apprécie souverainement les enjeux et les menaces, la capacité d'appréciation européenne est encore limitée par un appareil diplomatique encore largement sous-dimensionné. Seul l'approfondissement de son projet politique donnera à l'UE l'impulsion nécessaire pour son adaptation à la nouvelle donne stratégique. Celle-ci ne pourrait ignorer l'aspect archipélagique de l'UE qui, avec les RUP, dispose d'une grande capacité de projection de puissance à travers le monde. Aux portes du monde se trouvent les RUP. Au sein des RUP se trouvent les portes de l'UE. L'Histoire a uni le destin des RUP à celui de l'UE. L'avenir pourrait remettre en cause cet équilibre, sans refondation profonde du partenariat entre l'UE et les RUP.

Or, l'on n'a pas l'impression, de prime abord, que l'UE se vit comme l'archipel mondial qu'elle est du fait de ses îles et archipels éparpillés à travers le monde. Dans les faits, elle prend plutôt les traits d'un « État central » doté d'une périphérie et d'une ultrapériphérie gérée avec des règles dérogatoires. Cet état d'esprit pourrait expliquer l'absence, du moins apparente, de vision stratégique sur les RUP. En tout état de cause, l'actuel partenariat entre l'UE et les RUP ne reflète aucune ambition géostratégique de la part de l'UE à l'égard des RUP. Les questions stratégiques demeurent du ressort des États membres. Dès lors, l'absence de vision commune sur des régions européennes pose de sérieuses difficultés en matière d'anticipation et de coordination à l'heure où les grandes puissances et les puissances émergentes bâtissent et mettent en œuvre des stratégies ilyennes en matière de défense. Le retard pris par l'UE est, à ce titre, particulièrement préoccupant pour son avenir.

¹ Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre, 7 février 2020.

Bâtir une vision européenne sur les RUP suppose de dépasser le cloisonnement classique des politiques publiques et construire, avec les RUP, un puissant modèle de développement au service d'une ambition stratégique partagée. « *Le choix d'un cadre politique commun par son caractère horizontal et l'impact de nombreuses autres décisions communautaires, imposent une véritable cohérence pour optimiser l'action de l'Union à l'égard des RUP et une nécessaire complémentarité entre les interventions communautaires, nationales et régionales* »¹. Le poids des investissements à consentir, le niveau adéquat des ambitions stratégiques et la coordination des différentes interventions dans les RUP ne peuvent être soutenables qu'en s'inscrivant dans le cadre d'une politique européenne ou intergouvernementale de sécurité et de défense. D'un point de vue géostratégique, les RUP sont de véritables « *territoires de solutions* »². Encore faudrait-il que l'UE puisse tracer un chemin pouvant lui permettre de se doter, à moyen terme, d'une autonomie d'appréciation de la menace. « *Faire des territoires ultramarins un atout pour le rayonnement de l'Europe dans le monde* »³ pourrait être le mot d'ordre d'une nouvelle politique européenne de sécurité et de défense tenant compte d'une géographie archipélagique héritée de l'Histoire.

Pour faire naître une telle ambition, les RUP se mobilisent en organisant activement une stratégie d'influence en matière de sécurité et de défense.

3. La montée en charge de la stratégie d'influence des RUP en matière de sécurité et de défense

a). Pour une approche disruptive à l'échelle régionale

Si les RUP sont parfois dépeintes comme des zones reculées, il n'en reste pas moins qu'elles sont parfaitement conscientes du rôle stratégique qui leur est assigné par la géographie et par l'Histoire. C'est ainsi qu'une diplomatie territoriale, de plus en plus sophistiquée, se met en place aux fins de promouvoir cette nouvelle approche disruptive à l'échelle régionale, nationale, européenne et internationale.

¹ Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Rémire-Montjoly, 05.03.1999.

² Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, 20.11.2019

³ CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, op. cit., p. 24.

Signe d'une percée communicationnelle certaine et d'un changement significatif dans le regard porté sur ces régions, les attributs de « postes avancés » ou « d'avant-postes » sont de plus en plus utilisés pour qualifier les RUP. « *VALENTE soutient que les RUP sont des postes avancés de l'Union européenne dans le monde, développant un rôle stratégique dans la protection des routes maritimes d'Europe et dans la défense de ses frontières extérieures, ce qui est clairement une stratégie géopolitique* »¹. Les RUP souhaitent peser davantage sur l'ensemble des affaires les concernant, notamment sur les questions stratégiques dans leurs bassins géographiques respectifs. Ce travail consiste à dépasser progressivement le cloisonnement dogmatique entre compétences régaliennes et compétences des collectivités locales en matière de sécurité et de défense. Des évolutions notables sont à relever, au niveau du discours, même si beaucoup restent à faire en matière de concrétisation.

b). Placer la question ultrapériphérique au plus haut sommet de l'agenda sécuritaire de l'État et de l'UE

Si le grand public ignore l'intérêt stratégique des RUP, les décideurs ne sauraient négliger les enjeux qui y sont liés. Le débat sur la sécurité et la défense doit se fonder sur une vision européenne unifiée. Le temps des divergences comptables est révolu. Le temps d'une politique ambitieuse, fondée sur des principes nobles, est arrivé. Le temps des décisions difficiles et du dépassement des limites actuelles s'impose. Une nouvelle ère se dessine, après le retour de la guerre sur le sol européen, ébranlant les habitudes, le modèle social et la structure budgétaire de l'Union. À défaut de sacrifices émancipateurs, l'Union demeurera très longtemps sous la dépendance militaire des États-Unis. C'est à ce prix que l'Union pourra s'affirmer sur la scène internationale comme une puissance politique et militaire. Ce processus devra être conduit en étroite collaboration avec les RUP, véritables garantes d'une partie essentielle de la sécurité de l'Union.

Pour l'heure, la question de l'ultrapériphérie crée des divergences entre les trois pays disposant de RUP (France, Espagne, Portugal) et les autres États européens, notamment ceux de l'Est qui remettent en cause le bien-fondé des mesures spécifiques accordées aux RUP. Les

¹ DE VILHENA SILVA Gutemberg, LUIS REBELO PORTO Jadson, Gabriele SENA DOS SANTOS Paula, et al., op. cit.

questions liées à l’ultrapériphérie ont une forte dimension transversale qui nécessite de découpler le traitement des questions liées aux RUP. Dès lors, il convient de placer la question de l’ultrapériphérie au plus haut sommet de l’agenda politique de l’État et de l’UE.

C’est ainsi que le Sénat français propose de renforcer les moyens du seul conseiller RUP de la Représentation permanente de la France auprès de l’UE qui semble particulièrement dérisoire face aux moyens mobilisés par les autres États. *« L’Espagne dispose de deux représentants, l’un de l’État espagnol, l’autre des Canaries, et le Portugal de trois fonctionnaires, un diplomate au titre de l’État central portugais et deux représentants au titre des deux régions. Il est vrai que les collectivités espagnoles et portugaises jouissent d’une plus large autonomie administrative que les DOM »*¹. S’il est vrai que les objectifs des États membres peuvent être différents de ceux défendus par les RUP, des convergences existent et nécessitent davantage de coordination, notamment s’agissant des questions de sécurité et de défense.

Les RUP, véritables avant-postes de l’UE, ne sont toujours pas suffisamment dotés pour faire face aux enjeux stratégiques à l’œuvre dans leurs bassins géographiques respectifs. L’armement de certaines îles et la construction de bases militaires à proximité des RUP appellent des décisions politiques courageuses. Or, pour le moment, aucune réponse stratégique n’est mise sur la table.

Le Sénat français milite également pour un changement profond vis-à-vis des RUP. Il propose ce qui suit : *« Un nouveau paradigme, fondé non plus sur l’invocation des handicaps structurels, mais sur la valorisation des atouts des RUP, doit conduire, d’après la Commission européenne, à un renouvellement de la stratégie européenne, qui devra s’appuyer notamment sur des secteurs à forte valeur ajoutée tels que (...) l’astrophysique, l’aérospatial, l’océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie, mais aussi sur le rôle important des RUP en tant qu’avant-postes de l’Union européenne dans d’autres régions du monde »*². Ce rôle dont il est question ici est bien au cœur de la stratégie d’influence des RUP. Après les constats, il s’agit pour elle d’endosser le rôle dans la plénitude de ses attributions. Cependant, depuis l’attribution de cette fonction d’avant-poste, peu de mesures effectives ont été prises,

¹ Ibidem., p. 239.

² DOLIGÉ Éric, op. cit., p 244.

traduisant une attitude incantatoire manquant de modalités opératoires face à des menaces qui sont bien réelles.

Dans son avis précité, le Comité des régions considère qu'« *en raison de leur situation géographique, les régions ultrapériphériques peuvent devenir des plates-formes européennes stratégiques dans le développement du rôle que l'Union européenne aspire à jouer dans le monde* »¹. La mobilisation des RUP va précisément dans ce sens. Ces régions souhaitent être davantage associées à la préparation de l'avenir stratégique de l'UE. Car, en définitive, ce sont bien leurs territoires respectifs qui offrent à l'UE cet avantage géostratégique dans le contexte sécuritaire actuel. Le défaut de toute cette mobilisation est l'absence d'État fédéral européen capable d'exploiter cette grande mobilisation et de proposer un projet politique de grande ampleur rassemblant l'ensemble des États membres. La PSDC, dans sa version actuelle, ne détermine pas les moyens pouvant matérialiser le concept d'avant-poste de l'UE. Cette lacune devrait être comblée pour donner une nouvelle impulsion à la PSDC et une mission à la hauteur du potentiel géostratégique des RUP.

C'est en ce sens que le Sénat propose d'« *encourager les régions ultrapériphériques à jouer un rôle stratégique en matière de gouvernance et de surveillance maritime dans leurs régions respectives, notamment à travers le développement de leur propre politique maritime régionale intégrée* »². La politique maritime emporte un volet sécuritaire conséquent, notamment en matière de lutte contre la piraterie et la défense de la liberté de navigation. L'insécurité maritime impacte tout autant les États membres que les RUP qui sont au plus près de ces phénomènes. L'association des RUP est déterminante pour la réussite de l'opération. « *Si l'Union européenne est engagée dans la mise en œuvre de sa politique en matière de sécurité maritime, c'est parce que cela présente un intérêt pour elle. Ses États sont essentiellement des chargeurs avec une flotte ne représentant pas plus de 17 % du tonnage mondial, effectuent, par mer, 85 % du tonnage de son commerce extérieur* »³. Les RUP contribuent à la sécurisation des routes maritimes. Ce rôle devrait être valorisé et renforcé pour participer à l'indispensable refondation du partenariat UE-RUP. Assigner matériellement un nouveau rôle aux RUP est la voie de la refondation.

¹ Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, Bruxelles, 18 novembre 2004.

² DOLIGÉ Éric, op. cit., p. 246.

³ KONAN Koffi Éric, *Les risques liés au transport maritime : étude sur la sécurité et la sûreté maritimes*, thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018, p. 36.

Les ZEE des RUP sont menacées par la surpêche consécutive à la pêche illégale. Des navires étrangers saccagent les fonds marins de nombreux pays, notamment en Afrique, et font des incursions régulières dans les eaux ultrapériphériques de l'UE. La faiblesse des moyens de surveillance déployés ainsi que la montée en puissance de la Marine chinoise et de sa flotte de pêche subventionnée génère des tensions sur les ressources halieutiques. La Chine a lancé ses chalutiers à l'assaut des eaux du monde pour nourrir sa population. Elle fait ce que l'UE a fait jadis avec des méthodes plus dévastatrices pour l'environnement. Cependant, d'autres pays pratiquent aussi de telles activités qui génèrent un gâchis incroyable de ressources, avec des rejets, et des dégâts considérables sur les écosystèmes marins. La surveillance des ZEE constitue une impérieuse nécessité. Ces zones sont censées assurer l'avenir des RUP. Leur dévastation hypothèque un tel projet.

Dans le même temps, les pêcheurs artisanaux locaux ne bénéficient plus d'aides européennes pour améliorer la qualité et la taille de leurs flottes. Le dispositif de renouvellement des flottes mécontente un certain nombre de territoires, comme Mayotte, en raison des lacunes en termes de statistiques et de l'inadéquation de la politique européenne de la pêche face aux enjeux locaux. Une concurrence déloyale s'installe et détruit tout un pan de l'économie des RUP. En outre, l'installation de parcs naturels marins, au sein des ZEE, impacte encore la capacité des pêcheurs locaux à vivre de leur activité. Cette situation inextricable est de nature à creuser davantage les inégalités et l'écart de développement avec le continent. Des navires continentaux avec des capacités hauturières, immatriculés dans les RUP, saturent les quotas de pêche et tirent vers eux l'essentiel des financements européens dédiés au renouvellement de la flotte, laissant sur le rivage les artisans locaux désemparés. Le renforcement de la sécurité maritime est le préalable au retour d'un semblant d'équilibre permettant aux acteurs locaux de vivre, tant bien que mal, de la mer.

Un autre phénomène dévastateur guette les ressources halieutiques des RUP. Il s'agit des usines de fabrication d'huiles et de farines de poissons qui s'installent en Afrique, notamment dans des pays d'Afrique de l'Ouest comme le Sénégal. Ses farines, à destination des industries des pays développés, causent la faillite de nombreuses entreprises individuelles vivant de la pêche et réduisent considérablement la ressource disponible pour les populations locales qui connaissent déjà une tension alimentaire forte. Ainsi, le poisson ne sert plus à nourrir les hommes, mais à améliorer le taux en protéines des aliments pour chiens, chats et autres poissons d'élevage, notamment le saumon nordique. Compte tenu des fragilités économiques

des RUP, le phénomène de pillage des ressources mérite une attention particulière des autorités compétentes. Le développement d'une pêche illégale pourrait parfaitement, comme en Afrique, être destiné, en partie, non pas à nourrir les populations, mais à alimenter des activités de production et d'élevage.

À l'occasion du Conseil européen du 7 décembre 2021, le président Charles Michel a indiqué que « *Les citoyens européens sont pleinement conscients de la nouvelle réalité d'aujourd'hui. Selon de nombreux sondages d'opinion, ils souhaitent que l'UE contribue davantage à leur sécurité et à la sécurité du monde. Ils veulent que l'UE les protège. Ils comprennent que nous devons relier et coordonner les efforts de défense de nos États membres. Et ils reconnaissent que la sécurité à l'intérieur de nos frontières commence par celle au-delà de nos frontières* »¹. Il s'agit ici d'une donnée essentielle qui donne du relief au combat des RUP qui sont précisément au-delà des mers, au-delà des frontières continentales de l'UE, dans une ultrapériphérie qu'il convient à présent de prendre en compte dans la conduite des nouvelles politiques de sécurité de l'UE.

c). La nécessité d'une architecture de défense plus inclusive localement

Il paraît indispensable de changer de paradigme en matière de sécurité et de défense dans les RUP. Si plusieurs institutions invitent instamment les autorités européennes à refonder leur partenariat avec les RUP, c'est bien dans le souci de redonner un nouveau souffle au projet politique européen et de tirer le meilleur parti des atouts géostratégiques de ces territoires. Cela passe d'abord par une redéfinition des enjeux de sécurité et par une meilleure association des RUP aux réflexions et à redéfinition de la gouvernance des politiques de sécurité et de défense dans leurs bassins géographiques respectifs.

« *La reconnaissance des acteurs locaux dans le système de l'UE et leur rôle dans le maintien du tissu territorial et la cohérence du territoire intègrent directement les objectifs de l'UE* »². Cette démarche ne peut passer que par un changement de discours et de vision du

¹ MICHEL Charles, Discours du président Charles Michel à la conférence annuelle de l'agence européenne de défense, Prononcé au Conseil européen, Bruxelles, 7 décembre 2021.

² NOUREAU Aurélie, op. cit., p. 387.

monde. Il ne s'agit plus d'invoquer les handicaps structurels des RUP, mais de formuler un nouveau projet de sécurité plus inclusif et plus proactif. Il est proposé de « *renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne, en valorisant les atouts que représentent ces régions pour l'Europe* »¹. Par atouts, l'on ne saurait naturellement mettre de côté la situation géostratégique de ces régions qui appelle une politique spécifique et inclusive en matière de sécurité et de défense. La seule approche socio-économique n'est plus adaptée aux enjeux actuels. Un modèle plus global centré sur les atouts pourrait être privilégié.

Cette démarche inclusive voulue par les RUP répond à la nécessité de poursuivre le renforcement et l'approfondissement de la PSDC. Cette politique pourrait toucher davantage les territoires, notamment les RUP qui sont à proximité de nombreux théâtres d'opérations. L'inclusion des RUP dans une gouvernance rénovée et territorialisée de la PSDC serait de nature à accroître sa visibilité et son efficacité. L'état actuel du monde appelle une réorganisation des politiques publiques, des alliances politiques et diplomatiques. « *La géopolitique mondiale de ces dernières décennies a été marquée par la prolifération et le renforcement de mécanismes d'intégration régionale pour le retour à l'équilibre de la balance du pouvoir global dans l'après-guerre froide* »². La nouvelle organisation de la sécurité de l'UE ne peut demeurer inchangée, car la menace a profondément changé de forme, de nature et d'ampleur. Les réponses à apporter, dans ce contexte géopolitique inédit, appellent la mobilisation de tous les leviers géopolitiques et géoéconomiques, y compris ceux présents dans l'ultrapériphérie. C'est ce qu'on peut appeler une « *stratégie globale pour l'ultrapériphérie* »³.

Se mobiliser pour une meilleure intégration des RUP dans les politiques de sécurité et de défense implique d'agir à l'échelle européenne, mais aussi au niveau régional. Il incombe à la Commission d'« *assurer une meilleure présence des régions ultrapériphériques dans leurs zones géographiques* »⁴. Au-delà des constats et des incantations, le temps des réalisations est venu. Il revient aux États membres et à l'UE de se concerter pour aboutir à une vision commune et à une politique réellement commune. La dégradation de la situation sécuritaire dans certaines

¹ DOLIGÉ Eric, op. cit., p. 248.

² DE VILHENA SILVA Gutenberg, LUIS REBELO PORTO Jadson, Gabriele SENA DOS SANTOS Paula, et al., op. cit.

³ Cf. COM (2000) 147 final, p. 33.

⁴ Commission des communautés européennes, Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2 les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, op. cit., p. 60.

régions n'est pas bon signe pour la sécurité de l'UE. Ce qui se passe dans les RUP et dans les bassins géographiques des RUP a un impact sur la sécurité de l'UE. C'est en ce sens qu'une association plus étroite des RUP à la gouvernance de la sécurité de l'UE est indispensable. Cependant, les équilibres politiques actuels ne permettent pas d'être plus enthousiastes. En l'absence d'État fédéral et de leader charismatique incarnant l'UE, toute ambition politique et géopolitique doit rester mesurée. *«La faiblesse de la place des outre-mer dans la diplomatie européenne devrait perdurer à court terme puisque la légitimité du soutien européen aux régions ultrapériphériques ne fait pas consensus entre les États membres. Les enjeux ultrapériphériques ne concernent en effet qu'une minorité d'États européens»*¹. La question d'une sécurité européenne autonome ne fait pas non plus consensus. Toujours est-il que le président Charles Michel a rappelé qu'*«Aujourd'hui plus que jamais, l'UE et ses États membres doivent mieux coordonner leurs efforts et mettre en commun leurs ressources»*².

Les RUP sont à un tournant décisif. Il ne s'agit plus seulement de compenser des handicaps structurels, mais de valoriser pleinement leur potentiel géostratégique. La politique menée jusqu'ici a montré ses limites, comme en témoignent les contestations sociales récurrentes. Persister dans ce modèle serait une erreur stratégique. Ces territoires ont la capacité politique de prendre des décisions et de nouer des partenariats plus ambitieux en matière de sécurité et de défense. Les enfermer dans des politiques dépassées reviendrait à les infantiliser et à freiner leur contribution à la stratégie globale de l'Union. Il est temps d'adopter une approche plus inclusive, fondée sur une valorisation commune, associant pleinement les exécutifs des RUP à la redéfinition des priorités stratégiques et sécuritaires européennes.

En tout état de cause, ces régions éloignées du continent européen apparaissent, à maints égards, comme des laboratoires des futurs enjeux de sécurité de l'UE.

¹ CHAPELIER Annie, POLETTI Bérangère, op. cit., p. 24.

² MICHEL Charles, op. cit.

Section 3. Les RUP de plus en plus offensives sur les questions de sécurité et de défense

Si les RUP sont parfois dépeintes comme des zones reculées, il n'en reste pas moins qu'elles sont parfaitement conscientes du rôle stratégique qui leur est assigné par la géographie et par l'Histoire. Leur culture politique, de plus en plus mature, s'affirme avec force sur les questions de sécurité et de défense. Face à un dialogue de sourds avec les autorités européennes, elles deviennent plus exigeantes. Les attributs de postes avancés ou d'avant-postes, qui leur ont été confiés sans moyens réels ni véritable association, ne sont pas de nature à favoriser la confiance. L'absence d'une appréciation commune du niveau de la menace et des réponses à apporter renforce cette défiance. Il est crucial de reconnaître leur rôle stratégique et de construire une coopération fondée sur la reconnaissance de leur expertise et une véritable confiance mutuelle.

C'est ainsi qu'une diplomatie territoriale de plus en plus sophistiquée se met en place aux fins de promouvoir cette nouvelle approche disruptive à l'échelle régionale, nationale, européenne et internationale. Les régions n'attendent plus que les solutions viennent des capitales. Elles se mobilisent pour mettre en valeur leurs atouts, leurs richesses et leurs forces.

Signe d'une prise de conscience croissante et d'un changement dans la perception des RUP, les termes de « postes avancés » ou « avant-postes » de l'UE sont désormais fréquemment utilisés pour les qualifier. Cependant, cette communication reste insuffisante face aux attentes réelles des RUP. Les symboles ne suffisent plus sans les moyens et l'implication nécessaires.

Ces régions combattent l'image de territoires assistés qui leur colle à la peau. L'imaginaire collectif veut que les RUP soient des régions pauvres dépendant uniquement de leurs « métropoles » pour leur survie économique. Elles sont, au mieux, présentées comme des territoires ayant une simple fonction d'appoint stratégique. C'est la raison pour laquelle elles se battent pour faire reconnaître leurs contributions stratégiques et géostratégiques aux politiques de sécurité et de défense des États et de l'UE. Ces régions revendiquent, parmi d'autres contributions à la sécurité de l'UE, « *un rôle stratégique dans la protection des routes maritimes*

d'Europe et dans la défense de ses frontières extérieures, ce qui est clairement une stratégie géopolitique »¹.

La constance de la mobilisation des RUP apporte un changement progressif dans la perception de ces territoires. Les mots qui viennent expliciter les termes « *avant-postes* » ressortent de plus en plus du discours des institutions nationales et européennes. « *Les territoires d'outre-mer sont des points d'appui, des interfaces géostratégiques de premier plan. Pour coopérer avec nos alliés, et pour lutter contre nos adversaires* »². Ainsi émergent les RUP comme objets de géostratégie et de géopolitique. C'est peut-être l'aube d'une nouvelle ère dans la relation entre les RUP et Bruxelles.

La question de l'ultrapériphérie divise les trois pays possédant des RUP (France, Espagne, Portugal) et d'autres États européens, notamment ceux de l'Est, qui remettent en cause le bien-fondé des mesures spécifiques accordées aux RUP. La querelle est surtout financière. De nombreuses RUP seraient plus riches que certaines régions des pays de l'Est si l'on considère le ratio PIB/hab. Ce point de vue met en lumière l'absence de culture ultrapériphérique à l'Est de l'UE. Cependant, la problématique des RUP n'est pas examinée ainsi par tous les États.

Un rapport sénatorial français invite les autorités compétentes à « *Améliorer la coordination au sein de la Commission européenne en rattachant l'unité chargée des régions ultrapériphériques directement auprès du président de la Commission européenne* »³. Une telle recommandation souligne l'importance de la dimension ultrapériphérique de l'UE. Au niveau français, le rapport propose de « *trouver la bonne articulation entre la délégation générale à l'outre-mer, dont la mission commune d'information propose qu'elle soit désormais directement rattachée au Premier ministre, et le secrétariat général aux affaires européennes, structure interministérielle chargée de la coordination de la position française à Bruxelles* »⁴. Toutes ces recommandations démontrent l'impérieuse nécessité de placer la question de l'ultrapériphérie au plus haut sommet des agendas de l'État et de l'UE. Naturellement, il ne

¹ DE VILHENA SILVA Gutemberg, LUIS REBELO PORTO Jadson, Gabriele SENA DOS SANTOS Paula, et al., « La géopolitique de l'Union Européenne pour les régions ultrapériphériques : Assimilation, fragmentation et rôle de la Guyane française dans son contexte régional », *Confins*, no 26, 2016.

² CAMBON Christian, « Les outre-mer, points d'appui et interfaces géostratégiques », *Revue Défense Nationale*, n° 823, 2019, p. 18.

³ DOLIGÉ Éric, op. cit., p. 238.

⁴ Ibid., p. 243.

s'agit pas de faire traiter au Premier ministre et au président de la Commission européenne des questions liées au tourisme et à la biodiversité dans les RUP, aussi importantes soient-elles. Ces rapports identifient clairement les enjeux stratégiques des RUP et la nécessité de traiter les questions de sécurité et de défense dans ces régions singulières, notamment en Guyane où se développe le « *fleuron du programme spatial européen* ».

C'est ainsi que le Sénat français propose de renforcer les moyens du seul conseiller RUP de la représentation permanente de la France auprès de l'UE qui semble particulièrement dérisoire face aux moyens mobilisés par les autres États. Le Portugal et l'Espagne se sont dotés d'un dispositif plus étoffé conjuguant les moyens de l'État central et ceux des RUP. Ce choix de la mutualisation n'est pas celui qui a été choisi par la France. Face aux lacunes du dispositif étatique, les RUP françaises ont créé des dispositifs institutionnels comme l'association EURODOM et participent activement à la CPRUP pour assurer la défense de leurs propres intérêts.

À l'échelle européenne, les RUP sont également mobilisées au sein de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) qui rassemble plus de 150 régions issues de 24 États de l'UE et au-delà. L'association, créée en 1973, représente près de 200 millions d'habitants. Elle est très active sur la politique maritime qui a un volet sécurité-défense extrêmement saillant. Selon elle, ses travaux lui ont permis de « *concevoir une approche élargie de l'Europe comme aire géostratégique de 800 millions d'habitants. C'est sur cette base qu'elle promeut l'idée d'une politique de convergence aux frontières de l'Union, visant à garantir la paix, la stabilité et la prospérité* »¹. La structure défend également, pour ses membres, une capacité d'« *intervention d'urgence face aux crises humanitaires* ». Il s'agit d'un volet important de la PSDC. Par ailleurs, le député européen Younous Omarjee, originaire La Réunion, œuvre pour un véritable « *Pacte pour les îles conduisant à la priorisation des îles dans les politiques européennes* ». L'ensemble de ces éléments démontrent l'activisme des RUP à l'échelle européenne, notamment sur les questions liées à la mise en œuvre de la PSDC.

À l'avant-poste des enjeux géostratégiques, les RUP et les collectivités locales doivent devenir des partenaires privilégiés de la sécurité et de la défense. Renforcer leur rôle, c'est assurer une protection plus efficace des intérêts nationaux et européens face aux menaces émergentes.

¹ CRPM, Enjeux mondiaux, [en ligne], 2020.

A. Les RUP et les autres collectivités : Actrices privilégiées de la sécurité et de la Défense

Les RUP jouent un rôle stratégique dans la sécurité de l'Union. Leur situation géographique en fait des points d'ancrage essentiels pour la surveillance des espaces maritimes et la lutte contre les menaces transnationales. Pourtant, leur contribution reste sous-estimée dans l'architecture sécuritaire européenne.

Le renforcement des zones de défense et de sécurité est une nécessité pour organiser l'effort de protection territoriale. Placées sous l'autorité d'un préfet de zone chargé de l'organisation de la sécurité nationale, ces structures peuvent contribuer à renforcer la coordination civilo-militaire et la gestion des forces de sécurité locales. Elles pourraient également co-construire avec les collectivités de nouvelles initiatives en faveur du secteur de la sécurité et de la défense.

Les collectivités territoriales, et notamment les régions, sont des interlocutrices privilégiées des industries locales. La Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 sur la sécurité globale reconnaît d'ailleurs le rôle complémentaire des acteurs privés dans le domaine sécuritaire. Le Code de la sécurité intérieure leur permet de recourir à des entreprises privées de sécurité, sous certaines conditions. Il est donc essentiel d'associer pleinement ces collectivités aux stratégies de défense, en développant des partenariats et en favorisant la complémentarité entre acteurs publics et privés.

Les RUP doivent également disposer de véritables bases navales, à la hauteur des enjeux stratégiques. Aujourd'hui, le domaine maritime européen est trop faiblement surveillé, exposant les territoires aux pillages, aux pollutions et aux trafics illicites. Ce manque de contrôle met en péril la souveraineté alimentaire (notamment les ressources halieutiques), la liberté de navigation et la sécurité maritime¹. L'installation de bases navales modernes, dotées de moyens adaptés aux nouvelles menaces, s'impose comme une priorité en matière d'investissement au titre de la loi déprogrammation militaire.

¹ MARTIN, Alexandre. La Dimension Maritime des Conflits du XXIe Siècle. Revue Sécurité & Défense, 2022.

L'intégration des RUP dans la politique sécuritaire de l'UE ne doit pas se limiter à des dispositifs militaires. Elles doivent être pleinement impliquées dans l'effort de réindustrialisation européenne. Le développement d'une industrie locale de la défense renforcerait la souveraineté économique et technologique de l'UE tout en dynamisant les territoires¹. Ces territoires pourraient accueillir la relocalisation de certaines activités de sécurité et de défense ou des activités connexes envisagées dans la stratégie de réindustrialisation de l'Europe.

B. Moderniser les moyens et structurer une gouvernance sécuritaire performante

La montée en puissance des capacités de défense repose sur une modernisation des infrastructures et une adaptation des dispositifs législatifs². Les collectivités doivent pouvoir investir directement dans des entreprises stratégiques de sécurité et de défense. Pour cela, une adaptation du CGCT, du Code de la sécurité intérieure et du Code de la défense pourrait être nécessaire. Des documents réglementaires validés par le Conseil d'État pourraient encadrer ces investissements afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

À l'instar du modèle de Kourou, axé sur l'espace, chaque RUP devrait être soutenue dans la définition d'une stratégie de développement local et régional, incluant en particulier une industrie de sécurité et de défense, même modeste. La création de synergies et de coopérations interrégionales encouragera les complémentarités, favorisera l'émergence d'un écosystème propice et renforcera la posture sécuritaire de l'UE à l'échelle mondiale. L'action locale des RUP pourrait débiter par la mise en place de GIP dédiés à la sécurité et à la défense dans ces territoires. Cette dynamique stimulerait la formation de clusters de sécurité et de défense, optimisant ainsi l'utilisation des ressources locales et l'intégration régionale. Partout où de telles initiatives existent ou commencent à émerger, elles doivent être accompagnées et partagées.

¹ LEMOINE, Paul. L'Industrie de Défense Européenne : Enjeux et Perspectives. Bruxelles : Institut Européen de Sécurité, 2023.

² DUPONT, Jean-François, Stratégies de Défense et Modernisation des Infrastructures, Paris, Éditions Défense, 2020.

Les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) offrent déjà un cadre pour le soutien aux industries locales. Ils pourraient inclure des dispositifs spécifiques pour l'intelligence économique et l'orientation des investissements vers des secteurs stratégiques. En favorisant l'aide à l'installation et à l'équipement, la formation, l'innovation et la reconversion industrielle, les régions contribueraient directement au renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne.

L'économie des RUP doit se réinventer. Les productions vivrières et les produits subventionnés, comme la banane ou la canne à sucre, ne suffisent plus à enrayer le chômage massif. Cette dépendance limite le développement et engendre des frustrations économiques grandissantes. La diversification vers des activités de sécurité et de défense apparaît comme une piste prometteuse. La position géostratégique de ces territoires est un atout majeur qui offre de nouvelles opportunités économiques à exploiter.

Le modèle de Kourou montre ses limites. Accueillir pour l'assemblage d'éléments fabriqués ailleurs ne profite pas pleinement à l'économie locale. La redistribution, même si elle est opérée par le CNES, reste modeste. La population et les acteurs économiques locaux sont trop peu impliqués. Il est urgent de repenser ce modèle. Le nouveau modèle doit être plus inclusif et ancré dans la réalité locale. Une approche diversifiée renforcera la souveraineté économique et la cohésion sociale des territoires.

L'Europe doit accélérer sa réindustrialisation, notamment dans les secteurs critiques liés à la sécurité et à la défense. Les RUP offrent des opportunités pour la relocalisation d'activités stratégiques, garantissant un accès sécurisé aux technologies de défense. Ce mouvement pourrait être soutenu par des incitations fiscales destinées aux collectivités qui s'engagent dans l'accompagnement des industries de sécurité et de défense, notamment en raison des contraintes budgétaires pesant sur l'État.

Sans parler d'économie de guerre, il est indispensable de mobiliser l'ensemble des leviers publics pour renforcer la souveraineté sécuritaire. Les rigidités des marchés publics et des réglementations européennes doivent être assouplies pour favoriser l'agilité et la coopération. L'adaptabilité et le pragmatisme seront déterminants pour assurer la sécurité des États et des populations.

L'implication des collectivités locales dans la gouvernance sécuritaire est une autre dimension clé. Des missions sécurité et défense pourraient être créées au sein des régions pour faciliter la coordination entre les collectivités, l'État et l'UE. Elles permettraient d'adapter les outils existants aux besoins de l'industrie de défense et d'accompagner les mutations économiques qu'elle génère.

Enfin, l'esprit de défense doit être renforcé au sein de la société. Une meilleure sensibilisation des citoyens aux enjeux de sécurité et de défense ainsi qu'une implication accrue des collectivités contribueront à rendre les nations plus résilientes face aux crises. Une mobilisation plus large des acteurs locaux garantira une protection plus efficace du territoire et de ses intérêts stratégiques.

Face aux défis sécuritaires grandissants, les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer. Leur engagement renforcé peut être un levier décisif pour bâtir une Europe plus sûre et résiliente. Les RUP et les collectivités locales sont des maillons essentiels de la sécurité européenne. Elles doivent être pleinement intégrées aux stratégies de défense, bénéficier d'infrastructures modernisées et de moyens adaptés aux défis contemporains. Leur engagement dans le soutien à l'industrie de défense, la sécurisation des espaces maritimes et la gouvernance territoriale de la sécurité est crucial. Pour cela, des évolutions réglementaires et une simplification des mécanismes de décision sont nécessaires.

L'Europe ne peut pas se permettre d'être paralysée par des contraintes administratives et des règles rigides. Seuls le pragmatisme et l'adaptabilité permettront d'assurer sa sécurité et celle de ses citoyens. Les RUP, en conciliant sécurité nationale et dynamisme économique, pourraient être au cœur de cette stratégie d'avenir.

TITRE II - LES RUP : LABORATOIRES DES FUTURS ENJEUX DE SÉCURITÉ DE L'UE



« C'est une chose précieuse qu'une langue dont la discrétion est sûre ».

Euripide.

Chapitre I^{er} – L'hétérogénéité statutaire source de singularités sécuritaires



« L'indifférence est aussi ruineuse que la différence est enrichissante ».

Robert Sabatier

Les RUP illustrent l'influence directe des choix nationaux sur l'intégration au sein de l'Union, notamment en matière de sécurité et de défense. Malgré des discours prônant une pleine participation des RUP aux politiques de l'Union, leur association reste souvent incomplète. Les égoïsmes nationaux doivent être dépassés pour que l'Union puisse capitaliser et mutualiser les expériences et les moyens, à l'heure où la dette et les déficits budgétaires étranglent les États membres. Il s'agit de bâtir une architecture de sécurité et de défense réellement commune.

Les choix nationaux divergents montrent cependant que l'union des États n'est pas encore totalement aboutie. La dispersion des décisions et des initiatives fragmente les efforts et réduit l'efficacité. Pourtant, les RUP offrent des opportunités de coopération locale, régionale et transnationale. Elles se trouvent dans des bassins stratégiques où certains États membres, comme la France, ont signé des accords de sécurité et de défense avec des pays riverains des RUP ou des PTOM. Une vision partagée et des ambitions communes renforceraient la cohérence des actions de l'Union.

Le degré d'association des RUP varie selon leur statut national. Certaines relèvent du droit commun, d'autres bénéficient d'une autonomie plus large. Cette diversité peut créer des écarts dans la mise en œuvre des politiques de l'Union. Pourtant, le contexte international invite à une meilleure intégration de ces territoires. Il s'agit de renforcer la cohésion territoriale, la résilience et la capacité de projection de l'Union.

Ainsi, l'Union est mise au défi de réaliser sa propre devise : « Unie dans la diversité ». Par ailleurs, si la diversité des choix nationaux crée une action désordonnée au niveau européen,

les termes de l'unité devraient être revus pour atteindre des buts partagés. C'est ainsi que le choix de la France d'exclure ses propres RUP du cadre juridique de l'espace Schengen (Section 1) interroge à plus d'un titre au moment même où la volonté de réaliser une « Union sans cesse plus étroite » est réaffirmée. Face à la montée fulgurante des BRICS sur la scène internationale et à l'avènement de nouveaux risques stratégiques majeurs, l'UE doit se réinventer. Dans ce contexte singulier, les RUP apparaissent comme les lunettes grossissantes des menaces hybrides pesant sur la sécurité intérieure de l'UE (Section 2).

Section 1. Le choix de la France d'exclure ses RUP du cadre juridique de l'espace Schengen

Le choix de la France d'exclure ses RUP du cadre juridique de l'espace Schengen, pris dans un contexte politique inédit, n'est plus en cohérence avec les réalités stratégiques actuelles. Les RUP, par leur position géographique et leur rôle stratégique, revendiquent une plus grande intégration et une coopération renforcée. Cette politique unilatérale fait peser sur les seuls RUP le poids économique, social et sécuritaire de l'explosion de l'immigration irrégulière et des trafics illicites, qui cherchent à déjouer la vigilance des autorités européennes. De plus, cette charge, insupportable, car exécutée sans moyens suffisants, n'est aucunement valorisée dans le débat public. Au contraire, une certaine stigmatisation des RUP alourdit cette responsabilité et invisibilise leur contribution essentielle dans la lutte contre les trafics. Il est crucial d'associer les RUP aux prises de décisions nationales et européennes, afin de répondre efficacement aux défis contemporains de sécurité et de développement.

L'UE est désunie sur plusieurs sujets qui amoindrissent sa puissance et la visibilité de son action à l'échelle internationale. Sa parole semble peu audible tant son message est dilué par les intérêts particuliers et dissonants des États membres. La ligne politique actuelle de l'UE ne rend qu'imparfaitement compte de l'intérêt grandissant des citoyens européens pour plus de sécurité et de démocratie. Ce sentiment de décalage entre les citoyens et les gouvernants se mesure à l'aune de l'abstention record aux élections européennes. La porosité des frontières extérieures de l'UE, la multiplication des actes de terrorisme et le sentiment de déclassement donnent l'impression aux citoyens que l'UE ne procure pas la sécurité escomptée.

S'agissant singulièrement de l'espace Schengen, les pays de l'UE disposant de RUP n'ont pas pris les mêmes décisions au moment de définir le périmètre d'intervention de l'accord instituant l'espace Schengen signé en 1985. Cet accord prévoit un espace de libre circulation des citoyens européens, l'abolition des frontières intérieures et l'établissement de frontières extérieures communes. L'accord harmonise les procédures applicables aux visas, à l'asile, aux contrôles des frontières et renforce la coopération et la coordination des services de police et de justice des pays signataires.

Les RUP font partie de l'UE. Celle-ci comporte plusieurs dimensions importantes et plusieurs espaces de coopération et d'intégration plus ou moins renforcées. L'espace Schengen est l'un de ces espaces. Par la volonté de leur État membre, les RUP françaises sont exclues de cet espace de liberté et de sécurité de l'UE. La décision française sur l'espace Schengen fait écho à la « *reconnaissance de la validité par le Conseil européen d'une interprétation nationale des dispositions des traités relatives à la politique de sécurité et de défense commune* »¹. Ainsi, la sécurité est aussi un concept à géométrie variable au sein de l'UE.

Dès lors, il convient de revenir sur les fondements juridiques de cet espace pour mieux appréhender les conséquences de ces choix d'intégration ou d'exclusion sur la sécurité desdites régions d'une part et sur celle de l'UE d'autre part, notamment en matière de sécurité des frontières, une compétence relevant de l'agence intergouvernementale Frontex.

L'UE ne constitue pas un État souverain. Il s'agit bien d'une organisation internationale dont les membres sont, eux, des États souverains. Ainsi, l'UE, par les traités, fait respecter le droit communautaire sur les territoires des différents États membres, mais ne saurait se prévaloir d'une quelconque souveraineté sur ces territoires. « *La situation politique interne des États membres influe sur les priorités de l'Union* »². Ce qui est factuellement le cas, ici, s'agissant de l'organisation de l'espace Schengen. Les décisions souveraines des États créent du droit à la fois commun et différencié. Les décisions des États sont guidées par la nécessité d'assurer « *leur survie en tant qu'État-nation* »³. Le choix de la France est conforté par la nature du droit européen et du droit des États membres.

C'est dans ce cadre particulier qu'il convient d'examiner les dispositions de l'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

Le choix de la France d'exclure ses propres RUP du cadre juridique de l'espace Schengen a été acté par l'art. 138 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen qui est porteur d'une certaine rupture territoriale (A). Cette disposition juridique pose la question d'une gestion dérogatoire des frontières à l'épreuve du principe d'indivisibilité du territoire (B).

¹ LEHMANN Pierre-Etienne, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir du respect de l'identité nationale des États membres*, thèse de Droit, Université de Lorraine, 2013, p. 81.

² POPRAVKA Lencka, *Le contrôle des valeurs de l'Union au prisme de l'article 7 TUE*, op. cit., p. 636.

³ LEHMANN Pierre-Etienne, op. cit., p. 594.

A. L'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen porteur d'une certaine rupture territoriale

L'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen prévoit le champ d'application territorial de l'accord pour deux États membres : « *Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour la République française, qu'au territoire européen de la République française. Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour le Royaume des Pays-Bas, qu'au territoire du Royaume situé en Europe* ».

Il est intéressant d'observer la différence sémantique dans la formulation choisie par les deux États membres. Pour différencier les RUP de la partie continentale de leurs territoires, la France qualifie sa partie continentale de « *territoire européen* » quand les Pays-Bas préfèrent les termes « *territoire du Royaume situé en Europe* ». Dans le contexte de l'Accord, les termes « *territoire européen* » semblent renvoyer à des considérations politiques alors que les termes « *territoire du Royaume situé en Europe* » font référence à des notions géographiques. Loin d'être anodine, cette terminologie pose les bases de la différenciation dans le traitement des RUP françaises.

1. Les RUP françaises : territoires non européens de la République

La loi peut créer une série de dispositifs législatifs concourant, par leur mise en œuvre, au maintien ou au renforcement de la sécurité nationale ou européenne, notamment dans le cadre de transposition de législations européennes. Dans le cadre de l'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen, il s'agit d'une disposition entrant dans le cadre d'un traité international qui a pour objet la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures communes, le renforcement de la sécurité des frontières extérieures communes. Ainsi, s'il s'agit de faciliter la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières Schengen, les Européens souhaitent surtout concentrer leurs efforts de sécurisation aux frontières extérieures qui deviennent communes à l'ensemble des États parties de la convention.

Ladite convention a été signée à Schengen le 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'UE économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Depuis lors, beaucoup d'autres pays ont adhéré à la convention. La France a fait le choix de ne pas intégrer ses RUP à l'espace Schengen, car considérées comme « non européennes ». Ce choix semble répondre à une nécessité de mieux contrôler, dans un cadre national, la sécurité des frontières relevant de la responsabilité de l'État. Comme précédemment indiqué « *le franchissement des frontières des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie par les personnes relève du droit national français* »¹.

L'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen peut, dans ce sens, être assimilé à une disposition de gestion externalisée des frontières. Les difficultés qu'il engendre pèsent lourdement sur la sécurité et la stabilité de certaines RUP et appellent des solutions plus adaptées aux demandes sécuritaires des territoires.

2. Des dispositions politiques plus restrictives que l'Accord de Schengen du 14 juin 1985

La volonté de la différenciation et de la singularisation des RUP françaises, vis-à-vis du territoire européen de la France, s'éclaire à la lumière des choix espagnols et portugais. Contrairement aux régions françaises, les RUP espagnoles et portugaises sont pleinement intégrées à l'espace Schengen dont l'accord portant création ne présente aucune restriction relative à son champ d'application territoriale.

La France ne gère guère de la même façon les questions de sécurité et celles ayant trait à l'économie et à la circulation des capitaux. Ainsi, la comparaison de cette procédure d'application fragmentée de l'Accord de Schengen avec celle du marché intérieur est saisissante de divergences. À l'image de l'espace Schengen, le marché intérieur est un espace sans frontières intérieures permettant une liberté de circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services. Les RUP françaises sont pleinement intégrées au marché intérieur. « *Il convient de souligner que si des États membres, comme le Portugal, ont fait connaître, par des*

¹ Arrêté du 24 octobre 2017 relatif au franchissement des frontières par les personnes et les marchandises sur les aéroports, Pub. L. No. JORF n°0250 du 25 octobre 2017 Texte n° 29, NOR : TRAA1723247A.

déclarations annexes à l'Acte unique, qu'ils réservaient leur position sur des points particuliers en demandant des attitudes compréhensives ou des mesures transitoires spécifiques, en revanche, la France n'a exigé aucune disposition spécifique pour ses régions d'outre-mer, si bien qu'il faut considérer que l'art. 8A de l'Acte unique doit s'appliquer, au 1^{er} janvier 1993, sur ces territoires, comme sur n'importe quelle région de la Communauté »¹. Manifestement, les questions économiques prennent le pas sur les questions de sécurité dans les RUP françaises alors que de nombreuses régions connaissent une situation sécuritaire particulièrement dégradée.

3. Le FSI, volet frontières extérieures et visas, non applicable aux RUP

Prenant acte de l'exclusion des RUP françaises de l'espace Schengen, le Décret n° 2015-44 du 21 janvier 2015 relatif aux règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par le Fonds « *Asile, migration et intégration* » (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2014-2020 (version consolidée au 26 mars 2020) dispose en son art. 3 que « *Le territoire d'éligibilité s'étend : pour le FAMI, à la France (métropole et régions ultrapériphériques) et, le cas échéant, aux pays tiers (hors Union européenne) ; pour le FSI, volet frontières extérieures et visas, à la France métropolitaine (espace Schengen) et, le cas échéant, aux pays tiers (hors Union européenne) ; pour le FSI, volet coopération policière, prévention et répression de la criminalité et gestion des crises, à la France (métropole et régions ultrapériphériques), aux États membres de l'Union européenne et, le cas échéant, aux pays tiers* ».

Ainsi, c'est encore par choix souverain de la France que le Fonds pour la Sécurité intérieure (FSI) volet frontières extérieures et visas est applicable uniquement à la France métropolitaine (espace Schengen) ou autrement dit à la « *partie européenne de la République* ». C'est la raison pour laquelle la CPRUP « *demande la mise en œuvre de moyens spécifiques, y compris pour les RUP qui ne font pas partie de l'espace Schengen* »². L'appartenance ou non des RUP françaises à l'espace Schengen ne les prémunit en rien des trafics humains, des trafics de drogue, de la piraterie et d'autres réseaux criminels qui nécessitent la mobilisation de moyens

¹ OTHILY Georges, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes sur les régions d'outre-mer, op. cit., p. 14.

² Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Saint-Denis, 01 septembre 2005.

à la hauteur des enjeux. Au contraire, elle les prive de moyens de faire face aux défis sécuritaires de leurs régions.

Il convient à présent d'examiner les enjeux sécuritaires nés de la gestion dérogatoire des frontières ultrapériphériques.

B. Gestion dérogatoire des frontières à l'épreuve du principe d'indivisibilité du territoire

1. Les dérogations et adaptations prévues par l'art. 73 de la Constitution

L'art. 73 de la Constitution permet des adaptations de la législation applicable dans les outre-mer. Cependant, les adaptations apportées par l'État membre n'ont pas été souhaitées par les RUP concernées. Elles ont dénoncé à maintes reprises les effets négatifs de leur exclusion de l'espace Schengen en mettant en avant les désagréments sécuritaires engendrés.

Le juge constitutionnel saisi de cette question a jugé l'accord de Schengen conforme à la Constitution pour les motifs suivants : *« en raison du but ainsi poursuivi, la limitation du champ d'application territoriale de cette convention n'est en rien contraire au principe d'indivisibilité de la République »*¹.

La décision unilatérale de la France d'exclure ses RUP de l'espace Schengen a des conséquences sécuritaires importantes. En effet, l'absence de coordination avec les autorités ultramarines sur cette question a conduit à une gestion de plus en plus difficile des flux migratoires et des trafics illicites. Les RUP, placées en première ligne, sont contraintes d'assumer seules les lourdes conséquences de cette exclusion, sans les moyens suffisants pour faire face aux défis sécuritaires croissants. La gestion de la frontière devient ainsi disproportionnée pour ces territoires, alors qu'ils ne bénéficient pas des mêmes ressources et capacités que les régions européennes concernées par Schengen. Cela démontre une vision

¹ Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 sur la Loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

unilatérale et centralisée de l'État français, sans réelle prise en compte des particularités géostratégiques des RUP, ce qui met en lumière une gestion de la sécurité plus en fonction des contraintes budgétaires de l'État que des besoins spécifiques de ces territoires.

L'interprétation des dispositions de l'art. 73 de la Constitution, loin de favoriser les intérêts des RUP, semble souvent être utilisée pour justifier des décisions régaliennes qui servent avant tout les priorités de l'État français. Ces adaptations législatives sont souvent motivées par des considérations budgétaires et administratives plutôt que par une réelle volonté de répondre aux défis locaux. Cette décision de l'État français se distingue de celle de pays voisins comme l'Espagne ou le Portugal, qui ont su intégrer leurs territoires ultramarins dans l'espace Schengen, reconnaissant leur rôle stratégique et les défis spécifiques auxquels ils sont confrontés. Une telle méfiance irrationnelle de la part de la France à l'égard des RUP n'est pas seulement injustifiée, elle fait peser une responsabilité disproportionnée sur ces territoires, sans tenir compte de leurs capacités réelles à faire face à cette situation.

2. Entre singularisation et dysfonctionnements des frontières

La sécurisation des frontières de certaines RUP présente des dysfonctionnements manifestes. L'absence de moyens suffisants dédiés à la gestion des frontières extérieures de l'UE, dans ces RUP, est vécue comme étant un facteur de fragilisation des frontières.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport de 2011, a mis en lumière la carence des moyens mobilisés par l'État dans la gestion des frontières et la lutte contre l'immigration clandestine dans les outre-mer. La Cour a jugé « *peu satisfaisants* »¹ les résultats de la politique de l'État dans ces domaines.

Compte tenu de l'exclusion des RUP françaises de l'espace Schengen, cette réalité est occultée des chiffres européens des reconduites à la frontière. Pourtant, ces territoires ont

¹ COINTAT Christian et FRIMAT Bernard, Rapport d'information à la suite d'une mission d'information effectuée en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011, n° 410, Sénat, 6 avril 2011, p. 15.

officiellement un statut européen de RUP (art. 349 et 355 TFUE). Cette exclusion ainsi que ces motivations interrogent.

Le maintien des RUP françaises en dehors de l'espace Schengen relève d'un véritable déni de réalité. En excluant ces territoires du dispositif Schengen, la France évite de relater leurs fragilités sécuritaires et migratoires dans les rapports européens, donnant ainsi l'illusion d'un système Schengen parfaitement maîtrisé. Cependant, cette exclusion est de moins en moins soutenable, tant sur le plan moral que politique. Une démagogie est savamment instillée dans la sphère politique ultramarine, où certains tentent de faire croire que cette exclusion est dans l'intérêt des RUP françaises.

Or, les RUP, tout comme leurs homologues espagnols et portugais, ont un statut juridique similaire au sein de l'Union européenne, ce qui justifie pleinement leur intégration dans le cadre Schengen. Ignorer cette réalité n'est plus tenable, et cette politique apparaît comme profondément insultante à l'égard des peuples d'outre-mer, niant leur rôle stratégique et leurs réalités vécues. Les territoires ultramarins font face à des défis sécuritaires et migratoires majeurs, et la France se doit de leur accorder les moyens nécessaires pour y faire face. Les rapports de la Cour des comptes sont clairs sur les carences de l'État dans ce domaine, dénonçant une gestion insuffisante des ressources affectées à la sécurité et à la lutte contre l'immigration illégale. Les réalités rattrapent désormais la France, et il est impératif qu'elle prenne enfin ses responsabilités en révisant cette exclusion et en assurant aux RUP les ressources nécessaires pour contribuer pleinement à la sécurité de l'Union européenne.

Les causes de l'immigration sont multiples : la guerre, la persécution, la défaillance des États concernés ainsi que les nombreuses carences des services publics de base (santé, éducation, emploi, etc.). Ces phénomènes pourraient malheureusement s'aggraver dans les prochaines années. Le renforcement de la gestion des flux migratoires des RUP françaises par l'UE est possible. Il est même souhaitable au regard des défaillances constatées par la Cour. En outre, les interventions de l'agence Frontex sont courantes dans les autres RUP espagnoles et portugaises.

Le ministère de l'Intérieur a indiqué que la frontière extérieure de l'espace Schengen se situe entre l'Europe continentale et les RUP françaises. Les RUP sont assignées à un rôle *d'avant-postes* ayant pour objet de stopper toute introduction de menace sécuritaire au sein de

l'espace européen de l'UE. Or, l'agence Frontex n'intervient pas dans ces régions pour aider les autorités nationales, à Mayotte et en Guyane, à assurer la sécurité des frontières. Pourtant, à la demande de certains pays d'Europe, non membres de l'espace Schengen, l'agence Frontex peut intervenir pour renforcer les capacités nationales de ces États et prévenir toute déstabilisation des frontières pouvant avoir des impacts directs ou indirects sur l'espace Schengen.

Les RUP françaises apparaissent comme particulièrement démunies en termes de capacités d'intervention. Le renforcement des capacités nationales dans ces territoires est indispensable pour assurer la sécurité des populations. Les chiffres des reconduites à la frontière à Mayotte, environ 30 000 par an, sont ainsi artificiellement soustraits des chiffres européens. S'agissant de la Guyane *« selon le directeur départemental de la police aux frontières, le chiffre de 9 000 reconduites à la frontière a été atteint en 2010, à comparer aux 4 000 réalisées en 2002 »*. Ces chiffres sont en constante augmentation. Cependant, aucune estimation officielle n'est publiée sur les entrées, certainement, en raison de leur clandestinité ou de la sensibilité du sujet auprès des opinions publiques.

« La protection du territoire implique tout d'abord que soient assurés le contrôle et la surveillance des espaces nationaux et de leurs approches (hexagone et outre-mer), pour empêcher les intrusions indésirables, les flux illicites et les actes hostiles. La mission qui incombe à l'État fonde la posture permanente de sûreté, à savoir l'ensemble des dispositions prises dans les milieux terrestre, maritime, aérien, spatial et dans le cyberspace pour mettre le pays, en toutes circonstances, à l'abri d'une agression même limitée contre son territoire où ses intérêts »¹. Ces objectifs portés par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale sont loin d'être atteints dans les RUP en raison de l'inadéquation des moyens déployés avec les ambitions affichées.

¹ Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 109.

Section 2. Les RUP : lunettes grossissantes des menaces hybrides pesant sur la sécurité intérieure de l'UE

Les RUP sont aujourd'hui les lunettes grossissantes des menaces hybrides pesant sur la sécurité intérieure de l'UE. Ces territoires vivent des phénomènes sécuritaires et migratoires concentrés et accélérés, bien plus visibles et dramatiques que sur le continent. Loin de rester confinés à leurs frontières, ces phénomènes ne peuvent pas être éternellement maîtrisés par des tours de passe-passe juridiques ou des arrangements moraux. À terme, ils finiront par atteindre progressivement l'espace Schengen, mettant ainsi en péril la sécurité de l'ensemble de l'Union européenne. Nier cette réalité ne sert ni les intérêts de la France ni ceux de l'Union. Bien au contraire, cette approche aveugle fragilise la capacité de l'Union à répondre de manière cohérente et efficace aux défis de sécurité qui se posent aujourd'hui. L'intérêt véritable de l'Union réside dans une allocation de moyens conséquents pour permettre aux RUP de lutter efficacement contre ces menaces, en soutenant leur rôle de première ligne et en les intégrant pleinement dans la stratégie de défense et de sécurité européenne.

L'intensification des flux migratoires dans les RUP, notamment à Mayotte et en Guyane, pose des questions essentielles de sécurité intérieure à toute l'UE. La notion de sécurité intérieure de l'UE est consacrée par une Décision du Conseil qui évoque « *l'ordre et la sécurité publics de l'Union* »¹. Croire que les défis sécuritaires des RUP continueront à être circonscrits aux seules RUP, en créant des barrières juridiques telles que l'exclusion des RUP françaises de l'espace Schengen, est tout à fait illusoire. La mondialisation entraîne la circulation massive des flux migratoires, des armes et des risques sécuritaires de toute nature. Cette réalité ne peut plus être ignorée dans les relations entre l'UE et les RUP. Elle doit, au contraire, être prise en compte et analysée, sans idéologie. L'arsenalisation des mineurs constitue un défi nouveau auquel les États membres doivent s'attaquer de toute urgence. Elle constitue une source de déstabilisation et de dégradation continue de la sécurité intérieure de l'UE. Maurice CUSSON définit le concept de sécurité intérieure comme étant l'ensemble des moyens ayant pour but d'assurer la protection des personnes et des biens contre les menaces de la société². S'agissant

¹ Décision (PESC) 2022/2478 du Conseil du 16 décembre 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

² CUSSON Maurice, « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », *Revue internationale de la criminologie et de la police technique et scientifique*, n°4, 2000, p. 388.

de l'UE, les moyens en question relèvent essentiellement de la compétence de ses États membres.

Si l'UE est touchée, pour le moment, de façon mesurée par de nombreux phénomènes qui déstabilisent déjà les RUP, la crise européenne des migrants de 2015 est là pour rappeler à quel point l'UE peut, elle aussi, être frappée, déstabilisée par les crises qui traversent le monde et les RUP en particulier. Les frontières extérieures de l'UE ne sont pas imperméables. C'est ainsi que la crise déstabilisatrice de 2015 a donné naissance au *Pacte sur la migration et l'asile* né dans la douleur de la désunion, de l'impréparation et de l'absence d'anticipation.

C'est la raison pour laquelle, il convient d'analyser l'utilisation des flux migratoires comme menaces hybrides et géopolitiques (A) et la nécessité d'un changement de doctrine face à l'arsenalisation des mineurs (B).

A. L'utilisation des flux migratoires comme menaces hybrides et géopolitiques

1. La non-prise en compte des signes avant-coureurs de l'arsenalisation des migrants

L'utilisation des flux migratoires comme arme hybride et menace géopolitique est une réalité préoccupante. Ce phénomène ne doit pas laisser les RUP isolées face à des défis de taille. L'Europe se doit de sortir de sa naïveté et d'appréhender la diversification des motivations migratoires. Il est impératif de reconnaître que des guerres hybrides impliquant des migrants sont en cours. Les flux migratoires s'intensifient et les réseaux clandestins, ainsi que l'arsenalisation des migrants par des puissances étrangères hostiles aux intérêts des RUP et de l'Union, ne peuvent plus être ignorés. Combattre le discours défaitiste sur l'absence de solution est essentiel pour élaborer des réponses efficaces. L'Union doit agir en assignant des moyens conséquents pour protéger ses territoires et garantir une réponse coordonnée à cette menace complexe.

Selon l'OTAN : « *On entend par menaces hybrides des activités menées ouvertement ou non à l'aide de moyens militaires et de moyens non militaires : désinformation, cyberattaques, pression économique, déploiement de groupes armés irréguliers ou emploi de forces régulières* »¹. L'utilisation des flux migratoires comme activités hybrides et géopolitiques est à présent admise par l'OTAN et par l'UE. Selon l'UE : « *Les menaces hybrides visent à exploiter les vulnérabilités d'un pays et ont souvent pour but de saper les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales* »². C'est bien l'effet massif des flux qui permet de déstabiliser un pays et d'exploiter ses propres vulnérabilités pour l'affaiblir. La générosité du modèle social européen et la législation sur laquelle il est adossé renferment de nombreuses failles qui sont aujourd'hui exploitées par ceux qui souhaitent la déstabilisation de l'UE. Au sein de l'INTCEN, une « cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides » a été mise en place pour centraliser les informations et analyser les menaces hybrides.

Bien avant les crises migratoires au sud de l'UE, notamment dans les îles italiennes, et à l'Est de l'UE, notamment à la frontière entre la Pologne et le Bélarus, l'utilisation de populations à des fins d'armes hybrides et géopolitiques était déjà une réalité à Mayotte et en Guyane depuis les années 1990. En dehors de l'espace Schengen, peu de mesures ont été déployées pour enrayer ce phénomène déstabilisateur. La politique de reconduite des migrants à la frontière, telle que pratiquée en outre-mer, a été largement documentée et jugée inefficace par la Cour des comptes. Aujourd'hui, l'UE est à son tour impactée par le phénomène de façon brutale, même si des signes avant-coureurs pouvaient annoncer l'avènement d'un tel phénomène. « *Les migrants servent de chair à canon pour faire pression sur un État* »³. C'est une des réalités des nouvelles guerres hybrides. Le renforcement de certains régimes autoritaires, en quête de reconnaissance et d'affirmation, pouvait attirer l'attention de l'UE qui est aujourd'hui la cible des attaques hybrides. Jean-Sylvestre MONGRENIER évoquait, en 2020, une « *arsenalisation des flux migratoires* »⁴. L'UE prenait alors conscience du fait que les populations pouvaient être utilisées comme des armes par destination, une situation pourtant dénoncée depuis des décennies à Mayotte et en Guyane. C'est en ce sens que l'on peut affirmer que les RUP sont des lunettes grossissantes des enjeux de sécurité intérieure de l'UE.

¹ OTAN, Lutte contre les menaces hybrides, 07 mars 2024.

² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, Une réponse de l'Union européenne, JOIN (2016) 18 final, Bruxelles, le 6.4.2016.

³ AMSILI Sophie, Les migrants servent de chair à canon pour déstabiliser l'Union européenne, Les Échos, 9 novembre 2021.

⁴ MONGRENIER Jean-Sylvestre. *Géopolitique de l'Europe*. PUF, 2020, 128 p.

Dans l'océan Indien, au cours de l'année 1997, éclate une crise séparatiste au sein de la République fédérale islamique des Comores. Les îles d'Anjouan et de Mohéli manifestent alors leur volonté d'accéder à la pleine souveraineté. De tels événements enclenchent une dynamique d'émigration massive vers Mayotte qui est alors déstabilisée au point que la moitié de sa population est aujourd'hui étrangère, majoritairement comorienne et en situation irrégulière. Les échecs de milliers de parcours d'intégration causent aujourd'hui des tensions sociales qui sont à l'origine de violences graves et répétées dans le territoire où l'échelle¹ de BUI TRONG, permettant de mesurer l'intensité des violences urbaines, atteint régulièrement des records.

Dès 2015, faisant suite à la crise migratoire, l'UE avait procédé à la conclusion d'un accord onéreux avec la Turquie pour que cette dernière conserve des migrants, notamment des Syriens, sur son sol pour éviter des tensions aux frontières Schengen. La Turquie ne se prive pas de brandir la menace de l'ouverture de ses frontières en cas de tensions avec l'UE. Jusqu'à quatre millions de réfugiés résideraient sur le sol turc. Le déferlement d'une telle population aux frontières européennes constituerait très certainement une opération de déstabilisation massive. Plus récemment, en juillet 2023, l'UE a signé un autre protocole de gestion des migrants avec la Tunisie pour une enveloppe de 105 millions d'euros. Il oblige le pays à durcir sa politique migratoire et à renforcer la répression dans ce domaine. Cependant, les Européens avancent en ordre dispersé en Afrique dans la lutte contre l'immigration irrégulière. S'il existe une stratégie européenne, beaucoup de pays ne se privent pas de mener une coopération nationale répondant à leurs propres impératifs.

En 2021, la Lituanie a connu une arrivée massive de migrants biélorusses après la réélection du président Alexandre LOUKACHENKO en 2020. L'ampleur du phénomène a causé une onde de choc dans toute l'Europe. L'agence Frontex a estimé qu'en juillet 2021, la Lituanie a enregistré autant de migrants que pendant les six mois qui précédaient un tel afflux. Plus tard, en septembre 2021, ce fut au tour de la Pologne d'être submergée soudainement par des arrivées massives de migrants. Le phénomène s'est accompagné d'une vague de violence d'une rare ampleur. Ce procédé permet aux pays à l'origine de la manœuvre d'atteindre leurs objectifs de déstabilisation sans déployer ni armée régulière, ni déclarer une guerre ouverte au pays impacté. Ainsi, ce qui est convenu d'appeler une « guerre hybride » change les règles de la guerre en

¹ Créée dans les années 1990 par Lucienne BUI TRONG (1942-2028) qui était spécialiste des violences urbaines.

invisibilisant l'agresseur et en noyant l'agressé dans un déferlement de populations étrangères qui paralysent son fonctionnement. La seule différence entre ces situations et Mayotte réside dans le fait que Mayotte reçoit la population d'une puissance étrangère qui la revendique territorialement depuis les années 1970.

Le dernier recensement de l'INSEE faisait état de 48% de personnes d'origines étrangères à Mayotte, dont 95% sont Comoriens¹. « *Les scénarios d'évolution de la population envisagés par l'INSEE pour 2050 laissent présager, dans tous les cas, une pression considérable sur les différents services publics déjà saturés (santé, école notamment) comme sur l'habitat et l'environnement. Dans l'hypothèse d'un maintien des flux migratoires au niveau actuel, la situation deviendrait explosive* »². Cependant, les chiffres de l'INSEE sont régulièrement contestés par les élus locaux estimant que la population étrangère serait beaucoup plus importante. Dans une interview d'avril 2024 sur le lancement de l'opération baptisée « Mayotte place nette », les éléments communiqués par la ministre des outre-mer semblent indiquer que la population serait en réalité de 595 000 au lieu des 310 000 habitants reconnus par l'INSEE. L'utilisation des flux migratoires comme menaces hybrides et géopolitiques est ici parfaitement illustrée dans une RUP française. Si un territoire revendiqué ou convoité ne peut être pris par les armes, il peut l'être par l'arsenalisation d'une population dans le but d'opérer une submersion démographique temporaire ou permanente que d'aucuns pourraient qualifier de « grand remplacement »³. L'objectif est de faire grossir les rangs d'une population étrangère favorable aux thèses de la puissance revendicatrice. En février 2023, le président tunisien Kaïs SAÏED, dénonçant l'afflux de Subsahariens, parlait de populations venues « changer la démographie »⁴ de la Tunisie. Ole WAEVER avance l'idée selon laquelle si une société prend conscience des menaces qui pèsent sur son identité, cela signifie qu'elle a conscience de ce qui rassemble et unit ses individus⁵. L'instinct de survie d'une société est donc naturel. La peur de la submersion par une autre population est donc le corolaire de cette quête de l'unité et de la survie collective. Les moyens dérisoires déployés pour lutter contre l'arsenalisation des

¹ Recensement générale de la population en 2017.

² IGJ/IGAS/IGA/IGAE/IGESR/IGF, Mission inter-inspections, Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte, Rapport définitif, Janvier 2022, p. 3.

³ Maurice BARRES (1862-1923), figure de proue du nationalisme français, qui a théorisé le concept du « grand remplacement », en 1900, même s'il n'est pas l'inventeur de l'expression qui est aujourd'hui reprise par l'extrême droite.

⁴ GALTIER Mathieu, NISHIMURA Karyn, Immigration : où en est la question migratoire en Tunisie, face aux migrants subsahariens, et au Japon, pays historiquement fermé ? Franceinfo, 14/05/2024.

⁵ WÆVER Ole, « Insécurité, identité, une dialectique sans fin », in Le Gloanec, A.-M. (dir.), *Entre nation et integration*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 105.

migrants interrogent les RUP, notamment à Mayotte. « *Il faut aussi relever l'absence de coopération pénale tant sur le plan de l'extradition que des demandes d'entraide aux fins d'enquête notamment dans la lutte contre les filières d'immigration. Ainsi, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée à Moroni le 13 février 2014 n'est toujours pas ratifiée par les Comores* »¹. Cette difficulté est de nature à renforcer la méfiance entre la France et les Comores. Elle renforce l'idée que les populations sont manifestement arsenalisées et que les activités de déstabilisation relèvent bien des activités hybrides. La déstabilisation de Mayotte produit progressivement des effets sur la sécurité de l'UE en ce sens que les menaces sécuritaires engendrées par l'arsenalisation des populations étrangères présentes à Mayotte s'étendent progressivement vers l'espace Schengen. Cependant, toutes les populations migrantes ne peuvent être considérées comme arsenalisées. Beaucoup fuient la misère et les persécutions et partent à la recherche d'un pays plus sûr. C'est Montesquieu, conceptualisant la sûreté comme protection juridique contre l'arbitraire de l'État, qui disait que « *La liberté politique consiste dans la sûreté* »². L'UE est aussi victime du succès de son modèle politique, économique, social et démocratique. Il s'agit donc aujourd'hui de gérer les conséquences sécuritaires d'un tel succès, dans des conditions budgétaires dégradées qui favorisent la montée des tensions sociales.

Au-delà de la question politique et géopolitique, les soubassements économiques de cette arsenalisation ne peuvent être exclus. En effet, les populations arsenalisées sont souvent de modestes conditions. Ainsi, le pays agresseur trouve dans une telle opération une soupape de sécurité lui permettant d'exporter ses propres difficultés sociales vers un autre pays. C'est l'effet de submersion qui cause la déstabilisation du pays et la saturation de ses services publics. Les risques pesant sur l'ordre public sont considérables, notamment après des années de déflation capacitaires dans les forces de sécurité intérieure ainsi que dans les armées.

Les motivations financières de la Turquie ne sont pas très éloignées de celle de l'Union des Comores qui a conclu, avec la France, un accord de 150 millions d'euros incluant des engagements de lutte contre l'émigration clandestine vers la région européenne de Mayotte. L'Union des Comores ne tient pas ses engagements puisqu'elle revendique officiellement Mayotte. Plusieurs responsables politiques comoriens ont publiquement appelé à l'invasion de

¹ IGF/IGAS/IGA/IGAE/IGESR/IGF, op. cit., p. 101.

² MONTESQUIEU. *Œuvres complètes. Tome 2*. Gallimard, La Pléiade, 1951, p. 431.

Mayotte, sans que cela entraîne des sanctions particulières de la part de la France ou de l'UE. Les manœuvres de l'Union des Comores, qualifiée de nain diplomatique, ne sont pas suffisamment prises au sérieux alors que cet État pourrait être soutenu, dans ces activités hybrides, par d'autres puissances étrangères soucieuses de déstabiliser la France et l'UE. Les frontières de Mayotte sont toujours aussi poreuses. Face à l'ampleur du phénomène, aucun patrouilleur n'est affecté en permanence à la surveillance des frontières de Mayotte alors que d'autres territoires, relativement épargnés par l'immigration clandestine massive, sont eux dotés de telles capacités militaires. L'agence Frontex n'intervient pas non plus à Mayotte sur demande expresse de la France. Les risques sécuritaires qui naissent et prospèrent à Mayotte migreront progressivement vers l'espace Schengen si des mesures de sécurité drastiques ne sont pas prises rapidement par la France et par l'UE. Aucune barrière juridique artificielle n'empêchera cela. Seuls des actions diplomatiques puissantes et un plan de renforcement de la sécurité intérieure, de la sécurisation des frontières et de la justice pénale permettront de réduire de tels risques.

Ainsi, l'arsenalisation des populations permet d'atteindre des objectifs à peu de frais en causant des dégâts particulièrement visibles sur la société, l'économie et le cadre de vie. Il est alors difficile de mettre directement et juridiquement en cause les autorités du pays agresseur face à l'hybridité de la menace et en l'absence de déploiement d'une armée conventionnelle. Le pays agressé a souvent du mal à s'adapter rapidement à ce type de phénomène qui sature ses capacités d'accueil et d'insertion économique et sociale. L'UE est en train de faire l'expérience de cette menace. Ses capacités d'accueil sont souvent mises à rude épreuve ces dernières années et les perspectives laissent entrevoir une aggravation du phénomène dans les années à venir.

Les tensions migratoires aux frontières extérieures de l'UE génèrent des problèmes majeurs de sécurité qui mettent en porte-à-faux les pays submergés et les autres pays peu favorables à l'accueil massif de migrants. *« Les Biélorusses et les Russes ont compris que les migrations étaient l'un des talons d'Achille de l'UE. Non seulement l'Union n'a tiré aucune leçon de la crise migratoire de 2015, mais elle s'est politiquement affaiblie, car le Brexit est passé par là et que les relations entre les États membres se sont tendues. On sait désormais que ces questions d'immigration sont génératrices de crises politiques qui exacerbent les nationalismes et les extrémismes. C'est précisément ce que Vladimir Poutine cherche à exploiter pour faire émerger*

*des régimes nationalistes, qu'il considère comme des régimes alliés »*¹. Le plus grave c'est que cette stratégie poutinienne fonctionne. À chaque crise migratoire, les Européens s'entre-déchirent et les nationalismes prospèrent à l'intérieur et aux portes de l'UE.

Les traditions d'accueil sont différentes d'un État à l'autre. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés contient de nombreuses réserves interprétatives. L'Espagne a formulé les réserves suivantes « *a) L'expression "le traitement le plus favorable" sera interprétée dans tous les articles où elle est utilisée comme ne comprenant pas les droits qui, de par la loi ou de par les traités, sont accordés aux ressortissants portugais, andorrans, philippins ou de pays latino- américains, ou aux ressortissants des pays avec lesquels auront été conclus des accords internationaux de caractère régional.*

b) Le Gouvernement espagnol n'accorde pas à l'article 8 une valeur obligatoire, mais le considère comme une recommandation.

c) Le Gouvernement espagnol réserve sa position quant à l'application du paragraphe 1 de l'article 12. Le paragraphe 2 de l'article 12 sera interprété comme référant exclusivement aux droits acquis par un réfugié avant la date où il a obtenu, dans quelque pays que ce soit, le statut de réfugié.

d) L'article 26 de la Convention sera interprété comme ne faisant pas obstacle à l'adoption de mesures spéciales quant au lieu de résidence de certains réfugiés, conformément à la législation espagnole ».

La France a conditionné sa signature à l'adoption des réserves suivantes : « *En procédant au dépôt de son instrument de ratification, le Gouvernement de la République française, se prévalant des dispositions de l'article 42 de la Convention, fait la déclaration suivante :*

a) Il considère que le paragraphe 2 de l'article 29 ne fait pas obstacle à l'application sur le territoire français des dispositions de la Loi du 7 mai 1934 autorisant la perception du droit Nansen au profit des œuvres d'assistance, d'établissement et de secours aux réfugiés ;

b) L'article 17 ne saurait faire obstacle à l'application des lois et règlements qui fixent la proportion de salariés étrangers que les employeurs sont autorisés à occuper en France et aux obligations imposées à ceux-ci lors de l'engagement de la main-d'œuvre étrangère ».

¹ AMSILI Sophie, op. cit.

Quant au Portugal, il a intégré les réserves suivantes : « *Dans tous les cas où, aux termes de la Convention, les réfugiés se voient accorder le statut de la personne la plus favorisée octroyé aux ressortissants d'un pays étranger, cette clause ne sera pas interprétée comme désignant le statut accordé par le Portugal aux ressortissants du Brésil* ».

Toutes ces réserves, sans préjudice, de la tradition d'accueil et des valeurs humanistes de l'UE, témoignent de la sensibilité du sujet des migrations et de l'asile au sein des États membres. En outre, les problèmes économiques rendent moins acceptable l'accueil massif et régulier de migrants au sein de nombreux États. C'est de ce terreau fertile que se nourrit la théorie du « grand remplacement ». Seule une politique européenne ambitieuse, partagée et assumée politiquement permettra de faire retomber la pression sociale et enrayer la montée des extrémismes. Une telle politique ne saurait ignorer la nécessité d'un renforcement de la sécurisation des frontières et une lutte acharnée contre les réseaux de passeurs. La seule stigmatisation des extrêmes ne contribue qu'à les faire monter dans les sondages, à les faire accéder au pouvoir ou à tout le moins à les rapprocher progressivement de celui-ci.

L'UE doit aussi regarder ses projections démographiques avec lucidité et prendre toutes les décisions qui s'imposent. « *Il est prévu que le Japon et pratiquement tous les pays d'Europe connaîtront une diminution de leurs populations au cours des 50 prochaines années* »¹. Si ces projections démographiques indiquent que l'UE aura besoin d'accepter un nombre important de personnes immigrées pour compenser le vieillissement de sa population, l'arrivée massive et incontrôlée de population constitue un élément de déstabilisation des États et des sociétés qui sont mises au défi de l'intégration des populations immigrées. Le Japon qui, pendant longtemps, a été un pays fermé à l'idée d'accueillir des migrants se résout, pour raisons économiques, à accueillir timidement des étrangers. Actuellement, environ « *3,5 millions d'étrangers vivent au Japon, dont plus de 2 millions travaillent* »². Si ces pays peuvent matériellement accueillir des migrants, il en va autrement pour les RUP dont les infrastructures dédiées à l'accueil font cruellement défaut. Sans organisation à l'échelle de l'UE, le sentiment de submersion et d'inefficacité des États face à l'immigration irrégulière gagnera l'opinion publique et nourrira les extrémismes.

¹ Nations Unies, Les migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations ? Résumé analytique, New York, 6 p.

² GALTIER Mathieu, NISHIMURA Karyn, op. cit.

L'instrumentalisation de l'immigration à des fins de déstabilisation à Mayotte et en Guyane constitue un défi pour la France et pour l'UE. « *L'intégration des réfugiés est généralement plus délicate que celle d'autres immigrés vivant sur le territoire, ce qui tient à diverses raisons liées tant à leur profil sociodémographique ainsi qu'aux conditions et causes dans leur immigration* »¹. C'est aussi le cas à Mayotte où, en 2023, des migrants d'origine africaine ont transformé en camp le seul stade départemental de football dans le chef-lieu, faute d'infrastructures d'accueil. En avril 2024, l'évacuation du stade, sans solution pérenne de relogement pour tous a entraîné l'occupation, par les migrants, des rues adjacentes au stade, entraînant des problèmes de sécurité, de salubrité et de santé dans un contexte d'importation et de propagation de nombreuses maladies moyenâgeuses comme le choléra. L'évacuation vers l'hexagone d'une partie significative des migrants démontre que l'insécurité des frontières maritimes de Mayotte a une incidence sur la sécurité de l'UE. Cette situation appelle une réflexion approfondie. À défaut, Mayotte va connaître les mêmes difficultés migratoires que Lampedusa, sans l'assistance de l'agence Frontex. La sécurité sanitaire de l'UE est aussi menacée par ces évacuations vers l'hexagone. En tout état de cause, Mayotte ne peut plus, à elle seule, supporter le poids des migrants qui arrivent sans discontinuité sur son territoire.

L'arrivée massive et inattendue de migrants africains mérite une attention particulière. « *En 2016, l'OTAN a déclaré publiquement que ses pays membres pourraient décider d'invoquer l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord si un ou plusieurs d'entre eux étaient la cible d'activités hybrides* »². Mayotte, région européenne, est concernée par de telles activités. Des soupçons pèsent sur une implication directe ou indirecte de la Russie dans ce dossier. Seules des investigations approfondies pourraient faire la lumière sur ce sujet. Il en va de l'intégrité territoriale de la République française, de sa sécurité et de celle de l'UE.

Pour mettre fin à l'arsenalisation des populations étrangères à des fins de déstabilisation de l'UE « *L'Europe doit faire trois choses : premièrement, faire cesser ce chantage. C'est le rôle de la diplomatie de trouver des moyens de pression sur la Russie et la Biélorussie. Ensuite, trouver une solution humanitaire pour ces gens - qui seraient essentiellement des Irakiens et des Afghans et qui seraient éligibles à l'asile. Enfin, à long terme, le seul moyen de contrer cette arme est une vraie politique d'asile et de migration européenne pour que l'Union ne soit*

¹ ALADJI Moustapha, *Migration, efficacité des structures et déséquilibre de développement en Guyane*, thèse d'Économies et finances, Université de Guyane, 2022, p. 213.

² ONU, op. cit.

pas vulnérable à des crises migratoires montées de toutes pièces. Avec un mécanisme d'accueil et de répartition des réfugiés, elle pourra gérer ces crises »¹. À l'égard de l'Union des Comores et des pays riverains de la Guyane, la France et l'UE pourraient également avoir la même approche. Il s'agirait de permettre un retour à la stabilité des RUP particulièrement impactées par des flux migratoires massifs dont une grande partie relève manifestement d'activités hybrides, s'agissant notamment de Mayotte qui est revendiquée par les Comores.

L'UE, malgré ces faiblesses en matière de gestion des migrations, s'organise pour contrer et gérer au mieux les activités hybrides dans le respect de la dignité des personnes arsenalisées qui sont elles-mêmes victimes des lacunes et manquements de leurs propres pays. C'est tout l'enjeu du pacte européen pour la migration et l'asile adopté en février 2024 par le Parlement européen.

2. Les enjeux sécuritaires du pacte pour la migration et l'asile en matière de gestion des situations de crise et de force majeure

Le pacte pour la migration et l'asile soulève des enjeux sécuritaires majeurs en matière de gestion des crises et des situations de force majeure. L'Union ne saurait fabriquer sa propre impuissance en adoptant des législations qui paralysent l'action des services répressifs et de la justice. L'intensité de l'immigration clandestine doit être fermement maîtrisée. Tout en préservant les valeurs humanistes, il est indispensable de combattre les réseaux criminels qui défient les autorités publiques. Adopter des textes qui, indirectement, facilitent leur tâche est inacceptable. L'Union doit garantir une réponse forte et coordonnée pour protéger l'ensemble de ses territoires.

Les RUP de Mayotte et de la Guyane font face à une situation de crise et de force majeure depuis des décennies. Ces crises sourdes ne sont pas gérées par le centre européen de coordination des interventions d'urgence alors qu'elles mériteraient amplement de l'être. La banalisation de cette situation a conduit à la mise en place d'une politique de lutte contre l'immigration irrégulière principalement basée sur les chiffres et non sur les causes profondes

¹ AMSILI Sophie, op. cit.

de l'immigration. Cette politique, maintes fois examinée par la Cour des comptes, est jugée inefficace et coûteuse. La redéfinition d'une nouvelle stratégie est souhaitée. Olivier RENAUDIE, tout en actant les principes immuables du droit de la sécurité intérieure, reconnaît que la législation doit souffrir quelques évolutions aux fins de prendre en considération le « *sentiment d'insécurité ressenti par une partie de la population* »¹. À Mayotte, la pression migratoire est telle que le gouvernement envisage de supprimer le droit du sol, par modification de la Constitution, pour freiner le phénomène et tenter de faire baisser un taux de natalité qui atteint des records : jusqu'à 12 000 naissances par an, dont l'immense majorité est du fait de mères d'origine étrangère, notamment comorienne.

Si Mayotte est victime d'une guerre hybride entrant dans le cadre du différend territorial entre la France et l'Union des Comores, l'UE subit, quant à elle, les effets guerriers d'une pression diplomatique de la part d'un certain nombre de régimes autoritaires qui ne partagent pas ses valeurs et son projet politique. Depuis quelques années, on observe l'instrumentalisation des migrants par des États comme la Biélorussie, la Turquie, la Libye ou encore le Maroc qui poussent des migrants, y compris une partie de leurs propres nationaux, vers les frontières extérieures de l'UE. La pression exercée sur les États membres est telle qu'elle engendre tensions et crises récurrentes au sein de l'UE qui adopte, de plus en plus, un langage martial face à ce phénomène. Si aucun État ne doute de l'impérieuse nécessité de protéger ces populations, aucun n'est dupe sur le fait que ces agissements relèvent d'activités hybrides visant à déstabiliser tout ou partie de l'UE.

Étant entendu que ces manœuvres sont manifestement martiales, le rôle des forces armées dans la gestion des migrations comme enjeu militaire se développe eu égard à l'arsenalisation des migrants et à l'ampleur du phénomène aux frontières extérieures de l'UE. Le cadre de la défense européenne demeure l'OTAN. Dès lors, des échanges nourris, entre l'UE et l'OTAN, ont été menés sur l'arsenalisation des migrants. Le Conseil des affaires étrangères a appelé, à maintes reprises, à « *améliorer la coopération UE-OTAN en matière de lutte contre les menaces hybrides* »². Le caractère transfrontalier et protéiforme de la menace oblige à cultiver l'esprit de coopération. « *L'OTAN a mis en place un dispositif permettant des liens directs avec Frontex sur les plans opérationnel et tactique. Des échanges d'officiers de liaison*

¹ RENAUDIE Olivier, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, vol. 515, no. 5, 2022, p. 56.

² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6 avril 2016 JOIN(2016) 18 final, p. 3.

peuvent ainsi avoir lieu et les informations peuvent être partagées, ce qui permet à Frontex d'agir plus efficacement encore. En avril 2016, le vaisseau amiral a accueilli pour la première fois un officier de liaison Frontex à son bord, et, depuis février 2016, le secrétaire général de l'OTAN s'entretient de la crise des réfugiés et des migrants avec plusieurs responsables de l'UE »¹. L'intervention de l'OTAN marque un tournant décisif dans la militarisation du contrôle maritime des migrations irrégulières. Les crises migratoires aiguës, en cours depuis 2015, poussent l'UE à muscler davantage sa réponse sécuritaire face à des manœuvres qui sont manifestement hostiles, car orchestrées par des puissances étrangères soucieuses de déstabiliser l'UE et ses États membres.

Si les valeurs de l'UE sont mises à rude épreuve par ces mouvements de populations, sa sécurité et sa stabilité sont également en jeu. « *Ce processus de militarisation des frontières maritimes doit se faire strictement dans le cadre de l'Union européenne, consolidant ainsi le processus de « frontexisation » de la gestion des flux migratoires par le recours, si besoin, aux forces armées pour stopper les embarcations de migrants* »². Dans les îles grecques, italiennes, espagnoles, portugaises et françaises, la pression migratoire monte. Si une partie de la pression relève des migrations naturelles de la population mondiale, une partie significative est le fait de manœuvres manifestement hostiles qu'il convient de contrôler pour assurer un meilleur accueil aux migrants qui ont vocation à être accueillis dignement au sein de l'UE.

Les RUP subissent une crise migratoire depuis des décennies. Leurs capacités d'accueil sont dépassées depuis des années. Peu d'investissements structurels ont été consentis pour pallier ce problème. Les mesures prises dans le cadre du pacte pour la migration et l'asile et notamment les mesures visant à mieux gérer les situations de crise et de force majeure doivent être étendues à ces territoires particulièrement fragilisés. Cependant, s'agissant des RUP françaises, leur exclusion de l'espace Schengen risque de les placer hors du cadre d'application de cette nouvelle législation européenne. « *La mobilisation totale et militaire de l'ensemble des ressources d'un gouvernement peut, très momentanément, bloquer les flux de passage surtout si le territoire est de dimension restreinte, mais il ne peut le faire que pour un temps court au regard de l'Histoire* »³. Cette théorie a déjà été confrontée à la réalité des RUP touchée par la

¹ OTAN, Soutien dans la gestion de la crise des réfugiés et des migrants en mer Égée, [en ligne] 06 janvier 2023.

² GEISSER Vincent, « Militariser la gestion des flux migratoires : Giorgia Meloni, pestiférée ou bonne élève de la classe européenne ? », *Migrations Société*, 11 décembre 2022, p. 8.

³ BIGO Didier, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], consulté le 01/05/2024.

pression migratoire extrême. Les États membres n'arrivent pas à pérenniser des dispositifs puissants aux frontières maritimes de ces territoires. Cependant, il ne faudrait pas exclure l'absence de volonté politique dans les explications à donner quant à la faiblesse des dispositifs déployés. L'UE a besoin de se « *réarmer démographiquement* » selon les termes du président E. MACRON. Car, la fécondité des Européens est basse. En même temps, les dirigeants ont du mal à faire accepter l'immigration à leurs nationaux. On ne peut donc exclure l'idée que la faiblesse des politiques de lutte contre l'immigration ne soit pas une façon déguisée de mettre l'opinion publique sur le fait accompli. À ce titre, une partie significative des migrants régularisés à Mayotte a été transférée par avion dans l'hexagone compte tenu de l'insuffisance des structures d'accueil du territoire. Il est fort probable que de telles opérations se poursuivront à l'avenir.

Cependant, les populations locales restent demandeuses d'une protection renforcée des frontières maritimes de leurs territoires. Malgré la pression migratoire, elles ne souhaitent guère la fin des contrôles et des frontières. « *Force est de constater que, quinze ans après leur apparition, les prophéties de la déterritorialisation du monde et de l'effacement progressif des frontières ne sont pas entièrement réalisées* »¹. Le concept de frontière fait même son grand retour dans le débat public poussé par la montée en puissance des souverainismes, du retour des États-nations et des régimes autoritaires qui galvanisent les demandes d'adhésion au sein des BRICS. Face à ce phénomène, l'UE apparaît faible, désunie et source d'inquiétude pour le reste du monde.

Le projet de Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile précise ce qu'il convient d'entendre par « situation de crise » : « *une situation exceptionnelle d'arrivées massives de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides dans un État membre par voie terrestre, aérienne ou maritime, y compris de personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, étant d'une telle ampleur et d'une telle nature, compte tenu, entre autres, la population, le PIB et les spécificités géographiques, y compris la taille du territoire de l'État membre concerné qu'il rend non fonctionnel le système d'asile, d'accueil, y compris les services de protection de l'enfance, ou le système de retour de l'État membre bien préparé - y compris en conséquence d'une situation au niveau local ou régional - telle qu'elle peut avoir des*

¹ DUEZ Denis, « La sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne : enjeux et dispositifs », *Sécurité globale*, 2012/1 (N° 19), p. 63-76.

conséquences graves sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun »¹. L'UE a encore des efforts significatifs à consentir pour renforcer ses capacités et celles des États membres pour prévenir les activités hybrides, les affronter et s'en remettre rapidement. Comme le disait H. Kissinger : « le danger est mineur, mais l'incertitude plus grande ». Ainsi, les questions de coopération, de coordination et de mutualisation du renseignement et des moyens de défense mériteraient plus d'attention de la part des décideurs européens eu égard à l'ampleur et à l'hybridité de la menace. Cependant, de nombreuses difficultés organisationnelles persistent. « L'organisation administrative du renseignement est un mille-feuille, consistant dans l'enchevêtrement de structures concurrentes ayant des missions similaires. L'efficacité des services de police et de renseignement est aujourd'hui freinée par une lourdeur administrative, qui pourrait être facilement allégée »². Une réorganisation nationale plus cohérente serait de nature à renforcer l'efficacité et la structuration du renseignement européen.

En outre, le règlement précité précise qu'une situation de crise ou de force majeure est « une situation d'instrumentalisation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite la circulation de ressortissants de pays tiers et d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre où de telles actions sont susceptibles de mettre en péril les fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale. Les États membres peuvent demander l'autorisation d'appliquer les mesures prévues aux chapitres III et IV, notamment en cas d'augmentation significative et inattendue du nombre de demandes de protection internationale aux frontières extérieures ». Les États du sud de l'UE, notamment leurs îles, sont particulièrement concernés par ces dispositions qui viennent, en réalité, consacrer, par la loi, une situation existante. Cependant, le règlement a le mérite de sortir l'UE de l'angélisme dans lequel elle se logeait pour réarmer la sécurité de ses frontières. La prise de conscience de l'arsenalisation des migrants permet, en effet, de s'adapter à cette nouvelle donne géopolitique. Les guerres n'ont plus besoin d'être menées uniquement avec les soldats des armées régulières. Les populations, par leur arsenalisation, sont devenues actrices à part entière des guerres hybrides. L'arrivée massive de migrants permet de déstabiliser un État, sans armées, sans devoir revendiquer la paternité de l'agression ni déclarer une guerre

¹ KISSINGER Henry, Polska powinna bronić własnych interesów (La Pologne devrait protéger ces intérêts), Rzeczpospolita, 14 mai 2004.

² DEPRAU Alexis, *Renseignement public et sécurité nationale*, thèse de droit, Université Paris II- Panthéon-Assas, 29 novembre 2017, p. 685.

conventionnelle. *« Les situations de crise ou de force majeure sont également susceptibles de mettre en péril les fonctions essentielles d'un État membre »*¹. C'est précisément l'objectif des États qui ont intérêt à fragiliser l'UE et à compromettre sa sécurité intérieure. Par la compromission de sa sécurité intérieure, l'UE sera fragilisée à l'extérieur. Elle devra, en effet, concentrer l'essentiel de ses efforts à régler une situation intérieure au moment où elle devrait, au contraire, déployer les moyens de sa politique étrangère et de sécurité communes. Ce piège stratégique qui se referme souvent sur l'UE a commencé à trouver des solutions dans le pacte pour la migration et l'asile, notamment dans le règlement sur les situations de crise et de force majeure. Il faudra très certainement aller plus loin face à l'hybridation continue de la menace. *« Dans une situation d'instrumentalisation et afin d'éviter qu'un pays tiers ou un acteur non étatique hostile ne cible des nationalités spécifiques ou des catégories spécifiques de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, il devrait être possible de déroger à la procédure d'asile prévue dans le présent règlement »*². Ces dispositions actent la prise en compte juridique du phénomène d'arsenalisation des populations étrangères par la fin de l'accès quasi systématique à la procédure de l'asile. Elles permettent aux États situés en première ligne de retrouver une certaine marge de manœuvre et donnent aux autres États de nouvelles obligations en matière de solidarité. En remplaçant le règlement Dublin, souvent décrié, le nouveau texte adapte la réponse européenne face à une menace réelle de déstabilisation. L'angélisme légendaire de l'UE se mue progressivement en doctrine d'intervention plus musclée face à l'intensification des activités hybrides sur le sol européen. Cependant, la législation européenne reste relativement protectrice pour les migrants et les demandeurs d'asile y compris en cas de franchissement irrégulier des frontières extérieures de l'UE. C'est à la fois la force et le tendon d'Achille du dispositif européen.

La réponse de l'UE, intégrée dans un paquet législatif, comprend le règlement visant à faire face aux situations de crise, le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, le règlement sur le filtrage, le règlement sur la procédure d'asile et le règlement Eurodac. Ces textes présentés par la Commission le 23 septembre 2020 permettent de disposer de nouveaux outils juridiques pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale des États membres en situation de crise ou de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile. Les possibilités de dérogations inscrites dans le règlement visant à faire face aux situations de crise et de force majeure ne compromettent en rien les garanties de respect des

¹ Règlement (UE) relatif aux situations de crise et aux cas de force majeure.

² Règlement (UE), op. cit.

droits fondamentaux des migrants. Elles les préservent, tout en renforçant la sécurité des États membres et de l'UE victimes de l'arsenalisation des migrants. L'art. 25, relatif à l'état de nécessité, du *Projet d'articles sur la responsabilité de l'état pour fait internationalement illicite* adopté en 2001¹ permet à l'État d'invoquer des situations exceptionnelles pouvant aboutir à la mise en œuvre de mesures d'exception. Il dispose que :

« 1. L'État ne peut invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à l'une de ses obligations internationales que si ce fait :

a) Constitue pour l'État le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent ; et

b) Ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble.

2. En tout cas, l'état de nécessité ne peut être invoqué par l'État comme cause d'exclusion de l'illicéité :

a) Si l'obligation internationale en question exclut la possibilité d'invoquer l'état de nécessité ; ou

b) Si l'État a contribué à la survenance de cette situation ».

L'arsenalisation des migrants, par milliers, peut être constitutive d'une situation exceptionnelle pouvant mettre en péril la sûreté de l'État. Le motif d'état de nécessité permettrait alors à l'État de se protéger contre des périls imminents présentant une menace grave pour la sécurité nationale. Cependant, l'état de nécessité n'est en rien l'équivalent d'une situation d'urgence ou de crise. Car, en clair, l'état de nécessité consiste à autoriser une action manifestement illégale aux fins d'empêcher la réalisation d'un dommage plus grave encore. Eu égard à l'amplification des flux migratoires et au phénomène d'arsenalisation massive des migrants, les États pourraient avoir recours au refoulement ou au refus de franchissement de leurs frontières. S'agissant de la responsabilité des États, dans l'affaire C-143/22 du 21 septembre 2023, Association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) contre ministère de l'Intérieur, du 21 septembre 2023, la CJUE dit que : « *Le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif*

¹ Texte adopté par la Commission à sa cinquante-troisième session, en 2001, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre du rapport de la Commission sur les travaux de ladite session. Ce rapport, qui contient en outre des commentaires sur les projets d'articles, est reproduit dans Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10).

au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), et la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doivent être interprétés en ce sens que :

lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, en vertu d'une application mutatis mutandis de l'article 14 de ce règlement, pour autant que les normes et les procédures communes prévues par cette directive soient appliquées à ce ressortissant en vue de son éloignement »¹. Il n'y a donc pas de blanc-seing donné à l'État en matière d'éloignement des migrants y compris en cas de réintroduction temporaire et exceptionnelle de contrôle aux frontières intérieures d'un État membre. Dans son arrêt n° 450285 du 24 février 2022, le Conseil d'État a décidé d'annuler plusieurs articles du CESEDA : « Article 2 : Les articles L. 233-1 et L. 233-2 du CESEDA sont annulés en tant qu'ils excluent le droit au séjour de plus de trois mois de l'enfant à charge du citoyen de l'Union européenne qui vient faire des études ou suivre une formation professionnelle en France lorsqu'il n'est pas son descendant direct.

Article 3 : L'article L. 554-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est annulé en tant qu'il exclut l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert en application du règlement (UE) n° 604/2013 ». Il ressort de cette jurisprudence que le refoulement aux frontières intérieures de l'UE de certains étrangers arrivés de façon irrégulière ne peut être ni automatique ni systématique. Les restrictions ainsi apportées par le Conseil d'État limitent fortement les marges de manœuvre de l'État en matière de refoulement aux frontières des migrants arrivés illégalement au sein de l'UE. Ainsi, les États sont tenus d'étudier leur besoin de protection. Il s'agit ici d'une limite juridique dans la lutte contre le phénomène d'arsenalisation des migrants. Malheureusement, cette générosité du droit est détournée par les réseaux de passeurs et les États qui instrumentalisent les migrants à des fins de déstabilisation de l'UE. Par ailleurs, en ce qui concerne l'aide au séjour irrégulier de

¹ Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 21 septembre 2023, « Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôle aux frontières, asile et immigration – Règlement (UE) 2016/399 – Article 32 – Réintroduction temporaire par un État membre du contrôle à ses frontières intérieures – Article 14 – Décision de refus d'entrée – Assimilation des frontières intérieures aux frontières extérieures – Directive 2008/115/CE – Champ d'application – Article 2, paragraphe 2, sous a) », dans l'affaire C-143/22 ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (France), par décision du 24 février 2022, parvenue à la Cour le 1er mars 2022.

migrants, les dispositions de l'art. 122-7 du Code pénal peuvent être très opportunément invoquées par des personnes ou des organisations venant en aide aux migrants, notamment en cas de refoulement aux frontières maritimes de l'UE. L'article dispose que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace* ».

Le Code frontières Schengen fixe précisément les règles applicables en matière de franchissement des frontières. L'art.13 dispose que « *La surveillance des frontières a pour objet principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière. Une personne qui a franchi illégalement une frontière et qui n'a pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État membre concerné est appréhendée et fait l'objet de procédures respectant la directive 2008/115/CE* ». La Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier pose plusieurs principes devant être respectés en matière d'éloignement. Il s'agit notamment des principes de non-refoulement, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé des personnes ayant franchi illégalement la frontière. Ainsi, l'art. 5 dispose que « *Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte : a) de l'intérêt supérieur de l'enfant, b) de la vie familiale, c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers, et respectent le principe de non-refoulement* ». En raison de ce principe, l'UE se retrouve prisonnière de sa propre générosité, de sa propre législation. Dépendante du droit international et du fonctionnement multilatéral, l'UE est tenue de respecter ses engagements internationaux. La marge de manœuvre des États membres et de l'UE est assez ténue.

La Directive 2008/115/CE considère que « *La légitimité de la pratique du retour par les États membres des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est reconnue, à condition que soient en place des régimes d'asile justes et efficaces qui respectent pleinement le principe de non-refoulement* ». Le principe de non-refoulement constitue une garantie contre l'arbitraire des États. Cependant, en cas d'instrumentalisation des migrants, les services de l'immigration et de l'asile peuvent être déstabilisés par l'ampleur de la tâche. C'est précisément l'un des objectifs des commanditaires de l'arsenalisation. Ainsi, le droit de l'UE peut être utilisé contre

elle-même à des fins de déstabilisation. L'art. 3 de ce Code Schengen précise que la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières est sans préjudice *« des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement »*. S'agissant des réfugiés, le principe de non-refoulement tel qu'énoncé à l'art. 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés interdit formellement le retour des réfugiés et des demandeurs d'asile vers des pays où ils risqueraient d'être persécutés :

« 1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques;

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

La Cour des comptes, dans un rapport récent sur la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, *« évalue le coût de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière à environ 1,8 Md€ par an »*¹. Quant à l'UE, le budget dédié à la gestion des migrations a connu une augmentation exceptionnelle de près de 2 Md€, en février 2024, au titre de la période 2021-2027. En outre, l'UE se dote d'une nouvelle agence dédiée à l'asile pour renforcer la cohérence de sa politique ainsi que la coopération et la solidarité entre États membres. Ce nouvel outil a également vocation à renforcer la dimension extérieure de la politique européenne de l'asile dans un contexte de guerre hybride instrumentalisant les migrations. Cependant, face aux coûts de la gestion des migrations certaines études tendent à tempérer cette analyse par la mise en avant des bénéfices que l'UE tire de la présence des migrants dans les différents États membres. *« La contribution des immigrés est suffisamment importante pour couvrir entièrement leur part des dépenses publiques consacrées aux biens publics congestibles (soumis à congestion) et pour financer en partie les biens publics purs, tels que la défense et les frais de la dette publique, dans une grande majorité de pays. En 2017, la contribution des immigrés au financement des biens publics purs a représenté un total de 547 milliards USD dans les 25 pays inclus dans l'analyse »*². Néanmoins, il est ici question de

¹ Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024, p. 15.

² DAMAS de MATOS Ana, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », in *Perspectives des migrations internationales 2021*, Éditions OCDE, Paris, 2021, pp. 119-173.

migrations régulières et non de personnes arsenalisées à des fins de déstabilisation de l'UE. Dans cet esprit, il est important de ne pas faire d'amalgames ou d'essentialisation des immigrés.

Le nouveau règlement visant à mieux gérer les situations de crise et de force majeure offre de nouveaux outils juridiques aux États membres en matière d'asile et d'immigration. Il permet de procéder à la modification des critères régissant les procédures à la frontière aux fins de réduire le nombre de demandes examinées à la frontière ou d'opérer l'extension du recours à la procédure à la frontière pour pouvoir examiner toutes les demandes à la frontière. Ces dérogations sont sans préjudice des garanties données aux personnes vulnérables. L'encadrement juridique de ces dispositions permet de faire face aux crises et aux urgences tout en sauvegardant les valeurs de l'UE face aux flux massifs qui menacent sa sécurité et sa stabilité.

La déstabilisation de l'UE ne se limite pas à l'arsenalisation des migrants. Elle peut aussi provenir des investissements financiers étrangers. C'est ainsi que l'art. 7 du Décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger dispose que *« Les investissements étrangers réalisés en France mentionnés au I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. Ces investissements sont notamment les suivants :*

1° Les investissements directs étrangers en France qui sont de nature à mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique :

a) Les investissements réalisés par une personne dont l'une au moins des activités qu'elle exerce ou qu'elle a exercée au cours des dix dernières années ou dont les conditions d'exercice de cette activité constituent une présomption sérieuse qu'elle est susceptible de commettre ou de faciliter l'une des infractions visées par les articles 222-34 à 222-39, 223-15-2, 225-5, 225-6, 225-10, 324-1, 421-1 à 421-2-2, 433-1, 450-1 et 450-2-1 du Code pénal ;

b) Les investissements effectués dans les secteurs des jeux d'argent, notamment dans les casinos et les cercles de jeux, et dans les activités réglementées de sécurité privée ;

2° Les investissements directs ou indirects étrangers réalisés en France ayant trait à la défense nationale et aux armes et explosifs ;

3° Les investissements directs étrangers en France de nature à créer des risques sérieux mettant en cause la santé publique.

Le ministre chargé de l'économie se prononce dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation. À défaut, l'autorisation est réputée acquise ».

La déstabilisation se manifeste aussi à travers des stratégies plus subtiles telles que les ingérences étrangères qui constituent une menace réelle pour la sécurité des États membres. L'UE, avec la création en 2015 de la Task force européenne « Stratcom » au sein du SEAE, s'est dotée d'une équipe dédiée à la lutte contre la désinformation et les fake news. Avec 15 millions d'euros de budgets et 42 agents, cette organisation, qui a vu le jour après l'annexion de la Crimée par la Russie, est manifestement sous-dimensionnée par rapport aux enjeux. Ainsi, elle collabore avec d'autres cellules nationales comme *Viginum* en France qui est chargée de la lutte contre les ingérences numériques étrangères.

« Les auteurs de menaces hybrides peuvent se livrer à une désinformation systématique, notamment au moyen de campagnes ciblées dans les médias sociaux, dans le but de radicaliser des individus, de déstabiliser la société et de contrôler le discours politique »¹. C'est dans ce cadre qu'une proposition de loi n° 479 a été adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à prévenir les ingérences étrangères en France². Une des dispositions phares du texte est la mise en place d'un répertoire numérique assurant l'information des citoyens sur l'action des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger. Ce dispositif qui sera géré par la HATVP est une avancée majeure dans la lutte contre les ingérences. « Les attaques menées contre notre pays et nos alliés sont quotidiennes, et concernent tous les pans de notre société, qu'elles tentent de fragmenter et de déstabiliser. Les ingérences ne sont plus le fait des seuls services de renseignement, et font désormais intervenir une multiplicité d'acteurs. Les partis politiques, les universités, les entreprises technologiques, ou les médias sont autant de cibles de choix pour les puissances étrangères malveillantes »³.

Les nouvelles technologies donnent à ces manœuvres déstabilisatrices une dimension nouvelle et une place inédite dans les guerres hybrides menées contre l'UE. Elles s'inscrivent dans un contexte géopolitique profondément modifié et dans le cadre de l'affirmation des régimes autoritaires qui cultivent leur rivalité et leur confrontation avec les démocraties

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6 avril 2016 JOIN(2016) 18 final, p. 5.

² Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2024.

³ HOULIÉ Sacha, Rapport n° 2343 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi, visant à prévenir les ingérences étrangères en France, (n° 2150), 13 mars 2024, p. 5.

occidentales. De nombreuses ingérences sont signalées dans les PTOM et dans les RUP. Elles émaneraient, selon plusieurs sources, des BRICS. Recevant, au palais présidentiel de Beitsalam le samedi 25 mai 2024, M. He BAOXIANG, vice-président du 14^e Comité national de la conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC), le président Azali ASSOUMANI a déclaré, à propos des relations bilatérales entre son pays et la Chine que « nous nous supportons, en vue de sauvegarder l'intégrité de nos pays avec le retour de Taiwan et Mayotte dans leurs gironcs naturels »¹.

Il est de notoriété publique que l'Union des Comores arsenalise sa population à Mayotte uniquement pour atteindre ce dessein. « *La lutte contre l'espionnage classique, l'ingérence de type informatique et l'espionnage industriel doivent être renforcés. En effet, les personnels humains dédiés à la lutte contre ces formes d'ingérence ont, pour une grande partie, été versés dans les effectifs du contre-terrorisme. Pour autant, ces menaces d'ingérence n'ont pas disparu, et tendent, au contraire, à croître, raison pour laquelle les moyens humains et techniques doivent être renforcés. En comparaison avec des États de taille similaire, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, les effectifs français sont réduits, avec, pourtant une efficacité équivalente, voire supérieure. Cela ne doit pas, nonobstant, occulter la nécessité du renforcement en personnels humains, en matériels techniques, qu'ils soient civils ou militaires* »².

L'art. 4 de la proposition de loi n° 479 précitée donne au gouvernement de nouveaux outils permettant de procéder au gel des fonds et des ressources économiques de « *personne physique ou morale étrangère visant à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, à la sécurité économique, aux systèmes d'information, à la sincérité des processus électoraux et à diffuser intentionnellement de fausses informations de nature à perturber le fonctionnement régulier des institutions ou le débat démocratique* ». Loin des idées reçues, les ingérences étrangères ne sont pas uniquement le fait des régimes autoritaires. Les États membres de l'OTAN s'espionnent aussi mutuellement depuis des décennies. La nouvelle loi permet de mieux répondre aux actes d'ingérence malveillante et de préserver la sûreté de l'État face aux entités intérieures ou extérieures manifestement hostiles aux intérêts de la Nation.

¹ MZEMBABA Abdallah, Investiture Azali Assoumani - Moroni et Pékin se solidarisent pour la reconquête de Mayotte et Taiwan, Al-watwan, 27 mai 2024.

² DEPRAU Alexis, *Renseignement public et securite nationale*, thèse de droit, Université Paris II- Panthéon-Assas, 29 novembre 2017, p. 684.

B. La nécessité d'un changement de doctrine face à l'arsenalisation des mineurs

1. Un cadre juridique privilégiant la protection des mineurs

Le mineur arsenalisé est d'abord un enfant en danger qu'il faut sauver, protéger et réinsérer socialement. L'art. 375 du Code civil estime qu'on peut engager une procédure de sauvegarde dans l'intérêt de l'enfant « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ». Tous les mineurs qui sont coupables d'infractions ne sont pas en danger. Mais, tous les mineurs en danger ne se rendent pas non plus coupables d'infractions. Le Code prévoit les mesures nécessaires à la protection des mineurs non émancipés qui entrent dans le champ d'application de l'art. L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le régime juridique actuel est un régime protecteur et soucieux de la sécurité et du bien-être de l'enfant.

L'art. 227-22 du Code pénal dispose que « *Le fait de favoriser ou de tenter de favoriser la corruption d'un mineur est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Ces peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communications électroniques ou que les faits sont commis dans les établissements d'enseignement ou d'éducation ou dans les locaux de l'administration, ainsi que, lors des entrées ou sorties des élèves ou du public ou dans un temps très voisin de celles-ci, aux abords de ces établissements ou locaux* ». Les personnes ou organisations qui tentent de compromettre la sécurité, l'intégrité physique et psychologique des mineurs dans le but de les détourner ou les arsenaliser font usage des réseaux sociaux et des nouvelles technologies. La présence massive des nouvelles générations sur les réseaux en fait des proies faciles pour les gangs soucieux de mettre à profit l'excuse de minorité de leurs jeunes recrues. « *En réalité, de tels jeunes sont parfois, oui, des délinquants, mais il faut réussir à les appréhender aussi comme des victimes, que ce soit des réseaux de délinquance ou d'exploitation, mais aussi des victimes de leur propre vulnérabilité* »¹. La société et les politiques publiques tendent à produire des accidents de parcours qui plongent une catégorie de jeunes dans une spirale de vulnérabilités qui est

¹ BISCAYE Romane, *La délinquance des mineurs non accompagnés*, mémoire de Droit, Aix-Marseille Université, 2022, p. 166.

immédiatement exploitée par les réseaux criminels soucieux d'opérer dans une quasi-impunité grâce à la minorité des jeunes embrigadés. Il s'agit là d'un défi majeur pour la sécurité quotidienne de l'UE.

Dans une question sur la délinquance des mineurs, le sénateur Jacques PEYRAT (Alpes-Maritimes - UMP) interrogeait le Garde des Sceaux en ces termes : « *M. Jacques Peyrat appelle l'attention de M. le garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les difficultés qui entravent la lutte contre cette catégorie de vols, accompagnés de violence, que l'on appelle « vols à la portière ». Les agressions de ce type sont nombreuses dans une région touristique comme la Côte d'Azur, et, de plus en plus souvent, en sont victimes les touristes étrangers, en particulier italiens, qui la fréquentent. Or, les auteurs de ces délits, lorsqu'ils sont arrêtés, s'avérant souvent être des mineurs de moins de treize ans, sont rapidement remis en liberté, et, le cas échéant, tardivement ou peu sanctionnés. Dans ce contexte, il lui demande de bien vouloir dresser le bilan de la réforme de l'ordonnance de 1945 par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 pour endiguer la délinquance des mineurs et sur les moyens mis en œuvre par la justice pour renforcer l'efficacité de la lutte contre les bandes organisées, tout particulièrement dans les zones touristiques et les Alpes-Maritimes* »¹.

Le ministère de la Justice lui a répondu en ces termes : « *Pour améliorer la réponse pénale à l'encontre des mineurs ayant commis des faits d'une réelle gravité, la [...] loi a prévu le renvoi systématique devant le tribunal pour enfants des mineurs de plus de seize ans encourant une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à sept ans. La gravité des infractions commises en bande organisée et la difficulté d'en appréhender les auteurs ont conduit le législateur, à travers la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, à instaurer des règles spéciales de procédure pénale intéressant l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement de ces crimes et délits ; aggravation de la répression de nombreuses infractions relevant ou susceptibles de relever de la délinquance et de la criminalité organisées (trafic de stupéfiants, proxénétisme aggravé, traite des êtres humains, terrorisme) ; la durée de la garde à vue : l'autorité judiciaire peut ordonner deux prolongations supplémentaires de la garde à vue de vingt-quatre heures (durée maximale de quatre-vingt-seize heures - art. 706-88 du CPP). Cette disposition est applicable aux mineurs plus de seize ans lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une personne majeure a participé à la*

¹ Publiée dans le JO Sénat du 17/03/2005 - page 744.

commission de l'infraction (article 4 de l'ordonnance de 1945) ; une extension des moyens d'investigation : l'infiltration, extension du champ des perquisitions, possibilité d'écoutes téléphoniques dans le cadre de l'enquête préliminaire ou de flagrance à l'initiative du procureur de la République sur autorisation du juge des libertés et de la détention, sonorisation des domiciles, lieux de travail et véhicules »¹.

La politique de lutte contre l'immigration clandestine, qui consiste à reconduire à la frontière des parents sans leurs enfants mineurs, alimente l'augmentation exponentielle des mineurs isolés à Mayotte. L'art. L. 611-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « *L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français* ». L'art. L. 741-5 du même Code dispose que « *L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention* ».

D'autres enfants sont délibérément abandonnés par leurs parents quand ils sont interpellés pour situation irrégulière dans l'espoir de leur offrir un avenir meilleur sur le territoire français. Ces enfants, en raison du sous-dimensionnement du dispositif d'accueil et de prise en charge des mineurs et eu égard au nombre très élevé ces derniers (plus de 6 000), sont transformés en proie facile pour les bandes qui les utilisent comme de véritables « enfants soldats ».

Outre la commission de petits larcins, de vols à main armée, de cambriolages et d'agressions physiques, les jeunes arsenalisés se livrent à des actions de terreur sur la voie publique. Meurtres par arme à feu, mutilation ou meurtre par armes blanches, entrave à la circulation et car-jacking constituent des modes opératoires courant à Mayotte. Ils tentent de normaliser la terreur à des fins de déstabilisation du territoire. De jour comme de nuit, l'activité criminelle des gangs qui recrutent ces mineurs sape l'activité économique et sociale, réduit à néant l'attractivité du territoire pour les professionnels et les investisseurs et engendre une émigration massive des Mahorais vers La Réunion et l'hexagone.

« Huit fois sur dix, les vols avec violences sont commis par plusieurs personnes. Dans presque tous les cas, l'auteur ou les auteurs étaient exclusivement des hommes. La moitié des victimes déclarent connaître l'auteur ou au moins l'un d'entre eux, personnellement ou de vue.

¹ Réponse publiée au JO Sénat du 18/01/2007 - page 131.

D'après les victimes, 66 % des agressions impliqueraient un ou plusieurs mineurs (41 % dans l'Hexagone) »¹. Au niveau national, l'implication des jeunes dans les actes de délinquance tend à augmenter et à mettre en cause des auteurs de plus en plus jeunes. Cette évolution est à la fois préoccupante et pleine d'enseignements sur l'état actuel des sociétés occidentales.

« Dans l'ensemble des mineurs délinquants, 51 % sont âgés de 16 ans ou 17 ans, 39% ont entre 13 ans et 15 ans, 8,6% entre 10 ans et 12 ans et 1,3 % ont moins de 10 ans. Les garçons représentent 88 % des mineurs dont les affaires sont traitées par les parquets »². Malgré la gravité de certaines infractions, la justice des mineurs privilégie quasi systématiquement les sanctions éducatives. Si celles-ci n'empêchent en rien la récidive, elles donnent une chance à la réinsertion sociale des jeunes. C'est un pari audacieux, mais fidèle aux valeurs européennes. « Le traitement des affaires mettant en cause des mineurs par les parquets se caractérise par une forte hausse des mesures alternatives aux poursuites : 34,5 % des affaires poursuivables en 2000, contre 55 % en 2019, des taux de 58 % étant régulièrement atteints »³. Cette approche, souvent incomprise par les victimes, donne, parfois, un sentiment d'impunité aux auteurs des infractions et des arguments très persuasifs aux cerveaux des gangs dans leurs activités de recrutement de mineurs.

C'est bien le sentiment d'impunité qui est surexploité par les réseaux criminels qui n'hésitent pas à procurer des produits stupéfiants aux jeunes en perte de repères. Ces deux éléments conjugués produisent des mineurs de plus en plus violents au service de projets criminels qui les dépassent. L'effet de groupe amplifie le sentiment d'appartenance et d'impunité des mineurs délinquants. Consciente de tous ces facteurs, la justice met en œuvre la législation en vigueur dans l'intérêt des enfants.

« Il en résulte une diminution des condamnations prononcées à l'encontre des mineurs : on note une chute de près de 14 375 condamnations de mineurs entre 2007 et 2019, ce qui ne veut pas dire pour autant que la délinquance diminue. Un nombre non négligeable de mineurs est d'ailleurs en état de récidive ou de réitération après la majorité : le taux observé dans les 5

¹ GRANGE Claire, Une délinquance hors norme, Cadre de vie et sécurité à Mayotte, Insee Analyses Mayotte n° 30, Insee, 08 novembre 2021.

² Ministère de la justice, « Les mineurs auteurs d'infractions pénales », in *Justice des mineurs*, Éditions 2023, pp. 159-172.

³ BOULAY-ESPÉRONNIER Céline, FIALAIRE Bernard, HARRIBEY Laurence et al., L'essentiel sur le rapport d'information Prévenir la délinquance des mineurs - éviter la récidive, Sénat, 21 septembre 2022, p.2.

années de la première condamnation est supérieur à 50 % pour les mineurs primo condamnés »¹. Au sein de l'UE, la France, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie sont particulièrement concernées par l'extrême violence des mineurs. La Russie est également touchée par le phénomène.

En Suède, les mineurs sont régulièrement impliqués dans la commission d'homicides au service des gangs. *« Selon les statistiques comparées des États membres de l'UE, la délinquance juvénile atteint en moyenne 15 % de la délinquance générale totale, pouvant aller jusqu'à 22 % dans certains pays »*². Ce phénomène est particulièrement préoccupant pour l'ensemble des États membres et, au-delà, pour la communauté internationale. L'impact de la violence des mineurs sur la société est plus fort que celui des adultes compte tenu de leur minorité psychologiquement associée à la tranquillité et au bonheur. Les sociétés cherchent à s'adapter à ce phénomène grandissant, à cette réalité nouvelle de la violence, à ces nouveaux acteurs impliqués dans la dégradation de la sécurité intérieure de l'UE.

Le cadre législatif tend également à s'adapter à cette nouvelle réalité, tout en cherchant à préserver, autant que faire se peut, l'intérêt de l'enfant. La stigmatisation sociale des mineurs délinquants constitue à la fois un défi pour la justice des mineurs et pour la société elle-même qui doit s'interroger sur sa responsabilité dans ce phénomène qui ne peut être enrayé uniquement par des mesures de justice. L'implication de tous les acteurs est nécessaire. La sécurité intérieure de l'UE est aussi menacée par ce type de phénomène violent qui, progressivement, s'ajoute à d'autres pour donner un sentiment général de dégradation continue de la sécurité et d'impuissance des autorités face à la violence. La perte de confiance des citoyens en la capacité des États à combattre cette violence nourrit ce qui est convenu d'appeler un « sentiment d'insécurité ».

Loin de relever de la petite délinquance entretenue de l'intérieur ou de l'extérieur, la violence extrême des mineurs, y compris au service des gangs, peut être constitutive d'activités hybrides tendant à discréditer des gouvernements et d'autres autorités publiques, notamment

¹ Ibid, p.3.

² Avis du Comité économique et social européen sur « La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne » (2006/C 110/13).

dans leur capacité à assurer la sécurité, et à asseoir ainsi de nouveaux équilibres géopolitiques à l'heure de l'affirmation de nouveaux régimes autoritaires.

Il est donc impératif de ne pas céder devant la lutte contre l'arsenalisation des mineurs, un phénomène inquiétant qui illustre l'évolution des moyens de la guerre moderne. La nécessité de lutter fermement contre ce phénomène est primordiale, tout en soulignant que la protection des mineurs n'est pas incompatible avec cette lutte. Les législations relatives aux mineurs doivent évoluer pour prendre en compte cette réalité. Le refus d'adapter ces lois entraînerait des risques sécuritaires considérables, menaçant la stabilité sociale et compromettant la sécurité de l'Union.

2. Relever le défi de la lutte contre les réseaux criminels instrumentalisant les mineurs à des fins de déstabilisation de l'UE

Relever le défi de la lutte contre les réseaux criminels instrumentalisant les mineurs exige une réponse forte et coordonnée. Ces réseaux exploitent la vulnérabilité des jeunes pour déstabiliser l'UE. En utilisant les mineurs comme outils dans des activités criminelles, ils représentent une menace grave pour la sécurité. L'UE doit renforcer la coopération transnationale et adapter ses politiques de protection de l'enfance. Des mesures répressives efficaces doivent être mises en place contre les responsables de ces réseaux. Il est également crucial de développer des stratégies de prévention pour protéger les mineurs et contrer la manipulation des groupes criminels.

Ainsi, le Gouvernement français souhaite renforcer sa lutte contre les bandes criminelles qui instrumentalisent les mineurs à des fins de commission d'actes de violence et de délinquance, qu'il s'agisse de mineurs en situation régulière ou irrégulière sur le territoire national. La protection contre l'incarcération et le principe d'irresponsabilité pénale constituent des éléments fondamentaux du recrutement des mineurs par les réseaux criminels.

« En Angleterre et au Pays de Galles, en Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suisse, le mineur qui n'a pas atteint l'âge de la responsabilité pénale ne peut en aucun cas être considéré comme pénalement responsable. Dans ces cinq pays, l'âge de la responsabilité pénale varie entre sept et seize ans : il est de sept ans en Suisse, de dix ans en Angleterre et au

Pays de Galles, de douze ans aux Pays-Bas et de seize ans en Espagne et au Portugal ». Cette hétérogénéité est exploitée par les gangs à travers l'UE.

L'absence d'harmonisation des législations européennes, dans ce domaine, est constitutive d'une fragilité juridique connue et mise à profit par la criminalité internationale dans ses méfaits à l'échelle locale. *« L'âge de l'irresponsabilité pénale relative varie : il est de treize ans en France, de quatorze ans en Allemagne et en Italie, et de seize ans en Belgique. Face au développement d'infractions graves commises par des mineurs, certains prônent l'abaissement à douze ans de l'âge de la responsabilité pénale en Allemagne et en Belgique. Les circonstances qui permettent de déroger à la présomption d'irresponsabilité des mineurs varient également d'un pays à l'autre »*¹. L'augmentation des infractions graves, outre les errements de la société, s'explique aussi par l'irresponsabilité pénale, le sentiment d'impunité et le développement de mesures alternatives à l'incarcération.

À Mayotte, les mineurs multirécidivistes, ayant connu le milieu carcéral, appellent le centre pénitentiaire de Majicavo (Koungou) « l'hôtel aux frais de la princesse ». C'est dire à quel point l'embrigadement au sein des gangs fait perdre aux mineurs leurs repères. Au sein de l'UE, les mineurs pénalement responsables de leurs actes se voient très rarement infliger des sanctions pénales. *« Dans tous les pays étudiés, les mesures applicables aux jeunes délinquants sont essentiellement éducatives et disciplinaires »*². La faiblesse des mesures coercitives répond à un projet de société qui met en avant les mesures réparatrices ainsi que les capacités de réinsertion sociale des mineurs déstructurés.

Cependant, l'augmentation et l'aggravation des phénomènes de violence invitent les États membres à reconsidérer une partie de leurs réponses pénales pour garantir leur sécurité intérieure. C'est un défi pour les États qui doivent respecter le contrat social qui, pour HOBBS et LOCKE, donne à l'État le devoir d'assurer la sécurité des individus. Les violences ne se limitent plus aux zones urbaines. Elles essaient partout sur le territoire national. Ce nouvel enjeu sécuritaire est un défi pour l'État de droit. *« La multiplication des affrontements (357 en 2020 contre 288 en 2019), en région parisienne particulièrement (95 % des bandes et 84 % des affrontements se situent en IDF, notamment en grande couronne - Essonne et Val-d'Oise), le*

¹ Service des affaires européennes, La responsabilité pénale des mineurs, Étude de législation comparée n° 52, Sénat, février 1999.

² *ibid.*

très jeune âge des protagonistes (13 à 15 ans) et la tendance à la provincialisation du phénomène qui s'étend à des rixes entre jeunes non liées à des quartiers et développant via les réseaux sociaux des rivalités pour des motifs divers, appellent un renforcement de l'action interministérielle »¹.

La déstructuration de la société et des familles a une incidence certaine sur l'équilibre des enfants. D'autres facteurs, tels que l'échec scolaire, les violences intrafamiliales où l'érosion de l'autorité parentale contribuent aussi à la perte de repère des mineurs et facilitent leur recrutement par les réseaux criminels. Ces facteurs cumulatifs fragilisent l'enfant et l'exposent, malgré lui, à la violence des bandes et des gangs. *« Le rôle des parents est primordial pour un enfant, et ce dès son plus jeune âge. Ils doivent parvenir à poser un cadre affectif, sécuritaire, à mettre des limites à l'enfant. Les jeunes délinquants n'ont généralement pas eu ce cadre. Or, poser un cadre à son enfant, c'est le protéger »².*

En l'absence de cadre, c'est toute la société qui subit les conséquences sécuritaires de l'échec éducatif de la cellule familiale. Les difficultés sociales grandissantes doivent être combattues et solutionnées le plus en amont possible. Elles sont source d'insécurité pour les familles et la société. Si elles sont vues uniquement comme une question sociale et traitées uniquement comme telles, elles engendreront, plus tard, des défis majeurs de sécurité intérieure pour l'UE. Car, c'est au sein de ce vivier de mineurs accidentés de la vie que recruteront les organisations criminelles qui menacent la sécurité intérieure de l'UE. Dans l'ultrapériphérie, les exemples de Mayotte et de la Guyane sont parlants. La résolution du problème requiert des moyens d'une telle ampleur que l'État a du mal à dégager, faute d'avoir résolu le problème en amont.

La répression seule est coûteuse et non dissuasive. Elle doit nécessairement s'accompagner de mesures de prévention préalables et de réinsertion sociale. *« L'affiliation à une bande est susceptible, dans certains cas, de jouer sur le caractère dissuasif de la sanction pénale individuelle. Plus précisément, nous démontrons que, dans le cadre de bandes hiérarchiques de mineurs délinquants, une sanction pénale individuelle peut être inefficace pour détourner*

¹ Gouvernement, Lutte contre les bandes, Communiqué de presse, 01 mars 2021.

² MARQUES Bérénice, *La lutte contre la récidive des mineurs*, mémoire de Droit, Aix-Marseille Université, 2022, p. 87.

un membre de bande de la délinquance »¹. Dans ce cadre, la lutte contre les bandes, qui peuvent se reconstituer rapidement, telle l'Hydre de Lerne, peut s'apparenter au remplissage du tonneau des Danaïdes. Le renforcement de la lutte contre les bandes, qui menacent la sécurité intérieure de l'UE, doit porter un volet sur la responsabilité individuelle des mineurs en sus des mesures de protection dues à l'enfant.

La lutte contre le sentiment d'impunité, surexploité par les gangs, doit être une priorité. Elle doit permettre d'assécher le réservoir de recrutement des réseaux criminels qui compromettent à la fois l'avenir des mineurs et la sécurité de l'UE. *« La législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives. En particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention »*². Le processus de déshumanisation et de déstructuration de l'enfant qui le conduit à devenir l'instrument du mal peut être combattu et interrompu. La culture des bandes criminelles peut être séduisante pour des enfants, au parcours éducatif et émotionnel perturbé, qui sont à la recherche d'un nouveau foyer ou d'un refuge.

Que ce soit au sein de l'UE, en Afrique ou ailleurs dans le monde, le processus de recrutement et d'embrigadement des mineurs au sein des réseaux criminels et le même. Il faut *« exalter chez ces jeunes l'appartenance au groupe afin qu'ils s'éloignent de leurs familles et de leurs proches et qu'ils se soumettent à un « chef ». Ce « processus de fabrication » d'une « nouvelle » identité par l'altération de la personnalité de l'enfant, le bouleversement de ses valeurs, était constitutif d'un traitement inhumain, voire de tortures. Ce n'est pas une « kalachnikov » qui fait de l'enfant un soldat, mais l'inhumanité et la brutalité de ce processus dans lequel la vie et la mort sont transformées en un triste jeu »*³. Les parades en bandes, machettes et armes à feu à la main, sur la voie publique ou à travers des vidéos sur les réseaux sociaux galvanisent les mineurs délinquants et leur procurent un sentiment d'appartenance et

¹ HAURET-LÉPINE Lactitia, *Délinquance juvénile : appartenance à une bande et comportement de récidive*, thèse de Sciences économiques, Université Nancy, 6 mai 2008, p. 258.

² Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

³ KARIMZADEH MEIBODY Anahita, *Les enfants soldats: aspects de droit international humanitaire et de droit comparé*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2014, p. 658.

d'impunité dénoncé par la population qui réclame plus de fermeté de la part des autorités. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur (1991-1992), soutenait alors qu'il était encore en fonction que « *jamais l'État n'a pu assurer la sécurité de tous et à tout moment* »¹. Cet aveu d'échec de l'État dans la garantie d'une liberté fondamentale explique les carences des politiques publiques de sécurité et de défense.

L'art. 132-71 du Code pénal dispose : « *Constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* ». À l'instar de toutes les circonstances aggravantes, le fait de commettre des crimes et délits en bande organisée a pour conséquence juridique l'augmentation du quantum de la peine encourue. Une procédure dérogatoire à l'égard des infractions en matière de criminalité ou de délinquance en bande organisée a été instituée par la loi de 2004². L'art. 706-73 du Code de procédure pénale liste les infractions concernées par ladite procédure. Il s'agit notamment des actes de terrorisme, de meurtre, de trafics de stupéfiants, de vols, d'enlèvement et de séquestration ou de proxénétisme. Pourtant, la responsabilité des infractions commises en bande organisée semble se diluer par l'effet de groupe. Ce sentiment de puissance collective et d'impuissance de la justice, encaimée par l'excuse de minorité et le manque de moyens de l'institution judiciaire, est une menace sérieuse pour la sécurité intérieure de l'UE. Cette vulnérabilité sociale et juridique, surexploitée par les réseaux criminels, est un engin explosif utilisé dans les activités hybrides des pays et d'autres entités désireux de déstabiliser l'UE. C'est la raison pour laquelle la lutte contre les réseaux criminels constitue un défi majeur de sécurité intérieure pour l'UE. Une Union affaiblie à l'intérieur est une Union incapable de s'imposer à l'extérieur. Il ne s'agit donc pas de traiter une simple affaire de dérapage sociale, mais de résoudre, à la racine, un problème de sécurité intérieure. La réussite d'une telle approche suppose de décroiser les politiques publiques, notamment les affaires sociales, le renseignement et la sécurité.

À Madrid, depuis le début des années 2000, les gangs dits « latinos » prospèrent et portent atteinte à l'ordre public et à la sécurité intérieure de l'Espagne. Les autorités dénombrent aujourd'hui plus de 600 gangs qui utilisent massivement des mineurs à des fins de commission de crimes et délits. En effet, 40% des effectifs de ces bandes criminelles seraient mineurs contre 10% seulement au début de l'installation des gangs. « *Les adultes, ceux qui ont 18 ou 19 ans,*

¹ GRANGER Marc-Antoine. *Constitution et sécurité intérieure*, op. cit., p. 17.

² Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

les utilisent pour les crimes qu'ils veulent commettre, car les mineurs ne feront jamais de prison »¹. Ils se livrent alors à des violences inouïes à coup de machettes, comme à Mayotte où l'excuse de minorité est brandie, par les délinquants, comme un passe-droit, une immunité diplomatique irrévocable. Ainsi, leur responsabilité pénale étant amoindrie, les gangs ne cessent de les embrigader de plus en plus précocement. Cette tendance contribue à la dégradation générale et continue de la sécurité intérieure. Cet embrigadement place les mineurs concernés dans une situation d'auteur et victime de crimes en bande organisée.

L'implication des mineurs dans le crime organisé prend des proportions de plus en plus inquiétantes au sein de l'UE. Les réseaux criminels exploitent toutes les failles de la législation européenne et les retournent systématiquement contre l'UE et ses États membres. C'est une nouvelle manifestation de la guerre hybride menée contre l'UE qui est mise au défi de s'adapter et de riposter de façon proportionnée. *« Les États membres de l'UE et des pays tiers ont identifié un total de 821 réseaux criminels actifs les plus dangereux au sein de l'Union européenne affectant la sécurité intérieure de la région. Le nombre total de membres des réseaux identifiés dépasse 25 000 individus »². Ces réseaux recrutent, au sein des populations défavorisées, des mineurs de plus en plus jeunes, car soucieux de disposer d'une main-d'œuvre docile, compétitive et immunisée contre les sanctions pénales jusqu'à leur majorité. L'exploitation des enfants à des fins criminelles constitue, pour les bandes, une « contre-mesure pour éviter les poursuites et/ou l'identification des membres ou des dirigeants du réseau central »³. Une telle manœuvre crée un écran de fumée entre les mineurs et les cerveaux des réseaux criminels.*

Les mineurs, en première ligne d'une guerre, dont ils sont eux-mêmes victimes, se retrouvent prisonniers d'un mode de vie criminel qui les déshumanise et les éloigne de la société. L'adaptation de la loi à ces nouvelles réalités est un impératif de sécurité intérieure dans un contexte de guerre hybride mondialisée. Les États membres de l'UE, tout en gardant leurs valeurs, doivent impérativement faire évoluer leur arsenal juridique autant en matière de justice des mineurs que de lutte contre la criminalité et les activités hybrides qui peuvent prendre l'apparence d'une délinquance ordinaire. *« En Suède, nous estimons qu'aucun enfant ne choisit lui-même de devenir criminel et ne peut donc être tenu pour responsable d'un acte*

¹ VELAZQUEZ Jaime, À Madrid, des centaines de mineurs tombent dans la violence des "gangs latinos", Euronews, 21/02/2022.

² Europol, Décodage des réseaux criminels les plus menaces de l'UE, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, p. 9.

³ Ibid, p. 16.

de délinquance »¹. Ce sont ces postulats, protecteurs des enfants, qui sont devenus les failles sécuritaires européennes surexploitées par les réseaux criminels qui minent la sécurité intérieure de l'UE.

Lutter contre ces réseaux, avec une telle législation, est peu aisée. Gilbert BONNEMAISON affirme que les politiques publiques doivent garantir un équilibre entre la prévention et la répression². Ainsi, les peines de prison, juridiquement possibles pour les mineurs de quinze ans, ne sont pratiquement jamais prononcées au sein de l'UE. Dans ce contexte, l'immense majorité des gangs, répertoriés par Interpol comme étant les plus menaçants pour la sécurité de l'UE, opèrent le plus souvent en Espagne, en Allemagne, en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas. Mais, leur rayonnement peut dépasser les frontières nationales de ces pays.

Pendant longtemps dans l'ultrapériphérie, seule Mayotte était touchée par des phénomènes de bandes organisées par des mineurs dotés de machettes et de chiens dressés pour servir d'armes par destination. Un arrêté préfectoral du 6 mars 2024, d'une durée d'un mois, a même été pris pour réglementer la vente des machettes à Mayotte. Mais, la mesure n'a pas été reconduite. Elle n'a pas non plus fait l'objet de retour d'expérience. L'art. 2 de l'arrêté dispose que « *Le port et le transport de machettes et objets assimilés sans motif légitime est réprimé par l'article L. 317-8 du code de la sécurité intérieure et puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. L'objet sera immédiatement saisi en cas de transport sans motif légitime. L'article L. 317-9 du même code porte ces peines à deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende si le transport de ces armes est effectué par au moins deux personnes ou si deux personnes au moins sont trouvées ensemble porteuses de ces armes* ». Il s'agit bien ici de sanctionner la commission d'infraction en bande organisée. En outre-mer, comme dans certaines zones rurales, l'État, du fait de ses carences, a du mal à assurer correctement le service public de sécurité dans l'esprit des lois conçues par Louis ROLLAND dès les années 1930. Il s'agit de trois principes fondateurs : la continuité du service public, la mutabilité du service public et l'égalité du service public. Ils ont été complétés par les principes de transparence et d'égale concurrence du service public.

Aujourd'hui, le phénomène de l'utilisation des machettes et des chiens à des fins de commissions de crimes et délits s'est étendu à La Réunion. S'il n'est pas traité à la racine, il

¹ Ministère de la justice, En Suède, on estime qu'un jeune ne choisit pas la délinquance, 20 novembre 2018.

² ROCHE Sébastien. *Tolérance zéro ? Incivilité et insécurité*. Odile Jacob. 2002, p. 218.

continuera à s'étendre au reste de la France et de l'UE. Son implantation en Espagne constitue un vrai sujet de préoccupation pour la sécurité intérieure. S'agissant de Mayotte, des faisceaux d'indices semblent indiquer qu'il s'agirait d'activités hybrides destinées à déstabiliser l'île où « *La part des mineurs est importante dans la commission des infractions : ils représentent 81% des personnes mises en cause dans les vols avec violence sans armes, 57 % dans les vols avec armes, 72 % dans les cambriolages de domicile, 48% dans les violences sexuelles, 34% dans les viols, 27% dans les homicides ou tentatives d'homicide et 46 % dans les violences envers les personnes dépositaires de l'autorité publique* »¹. L'impact de la terreur, que répandent ces bandes, sur l'économie locale, sur la diminution de l'attractivité du territoire pour les professionnels (enseignants, médecins, administrateurs, ingénieurs, spécialistes, etc.), sur la fuite des cerveaux de Mayotte, sur l'émigration massive des Mahorais d'une part et sur l'arrivée massive à Mayotte de populations étrangères d'autre part constitue, par son ampleur, une stratégie relevant d'activités hybrides. Une telle stratégie doit être examinée attentivement pour garantir la stabilité et la sécurité du territoire. L'ampleur du phénomène dépasse la seule question de la délinquance. Cette lecture n'est plus adaptée à l'intensité de la violence et à l'ampleur de la déstabilisation qui sont à l'œuvre dans certains territoires. Un tel niveau de violence relève manifestement d'activités hybrides auxquelles il convient d'apporter des réponses vigoureuses.

« *Globalement, les investigations ont montré que pour prévenir et combattre la traite des mineurs non accompagnés, il est important d'aborder la question directement par rapport aux réseaux criminels organisés. Cependant, il est également important de traiter le problème par le biais d'autres moyens visant à réduire la vulnérabilité de l'enfant vis-à-vis de ces mêmes réseaux, en améliorant par exemple les conditions socio-économiques dans les pays d'origine, l'accueil et les mesures de protection dans les pays de destination* »².

L'exportation du phénomène d'arsenalisation des mineurs de Mayotte vers La Réunion démontre que la menace est à la fois globale et exportable vers l'ensemble de l'UE. Elle consiste à saturer les forces de sécurité intérieure ainsi que les juridictions par l'utilisation ostentatoire et massive de machettes et par le caillassage régulier des forces de l'ordre et de sécurité civile. Le mode opératoire est le même : individus cagoulés armés de sabres et de

¹ IGF/IGAS/IGA/IGAE/IGESR/IGF, op. cit., p. 36.

² OIM, La traite des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne, Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Décembre 2002, p. 5.

machettes qui s'affrontent et terrorisent la population à travers des rixes ultraviolentes ou de parades de la terreur avec armes à la main sur fond de difficultés économiques et sociales aggravées. Pour Olivier SCHRAMECK¹, la liberté exige la sécurité comme gage de sa protection². Les phénomènes de violence des mineurs attisent les tensions communautaires et la haine raciale pour exacerber les violences. Mayotte est devenue l'Eldorado des Comoriens. La Réunion est l'Eldorado des Mahorais depuis les années 1990, comme l'Espagne est l'eldorado des Latino-Américains depuis des décennies. L'exploitation de la misère humaine et son corolaire de violence instrumentalisée sont devenus une des armes les plus redoutables de la guerre hybride qui prospère sur les échecs des gouvernements englués dans les crises économiques et sociales successives.

La réponse des forces de sécurité intérieure doit constamment évoluer pour rompre les cycles de la criminalité³ qui, s'ils ne sont pas cassés, plongent, cycle après cycle, le délinquant vers une violence toujours plus radicale. « *L'adaptabilité des délinquants aux dispositifs mis en place par les forces de sécurité intérieure fonde une source de réponse à ce modèle. De plus, l'excès des mécanismes de lutte contre la délinquance provoque une forme de folie des délinquants pour commettre leurs agissements* ». Les affrontements quasi quotidiens entre les forces de sécurité intérieure et les délinquants, à coup de caillassage et de gaz lacrymogène, donnent l'impression d'un amusement macabre et non d'une opération de maintien de l'ordre. « *Le principe d'une dynamique de déséquilibre contractuel permet de proposer un fondement théorique à l'existence d'une spirale de décomposition* »⁴. Loin de rassurer la population, les affrontements nourrissent la défiance de la population à l'égard des autorités de l'État en charge de la sécurité intérieure et de la justice. Ainsi, dans de nombreux territoires, la spirale de la violence est enclenchée, car le contrat social n'est plus respecté.

L'exploitation intensive et régulière des failles juridiques françaises, notamment des dispositions de l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et de la Loi no 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice portant refonte de la justice des mineurs, relève manifestement d'activités hybrides quand on

¹ Ancien président de section au Conseil d'État.

² SCHRAMECK Olivier, « Sécurité et liberté », *RDFA*, 2011, p.1093.

³ CUSSON Maurice, « Les cycles de la criminalité et de la sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, Vol. 64, n°2, 2011, pp.131-154.

⁴ HOBBS Thomas. *Leviathan*. Folio. 2000. p.351

sait, par ailleurs, que certaines organisations pourraient être en soutien au détournement massif de cette législation. Ainsi, en date du 18 décembre 2023, le Conseil départemental de Mayotte, par délibération n°DL_AP2023_0282, a demandé au parquet national antiterroriste :

« 1. De diligenter une enquête approfondie permettant de confirmer le caractère terroriste de l'organisation à l'origine des actes de terrorisme perpétrés quotidiennement dans le département de Mayotte.

2. D'identifier et remettre aux autorités judiciaires tous les individus impliqués de près ou de loin à ces actes.

3. De permettre à la justice de juger pour acte de terrorisme tous les individus appréhendés et restant à appréhender en cas de confirmation de commission d'actes de terrorisme en relation avec ladite organisation ».

L'arsenalisation des mineurs est devenue un enjeu majeur de sécurité. Les faibles risques qui pèsent sur eux en termes de répression semblent être utilisés contre les États à des fins de déstabilisation. C'est la raison pour laquelle, les défis qui se présentent aux RUP doivent être analysés et traités efficacement. Ces territoires sont des barrières actives de l'UE. Mais, sans entretien, sans sécurisation, sans mesures de renforcement, elles s'effondreront dans les prochaines années avec effet immédiat sur la sécurité intérieure de l'UE. Ce qui menace la sécurité de l'UE, ce n'est pas seulement la Russie et les effets de la guerre en Ukraine. Ce sont aussi toutes les activités hybrides, petites et grandes, qui, cumulées, forment une menace diffuse, mais réelle pour sa sécurité intérieure. Les RUP sont, malgré elles, les laboratoires à ciel ouvert de ces nombreuses activités hybrides en plein développement.

La dégradation du niveau général de sécurité intérieure, en dehors des périodes de guerres ouvertes, constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE. Eu égard à l'intensité du phénomène, l'UE souhaite renforcer sa stratégie visant à empêcher le recrutement de mineurs par les réseaux criminels. La justice des mineurs évolue. La vision de la société se transforme également sous le poids de l'insécurité grandissante. La responsabilité pénale des mineurs est de plus en plus mise en avant et le regard paternaliste de la justice sur le mineur délinquant tend à être tempéré. Elle préfigure, certainement, un changement de doctrine dans le maintien de l'ordre et une transformation progressive, mais constante, de la justice des mineurs.

L'Union est confrontée au défi de transformer et d'adapter ses politiques de sécurité intérieure face aux nouveaux enjeux, notamment les réalités de la guerre moderne. Une

approche d'anticipation devient essentielle pour faire face à ces défis et préparer des réponses efficaces avant que la menace ne se concrétise sur son *territoire* continental.

Chapitre II – Anticiper les effets des ruptures capacitaires croissantes des armées européennes



« Le meilleur moyen de prévoir le futur c'est de le créer ».

Peter Drucker

L'Union doit impérativement opérer un sursaut stratégique face aux ruptures capacitaires croissantes des armées européennes. Il est urgent de consacrer davantage de moyens à la défense et de réindustrialiser le secteur de la sécurité et de la défense. Les délais importants entre les décisions politiques et la livraison des matériels exacerbent la situation. L'Union doit être à la hauteur des efforts qu'elle exige des armées nationales, qui ne peuvent plus accomplir de miracles avec des équipements insuffisants.

Préparer l'avenir exige une lucidité sans faille face aux bouleversements géopolitiques et technologiques. Dans un monde aux menaces diversifiées et complexes, les armées européennes se trouvent à un carrefour stratégique. Elles doivent maintenir leur crédibilité et s'adapter en permanence aux contraintes budgétaires et industrielles croissantes. Les ruptures capacitaires ne concernent pas uniquement l'acquisition de nouveaux équipements. Elles touchent aussi la formation du personnel, la modernisation des infrastructures et la coordination opérationnelle.

Anticiper ces ruptures est une nécessité stratégique. Le cadre de sécurité de l'Union évoluera au gré des alliances et des circonstances géopolitiques mondiales. Cette évolution impose une révision constante des priorités et des partenariats. L'enjeu n'est pas de corriger des faiblesses ponctuelles, mais de repenser en profondeur la manière dont l'Europe conçoit et organise sa défense. Négliger les investissements structurels dans la sécurité et la défense aujourd'hui, c'est affaiblir les capacités futures de l'Union à se protéger et à préserver sa souveraineté y compris dans les RUP.

Pour assumer pleinement sa sécurité et son destin, l'Europe doit sortir de sa naïveté. Elle doit rompre avec ses dépendances militaires et technologiques critiques. Le continent peut

tirer davantage parti de l'innovation, de la coopération et de la rationalisation des moyens. Il peut renforcer ses capacités opérationnelles et développer une industrie de défense autonome. Cette dynamique ne peut cependant plus se faire au détriment des outre-mer, qui ne doivent plus être les éternelles variables d'ajustement des politiques d'investissement des États membres et de l'Union. C'est ainsi que l'Europe pourra consolider une posture de sécurité solide et cohérente, capable de répondre efficacement aux menaces émergentes et de préserver la stabilité dans un environnement mondial en pleine mutation.

Après la chute du mur de Berlin, les armées européennes avaient désarmé, parfois de façon significative. Elles profitaient, jusqu'ici, des dividendes de la paix, sous le parapluie protecteur de l'OTAN. Le retour de la guerre sur le sol européen révèle les nombreuses lacunes des armées nationales. Une telle tendance contraste fortement avec les augmentations fulgurantes du budget des armées des BRICS. Entre migrations et menaces hybrides, le monde est entré en guerre, certes progressivement, mais assurément. Dans ce contexte, les difficultés actuelles des RUP semblent être préfiguratrices des futurs défis migratoires européens (Section 1). Dès lors, il convient d'étudier les risques et les opportunités des difficultés budgétaires pesant sur les capacités de sécurité et de défense (Section 2) de l'UE.

Section 1. Les difficultés des RUP préfiguratrices des futurs défis migratoires européens

Les RUP, en raison de leur situation géographique stratégique, sont confrontées à des défis migratoires de plus en plus complexes, qui préfigurent les futurs enjeux de l'Union. Bien que la France ait choisi d'exclure ses RUP de l'espace Schengen, la réalité est que ces territoires jouent un rôle clé dans la gestion des flux migratoires vers l'Europe. Leurs vulnérabilités sont des indicateurs des risques plus larges auxquels l'Union est exposée.

Le défi à relever est colossal. Il est à la hauteur de l'avènement de menaces graves et persistantes aux frontières extérieures. Les RUP, souvent en première ligne face à ces menaces, subissent des pressions migratoires et sécuritaires croissantes. Si l'Union ne prend pas conscience de ces enjeux, elle risque de compromettre la sécurité de ses territoires et de ceux des RUP. Il est crucial que l'UE adapte ses politiques pour répondre à ces défis, notamment en intégrant les RUP de manière plus cohérente et efficace.

Les difficultés budgétaires impactant les moyens de la sécurité de l'UE aggravent cette situation. Les États membres ont réduit leurs capacités militaires depuis la fin de la guerre froide, laissant des lacunes stratégiques. Pour faire face à des menaces à la fois internes et externes, il est impératif que l'Union investisse massivement dans la défense. Des politiques disruptives, accompagnées de moyens adéquats, doivent être mises en place pour renforcer la sécurité de l'Union et de ses régions périphériques, dont les RUP font partie intégrante.

L'Union doit anticiper les menaces en surveillant activement ses frontières et en analysant tous les signaux faibles. La pression migratoire, les ingérences étrangères et la militarisation croissante exigent une réactivité accrue des autorités. Sans stratégie proactive, elle risque d'être dépassée par des crises évitables. Ses capacités de renseignement et de coopération doivent être renforcées pour détecter les risques avant qu'ils ne s'intensifient. Seule une approche coordonnée peut garantir sa sécurité face aux défis émergents.

Le défi est immense pour l'Union. Ainsi, il s'agit de faire face à la fois à l'avènement de menaces graves et persistantes aux frontières extérieures (A) et aux difficultés budgétaires impactant les moyens de sa sécurité (B).

A. L'avènement de menaces graves et persistantes aux frontières extérieures

Les RUP semblent être, à bien des égards, le laboratoire des futures réalités européennes. Jusqu'à une période récente, les menaces de déstabilisation des frontières continentales de l'UE étaient relativement faibles et contenues. Les dernières crises migratoires ont changé la donne et invitent l'UE à repenser sa politique migratoire et la sécurité de ses frontières extérieures. *« L'ouverture des frontières et la libre circulation des biens et des personnes dans un espace « de liberté, de sécurité et de justice » ne peuvent se concevoir sans un renforcement des mesures de sécurité visant à combattre les flux migratoires et la criminalité organisée »¹.*

Les migrations internationales ont évolué au fil du temps. Autrefois principalement orientées du Nord vers le Sud, notamment durant les périodes coloniales, elles s'effectuent désormais massivement du sud vers le Nord. Cette inversion s'explique par des frustrations économiques, politiques et les conséquences des changements climatiques. Les populations des pays en développement, confrontées à des difficultés économiques et à des régimes politiques instables, cherchent de meilleures opportunités dans les pays du Nord. De plus, le réchauffement climatique aggrave la situation en affectant les ressources naturelles et en provoquant des catastrophes environnementales, poussant davantage de personnes à migrer.

Les changements climatiques pourraient contraindre des millions de personnes à migrer à l'intérieur de leur pays. Cette situation pourrait également intensifier les migrations internationales, notamment vers l'Europe, accentuant ainsi les pressions migratoires aux frontières de l'Union.

Face à ces défis, l'UE développe des dispositifs de contrôle des flux migratoires en collaboration avec des pays tiers. Ces accords visent à déléguer la gestion des flux migratoires à ces nations partenaires, afin d'éviter l'engorgement des dispositifs européens de droit commun. Parallèlement, les RUP françaises se trouvent dans une situation similaire, servant de zones tampons dans la gestion des migrations.

¹ HANON Jean-Paul, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *Revue internationale et stratégique*, IRIS éditions 2003/4, n° 52, p. 24.

Le meilleur carburant du moteur de la construction européenne est certainement la crise. HÉRACLITE disait bien que « *Le combat est père de toute chose, de toutes les lois* »¹. La crise permet, dans l'urgence, dans la douleur, dans et pour l'intérêt de tous, de dégager des compromis qui ne pourraient être obtenus en d'autres circonstances. « *La crise migratoire de 2015 a mis en lumière certaines faiblesses au niveau des frontières intérieures et extérieures. Il est notamment devenu évident que l'Union européenne avait besoin de frontières extérieures solides afin de maintenir la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Selon Frontex, 1,8 million de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union ont été relevés en 2015, contre 280 000 en 2014, ce qui était déjà un record* »². Si la nécessité pour l'UE de disposer de frontières extérieures solides est apparue en 2015, pour les RUP l'urgence est déclarée depuis les années 1990, notamment en Guyane et à Mayotte où la situation est critique.

L'ampleur du phénomène migratoire change progressivement la nature des réponses à apporter à ce phénomène. Depuis la crise de 2015, plusieurs États membres³ ont déjà réintroduit temporairement des contrôles aux frontières comme l'autorise le Code frontières Schengen qui, en ce sens, est fidèle à l'esprit de l'art. 57 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui dispose que « *L'application d'un traité au regard de toutes les parties ou d'une partie déterminée peut être suspendue* :

a) Conformément aux dispositions du traité ; ou

b) À tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres États contractants ».

La séquence de 2015 avait mis en lumière l'inefficacité des dispositions alors en vigueur. Ainsi, les sommets européens consacrés aux questions migratoires se sont multipliés. Ils ont abouti à l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile qui prévoit un système de répartition des migrants. Il comporte même une compensation financière de 20 000 euros par migrant pour les États membres qui refusent d'accueillir des migrants.

¹ PRADEAU Jean-François. *Fragments*, 53, 576–480 av. notre ère (trad.). Éditions Garnier-Flammarion, 2018.

² MACIEJEWSKI Mariusz, *Gestion des frontières extérieures*, [en ligne], Parlement européen, avril 2023.

³ Allemagne, Belgique, Danemark, Autriche, Hongrie, Slovaquie, Suède.

B. Des difficultés budgétaires impactant les moyens de la sécurité de l'UE

Les contraintes budgétaires réduisent les capacités de défense de l'Union. Les forces armées manquent de moyens pour assurer pleinement leurs missions. Les lacunes en surveillance et en protection exposent les frontières aux menaces hybrides. Cette fragilité accentue les risques d'instabilité et de crises sécuritaires en Europe. Un effort budgétaire massif est indispensable pour renforcer les moyens de sécurité et préserver la stabilité de l'Union.

Toutes les difficultés qui étaient identifiées dans les rapports¹ relatifs à l'insécurité et à la situation migratoire incontrôlée dans les outre-mer sont aujourd'hui vécues avec stupeur par les populations continentales de l'Union. Comme à Mayotte où l'immigration et l'insécurité provoquent la montée de l'extrême droite depuis de nombreuses années, les opinions publiques continentales sont de plus hostiles à l'immigration et exigeantes sur la sécurité des frontières extérieures. Hier jugés infréquentables, les régimes autoritaires ou d'extrême droite ont aujourd'hui le vent en poupe en Europe et dans le monde.

Objectivement, les Européens ont changé d'époque et de dimension. Une période de difficultés économiques, énergétiques, migratoires et sécuritaires s'est installée. L'ère de l'abondance est révolue. Les dettes explosent. Les effets de toutes ces difficultés sur la sécurité de l'UE commencent à se faire sentir. La difficulté des Européens, et plus largement des Occidentaux, à livrer des armes à l'Ukraine est à ce titre alarmante. Les États membres auront de plus en plus de mal à consacrer 2% de leur PIB à la défense alors que les BRICS consacrent, chaque année, toujours plus de moyens à leur défense.

L'Union européenne est confrontée à un dilemme. D'un côté, elle cherche à renforcer le contrôle de ses frontières face à une immigration croissante. De l'autre, elle doit attirer des migrants pour compenser le vieillissement de sa population et la baisse de la natalité. Certains

¹ QUENTIN Didier, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la situation de l'immigration à Mayotte, n°2932, Assemblée nationale, 2006 ;
BUFFET François-Noël, LE RUDULIER Stéphane, MARC Alain et al., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité à Mayotte, n°114, Sénat, 2021, 75 p. ;
TORRE Henri, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'immigration clandestine à Mayotte, n°461, Sénat, 2008, 79 p.

pays plaident pour une immigration choisie, répondant aux besoins économiques et démographiques, tandis que d'autres privilégient une politique de fermeture stricte.

Parallèlement, les crises économiques poussent les États à réduire leurs budgets, y compris en matière de sécurité et de défense. Ces arbitrages affectent leur capacité à protéger efficacement leur territoire et à sécuriser leurs frontières. Malgré la multiplication des lois sur l'immigration, le séjour et l'asile, les flux irréguliers persistent.

Face à cette impasse, les réponses divergent. Certains pays optent pour des régularisations massives. D'autres rétablissent des contrôles aux frontières nationales, contournant ainsi temporairement les accords de Schengen. Ces choix opposés reflètent les tensions entre solidarité européenne et intérêts nationaux.

Le Général de Gaulle avait souhaité une alliance avec la Russie et non les États-Unis. Le déclin relatif de ces derniers et l'émergence des BRICS semblent lui donner raison aujourd'hui. Cependant, les rapports de force continuent d'évoluer chaque jour. Ce qui est certain, c'est que le monde change radicalement. L'Europe n'est plus le centre du monde.

Il convient à présent d'examiner l'impact des questions budgétaires sur les capacités, déjà fragilisées, des États membres en matière de sécurité et de défense.

Section 2. Risques et opportunités des difficultés budgétaires pesant sur les capacités de sécurité et de défense

L'Union européenne se trouve à un tournant décisif. La dégradation rapide du contexte sécuritaire mondial met en péril les capacités de défense de ses États membres. Les efforts consentis pour soutenir l'Ukraine accentuent ces tensions, risquant d'affaiblir durablement les moyens militaires et sécuritaires. Sans une réaction à la hauteur, l'Union pourrait subir une rupture capacitaire majeure.

Cette situation impose une refonte urgente des stratégies de défense. La pression accrue aux frontières extérieures de l'UE souligne l'insuffisance des dispositifs actuels. Face aux menaces hybrides et aux flux migratoires instrumentalisés, les réponses fragmentées ne suffisent plus. L'enjeu dépasse le seul cadre budgétaire : il engage la souveraineté et la stabilité du continent.

Toutefois, cette crise ouvre aussi une opportunité. Elle impose de redéfinir une doctrine européenne de surveillance des frontières, adaptée aux nouvelles menaces. Un effort collectif est nécessaire pour dépasser les approches nationales et renforcer la coordination des moyens. L'Union doit se doter des outils stratégiques et budgétaires à la hauteur des défis historiques qui se présentent à elle.

Il conviendra d'abord d'examiner les risques de prise d'otage technologique et de ruptures capacitaires (A), compte tenu du fait que la diminution des moyens militaires et l'absence d'autonomie stratégique fragilisent la défense européenne.

Ensuite, il sera question de l'opportunité de redéfinir une nouvelle doctrine de surveillance des frontières extérieures (B). Face aux menaces croissantes, une refonte des stratégies européennes s'impose.

A. Les risques de prise d'otage technologique et de ruptures capacitaires

L'Union dépend fortement de technologies étrangères, notamment américaines, pour ses systèmes de défense et de surveillance. Cette dépendance limite sa capacité de décision et d'action en cas de crise majeure. De plus, le retard accumulé dans les investissements industriels accroît le risque de ruptures capacitaires, compromettant la résilience des armées européennes. Si ces vulnérabilités ne sont pas réduites, l'Union restera exposée aux chantages technologiques et aux aléas des choix stratégiques de ses alliés.

L'ensemble des pays européens a connu des déflations capacitaires, plus ou moins importantes, dans leurs dispositifs de sécurité et la défense au cours de ces dernières années, notamment en raison d'une situation budgétaire et financière dégradée. De nombreux pays se reposant sur l'OTAN pour assurer leur défense entrent dans une situation difficile issue de la chute de l'URSS et de ce que Francis Fukuyama a appelé « *la fin de l'Histoire* »¹ qui prévoyait le triomphe mondial de la démocratie libérale. Le désarmement qui a suivi cette période continue à peser sur les capacités militaires des Européens. La prise de conscience de ces dernières années et les efforts budgétaires consentis sont loin de répondre aux enjeux de modernisation et de remise à niveau capacitaire des armées.

La PSDC n'a pas réussi à rétablir les capacités des armées européennes d'avant la chute du mur de Berlin. En l'absence d'armée fédérale européenne, les États membres les mieux dotés tels que la France, membre du Conseil de sécurité de l'ONU, constituent le bras armé de l'UE, pilier européen de l'OTAN. Ainsi, analyser la situation sécuritaire de ses pays revient à analyser, en définitive, les capacités militaires intrinsèques de l'UE. C'est dans ce cadre singulier qu'émerge « *un nouveau concept ; celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est au cœur de la vocation de la France dans le monde* »². Les guerres hybrides s'attaquent à tous ces pans de la sécurité nationale et européenne et mettent les États et l'UE au défi de décroiser leurs doctrines, leurs politiques publiques du renseignement, de la sécurité et de la défense.

¹ Fukuyama Francis. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris, Flammarion, 2018, 456 p.

² Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 10.

La Revue stratégique de 2017 revendique le principe d'un dispositif de présence et de souveraineté dimensionné « *au plus juste* » pour les missions qui lui sont confiées. Si un tel calibrage paraissait efficient à missions, menaces et environnement constants, il devient un pari plus risqué dans un « *contexte stratégique en dégradation rapide et durable* ». Dans ce contexte dégradé, la revue stratégique donne un dimensionnement¹ tenant compte des problèmes de sécurité et de défense de chaque territoire. Or, les problèmes de ruptures temporaires de capacités (RTC) s'accumulent et s'étendent à l'ensemble des armées. Cette tendance fait craindre une dégradation durable de la sécurité dans les RUP et une tension accrue du dispositif sécuritaire déployé sur le territoire continental. Les défaillances de l'État pourraient amplifier le sentiment d'abandon et de relégation des RUP et favoriser la défiance et la montée des extrémismes sur le continent par la validation des thèses d'inefficacité des partis traditionnels dits de gouvernement. Cette perspective pourrait renforcer les BRICS portés par la Chine et la Russie, des pays gouvernés par des régimes autoritaires qui gagnent du terrain y compris en Europe.

En ce qui concerne l'augmentation des risques numériques et technologiques, l'Union se trouve confrontée à un enjeu crucial en raison de sa dépendance actuelle aux technologies américaines. En effet, les lois américaines, telles que le Patriot Act et la Cloud Act, autorisent une surveillance extraterritoriale et un accès direct aux données stockées sur des serveurs situés en dehors du territoire des États-Unis. Cela présente un risque important pour l'Union, qui utilise massivement des technologies numériques américaines, notamment dans les secteurs sensibles tels que la finance, la santé et la défense. La législation américaine sur l'extraterritorialité expose les données européennes à une prise de contrôle par les autorités américaines, mettant en péril la confidentialité et la souveraineté numérique des États membres.

Un exemple concret de cette vulnérabilité concerne l'acquisition par les armées européennes de logiciels d'exploitation pour avions de chasse américains. Ces technologies, essentielles pour la gestion et l'opération de l'équipement militaire, sont soumises à des contrôles à distance exercés par les États-Unis. Cela signifie que les autorités américaines peuvent, en théorie, bloquer le décollage d'un avion de chasse européen ou désactiver ses systèmes critiques en cas de tension géopolitique. Ce contrôle à distance, bien que rarement

¹ Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit. p. 111.

utilisé, constitue une menace directe à la souveraineté militaire européenne, car il permet à une puissance étrangère de mettre en échec une opération militaire ou de perturber la défense collective de l'Union.

Face à cette incertitude stratégique, l'Union se trouve dans l'obligation de renforcer sa souveraineté technologique. Cela nécessite des investissements massifs dans le développement de technologies respectueuses de la souveraineté des États membres, telles que des solutions de cloud européen indépendantes des fournisseurs américains, ainsi que des systèmes de défense autonomes et des infrastructures critiques sans dépendance étrangère. Ces initiatives devraient également s'accompagner de mesures législatives visant à garantir une gestion indépendante des données et à limiter l'influence des lois extraterritoriales. En agissant ainsi, l'Union pourra se prémunir contre les risques d'« otage technologique » et renforcer sa position géopolitique dans un monde de plus en plus polarisé.

Enfin, l'Union reste critiqueusement dépendante des États-Unis pour les communications militaires et gouvernementales sécurisées, en raison de l'absence d'un réseau satellitaire européen pleinement autonome dans ce domaine. Les forces armées européennes s'appuient largement sur les satellites américains pour les opérations de l'OTAN et le partage de renseignements stratégiques. De plus, l'accès aux capacités avancées de surveillance spatiale, essentielles pour détecter les menaces orbitales et gérer le trafic spatial, repose en grande partie sur les infrastructures et les données américaines. Enfin, en cas de crise majeure, les satellites américains de communication et de positionnement pourraient rester incontournables pour certaines missions critiques des États membres de l'Union.

À l'aune de tels risques, il convient d'examiner l'opportunité de la définition d'une nouvelle politique de surveillance des frontières extérieures de l'UE.

B. L'opportunité de redéfinir une nouvelle doctrine de surveillance des frontières extérieures

L'Union fait face à des défis sécuritaires croissants, notamment la montée des menaces hybrides et les flux migratoires irréguliers. La guerre en Ukraine et la pression sur ses frontières extérieures soulignent la nécessité de revoir la doctrine de surveillance des frontières extérieures, en particulier la gestion des frontières terrestres et maritimes. Les tensions géopolitiques, notamment en Méditerranée, en Afrique, en Indopacifique et plus spécifiquement dans l'océan Indien, exigent une approche plus cohérente et adaptée aux nouvelles réalités stratégiques.

Redéfinir cette doctrine permettrait de renforcer la coopération entre les États membres, les RUP et les agences européennes. Elle devrait intégrer des solutions technologiques avancées pour mieux anticiper les menaces et gérer les flux migratoires. Une telle réforme offrirait une meilleure résilience face aux défis actuels et affirmerait l'autonomie stratégique de l'Union.

En effet, au cours des prochaines décennies, les frontières ultrapériphériques devront faire face à d'énormes pressions migratoires découlant des frustrations économiques croissantes génératrices d'instabilité dans le monde. Dans le même temps, les moyens affectés à leur sécurité devraient diminuer considérablement en raison des difficultés budgétaires susmentionnées. Dès lors, on peut imaginer une situation sécuritaire dégradée et des tensions sociales et communautaires accrues. L'espoir et la confiance accordés aux États membres pour assurer la sécurité et la défense des RUP, si elles venaient à s'envoler, rendraient inévitable une certaine forme de contestation de la souveraineté de ces États sur ces territoires éloignés. S'envolerait également la capacité de l'UE à assurer la sécurité de ses approvisionnements à travers le monde en perdant ces points stratégiques. Des conséquences sécuritaires encore plus dramatiques pour l'UE pourraient découler d'un tel chaos sécuritaire.

L'émergence des BRICS entraîne le déclassement progressif des nombreux pays occidentaux. Leurs capacités de défense s'amenuisent. Les difficultés économiques impactent le niveau de vie de millions d'habitants. Le vieillissement de la population aggrave les capacités de rebond de l'économie multipliant, ainsi, l'inflation, le chômage et les conflits sociaux. « *La population mondiale devrait s'élever à 1,3 milliard de personnes. L'UE représentera 8 % de*

cette dernière et sera la région la plus âgée au monde avec une moyenne d'âge de 44 ans, alors qu'elle sera de 22 ans en Afrique subsaharienne ; la population âgée de plus de 65 ans s'élèvera à 23 % de la population de l'UE »¹.

L'Union européenne se trouve confrontée à des choix stratégiques lourds de conséquences. L'OTAN, bien qu'essentielle à la défense collective, n'est pas conçue pour assurer la sécurité des frontières extérieures de l'UE. Son rôle se limite à la défense contre des attaques armées directes sur le territoire d'un membre, alors que les défis actuels, tels que les menaces hybrides, les migrations irrégulières et la cybercriminalité, dépassent ce cadre. La nécessité pour l'Union de prendre en main la sécurisation de ses frontières devient donc incontournable. Sans une adaptation de ses structures et de sa doctrine, elle se verra de plus en plus vulnérable face à ces dangers qui se multiplient.

Les missions régaliennes, souvent considérées comme relevant des compétences nationales, mettent en lumière la difficulté pour les États européens d'assurer collectivement la sécurité des frontières de l'Union. La coordination entre les États membres, déjà fragilisée par des divergences politiques et des préoccupations nationales, pourrait se détériorer davantage à mesure que les crises de gouvernance et les urgences sécuritaires s'intensifient. L'absence de stratégie commune face aux menaces extérieures réduira la capacité de l'UE à se défendre de manière cohérente et efficace. De ce fait, la sécurité de l'ensemble de l'Union sera affaiblie, et chaque territoire sera davantage exposé.

Les difficultés budgétaires croissantes, combinées aux divergences politiques au sein des États membres, laissent présager de profonds changements à venir dans l'Accord de Schengen. Si l'Union ne parvient pas à adopter une nouvelle doctrine pour gérer ses frontières extérieures de manière commune et solidaire, les égoïsmes nationaux risquent de prendre le dessus, fragilisant encore davantage les acquis de Schengen. En l'absence d'une vision commune et d'une gestion intégrée des frontières, il est probable que chaque État cherche à se protéger selon ses propres intérêts, ce qui compromettra la sécurité globale de l'Union.

¹ GOMART Thomas. *L'effolement du monde, 10 enjeux géopolitiques*, op. cit., p. 202.

Pour éviter le chaos sécuritaire qui règne aujourd'hui à Mayotte et en Guyane, l'UE pourrait anticiper les difficultés annoncées sur le continent et redéfinir, en profondeur, une politique plus adaptée aux nouveaux enjeux géopolitiques.

Conclusion de la première partie

Les RUP sont des partenaires méconnus de la sécurité de l'UE. En raison de la discrétion historique de leur évocation dans les programmes de sécurité, ces territoires éloignés traînent dans leur sillage une image de régions assistées par leurs métropoles respectives.

Le profond bouleversement du contexte géopolitique mondial nécessite un arrimage plus solide de ces régions au projet politique de l'UE. L'actualité sécuritaire de l'Afrique francophone n'est pas sans conséquence sur les opinions publiques ultrapériphériques. Dès lors, il s'agit de refonder le partenariat stratégique entre les RUP et l'UE. De nombreux changements méritent d'être apportés au cadre de coopération et d'association des RUP à la mise en œuvre de la PSDC, notamment dans son volet protection civile et gestion des catastrophes naturelles.

Les RUP demandent une valorisation de leur positionnement géostratégique dans le cadre de l'implémentation des politiques publiques européennes. Cela nécessite de construire une véritable communauté de destin pour peser davantage dans le monde en prenant en compte les réalités et singularités de chaque territoire. La refondation du partenariat UE-RUP pourrait s'appuyer davantage sur la configuration archipélagique de l'UE pour construire de nouvelles réponses sécuritaires dans un monde en plein bouleversement stratégique. Cette nouvelle approche souhaitée par les RUP offre l'opportunité de prendre toute la mesure de la dimension planétaire de l'UE qui mène encore une politique continentale face à des menaces mondialisées.

Pour toutes ces raisons, les RUP sont de plus en plus offensives sur les questions de sécurité et de défense. Elles sont pleinement conscientes du rôle stratégique qui leur est assigné par la géographie et l'Histoire. Longtemps qualifiées d'avant-postes de l'UE, elles souhaitent à présent disposer des moyens politiques et matériels pour assumer pleinement une telle charge. Dans le contexte actuel, elles apparaissent comme les laboratoires des futurs enjeux de sécurité de l'UE : arsenalisation des migrants, notamment des mineurs, difficultés de sécurisation des frontières, fortes tensions sur les ressources, flambée des violences et de la criminalité, montée des tensions communautaires. Les réponses qui pourront être apportées à ces défis dans les RUP pourront, sans doute, être déployées sur le continent, sans préjudice des adaptations nécessaires.

L'hétérogénéité statutaire des RUP est source de singularités sécuritaires au sein de l'UE. Le choix isolé de la France d'exclure ses propres RUP du champ d'application territorial de l'espace Schengen, à travers l'art. 138 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, est porteur d'une certaine forme de rupture territoriale qui a des conséquences sécuritaires fortes dans ses RUP. Ainsi, ces régions, qualifiées de *territoires non européens de la République française*, ne bénéficient pas du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) volet frontières extérieures et visas. La Cour des comptes a dénoncé, dès 2011, les lacunes et les défaillances de la politique de l'État membre qui ne peut objectivement pas prétendre que la gestion des frontières avec les seuls moyens de l'État est plus efficace qu'une gestion soumise au Code Schengen. Cette gestion dérogatoire, si elle est conforme à la Constitution, provoque néanmoins de graves dysfonctionnements sources de tensions communautaires et de bras de fer entre les élus locaux et les services de l'État.

À l'aune de ces graves difficultés, il conviendrait d'anticiper les effets des ruptures capacitaires croissantes des armées européennes en préfigurant, dès à présent, une nouvelle gestion des frontières européennes. L'Union demeure fortement dépendante des États-Unis pour les communications militaires, la surveillance spatiale et les technologies numériques stratégiques, exposant sa souveraineté à des risques majeurs. Les lois extraterritoriales américaines permettent un accès aux données européennes, tandis que le contrôle à distance des équipements militaires, comme les avions de chasse, pose un risque de prise d'otage technologique et numérique en cas de tension. Face à cette vulnérabilité, l'Union doit investir dans des infrastructures autonomes, notamment en matière de cloud, de défense et de télécommunications sécurisées, afin de garantir son indépendance technologique et stratégique.

Depuis de nombreuses années, les RUP font office de laboratoires pour la gestion des défis migratoires et sécuritaires européens. L'avènement de menaces graves et persistantes aux frontières extérieures de l'UE, depuis la crise de 2015, marque le début d'une nouvelle ère qui met à rude épreuve les politiques européennes des migrations et de l'asile.

Le risque de rupture capacitaire, consécutive à la dégradation rapide du contexte sécuritaire mondial et à l'aggravation des difficultés budgétaires des États membres, appelle un changement radical dans la doctrine de sécurisation des frontières extérieures. Si la période actuelle présente des risques sécuritaires avérés, elle crée aussi l'opportunité de bâtir une nouvelle architecture de sécurité et de défense pour l'UE.

**SECONDE PARTIE : UNE
CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DES
RUP À LA SÉCURITÉ DE L'UE**

TITRE I - LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE SOUS FORTES TENSIONS CAPACITAIRES



« L'Europe est trop grande pour être unie ; mais elle est trop petite pour être divisée. Son double destin est là ».

Daniel Faucher.

Chapitre I^{er} – Le cas de la France : entre jacobinisme et défense de l'autonomie stratégique européenne



« Le problème, en matière de défense, est de savoir jusqu'où vous pouvez aller sans détruire de l'intérieur ce que vous vous efforcez de défendre de l'extérieur ».

Dwight Eisenhower

Le cas de la France, entre jacobinisme et défense de l'autonomie stratégique européenne, peut paradoxalement être profitable à la défense de l'Union. En choisissant l'autonomie stratégique plutôt que de se placer sous le parapluie américain, la France a affirmé un choix de défense nucléaire indépendant, renforçant ainsi la sécurité européenne tout en se positionnant de manière distincte sur la scène mondiale. Son discours, parfois à contre-courant de l'alignement systématique sur les États-Unis, fait de la France une nation singulière au sein de l'Union et dans les institutions internationales, notamment aux Nations Unies. Son organisation interne, qui soutient cette posture de défense autonome, en fait un acteur clé de la sécurité européenne.

Cependant, cette posture de défense indépendante peut se heurter à une certaine forme d'unilatéralisme, notamment en ce qui concerne la gestion des relations avec les outre-mer. La France, en tant qu'État centralisé, n'a pas toujours pris en compte de manière suffisante les aspirations et les besoins spécifiques des peuples ultramarins. L'absence d'une véritable prise en compte de ces spécificités peut être perçue comme un manque d'écoute, notamment en matière de défense et de sécurité, alors même que ces régions jouent un rôle stratégique dans la sécurisation des frontières extérieures de l'Union.

Le rôle prééminent de la France dans la défense de l'Union, avec sa dissuasion nucléaire, lui impose des devoirs. Il lui appartient d'écouter attentivement les préoccupations des outre-mer, ainsi que celles des autres États membres. L'avenir de la défense européenne dépendra de la capacité de la France à équilibrer sa vision nationale avec les besoins et attentes des autres acteurs de l'Union, y compris les territoires ultramarins.

La guerre en Ukraine ravive la question de la défense de l'UE. L'Union est en pleine crise économique et stratégique. La France joue un rôle majeur. Son armée globale défend l'autonomie stratégique de l'Europe. Toutefois, cette ambition ne fait pas l'unanimité parmi les vingt-sept États membres.

L'Armée française doit combler le vide laissé par l'absence d'une armée européenne unifiée. Elle doit pallier des ruptures capacitaires multiples. Le jacobinisme français accentue le centralisme. Cette approche ignore parfois les réalités locales et les spécificités des outre-mer. Elle influence aussi les politiques migratoires et la gestion des frontières dans un cadre européen. Le centralisme étouffe des initiatives régionales qui pourraient enrichir la réflexion commune.

Les choix de défense se font au prix de décisions difficiles. Ils imposent une révision de nos méthodes. Un dialogue exigeant doit s'établir entre Paris et ses outre-mer. Il faut intégrer toutes les voix. Seule une approche partagée permettra de renforcer la sécurité et de mieux gérer les migrations au niveau européen.

Défendre et protéger les frontières dans un contexte budgétaire dégradé est un défi majeur. La guerre en Europe, l'intensification des attaques hybrides et l'arsenalisation des migrations compliquent encore cette mission régaliennne. Les ressources manquent alors que les menaces se multiplient. Dans le même temps, les parlements nationaux des grandes puissances sont paralysés par des crises politiques récurrentes. Cette instabilité freine les décisions stratégiques et affaiblit la capacité des États à assurer efficacement leur sécurité.

Ainsi, la guerre en Ukraine pose de nouveau la difficile question de la défense de l'UE. La France dispose d'une armée globale lui permettant de militer pour l'autonomie stratégique de l'UE (Section 1). Cependant, ce combat est encore loin de faire l'unanimité au sein des vingt-sept. Dans de telles circonstances, l'armée française est condamnée à pallier l'absence d'armée européenne (Section 2). Par ailleurs, le militantisme français se heurte à la réalité des ruptures capacitaires de ces propres armées et à l'absence d'unanimité sur le projet d'autonomie stratégique européenne.

Section 1. Une armée globale légitimant le combat français pour l'autonomie stratégique de l'UE

L'armée française, parmi les rares armées globales, est capable d'agir sur l'ensemble des missions militaires. Héritée d'une histoire particulière, elle a opté pour la dissuasion nucléaire, garantissant ainsi la souveraineté de la France et la protection de ses intérêts. Cette force, autonome et projetable, pourrait servir d'embryon pour une véritable défense européenne, à construire afin de renforcer la sécurité de l'Union.

Dans un monde qui s'affole, la paix durable semble impossible. Le monde est devenu violent et agressif, plus instable et moins prévisible. *Si vis pacem, para bellum*¹. Ainsi, les grandes nations réarment de façon significative. Chaque nation organise, selon ses moyens, la sécurité de son peuple et la défense de ses intérêts. « *On ne peut pas arriver à une véritable paix si on détermine sa politique exclusivement sur l'éventualité d'un futur conflit* »². Eu égard au contexte géopolitique actuel, une telle analyse est pacifiquement audacieuse. La vie des grandes nations est faite de guerres et de paix. L'UE qui n'osait imaginer un nouveau conflit sur le sol européen doit à présent faire face à la guerre en Ukraine, ce pays qui a engagé, au cœur du conflit, une procédure d'intégration à l'UE avec un avis réservé de la Hongrie.

En l'absence d'armée fédérale européenne, l'analyse capacitaire des armées nationales permet de mieux comprendre les moyens nationaux pouvant être mis au service de la sécurité de l'UE, notamment après l'avènement du conflit ukrainien. La France dispose de nombreux atouts à valoriser dans le nouveau contexte géopolitique mondial.

L'armée française est un outil singulier qui permet à la France de militer activement pour le développement d'une autonomie stratégique de l'UE au sein de l'OTAN. C'est un modèle global qui confère à la France une certaine marge de manœuvre stratégique (A). Cependant, des ruptures capacitaires remettent en cause la permanence de ce modèle global (B). Néanmoins, une telle armée peut encore compter sur les RUP qui sont de véritables bases opérationnelles avancées pouvant être davantage valorisées (C) dans le cadre d'une nouvelle stratégie globale de sécurité et de défense.

¹ « Si tu veux la paix, prépare la guerre ».

² KLEIN Etienne, op. cit., p. 122.

A. Un modèle global qui confère à la France une certaine marge de manœuvre stratégique

1. Une armée déterminée à peser durablement sur la scène mondiale

La France dispose d'une armée globale capable d'agir sur tous les fronts, mais son autonomie stratégique dépend du facteur temps. Sur des engagements courts, elle peut intervenir sans soutien extérieur. Cependant, des opérations prolongées nécessitent souvent une coordination avec ses alliés. Dans un monde marqué par le retour des conflits, cette capacité initiale d'action rapide reste un atout majeur. Elle lui permet de défendre ses intérêts et ceux de ses partenaires avec réactivité. Cette posture confère aussi à la France un leadership dans le débat sur la sécurité et la défense. Elle renforce son influence au sein de l'Union sur ces enjeux stratégiques.

Les crises actuelles, du fait des nouveaux paramètres stratégiques, ont une résonance mondiale. L'Europe possède une dimension mondiale à travers les RUP. La France est planétaire à travers ses RUP et ses forces armées qui sont déployées dans le monde.

La France est l'un des rares pays à disposer d'une armée globale. Il s'agit de l'une des rares armées capables de se déployer partout dans le monde avec toutes ces composantes : terre, mer, air, espace et gendarmerie nationale. Ce type d'armée maintient la France au premier rang en Europe et fait de son armée une armée puissante et respectée.

En vertu de l'art. 15 de la Constitution : « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale* ». C'est un immense pouvoir que peu de chefs d'État peuvent se prévaloir. « *L'Europe, en matière de défense, ne pourra tirer sa force que des armées nationales* », martèle le président de la République E. Macron. C'est une continuité de la doctrine française. Ainsi, la Constitution confère un leadership naturel à la France en matière de sécurité et de défense. Le siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU renforce le statut de grande puissance militaire de la France.

À l'horizon 2030, la France devrait rester parmi les cinq plus grandes armées du monde, la première de l'UE. Il semble raisonnable de croire que les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde renforceront significativement leurs armées pendant cette période. Après le *Brexit*, la France reste la première armée de l'UE. L'Allemagne qui réarme depuis des années, et singulièrement depuis le déclenchement du conflit ukrainien, devrait constituer la deuxième force de l'UE après la France. Son armement est majoritairement américain, notamment ses avions de chasse. Ce choix de l'Amérique, en lieu et place des technologies européennes, est source de tensions entre l'Allemagne et la France qui souhaite le renforcement de l'industrie de défense européenne. En Europe, seuls la France, le Royaume-Uni et la Russie disposent de la dissuasion nucléaire. C'est ainsi que l'armée française apparaît comme la colonne vertébrale de toutes les forces européennes en intervention extérieure compte tenu des caractéristiques du modèle global de cette armée.

Le président E. Macron a indiqué que la « *volonté de souveraineté nationale n'est absolument pas incompatible avec notre volonté de développer les capacités européennes, je dirais même que c'est un prérequis indispensable. On coopère mieux quand on peut décider souverainement de coopérer. Fondement de toute communauté politique, la défense est au cœur de notre souveraineté* »¹. L'absence de coopération étroite et durable entre la France et l'Allemagne obère les efforts de construction d'une autonomie stratégique européenne. Ce projet ne peut pas aboutir avec la seule volonté de la France. Dans ce cas, un déclassement relatif de l'outil de défense de l'UE est à craindre devant la montée fulgurante des armées des BRICS qui réduisent de façon significative l'avance technologique européenne. Cette panne du moteur franco-allemand, conjuguée au vieillissement de la population, place l'UE devant une situation de dépendance accrue vis-à-vis des États-Unis et de vulnérabilité face à la nouvelle menace.

Le modèle d'armée de la France, loin d'être un vestige, est l'outil le plus adapté aux nouvelles guerres qui apportent leurs lots de menaces hybrides. Le défi français est le défi de la transformation. Ce modèle d'armée est financièrement coûteux. La France traverse, comme beaucoup d'autres pays européens, des difficultés budgétaires connues. C'est donc le modèle social universaliste français qu'il faudra réformer. Des choix difficiles devront être faits si la

¹ Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre, 7 février 2020

France souhaite garder une telle armée. Les récentes réformes sur la santé, la retraite et l'immigration montrent à quel point le chantier est difficile, mais pas impossible à mener.

Si la France devait rencontrer des difficultés insurmontables dans le chantier de la réforme de son armée, l'Allemagne deviendrait la première armée européenne dans les prochaines décennies. La vision française de la défense européenne est diamétralement opposée à celle de l'Allemagne qui souhaite développer, pour sa protection, un « *dôme de fer* » de technologie américaine dans le cadre de l'OTAN. Pour le moment, l'industrie allemande de la défense est plus faible que l'industrie française. La guerre en Ukraine a plongé l'Allemagne dans un grand désarroi. Comme beaucoup d'autres États membres, elle se pose la question de sa protection en cas de conflit de haute intensité. C'est la raison pour laquelle elle semble privilégier la sécurité à court terme au détriment d'une défense européenne autonome qui ne fait pas encore l'unanimité au sein de l'UE. « *La coopération, théoriquement rentable par une mutualisation de ressources en ce qui concerne les équipements, les installations et les soldats, coûte avant de produire des effets espérés, par exemple en termes de temps et de ressources humaines qui doivent y être investies. Elle implique également des coûts, notamment une perte d'autonomie, car les pays coopérants doivent s'accorder sur la doctrine employée et les spécifications d'équipements utilisés. Ils « héritent » également des considérations de sécurité et de défense de leurs partenaires* »¹.

L'Armée française n'a pas les mêmes missions que l'Armée allemande. La France, eu égard à son Histoire, sa géographie archipélagique mondiale, ses responsabilités de membre du Conseil de sécurité de l'ONU, son engagement pour l'autonomie stratégique européenne, se bat pour garder une certaine autonomie de décision dans le monde. En 1966, la décision du Général de Gaulle de se retirer du commandement intégré de l'OTAN participait de cette volonté d'autonomie. L'Armée permet à la France de garder son influence et son rang dans le monde. Mais, l'armée est devenue professionnelle, avec un effectif plus réduit et des défis nationaux, européens et internationaux plus nombreux. Ces défis doivent être relevés avec des moyens vieillissants dans certains corps d'armée et des ruptures capacitaires notables. L'Armée française est devenue une armée calibrée pour les missions extérieures de court ou moyen

¹ MÖHRING Johanna Maria, *Pari impossible, pari indispensable : la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'avenir de la coopération en matière de défense en Europe*, thèse de science politique, Université Paris-Panthéon-Assas, 10 mars 2022, p. 29.

terme. Des doutes apparaissent aujourd'hui quant à sa capacité à faire face à un conflit long et *a fortiori* de haute intensité sur son propre sol.

La France est aujourd'hui un pays fracturé par des divisions et des tensions sociales et politiques. L'esprit de défense est malmené dans un tel cadre. Le soutien aux armées s'effrite. Le projet européen jugé technocratique a du mal à créer l'adhésion, la fédération des peuples et des énergies, ce terreau nécessaire à l'émergence de l'esprit de défense. La France devra se retrouver, reconstruire un nouveau récit national plus inclusif, se réapproprier sa géographie planétaire, réinterpréter la mondialisation pour retrouver sa voix dans le monde. Elle dispose de nombreux atouts pour ce faire.

2. Les RUP : places fortes du modèle français d'armée globale

Les RUP constituent un maillon essentiel de l'outil de défense de la France qui est l'armée la plus complète de l'UE. Les oublier dans les efforts de renforcement capacitaires reviendrait à hypothéquer, d'une certaine façon, une partie de l'esprit de défense de la nation. La France, grâce à ses territoires d'outre-mer, est la deuxième puissance maritime mondiale. C'est un statut qu'elle semble peu encline à partager avec les autres États membres.

Devant la complexification du monde, la sophistication de la criminalité et la diversification des menaces, les RUP, en dehors de l'espace Schengen, agissent tels des murs protecteurs de la France et de l'UE. Il ne s'agit plus aujourd'hui de faire face uniquement à des menaces, mais de se préparer activement à affronter des périls mondialisés susceptibles de porter atteinte, à tout moment, directement ou indirectement à la sécurité de la nation et à celle de l'UE. Ces menaces sont nombreuses. Les RUP, avec les forces armées prépositionnées sur leurs territoires, contribuent, à leur juste échelle, à protéger la France et l'UE contre ces menaces. « *Ce sont bien les carences financières qui firent douter d'une mise en valeur des TOM. D'après Henri Laurentie, délégué adjoint de la France au Conseil de tutelle de l'ONU, le plan français de développement des TOM n'était pas crédible pour les Américains* »¹. Les doutes des Américains ont été pris pour une tentative d'ingérence dans les affaires intérieures de la France. Cependant, aujourd'hui, comme hier, la capacité de la France à gérer, à équiper,

¹ BOSSUAT Gérard. *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1995*. Institut de la gestion publique et du développement économique, 1997, p. 522.

et à défendre son ultrapériphérie demeure un sujet de fond. Ce vaste domaine qui confère à la France son rang de puissance mondiale vacille. Les États-Unis gardent toujours un œil attentif sur ces territoires. Seuls des efforts conséquents de développement, de renforcement de la sécurité et de la défense dans ses territoires pourraient faire cesser les doutes pesant sur la capacité de la France à les gérer efficacement. La crédibilité de la France, une partie de sa sécurité et celle de l'UE se jouent dans ces territoires.

Très peu de pays dans le monde possèdent des bases militaires hors de leurs frontières nationales. Les USA sont les premiers avec 800 emprises militaires. Ils sont suivis par la Russie qui disposerait de 21 emprises et de 16 000 soldats déployés, notamment, dans son voisinage. De nombreux projets de constructions de nouvelles emprises russes sont évoqués en RDC, en Égypte, en Érythrée, à Madagascar, au Mozambique et au Soudan. La France dispose de 4 bases militaires dotées de 3 750 soldats. Ces chiffres ne comprenant pas les militaires déployés dans les OPEX ni les forces de souveraineté présentes dans les territoires d'outre-mer (7 150 soldats aux Antilles, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie). Le Royaume-Uni vient après la France avec un nombre plus réduit de bases. Cependant, le classement britannique pourrait évoluer selon des sources non officielles¹ qui laissent entendre, au contraire, que le Royaume-Uni avec 145 sites dans 42 pays disposerait, en réalité, du deuxième réseau mondial après les États-Unis. La Chine ferme la marche avec un réseau en cours de développement. La dernière implantation officielle connue est à Djibouti où se trouvent déjà plusieurs autres bases étrangères. Le dispositif chinois pourrait être plus vaste. Mais, le secret qui pèse sur son déploiement est aussi bien gardé que le budget militaire réel de la Chine.

Dans un tel contexte, le rôle des RUP dans la sécurité de l'UE apparaît essentiel. *« Le dispositif permanent constitué par les forces prépositionnées et de présence peut être complété, en fonction des circonstances, par des déploiements préventifs de forces à la mer. L'ensemble représente une dizaine de milliers d'hommes, un à deux escadrons d'avions de combat, des avions de transport et de patrouille maritime, et une vingtaine de bâtiments. Ces forces s'appuient sur des implantations outre-mer et sur des bases d'accueil, en application des accords de défense »*². Contrairement aux autres puissances, la France peut s'appuyer sur des territoires sur lesquels elle est souveraine pour assurer sa sécurité et sa défense. Ces territoires

¹ MILLER Phil, Révélé : le réseau de bases militaires britanniques à l'étranger comprend 145 sites dans 42 pays, [en ligne], Declassified UK, 24 novembre 2020.

² Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 85.

contribuent à prévenir les conflits par la permanence des forces armées qui y sont prépositionnées. Le rôle déterminant des RUP est ici pleinement mis en valeur par le Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale.

Les forces de souveraineté, présentes dans les RUP, constituent des pôles de stabilité permanente à travers le monde. La France peut y recourir pour sa sécurité, celle de l'UE et de ses alliées.

3. Une armée sous fortes tensions capacitaires

L'armée française fait face à des tensions capacitaires croissantes. Les stocks de munitions sont insuffisants pour des conflits de haute intensité. Le renouvellement des équipements prend du retard. Le format des forces est limité face à la multiplication des menaces. Dans les outre-mer, la présence militaire peine à couvrir l'immensité des zones à sécuriser. La logistique et le ravitaillement restent des défis majeurs. Les infrastructures doivent être modernisées pour répondre aux nouvelles exigences stratégiques.

Ainsi, le dispositif de sécurité et de défense présent dans les RUP est particulièrement sollicité en matière de gestion des changements climatiques. La protection des populations est au cœur de cette mission. Il s'agit là d'une dimension importante que les armées réalisent, par ailleurs, sur d'autres théâtres de la PSDC.

Les moyens de la Marine nationale et de l'armée de l'air sont régulièrement sollicités dans ce genre d'exercice. Les phénomènes climatiques propulsent les forces armées au-devant de la scène. Ils sont l'occasion de montrer l'autre visage des militaires, l'autre mission des armées : protéger et secourir les populations. Cependant, ces missions mettent également en exergue les ruptures capacitaires des forces de souveraineté. Souvent, les armées sont contraintes de faire venir de la métropole ou d'autres régions du monde, des moyens inexistants ou défaillants localement. « *Preuve en est l'opération Albatros, menée après l'ouragan Irma en 2017, qui a vu le déploiement de moyens du génie et de l'infanterie alors absents des forces*

prépositionnées »¹. Ce sont ces mêmes moyens qui sont mobilisés dans le cadre des missions PSDC, étant donné que ce sont les moyens nationaux qui sont déployés à l'étranger pour le compte de l'UE.

Ainsi, s'agissant des fonctions d'assistance conférées aux armées en outre-mer, force est de constater que les forces prépositionnées sont calibrées pour gérer des missions de bas de spectre. Aucun dispositif actuel n'est en mesure de faire face à une situation de haute intensité ou d'accomplir, sans renforts extérieurs, les missions d'assistance aux populations en cas de catastrophe naturelle ou de conflits de moyenne à haute intensité. Il s'agit là d'une situation particulièrement préoccupante qui laisse les RUP dans une situation de vulnérabilité. Ces insuffisances capacitaires sont d'autant plus inquiétantes que la programmation militaire ne prévoit pas de les combler à brève échéance. « *La LPM 2019-2025 ne prévoit la livraison de matériels aux forces prépositionnées qu'après la mise à niveau des régiments en métropole et en OPEX. La principale question demeure alors le remplacement des poids lourds TRM 2000, qui ont une ancienneté moyenne de 32 ans en outre-mer et pour lesquels il n'existe pas de successeur désigné, alors que leur soutien décroît et qu'ils représentent la capacité de transport en personnel la plus importante* »².

Les changements climatiques, notamment la montée des eaux, les risques sismiques et cycloniques, auront un impact considérable sur de nombreuses RUP et PTOM. Les conséquences humanitaires devraient être significatives. L'armée et la sécurité civile seront particulièrement sollicitées pour secourir, déplacer, évacuer les populations sinistrées. L'ensemble des RUP, hors Guyane, est concerné à divers degrés. Dans un tel contexte, la Marine sera particulièrement sollicitée. Les dispositifs prépositionnés dans les RUP devront être renforcés pour pouvoir apporter rapidement secours et assistance aux territoires. La prévention et la préparation des populations ultrapériphériques à ces risques constituent une question majeure qui doit associer les armées et la sécurité civile.

Enfin, la sécurité de la Guyane, et en particulier de Kourou, abritant le centre spatial européen, nécessitera un renforcement des capacités militaires face à la dégradation générale des conditions de sécurité dans le monde. Le contexte mondial, marqué par une compétition

¹ TENANBAUM Elie, PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie. « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », n°94, *IFRI*, février 2020, p. 55.

² Ibid.

accrue dans le secteur spatial et l'arsenalisation de l'espace, expose des sites stratégiques comme Kourou à des risques nouveaux, y compris des attaques ciblées. Ces menaces pourraient être exacerbées par l'intensification potentielle des tensions géopolitiques dans la région, notamment en raison de la militarisation croissante de l'espace. La sécurité de ces sites est d'autant plus cruciale qu'elle conditionne l'autonomie d'accès de l'Union à l'espace, un atout stratégique majeur pour ses ambitions technologiques et de défense. De même, la sécurité de la future base des Açores, autre site stratégique pour les projets spatiaux européens, doit faire l'objet d'une attention particulière pour garantir une protection adéquate face à ces risques émergents. L'Union devra investir davantage pour protéger ces infrastructures vitales et assurer sa souveraineté d'accès à l'espace.

Quant aux forces prépositionnées dans les RUP, elles présentent, à bien des égards, de fortes inquiétudes quant à leurs capacités à remplir leur office.

B. Des ruptures capacitaires qui remettent en cause la permanence du modèle global

1. Un outil militaire abîmé par des années de sous-investissement

On peut dire que les ruptures capacitaires de l'Armée française tombent au plus mauvais moment. Après le *Brexit*, le retour de la guerre sur le sol européen, la multiplication des menaces hybrides, l'aggravation de la situation des finances publiques, l'Armée française entre dans une période d'incertitudes majeures liées aux tensions sino-américaines pour le leadership mondial. La montée de ces tensions risque de faire basculer toute la planète dans un conflit de haute intensité. Or, l'UE, au lieu d'être actrice de la recomposition des équilibres mondiaux, se présente comme une victime collatérale de cette confrontation. La guerre ne cesse de changer de forme. Le caractère hybride des nouvelles confrontations, les incessantes innovations technologiques, les armes télécommandées, l'arsenalisation de l'espace et la percée fulgurante de l'intelligence artificielle dans le domaine militaire opèrent manifestement un basculement déterminant dans l'emploi des forces armées. Les déflations capacitaires des armées

européennes laissent augurer des situations complexes et difficiles pour l'UE à l'heure où le reste du monde réarme massivement.

Les points de vigilance sont nombreux. Les missions affectées aux forces armées augmentent alors que leurs moyens diminuent. Sans une réforme profonde des armées et des décisions fortes en matière de finances publiques, les armées ne seront certainement plus capables de mener à bien leurs missions en raison des ruptures capacitaires qui se font déjà ressentir. Tous les domaines sont concernés. Depuis le soutien à l'homme, en passant par le soutien aérien, maritime, le maintien en condition opérationnelle des matériels, le remplacement des moyens obsolètes jusqu'au recrutement des militaires, les plus grands défis des armées sont au cœur des armées elles-mêmes. Après des années de réductions capacitaires dans les années 1990 et 2000, l'effort de réinvestissement engagé depuis 2017-2018 tarde à réparer un outil militaire très abîmé. Ainsi, les inquiétudes persistent quant à la permanence de moyens alloués à la sécurité, à la criminalité, à la lutte contre l'immigration clandestine et à la présence militaire de la France dans le monde.

Les RUP sont le reflet des évolutions stratégiques internationales. À travers leurs situations capacitaires respectives, on peut apprécier l'état global des armées. C'est une situation de fragilité qui apparaît en raison d'un certain nombre de choix politiques et budgétaires intervenus ces dernières décennies. Outre la professionnalisation et la RGPP, ce sont surtout les reports ou les annulations des programmes d'équipements, notamment dans la Marine et l'Armée de l'air qui ont considérablement affaibli l'outil militaire français. « *Il en résulte aujourd'hui un risque important de rupture capacitaire à court et moyen terme, qui pourrait entraîner l'État à ne plus pouvoir remplir de façon appropriée l'ensemble des missions qui lui incombent dans les outre-mer* »¹. Cette perspective suscite interrogations et perplexité au moment même où la France travaille ardemment aux Nations unies pour agrandir sa ZEE en outre-mer. Plus de ZEE devrait signifier plus de responsabilités et donc plus de moyens à affecter dans ces territoires.

En outre, la multiplication des OPEX n'est pas toujours synonyme de multiplication du budget des armées. Pourtant, la France n'envisage pas d'abandonner son rang sur la scène internationale, par la réduction de ses interventions militaires. Elle ambitionne toujours de rester

¹ Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 110.

une armée globale capable d'intervenir sur plusieurs théâtres en même temps. Sans une telle armée, sa voix risque d'être affaiblie et son influence sur les grands équilibres internationaux pourrait décroître rapidement dans le monde.

Les ruptures capacitaires expliquent déjà en grande partie l'échec des politiques de lutte contre l'immigration clandestine ainsi que les difficultés à contenir le phénomène de l'orpaillage clandestin en Guyane. Les objectifs du dernier Livre blanc sur la sécurité et la défense ne sont pas atteints. Les moyens initialement prévus pour les RUP n'ont pas pu être affectés faute de crédits et de volonté politique. Les opérations de mutualisation n'ont pas donné de résultats probants. « *Un effort important apparaît essentiel pour leur permettre de répondre à l'évolution de leur environnement stratégique, au renforcement des menaces d'origine naturelle ou sécuritaire, ainsi qu'à la concurrence croissante de certains compétiteurs qui cherchent à étendre leur sphère d'influence ou à sécuriser leur accès aux ressources naturelles* »¹.

La menace est partout et peut s'abattre sur n'importe quels intérêts français ou européens dans le monde. Les Européens reconnaissent aujourd'hui la gêne occasionnée par les politiques de désarmement depuis la fin de la guerre froide. Il n'y a pas eu de *fin de l'Histoire*, mais une fin des illusions européennes. La guerre en Ukraine en est la parfaite illustration. Le monde réarme et les dépenses militaires repartent à la hausse au sein des BRICS qui profitent d'une situation économique plus favorable que celle des États membres de l'UE. Ainsi, le défi du réarmement reste entier pour l'Armée française et plus généralement pour l'UE.

2. Les grands défis du dispositif de présence et de souveraineté

La menace n'est plus l'apanage des États. Elle est devenue protéiforme, changeante et multidimensionnelle. La doctrine classique et les dispositions conventionnelles des armées derrière des chars blindés et des régiments prêts à riposter ne suffisent plus. À présent, les États doivent s'adapter à la menace pour continuer à maîtriser leur destin. Pour ce faire, il leur faut

¹ LEGGE Dominique de, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les forces de souveraineté, n°12, Sénat, 5 octobre 2022, p. 10.

garder un spectre de missions variées et une armée capable de faire face à des conflits de haute intensité. C'est tout le défi de l'Armée française confrontée à de fortes tensions capacitaires.

S'agissant des forces de présence, le défi est le maintien des emprises avec des effectifs et moyens suffisants en Afrique, à Djibouti et aux Émirats arabes unis. De nombreuses emprises africaines sont appelées à disparaître ou à changer de destination en raison des tensions diplomatiques entre la France et les pays hôtes.

En ce qui concerne les forces de souveraineté en outre-mer, la capacité terrestre manque cruellement de moyens lourds et la Marine de patrouilleurs. Quant à l'armée de l'Air, elle est quasiment dépourvue de moyens. Seule la Marine semble pouvoir épauler les autres corps d'armée. Ce statut de première armée ultramarine lui vient de l'Histoire.

Dans l'ensemble, le dispositif de présence et de souveraineté a perdu un quart de ses effectifs. L'armée parle aujourd'hui d'un dispositif « *taillé au plus juste* ». En vérité, ces termes pudiques cachent de fortes tensions, des ruptures capacitaires ainsi que des difficultés dans le maintien en condition opérationnelle de plusieurs moyens anciens, voire obsolètes. Les RUP pâtissent aussi de ces fragilités et de ces tensions capacitaires. La dégradation de la situation sécuritaire dans leurs bassins géographiques respectifs et le rééquilibrage de la puissance politique mondiale pèseront de plus en plus sur les forces prépositionnées qui auront de moins en moins la capacité matérielle d'assurer les missions de sécurité, de protection et d'assistance aux populations.

Si les capacités françaises sont à bout de souffle, alors le projet d'autonomie stratégique européenne est menacé. Un sursaut des autres États membres est indispensable.

3. La capacité à préserver la souveraineté est sans cesse remise en cause

Le bouleversement stratégique actuel fragilise les souverainetés nationales, tandis que le retour de la guerre impose des besoins militaires croissants. Or, les stocks et les capacités industrielles peinent à suivre le rythme des tensions. La dépendance aux chaînes d'approvisionnement extérieures accroît les vulnérabilités, rendant les États plus exposés aux chocs géopolitiques. Dans ce contexte, les menaces hybrides compliquent encore la défense des

intérêts nationaux. Sans un effort massif et coordonné, la souveraineté risque d'être continuellement remise en cause.

Les RUP font face à des menaces différentes de celles du continent. Du fait de leur éloignement et de leur isolement, les risques sécuritaires qui pèsent sur elles sont à la fois hybrides et émergents, différents et spécifiques. Dès lors, leur vulnérabilité invite les États membres à adopter une doctrine adaptée à leur situation singulière. Ainsi, pèsent sur elles des menaces critiques liées, notamment, au déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/AD), au sabotage des câbles sous-marins, à la rupture des approvisionnements et à la piraterie. Toutes ces menaces ne les mettent pourtant pas à l'abri des déflations de moyens et des rabots budgétaires qui fragilisent la structure même de la défense et de la sécurité de ces régions. Pourtant, ces dernières doivent participer à la sécurisation des approvisionnements européens et à la prévention des conflits dans le monde.

Par leur hybridité, les nouvelles menaces mettent chaque jour les États membres au défi de préserver leur souveraineté sur les RUP. Dans le contexte sécuritaire actuel, cette capacité n'est jamais définitivement acquise. Cependant, c'est une bataille du quotidien qui reste à la hauteur des armées, à capacités constantes, si et seulement si aucun conflit du haut du spectre n'est déclaré.

Le renforcement du dispositif de souveraineté dans et autour des RUP pourrait également constituer un message clair à l'endroit de la Chine eu égard à ses manœuvres militaires régulières à proximité de certaines RUP comme Mayotte et La Réunion, dans l'océan Indien. L'ombre chinoise qui plane sur les dossiers malgaches ne doit pas être ignorée. Le projet de construction de bases militaires chinoises et russes à Madagascar, ancienne colonie française voisine de Mayotte et de La Réunion, appelle une attention particulière. Les capacités de projection de la Marine chinoise sont en plein développement. L'APL rattrape progressivement son retard sur les technologies occidentales. Forte de plus de 3,5 millions de soldats, l'APL¹ est, en effectif, la première armée du monde. Avec ses développements technologiques et ses effectifs conséquents, l'APL gagne, chaque jour, en crédibilité et en capacité de dissuasion sur la scène internationale. Elle s'apprête à mener une guerre asymétrique pour l'affirmation de sa

¹ L'armée populaire de libération (APL).

puissance face aux États-Unis. Mener une guerre contre les États-Unis, c'est mener une guerre contre l'OTAN, contre l'Occident, contre l'UE et contre la France dans cette région.

Les ruptures capacitaires de l'armée française ne sont ni de nature à rassurer les RUP de la région ni à décourager les velléités des autres puissances qui investissent la région. Les RUP posent, par leur existence même et leur statut juridique particulier, la question des « *eaux européennes* ». Le sort des RUP de l'océan Indien est bien un sujet européen. Depuis le début du siècle, la Chine, à travers son projet de *collier de perles*, investit massivement dans un réseau d'infrastructures portuaires au Pakistan, au Bangladesh, en Birmanie et à présent aux Maldives non loin de La Réunion. Ce projet est au service de l'augmentation de la capacité de projection de la puissance chinoise dans le monde.

Les conséquences sécuritaires de cette nouvelle donne géostratégique sur les RUP de la zone doivent être évaluées et leurs réponses anticipées. Le retour de la guerre sur le sol européen était jugé impossible jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine. La région regorge de pétrole et de gaz. Les manœuvres chinoises sont loin d'être désintéressées. Le retour fracassant de la Russie dans les relations internationales occasionnera également des bouleversements stratégiques majeurs qu'il convient de mesurer lucidement.

C. Les RUP sont de véritables bases opérationnelles avancées à valoriser

1. Des réserves opérationnelles projetables à court préavis sur les théâtres d'opérations

Les Régions ultrapériphériques de l'Union, qu'elles soient françaises, espagnoles ou portugaises, offrent un maillage stratégique unique. Leur répartition sur plusieurs océans permet une veille avancée et un potentiel de projection. Pourtant, leur positionnement géopolitique reste insuffisamment valorisé. Les moyens militaires et sécuritaires y sont souvent limités face aux menaces émergentes. Une meilleure intégration de ces territoires dans la défense européenne renforcerait la surveillance et la capacité d'action de l'Union.

Les RUP ont une fonction de sécurité et de défense. L'État membre y conserve des forces armées prépositionnées « *pour accroître leur réactivité et notre influence dans le monde* »¹. Ainsi, les RUP ne sont pas des territoires reculés sous perfusion d'un État membre, mais des bases militaires offrant à l'État membre réactivité et influence dans le monde. Dans un monde gouverné par l'instantanéité, l'immédiateté et la réactivité, les RUP apparaissent comme des partenaires de premier plan de la sécurité de l'UE.

Les forces de souveraineté implantées dans les RUP sont résolument des bases opérationnelles avancées agissant comme une réserve opérationnelle pouvant être projetée rapidement pour assurer des interventions dans leur zone de responsabilité permanente. Au cours de ces missions, les RUP assurent la sécurité des Européens présents dans la zone et engagent des opérations d'assistance et de secours.

Pour maintenir cette réactivité à travers le monde, l'UE doit réinvestir dans sa défense. La France, qui a la première armée de l'Union, doit montrer l'exemple en consacrant au moins 2% de son PIB à la défense. Dans le cas contraire, cette facilité de réaction sera de plus en plus limitée. L'heure est vraiment au sursaut stratégique pour préparer l'avenir, la survie du projet politique européen en dépend.

La responsabilité de la France, en tant qu'État-archipel et membre fondateur de l'Union, est immense, d'autant plus qu'elle est le seul État membre de l'UE à siéger au Conseil de sécurité des Nations unies. Cette position lui confère un rôle clé dans la gestion des crises mondiales et la défense des valeurs internationales. La notion de "responsabilité de protéger", inscrite dans le droit international, impose à la France une vigilance accrue en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne ses territoires d'outre-mer et ses engagements globaux. Cependant, cette responsabilité comporte un coût considérable, tant sur le plan humain que financier. Il devient impératif que les autres États membres, qui bénéficient déjà directement ou indirectement de la dissuasion nucléaire française et de la protection qu'elle assure, participent activement à cette charge. La France ne peut plus supporter seule le poids de cette responsabilité stratégique ; une solidarité partagée au sein de l'Union s'avère indispensable pour garantir une défense commune plus cohérente et soutenable.

¹ Art. 65 de la Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

2. Un grand domaine maritime pour de grandes responsabilités militaires

Les ZEE des RUP étendent le domaine maritime de l'Union à une échelle mondiale. Cette immensité lui confère un pouvoir d'influence stratégique et économique majeur. L'Union peut projeter sa puissance, protéger ses intérêts et sécuriser les voies commerciales. Ces espaces regorgent de ressources et participent à la souveraineté énergétique et alimentaire de l'Union. Mais cette étendue impose aussi des responsabilités militaires accrues face aux menaces maritimes et à la concurrence géopolitique.

Ainsi, l'essentiel du domaine maritime de l'UE est dans son ultrapériphérie. La dimension maritime est déterminante dans un conflit de haute intensité, *a fortiori* à dimension mondiale. Si les combats terrestres sont déterminants dans un conflit, les batailles navales sont décisives pour gagner la guerre. C'est en cela que la responsabilité de la France et de l'UE est importante en cette période de bouleversement stratégique. Ainsi, la position géostratégique occupée par l'ensemble des RUP et les PTOM revêt une importance capitale en cas de conflit planétaire de haute intensité comme les précédentes guerres mondiales.

Les ruptures capacitaires de la Marine ne sont pas un élément rassurant en ces temps de belligérance. Beaucoup de puissances mondiales ont massivement investi dans leurs forces navales ces dernières années, notamment les BRICS et la Chine en tête. Les gains réalisés en termes de projection dans le monde sont significatifs. Pendant ce temps, la Marine française s'est contractée et fragilisée en matériels et en effectifs et ses interventions ont été considérablement renforcées. La dissolution de nombreux régiments et bataillons, notamment le 41^e Bataillon d'Infanterie de Marine (BIMa) de Guadeloupe et le 33^e Régiment d'Infanterie de Marine (RIMa) de la Martinique, a amputé la Marine nationale de moyens importants. C'est bien cette contradiction qui a fait naître les ruptures capacitaires qui pèsent aujourd'hui sur la Marine. Les politiques court-termistes, qui produisent ces résultats, n'ont pas pris en compte les changements stratégiques profonds qui étaient à l'œuvre dans le monde. Ces faiblesses amoindrissent l'autonomie décisionnelle de l'UE. L'unilatéralisme étant devenu une pratique décomplexée dans les relations internationales, l'UE doit se préparer à toute éventualité. L'exemple de la Russie face à l'Ukraine est parlant.

Ces menaces mettent les armées traditionnelles devant le défi d'une modernisation en profondeur de leurs structures. La Marine reste le cœur de la projection de la puissance d'une nation. L'UE est fragile dans ce domaine. L'immobilisation régulière du seul porte-avions de l'UE, le Charles de Gaulle, place les Européens dans une grande fragilité. Ce fut le cas pendant plusieurs semaines durant la crise COVID, en raison de la contamination d'une grande partie des militaires embarqués. Le maintien du navire en condition opérationnelle nécessite son immobilisation, à échéance régulière, pendant plusieurs mois. Or, la nécessité d'assurer une présence permanente dans le monde est incompatible avec une telle fragilité. L'annonce de la commande d'un deuxième porte-avions était très attendue. Sa concrétisation soulagera nos armées et la Marine en particulier dont les équipements sont soumis à une très forte tension, voire à des ruptures capacitaires.

Outre le matériel, la question des effectifs soulève également un certain nombre de préoccupations. Les déflations constatées ces dernières années mettent l'institution sous étiage capacitaire. Le recours à des missions de courte durée ne règle pas la question. Cette situation dégradée aggrave la dépendance de la France et de l'UE aux États-Unis. Peu de pays peuvent se prévaloir d'être autonomes en matière de défense. C'est précisément cette situation qui alourdit le poids de la responsabilité de la France au sein de l'UE en donnant un relief particulier à sa position géostratégique dans le monde.

L'interdépendance, notamment dans les interventions extérieures, est devenue une règle. Toutefois, il y a des limites dans cette démarche. Le démantèlement progressif des armées européennes n'est plus compatible avec le réarmement des autres nations. L'interdépendance n'autorise pas les ruptures capacitaires constantes dans les armées. S'habituer à cette situation revient à renoncer à sa souveraineté. Les États européens se créent, eux-mêmes, les dépendances de demain en repoussant l'effort de réajustement capacitaire qui doit être consenti dès à présent. Le réajustement appelle des choix budgétaires courageux et une politique nataliste plus ambitieuse face au vieillissement progressif de l'UE.

Les perspectives de renforcement capacitaires dans les RUP ne sont pas encourageantes. *« Le Livre blanc préconise une réduction du volume de nos forces militaires stationnées dans les départements et collectivités d'outre-mer, afin d'y conserver les moyens strictement*

*nécessaires aux missions militaires elles-mêmes »*¹. Cette préconisation consécutive aux déflations et à l'incapacité des armées à rétablir leurs grands équilibres présage, en réalité, d'une dégradation de la sécurité dans ces territoires. Après la professionnalisation de l'armée, le recours à des sociétés de sécurité privées n'est pas exclu. Cependant, une telle perspective mériterait d'être reconsidérée à l'aune des tensions dans le monde et de la reconfiguration des équilibres mondiaux. Les différends entre la société Wagner et le pouvoir russe ont montré que cette voie est potentiellement périlleuse.

La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait une déflation des effectifs des forces de souveraineté à hauteur de 40 % contre 14% pour l'ensemble des armées sur la même période. Si le schéma directeur de l'état-major des armées adopté en 2010 a revu à la baisse de telles ambitions, c'est bien une déflation significative qui a été opérée. Des régions entières sont privées de moyens aéroportés et d'autres de moyens maritimes. Cela est pudiquement dénommé la « *spécialisation capacitaire* ». Ainsi, La Réunion et la Guyane sont devenues des points d'appui pour les capacités terrestres et aéroportées. Quant aux Antilles et la Polynésie, ils concentrent les moyens maritimes. Cette spécialisation est contrainte. Elle ne correspond pas nécessairement aux besoins des territoires et aux réalités géostratégiques.

3. Développer une stratégie îlienne face au collier de perles chinois

Une stratégie îlienne permet à l'Union de mieux contrer l'expansion chinoise du collier de perles en renforçant la surveillance des routes maritimes et la protection des infrastructures stratégiques. En assurant une présence militaire permanente, elle accroît les capacités de projection des forces et garantit une posture dissuasive face aux tensions croissantes en Indo-Pacifique et dans l'océan Indien. Cet ancrage maritime renforce aussi l'influence diplomatique et militaire de l'Union, lui offrant un levier stratégique sur l'ensemble des théâtres d'opérations.

C'est ainsi que le président de la République E. Macron, en s'adressant aux élus ultramarins à l'occasion de la restitution des Assises des outre-mer, a estimé que « *la France doit revendiquer une stratégie îlienne* »². Cette dimension archipélagique mériterait d'être

¹ Ministère de la défense, Livre blanc, op. cit., p. 211.

² Discours du président de la République lors de la restitution des assises des outre-mer, op. cit.

davantage vulgarisée et valorisée à travers des politiques publiques de sécurité maritime. Elle permettrait d'ouvrir le champ des possibles pour l'Union en prenant en compte la nécessité de projeter davantage de forces pour protéger, à travers le monde, des zones vitales pour la sécurité de l'Union.

Les RUP, en dehors de la Guyane qui dispose toutefois d'une façade maritime, sont toutes des îles. Elles sont ces îles de demain qui attendent la concrétisation d'une ambition maritime européenne pour pouvoir contribuer pleinement à la sécurité maritime et à l'économie du futur. Or, l'agence européenne de sécurité maritime (EMSA) n'opère pas dans les RUP. Elle se cantonne aux abords immédiats de l'UE. Ce périmètre d'action démontre l'absence de prise en compte de la situation archipélagique de l'UE. Cette action pourrait pourtant s'étendre aux RUP et être complémentaire de la PDSC. En même temps, l'UE affiche son attachement à la sécurité de la navigation et à la sécurité des approvisionnements. Pour plus d'efficacité dans ce dispositif, l'UE pourrait mettre en cohérence ses moyens avec ses ambitions.

La stratégie îlienne reconnaît la place des RUP. *« Dans le domaine maritime, les RUP ont un rôle primordial à jouer. La future stratégie européenne doit l'intégrer, qu'il s'agisse de la gestion durable des mers, des océans et des zones côtières, ou de la mise en œuvre d'une gouvernance maritime internationale. La création de réseaux dédiés à la recherche, à la surveillance maritime ou à l'observation et à l'obtention de données sur le milieu marin permettrait de faire progresser la connaissance de ce milieu, pour le plus grand bénéfice de l'ensemble de l'Europe »*¹.

L'Indopacifique est l'épicentre du commerce maritime mondial. De nombreuses routes maritimes passent à proximité des RUP. Elles représentent plus de 80% du trafic maritime mondial. C'est considérable. Ces routes doivent être protégées de nombreux risques, notamment liés à la piraterie et au déni d'accès qui tend à se développer. Les RUP constituent des points d'appui déterminants dans la stratégie de protection de ces routes. Cependant, la déflation des moyens des armées et de la Marine en particulier, est incompatible avec l'efficacité d'une telle stratégie. La rationalisation a ses limites dans la gestion d'un domaine maritime aussi grand que celui de l'UE.

¹ SOLBES MIRA Pedro, op. cit., p. 32.

La sécurité maritime nécessite l'emploi de nombreuses forces compte tenu de l'importance du domaine maritime. La lutte contre la piraterie et le déni de passage, qui menacent la sécurité des approvisionnements et la liberté de navigation dans l'océan Indien et plus largement dans l'Indopacifique, devient de plus en plus difficile devant la sophistication des moyens utilisés et la diminution des moyens de la Marine. Les coopérations évoquées par la stratégie de défense française en Indopacifique¹ ne sont pas compatibles avec une diminution constante des moyens de la Marine. Dans l'Indopacifique, il est question d'une zone fortement marquée par la montée des tensions entre la Chine et les États-Unis, et entre la Chine et ses voisins. « *Les tensions physiques entre les bateaux des différentes marines — chinoises, américaines, japonaises — sont récurrentes, autour de la revendication territoriale de certaines îles* »².

Les approvisionnements stratégiques de l'UE transitent par les routes maritimes. Une nouvelle ambition maritime associant davantage les RUP serait tout à fait opportune. La Chine n'hésite pas à se constituer, à travers sa stratégie de *colliers de perles*, des routes sécurisées pour ses propres approvisionnements. L'UE, qui dispose déjà de ports dans ses RUP, ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur les opportunités que représentent de telles emprises à travers le monde pour constituer sa stratégie îlienne.

Au-delà de la sécurité des approvisionnements et du déni de passage, la montée d'autres activités illicites est préoccupante. Ces menaces concernent à la fois le périmètre immédiat de l'UE, mais également l'ultrapériphérie. La Chine et la Russie montent les enchères dans cette zone en multipliant les accords de coopération y compris avec Madagascar. Depuis cette emprise, la Russie se trouve à moins d'une heure de Mayotte et de La Réunion. La Chine s'immisce aujourd'hui dans le dossier des îles Éparses avec une promesse de mobilisation de l'Armée populaire de libération (APL). Mais l'histoire de la Chine et Madagascar ce sont aussi des liens de sang qu'il ne faut pas perdre de vue. Une partie de la population malgache est d'origine chinoise.

¹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, La stratégie de la France dans l'Indopacifique, février 2022, 78 p.

² VILLIERS Pierre de, *op. cit.*, p. 43.

Sir Walter RALEIGH, officier et grand explorateur anglais, disait : « *Celui qui commande la mer commande le commerce ; celui qui commande le commerce commande la richesse du monde, et par conséquent le monde lui-même* ».

Une stratégie ilienne nécessite des moyens conséquents pour faire face aux défis du déni d'accès, de la piraterie ou d'autres activités criminelles. En cas de conflits, notamment dans l'Indopacifique, l'entente sino-russe pourrait avoir des répercussions concrètes sur les intérêts européens dans cette zone. La différence se fera sur les capacités maritimes déployées.

Section 2. Une armée nationale condamnée à pallier l'absence d'armée européenne

En l'absence d'armée fédérale européenne, l'armée française se voit, de fait, conférer une responsabilité singulière en matière de défense de l'UE, en ce sens qu'elle est l'épine dorsale de toute initiative européenne en matière de sécurité et de défense *a fortiori* depuis le *Brexit*. Cependant, des tensions apparaissent régulièrement sur l'intérêt européen de conduire certaines OPEX initiées par la France.

La France occupe une place centrale dans la construction d'une architecture de défense européenne indépendante des États-Unis. Depuis le général de Gaulle, le pays a affiché son ambition de libérer l'Europe de toute dépendance étrangère. Elle se distingue par une vision stratégique autonome. Son engagement en faveur d'une défense commune repose sur cette singularité historique et politique.

Ce rôle central a un coût budgétaire considérable. Les finances restent fragilisées. Les menaces se multiplient et se complexifient. La pression sur les investissements est constante. La France doit investir davantage malgré des budgets dégradés. Cet engagement stratégique demeure indispensable pour sécuriser l'Europe. Un débat européen est nécessaire sur ces questions budgétaires. La sécurité de l'Union est l'affaire de tous les États membres.

Le fait pour une nation entière d'adhérer à l'idée d'une puissance militaire est le fruit d'une longue histoire adossée à une volonté politique forte. Beaucoup d'États membres n'ont pas atteint une telle alchimie. L'UE n'est guère plus avancée. C'est ce qui explique l'absence de culture stratégique commune au niveau européen et l'impérieuse nécessité, pour beaucoup de pays, de s'accrocher au parapluie américain. C'est ainsi que Béatrice HEUSER et Eitan SHAMIR préfèrent la notion de « styles nationaux »¹ à celle de « culture stratégique ».

Le destin européen que la France se taille sur mesure transparaît à travers son interventionnisme face à la faiblesse des investissements militaires européens (A). En l'absence d'ambition partagée sur la défense européenne, l'UE se retrouve face à l'unilatéralisme américain (B).

¹ HEUSER Béatrice, SHAMIR Eitan. *Insurrections et contre-insurrections : styles nationaux et cultures stratégiques*. Cambridge University Press, 5 janvier 2017, 398 p.

A. Une France interventionniste face à la faiblesse des investissements militaires européens

Les États membres ont trop souvent opposé la qualité des comptes publics et le renforcement capacitaire des armées. Or, aucune incompatibilité n'existe entre le renforcement de la sécurité et l'équilibre des comptes publics. Une Espagne forte est indispensable pour espérer l'avènement d'une Europe forte. Mais, la France doute souvent d'elle-même, regarde souvent le continent au lieu d'embrasser également l'étendue de son territoire ultrapériphérique.

« *La coopération dans le domaine capacitaire n'en est encore qu'à ses débuts* »¹. La coopération la plus intégrée devrait réunir l'Allemagne et la France. Cependant, l'Allemagne a, historiquement, le regard tourné vers les États-Unis. La coopération capacitaire européenne tarde à produire des effets notables en matière de défense. Elle repousse d'autant plus la concrétisation de l'autonomie européenne sur le très long terme. Ainsi, la faiblesse des investissements militaires au niveau de l'UE est frappante, malgré les alertes récurrentes des États-Unis qui réorientent leurs intérêts vers l'Asie, au détriment de l'Europe. Sous le parapluie américain, les États membres ont cédé à la facilité de la réduction constante de leurs budgets de défense. Ces baisses n'ont pas fait l'objet de coordination au niveau européen. Il en résulte une fragilisation globale de l'outil de défense européenne.

L'union politique européenne est en construction. Au lieu de la renforcer, la nouvelle donne sécuritaire tend à créer des tensions entre États membres. Ces derniers sont divisés devant l'effort budgétaire à consentir. Différents États prennent des initiatives non coordonnées en matière d'investissements capacitaires. Ainsi, quelques légères augmentations sont à relever, ici et là, mais l'effort commun reste loin des attentes et des défis à relever.

¹ DANJEAN Arnaud, Rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, n° (2019/2135(INI)), Parlement européen, 11 décembre 2019.

Budgets défense (hors pensions)

	2011	2012	2013	2014	2015
Espagne	28,99	30,33	29,71	29,61	30,21
Espagne	8,09	8,82	7,42	7,41	7,62
Espagne	31,18	31,46	31,39	31,33	31,9
Espagne	16,84	16,04	16,03	15,15	13,79
Pays-Bas	6,81	6,48	6,19	6,33	6,53
Pologne	5,2	5,33	5,28	6,05	7,77
Espagne	43,12	42,31	42,73	45,02	50,02
États-Unis	508,34	534,08	487,38	466,8	547,07

©ministère de la Défense

Les inquiétudes ici évoquées sont consécutives au confort dans lequel les Européens se sont installés depuis de trop nombreuses années au sein de l'OTAN. Cet outil est puissant, mais peu adapté à la lutte antiterroriste et aux menaces hybrides. L'OTAN doit se réinventer pour rester utile et efficace. Le monde n'est plus divisé en deux blocs comme pendant la guerre froide. Le terrorisme n'a ni territoire ni armée régulière à combattre. Il faut conquérir la paix et, une fois conquise, la préserver avec les moyens adaptés à la maîtrise de la menace.

L'idée selon laquelle la force serait dépassée est évidemment erronée. Mais, croire que la seule force armée pourrait neutraliser le terrorisme et les menaces hybrides est illusoire. Le commerce et la diplomatie sont des outils puissants utilisés par l'UE dans ses relations internationales et diplomatiques. Cela lui vaut aujourd'hui d'être l'un des marchés les plus puissants au monde. Pourtant, ce grand marché n'est pas suffisamment outillé pour faire face aux nouvelles guerres.

Retranchée derrière les remparts otaniens, l'UE s'est longtemps crue à l'abri des menaces. Or, la dissuasion nucléaire n'est pas opérationnelle devant des groupuscules terroristes qui se fondent dans les populations avec la capacité d'apparaître et de disparaître à leur guise. Les États membres ont un rôle à jouer, à leur niveau, pour s'adapter à cette nouvelle

menace qui demande agilité, réactivité et adaptabilité : tout ce que l'OTAN ne peut pas faire dans sa forme actuelle.

La force armée reste essentielle. Elle doit être maintenue, entretenue, modernisée et renforcée. C'est l'une des plus grandes leçons de la guerre en Ukraine. L'absence de stocks d'armements fragilise les alliés et leur capacité à soutenir, sur le long terme, un partenaire engagé dans un conflit de haute intensité. Cela pose des questions sur la capacité de certains pays de l'OTAN de se défendre et sur la capacité de l'OTAN à tenir, dans la durée, dans un conflit de haute intensité. Cela ramène inmanquablement à la question de l'effort de guerre qui divise les Européens. Peu d'États membres consentent à consacrer 2% de leurs PIB à la défense malgré les engagements pris au sein de l'OTAN. Si les dividendes de la paix ne servent pas à préparer la guerre, alors la victoire est compromise.

L'UE se berce d'illusions en pensant être perpétuellement en sécurité au sein de l'OTAN. Le monde est entré dans une nouvelle ère marquée par l'unilatéralisme, le retour des régimes autoritaires et le terrorisme. En dehors de quelques États, ce contexte géopolitique mondial ne semble pas créer une dynamique européenne de réinvestissement militaire massif. C'est la preuve manifeste des illusions pacifistes de l'UE. L'effort d'armement massif de la Chine et de réarmement de la Russie devrait pourtant constituer un sujet de grande préoccupation pour l'UE.

Loin de désarmer, de nombreuses puissances cherchent à déployer leurs puissances sur l'ensemble du globe. Cela se traduit par l'installation de nombreuses bases militaires à travers le monde. Ces installations ont des effectifs variés. Elles traduisent un besoin croissant de projection de la puissance à l'international. Cette tendance générale confirme le basculement progressif du monde vers une nouvelle ère de belligérance. Le contraste entre ce phénomène de réarmement et la déflation dans les armées européennes est saisissant. L'Europe ne semble plus dicter la marche du monde. Le centre de gravité a basculé vers l'Asie.

Face à cette nouvelle réalité, les Européens manquent de solidarité dans la construction d'une stratégie européenne de défense autonome. Les divergences de vues entre l'Allemagne et la France éloignent la cristallisation d'une identité stratégique européenne. Les États-Unis ne sont pas infaillibles. L'UE semble idéaliser la puissance américaine. Cependant, à de nombreuses occasions, les États-Unis ont démontré qu'ils sont capables de faire passer leurs

intérêts avant ceux de leurs partenaires européens. Leurs hésitations à maintenir un soutien militaire aux Ukrainiens à l'approche de l'élection présidentielle (2024) soulignent ce changement de paradigme. La bataille du leadership mondial face à la Chine conduit les Américains à se désintéresser de l'Europe qui n'est devenue, vraisemblablement pour les Américains, qu'un espace tampon entre les États-Unis et la Russie. La bascule américaine vers l'Asie va se poursuivre au détriment de l'Europe.

Les forces régulières françaises et européennes ont besoin de reconquérir des moyens lourds, des moyens maritimes, terrestres et aériens. L'UE est aussi attendue sur le terrain du renseignement et de la cyberdéfense. La nouvelle guerre se joue aussi dans le cyberspace. Les attaques numériques font autant de dégâts sur des installations critiques (sites énergétiques, hydrauliques, de télécommunications, de santé) que des bombes conventionnelles. Le renforcement des moyens européens dans ces domaines stratégiques est vital¹.

B. L'UE face à l'unilatéralisme américain en l'absence d'ambition partagée sur la défense

Le Royaume-Uni et la France sont les deux seuls États européens capables d'intervenir en OPEX de façon autonome pendant une durée limitée. Pour des opérations plus complexes ou plus longues, les deux pays ont besoin d'agir dans le cadre d'une coalition. Ce constat est déjà en soi préoccupant. Si la coopération militaire franco-britannique est maintenue après le *Brexit*, il n'en reste pas moins que les Anglais se sont rangés du côté des Américains et des Australiens pour faire échec à la France dans le cadre du contrat dit des sous-marins australiens et de l'alliance AUKUS. Cet épisode doit interroger les Français et plus largement l'Union. Cependant, la coopération franco-britannique devrait continuer, car les enjeux stratégiques l'imposent. Bien qu'ils entretiennent des liens étroits avec les États-Unis, les Britanniques restent également préoccupés par la stabilité et la sécurité de l'Europe.

¹ Le 16 décembre 2020, la Commission et la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté une nouvelle stratégie européenne en matière de cybersécurité. Elle comporte un volet relatif à la cyber-résilience, à la résilience physique des réseaux, des systèmes d'information et des entités critiques.

Le choix britannique interroge d'autant plus que les traités de Lancaster House (2010) prévoient des dispositions proches des clauses d'assistance mutuelle en cas de menaces graves portant sur les intérêts vitaux de l'un des deux partenaires. Par ailleurs, le dispositif de *Combined Joint Expeditionary Force*, semblable aux *battlegroups* européens, n'a jamais été déployé sur le terrain. Le tropisme américain des Britanniques est évident. La valeur du traité de 2010 devrait être réévaluée à l'aune des derniers événements. La France et l'UE pourraient en tirer des conclusions pour leur sécurité et leur défense.

Le recours immédiat qui devrait être celui de la France est le partenariat avec l'Allemagne. Cependant, le tropisme américain des Allemands est aussi connu en matière de sécurité et de défense. Le recours massif d'équipements militaires américains au détriment des technologies européennes ainsi que le choix du développement de matériels nationaux au détriment de la coopération franco-allemande démontrent la panne du moteur franco-allemand en matière de défense. L'idée de permettre aux Européens de disposer d'une autonomie de décision et d'action en dehors de l'OTAN ne fait pas vraiment recette.

Évoquer le moteur franco-allemand, l'autonomie stratégique européenne et l'impact des déflations capacitaires des armées européennes c'est évaluer la capacité de l'UE à se projeter dans l'avenir. Pour tendre vers une autonomie stratégique, permettant à l'UE de disposer d'une capacité autonome d'appréciation et d'une indépendance de décision et d'action, les Européens devront nécessairement renforcer leur union politique. Cette union présente, à l'heure actuelle, de nombreuses fragilités au niveau de la défense et de la diplomatie. Les citoyens de l'UE ne sont pas disposés à mourir pour la Commission européenne ou la banque centrale européenne. Ils sont prêts à mourir pour leurs pays, leurs drapeaux nationaux, pas pour l'Europe. Manifestement, les chefs d'État et de gouvernement ne souhaitent pas davantage confier la destinée de leurs citoyens à l'UE. Pourtant, le développement d'une autonomie stratégique européenne est indispensable, eu égard aux nouvelles priorités américaines. En outre, la remilitarisation du flanc est de l'OTAN, à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, s'impose. Ainsi, la projection de nouvelles capacités de sécurité et de défense (déploiement d'équipements lourds, envoi de troupes, livraison de système de défense antiaérienne), par les États membres est devenue inévitable. Il s'agit d'un mouvement de fond, lent, mais déterminé. Ainsi, une ère d'avant-guerre règne sur ce flanc est. Elle entraîne l'implémentation d'une posture de dissuasion et de défense de la part de l'OTAN. Cela a pour conséquence directe

l'accroissement des tensions avec la Fédération de Russie. Les craintes d'escalade vers l'utilisation de l'arme nucléaire sont régulièrement mentionnées, notamment par Moscou.

À ce stade, le sort de l'autonomie stratégique européenne semble scellé, à court terme. Cette idée française est vouée, pour le moment, à subir le même sort que feu la « *communauté européenne de la défense* » qui fut mort-née. Le Fonds européen de la défense (FED), qui a pour but de favoriser une base industrielle de défense innovante et compétitive pouvant contribuer à l'autonomie stratégique de l'UE, est une autre bonne idée qui ne donnera pas à l'UE la défense autonome souhaitée par la France. La concurrence entre Européens profite à l'industrie de défense américaine. Pendant ce temps, l'industrie de défense européenne et de plus en plus concurrencée par des pays comme Israël, la Corée du Sud et la Turquie qui sont devenus des compétiteurs redoutables. En 2019, la livraison par la Russie de missiles S-400 à la Turquie a intensifié les antagonismes avec l'OTAN. Le blocage de l'adhésion de la Turquie à l'UE entraîne le rapprochement progressif de ce pays avec les BRICS. Pourtant, le maintien de la Turquie dans le bloc occidental serait profitable à la sécurité et à la stabilité de l'UE. Cependant, les sanctions américaines imposées à la Turquie après la livraison des missiles russes ne facilitent pas un tel rapprochement. Elles semblent, au contraire, faire le jeu de la diplomatie russe. L'UE semble être la victime collatérale de ce jeu de pouvoir. Elle pourrait tirer toutes les leçons du rapprochement de la Russie avec la Chine. À l'occasion du 75^{ème} anniversaire de l'organisation en juillet 2024, les États-Unis ont mis en garde les membres de l'OTAN sur le « rôle déterminant » de la Chine auprès de la Russie dans le conflit ukrainien. Les accords de défense passés entre la Russie, la Chine et la Corée du Nord permettent de contourner les sanctions occidentales. Le réarmement de la Russie, en missiles, en drones, en chars, constitue un point de vigilance majeur pour l'OTAN et pour l'UE en particulier. L'économie de guerre installée par Moscou permet à son industrie de défense de se réorganiser pour faire face au conflit ukrainien qui s'enlise aux portes de l'UE. Enfin, l'exercice militaire Sino-Biélorusse, organisée à cinq kilomètres de la frontière polonaise en juillet 2024, apparaît comme un défi militaire lancé à l'OTAN et à l'UE.

Dans ce contexte singulier, le confort européen sous le parapluie américain inquiète par ses accommodements et ses renoncements sécuritaires. Or, l'unilatéralisme américain qui est connu est à prendre en considération. Les guerres américaines après le 11 septembre 2001, notamment la guerre en Irak, ont laissé des traces politiques et diplomatiques fortes en Europe. Il n'est pas certain que les États-Unis n'essaient pas à nouveau d'entraîner les Européens dans

d'autres guerres. En l'absence d'autonomie stratégique, la capacité de résistance de l'UE pourrait être très limitée.

L'unilatéralisme américain prévaut également dans la coopération en matière de renseignement, domaine dans lequel l'UE manque d'autonomie. *« L'élaboration d'une culture de sécurité antiterroriste en apparence partagée semble donner à la communauté de sécurité une base solide, mais cette solidité masque aussi la présence croissante d'un discours unilatéral chez le gouvernement états-unien, dont la plupart des autres participants jugent qu'il n'est pas conforme au cadre communautaire »*¹.

En septembre 2017, le président E. MACRON a lancé l'idée de la création d'une initiative européenne d'intervention (IEI) qui est destinée à unir les pays de l'UE disposant de moyens opérationnels. Cette initiative a pour but de créer une culture stratégique commune et favoriser, à l'avenir, des opérations extérieures communes sur tout le spectre de crise. Malgré les nombreuses réunions conduites depuis l'annonce de cette initiative, sa concrétisation se fait attendre en raison des divergences franco-allemandes, notamment, sur l'autonomie stratégique.

La paix n'est pas perpétuelle. La guerre en Ukraine est jugée *« illégale »*, car sans provocation ni acte de guerre préalable de la part des Ukrainiens, mais la force de frappe russe et la peur d'une escalade vers un conflit nucléaire mondialisé laissent la Russie libre de poursuivre son action. Gérer des crises de basse intensité et non des conflits de haute intensité : voilà l'ambition actuelle de la PESC. Pour la haute intensité, le cadre de la sécurité européenne demeure l'OTAN. Le chemin est encore long pour arriver à une défense européenne autonome. L'UE, qui ne cesse d'afficher ses divergences à l'international, est à présent soumise à l'épreuve de la crédibilité politique et militaire. Sa sécurité à long terme devra, progressivement, reposer sur des mécanismes autres que le seul cadre otanien.

¹ LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité : La projection européenne et transatlantique de l'Espagne*, thèse de Science politique, Université Montesquieu–Bordeaux IV, 2007, p. 353.

Chapitre II – Les RUP : barrières actives de l’UE contre la criminalité

“ « L’ordre n’a pas de meilleur bouclier que l’étude ».

Louis Blanc

L’idée selon laquelle l’étude et la préparation constituent des boucliers contre le chaos se reflète dans le rôle des RUP, véritables "barrières actives" de l’Union face à la criminalité transnationale. Par leur position géographique stratégique, elles assurent un contrôle essentiel contre des menaces comme le trafic de drogue ou la piraterie, contribuant ainsi à la sécurité de l’UE et mettant en évidence leur rôle clé dans la lutte contre la criminalité.

En effet, les RUP occupent une place stratégique dans la sécurité de l’Union. Leur position géostratégique est unique. Elles offrent un premier rempart discret, mais efficace contre la criminalité menaçant l’Union. Leur rôle est largement méconnu du grand public.

Pourtant, sans faire trop de bruit, les RUP déploient des dispositifs prépositionnés. Ces installations renforcent la défense de l’Union. Elles assurent des services indispensables à la sécurité collective. Leur contribution est estimable et souvent sous-estimée pour des raisons diverses et variées.

Être la barrière active de l’Union contre la criminalité et les migrations irrégulières impose un lourd fardeau. Cette mission a des conséquences déstabilisatrices pour les territoires. Leur rôle essentiel reste invisible dans les débats publics. Pourtant, leur impact sur la sécurité européenne est incontestable.

Dans un monde bouleversé par les menaces hybrides et le retour de la course aux armements, l’Ultrapériphérie reste sans conteste le premier rempart de la défense européenne. C’est un espace stratégique sanctuarisé par des dispositions législatives spécifiques (Section 1).

Les statuts nationaux des différentes RUP emportent, pour ces dernières, des conséquences précises en matière d'association à la construction et à la sécurité européennes. Ces régions apparaissent comme des barrières actives contre la progression de la criminalité vers l'espace européen (Section 2). De nombreuses initiatives nationales émergent pour faire face à ce phénomène. Cependant, une réponse forte reste à coordonner au niveau européen pour lutter efficacement contre les trafics d'armes (Section 3).

Section 1. Un espace stratégique sanctuarisé par des dispositions législatives spécifiques

Les RUP bénéficient d'un cadre législatif spécifique, issu du droit national et communautaire, qui leur confère un statut particulier. Ce cadre permet à la France d'appliquer des politiques dérogatoires, parfois contestées, et qui ne sont pas toujours perçues comme favorables aux territoires eux-mêmes. Toutefois, ces dérogations répondent également à l'intérêt des États membres, leur offrant la possibilité de conduire des politiques publiques adaptées, bien que parfois éloignées des standards du droit commun. Si ce système vise à répondre aux enjeux de sécurité, son efficacité reste sujette à diverses interprétations. Ainsi, la relation entre le droit et la sécurité dans ces régions est complexe : le droit ultramarin cherche à renforcer la protection, mais son application soulève des interrogations sur son adéquation avec les réalités locales. Les blocages viennent souvent du défaut d'association des élus locaux aux prises de décisions qui permettraient de mieux coller aux réalités.

Un rapport sénatorial de 2012 sur la maritimisation révèle, au fond, l'inconscient collectif des dirigeants français et du législateur qui, ayant conscience des enjeux que représentent l'ultrapériphérie pour le rayonnement de la France, élaborent consciemment ou inconsciemment des législations et des politiques qui tendent à tempérer le développement des outre-mer par crainte de leur émancipation.

« L'espace maritime français est, en effet, constitué pour 97 % de nos territoires d'outre-mer sans qu'une stratégie politique pour créer autour de ces ressources à long terme une communauté d'intérêts entre ces territoires et la métropole soit clairement perceptible. La valorisation des ZEE, si elle peut demain apporter une partie des réponses aux problèmes d'emploi de ces territoires, ne ravivera-t-elle pas sur le plan politique une volonté d'autonomie, voire d'indépendance, bien au-delà de la problématique économique des espaces maritimes de l'outre-mer ? »¹.

Une architecture de défense particulière est mise en place dans les RUP françaises ainsi que dans d'autres territoires entretenant des relations particulières avec d'autres États membres de l'UE. Ces territoires ne sont pas intégrés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice de

¹ LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., op. cit., p. 10.

l'UE. Cette situation soulève des interrogations d'ordre stratégiques vis-à-vis de la sécurité de la France et de l'UE.

La diplomatie d'un autre État membre attire l'attention, sur le statut des RUP, par le truchement de certaines dispositions juridiques. Il s'agit de celle des Pays-Bas qui possèdent des PTOM. Aux termes de la Déclaration du Royaume des Pays-Bas ad art. 355 TFUE, il ressort que : *« Le Royaume des Pays-Bas déclare qu'une initiative en vue d'une décision visée à l'art. 355, paragraphe 6, visant à modifier le statut des Antilles néerlandaises et/ou d'Aruba à l'égard de l'Union, ne sera présentée que sur la base d'une décision prise conformément au statut du Royaume des Pays-Bas »*. Comme le dispose le paragraphe 6 : *« Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission »*. Ces dispositions juridiques confirment le caractère spécifique du statut de l'ultrapériphérie européenne. Les régions continentales des États membres, autrement appelées *territoires européens*, ne sont pas concernées par de telles dispositions. Les anciennes colonies européennes continuent de répondre à un traitement juridique spécifique.

En outre, il sera intéressant d'observer l'attitude des Pays-Bas ou des autorités locales des Antilles néerlandaises et/ou d'Aruba sur la question de l'intégration ou non à l'espace Schengen. Plus largement, tous les États membres possédant des territoires en outre-mer ont demandé des aménagements dans l'application du droit européen dans leurs possessions ultrapériphériques. Il en est ainsi de l'alinéa 1 de l'art. 355 qui dispose : *« Outre les dispositions de l'art. 52 du traité sur l'Union européenne relatives au champ d'application territoriale des traités, les dispositions suivantes s'appliquent : les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'art. 349 »*.

La convention d'application de l'Accord de Schengen crée de nouvelles spécificités en s'appliquant différemment dans les RUP. Les RUP françaises sont exclues du champ d'application de l'accord. En outre, l'alinéa 2 de l'art. 355 dispose : *« Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie.*

Les traités ne s'appliquent pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée. ». Un tel régime s'appliquait à Mayotte jusqu'à son changement de statut rendu possible par l'activation de la clause passerelle permettant de passer du statut de PTOM à RUP et vice-versa.

Par ailleurs, l'al. 3 de l'art. 355 dispose : *« Les traités s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures ».* Cet alinéa concerne notamment des territoires du Commonwealth. L'al. 4 de l'art. 355 dispose : *« Les dispositions des traités s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole no 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède ».*

Enfin, l'al. 5 de l'art. 355 dispose : *« Par dérogation à l'article 52 du traité sur l'Union européenne et aux paragraphes 1 à 4 du présent article :*

- a) les traités ne s'appliquent pas aux îles Féroé;*
- b) les traités ne s'appliquent à Akrotiri et Dhekelia, zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre, que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu dans le protocole sur les zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre annexé à l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et conformément aux dispositions dudit protocole;*
- c) les dispositions des traités ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972 ».*

Ainsi, les pays concernés par des possessions ultrapériphériques ou entretenant des relations avec des territoires à statut particulier vis-à-vis de l'UE ont pris toutes les dispositions utiles à la préservation de leur pleine souveraineté sur de tels territoires en droit primaire. Ainsi, les États concernés, en fonction de leurs intérêts stratégiques nationaux, peuvent décider

d'intégrer ou d'exclure une partie de leurs territoires ultrapériphériques au sein de l'UE. Aucune disposition de cette nature n'est prévue pour les *territoires européens* de ces États.

Les dispositions particulières concernent également l'acquis Schengen. C'est ainsi que le protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'UE dispose : « *La Conférence note que lorsqu'un État membre a notifié, au titre de l'art. 5, paragraphe 2, du protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, qu'il ne souhaite pas participer à une proposition ou à une initiative, cette notification peut être retirée à tout moment avant l'adoption de la mesure fondée sur l'acquis de Schengen* ».

Ces dispositions viennent confirmer le fait que l'espace Schengen n'est pas un outil figé. Il peut prendre en compte les spécificités des différents territoires qui le composent ou pourraient être amenés à l'intégrer. C'est précisément cette latitude qui a permis à la France de prendre les dispositions restrictives eu égard au champ d'intervention de l'espace Schengen. Ce n'est donc pas une décision européenne, mais une volonté souveraine de la France qui « *a limité les effets de l'accord à sa partie européenne. Les difficultés matérielles de surveillance et la perméabilité des frontières maritimes des départements français d'Amérique au regard des flux de migrations ou des trafics de stupéfiants semblent avoir milité pour les exclure du territoire de Schengen* »¹. De telles difficultés peuvent être relevées sur le *territoire européen* de la France. Or, aucune partie du territoire européen n'est exclue de l'espace Schengen.

Le Protocole n° 23 sur les relations extérieures des États membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures dispose : « *Les hautes parties contractantes, compte tenu de la nécessité pour les États membres d'assurer des contrôles effectifs à leurs frontières extérieures, le cas échéant en coopération avec des pays tiers, sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Les dispositions sur les mesures relatives au franchissement des frontières extérieures prévues à l'art. 77, paragraphe 2), point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne préjugent pas la compétence des États membres de négocier ou de conclure des accords avec des pays tiers, pour autant que lesdits accords respectent le droit de l'Union et les autres accords internationaux pertinents* ».

¹ CELIMÈNE Fred, Charley G. GRANVORKA. *Confrontation et collision du réel et de l'imaginaire de six ports francophones*. Paris, Publibook, 2009, p. 53.

Section 2 – Les RUP : barrières actives contre la progression de la criminalité vers l’espace européen

Les RUP françaises, exclues de l’espace Schengen, occupent une position stratégique essentielle en tant que frontières actives. Elles séparent les territoires d’outre-mer du continent européen, jouant un rôle clé dans la protection de l’UE contre les menaces extérieures. Toutefois, leur statut spécifique les place en dehors de l’acquis Schengen appliqué aux autres régions européennes, ce qui limite leurs marges de manœuvre en matière d’intégration européenne dans le domaine de la sécurité. Bien que leur fonction de frontière soit primordiale, les politiques de sécurité qui les concernent sont parfois perçues comme déroatoires aux standards de droit commun, réduisant l’autonomie locale dans la gestion des risques spécifiques. Cela crée un équilibre délicat entre la protection de l’UE et les besoins de sécurité propres à chaque territoire.

En revanche, les régions espagnoles et portugaises, pleinement intégrées à l’espace Schengen, bénéficient d’une plus grande autonomie politique et administrative. Elles disposent ainsi de plus de liberté pour ajuster leurs politiques de sécurité et de défense en fonction des réalités locales, tout en respectant les principes de l’acquis Schengen. Cette autonomie leur permet de définir des stratégies plus flexibles et réactives face aux menaces, en tirant parti des ressources et des structures de l’UE. Leurs actions en matière d’intégration européenne dans le domaine de la sécurité sont donc souvent perçues comme plus adaptées aux défis spécifiques auxquels elles font face, tout en restant en harmonie avec les engagements européens.

L’art. 67 TFUE dispose que : « *L’Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales* ». L’action conduite dans les RUP participe de cette politique européenne visant à assurer un niveau élevé de sécurité aux citoyens. Si les moyens déployés

dans l'ultrapériphérie sont plus limités que ceux mis en œuvre sur le continent, la contribution des RUP demeure essentielle à la consolidation de la sécurité intérieure de l'UE.

Les RUP sont des barrières actives contre la progression de la criminalité vers l'espace européen continental. C'est ainsi que la lutte contre les drogues dans les RUP constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE (A). Cet impératif sécuritaire invite l'UE à renforcer sa présence maritime pour faire face aux enjeux sécuritaires (B). La sécurisation des aéroports ultrapériphériques constitue un autre défi pour l'UE, car ces espaces internationaux sont de véritables barrières actives contre l'introduction de drogues dans l'espace Schengen (C).

A. La lutte contre les drogues dans les RUP constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE

1. Des législations spécifiques et des approches différenciées selon les territoires

La lutte contre les drogues dans les RUP constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE. En raison de leur position géographique stratégique, ces territoires jouent un rôle clé dans l'offensive européenne contre les drogues. Le trafic de stupéfiants, en constante augmentation, menace la sécurité des régions, tout en mettant en péril la santé publique. Les RUP, souvent utilisées comme points de transit, sont au cœur des efforts pour contrer ce fléau. Leur contribution est cruciale pour limiter l'impact du trafic sur l'ensemble de l'Union européenne.

Il existe trois conventions majeures qui structurent la coopération internationale en matière de lutte contre les drogues et les conduites addictives. Il s'agit de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants, amendée par le protocole de 1972 ; la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants. Ces trois conventions ont été adoptées sous l'égide des Nations Unies.

De manière générale, les États membres de l'UE ont commencé à s'intéresser aux questions liées aux drogues à la fin des années 1960¹.

S'agissant de la lutte contre les drogues aux Açores et à Madère, c'est à la fin des années 1970 que les autorités portugaises se sont saisies de la question de la lutte contre le trafic de drogue en impulsant des politiques de prévention et de suivi. Mais, ce n'est qu'à la fin des 1980 que le Portugal se dote d'un plan national de lutte contre les drogues. À la fin des années 1990, le document deviendra le Plan national de lutte contre les drogues et la toxicomanie pour prendre en compte la problématique de la propagation du VIH et des autres maladies sexuellement transmissibles.

Les RUP portugaises bénéficient d'une politique nationale de dépénalisation qui les distingue fortement des autres RUP. Le Portugal a souhaité instaurer la décriminalisation de la consommation individuelle de l'ensemble des drogues dès le début du siècle. Moins de vingt ans plus tard, il semble que cette politique soit un succès² pour le pays. Il existe 18 Commissions pour la Dissuasion de la Toxicomanie (CDT) au Portugal. Des dispositions spécifiques³ sont applicables aux RUP portugaises. Le Portugal, avec son *Plano de Acção Contra as Drogas e as Toxicodependências*⁴, a ouvert la voie de la dépénalisation de la consommation de substances illicites. Si des effets notables ont pu être observés, le phénomène demeure.

La France n'a pas adopté la dépénalisation des drogues. Selon les articles 368 à 378 de son Code pénal, les infractions relatives à la drogue sont attentatoires à la santé publique. Les actions qui encouragent la consommation des drogues sont jugées illégales et punies par la loi. Quant à l'Espagne, elle dispose d'un *Plan gubernamental de lucha contra las drogas y las conductas adictivas*⁵. Dans ce pays, la lutte contre le trafic de drogues est extrêmement prégnante dans le sud du pays, malgré la multiplication des arrestations et saisies.

¹ MUSCAT Richard et Membres de la plate-forme Recherche du Groupe Pompidou. *D'une politique sur les drogues illicites à une politique sur les substances psychoactives*. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 35.

² Franceinfo, Au Portugal, la dépénalisation des drogues est un succès, [en ligne], 12 décembre 2017.

³ ROQUE Éric, *La lutte contre la toxicomanie en Europe : le modèle portugais*, Mémoire de stage de filière des Élèves Directeurs d'hôpital, IHESP, 2011, p. 32.

⁴ Plan d'action contre les drogues et les conduites addictives.

⁵ Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

La législation française est répressive en matière de drogue. C'est la loi du 31 décembre 1970 qui fixe le cadre des interventions françaises en matière de lutte contre les drogues. Ni les modulations entre répression et alternatives aux poursuites ni les évolutions législatives dans les autres États membres n'ont pu faire évoluer la philosophie de la loi de 70. L'art. 222-37 du Code pénal dispose : « *Le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait de faciliter, par quelque moyen que ce soit, l'usage illicite de stupéfiants, de se faire délivrer des stupéfiants au moyen d'ordonnances fictives ou de complaisance, ou de délivrer des stupéfiants sur la présentation de telles ordonnances en connaissant leur caractère fictif ou complaisant* ». Sur ces questions, la France, comme les autres pays européens, reste fortement mobilisée dans ses RUP. Elle s'est dotée d'un plan national de mobilisation contre les addictions. Son action est à la fois nationale, européenne et mondiale.

Les législations nationales dépendent beaucoup de l'Histoire et des traditions politiques de chaque État membre. C'est la raison pour laquelle des spécificités existent au sein de l'UE. Le sujet de la dépénalisation divise la classe politique dans des pays comme la France où cette approche est jugée laxiste. Aujourd'hui, l'enjeu majeur est la coordination de la lutte contre les trafics au niveau européen.

2. Une organisation européenne à renforcer pour faire face à la sophistication croissante des réseaux criminels

Un mécanisme européen d'ampleur est nécessaire pour prolonger et amplifier les efforts nationaux pour une meilleure lutte contre ce phénomène qui s'est mondialisé et sophistiqué grâce à sa puissance financière. Au sein de l'UE, comme dans plusieurs pays dans le monde, les réseaux de trafiquants de drogue portent gravement atteinte à la stabilité, à la sécurité et la gouvernance des RUP, des États membres et de l'UE. Dès lors, la lutte contre ces réseaux

criminels constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE qui a fait de la sécurité intérieure « *un objectif européen à part entière* »¹.

La France de Pompidou et les États-Unis de Nixon ont coopéré à la fin des années 1960 et début des années 1970 pour démanteler la *French Connection*², une organisation mafieuse productrice d'héroïne. Cette substance faisait des ravages aux États-Unis, notamment à New York.

Les réseaux de drogues sont telle l'Hydre de Lerne par la complexité de leurs ramifications et leur capacité à se réinventer sans cesse pour rester maîtres des circuits d'importation et de distribution. Si les techniques d'introduction des drogues tendent vers la sophistication, l'usage de méthodes conventionnelles reste également d'actualité. Les réseaux criminels font toujours appel aux porteurs de valises à double fond et aux mules qui avalent des boules de cocaïnes dans l'espoir de passer les frontières sans incident, notamment dans les aéroports. Le rôle des services des douanes européennes prend ici tout son sens. Les réseaux de distribution de produits stupéfiants diversifient leurs substances, leurs modes opératoires et mettent les services des Douanes à rude épreuve. Ces substances portent atteinte à la santé publique par leur caractère nocif et addictif.

Ce phénomène mondial appelle une organisation européenne à la hauteur des enjeux. Il défie la sécurité des États, l'ordre et la sécurité publique. C'est la raison pour laquelle l'UE a élevé la lutte contre le trafic de drogue et des addictions au rang de priorité. Il s'agit en premier lieu de s'occuper du sort des jeunes qui commencent à consommer ces substances de plus en plus tôt. Les problèmes de santé et de prise en charge des toxicomanes sont des sujets de débats au sein de l'UE.

¹ LOBKOWICZ Wenceslas, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement de l'Union européenne », *Revue française de l'administration publique*, Paris, École nationale d'administration, Centre d'expertise et de recherche administrative, La Documentation française, 2009, p. 100.

² Il y a bien eu la guerre entre la France et les États-Unis, dans les années 1970. A cette époque, l'héroïne « made in Marseille » – réputée pour être de très grande qualité – fait des ravages dans les rues américaines. Tous les milieux sociaux sont touchés. Les morts par overdose se comptent par milliers à travers l'Amérique, et particulièrement à New York, où certains endroits ont été rebaptisés « Needle Park » (« parc aiguille »). Le gouvernement américain est impuissant à enrayer ce trafic, organisé en toute impunité ou quasiment, par les truands corses de la « French Connection », basée à Marseille (Daniel Psenny. L'histoire vraie de la « French Connection », Le Monde, 2014).

« La consommation de drogues illicites et l'abus de drogues en général constituent un problème majeur pour les individus, les familles et les collectivités dans toute l'Europe. Sans parler des conséquences sanitaires et sociales de l'abus de drogues, le marché des drogues illicites est une composante importante de l'activité criminelle dans la société européenne et, de fait, à l'échelle mondiale »¹.

La stratégie européenne antidrogue a pour but de réduire l'offre et la demande des stupéfiants au sein de l'UE. Elle vient en soutien aux politiques nationales pour amoindrir l'impact sanitaire et social de ces produits auprès des populations. La stratégie offre un cadre commun de travail entre les États membres et l'UE au niveau européen ainsi que dans la coopération extérieure. La mutualisation des moyens nationaux permet à l'UE de disposer d'une visibilité par l'agrégation des données. Les RUP françaises manquent généralement de données en raison du sous-dimensionnement du réseau INSEE dans ces régions. Or, une meilleure connaissance du terrain constitue un élément clé dans l'élaboration des politiques publiques antidrogues. La qualité et le calibrage des politiques publiques menées souffrent également de la clandestinité des pratiques afférentes à ce phénomène.

Face aux enjeux, l'UE a renforcé son arsenal juridique et institutionnel par la transformation, en 2022, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies en agence européenne de plein exercice. Son rôle est considérablement renforcé dans la lutte contre les drogues et les addictions. Ces nouveaux moyens permettent d'opposer une réponse plus forte face à l'amplification du phénomène criminel. L'action de l'agence visera plus précisément à renforcer la coopération en matière de renseignement, d'enquête, de justice, de répression, de confiscation des avoirs et de gestion des frontières.

Cette nouvelle institution est adossée à une nouvelle stratégie en matière de lutte contre la drogue pour la période 2021-2025. Cette perspective permet d'ouvrir un nouveau chapitre dans la lutte contre les réseaux mafieux. Cette rationalisation des moyens répond aussi à une obligation d'efficacité face un phénomène tentaculaire qui défie les dispositifs nationaux. L'ampleur du phénomène appelle une mobilisation dépassant les seules frontières nationales. C'est la raison d'être de la coopération européenne et internationale. C'est dans cet esprit que l'UE œuvre pour l'harmonisation des législations nationales dans les domaines de la drogue et

¹ Plan d'action antidrogue de l'UE (2017-2020).

de la toxicomanie. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 constitue une base de travail consensuelle. L'harmonisation permettra une meilleure coopération au sein de l'espace de liberté et de justice.

Les RUP sont particulièrement exposées au trafic de drogue et à la toxicomanie. Les stupéfiants transitent par ces territoires pour tenter de s'introduire en Europe continentale. Les RUP nécessitent des renforts humains et matériels pour continuer à jouer pleinement leur rôle de barrières actives contre l'introduction des produits stupéfiants au sein de l'espace Schengen. Les prochaines années seront capitales pour apprécier l'ampleur et le degré d'efficacité de ce plan qui fait face à une organisation criminelle de plus en plus sophistiquée.

Les RUP ne font pas l'objet de contrat de location au titre des bases militaires, contrairement aux emprises européennes situées à l'étranger ou au réseau chinois dit *collier de perles*. Dès lors, la question du renforcement des moyens de sécurité et de défense dans les RUP est clairement posée eu égard à la fragilisation progressive et constante des forces de souveraineté. Il s'agit de faire des RUP de vraies bases de défense et non des dépendances vulnérables au cœur de nombreux théâtres à forts enjeux stratégiques. La lutte contre les drogues et la toxicomanie est un combat mondial. Les RUP présentent un intérêt stratégique majeur dans cette croisade contre les réseaux criminels. Leur mobilisation est indispensable. Leur armement et leur équipement constitueront une facilité supplémentaire dans ce combat planétaire.

3. Des saisies de stupéfiants en mer qui prennent souvent la direction de l'espace européen continental

Les réseaux criminels et mafieux tentent chaque jour de percer les défenses européennes dans l'objectif d'introduire les produits stupéfiants au sein de l'UE. La lutte contre ce phénomène s'opère sur le continent comme dans les RUP qui sont les portes d'entrée de l'UE à travers le monde.

Toutes les forces impliquées dans la lutte contre les trafics font face à des réseaux structurés qui agissent avec des moyens sophistiqués. Le marché qui est visé *in fine* est bien le marché

continental européen qu'il s'agit de protéger depuis les RUP, sans préjudice des actions conduites ou à conduire dans les RUP pour la protection des populations locales.

Deux pays européens, l'Espagne et la France, ont coopéré avec les États-Unis et la Colombie pour arraisonner en 2019, pour la première fois, un submersible, en provenance d'Amérique du Sud, rempli de trois tonnes de cocaïne au large des côtes de la Galice. Ce fut une victoire significative en matière de coopération internationale. Toutefois, tout laisse à penser que d'autres engins arrivent à destination depuis de nombreuses années.

D'autres saisies interviennent au large des Canaries. Le territoire se retrouve piégé au cœur d'un nœud du trafic international de drogue. La situation géographique des Canaries en fait une escale privilégiée vers l'UE. En septembre 2020, en pleine crise du COVID, les autorités espagnoles ont opéré la saisie de près d'une tonne de cocaïne qui était destinée au marché européen. Les trafiquants de drogue utilisent ce chemin vers l'UE dénommé *nouvelle route africaine* de la drogue. Cette nouvelle saisie confirme l'attractivité croissante du territoire canarien et renforce la détermination des autorités à lutter contre les réseaux en activité sur cette route reliant l'Afrique à l'Europe.

Ces opérations offensives, évoquées ici de façon non exhaustive, tendent à donner des résultats probants en réduisant significativement l'intensité du trafic et la quantité de drogues en direction du continent. L'intensification des contrôles antidrogues effectués dans l'Atlantique Nord produit des résultats probants. L'Espagne, compte tenu de sa proximité culturelle et linguistique avec de nombreux pays producteurs de drogues, se retrouve, malgré elle, érigée en porte d'entrée privilégiée des stupéfiants en provenance d'Amérique latine. Selon les années, l'Espagne peut concentrer jusqu'à 45% des saisies¹ de cocaïne en Europe. Si l'Espagne ressort comme étant une zone particulièrement prisée par les réseaux mondialisés, les territoires portugais sont eux aussi touchés par ce phénomène qui met à rude épreuve les dispositifs de lutte contre les narcotrafiquants.

Les RUP françaises sont également concernées par la lutte contre les drogues. En 2006, la Martinique a connu une saisie record de 4,3 tonnes de cocaïne au large de ses côtes. La saisie a été opérée sur un navire panaméen par la Marine nationale française. En 2015, ce sont les

¹ DESTREBECQ Denis, Rapport sur la situation du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest, Nations unies - ONUDC, octobre 2007, p. 7.

Douanes françaises qui se sont illustrées, toujours au large de la Martinique, avec la saisie de 2,2 tonnes de cocaïne équivalant à 70 millions d’euros. Les trafiquants arrêtés étaient espagnols et vénézuéliens. « *Entre 2000 et 2017, le nombre de réseaux que nous avons identifiés a doublé et les saisies de cannabis, de cocaïne et d’ecstasy sont en forte augmentation. Un seul exemple : entre 2010 et 2017, les saisies de cannabis ont augmenté de 343 %* »¹. Ces résultats français concernent l’espace continental et ultrapériphérique.

Ces tentatives d’introduction de produits stupéfiants vers le continent européen, stoppées dans les RUP, démontrent à quel point la sécurité de l’UE se joue aussi à l’autre bout du monde. La nécessité d’y renforcer les moyens de cette lutte est impérieuse. « *Le trafic de cocaïne vers l’Europe emprunte trois grandes routes (...). La route dite du nord, qui part des Caraïbes via l’archipel des Açores pour atteindre les grands ports du nord de l’Europe comme Rotterdam et Anvers ; la route dite du centre, qui part d’Amérique du Sud, et notamment du Venezuela, et passe par le Cap-Vert, Madère et les Canaries, et enfin la route africaine, laquelle est apparue récemment* »². Pour introduire les produits stupéfiants au sein de l’UE, les réseaux criminels n’auront de cesse de chercher à déjouer, quotidiennement, les mesures de sécurité mises en place par les États membres. Ainsi, l’ensemble des acteurs européens (policiers, gendarmes, magistrats, douaniers, etc.), du continent comme des RUP, conjuguent leurs efforts dans cette lutte.

¹ Déclaration de M. Christophe Castaner, ministre de l’Intérieur, sur le plan national de lutte contre les stupéfiants, Marseille, 17 septembre 2019.

² GANDILHON Michel, « Géopolitique de la cocaïne », in *L’offre de cocaïne*, OFDT, n°31, 2022, pp.20-49.

C. Une présence maritime à renforcer pour faire face aux enjeux sécuritaires

1. Un cadre juridique de coopération international adossé à un corpus juridique propre à l'UE

Une présence maritime renforcée est cruciale pour faire face aux enjeux sécuritaires dans les RUP et pour l'Union dans son ensemble. Exposées à des menaces telles que la piraterie et le trafic de drogues, ces régions jouent un rôle clé dans la lutte contre la criminalité transnationale. Un corpus juridique international et européen solide constitue un outil puissant dans cette lutte, en facilitant la coopération entre les États. Cependant, son efficacité dépend de la mise à disposition de moyens adaptés à l'ampleur des enjeux. Sans ressources suffisantes, même un cadre juridique robuste ne peut garantir une sécurité durable.

L'action de l'UE en mer dispose d'une base juridique depuis le traité de Maastricht. Aujourd'hui, l'al. 2 de l'art. 100 TFUE dispose que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions* ».

L'UE est également signataire de la convention de Montego Bay, cadre de sa coopération internationale. La convention encadre les interventions à l'endroit des personnes et navires suspectés d'être impliqués dans les trafics illicites. Elle pose également le cadre d'intervention des États côtiers en cas de commission d'actes illicites dans leurs eaux territoriales. La convention de Montego Bay établit la limite de la compétence nationale à 12 milles. À l'intérieur de cet espace, toute infraction relève de sa juridiction pénale.

L'UE a mis du temps avant d'élaborer une politique maritime commune. C'est la menace pesant sur son économie et la sécurité de ses approvisionnements qui l'a poussée à se doter d'une PMC. La montée de la piraterie et l'augmentation massive des trafics criminels en mer ont constitué un puissant électrochoc. Cependant, le cadre commun, du fait de sa jeunesse, prendra du temps à être approprié par les États membres habitués à intervenir, avec leurs forces armées, dans un cadre national.

L'organisation et la structuration des réseaux criminels nécessitent la mobilisation de moyens exceptionnels et opérationnels capables de mettre en échec ces trafics. Les capacités d'intervention en haute mer sont indispensables, car c'est le terrain de jeu favori des criminels. La lutte contre ces trafics nécessite le déploiement de grandes capacités de renseignement, de surveillance et de dissuasion. Aucun État n'est capable de mener seul un tel combat d'où la nécessité d'une coopération européenne et internationale, notamment dans le domaine du renseignement.

La sécurité en mer n'est pas compatible avec l'absence chronique d'autonomie stratégique et la déflation capacitaire des marines européennes. La sophistication croissante des moyens maritimes des réseaux criminels constitue un défi pour la viabilité et l'efficacité de l'architecture de sécurité et de défense des États membres. Le rôle des Douanes et des services d'enquêtes judiciaires du ministère des Finances est déterminant dans cette lutte dont les résultats pourraient être meilleurs avec une coopération renforcée.

2. Une présence maritime commune mise au défi de la coopération

En l'absence d'armée fédérale européenne, les États membres sont, en premier lieu, responsables de leur propre sécurité. Ils agissent également au nom de l'UE dans le cadre de la présence maritime coordonnée (PMC). Or, dans l'ensemble des pays, les armées ont subi ou continuent à subir des ruptures capacitaires qui ne leur permettent pas d'assurer convenablement leurs missions. Dans ce contexte singulier, la France ressort comme la première armée européenne, malgré ses propres difficultés.

Le réseau des RUP constitue un véritable *collier de perles* européen dont les moyens mériteraient d'être renforcés. Les forces armées présentes dans ces territoires ont un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre les narcotrafics, à terre, en mer et dans les airs. La guerre en Ukraine semble constituer une alerte, voire un électrochoc, pour de nombreux pays comme l'Espagne qui renforcent, depuis lors, leurs budgets militaires. La lutte contre la drogue nécessite également la mobilisation des armées.

« Les marines de l'UE disposent d'assez peu de frégates. Pourtant, celles-ci sont déployées dans une multitude de missions, sans coordination d'ensemble. La PMC peut être un outil essentiel pour optimiser ces déploiements »¹. Quant à la Chine, elle a fait un bond en avant sur ce sujet en s'équipant massivement de frégates pour sa marine. Les armées européennes ont d'énormes efforts capacitaires à fournir dans ce domaine. Si les équipements chinois sont encore inférieurs, en tonnage et en technologie, aux capacités européennes, la Chine rattrape rapidement son retard dans ce domaine. La Marine chinoise dispose d'un budget en constante augmentation au service des ambitions de projection de la puissance chinoise à travers le monde.

Les actions de l'Espagne et la France illustrent la nécessité d'une meilleure coordination de la présence maritime européenne. Les deux États membres s'intéressent au golfe de Guinée. Cependant, chaque marine mène des actions relativement séparées, malgré de nombreux accords de coopération signés entre les deux États. L'efficacité des actions menées pour la sécurisation des pêcheries et contre le trafic de drogue est amoindrie par la déperdition d'énergie. Pourtant, l'Espagne possède une RUP dans la zone, les Canaries, et l'Espagne dispose d'une station navale à Dakar, au Sénégal. L'existence d'une PMC ne crée pas nécessairement un réflexe de mutualisation des moyens. Pourtant, cette mutualisation serait la bienvenue. « Le Golfe de Guinée étant la plus grande plaque tournante de la drogue en Afrique, le contrôle des routes est crucial pour l'Europe »². Le réflexe communautaire est le chaînon manquant de l'autonomie stratégique européenne. C'est la raison pour laquelle l'entente militaire entre l'Espagne et la France est déterminante. Les efforts nationaux seront plus efficaces une fois coordonnés dans un cadre européen ou bilatéral.

En dehors de la coopération franco-espagnole, c'est bien un sentiment de déperdition d'énergie qui semble caractériser l'action des marines européennes. « Les frégates de marines de l'UE sont réparties dans six déploiements différents, sans coordination d'ensemble »³. Cette situation laisse une impression générale de désorganisation à l'échelle européenne. Par conséquent, la coopération navale franco-espagnole devrait être encouragée. Les intérêts des

¹ JONNET Édouard, Des bases navales communes pour les marines européennes, IRSERM, 1 avril 2020, p. 4.

² LEON COBO Beatriz de, BENITEZ Leticia, SOTO-MAYOR Guillaume et al., Coopération franco-espagnole en matière de défense et de sécurité en Afrique, Note de recherche. Paris, juin 2020, 4 p.

³ JONNET Édouard, Des bases navales communes pour les marines européennes, op. cit., p. 6.

deux nations se rejoignent dans cette région du monde qui est une porte d'entrée de la drogue vers l'UE.

« En outre, les relations étroites qu'elles entretiennent avec leurs partenaires africains et latino-américains, respectivement, devraient servir de plate-forme pour développer des accords de police complémentaires entre ces pays ; et ainsi, renforcer davantage la coordination dans la surveillance des itinéraires du trafic depuis leur départ des côtes américaines jusqu'à leur destination en Afrique »¹.

L'UE s'est dotée d'une PMC depuis 2019 dans le but d'introduire efficacité, mutualisation et coordination dans l'action des marines européennes. Il s'agit de tirer profit de l'expérience acquise dans le voisinage de l'UE, notamment en Méditerranée, dans la Corne de l'Afrique et dans les espaces plus éloignés comme le golfe de Guinée, le golfe d'Aden, l'océan Indien et l'océan Pacifique. Dans toutes ces régions, l'UE est résolue à défendre ses intérêts. Cependant, son plus grand défi ne semble pas être l'insécurité des routes et des espaces maritimes, mais l'incurie de ses propres États membres qui continuent à naviguer chacun dans son couloir.

La présence maritime commune est déterminante pour la sécurité des routes maritimes, la lutte contre les trafics d'armes, de drogues et des êtres humains. La dimension ultrapériphérique de cette politique est une donnée majeure. Au large des Canaries, comme au large de Mayotte, se joue la sécurité de l'UE. Les RUP constituent un rempart évident pour l'UE. Le rôle actif des forces armées prépositionnées dans ces territoires ainsi que le concours des Douanes est déterminant pour la maîtrise des trafics.

¹ LEON COBO Beatriz de, BENITEZ Leticia, SOTO-MAYOR Guillaume et al., op. cit.

D. Les aéroports ultrapériphériques : barrières actives contre l'introduction de drogues dans l'espace Schengen

Les RUP françaises, étant hors de l'espace Schengen, représentent des portes d'entrée cruciales pour les trafiquants de drogues souhaitant pénétrer l'espace européen. Leurs aéroports, soumis à une réglementation spécifique, sont particulièrement vulnérables. Les doubles contrôles, effectués à la fois au départ et à l'arrivée, constituent un outil efficace pour débusquer les trafiquants. Cependant, ces mesures peuvent aussi être perçues comme une rupture d'égalité pour les citoyens des RUP. En effet, elles créent une distinction avec les autres citoyens français et peuvent entraîner des désagréments. Les passagers réguliers subissent parfois des contrôles aléatoires et prolongés, ce qui peut être particulièrement frustrant. Les élus de ces territoires n'ont pas été associés à la négociation des textes portant mise en œuvre des accords de Schengen. Par conséquent, le manque d'information laisse tout le monde devant le fait accompli.

Le travail des services répressifs dans les aéroports des RUP, ainsi que dans ceux de l'Union, est déterminant dans la lutte contre le trafic de drogues. Si ces contrôles peuvent être contraignants et excessifs aux yeux des voyageurs, ils sont néanmoins redoutablement efficaces. Ils permettent de contrer le trafic illicite et de renforcer la sécurité sur l'ensemble du territoire européen. En complément des opérations en mer, l'action dans les aéroports ultrapériphériques et européens devient un pilier central pour la sécurisation de l'UE, bien qu'au prix de désagréments pour les passagers qui dénoncent la situation.

La coopération entre les aéroports est également indispensable dans la lutte contre les narcotrafics, l'objectif des réseaux étant l'introduction des stupéfiants dans l'espace européen. Le marché européen est réputé comme étant l'un des plus rentables au monde en raison du niveau de vie élevé de l'UE.

Le monde de la drogue est un milieu organisé. Les aéroports sont pour eux une entrée de choix. Cependant, l'amplification des contrôles peut déporter les tentatives d'introduction des stupéfiants vers d'autres portes d'entrée. Cependant, cette déportation, souvent temporaire ou complémentaire, n'arrête en rien la réitération des tentatives d'introduction des stupéfiants par la voie aéroportuaire. En France l'aéroport d'Orly, qui accueille les vols en provenance et

à destination des Antilles et de l'Amérique du Sud, recense des records de saisies de drogues, notamment de cannabis. Ainsi, après la voie maritime, la voie aéroportuaire est une des voies privilégiées des narcotrafiquants.

Ce phénomène défie quotidiennement tous les services de sécurité du monde par son ingéniosité et sa puissance financière. Les réseaux criminels recrutent massivement au sein des populations défavorisées qui trouvent dans cette activité criminelle un moyen de subsistance. L'efficacité des services répressifs force les réseaux à renouveler régulièrement leurs recrutements pour continuer à assurer l'approvisionnement du marché européen. Les Caraïbes fournissent l'essentiel de la drogue interceptée à Orly.

Plusieurs affaires impliquant des militaires émaillent l'histoire de la lutte antidrogue. On peut citer l'affaire de 1999 ayant impliqué un soldat de réserve de l'armée de l'air brésilienne. Ce dernier a été appréhendé en possession de 32 kilos de stupéfiants destinés aux Canaries. Cette arrestation a permis de mettre à jour un plus vaste réseau international spécialisé dans le trafic de drogue. Plus récemment, en 2019, un sergent de l'armée de l'air du Brésil a également été appréhendé à Séville en possession de 39 kilos de cocaïne alors qu'il se trouvait à bord d'un avion de l'armée assurant la protection du président J. BOLSONARO.

La même année, la PAF a procédé à la saisie de quelque 58 kilos de cocaïne dans un petit avion privé tombé en panne sur le tarmac de l'aéroport de Grande-Case (Saint-Martin). La drogue était destinée au marché européen. Cette saisie majeure opérée par les services répressifs a empêché l'introduction de la drogue au sein de l'espace Schengen. L'affaire dite *Air Cocaïne*, mettant en cause huit accusés dont deux anciens pilotes de chasse, avait révélé, en 2013, la saisie, par la police, de 26 valises remplies de produits stupéfiants à bord d'un Falcon 50. L'aéronef privé, intercepté en République dominicaine, était sur le point de décoller en direction de la France, via les Açores.

Dans l'ensemble des aéroports ultrapériphériques et continentaux, des saisies de drogues sont effectuées régulièrement soulignant ainsi la détermination des autorités à lutter contre ce phénomène. Les RUP agissent à la fois comme des espaces de circulation de la drogue, mais également comme des barrières actives contre l'introduction de ces substances prohibées au sein de l'espace Schengen.

Le travail de coordination des services répressifs, autant dans les RUP qu'au sein de l'espace Schengen, semble donner des résultats encourageants. Cependant, les moyens alloués aux enquêtes, au renseignement et à la répression mériteraient d'être renforcés pour faire face au phénomène qui se réinvente chaque jour.

À présent, il convient d'examiner la nécessité de la coordination de la lutte contre les trafics d'armes au niveau européen.

Section 3. Lutte contre les trafics d'armes : une réponse à coordonner au niveau européen

La lutte contre les trafics d'armes représente un défi sécuritaire majeur pour l'Europe. Les RUP jouent un rôle stratégique clé dans cette lutte. Ces territoires, souvent utilisés comme points de transit, exposent l'ensemble de l'UE à des risques accrus. Les trafics d'armes alimentent la criminalité organisée et menacent la stabilité régionale. Cependant, les moyens disponibles sont souvent insuffisants face à l'ampleur de la menace. Une coordination efficace au niveau européen, incluant les RUP, est indispensable pour renforcer les capacités d'intervention. Une réponse collective permettrait de suivre plus efficacement les réseaux criminels et de mettre en place des actions cohérentes et dimensionnantes. Sans cette coordination, les efforts demeurent dispersés, limitant les résultats escomptés.

Au niveau international, l'ONU s'est dotée de trois textes majeurs réglementant les armes à feu. Il s'agit du Protocole de 2001 contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, de la Convention de 2005 contre la criminalité transnationale organisée et le Traité de 2013 sur le commerce des armes.

Depuis 2015, l'UE s'est dotée à son tour d'un Plan d'action de lutte contre le trafic et l'utilisation illicite d'armes à feu et d'explosifs entrant dans le cadre plus large du programme européen en matière de sécurité. Ce travail s'inscrit dans la continuité du programme de La Haye, de Stockholm et de la communication *Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité*. Enfin, la CE a adopté, en juillet 2020, une stratégie de sécurité pour l'UE. Elle couvre la période de 2020 à 2025 et vise à renforcer la sécurité des Européens tout en sauvegardant les valeurs et les principes fondamentaux de l'UE. Cette UE de la sécurité se donne pour objectifs de :

1. Mener une politique de sécurité capable de s'adapter à l'évolution des menaces ;
2. Renforcer la résilience durable à long terme ;
3. Mettre en œuvre une approche inclusive : institutions, agences de l'UE, pouvoirs publics, secteur privé, citoyens ;
4. Faire travailler tous les secteurs et les acteurs ayant une incidence directe ou indirecte sur la sécurité.

S'agissant du Plan d'action de lutte contre le trafic et l'utilisation illicite d'armes à feu et d'explosifs, il se donne pour objectif de limiter l'accès des réseaux terroristes aux matières dangereuses, notamment les explosifs, et leur déploiement sur le territoire européen. Dans ce cadre, le Conseil a invité les États membres, la CE, Interpol et Europol à renforcer leur coopération pour lutter plus efficacement contre ces phénomènes.

Eu égard à l'intensification de la menace criminelle, la réponse des États membres, dans la lutte contre les trafics d'armes, est nécessairement à coordonner au niveau européen. Dans ce cadre, il apparaît nécessaire de mettre en place une approche globale non limitée au continent européen (A), car les résultats obtenus sont encourageants, mais limités faute de moyens (B).

A. La nécessité d'une approche globale non limitée au continent européen

L'idée de l'UE se base sur un constat simple : pour lutter efficacement contre le trafic d'armes, *a fortiori* par voie maritime, il est indispensable d'avoir une approche globale, non limitée au seul *territoire européen* de l'UE.

Les opérations de désarmement et de lutte contre la circulation des armes organisées dans certaines RUP concourent à la réalisation du plan d'action de lutte contre le trafic et l'utilisation illicite d'armes à feu et d'explosifs. Sous l'égide des préfets, ces opérations contribuent aussi à rendre ces régions plus sûres et à diminuer la quantité d'armes pouvant être introduite au sein de l'espace Schengen. Les RUP des Caraïbes sont particulièrement concernées par ces opérations compte tenu de leur proximité avec les pays producteurs de drogue de l'Amérique latine.

En 2014, l'UE s'est dotée d'un premier plan d'action opérationnel sur la criminalité dans le cadre de la plate-forme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (*EMPACT Firearms*). En 2021, après l'évaluation par Europol de la grande criminalité organisée, les États membres ont recensé dix priorités en matière de criminalité : les réseaux criminels présentant un risque élevé, les cyberattaques, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants, le trafic de migrants, le trafic de stupéfiants, la fraude et la criminalité économique et financière, la criminalité organisée contre les biens, la criminalité

environnementale et le trafic d'armes à feu. Ces menaces qui concernaient principalement les pays des Balkans impactent à présent l'UE. C'est tout le contexte sécuritaire des États membres qui est concerné. Le quotidien des Européens a changé. La coopération entre États membres est devenue une impérieuse nécessité.

Cette criminalité organisée porte gravement atteinte à la sécurité publique. Les trafiquants organisent un marché illégal pour commercialiser des armes destinées à la criminalité. Ce phénomène a facilité l'accès aux armes par la voie clandestine. Il s'agit, dans ce contexte, de restreindre l'accès légal des civils aux armes à feu, à l'exception des pratiques sportives. L'UE est mobilisée face à cette menace grave pour sa sécurité. À travers sa législation, elle facilite la coopération entre États membres pour réduire l'utilisation des armes à feu qu'elles soient de petits ou de gros calibres. La Directive (UE) 2021/555 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes concourt aux objectifs politiques de l'UE : atteindre un niveau élevé de sécurité et de protection contre la criminalité et les trafics illicites.

Le niveau global de la sécurité au sein de l'UE a baissé. L'UE est en train de subir les effets des guerres dans le monde. Souvent, au moins un de ses États membres est directement ou indirectement concerné par ces conflits. Ces tensions libèrent une grande quantité d'armes qui arrive jusqu'en Europe pour nourrir le marché illégal qui prospère compte tenu du niveau de vie élevé des Européens. Une fois passée la frontière extérieure de l'UE, les armes circulent au sein de l'espace Schengen et deviennent difficiles à saisir. Ces armes sont généralement dissimulées dans des navires commerciaux. Le niveau d'attentat étant toujours élevé au sein de nombreux États membres, l'arrivée régulière d'armes à feu constitue un enjeu majeur de sécurité. Les armes à feu acquises clandestinement ont été impliquées dans de nombreux attentats au sein de l'UE. La stratégie et les moyens de l'UE en matière de lutte contre la circulation des armes nécessitent un renforcement significatif.

Les RUP sont touchées par les trafics d'armes. Les réseaux criminels n'hésitent pas à user de stratagèmes de plus en plus sophistiqués pour faire circuler les armes dans ces régions et tenter de les faire introduire ensuite dans l'espace Schengen. C'est la raison pour laquelle la stratégie de l'UE ne peut être que globale autant au sens conceptuel que géographique. La menace posée par la circulation des armes à feu et des produits explosifs est à la fois locale, régionale et mondiale.

Une des difficultés majeures de l'action de l'UE est l'absence d'harmonisation des législations des États membres en matière d'acquisition et de détention d'armes à feu. L'introduction clandestine d'armes à feu au sein de l'UE facilite la détention d'armes et nourrit leur glorification par la jeunesse. Des images de jeunes exhibant des armes dans des vidéos diffusées sur les réseaux sociaux se multiplient y compris dans les RUP. Mayotte qui était jusqu'ici épargnée par ce phénomène est à présent touchée de plein fouet. La tradition américaine de détention d'arme à feu semble se propager à travers le monde.

La lutte contre la prolifération des armes à feu est un objectif majeur pour l'UE qui est soucieuse de préserver la paix et la sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. Depuis 2005, la PESC participe au mécanisme mondial de traçage des armes. Il est destiné à permettre aux États d'identifier et de tracer, de façon rapide et fiable, les armes légères et de petit calibre (ALPC) dans un contexte national, européen et mondial ou leur circulation a été rendue plus facile par le marché noir. Ce mécanisme permet d'obtenir des preuves concernant la chaîne de possession des armes et de favoriser la coopération internationale en matière de lutte contre la circulation des armes à feu. L'existence même de ce mécanisme prouve la mondialisation de la circulation des armes et la nécessité pour les États d'agir de façon coordonnée.

L'engagement de l'UE dans la lutte contre le trafic d'armes est croissant. Pour garantir le bon fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'UE s'appuie sur Europol et Eurojust. Ces systèmes de coopération policière et judiciaire permettent d'apporter une réponse globale à l'échelle européenne et de participer à la coopération internationale.

B. Des résultats encourageants, quoique limités faute de moyens

Au niveau des États membres, plusieurs opérations sont conduites en vue de la saisie d'armes à feu. Ces opérations sont également menées dans les RUP. La lutte contre les trafics d'armes ne saurait se limiter au seul continent européen, au risque d'être frappée d'inefficacité. Comme pour les stupéfiants, le trafic d'armes se joue totalement des frontières. Les RUP, comme le reste de l'UE, sont impactées par ce phénomène en pleine expansion. La lutte contre

l'introduction d'armes illicites, à partir des RUP vers le territoire continental de l'UE, constitue un enjeu majeur de sécurité.

Les opérations baptisées « *déposez les armes* » portent leurs fruits. Entre 2014 et 2015 en Martinique, l'opération avait permis de récupérer 820 armes à feu et 31 053 munitions. En 2018, ce sont 225 armes à feu qui ont été saisies. À titre de comparaison, 295 armes ont été saisies la même année à Paris. Quant à Madère, la loi de 2019 sur les armes à feu limite le nombre d'armes à feu par personne. Ce nouveau régime juridique accorde un délai de 180 jours aux Madériens pour la remise aux autorités des armes illégalement acquises. Il permet en outre de légaliser leur détention sous certaines conditions.

Cependant, l'insuffisance chronique des moyens affectés aux enquêtes judiciaires ne permet pas de disposer d'une connaissance suffisante des réseaux et circuits d'approvisionnement et de mise en circulation des armes à feu. La justice et les forces de sécurité intérieure des RUP n'échappent pas à la déflation des moyens humains et budgétaires. Si les moyens affectés à la répression diminuent, ceux mobilisés par les réseaux criminels sont également en constante augmentation. Les conséquences en matière de criminalité sont significatives. Par conséquent, les risques de réussite des opérations d'introduction clandestine d'armes à feu au sein de l'UE augmentent.

Malgré le contexte budgétaire morose, les opérations de lutte contre la circulation des armes à feu demeurent indispensables. Elles contribuent à ralentir, faute de pouvoir stopper, l'introduction illégale de ces armes, par voie maritime ou aérienne, au sein de l'espace de liberté et de sécurité de l'UE. Cela veut dire que le risque sécuritaire augmente et que les Européens devront accepter de vivre avec un risque élevé et permanent de criminalité et d'attentat terroriste. Les opérations extérieures d'un certain nombre d'États membres continueront à entretenir un risque élevé d'attentat au sein de l'UE. La circulation des armes à feu ne pourra que nourrir davantage ce risque. La route des Balkans est l'une des voies les plus surveillées par les autorités dans la lutte contre la circulation des armes à feu.

Les armes à feu impactent, par leur violence et leur quantité, la sûreté des États membres. Dans les RUP des Antilles, les homicides avec armes à feu et les règlements de comptes avec usage d'armes à feu sont assez courants. La Réunion est également concernée par les homicides impliquant des armes à feu. Mayotte n'échappe pas à cette réalité. Le dernier

homicide enregistré date de décembre 2023. Cependant, l'île, est pour l'heure, loin des records des autres RUP.

Si les armes peuvent partir des RUP pour être mises en circulation au sein de l'espace Schengen, le contraire est également courant. Ainsi, une enquête conjointe des Douanes des Bouches-du-Rhône et de Mayotte a permis, en 2011, la saisie de près de 3 000 cartouches de fusils de chasse à Mayotte, un territoire où la chasse n'est pas pratiquée. Les cartouches, arrivées à Mayotte par conteneur, provenaient de Marseille. Cette opération démontre que la circulation des armes entre l'ultrapériphérie et le continent européen n'est pas à sens unique. Des armes à feu sont également introduites clandestinement à Mayotte, depuis les Comores, par des embarcations légères appelées « *kwassa kwassa* ». Ces embarcations servent également à la traite des êtres humains, à l'immigration clandestine, aux trafics de drogues, de tabac et de cigarettes.

Les voies maritimes, aériennes et postales, même gardées, sont souvent percées par les trafiquants. Sur le continent, comme dans l'ultrapériphérie, les autorités font face aux enjeux transfrontaliers de la circulation des armes. La défaillance des États, du fait de la corruption, de la pauvreté ou de la guerre, favorise la circulation des armes à feu, des munitions et des explosifs. Dans de nombreuses régions de l'UE, le discours public a longtemps évoqué un « *sentiment d'insécurité* » ressenti par la population. Selon Eurostat, 3 993 homicides volontaires ont été enregistrés dans l'UE-27 en 2018, soit une chute de 30 % depuis 2008. Le taux d'homicide en Lettonie, Lituanie ou Estonie est plus élevé que la moyenne européenne. En France, en 2022, le nombre d'homicides est en hausse. Il s'élève à 948 victimes, soit 69 victimes de plus qu'en 2021. Si les chiffres globaux baissent, certains États membres affichent des niveaux d'insécurité et des taux d'homicides préoccupants.

Dans l'ensemble de l'UE, la lutte contre la circulation des armes à feu reste difficile. La vente des armes, par des individus isolés sur le *dark web*¹, en sus des ventes par les réseaux organisés, complexifie le travail des autorités. L'impossibilité de tracer les transactions constitue un défi majeur pour la sécurité de l'UE. C'est la raison pour laquelle les États membres se dotent d'une cyberdéfense pour s'attaquer à ce type de criminalité qui, loin d'être dématérialisée, renforce la criminalité au sein de l'UE.

¹ Commission européenne, Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu pour la période 2020-2025, 24 juillet 2020, p. 4.

Plusieurs dispositions ont été prises au sein de l'UE. Une stratégie de cybersécurité a été adoptée en 2020 dans le but de favoriser la coordination, la coopération et la montée en charge des capacités européennes en matière de cyberdéfense. En outre, l'UE a adopté en 2022 sa politique en matière de cyberdéfense. En mai 2023, les conclusions du Conseil appellent au renforcement de la résilience de l'UE face aux cybermenaces.

Pour lutter plus efficacement contre la criminalité organisée sur les routes illicites transrégionales, la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne met en œuvre depuis novembre 2019, un vaste Programme des flux illicites globaux de l'UE (GIFP). Ces efforts devront être poursuivis et approfondis sur le continent comme dans les RUP.

En 2017, des armes à feu ont été impliquées dans 41% des attentats, contre 38% en 2016. Le renforcement du cadre juridique et des moyens dédiés à la lutte contre les menaces dans le cyberspace témoigne de la montée en puissance des risques sécuritaires pour l'UE. Si on est encore loin du FBI et de la CIA, les instruments européens (Europol, Eurojust) tendent à gagner en efficacité avec le temps. La résolution de nombreuses affaires transfrontalières nécessite leur implication notamment en matière de renseignement. Le taux élevé d'implication d'armes à feu dans les attentats et homicides perpétrés au sein de l'UE souligne l'ampleur du défi qui reste à relever.

TITRE II - LES RUP PARTENAIRES DE L'UE POUR LE RENSEIGNEMENT ET LA SÉCURITÉ SPATIALE

“ « La famille, ce havre de sécurité, est en même temps le lieu de la violence extrême ».

Boris Cyrulnik

Chapitre I^{er} – Les RUP : terres du renseignement européen à travers le monde



« La pensée est chrysalide, la parole est papillon ».

Louis-Philippe Robidoux

Les guerres se mènent par le renseignement. Hier, ce constat était incontestable. Aujourd'hui, il est encore plus crucial sur les champs de bataille. Les conflits se digitalisent et se mécanisent. Les menaces hybrides se multiplient. Les guerres modernes requièrent des renseignements précis. Les moyens satellitaires avancés sont indispensables. Tous les États membres ne disposent pas de cette capacité.

Investir dans le renseignement est impératif. La coopération européenne et atlantique reste essentielle dans ce domaine d'une grande sensibilité stratégique. Les budgets alloués restent cependant insuffisants. Les RUP contribuent à l'effort de renseignement. Leur position géostratégique permet une collecte discrète, mais extrêmement efficace. Leur rôle reste souvent invisible dans les débats publics. Pourtant, leur concours renforce la sécurité de l'ensemble de l'Union.

Le renseignement est un élément clé dans la lutte contre les menaces sécuritaires. Son rôle dans la sécurité et la défense des États membres est primordial, mais son partage soulève des questions délicates. Les informations sensibles, une fois collectées, doivent être manipulées avec précaution pour éviter les fuites et préserver la sécurité des opérations. Le renseignement, bien qu'essentiel, a un coût élevé, tant en ressources humaines que matérielles. De plus, le partage entre États membres, l'UE, et leurs partenaires implique des enjeux de confiance et de respect des règles strictes.

Les conditions de partage du renseignement sont soumises à des régulations complexes. Chaque acteur doit s'assurer que les informations partagées ne compromettent pas la sécurité nationale ni les intérêts stratégiques. La coopération entre États membres et au sein de l'UE

nécessite des protocoles de sécurité rigoureux pour garantir que les données ne soient utilisées que dans un cadre sécurisé et légitime. Le partage d'informations, bien qu'indispensable pour une réponse coordonnée, doit donc respecter un équilibre délicat entre transparence et protection des secrets d'État.

Dans ses efforts de consolidation d'un service européen du renseignement, l'UE peut compter sur les RUP. Ce sont des emprises qui donnent accès à des informations stratégiques (Section 1) par le truchement de leur appartenance à de nombreuses organisations sous-régionales, régionales et internationales. Si elles sont géographiquement éloignées, les RUP restent néanmoins au cœur de la sécurité de l'UE. Il est vrai que le partage automatique du renseignement est loin d'être une réalité entre l'UE et ses États membres. Cependant, les RUP demeurent des facilités ultrapériphériques au service du renseignement et de la sécurité de l'UE (Section 2).

Section 1. Des emprises donnant accès à des informations stratégiques

Les RUP françaises, disséminées à travers le globe, jouent un rôle stratégique majeur en matière de renseignement. Leur position géographique permet à l'Union de disposer d'une couverture mondiale, facilitant ainsi les opérations de sécurité et de défense. En étant situées dans des zones géopolitiques clés, elles offrent un accès direct à des informations sensibles et stratégiques. Cette géographie archipélagique donne à l'UE une portée étendue, essentielle pour anticiper les crises et renforcer la sécurité.

Ce modèle est particulièrement envié par d'autres puissances, notamment la Chine. Avec son initiative du "collier de perles", la Chine cherche à répliquer ce modèle de dissémination géographique. En établissant des bases et des points d'influence stratégiques à travers le monde, elle cherche à accroître son accès à des informations cruciales. Ce modèle, redoutablement efficace, constitue un atout majeur en matière de renseignement et de projection de puissance.

Ainsi, les RUP confèrent à l'Union des positions géostratégiques facilitant la coopération en matière de sécurité (A). Cependant, de telles emprises pourraient être mieux exploitées en termes de renseignement (B).

A. Une situation géostratégique facilitant la coopération en matière de sécurité

1. Des positions enviées qui donnent accès à de nombreuses organisations

La participation de la France, de l'Espagne et du Portugal à certaines organisations régionales et sous-régionales dans le monde est rendue possible par leur présence dans les différents territoires qui leur sont constitutionnellement rattachés. Ces liens entre les États membres et les RUP donnent accès au renseignement ainsi qu'à des informations stratégiques.

La participation des États membres à certaines organisations, comme l'ASEAN, n'était pas toujours acquise. De longues batailles diplomatiques ont été menées sur certains dossiers avant leur aboutissement. Il faut avouer que les enjeux sont considérables, notamment dans l'Indopacifique. Les puissances régionales historiques ne voient pas toujours d'un bon œil les changements d'équilibre des forces pouvant provenir de l'immixtion d'une puissance européenne dans leurs affaires régionales. Mais, la légitimité d'être un pays riverain, grâce aux RUP, a fini par imposer, s'agissant de la France, le statut de « *partenaire de développement* » de l'ASEAN. L'influence des États membres et de l'UE est renforcée par leur implication dans ces organisations. La coopération dans le monde et le multilatéralisme réduisent les risques de conflits et améliorent la sécurité et la stabilité du monde.

Plusieurs régions comme l'Asie et le Pacifique connaissent des situations de tensions. Les forces de souveraineté des États membres concernés dans ces régions sont amoindries par les déflations capacitaires, mais elles existent. L'essentiel des pays riverains ne dispose pas de moyens de défense ou de recueil de renseignements équivalents à ceux de la France ou d'autres pays européens. L'exemple des installations de télémesures mahoraises et guyanaises, qui pourrait employer une quarantaine d'agents habilités secret-défense, souligne le puissant déploiement du dispositif de recueil de renseignements dans l'ultrapériphérie.

L'exemple de la France sera retenu pour illustrer l'intégration des États membres dans les organisations régionales et sous-régionales. Loin de relever de questions bilatérales, cette implication permet de défendre plus largement la sécurité de l'UE et la stabilité du monde.

Dans les Amériques et le bassin caribéen, la France est membre des organisations suivantes :

- L'Association des États de la Caraïbe (AEC) depuis le 24 mai 1996 en qualité de membre associé au titre des trois départements français d'Amérique (Guyane, Guadeloupe, Martinique) et de ses autres territoires caribéens (Saint-Martin, Saint-Barthélemy) qui ont le statut de RUP. Cette organisation, qui est la principale institution de coopération dans la région, regroupe la totalité des États et territoires ayant une façade caribéenne, soit un total de 25 États membres de plein droit, 5 membres sont associés par le biais de leur métropole et 8 sont éligibles au statut de membre associé ;

- L'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS-OECO) au titre de la Martinique (depuis 2015) et de la Guadeloupe (2019) qui sont des pays membres associés. Depuis 2010, l'ambassadeur de France auprès des États de la Caraïbe orientale et de la Barbade est également accrédité auprès de l'OECO ;
- Le CARICOM créé le 4 juillet 1973 à Chaguaramas (Trinité-et-Tobago), par un traité signé par la Barbade, le Guyana, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago. Elle compte quinze membres depuis l'année 2002 et cinq membres associés. La France a statut de pays observateur au titre de ses DFA (Martinique, Guadeloupe, Guyane) qui ont déposé leurs demandes d'adhésion en tant que membres associés en 2012, en leur nom propre, avec le soutien de la France. Le CARICOM met en œuvre les projets financés par les fonds régionaux de l'UE.

Ces organisations sous-régionales produisent du renseignement par leurs activités, leurs réflexions et leurs relations diplomatiques. La participation de la France aux travaux permet de recueillir du renseignement et d'avoir un droit de regard dans la conduite des affaires sous-régionales. L'accréditation d'ambassadeurs auprès de ces organisations témoigne de leur importance pour la diplomatie et la sécurité de la France. Les Amériques et le bassin caribéen constituent une zone soumise à de fortes tensions. La présence de la base spatiale de Kourou en Guyane appelle une grande vigilance dans l'évolution de la sécurité et du développement de la région.

Dans l'Indopacifique, la France est membre ou associée aux organisations suivantes :

- La Commission de l'océan Indien créée en 1986 au seul titre de La Réunion. Mayotte dénonce son exclusion de l'organisation qui est cofinancée par l'UE. La France participe activement à son financement (plus de 100 millions d'euros entre 2018-2021) ;
- L'Association des États riverains de l'océan Indien (Indian Ocean Rim Association – IORA) comme 23e membre de plein exercice depuis décembre 2020. Cette adhésion permet à la France d'agir en matière de sécurité maritime dans l'espace Indopacifique qui recèle des ressources considérables et présente des enjeux liés à la sécurité internationale ;
- L'ASEAN (l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est). Elle compte 10 États membres : Indonésie, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Philippines, Brunei, Vietnam,

Laos, Birmanie et Cambodge. Depuis le 9 septembre 2020, la France a le statut de « *partenaire du développement* ». L'organisation œuvre en faveur de la croissance économique, le développement économique, social, culturel, la promotion de la paix et la stabilité.

Dans toutes ces organisations, la France, État membre de l'UE, renforce sa contribution au développement, à la paix, à la sécurité et à la stabilité de la zone Indopacifique. Cette action lui permet de militer pour la coopération internationale, le multilatéralisme et le respect du droit international. Les méthodes de travail du renseignement doivent « *s'enrichir des expériences relevant de l'ensemble du spectre de la sécurité et en particulier de celles en provenance du domaine économique avec lequel le renseignement entretient un lien parfois un peu délicat* »¹. La présence de la France au sein des organisations économiques sous-régionales répond précisément à cette préoccupation singulière.

Les réseaux mafieux utilisent les États de la zone Indopacifique pour faciliter l'acheminement d'armes, de produits stupéfiants et d'autres marchandises illicites en provenance d'Asie, du Moyen-Orient et destinées à être écoulés sur le marché africain et européen. Ce commerce illicite est un facteur de déstabilisation pour les pays de transit, mais également pour les pays de destination. Ce marché clandestin arme les réseaux criminels qui, à leur tour, s'attaquent aux États y compris par la voie de la terreur et des attentats. L'implication de toute la communauté internationale est indispensable pour freiner ce phénomène. La participation active d'Interpol aux projets de sécurité de la zone démontre toute l'attention que l'UE accorde à la stabilité de la zone.

Dans l'Indopacifique se joue un jeu de puissance économique et militaire entre plusieurs puissances. Il s'agit, notamment, de l'Inde, la Chine, le Pakistan, l'Afrique du Sud, l'Australie et les États-Unis. La présence de la France dans une telle région est une chance pouvant lui permettre de peser dans les échanges pour assurer sa sécurité et celle de l'UE.

Naturellement, dans le Pacifique, des territoires français participent à plusieurs instances de coopération telles que le Forum des îles du Pacifique (doté d'un cadre régional pour la sécurité (FRSC), la Communauté du Pacifique (CPS) ou encore le Groupe *Fer de lance* mélanésien. Si

¹ BEAU Francis, *Le renseignement au prisme des sciences de l'information*, thèse de Sciences de l'information et de la communication, Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis, 2019, p. 22.

ces territoires n'entrent pas dans notre champ d'études, leur brève évocation était rendue nécessaire, car l'UE finance des projets associés à ces organisations.

L'espace Indopacifique renferme des enjeux majeurs de sécurité. La Chine et les États-Unis s'y affrontent. Au-delà de l'Indopacifique, c'est bien le leadership mondial qui est en jeu. Des territoires comme Taiwan cristallisent toutes les tensions entre ces deux puissances. La montée fulgurante de l'Armée chinoise fait craindre, pour l'avenir, une montée des tensions entre ces deux pays. En une seule génération, l'Armée chinoise est devenue, numériquement, la plus grande armée du monde, même si des progrès technologiques demeurent nécessaires dans plusieurs domaines, notamment dans les bâtiments de sa marine dont la capacité de projection reste limitée.

Ainsi, avec ses fonds de coopération régionale, dans la Caraïbe, le Pacifique et l'océan Indien, l'UE est aussi présente dans le monde, en son nom propre, et facilite la mise en œuvre de nombreux projets de coopération parfois très poussés depuis les RUP, les PTOM et les États ACP. Cette capacité d'agir, à travers le monde, lui garantit des relations privilégiées avec de nombreux pays et organisations sous-régionales à travers le monde.

2. Des projets régionaux de sécurité donnant accès au renseignement

La présence des États membres ou de leurs RUP dans les organisations régionales et sous-régionales est une chance pour l'UE. La sécurité de l'UE ne peut être totalement détachée de celle des RUP et de ses États membres. Dans cet esprit, avoir accès aux échanges sur la sécurité, qu'ils soient maritimes, alimentaires, environnementaux ou économiques, est une source de renseignement majeure pour l'UE.

Nombre de ces organisations mettent en œuvre des projets en matière de sécurité avec le concours de l'UE. En soutenant ces projets régionaux, l'UE assure, aussi, sa propre sécurité, car celle-ci se joue sur l'ensemble de la planète. Les projets concernant la sécurité maritime constituent un axe d'intervention privilégié de l'UE. La sécurité des approvisionnements ainsi que la liberté de navigation sont essentielles pour la sécurité de l'UE.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient d'examiner quelques projets de sécurité qui associent les RUP et qui soulignent l'engagement de l'UE à leurs côtés et aux côtés des organisations régionales.

a. *L'implication sans cesse plus grande de l'UE dans les projets de sécurité maritime*

Avoir un œil et une oreille sur terre, en mer et dans les airs est un impératif du renseignement et de la sécurité des nations. « *Tout ce qui pourrait constituer une menace pour les bâtiments de la Marine ou pour les intérêts et les ressortissants français fait l'objet d'une attention accrue* »¹. Le cadre des préoccupations françaises et européennes est ainsi posé. Il permet de mieux comprendre les enjeux de la participation des États membres aux travaux des organisations sous-régionales, notamment en matière de sécurité.

Dans la zone Indopacifique se trouvent trois grandes économies comme la Chine, l'Inde et le Japon ainsi qu'un acteur majeur comme l'Australie. Cet espace polarise de nombreuses tensions et renferme des enjeux majeurs de sécurité internationale. Conscientes des enjeux qui pèsent sur leur propre sécurité, la France avec sa stratégie pour l'Indopacifique et l'UE avec sa stratégie pour la coopération dans la région Indopacifique sont au cœur de nombreux projets de sécurité dans la région. L'UE demeure le premier investisseur, le fournisseur d'aide au développement, et un grand partenaire commercial de la région². L'UE finance des programmes de lutte contre la pollution, le changement climatique et la perte de biodiversité. Ce sont des priorités portées par l'UE elle-même. Financer des actions entrant dans le cadre de sa politique contribue à renforcer son *soft power* dans le monde.

« *La mondialisation conteneurisée polluerait aux particules fines pour chaque cargo autant que 50 millions de voitures réunies* »³. Sachant que l'essentiel des approvisionnements de l'UE s'effectue par voie maritime, sa propre empreinte carbone reste significative. Mais, ainsi est fait le commerce international. La sécurisation des voies de navigation constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE. L'empreinte carbone est une véritable préoccupation.

¹ PHILIPPOT Élisabeth et GRUOT Barthélémy, « Renseignement : Connaître pour ne pas être surpris et prendre les bonnes décisions », *Cols bleus*, n° 3054, 2016, pp.18-25.

² Commission européenne, Stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, septembre 2021.

³ THIRION Anne-Marie, *La gouvernance locale des écocités : regard comparatif France-Danemark*, thèse de Science politique, Université de Rennes, 2009, p. 29.

Cependant, la sécurité et la régularité des approvisionnements passent avant l'empreinte carbone *a fortiori* quand la fermeture du détroit de Bab el-Mandeb, impraticable en raison d'attaques contre les navires, oblige les bateaux à contourner l'Afrique pour arriver en Europe. L'augmentation exponentielle du fret entre l'Asie et la Méditerranée (70 %) et entre l'Asie et l'Europe (80 %) impacte fortement la sécurité des approvisionnements et place l'économie européenne sous haute tension.

Les États-Unis, avec le concours de la France, du Danemark, de l'Inde ou encore de l'Indonésie, mènent en mer rouge une action de sécurité maritime dénommée *Operation Prosperity Guardian*. Cette opération navale avait temporairement produit des effets sur la liberté de navigation. Mais, les tensions sont de retour par suite de la reprise des attaques des rebelles houthis qui attaquent de nouveau les navires marchands. La participation des États membres aux opérations de sécurisation des approvisionnements souligne la sensibilité du sujet pour la sécurité de l'UE.

Au sein de la COI, le projet *EU PSP-Sécurité portuaire et sûreté en mer* mis en œuvre avec le financement de l'UE, vise, parmi d'autres objectifs, à appuyer les services répressifs ainsi que les douanes dans leur combat contre le crime organisé et le risque terroriste dans l'océan Indien. La COI accueille, depuis 2016, sept membres qui ont le statut d'observateurs, dont l'UE et l'ONU. La présence de tels observateurs au sein d'une organisation sous-régionale souligne l'importance des enjeux indopacifiques. La lutte contre le crime organisé, le terrorisme et le déni de passage sont des combats d'actualité y compris dans la zone Indopacifique qui est un des poumons de l'économie mondiale.

Le concours de l'UE permet d'associer au programme *sécurité portuaire et sûreté en mer* des organisations internationales telles que l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), INTERPOL, EUNAVFOR, WCO¹, le Groupe de contact sur la piraterie au large la côte somalienne (CGPCS), l'Association des Ports des îles de l'océan Indien (APIOI), l'Association de gestion des ports d'Afrique orientale et australe (PMAESA). Ce projet d'envergure est également mis en œuvre avec la collaboration de plusieurs organisations régionales (COMESA, EAC, SADC). L'Indopacifique, champ de bataille pour le leadership mondial, concentre aujourd'hui

¹ Organisation mondiale des douanes.

l'attention des nations et les tensions des grandes puissances. L'UE ne peut se résoudre à n'être qu'une spectatrice de la recomposition des équilibres mondiaux dans la région. La présence des RUP et des PTOM de la zone lui donne voix au chapitre, même si ses marges de manœuvre sont relativement étroites entre la Chine et les États-Unis. Mais, l'inaction serait aussi la condamnation de son économie par l'aggravation du phénomène de déni de passage.

Le projet de *Sécurité maritime* (MASE Programme, 2013-2020), coordonné par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), visait à faire la promotion de la sécurité maritime dans la région de l'Afrique orientale et australe ainsi que dans l'océan Indien. Il était également mis en œuvre avec le concours financier de l'UE à hauteur de 42 millions d'euros. Il a associé plusieurs organisations régionales telles que la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Commission de l'océan Indien (COI).

L'ambition du projet *Sécurité maritime* était grande. À l'échelle régionale, l'objectif consistait à trouver des réponses efficaces à une problématique mondiale qu'est l'amélioration de la sécurité maritime, tout en contribuant à la sécurité mondiale. Les États de la région disposent de services dédiés à la sécurité y compris la sécurité maritime. Cependant, le renforcement de l'architecture régionale de la sécurité maritime était nécessaire pour toute la région. L'Union africaine porte une *stratégie maritime intégrée à l'horizon 2050* qui est complémentaire au projet MASE. C'est bien cette synergie de l'ensemble des acteurs qui était recherchée. Car, il importait, pour la sécurité de l'économie mondiale, de renforcer les capacités des États de la région en matière de sécurité maritime. Des efforts étaient nécessaires pour renforcer les capacités maritimes, terrestres et juridiques. Le suivi des crimes transnationaux et la répression des flux financiers illicites étaient au cœur du renforcement des capacités des États de la région.

Le projet MASE était doté d'un Centre régional de fusion des informations maritimes (CRFIM) qui avait pour objectif d'échanger des informations maritimes sur une zone pouvant aller du cap de Bonne Espérance jusqu'au détroit de Bab El-Mandeb pour renforcer la sécurité maritime. La liberté de navigation dans l'océan Indien impacte les échanges mondiaux et mérite, à ce titre, une attention particulière. En participant à ce projet, l'UE assure et renforce également sa propre sécurité. Ce projet, qui couvrait une quinzaine d'États, avait le soutien des missions de l'UE, des agences de l'ONU (FAO et ONUDC) ainsi qu'INTERPOL parmi ses

partenaires internationaux. La présence de la communauté internationale dans ce projet est révélatrice de la montée des tensions dans l'Indopacifique.

Le Programme *routes maritimes critiques* recouvre une quarantaine de pays dans le golfe de Guinée, l'océan Indien occidental et le grand océan Indien. Il renferme six projets, dont trois sont en cours (CRIMSON, CRIMARIO et GoGIN) et trois autres déjà achevés (CRIMGO, CRIMLEA et MARSIC). Ce projet est également financé par l'UE (31,9 millions d'euros) et s'étale sur 11 années. En contribuant à ce projet, l'UE souhaite renforcer la sécurité maritime dans l'océan Indien et assurer la sécurité de ses approvisionnements. Cette action vise à renforcer les capacités des pays côtiers en développant leurs connaissances sur l'état des risques maritimes. Le déploiement de cette panoplie d'opérations de sécurité maritime a pour objectif de prévenir ou de résoudre, par des interventions concertées, toute entrave à la liberté de navigation. L'interconnexion des économies nécessite une lutte acharnée contre le déni de passage. Peu d'économies peuvent survivre à un déni de passage prolongé.

« La volonté partagée par l'ensemble des États de jouir d'une mer libre, exempte de toute interférence intempestive et de toute forme de domination, se voit concurrencée par le besoin constant d'introduire des aménagements à l'exclusivité de l'État du pavillon, dans le but de faciliter l'intervention contre les navires interlopes »¹.

Si l'EU NAVFOR opération *Atalanta* qui contribue à la dissuasion, à la prévention et à la répression de la piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes a permis de contenir la piraterie dans l'océan Indien, les efforts ne sauraient s'arrêter en si bon chemin au risque de voir ressurgir le phénomène au large d'un autre État riverain. Ainsi, le projet *Routes maritimes critiques* vise à lutter contre les autres formes de criminalité organisée en mer telles que la traite des êtres humains, l'exploitation illégale de ressources marines, les trafics de drogues et d'armes ainsi que la pollution par hydrocarbure.

Le succès de CRIMARIO a engendré CRIMARIO II qui a élargi son rayon d'action à l'Asie du Sud et Sud-Est. Il est également financé par l'UE. Sa mise en œuvre sera assurée par Expertise France. Ces projets sont complétés par ceux portés directement par l'Organisation

¹ TEPHANY Yann, *La lutte contre les activités illicites en mer*, thèse de Droit, Université de Nantes, 2019, p. 399.

maritime internationale (OMI) comme le *Code de conduite de Djibouti*¹ (DCoC) adopté en 2009 qui vise à réprimer la piraterie et les vols à main armée à l'encontre des navires transitant par l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden.

Pour terminer ce tour d'horizon non exhaustif, et marquer l'étendue du chantier, il convient d'évoquer le *Forum des garde-côtes d'Asie* connu sous l'acronyme HACGAM (*Heads of Asian Coast Guards Agencies Meeting*). Ce dispositif mis en place depuis 2004, sous impulsion japonaise, rassemble plus d'une vingtaine de pays de l'espace Indopacifique et associe la France depuis décembre 2021. Le forum agit en matière de secours en mer, de développement des capacités de lutte contre les activités illicites en mer et de protection de l'environnement. La présence de la France dans une telle organisation souligne sa détermination à peser durablement sur la sécurité de l'espace Indopacifique qui est, pour elle et ses alliés, une priorité. La présence de ses RUP et PTOM, faisant d'elle un pays riverain, légitime sa participation active à cette initiative qui profite également à la sécurisation des approvisionnements européens.

La sécurité maritime est un concept multidimensionnel. L'exemple somalien, qui consiste en une approche globale de l'UE comprenant à la fois un volet diplomatique, des aides au développement, une dimension humanitaire, le rétablissement de l'état de droit et l'application des lois, constitue une démarche globale qui résume l'ampleur de l'action à conduire pour assurer la sécurité dans des zones durement et durablement touchées par l'instabilité. « *Pour lutter contre les activités illicites, les États souffrent moins d'une insuffisance de normes que d'un défaut de coopération effective* »². En s'associant aux organisations régionales, l'UE donne légitimité à son action et assure sa sécurité et celle de ses alliés.

« La mondialisation s'est déjà imposée dans le domaine commercial et culturel, créant des ponts entre les États, entre les législations et les mentalités. Pourtant les États restent réticents à l'idée d'offrir une place plus importante à la législation internationale. Les limites de cette attitude se perçoivent dans des crises comme celle que la Somalie connaît actuellement,

¹ Ce projet rassemble les pays suivants : Djibouti, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Maldives, Seychelles, Somalie, République-Unie de Tanzanie et Yémen, les Comores, l'Égypte, l'Érythrée, la Jordanie, Maurice, le Mozambique, Oman, l'Arabie saoudite, l'Afrique du Sud, le Soudan et les Émirats arabes unis.

² TEPHANY Yann, *La lutte contre les activités illicites en mer*, op. cit., p. 401.

*dont la résolution profonde nécessite plus qu'une intervention ponctuelle et dont la portée oblige les États à intervenir directement »*¹. Ainsi, la reconstruction d'un véritable État somalien constitue l'une des plus grandes réponses au rétablissement de la sécurité dans cette région. Le retour des attentats dans le détroit de Bab el-Mandeb, où transite plus 40% du commerce mondial, démontre que la solution la plus durable à l'insécurité maritime est la solution politique. La faillite de nombreux États de la région complique la tâche. La sécurité du monde dépend du prompt rétablissement des autorités étatiques et du développement économique et social dans la région.

L'UE, consciente du fait que son avenir se joue aussi dans cette région, se mobilise aux côtés des autres acteurs de la région en raison de l'interconnexion et l'interdépendance des économies. De la Chine à l'Europe, en passant par la zone Indopacifique, la sécurité des approvisionnements européens est conditionnée par la stabilité et la sécurité. Ces préoccupations communes enrichissent la coopération régionale qui est appelée à se renforcer sans cesse devant le défi terroriste et le déni de passage.

b. Les projets de sécurité sanitaire et alimentaire

S'agissant de la sécurité sanitaire, le Réseau de surveillance et d'investigation épidémiologique (RSIE) initié par la COI vise à pérenniser le cadre d'intervention régional qui lutte contre le risque épidémique dans le Sud-Ouest de l'océan Indien. Il est financé par l'UE (8,73 millions €) qui a délégué ses financements à l'AFD qui a elle-même conventionné avec la COI en 2020. Cette action amplifie le réseau *SEGA – One Health* qui est l'instrument privilégié de la COI pour les questions liées à la santé publique, à la santé animale et à la santé environnementale.

L'objectif, sur trois ans, est de renforcer progressivement les capacités de prévention et de réaction des pays membres de la COI face aux risques pandémiques et épidémiques. Les RUP de La Réunion et de Mayotte sont directement concernées par ces risques. En participant

¹ FLAGEL Amélie-Anne, *Le renouveau de la piraterie internationale*, thèse de Droit, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2013, p. 327.

au renforcement des capacités régionales, l'UE renforce sa propre sécurité sanitaire. Les déplacements de populations, du fait de la mondialisation des échanges, rendent indispensables la coopération sanitaire et la lutte mondiale contre les épidémies. Le virus de la COVID-19, avec ses multiples variants venus du monde entier, a impacté l'UE et ses États membres sans discrimination. Le coût économique significatif de la gestion de cette épidémie milite pour la prévention d'une nouvelle crise sanitaire. Cela n'est possible que dans la coopération, *a fortiori* avec les États dont les capacités sont amoindries par les guerres ou par d'autres crises institutionnelles.

Le projet TROI pour « *Traquer les risques sanitaires dans l'océan Indien* » qui était porté par le CIRAD a pour objectif de protéger la santé des animaux et des populations humaines. Il était également destiné à sécuriser l'économie de l'élevage dans l'océan Indien sur la période 2015-2021 à La Réunion, aux Comores, à Madagascar et à Maurice. L'UE, sur fonds INTERREG et le Conseil régional de La Réunion ont financé ce dispositif à hauteur de 2,8 millions d'euros. De nombreuses maladies transmissibles à l'homme naissent de son interaction avec le monde animal. L'intensification des déplacements aériens et maritimes contribue à propager ces maladies. Ici aussi, les territoires européens de la région sont concernés par le dispositif. L'intérêt de l'UE et de la France à agir dans ce domaine est évident pour leur propre sécurité. Le développement des échanges aériens et maritimes avec la région peut faciliter la circulation des maladies issues de la consommation de viandes animales. Dans de telles conditions, la coopération sanitaire entre les différents États de la région est une impérieuse nécessité.

En matière de sécurité alimentaire, on peut également évoquer le projet PRESAN qui est l'instrument de la COI pour agir en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'espace Indopacifique avec le concours financier du FAO et du FIDA (950 000 \$). À long terme, l'objectif du projet consiste à renforcer les conditions d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays participants sur la période 2018-2022. Il est dans l'intérêt de l'UE qui finance la COI et des agences de l'ONU de renforcer la stabilité de cette région ainsi que sa sécurité alimentaire pour éviter des déplacements massifs de populations en direction de l'UE ou d'autres régions du monde. Plus largement, la pauvreté, source de déplacements massifs de populations, exacerbe la pression migratoire sur les RUP de l'océan Indien. L'amélioration de la sécurité alimentaire et l'autosuffisance alimentaire des États de la région sont des objectifs structurants à atteindre pour la stabilité de l'océan Indien. La pauvreté est le

terreau du développement de très nombreuses actions violentes, voire des attentats, contre les intérêts européens et occidentaux dans la région.

C'est dans cet esprit que l'UE a financé le *programme de sécurité alimentaire* de la COI, sur le 11e FED, à hauteur de 16 millions d'euros sur 5 ans. L'action a précisément consisté à lutter contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire auprès des plus fragiles (enfants de 0 à 5 ans et femmes enceintes). Les efforts sont concentrés sur le renforcement des capacités nationales, notamment, en matière de production agroalimentaire, de respect des normes phytosanitaires et de renforcement de la sûreté alimentaire et la sécurité sanitaire au niveau régional. Au-delà des intérêts régionaux, la fixation des populations, leur bonne santé ainsi que la sécurité phytosanitaire des produits exportés vers l'UE ressortent comme des préoccupations majeures pour la sécurité de l'UE.

c. Les projets de sécurité environnementale maritime et climatique

La zone Indopacifique recèle d'autres opérations d'envergure en matière de sécurité. Elles visent à lutter contre les atteintes à l'environnement marin et à lutter contre les changements climatiques, notamment les événements météorologiques extrêmes qui semblent s'intensifier au fil des années. La protection des ZEE et de leurs ressources constitue un enjeu majeur pour les économies et la sécurité alimentaire.

Le Centre régional de coordination des opérations (CRCO) qui dépend de la COI, sous financement européen, œuvre, notamment, pour la prévention et la gestion des catastrophes naturelles ou environnementales, la protection de l'environnement marin en cas de menace prévisible et la protection du patrimoine culturel sous-marin. Dans cette zone, la délinquance environnementale peut se développer rapidement en raison du déficit capacitaire des États riverains. Par conséquent, les produits de la pêche à destination de l'UE peuvent être contaminés par les pollutions visibles et invisibles du milieu marin. Le CRCO participe au renforcement des capacités institutionnelles des États riverains. La coopération est indispensable pour assurer une mutualisation des moyens disponibles.

On peut également évoquer le *Pacific Environmental Security Forum*, une émanation du Commandement Indopacifique des USA (USINDOPACOM), créé en 2012, qui vise, notamment, à dégager des solutions aux problématiques de sécurité environnementale dans l'espace Indopacifique. Son objectif principal est de renforcer la compréhension et les connaissances des armées régionales sur la protection de l'environnement, la coordination nécessaire avec les autres acteurs civils. Le forum développe la connaissance des enjeux climatiques et les échanges d'informations et d'expériences entre les organisations civiles, la défense et la sécurité civile. Une telle action marque surtout le renforcement de la présence géostratégique des États-Unis dans la zone. Souhaitant légitimer et renforcer leur leadership dans la région, face à la montée fulgurante de la puissance chinoise, les États-Unis multiplient les coopérations à même de contribuer à la concrétisation de leurs objectifs stratégiques.

Depuis 2019, la France est membre du forum qui rassemble 25 pays de la région (hors Golfe et océan Indien occidental). À terme, ce « *forum* » deviendra un « *partenariat* » pour embrasser des thématiques plus larges comme la gestion des déchets, la lutte contre les trafics d'espèces protégées, la lutte contre la pollution ou encore la sécurité hydrique. La présence de la France dans une organisation initiée par les États-Unis témoigne de la nécessité de coordonner tous les efforts pour assurer la sécurité internationale. La diplomatie environnementale française dans la zone s'amplifie et s'articule autour de projets concrets portant notamment sur la biodiversité et la gestion durable des océans. L'évolution institutionnelle du forum confirme la volonté américaine d'asseoir sa puissance dans la zone. Si le renforcement de la présence américaine est utile pour renforcer la sécurité maritime, elle peut également être source de tensions, notamment avec la Chine ou d'autres acteurs non étatiques opposés aux intérêts américains, et plus largement aux intérêts occidentaux.

Forte de son nouveau statut de « *partenaire du développement* » au sein de l'ASEAN, la France œuvre également au sein de l'organisation dans de nombreux domaines comme le développement durable ou l'environnement. Elle a investi environ 1,5 milliard d'euros entre 2014 et 2017 dans la région. Cela démontre que la sécurité de la France et plus largement de l'UE se joue, chaque jour, à l'autre bout du monde. L'approvisionnement de la France et de l'UE est un enjeu économique majeur. Entre 2010 et 2019, la Chine a exporté vers l'UE, 2 590,67 milliards d'euros de marchandises, soit 1,65 fois plus qu'elle importe de l'UE. Au cours

de la même période, l'UE a exporté vers la Chine 1 569,74 milliards d'euros de marchandises¹. Le déficit commercial de l'UE avec la Chine est significatif. Cependant, l'UE comme la Chine ont intérêt à sécuriser les routes maritimes entre leurs territoires. L'interdépendance des deux économies les unit en matière de sécurité maritime.

Si l'océan Indien connaît une présence française, britannique et européenne forte, l'espace caribéen est une zone où l'influence américaine est particulièrement affirmée. Les États-Unis placent de nombreux officiers de liaison au sein des organisations régionales et sous-régionales. Cette politique souligne leur volonté de marquer leur présence et de maîtriser le destin de cette région qu'ils considèrent comme leur *arrière-cour*.

Depuis 2010, l'Initiative de sécurité du bassin des Caraïbes (CBSI) constitue un cadre partenarial majeur pour la sécurité de la zone. Il rassemble l'essentiel des petits États de la région². Ce dispositif américain se donne pour ambition de prévenir le crime, réduire les trafics mafieux et accroître la sécurité. L'ampleur de l'effort financier américain (environ 614 millions \$ de 2010 à 2020) confirme le positionnement et l'ascendant américain sur la zone. Les actions de sécurité en mer, de couverture radar, de renforcement de capacités, de sécurité portuaire et d'équipements des pays participants contribuent à renforcer l'influence américaine dans la région.

La CBSI mène chaque année des échanges avec les pays du CARICOM sur les questions de sécurité. La France, pays observateur auprès du CARICOM, n'est pas insensible à cette démarche dans une zone où la criminalité est prégnante. Les efforts en matière d'intégration sécuritaire, notamment en mer, sont une nécessité pour toute la région. Les Antilles et la Guyane sont impactées par la criminalité et intéressées par les projets de renforcement de la sécurité dans la zone.

¹ Sino Shipping, Tous les chiffres sur le commerce entre l'Europe et la Chine, [en ligne], s.d.

² Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, la Dominique, la République dominicaine, la Grenade, le Guyana, la Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago. Le Belize, Haïti et d'autres îles des Caraïbes telles que Montserrat et les îles néerlandaises sont des observateurs (source : CBSI).

En outre, le CARICOM a mis en place l'agence CARICOM IMPACS qui constitue un cadre multilatéral de lutte contre la criminalité et pour la sécurité régionale. La sécurité est le quatrième pilier de cette organisation. Cette instance rend compte aux ministres des États partenaires compétents en matière de sécurité nationale. L'agence dispose d'un Centre régional de fusion du renseignement (RIFC). CARICOM IMPACS agit aussi en mer pour réduire la criminalité ainsi que la violence et améliorer la sécurité aux frontières. Ces actions contribuent également à mieux gérer les questions douanières et migratoires. De telles actions sont mises en œuvre en partenariat avec les agences internationales comme INTERPOL, les agences onusiennes, l'OEA et le SOUTHCOM. Le leadership américain dans cette zone est indéniable. Il découle de la doctrine Monroe : « *L'Amérique aux Américains* ».

Sous financement français et européen (INTERREG Caraïbes), le CEREMA¹ renforce le Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage Antilles-Guyane (CROSS AG) qui est certifié *Maritime Rescue Coordination Center* (MRCC) par les conventions internationales. Dans ce cadre, le CEREMA a été chargé de fournir son expertise en matière de radiocommunications pour développer la couverture VHF maritime dans une zone de 3,5 millions de km². Les compétences du CROSS AG sont la recherche et sauvetage maritimes, la surveillance de la navigation maritime, la surveillance des pollutions et la diffusion des renseignements de sécurité maritime. Cette présence française et européenne dans la zone, au-delà de son action pour les territoires européens, complète efficacement les dispositifs régionaux déjà évoqués. Si les financements européens dans les Caraïbes sont moins puissants que ceux des États-Unis, ils marquent néanmoins la volonté de l'UE de peser dans la gestion des affaires régionales aux côtés des États-Unis. La présence de territoires européens dans cette région légitime son action et tempère la portée de la doctrine Monroe.

Un autre projet maritime, SEACOP V - Projet de coopération portuaire, attire l'attention en raison de la diversité des partenariats financiers mobilisés (UE, FIIAPP), des soutiens et des pourvoyeurs d'expertise (CIVIPOL (France), Policia Judiciaria (Portugal), UKBF (GB), DGDDI (France), DCSD (France), MAOC -(N), NCA (GB) et FRONTEX). L'intérêt à agir de l'UE et des pays européens dans la zone est connu. Les réseaux criminels empruntent régulièrement la route des Caraïbes, passent par l'Afrique occidentale, pour rejoindre l'Europe. En finançant ce dispositif déployé en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Afrique, l'UE

¹ CEREMA, Le Cerema appuie le Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage Antilles-Guyane pour développer son réseau VHF, [en ligne], 18 juin 2022.

finance sa propre sécurité à l'autre bout du monde. Mis en œuvre par Expertise France et la FIIAPP, le projet SEACOP V¹, initié en 2021 avec 5 M€, est conçu pour agir contre le commerce maritime illicite ainsi que les réseaux criminels liés à ces activités en Amérique latine, dans la zone caribéenne et en Afrique occidentale, dans le cadre du Programme européen des flux illicites globaux². Ce projet est déterminant pour stopper à la source le départ de la drogue et des armes à feu vers l'Europe. Les Caraïbes et l'Amérique latine fournissent une partie substantielle des produits illicites écoulés au sein de l'UE.

Le rapport « *Marine Pollution in the Caribbean : Not a Minute to Waste* » de la Banque mondiale (2019) qualifie la pollution marine de « *menace croissante pour la mer des Caraïbes* »³. Il souligne l'urgente nécessité d'agir pour restaurer les écosystèmes et mieux protéger les ressources marines caribéennes. L'UE est présente dans cette zone avec le CROSS AG qui a la charge de recueillir et d'exploiter toute information relative aux pollutions marines dans les ZEE françaises de la région. Ce dispositif français de surveillance des pollutions fait partie du système européen de détection des pollutions par satellite *CleanSeaNet*, porté par l'agence européenne de sécurité maritime (EMSA). Dans l'Indopacifique comme dans les Caraïbes, la sécurité maritime revêt une importance capitale pour la santé des ZEE et *in fine* des populations. L'action de l'UE dans ce domaine est nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits de la mer et la santé des océans.

Le Centre de coopération de technologie maritime pour le Pacifique (MTCC-Pacifique) est piloté par la Communauté du Pacifique (CPS), avec la collaboration du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), sur demande de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui dispose d'autres centres régionaux⁴ de même nature à travers le monde. L'objectif est de renforcer les capacités d'atténuation des conséquences du changement climatique dans le transport maritime. Ici encore, l'UE est un partenaire financier majeur du projet. L'essentiel des échanges commerciaux de l'UE se fait par la voie maritime. La sécurité des transports

¹ Pays couverts par le SEACOP V : AFRIQUE DE L'OUEST : Bénin, Cap- Vert, Ghana, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Gambie, Côte d'Ivoire. LES CARAÏBES : Anguilla, Antigua et Barbuda, Barbade, Îles Vierges britanniques, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Montserrat, Sainte Lucie, St-Kitts-et-Nevis, St-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago. AMÉRIQUE LATINE : Argentine, Brésil, Colombie, République dominicaine, Équateur, Panama, Pérou, Paraguay, Uruguay (source SEACOP V).

² Financé par l'Instrument européen contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP, art. 5).

³ Communiqué de presse de la Banque mondiale, Un nouveau rapport appelle à agir d'urgence pour s'attaquer à la pollution marine, une menace croissante pour la mer des Caraïbes, 30 mai 2019.

⁴ Afrique, Asie, Caraïbes (source OMI).

maritimes et des voies de navigation constitue, partout dans le monde, un enjeu de sécurité pour les approvisionnements européens.

Ainsi, sur l'ensemble des mers et océans, l'UE finance directement ou indirectement des projets de sécurité qui entrent dans le cadre de sa propre stratégie globale de sécurité. La présence de certains États membres ou de leurs RUP comme membres ou observateurs des organisations sous-régionales constitue une opportunité d'agir, en matière de sécurité, avec les acteurs régionaux pour atteindre ses objectifs de sécurité. La santé de l'économie européenne dépend de la régularité du pouls de la navigation et de la sécurité des routes maritimes.

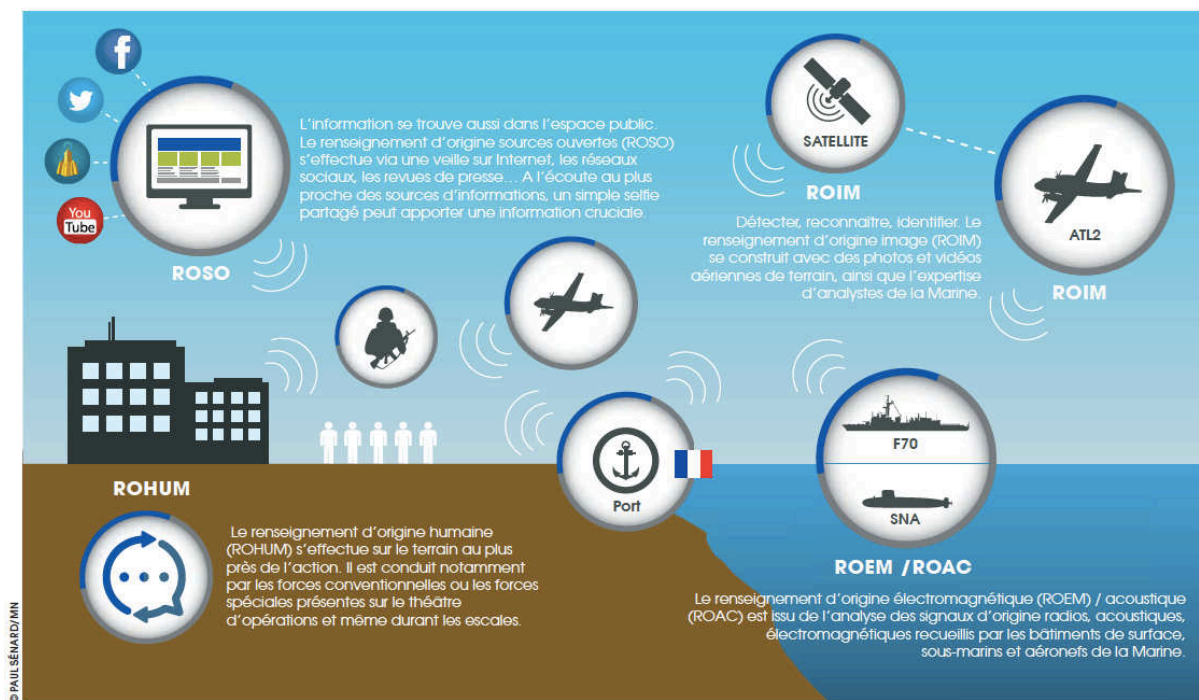
B. Des emprises qui pourraient être mieux exploitées en termes de renseignement

1. La nécessité de la création d'un véritable service européen du renseignement extérieur

Les RUP françaises offrent des emprises stratégiques d'une valeur exceptionnelle pour la sécurité européenne. Leur position géographique, dispersée à travers le monde, permet d'accéder à des informations vitales pour surveiller et anticiper les menaces. Ces territoires, avec leurs infrastructures prépositionnées, sont des atouts majeurs pour l'Union. Toutefois, pour exploiter pleinement leur potentiel, il est crucial de dépasser les égoïsmes nationaux actuels et de valoriser ces positions à l'échelle européenne.

La coopération et les investissements communs doivent être une priorité pour améliorer le rendement de ces emplacements stratégiques. Cela implique de renforcer les capacités de renseignement, d'améliorer les infrastructures et de coordonner les efforts au sein de l'Union. En mettant de côté les égoïsmes nationaux, l'Europe pourrait tirer parti de ces territoires pour anticiper plus efficacement les menaces et répondre de manière plus cohérente et rapide. Une valorisation des RUP à l'échelle européenne renforcerait ainsi la sécurité de l'ensemble du continent.

4 types de renseignement



Source : Cols bleus - n° 3054

a. Renforcer l'autonomie du Centre de situation et du renseignement de l'UE (INTCEN)

Le Larousse définit ainsi le renseignement : « *Activité visant à acquérir et à tenir à jour la connaissance de l'ennemi ou des puissances étrangères* ». Le Livre blanc de 2008 lui assigne comme objectif « *de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à la diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action* ».

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité intérieure (2013) donne au renseignement « *un rôle central dans la fonction connaissance et anticipation* ». Il constitue un élément central pour « *chacune des autres fonctions stratégiques de notre défense et de notre sécurité nationale* ». Enfin, toujours selon le Livre blanc : « *Il doit servir autant à la prise de décision politique et stratégique qu'à la planification et à la conduite des opérations au niveau tactique. Au-delà, il éclaire notre politique étrangère et notre politique économique* ».

L'INTCEN (Centre de situation et du renseignement de l'UE) est l'ancien Centre commun de situation (SITCEN) de l'UE créé en 1999. Il prend le nom de Centre de situation de l'UE en

2005. Depuis 2011, il porte son nom actuel de Centre de situation et du renseignement de l'UE (INTCEN).

b. Limites des attributions et des ressources de l'INTCEN

L'INTCEN est mentionné à l'art. 4, paragraphe 3, point a), troisième tiret de la décision du Conseil (2010/427/UE) du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure. En l'absence de publication officielle de l'acte légal fondateur de l'INTCEN, il convient de faire appel aux sources ouvertes pour connaître les missions de cette institution. Selon la délégation de la France auprès de l'UE, la mission de l'INTCEN « *consiste à fournir au Haut représentant, au SEAE et aux États membres des analyses de renseignement, des alertes précoces et une sensibilisation à des situations géographiques particulières* »¹. On parle ici d'*analyses*, de *renseignement* et de *sensibilisation* à des situations, car l'INTCEN n'a pas d'autonomie en matière de recueil de renseignements sur le terrain. L'essentiel des informations qu'il analyse provient des États membres et des sources ouvertes. L'INTCEN échange avec EUROPOL et INTERPOL selon la nature du renseignement et de la menace identifiée. Cependant, la structure européenne est prisonnière des *desiderata* des agences nationales. L'art. L811-1 du Code de la sécurité intérieure dispose que : « *La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État* ». Par conséquent, l'INTCEN se retrouve encalminée par un cycle du renseignement qu'elle n'a pas les moyens de gérer. Le cycle du renseignement peut alors se définir comme étant une « *séquence d'opérations par lesquelles les informations sont obtenues, regroupées, transformées en renseignement et mises à la disposition des utilisateurs* »². La dépendance informationnelle de l'INTCEN bride son agilité et son efficacité.

En France, l'art. L811-2 du Code de la sécurité intérieure dispose que : « *Les services spécialisés de renseignement sont désignés par décret en Conseil d'État. Ils ont pour missions, en France et à l'étranger, la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi*

¹ RPFUE, Sécurité et défense à l'UE : structures, acteurs et outils, [en ligne], 28 avril 2020.

² BRUN Olivier, « Cycle du renseignement », in MOUTOUH Hugues, POIROT Jérôme (dir.), *Dictionnaire du renseignement*, Perrin, coll. Tempus, 2018, p. 236.

qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Ils contribuent à la connaissance et à l'anticipation de ces enjeux ainsi qu'à la prévention et à l'entrave de ces risques et de ces menaces.

Ils agissent dans le respect de la loi, sous l'autorité du Gouvernement et conformément aux orientations déterminées par le Conseil national du renseignement ».

La transmission de renseignement est très encadrée. Elle limite également le partage d'informations avec les autorités étrangères, y compris des partenaires européens, dans le cadre de procédures judiciaires mettant en cause des agents du renseignement. L'art. 694-4 du Code de procédure pénale dispose que : *« Si l'exécution d'une demande d'entraide émanant d'une autorité judiciaire étrangère est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation, le procureur de la République saisi de cette demande ou avisé de cette demande en application du troisième alinéa de l'article 694-1 la transmet au procureur général qui détermine, s'il y a lieu, d'en saisir le ministre de la Justice et donne, le cas échéant, avis de cette transmission au juge d'instruction.*

S'il est saisi, le ministre de la Justice informe l'autorité requérante, le cas échéant, de ce qu'il ne peut être donné suite, totalement ou partiellement, à sa demande. Cette information est notifiée à l'autorité judiciaire concernée et fait obstacle à l'exécution de la demande d'entraide ou au retour des pièces d'exécution ».

Dans une communication¹ succincte de 2015, le SEAE indique que *« L'INTCEN ne dispose pas de budget propre. Toutes les dépenses sont payées par le budget du SEAE »*. Elle précise en outre que *« La majorité du personnel de l'INTCEN est constituée de fonctionnaires de l'UE et de vacataires. En outre, un certain nombre d'experts nationaux de la sécurité et des services de renseignement des États membres de l'UE sont détachés auprès de l'INTCEN »*.

Eu égard à ces éléments, l'INTCEN n'est pas, et ne saurait être pour l'heure, l'équivalent européen de la CIA, du MI6 ou de la DGSE. Le centre européen n'a pas de compétences opérationnelles. Il s'apparente davantage à un forum ou un centre de ressources et de synthèse du renseignement à destination des dirigeants européens plutôt qu'à un véritable service

¹ SEAE, EU INTCEN, Fiche descriptive, [en ligne], 5 février 2015.

opérationnel de renseignement doté de techniques et de personnels propres sur le terrain. En définitive, l'INTCEN « *se rapproche donc davantage du Bureau of Intelligence and Research (INR), une institution américaine chargée de synthétiser le renseignement fourni par les autres services au profit du Département d'État* »¹. La structure actuelle de l'INTCEN est clairement une faiblesse pour l'UE. Une institution qui est soumise à la bonne volonté des États membres en termes de remontée d'information et de renseignement ne peut être pleinement opérationnelle.

c. *Une action encadrée et limitée par la législation en vigueur*

L'action de l'INTCEN est soumise au contrôle du médiateur européen et de la Cour de Justice de l'UE (CJUE) et du contrôleur européen de la protection des données. Le centre n'est pas compétent en matière de conservation de données personnelles. En outre, il n'est pas autorisé à mener des actions de terrain, contrairement aux autres agences nationales de renseignement (CIA, DGSE, MI6, etc.). Toutefois, hormis la France, l'essentiel des États membres a adopté des législations² définissant le statut juridique des activités de renseignement et de sécurité. La notion de *secret défense*³ définie par le Code pénal français permet aux services chargés du renseignement d'échapper à l'essentiel des contrôles et investigations judiciaires⁴.

¹ TIGET Mireille, « Du SITCEN à l'INTCEN, vers un renseignement européen », *ANAJ-IHEDN*, 91^e séminaire IHEDN-Jeunes, 2015, p.4.

² Exemple : Intelligence Services Act de 1994 pour le MI6 et CGHQ. Security service Act de 1989 pour le MI5.

³ Art. Article 413-9 du Code pénal : « Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès. Peuvent faire l'objet de telles mesures les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers dont la divulgation ou auxquels l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale. Les niveaux de classification des procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'État ».

⁴ WARUSFEL Bertrand (dir). *Le renseignement contemporain – Aspects politiques et juridiques*. Paris, L'Harmattan, 2003, 190 p.

d. Autoriser l'INTCEN à collecter lui-même le renseignement pour permettre à l'UE de peser géopolitiquement

En l'état actuel du droit, l'INTCEN n'est pas habilité à collecter du renseignement de façon autonome. Son mandat se limite à *« fusionner le renseignement à partir de quatre sources distinctes : le SATCEN (renseignement électromagnétique satellitaire, ancienne cellule de l'UEO), les 137 délégations de l'UE réparties dans le monde, les missions de l'UE dans le cadre de la PSDC et les informations transmises par les services de renseignements nationaux des États membres »*¹. Ces dispositions limitatives pour les compétences européennes correspondent aux équilibres politiques et juridiques actuels. L'art. 4 TUE dispose : *« La sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre »*. L'art. 346 TFUE dispose : *« Aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité »*. Voici les limites de l'exercice de l'INTCEN. C'est une agence de renseignement en devenir.

Le Livre blanc pour la défense et la sécurité intérieure (2013) ambitionne de *« consacrer les ressources nécessaires à la poursuite des efforts entrepris pour détenir les capacités de recueil et d'exploitation indispensables à l'autonomie d'appréciation des situations »*. Cette autonomie, qui appelle des investissements massifs, n'est pas l'objectif politique assigné à l'INTCEN.

Après les défaillances du renseignement français constatées pendant la crise des sous-marins dite « AUKUS », en 2021, le chef d'État-major des Armées Burkhard avait laissé entendre, dans un entretien au Monde, que la direction du renseignement militaire était défaillante. Il a déclaré : *« Les Américains disaient que les Russes allaient attaquer, ils avaient raison. Nos services pensaient plutôt que la conquête de l'Ukraine aurait un coût monstrueux et que les Russes avaient d'autres options »*². Après le déclenchement de la guerre en Ukraine, le général Vidaud, qui était directeur du renseignement militaire français a été démis de ses fonctions pour insuffisances et erreur d'appréciation de la situation³. L'impact de ces

¹ TIGET Mireille, « Du SITCEN à l'INTCEN, vers un renseignement européen », op. cit. p. 2.

² VINCENT Élise, Guerre en Ukraine : « le rouleau compresseur » russe risque de finir par passer, selon le chef d'état-major des armées, Le Monde, 6 mars 2022.

³ BRZOZOWSKI Alexandra et Pol Afonso FORTUNY, Selon un législateur européen, l'UE devrait développer ses propres capacités de renseignement extérieur, Euractiv, 21 janvier 2022.

insuffisances sur les décisions prises par l'UE sur le fondement des renseignements fournis par la France et par d'autres États membres est considérable. Dans ce contexte, l'absence d'autonomie de l'INTCEN soulève de nombreuses interrogations.

Avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, il était difficile d'échanger des renseignements avec le Royaume-Uni sans craindre qu'ils puissent être transmis aux États-Unis. En outre, cette coopération pouvait obliger Londres à communiquer des renseignements américains aux Européens, ce qui était exclu. Le tropisme américain des Anglais est connu. L'affaire des sous-marins australiens est de ce point de vue éclairant. Ce conflit, aux portes de l'UE, a montré les limites du renseignement européen. À l'aune de cet échec, les États membres pourraient envisager de renforcer les missions et les moyens de l'INTCEN. C'est, en tout état de cause, l'intérêt supérieur de l'UE dans le contexte géopolitique actuel.

L'eurodéputé espagnol Nacho Sánchez Amor (S&D) a indiqué, au sujet de l'UE : « *Nous devons disposer de nos propres services de renseignement, avec nos propres systèmes de renseignement, si nous voulons être un acteur mondial* »¹. Pour l'heure, ce n'est pas l'état d'esprit qui anime la majorité des États membres soucieux de conserver leur pleine indépendance en matière de renseignement. « *Les débats européens sur la nécessité de décloisonner le partage d'informations entre les services de sécurité pour réduire le risque terroriste en amont ne sont pas neufs* »². Le partage de renseignement n'est donc pas automatique et n'a pas vocation à le devenir à brève échéance au sein de l'UE, malgré les récents écueils.

e. Changer pour peser davantage dans les futures décisions d'intervention extérieure

La nature même d'un service de renseignement est de collecter toute information stratégique pouvant servir les intérêts supérieurs d'un État donné en mettant en œuvre des procédés d'espionnage et de contre-espionnage. De telles attributions manquent à l'INTCEN

¹ Ibid.

² BURCHETT Julia, *L'Union européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste : étude représentative des défis juridiques de la lutte contre la radicalisation sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français*, thèse de Droit européen, Université Grenoble Alpes, Université Libre de Bruxelles, 2021, p. 305.

alors que le monde est entré, selon B. WARUSFEL¹, dans une ère de « *réhabilitation intellectuelle du renseignement* » qui a un « *rôle de réducteur d'incertitude et d'anticipation* ».

L'intérêt de déployer la PSDC, sans capacité autonome de recueillir du renseignement par ses propres soins, paraît difficile à saisir. La PESC est, de ce fait, fragilisée et amoindrie face aux moyens considérables et autonomes déployés par les autres grandes puissances.

Dans l'attente, et à défaut d'alignement des compétences de l'INTCEN sur celles des services nationaux, il semble opportun d'envisager de rendre plus automatique le flux d'information entre les États membres et l'INTCEN. Cela se fait sur d'autres politiques telles que la consultation automatisée des profils ADN prévue par l'art. 3 du Traité de Prüm². Toutefois, en matière de renseignement, le secret prime et l'automatisme du transfert d'informations vers l'INTCEN apparaît, à ce jour, prématurée, voire hypothétique. « *Tous les services de renseignement occidentaux s'espionnent. Il n'y a pas d'amis, il n'y a que des alliés. La France fait de même avec l'Allemagne ou avec la Grande-Bretagne* »³.

L'ambition de peser davantage sur les événements internationaux est portée par le projet de Centre commun de connaissances (*Joint Situational Awareness Centre*) présenté par la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union en 2021. L'objectif qu'elle assigne à ce projet est de permettre à l'UE « *d'être mieux préparée, d'être pleinement informée et de pouvoir décider* ». Cependant, elle n'a pas manifesté de volonté politique tendant à doter ce nouveau centre des compétences dévolues aux services nationaux de renseignement. Aucun calendrier d'implémentation du projet n'a été dévoilé. L'état actuel du droit ne permet pas à la Commission d'être plus audacieuse en la matière.

¹ WARUSFEL Bertrand (dir), op. cit.

² Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (ensemble deux annexes et une déclaration), fait à Prüm le 27 mai 2005.

³ FOLLOROU Jacques, Tous les services de renseignement occidentaux s'espionnent, Le Monde, 4 juillet 2013.

2. Spécialiser le renseignement de l'UE et créer les conditions d'une complémentarité avec les services nationaux

a. Tourner prioritairement le renseignement européen vers la sécurité extérieure

Il y a une résistance réelle des États membres à l'idée de créer un service autonome de renseignement européen. Les États croient poindre une remise en cause de leur autonomie et de leur souveraineté en matière de renseignement. Cette réticence se mesure par le fait que la politique de sécurité de l'UE « *s'apparente à une juxtaposition de préoccupations nationales en termes de sources d'insécurité* »¹. Une mutualisation de moyens sans mutualisation du renseignement expose l'UE à une atteinte grave à ses intérêts. Le travail sera nécessairement difficile. Toutefois, selon la méthode des petits pas, l'UE devrait peut-être envisager, au préalable, une spécialisation progressive du renseignement européen pour éviter toute concurrence dommageable avec les services de renseignement nationaux.

Les services de renseignement intérieur entretiennent des relations régulières et nourries. Europol, l'INTCEN et le Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme maintiennent une collaboration déterminante pour la sécurité intérieure de l'UE. En outre, le travail du groupe antiterroriste (GAT) européen, qui regroupe 30 services² européens de renseignement intérieur permet de maintenir un niveau suffisant d'alerte et de collaboration.

Une spécialisation du renseignement européen pourrait porter sur les compétences dévolues à l'UE, notamment dans le cadre de sa PSDC. La démarche permettrait à l'UE de mieux agir sur le champ de ses compétences. La réussite d'une telle entreprise suppose, pour l'UE, de développer une vision commune et une classification standardisée des menaces qui pèsent sur sa propre sécurité et sur celle du monde. L'actualité démontre que cette vision commune n'est pas encore acquise. Le dernier exemple est l'appréciation européenne de l'intervention russe en Ukraine qui était certaine pour le renseignement américain et britannique

¹ BERTHELET Pierre, *La sécurité intérieure européenne. Aspects normatifs d'une politique publique*, thèse de Droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2016, p. 95.

² L'ensemble des États membres de l'UE, de la Suisse (FIS), de la Norvège (PST) et du Royaume-Uni (MI5).

et hypothétique pour le renseignement européen. Ces événements appellent une nouvelle initiative en matière de renseignement. Il en va de la sécurité et de la crédibilité de l'UE sur la scène internationale.

La spécialisation progressive du renseignement européen (INTCEN) sur le volet extérieur constituerait, sans nul doute, une opportunité de décrier les États membres et de renforcer les missions dévolues aux 137 délégations de l'UE à travers le monde.

b. Prendre en compte la situation des petits États membres et la nécessité de gagner en masse critique

Avec les difficultés financières que connaît l'économie européenne, régulièrement frappée par des crises économiques et des pandémies depuis plusieurs années, les budgets sécurité et défense connaissent, dans certains États membres, des déflations significatives. Dès lors, l'effort de renseignement pourrait être partagé à l'échelle européenne, à la faveur d'une spécialisation de l'INTCEN, pour permettre aux plus « petits États membres » de disposer de renseignements concernant leur sécurité. Ce serait assurément donner corps à cette union « *sans cesse plus étroite* » entre États membres. Une coopération renforcée pourrait même être l'occasion pour les « petits États » d'enclencher une dynamique d'approfondissement qui pourrait, le moment venu, être partagée par d'autres États membres. L'UE est familière des coopérations à géométrie variable.

La concurrence existe aussi en matière de renseignement. Or, il y a tant à faire, dans ce domaine, au moment où le monde est plus troublé et plus complexe que jamais. Dans son document intitulé « *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationale* », le Conseil de l'Union européenne se donne précisément pour ambition de « *renforcer sa capacité à anticiper, à dissuader et à réagir face aux menaces et défis actuels et à ceux surgissant rapidement* » et de développer « *ses capacités d'analyse du renseignement* ». Toutefois, comme sur le discours de l'État de l'Union en 2021, il n'apparaît aucune ambition visant précisément la transformation de l'INTCEN en véritable

agence opérationnelle du renseignement. Or, l'idée d'une agence européenne du renseignement, sous le modèle de la CIA ou du MI6, réapparaît régulièrement après chaque attentat terroriste en Europe, mais disparaît aussitôt faute de volonté politique. Ainsi, depuis 2021, la proposition de la présidente de la Commission n'a pas connu de développements significatifs.

La dispersion de l'effort de renseignement au sein de l'UE constitue un handicap majeur à l'efficacité et à la capacité d'anticipation de l'UE face aux menaces d'un monde sans cesse plus instable. *« En matière de traitement et de partage de l'information, il n'est pas d'efficacité possible sans l'établissement d'un minimum de règles communes, sans définition claire et précise des besoins respectant la cohérence indispensable entre les objectifs et les moyens, sans méthodes communes garantes d'organisations efficaces. L'exploitation du renseignement n'échappe pas à ces impératifs »*¹.

L'UE a assurément besoin de gagner en masse critique, en matière de renseignement, pour espérer continuer à peser sur le destin du monde. Pour l'UE, mener une PESC tout en excluant de se doter des services secrets afférents à une telle politique apparaît comme dénuée de toute logique. L'UE devrait, pour cela, rechercher les moyens de constituer une masse critique de capacités dans ce domaine. Comme pour les armées, le mariage subtil entre la force et l'efficacité demeure la mère de toutes les victoires.

L'importance croissante des budgets militaires, et notamment du renseignement, affichée par les autres grandes puissances milite pour la mutualisation des ressources européennes en la matière. Si des coopérations entre les agences nationales du renseignement et l'INTCEN existent, elles ne visent pas encore à conférer une autonomie progressive à l'agence européenne. *« Les États membres n'alimentent pas (...) suffisamment en informations les agences européennes de sécurité intérieure comme Frontex, ou encore Europol »*². L'esprit communautaire n'est pas encore arrivé à maturité en matière de renseignement. Pourtant, les nombreux échecs de la diplomatie européenne militent pour le renforcement du renseignement européen, élément essentiel d'une meilleure appréciation des situations.

¹ BEAU, Francis, op. cit., p. 21.

² BERTHELET Pierre, *La sécurité intérieure européenne*, op. cit. p. 173.

La DGSE « *compte seulement 2 000 personnes environ, quand la NSA en comptabilise 55.000 et le GCHQ 6 000* »¹. En matière de capacités informatiques, la France figure parmi les cinq nations les plus puissantes derrière les États-Unis, la Grande-Bretagne, Israël et la Chine. Pour gagner en masse critique, seule la volonté politique fait défaut. Le Club de Berne, forum d'échange informel des 27 services européens de renseignement, auxquels s'ajoutent la Norvège et la Suisse, est actif depuis 1970. Toutefois, ce club ne prend aucune décision engageant les États membres. Un tel outil pourrait être renforcé et rapproché davantage de l'INTCEN dans une perspective d'autonomisation du renseignement européen.

En sus de l'INTCEN, le Centre européen de la lutte contre le terrorisme (ECTC), créé en 2016, assure l'échange de renseignements ainsi que la gestion du système européen de données sur les explosions dans le domaine policier (EUROPOL). Il est composé d'experts nationaux détachés. Un renforcement des moyens de cette structure et son rapprochement de l'INTCEN pourraient consolider cette dernière. L'éparpillement des structures chargées du renseignement, dans le contexte actuel, peut constituer une faiblesse pour l'UE.

Avec « *1,77 milliard d'€, en hausse de 5,6 % par rapport à 2021* »², le budget 2022 du renseignement français appelé programme 144 « *Environnement et prospective de la politique de défense* » est très loin des budgets des autres grandes puissances. Le Royaume-Uni consacre plus de 3,5 milliards d'euros au renseignement. « *Avec 0,05 % du PIB consacré au financement du renseignement français, la France est largement devancée par le Royaume-Uni (0,15 %) et l'Italie (0,11 %), des pays qui dépensent cependant 3 fois moins de moyens au renseignement par rapport aux États-Unis (0,3 %)* »³. Alors que les stratégies hybrides imposent une agilité budgétaire et un renforcement des ressources, l'UE apparaît en retard face à la course au gigantisme des moyens dédiés au renseignement, à la sécurité et à la défense.

C'est dans un tel contexte qu'il convient d'examiner la situation des installations ultrapériphériques dédiées à la sécurité et au renseignement.

¹ AFP, Renseignement : les grandes oreilles françaises ont un nouveau patron, La Croix, 14 février 2014.

² ALLIZARD Pascal et VAUGRENARD Yannick, L'essentiel sur le Rapport d'information sur les crédits de l'environnement et de la prospective de la politique de défense, n°217, Sénat, 2021, 8 p.

³ TETARD Marie, Renseignement français. Où en est-on ? IFRAP, 6 décembre 2016.

Section 2. Des facilités ultrapériphériques au service du renseignement et de la sécurité de l'UE

Les RUP, en raison de leur position géographique unique, offrent des facilités géoéconomiques et géostratégiques qui contribuent activement à l'effort de renseignement de l'UE. Ces territoires servent de points d'observation privilégiés, permettant une surveillance constante des menaces. Les bases avancées, les centres de surveillance et les infrastructures prépositionnées renforcent l'efficacité du renseignement européen. Cette contribution est souvent sous-estimée, voire invisibilisée, mais elle constitue un pilier essentiel dans la gestion des risques sécuritaires et de défense à l'échelle de l'Union.

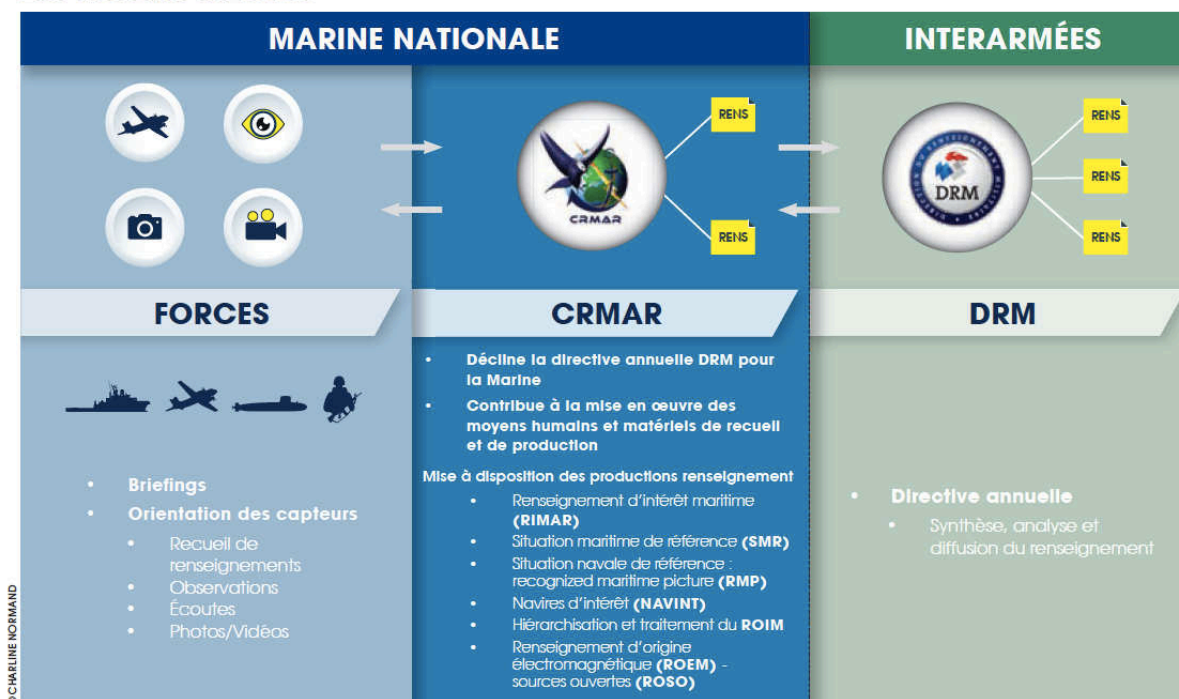
Cette contribution est bien tangible et indispensable. Toutefois, elle est fréquemment minimisée dans certains discours, alors qu'elle est cruciale pour la sécurité de l'Union. La présence opérationnelle des installations dans les RUP est un facteur déterminant pour garantir une protection efficace. Ces emplacements sont essentiels pour plus de réactivité face aux crises et aux menaces. Leur condition opérationnelle et leur maintien en activité sont des priorités pour assurer la sécurité de l'UE et nécessitent des investissements soutenus.

Les RUP, en raison de leur rôle stratégique, sont aussi des cibles potentielles. La présence d'infrastructures militaires et de centres de renseignement les expose à des menaces accrues. Ces territoires sont vulnérables aux tentatives d'ingérence, aux cyberattaques et aux actions hostiles visant à perturber leur fonctionnement. Le retour de la force et de la guerre dans les relations internationales aggrave ces risques. La sécurisation de ces installations devient un impératif. L'Union et ses États membres doivent renforcer les dispositifs de protection et adapter leurs moyens aux menaces pesant sur ces régions.

Il s'agit, notamment, d'installations nationales sises au plus près des enjeux géostratégiques (A) du monde. C'est ainsi qu'il apparaît opportun d'examiner la contribution de leurs centres de télémesures militaires dans le cadre de la coopération européenne en matière de renseignement (B). Cette coopération est essentielle pour optimiser les capacités de surveillance et de défense de l'Union. Toutefois, ces infrastructures nécessitent un effort budgétaire soutenu. Les prochaines lois de programmation militaire doivent intégrer ces enjeux vitaux. Dans un contexte international de plus en plus instable, renforcer la sécurité des

dispositifs prépositionnés est une nécessité stratégique pour préserver l'efficacité du renseignement et la résilience des stratégies européennes de défense.

Les acteurs du RENS



Source : Cols bleus - N° 3054

A. Des installations nationales au plus près des enjeux géostratégiques

La France disposerait de plus d'une trentaine de sites d'écoute¹ dans le monde. D'autres puissances disposent d'une plus grande quantité de sites. Cependant, compte tenu de la nature secrète des activités du renseignement, les chiffres ne peuvent être qu'indicatifs. Il convient d'examiner la contribution des installations ultrapériphériques à l'effort du renseignement national et européen.

¹ JAUVERT Vincent, La DGSE écoute le monde (et les Français) depuis plus de trente ans, Le Nouvel Observateur, 4 juillet 2013.

1. Les centres ultramarins au cœur des enjeux indopacifiques

Dans les années 1980 et 1990, la France souhaite rattraper progressivement son retard sur les États-Unis et le Royaume-Uni en matière de renseignement. « *Avec un budget annuel de 26,7 milliards de dollars - autant que pendant la guerre froide -, les services de renseignement américains sont les mieux dotés de la planète* »¹. La construction des installations de Mayotte, La Réunion, Djibouti, Émirats arabes unis, Polynésie et Nouvelle-Calédonie répond alors à ce processus de rattrapage et à l'impérieuse nécessité d'acquisitions de nouvelles capacités françaises à travers le monde. Les rares informations disponibles, en sources ouvertes, sur ces installations figurent dans les appels d'offres dans lesquels elles sont dénommées pudiquement « *centres de Télémessure Militaire* ». Les territoires ultrapériphériques à travers le monde servent donc d'avant-postes stratégiques à la France pour être au plus près des enjeux internationaux.

La présence de bases d'écoute dans l'Indopacifique n'est pas fortuite. Ces installations sont des « lieux classifiés » au sens des articles 413-9-1, 413-10-1 et 413-11-1 du Code pénal. La notion de « lieu classifié » a été introduite par la LPM de 2009 à titre de complément à la définition du secret de la défense nationale. Pour le président français, « *l'Indopacifique doit être une des principales priorités de notre agenda européen. Une présence européenne renforcée permettra de mieux répondre aux enjeux de cette vaste région, dans laquelle l'Union européenne a déjà noué des partenariats solides* »². Quant à l'UE, qui a élaboré une stratégie de coopération pour la région, elle la juge « *vitale* »³ et souhaite « *contribuer à sa sécurité* ». La Russie, qui n'a pas d'ancrage territorial dans cette région, ne reconnaît pas la notion « d'indopacifique » et lui préfère celle de « *grande Eurasie* », mais considère la région comme « *un enjeu stratégique de politique étrangère* »⁴. La Chine ne reconnaît pas davantage la notion d'Indopacifique. Mais, contrairement à la Russie, elle dispose d'une base militaire à Djibouti. Les États-Unis disposent de moyens d'écoute et de renseignement à Djibouti. Les autres nations présentes à Djibouti sont le Japon, l'Allemagne et l'Arabie saoudite qui y dispose de centres de renseignement.

¹ RIVIERE Philippe, Le système Échelon, Le Monde Diplomatique, 1999.

² Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, La stratégie de la France dans l'Indopacifique, février 2022.

³ SEAE, Stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, Fiche descriptive, septembre 2021.

⁴ MATTA Enzo, THEVENIN Pierre, « La Fédération de Russie et la notion d'Indo-Pacifique : rejet du concept et promotion de l'Eurasie », Les jeunes IHEDN, *Cahiers du comité Asie*, n°17, 2020.

Le quadrillage de l'ensemble de la zone Indopacifique, par des bases d'écoute, révèle l'importance de cette région pour la sécurité de la France, de l'UE et de l'Occident. L'intérêt américain, français, britannique, chinois, russe, saoudien, indien, japonais et australien, notamment, pour cette région n'est pas étranger à l'installation de telles infrastructures. La présence de la base militaire américaine de Diégo Garcia, dotée elle-même d'une base d'écoute, et le développement d'un réseau de bases militaires chinoises corrélées au projet *collier de perles* donnent aux installations françaises de la région une envergure toute particulière pour la sécurité européenne.

La France, avec ses centres de renseignement de Mayotte, La Réunion, Djibouti, Émirats arabes unis, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie, est au cœur des enjeux de sécurité et du renseignement dans la zone Indopacifique. C'est une chance pour la sécurité de l'UE. Cependant, les rapporteurs du budget au Sénat français « *remarquent que le budget du renseignement extérieur marque le pas – peut-être au plus mauvais moment – alors que s'accumulent les adversités provenant de nos compétiteurs* »¹. Les besoins d'investissements massifs dans la technologie, l'innovation et les ressources humaines formées constituent la condition *sine qua non* pour rester dans la course du renseignement. La baisse du budget français ou sa stagnation sont des signaux négatifs pour la France et l'UE dans cette guerre du renseignement qui voit apparaître de nouvelles menaces et de nouvelles puissances régionales investissant massivement dans ce domaine.

La nécessité de traiter des volumes considérables de données informationnelles provenant de nombreux canaux, à grande vitesse, est devenue la norme en matière de sécurité pour toutes les puissances qui ambitionnent de peser sur le monde face aux nouvelles menaces qui apparaissent et bousculent les équilibres internationaux. L'UE est manifestement en retrait dans cette course au renseignement. C'est bien le tendon d'Achille de sa diplomatie et de sa sécurité.

Les centres radioélectriques français sont entrés en fonctions en exploitant le système mondial d'interception des communications inventé par les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il fut baptisé « *Échelon* » et connu ses heures de gloire

¹ ALLIZARD Pascal et VAUGRENARD Yannick, L'essentiel sur le Rapport d'information sur les crédits de l'environnement, op. cit.

pendant la Guerre froide. Un tel système n'a jamais été reconnu officiellement par l'État français. Il est exploité conjointement par la DGSE et par la DRM. À Mayotte, comme en Guyane et à Djibouti, les centres sont réputés être exploités en commun avec le BND (*Bundesnachrichtendienst*), le service secret allemand. Tout laisse à penser que les autres sites le sont également. En effet, dans le cadre du projet eurafricain, la « *mise en valeur commune de l'Afrique* »¹ entre la France et l'Allemagne a été promue. R. SCHUMAN disait bien dans sa déclaration fondatrice du 9 mai 1950 que « *Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée* ». Elle le fut dans l'intérêt évident des deux États, moteurs de l'UE. « *La France est le seul État membre de l'UE qui, grâce à ses territoires d'outre-mer, serait en mesure, d'un point de vue géographique et technique, d'exploiter de manière autonome un système d'interception mondial et qu'elle possède aussi l'infrastructure technique et organisationnelle nécessaire pour ce faire ; qu'il existe de très nombreux indices prouvant que la Russie exploite vraisemblablement aussi un tel système* »². L'idée d'une complémentarité entre la France et l'Afrique, les outre-mer comprises, ressort ici avec clarté et positionne la France comme leader des questions de renseignement grâce, notamment, à ses possessions ultramarines.

2. Le centre de Kourou et l'ancienne base de Saint-Barthélemy au cœur des défis américains et caribéens

Au cœur de la base de lancement des satellites à Kourou en pleine forêt amazonienne se trouve la base d'écoute française connue sous le nom de code *frégate*. Elle aurait été créée avec l'aide du BND allemand, comme les autres centres susmentionnés. La situation exceptionnelle de ce site au cœur des Amériques offre à la France et à l'UE un atout exceptionnel en matière de renseignement. En couplant une base d'écoute avec une base de lancement de satellites, Kourou apparaît comme la porte d'entrée privilégiée de l'UE dans l'espace et le monde secret du renseignement.

Quant à Saint-Barthélemy, le fort Oscar dominant le port Gustavia abritait une base d'écoute française depuis les années 1970. Elle a été démantelée au début des années 2000.

¹ DRAMÉ Papa, SAUL Samir, « Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960) », op. cit.

² SCHMID Gerhard, Rapport sur l'existence d'un système d'interception mondial des communications privées et économiques (système d'interception ECHELON), Parlement européen, (2001/2098(INI)), 11 juillet 2001, p.13.

Depuis 2006, le fort abrite une brigade de gendarmerie. La proximité de cette base avec le continent américain constituait certainement un avantage considérable en matière de renseignement pendant la guerre froide.

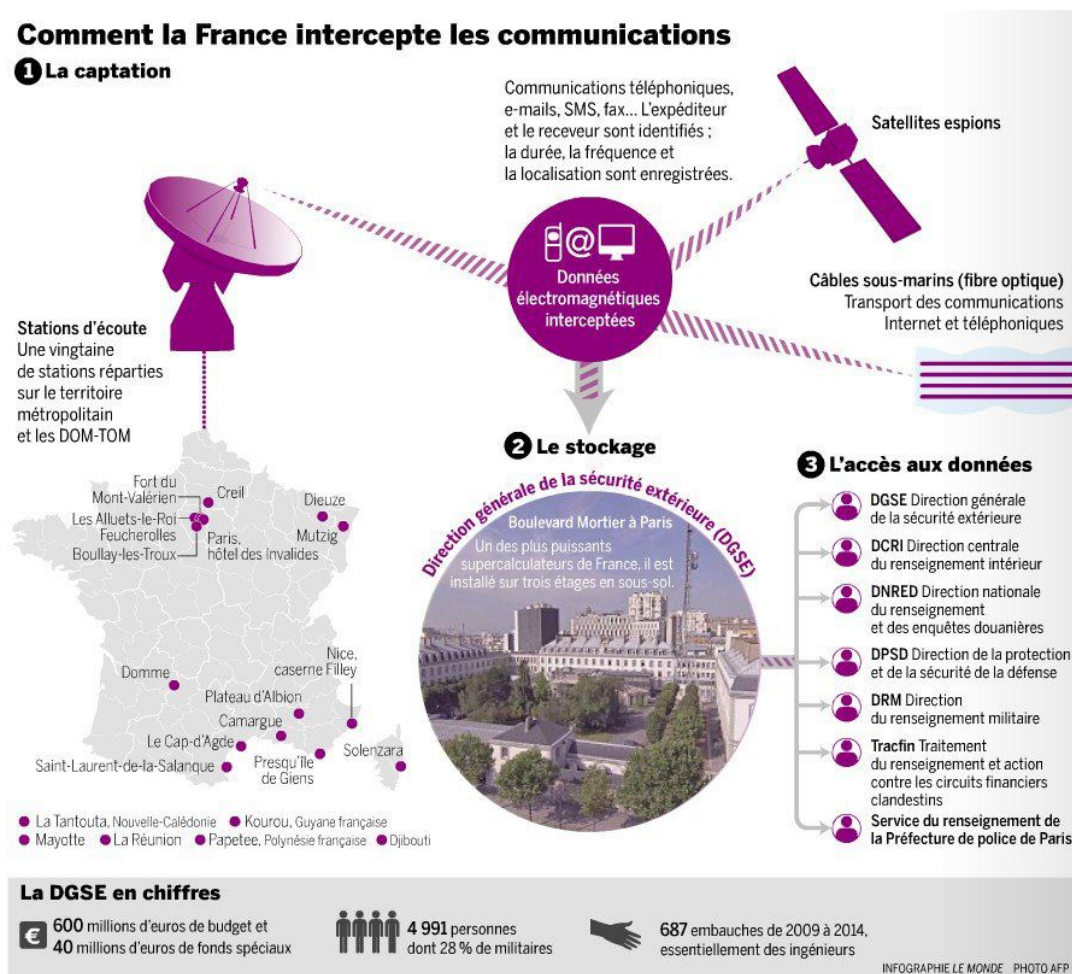
Ainsi, les RUP, en raison même de leur ultrapériphérie, constituent une chance pour l'UE, pour sa sécurité et pour sa défense. En ce sens, si l'ultrapériphéricité constitue un handicap structurel pour le développement des RUP, elle apparaît au contraire comme un élément déterminant pour la sécurité de l'UE. Toutes ces régions, avec leurs facilités de renseignement, de sécurité et de défense sont, de fait, les vigies de l'UE à travers le monde.

L'exploitation de ces bases d'écoutes enflamme les relations sino-américaines. En juin 2023, les États-Unis accusaient la Chine de les espionner depuis une base secrète d'écoutes électromagnétiques installée à Cuba, réveillant ainsi les vieilles querelles de la guerre froide. Quelques mois auparavant, ces mêmes relations étaient perturbées par l'affaire du survol du Montana par un ballon atmosphérique espion réputé chinois. Sa découverte avait occasionné l'annulation de la visite du secrétaire d'État américain qui devait se rendre à Pékin pour adoucir les relations avec la Chine. Cependant, la solidité des relations entre Cuba et la Russie de POUTINE n'est plus celle qui avait été établie avec l'URSS. Un certain désenchantement semble gagner les Cubains qui préfèrent renforcer leurs relations avec la Chine au grand dam des Américains. La force du renseignement apparaît ici déterminante dans le jeu de puissance auquel se livrent les nations dominantes.

Les centres de télémessures militaires constituent un outil de renseignement et de sécurité privilégié pour la souveraineté des États. La présence de telles infrastructures dans les RUP constitue un atout majeur pour l'UE. La situation juridique de ces territoires n'est donc pas, à ce stade, constitutive d'un frein à leur participation au renforcement de la sécurité de l'UE.

B. Contributions des centres de télémesures militaires ultrapériphériques à la coopération européenne en matière de renseignement

1. Évolution et légalité des techniques de surveillance employées par les États membres



a. Évolution des techniques d'interception des télécommunications

Si l'INTCEN en est dépourvu, les agences nationales sont dotées des facilités et techniques nécessaires au recueil du renseignement sur le terrain. Dans l'ultrapériphérie et à l'étranger, les bases d'écoute de Mayotte, La Réunion, Djibouti, Guyane et Nouvelle-Calédonie sont chargées des interceptions de télécommunications, de l'imagerie satellitaire, de la

cryptologie dans le cadre de la lutte antiterroriste et du soutien technique à l'ensemble des services de renseignement. Les renseignements recueillis sont partagés avec l'INTCEN, sans préjudice des dispositions afférentes de l'art. 346 TFUE et du Code de la sécurité intérieure.

L'art. L811-3 du Code de la sécurité intérieure dispose que : « *Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants :*

1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;

2° Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;

3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;

4° La prévention du terrorisme ;

5° La prévention :

a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ;

b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ;

c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;

6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;

7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive ».

Au cours des dernières décennies du XX^e siècle, les États ont développé des technologies et des équipements de plus en plus sophistiqués afin de lutter contre les menaces connues (crimes, drogues) et en développement (armes chimiques, terrorisme, désinformation).

Les capacités informatiques s'accroissent à une vitesse extrêmement soutenue et favorisent le développement des nouvelles technologies de renseignement alors que la législation encadrant de telles activités est soit inexistante, soit lacunaire en raison de la nature secrète desdites activités.

Ainsi, le rapport WRIGHT, sur l'évaluation des technologies de contrôle politique, recense plusieurs techniques de surveillance et de renseignement mises en œuvre par les États pour « *enregistrer les conversations et intercepter le trafic des télécommunications* ». Certaines techniques sont aujourd'hui obsolètes et d'autres demeurent d'actualités : « *installation de bugs, System X au Royaume-Uni, utilisation des téléphones portables comme des mini-dispositifs de suivi, interception des communications par e-mail, téléphone et fax (...) par l'Agence de sécurité nationale des États-Unis, standardisation des centres et équipements de communication exploitables parrainés par l'UE et les États-Unis qui présentent une menace véritablement mondiale sur laquelle il n'existe aucune ou des contrôles démocratiques, installation de l'Agence de sécurité nationale (NSA) pour intercepter toutes les télécommunications européennes et l'impact de cette capacité de surveillance sur tout système existant* »¹. Cette liste n'est certainement pas exhaustive compte tenu de l'évolution rapide des technologies utilisées dans le domaine du renseignement.

Le réseau des centres de télémessures militaire est vaste. Au moins 175 stations d'interception principales sont connues par les sources ouvertes. Plus de cinquante États à travers le monde sont parties prenantes à ce dispositif. En plus de ce réseau, les États-Unis disposeraient d'une douzaine de stations majeures sur leur propre territoire. « *L'existence d'un système d'interception mondial des communications fonctionnant avec la participation des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, dans le cadre de l'accord UKUSA, ne fait plus de doutes* »². L'UE est exclue de cet accord comme elle est exclue de l'accord de coopération militaire tripartite AUKUS. Ces accords, qui créent un dispositif parallèle à l'OTAN, interrogent sur les motivations des États-Unis et de leurs intentions à l'égard de l'UE. De tels accords invitent surtout l'UE à renforcer ses propres capacités en matière de renseignement. Les États-Unis, dans leur lutte contre la Chine pour le

¹ WRIGHT Steve, Une évaluation des technologies de contrôle politique, Parlement européen, n°PE 166 499, 6 janvier 1998, 100 p.

² SCHMID Gerhard, Rapport sur l'existence d'un système d'interception mondial des communications privées et économiques (système d'interception ECHELON), Parlement européen, (2001/2098(INI)), 11 juillet 2001, p. 13.

leadership mondial, n'hésitent plus à sacrifier ouvertement les intérêts de l'UE pour atteindre leurs propres objectifs stratégiques.

b. Légalité des techniques employées

Les questions de légalité des activités d'interception du renseignement sont complexes à apprécier compte tenu de leur nature même. Les notions de *sécurité nationale* et de *secret défense* emportent des conséquences juridiques et matérielles difficilement compatibles avec les droits de l'Homme.

Tableau : Pourcentage de demandes initiales, reparties en fonction des motifs invoqués pour les interceptions administratives.

Motifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sécurité nationale	15	15	11,5	13	17,5	16,6	21	15	15	15
Potentiel économique et scientifique de la Nation	1	1	1	1	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Terrorisme	35	32	31	26,5	22,5	20	16	19	24	26
Groupements dissous	-	-	-	0,5	0,6	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6
Criminalité organisée	49	52	56,5	59	59,2	62,6	62	65	60	58

Source : Alexis DEPRAU | Thèse de doctorat | novembre 2017.

Selon le rapport SCHMID, il n'y a « aucune contradiction avec le droit de l'UE, dans la mesure où les activités qui relèvent de la sécurité de l'État ne sont pas couvertes par le traité CE, mais ne relèvent que des titres V du traité UE (PESC), qui ne contient encore aucune disposition en la matière, de sorte qu'une base fait défaut ». Il rappelle en même temps que « toute interception de communication constitue une atteinte grave à la vie privée, que l'article 8 de la Convention relative aux droits de l'homme, qui protège la vie privée, n'autorise que des ingérences destinées à sauvegarder la sécurité nationale, à condition que le droit

national prévoit les dispositions afférentes ». Précisément, le droit national français est quasi muet sur le sujet, ce qui laisse une large latitude aux autorités pour opérer.

Le rapport WRIGHT¹ indique, de façon alarmante, que « *Le niveau et l'ampleur de certaines de ces activités illégales sont étonnants* » notamment dans les pays suivants : « *Italie, France, Suède, Belgique, Allemagne, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni* ». Le milieu du renseignement préfère faire usage des termes « *activités a-légales* ».

La CNIL², gendarme des données en France, n'a pas accès aux fichiers de la DGSE ou de la DCRI, pudiquement dénommés *infrastructure de mutualisation*, pour des questions de secret défense et de sécurité nationale. L'ensemble des autres services français de renseignements, appelé *communauté du renseignement*³, y a accès⁴. Un député européen affirme que, dans le milieu de l'espionnage et du ciblage massif, « *la seule règle qui vaille dans ce monde du secret, c'est, pas vu, pas pris* »⁵. Quant à l'INTCEN, ses données sont transmises à l'ensemble des États membres.

Au sein de l'UE, 22 États membres se sont réunis pour mettre en place un cadre juridique de contrôle des activités de renseignement. Cependant, la classification des informations limite fortement la mise en œuvre de contrôles effectifs. Les États devront imaginer d'autres procédures pour accompagner plus efficacement le travail des organismes chargés du contrôle des activités de renseignement, avec la limite qui consiste à ne pas porter préjudice à la sécurité nationale.

La loi de programmation militaire pour 2019-2025 fait du renseignement une priorité à travers la fonction stratégique « *connaissance-anticipation* ». L'actualisation de la Revue stratégique de 2017 démontre que le renseignement constitue un volet déterminant de la sécurité et de la souveraineté nationales.

¹ WRIGHT Steve, Une évaluation des technologies de contrôle politique, op. cit.

² Commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante française.

³ Définie par le Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.

⁴ ADAM Patricia, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, Assemblée nationale, n° 1012, 30 avril 2013, p. 14.

⁵ FOLLOROU Jacques, op. cit.

La délégation parlementaire française au renseignement milite pour l'établissement d'un « *véritable contrôle parlementaire des services de renseignement* »¹, car son action n'est aujourd'hui qu'un simple suivi et non un contrôle au sens juridique du terme. Cette revendication a peu de chance d'aboutir eu égard au risque terroriste élevé et à la nécessité de garantir la sécurité nationale. Le Conseil constitutionnel a tranché la question du contrôle parlementaire en ces termes : « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »². Par ailleurs, il n'est pas certain que cela constitue une priorité absolue pour les Français et plus largement pour les Européens préoccupés par d'autres soucis du quotidien.

2. Les enjeux de la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de renseignement dans les RUP

a. Un cadre juridique déstabilisé par le tropisme américain de l'Allemagne

La coopération franco-allemande en matière de sécurité et de renseignement dans les RUP représente un enjeu stratégique majeur. Historiquement moteur de la construction européenne, ce partenariat pourrait renforcer l'autonomie stratégique de l'Union. Une collaboration plus étroite permettrait d'améliorer la surveillance des menaces, de sécuriser les infrastructures sensibles et de mieux protéger les intérêts européens. Pourtant, des obstacles demeurent. L'Allemagne, longtemps tournée vers les États-Unis pour sa sécurité, reste prudente face à une approche plus autonome aux côtés de la France.

Un changement de regard est néanmoins espéré. Une prise de conscience progressive des vulnérabilités européennes pourrait encourager Berlin à investir davantage dans les dispositifs de renseignement et de défense de l'Union. Dans les RUP, où la France assume seule la charge de la sécurité, une implication allemande renforcerait la résilience européenne. Cette évolution nécessiterait une volonté politique forte et une vision partagée des enjeux stratégiques. Si elle

¹ ADAM Patricia, op. cit., p. 21.

² CC, 27 décembre 2001, n°2001-456 DC, *Loi de finances pour 2002*, cons. 45.

se concrétise, cette coopération pourrait incarner un pas décisif vers une Europe plus souveraine en matière de sécurité et de défense.

S'agissant de la défense, le traité franco-allemand de l'Élysée en date du 22 janvier 1963 dispose : « *Sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes* ».

Dans ledit traité, les deux États se sont engagés à se consulter avant toute décision dans les domaines suivants : « *Problèmes relatifs aux communautés européennes et à la coopération politique européenne ; Relations Est-Ouest, à la fois sur le plan politique et sur le plan économique ; Affaires traitées au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et des diverses organisations internationales auxquelles les deux gouvernements sont intéressés, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe Occidentale, l'Organisation de coopération et de développement économique, les Nations Unies et leurs institutions spécialisées* ». En outre, le traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes du 22 janvier 2019 dispose en son art. 1^{er} que les deux États « *agissent en faveur d'une politique étrangère et de sécurité commune efficace et forte* ».

Cependant, le tropisme américain de l'Allemagne amoindrit la portée de ce traité. En attestent les nombreuses acquisitions de capacités militaires de l'Allemagne auprès des États-Unis, au détriment des technologies européennes. L'Allemagne, qui a engagé une phase de réarmement, est déterminée à devenir la première armée européenne. Pour ce faire, elle s'engage, de façon unilatérale, dans un certain nombre d'investissements sans véritable concertation avec ses alliés européens, à commencer par la France. Ce défaut de coopération explique en partie la panne de ce qui est convenu d'appeler le « *moteur franco-allemand* » qui a propulsé la construction européenne. Cette situation handicape la concrétisation de l'autonomie stratégique européenne qui requiert davantage d'esprit communautaire.

b. *De l'efficacité du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS)*

Le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS) a été institué par le protocole additionnel du 22 janvier 1988 au Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963. Il se réunit au moins deux fois par an, alternativement en France et en Allemagne. Ce haut conseil permet à la fois des échanges au plus haut sommet entre les deux États, mais permet également d'œuvrer pour le développement d'une défense européenne.

Le traité d'Aix-la-Chapelle dispose en son art. 3 que « *Les deux États approfondissent leur coopération en matière de politique étrangère, de défense, de sécurité extérieure et intérieure et de développement tout en s'efforçant de renforcer la capacité d'action autonome de l'Europe. Ils se consultent afin de définir des positions communes sur toute décision importante touchant leurs intérêts communs et d'agir conjointement dans tous les cas où ce sera possible* ». La réalité n'est pas encore conforme à ces dispositions.

Le travail de rapprochement de vues des deux États membres reste à approfondir notamment sur la capacité d'action autonome de l'Europe. La puissance de l'économie allemande permet une certaine latitude en matière de choix stratégiques. En outre, les liens entre l'économie allemande et américaine sont relativement forts, même si de légères frictions peuvent apparaître sur certains choix stratégiques allemands, notamment le gaz russe. Par ailleurs, le déficit commercial des États-Unis avec l'Allemagne se chiffrait à 59 milliards d'euros en 2019, provoquant de fortes tensions entre les deux pays. Malgré ces tensions, la coopération germano-américaine reste solide. Tellement solide qu'elle constitue, à bien des égards, un frein à l'autonomie stratégique européenne.

L'art. 4 du traité d'Aix-la-Chapelle dispose : « *Du fait des engagements qui les lient en vertu de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 et de l'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, modifié par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, les deux États, convaincus du caractère indissociable de leurs intérêts de sécurité, font converger de plus en plus leurs objectifs et politiques de sécurité et de défense, renforçant par là même les systèmes de sécurité collective dont ils font partie. Ils se prêtent aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force*

armée, en cas d'agression armée contre leurs territoires ». L'art. 4 dispose également que les deux États « s'engagent à renforcer la capacité d'action de l'Europe et à investir conjointement pour combler ses lacunes capacitaires, renforçant ainsi l'Union européenne et l'Alliance nord-atlantique ».

L'approfondissement du projet politique de l'UE ne sera possible que si l'Allemagne et la France accordent leurs points de vue. Ces deux nations qui se sont livrées bataille pendant des siècles apprennent à dépasser leurs divergences historiques. Si de véritables victoires ont été obtenues, beaucoup restent à faire. L'UE a, plus que jamais, besoin du moteur franco-allemand pour avancer. L'activisme américain, en marge de l'OTAN, invite les deux nations à plus de rapprochement. Cependant, aucune illusion ne saurait masquer les difficultés stratégiques à surmonter. Elles sont réelles, mais pas insurmontables.

L'art. 6 dispose que « Dans le domaine de la sécurité intérieure, les gouvernements des deux États renforcent encore leur coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que leur coopération dans le domaine judiciaire et en matière de renseignement et de police. Ils mettent en œuvre des mesures communes de formation et de déploiement et créent une unité commune en vue d'opérations de stabilisation dans des pays tiers ».

Eu égard aux nombreuses déconvenues, intervenues ces dernières années en matière de co-développement de technologies militaires, il convient de nuancer quelque peu l'efficacité de cette coopération. À de nombreuses reprises, l'Allemagne a préféré acheter, sur étagère, des produits américains aux dépens des technologies européennes et notamment des projets franco-allemands. À ce titre, il peut être fait mention des projets suivants : le projet d'avion-patrouilleur de la Marine perturbé par les acquisitions allemandes de patrouilleurs américains ; le projet Tigre abandonné par les Allemands qui lui ont préféré les hélicoptères Apache américains ; le projet de char franco-allemand qui a finalement été abandonné au profit du projet allemand de char Panther KF-51 de Rheinmetall. Le groupe allemand a pris beaucoup d'épaisseur ces dernières années. La fabrication d'armes n'est plus une activité honteuse en Allemagne. Cependant, la livraison d'armes allemandes à l'Ukraine fait des dirigeants de Rheinmetall des cibles privilégiées pour Moscou. Armin PAPPERGER, dirigeant du groupe, serait la première cible parmi d'autres responsables de l'industrie de défense allemande.

La répétition des déconvenues met la France en difficulté et entraîne beaucoup de retard dans le développement de technologies militaires européennes. Les ruptures capacitaires engendrées fragilisent l'armée française qui demeure la première armée européenne, pour le moment. Ainsi, l'Allemagne émerge et s'émancipe militairement aux dépens de la France et de l'autonomie stratégique européenne dans un cadre de réémergence des puissances, du terrorisme, des guerres y compris sur le territoire européen.

L'armée française n'est pas prête pour mener une guerre de haute intensité. La France doit opérer un « *retour au réel* »¹. Ce constat est partagé par le Général Desportes qui estime que « *L'armée française n'est pas prête* » à mener une guerre à l'ancienne. Car, il n'y a pas de financements suffisants pour maintenir une armée globale à long terme dans l'actuel LPM. Les Allemands ont un autre modèle d'armée, celui de la spécialisation. Une réflexion approfondie est à mener sur le modèle d'armée à privilégier et sur l'évolution à long terme de la PSDC. Car, l'UE et ses États membres ne sauraient nier le réel : le monde change. Il convient de s'y adapter.

Le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 a cependant permis la construction et l'exploitation commune de bases d'écoute franco-allemandes dans les RUP, les PTOM et à l'étranger. Ces réalisations démontrent que cette collaboration peut être fructueuse. Les bases de la coopération européenne en matière de renseignement sont nombreuses. Cependant, les enjeux et les réalités politiques et économiques imposent, parfois, des arbitrages nationaux au détriment du renforcement de la coopération européenne. Loin des nationalismes, c'est l'esprit communautaire qu'il faut raviver sans cesse entre la France et l'Allemagne.

À présent, il convient d'examiner les développements du projet de port spatial açorien soumis à une grande concurrence européenne et internationale.

¹ PERRIN Cédric et TODESCHINI Jean-Marc, Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? Sénat, n° 334, 8 février 2023, p. 57.

Chapitre II - Le projet de port spatial des Açores révélateur d'une grande compétition mondiale



« Ceux qui courent le plus après une chose ne sont pas ceux qui l'attrapent le plus promptement ».

Pierre-Jules Stahl

L'indépendance d'accès à l'espace est un enjeu stratégique pour la sécurité de l'Union. Les satellites sont essentiels pour le renseignement, les communications et la surveillance des frontières. Sans capacité autonome de lancement, l'Europe dépend de puissances extérieures. Cette vulnérabilité peut compromettre gravement sa défense et sa souveraineté. Maîtriser toute la chaîne spatiale renforce la résilience face aux menaces hybrides. Un accès libre et sécurisé à l'espace garantit la protection des infrastructures critiques et la stabilité des opérations militaires européennes. L'Union doit investir dans ses propres capacités spatiales pour assurer sa sécurité et son autonomie stratégique.

C'est dans un tel contexte que le Portugal ambitionne de renforcer sa position dans le domaine des micro-lanceurs et des satellites légers. Le projet de port spatial des Açores, sur l'île de Santa Maria, s'inscrit dans cette dynamique. Il vise à offrir une alternative européenne pour le lancement de petits satellites et à diversifier l'offre spatiale face aux grandes puissances.

Le développement de cette infrastructure repose sur des partenariats stratégiques et des essais techniques destinés à valider sa viabilité. La mise en place de zones de sécurité et l'intégration de ce projet dans l'espace aérien et maritime nécessitent une coopération étroite avec les acteurs concernés. Ces étapes sont essentielles pour garantir des opérations sûres et efficaces.

Toutefois, ce projet soulève des défis majeurs. Son impact environnemental et socio-économique doit être pris en compte, notamment pour préserver les écosystèmes marins et le

secteur du tourisme. Les interactions avec les activités locales, comme la pêche et les transports, exigent un cadre réglementaire adapté et une concertation approfondie.

L'essor d'un port spatial aux Açores pourrait contribuer à l'indépendance européenne en matière de lancements tout en créant de nouvelles opportunités économiques et technologiques. Son succès dépendra d'un équilibre entre innovation, acceptabilité locale et intégration dans une vision européenne cohérente du secteur spatial.

Ainsi, après le port spatial guyanais, l'UE se cherche une deuxième porte vers les étoiles pour assurer la sécurité et la pérennité de son accès à l'espace. Dans un marché ultra-concurrentiel, un projet açorien est sur la rampe de lancement. Dès lors, il convient de s'intéresser à l'état de la maturité politique et financière de l'initiative (Section 1). Les puissances mondiales arsenalisent progressivement l'espace. Ce phénomène inédit soulève des questions juridiques, de sécurité et de défense pour l'UE. Les enjeux sont considérables pour le marché des ports spatiaux dédiés aux minisatellites (Section 2). Car, dans l'espace, les nouvelles conflictualités impliqueront nécessairement la haute technologie.

Section 1. État de la maturité politique et financière de l'initiative

La création d'un port spatial en Europe repose sur des enjeux politiques et financiers majeurs. Ce projet incarne la volonté de l'Union de se positionner dans la nouvelle course à l'espace. Pourtant, sa concrétisation reste incertaine. Le manque de coordination entre États membres freine les avancées. De plus, les financements européens, bien que prometteurs, sont encore limités face aux investissements massifs des grandes puissances spatiales. Toutefois, l'engagement croissant de certains acteurs et la reconnaissance de l'enjeu stratégique renforcent les perspectives d'aboutissement du projet.

Le projet de port spatial des Açores est révélateur d'une grande compétition mondiale qui prend son envol. Cette action bénéficie d'une volonté politique fièrement affichée (A) par les autorités espagnoles. Cependant, elle est adossée à un plan de financement qui demeure fragile (B). Malgré ces incertitudes, la dynamique actuelle offre des chances raisonnables de succès. L'intérêt stratégique de l'Union pour le spatial, la recherche d'une autonomie renforcée et la mobilisation progressive des financements européens jouent en faveur de l'aboutissement du projet. Une coordination accrue et des engagements financiers plus solides permettront de transformer cette ambition en réalité.

A. Une volonté politique fièrement affichée

1. Des atouts géographiques indiscutables dans une galaxie d'initiatives spatiales

Le projet de port spatial des Açores peut compter sur des conditions environnementales, climatiques et atmosphériques très favorables. Cette RUP est idéalement située au milieu de l'océan Atlantique, entre l'Europe, l'Afrique et les États-Unis. C'est dans ce contexte que la création d'un port spatial d'envergure internationale se dessine. Il s'agit d'un projet spécialisé sur l'utilisation de petits lanceurs permettant de mettre en orbite des minisatellites. Toutefois,

si le site est favorablement situé, d'autres enjeux stratégiques et financiers entrent en jeu dans la réussite d'un tel projet.

Le secteur spatial portugais représente 40 millions d'euros par an. L'objectif du pays est de multiplier ce chiffre par dix dans la prochaine décennie. Avec le projet de port spatial açorien, le gouvernement ambitionne de créer 9 000 nouveaux emplois dans le secteur au lieu des 1400 actuellement. Le Portugal est membre de l'ESA, gestionnaire du site de Kourou. À ce stade, la construction d'un dispositif équivalent au port spatial guyanais semble exclue. En outre, de nombreux autres projets sont progressivement dévoilés et peuvent concurrencer, directement ou indirectement, le projet portugais. Le démarrage du projet est modeste, car tenant compte d'une galaxie d'initiatives spatiales en pleine maturation.

2. Les zones d'ombres du portage politique

Si le parti socialiste au pouvoir est enthousiaste à l'idée de créer rapidement le port spatial, d'autres partis demandent des garanties. Il s'agit notamment des verts « *Os Verdes* » qui demandent une étude approfondie sur les impacts environnementaux du projet, autant pour le territoire que pour la population. Le gouvernement des Açores, outre l'étude sur les aspects économiques et financiers, souhaite également un éclairage sur les questions environnementales. Ces études pourraient apporter quelques modifications au projet comme actuellement envisagé, notamment sur la localisation et son dimensionnement sur Santa Maria, une île de seulement 97 km². Quant aux entreprises, elles accueillent plutôt favorablement ce projet qui va permettre de créer des emplois. La perspective du lancement de minisatellites pour les entreprises de télécommunications vient nourrir un secteur spatial en plein essor dans le monde.

Les nations ont compris que leur sécurité se joue aussi dans l'espace. L'engouement, pour les Açores, d'un grand groupe immobilier comme *Berkshire Hathaway Home Services* souligne la confiance des investisseurs pour ce territoire qui va prendre une tout autre envergure. Enfin, la présence de l'ESA sur l'île confirme le caractère géostratégique des Açores. L'aboutissement d'un tel projet serait sans conteste un atout supplémentaire pour la sécurité de l'UE qui fait face à de nombreux déboires dans son programme spatial.

B. Un plan de financement encore fragile

1. Des financements encore incertains

Le gouvernement portugais s'est engagé à accompagner cette action à hauteur de 6 M€. L'effort de l'État sera prioritairement en faveur de la modernisation et du renforcement des infrastructures de Santa Maria. En outre, Lisbonne indique être disposée à injecter 10 M€ pour accompagner le développement de projets de recherche en lien avec le projet. Cet engagement de l'État est de nature à créer la confiance. Toutefois, il est loin des sommes investies sous d'autres latitudes pour ce genre de projet.

Le coût global du projet de port spatial des Açores est estimé en moyenne à 60 M\$. Le gouvernement portugais compte faire porter l'essentiel des investissements sur les acteurs privés à travers le concours public international qu'il a lancé en vue de l'installation de la base. L'accompagnement public affiché est censé stimuler les investissements privés dans l'île. Cependant, le chiffrage actuel n'est, à ce stade, qu'estimatif. En outre, la concurrence lancée par l'annonce d'autres projets, y compris sur le sol européen, pourrait faire évoluer ce scénario budgétaire ainsi que le positionnement des acteurs privés. En tout état de cause, quatorze entités¹ ont exprimé leur intérêt pour le projet.

Une partie de l'avenir de l'Europe spatiale se joue aussi aux Açores. Les seules installations guyanaises ne suffisent pas à garantir l'autonomie de l'accès européenne à l'espace. Le niveau élevé de risque terroriste sur le *territoire* européen est à prendre en compte. Un deuxième site, même de dimensions plus modestes, offre une garantie supplémentaire à la permanence de l'accès européen à l'espace. Le monde a basculé dans une ère d'incertitude. Le principe de réalité recommande de prendre en compte ce nouveau contexte stratégique et d'agir en conséquence, par l'anticipation.

¹ Originaires des pays suivants : Portugal, États-Unis, Allemagne, Pays-Bas, Russie, France, Italie, Espagne.

2. L'indispensable appui technique de l'ÉSA

La concurrence affichée par le projet spatial des Açores aurait pu crispier les relations entre l'ESA et les autorités portugaises. Cependant, c'était sans compter sur la guerre en Ukraine. Le conflit a donné force et légitimité à ce projet ainsi qu'à d'autres initiatives européennes, hors Russie. *« La guerre en Ukraine - où sont fabriqués les moteurs de la fusée européenne Vega - et la rupture de la coopération spatiale occidentale avec la Russie ont encore accru l'intérêt pour les bases spatiales sur le vieux continent »*¹.

C'est ainsi que l'ESA a proposé d'accompagner techniquement le projet des Açores qui apparaît, dans le contexte de la guerre, comme une alternative, une sécurité supplémentaire pour l'accès de l'UE à l'espace. L'agence spatiale européenne illustre cette nouvelle vision de la sécurité spatiale européenne à travers l'inauguration, en janvier 2023, d'un port spatial sur le site d'Esrang (Jukkasjärvi) au nord de la Suède. Il s'agit de la modernisation d'un site d'études atmosphériques créé par l'ESA en 1966 qui devient une base de lancement alternative par la force des choses. Ce site suédois confirme la nécessité pour l'UE de disposer d'autres sites de lancement pour prendre en compte le risque d'un conflit de haute intensité pouvant rendre le site guyanais inexploitable.

Les débuts du projet de port spatial aux Açores avaient suscité quelques grincements de dents au sein de l'ESA et notamment à Kourou. Aujourd'hui, les deux parties parlent de complémentarité et de coopération. Après le site suédois, les Açores pourraient offrir à l'UE une troisième porte des étoiles sur son propre sol. Naturellement, il s'agit ici de minisatellites et non des gros projets nécessitant les conditions particulières réunies à Kourou.

Le projet de port spatial sur l'île de Santa Maria aux Açores vise à développer une base de lancement dédiée aux microsatellites. Cette initiative s'inscrit dans la stratégie spatiale "Portugal Espaço 2030", anticipant l'essor des micro-lanceurs. La position géographique centrale de l'île, carrefour de l'Europe, de l'Afrique et de l'Amérique, en fait un site stratégique pour les lancements spatiaux.

¹ Euronews avec l'AFP, Suède : inauguration d'un port spatial voué à lancer des satellites, [en ligne], 13 janvier 2023.

Les changements géostratégiques et géopolitiques consécutifs à la guerre en Ukraine font évoluer progressivement la vision européenne de la sécurité et notamment de l'autonomie d'accès à l'espace. Les déboires des projets Ariane 6 et Vega-C invitent les Européens à rechercher activement des alternatives maîtrisées. Dans ces conditions, tous les autres projets spatiaux européens pourraient être regardés sous un jour nouveau.

Section 2. Les enjeux considérables du marché des ports spatiaux dédiés aux minisatellites

Le marché des ports spatiaux dédiés aux minisatellites est en pleine expansion. L'essor des technologies satellitaires et la multiplication des besoins en observation, télécommunications et renseignement renforcent son attractivité. L'Europe ne peut ignorer ces évolutions. L'accès autonome à l'espace est un enjeu stratégique majeur. Il conditionne la souveraineté technologique et sécuritaire du continent. Or, face à des acteurs comme SpaceX et son réseau Starlink, les Européens peinent à s'imposer. Le retard pris en matière d'Internet par satellite illustre cette dépendance préoccupante.

Le marché des ports spatiaux dédiés aux minisatellites connaît une concurrence mondialisée (A). Le projet açorien nous invite à examiner les enjeux et les perspectives de ce marché (B) pour la sécurité et la défense européennes. Un réseau de ports spatiaux bien répartis offrirait une capacité de lancement flexible et résiliente. Il renforcerait la surveillance, le positionnement et le contrôle des infrastructures critiques. À l'heure où les menaces cybernétiques et géopolitiques s'intensifient, l'Europe doit se doter de moyens spatiaux performants. Miser sur ces infrastructures, c'est garantir son indépendance stratégique et sécuriser ses capacités de défense.

A. Une concurrence mondialisée

Depuis les attentats de 2001 aux États-Unis, les questions de sécurité ne cessent de gagner en importance. Les bouleversements qu'ils ont provoqués ont façonné un nouvel ordre mondial et planté le décor d'une nouvelle bataille sécuritaire. Les développements technologiques intervenus ces dernières années font de l'industrie spatiale un secteur stratégique de la défense. Dès lors, les entreprises privées investissent massivement ce secteur. Le segment des télécommunications satellitaires a explosé. Il apporte aux États, notamment aux armées, un appui technologique déterminant sur les théâtres d'opérations. Le risque de déni d'accès à l'espace renforce d'autant plus l'engouement des États à investir dans ce secteur stratégique.

Si les États investissent massivement dans les satellites de télécommunications, les entreprises privées ne sont pas en reste. Outre leurs besoins intrinsèques croissants, elles offrent aux États de nombreux services, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. Par ailleurs, tous les États n'ont pas la capacité d'investir massivement dans ce secteur. Loin d'être concurrents des États, ces services tirent vers le haut la qualité et la compétitivité du secteur et accélèrent les développements technologiques dans un milieu où, pendant longtemps, les États ont régné seuls en maîtres.

Des projets axés sur le lancement des minisatellites foisonnent partout en Europe. Si pour l'heure, il ne s'agit pas de la concrétisation, l'émulation créée par cet engouement retrouvé pour l'espace confirme une prise de conscience des Européens en matière de sécurité spatiale. Une telle émulation grise déjà les États-Unis, l'Inde, la Russie et la Chine. L'UE, qui était relativement en retrait, revient progressivement dans la course vers l'espace.

Cependant, tous les projets annoncés n'ont pas atteint le même degré de maturité technique et financière. Dès lors, eu égard à la concurrence internationale dans ce domaine, il n'est pas acquis que tous aboutiront. Dans de telles circonstances, il n'est pas exclu que des opérateurs privés européens puissent faire appel, notamment pour des questions de compétitivité, à des entreprises non européennes, souvent moins chères, pour la mise en orbite de leurs minisatellites, surtout quand on connaît les déboires des projets Ariane 6 et Vega-C.

Il pourrait sembler que le moment soit particulièrement mal choisi pour la multiplication des projets spatiaux au sein de l'UE. Cependant, les projets américains sont beaucoup plus nombreux, autant dans le secteur public que privé. Toutefois, la différence reste l'ampleur des moyens mobilisés et la masse critique nécessaire au décollage des projets. La situation américaine est, de ce point de vue, très différente de celle de l'UE. Les acteurs privés n'hésitent pas à engager des moyens colossaux dans le développement de projets spatiaux. Par ailleurs, la NASA encourage et accompagne financièrement de nombreux projets privés dans ce domaine. Ce faisant, les entreprises américaines offrent des services plus abordables que les entreprises européennes. La Chine et l'Inde peuvent être encore plus abordables compte tenu de la compétitivité de leurs économies, notamment en termes de main-d'œuvre.

Pour tous ces motifs, l'UE pourrait interroger son approche sur la sécurité spatiale. Entre la concentration des financements publics sur des projets ciblés ou l'encouragement tous azimuts

de projets privés, la doctrine européenne reste à définir. Seule une augmentation significative des budgets de défense des États membres pourrait permettre d'encourager davantage les projets privés dédiés à la sécurité spatiale. Dans les conditions financières actuelles, le saupoudrage des moyens pourrait être contreproductif pour l'UE.

B. Enjeux et perspectives du marché des minisatellites pour la sécurité et la défense européennes

Selon la société Euroconsult, il existerait environ cinquante projets de constellations de satellites à travers le monde. Le marché pour les ports de lancement est donc bien réel. En outre, l'entreprise estime que 7 000 minisatellites doivent être lancés au cours des dix prochaines années. Le projet de port spatial de Santa Maria aux Açores pourrait tirer parti d'un tel marché.

La compétition s'annonce rude dans le domaine des ports spatiaux. La détermination du Portugal est essentielle pour gagner la bataille. Cependant, la guerre des étoiles fait déjà rage sur le sol européen où le Royaume-Uni, la Suède et l'Espagne font la promotion de leurs propres sites. En outre, quatorze projets potentiellement solides de ports spatiaux sont recensés à travers le monde. Il n'est pas exclu que d'autres initiatives, publiques ou privées, puissent émerger dans les prochaines années. Seule la compétitivité des services pourrait faire la différence dans ce contexte marqué par une rude concurrence.

La diversification des projets de minisatellites est salubre pour la sécurité de l'UE en raison des besoins criants des armées en matière d'imageries satellites. Ces projets pourraient diminuer la dépendance des armées européennes vis-à-vis des technologies américaines. Au moment où Arianespace et le Centre spatial guyanais sont confrontés à l'arrivée de nouveaux rivaux sur le marché international des petits lanceurs de minisatellites, l'annonce de projets européens dans ce domaine est une bouffée d'oxygène pour l'UE. Le site de Santa Maria est un site de grande qualité. Sa collaboration avec l'ESA pourra améliorer sa compétitivité et la qualité de ses services sur le marché international. L'UE a besoin de rester compétitive dans ce secteur.

Le marché des minisatellites impacte directement la base de Kourou. Vega-C est déjà calibré pour capter ce marché. Cependant, les difficultés que connaît le programme retardent son déploiement. L'installation d'autres acteurs européens sur ce segment peut compliquer le démarrage du lanceur qui est déjà secoué par des projets étrangers à bas coûts. Toutefois, la base de Kourou ne peut rester longtemps sans solutions alternatives pour répondre à ses besoins et à ceux de ses clients, à commencer par les États investis sur des théâtres d'opérations comme celui de l'Ukraine dont le conflit a mis fin au lancement des fusées russes Soyouz depuis Kourou.

Après le dernier lancement d'Ariane 5 mi-juin 2023, pour mettre en orbite le satellite Syracuse 4B (FR) de communications militaires et le satellite expérimental Henrich-Hertz-Mission (DE) prévu pour des missions civiles, l'UE expérimente, depuis le lancement de la dernière fusée Vega en octobre 2023, une rupture capacitaire de plusieurs mois pendant lesquels elle sera totalement dépendante d'autres acteurs (Américains, Chinois) pour accéder à l'espace. Le lancement d'Ariane 6, en retard de 3 années, initialement prévu pour fin 2023, est encore retardé. Ainsi, le marché des minisatellites apparaît comme une aubaine pour Kourou. Ses équipements actuels constituent sa force par rapport à d'autres projets encore en développement. Mais, pour rester compétitive, la base doit aller au bout de son projet de modernisation et réussir un premier lancement d'Ariane 6 et Vega-C pour faire face à la concurrence accrue et répondre aux exigences de réactivité du marché.

Les enjeux sont considérables. La Chine et la Russie font des pas de géants dans la course à l'espace selon les termes mêmes du directeur de la NASA Bill Nelson. La Russie a réussi le lancement de la sonde Luna-25 propulsée par une fusée Soyouz dans la nuit du vendredi 11 août 2023 depuis le cosmodrome de Vostotchny. Elle a été mise en orbite mercredi 16 août 2023. Il s'agit de la première mission du genre depuis celle de 1976. Les ambitions russes sont clairement affichées en plein conflit ukrainien, comme pour afficher sa capacité à conduire seule une mission sans ses alliés occidentaux traditionnels (ESA, notamment) d'une part et renforcer ses relations avec la Chine d'autre part. Cependant, la sonde s'est écrasée le samedi 19 août 2023 durant les manœuvres préalables à l'alunissage, selon l'agence Roscosmos. Cette déconvenue brise en plein vol les ambitions spatiales russes et renforce la crédibilité des technologies chinoises qui ne cessent de gagner en efficacité.

S'agissant précisément de la Chine, les Américains craignent que les Chinois, sous couvert de missions scientifiques sur la Lune, ne cherchent, en réalité, à s'approprier les « *endroits les*

plus riches en ressources de la Lune »¹. Ainsi, d'un côté comme de l'autre, la construction de bases lunaires habitées est plus que jamais à l'ordre du jour dans les prochaines années. Au milieu de ce champ de bataille spatial hors normes, l'UE se retrouve simple spectatrice. Aucun projet européen de cette nature n'est à l'ordre du jour. Ce retard à l'allumage pourrait être la signature des futures dépendances spatiales de l'UE.

¹ Le Point, Conquête de la Lune : la Nasa se méfie de la Chine, [en ligne], 2 janvier 2013.

Chapitre III - De nombreux atouts pour mener la bataille spatiale depuis les avant-postes ultrapériphériques



« Tout avantage a ses inconvénients et réciproquement ».

Jacques Rouxel

L'espace est devenu un champ de bataille décisif pour la sécurité des nations. Après la terre, la mer, l'air et le cyberspace, il est désormais un domaine stratégique où se jouent la défense et la souveraineté. Pour l'Union, maîtriser cet accès est vital pour sa sécurité et son indépendance.

L'autonomie spatiale renforce directement la sécurité européenne. Elle garantit des capacités indépendantes de surveillance, de communication et de renseignement. Sans elle, l'Union resterait tributaire d'acteurs extérieurs, limitant sa capacité d'anticipation et de réaction face aux menaces. L'espace est un levier essentiel pour la protection des infrastructures critiques, la lutte contre les ingérences étrangères et la maîtrise des flux migratoires.

Dans cette quête d'indépendance, les RUP jouent un rôle clé. Leur positionnement géographique unique permet un déploiement optimal des moyens spatiaux de l'Union. Elles offrent des conditions idéales pour l'implantation de stations de suivi, de centres de lancement et d'antennes de surveillance. Elles sont pourtant trop souvent absentes des débats stratégiques, alors qu'elles constituent des piliers méconnus de la sécurité européenne.

L'exploitation de ces avant-postes est un atout majeur. Grâce à eux, l'Union peut mieux contrôler ses approches, sécuriser ses communications et développer des capacités autonomes de veille stratégique. En les intégrant pleinement dans sa politique spatiale, elle se donne les moyens d'affirmer sa souveraineté et de rivaliser avec les grandes puissances.

L'Europe doit reconnaître la valeur stratégique des RUP et en faire un élément central de son autonomie spatiale. La sécurité de l'Union passe par ces territoires qui sont, en réalité, des garants silencieux de sa stabilité et de sa résilience.

Ainsi, voici donc apparaître l'espace comme nouveau champ de bataille des grandes puissances. Pour chacune d'entre elles, la garantie d'une autonomie d'accès à l'espace (Section 1) apparaît comme une impérieuse nécessité. Loin de l'image des confettis de l'empire, de territoires fragiles et dépendants, les RUP sont, en vérité, au service des ambitions spatiales européennes (Section 2).

Section 1. La garantie d'une autonomie d'accès à l'espace

L'autonomie d'accès à l'espace est un impératif stratégique majeur. L'Europe ne peut se permettre de dépendre d'acteurs extérieurs pour le lancement de ses satellites civils et militaires. Pourtant, les retards technologiques accumulés et la montée en puissance de concurrents plus agiles fragilisent sa position. Les échecs et reports du programme Ariane illustrent ces difficultés. Pendant ce temps, les États-Unis et la Chine avancent à grands pas, réduisant la marge de manœuvre européenne.

Les vulnérabilités se combattent et les souverainetés se bâtissent désormais par des sacrifices douloureux. L'Europe doit consentir à de tels efforts si elle veut préserver son indépendance. Il en va de sa souveraineté dans un monde où l'unilatéralisme et la guerre se réinstallent. Cela implique des choix stratégiques clairs, des investissements conséquents et une volonté politique sans faille. Sans cet engagement, elle resterait tributaire d'acteurs extérieurs, au risque de voir ses intérêts supérieurs compromis.

L'intensification de la compétition spatiale accroît le risque d'une « guerre des étoiles » qui transformerait l'espace en un véritable théâtre de conflits militaires. Le développement rapide d'armes anti-satellites et de technologies de défense expose la sécurité mondiale à de nouvelles menaces, et l'Europe, fortement dépendante des infrastructures spatiales pour la communication, la navigation et la surveillance, se trouve particulièrement vulnérable à des attaques ciblées pouvant paralyser des secteurs stratégiques.

Bien qu'un cadre réglementaire international existe sous l'égide de l'ONU, à travers divers traités et accords visant à préserver l'espace comme domaine pacifique, la militarisation progressive du secteur remet en cause l'efficacité de ces normes, qui sont trop souvent contournées. Cette situation oblige l'Europe à renforcer sa coopération diplomatique et ses capacités de défense pour sauvegarder ses intérêts et maintenir la stabilité dans l'orbite.

Ainsi, comme la plante cherchant constamment le soleil, les grandes puissances se battent pour garantir leur accès à l'espace. Avec le port spatial guyanais, l'UE dispose de sa porte vers les étoiles (A). C'est une infrastructure de pointe qui s'internationalise pour tenter de rester compétitive (B) face aux offres à bas coût des autres ports spatiaux en service ou en cours

de développement à travers le monde. Mais cette internationalisation ne suffira pas à elle seule. Sans innovation rapide et diversification des capacités, Kourou risque de perdre son statut de référence.

A. L'Union et ses portes ultrapériphériques vers les étoiles

1. Une ambition spatiale française pour un destin européen

La France avait implanté son Centre national d'études spatiales (CNES) à Hammaguir en Algérie. Entre 1948 et 1967, les champs de tirs d'Hammaguir et de Colomb-Béchar serviront aux essais, puis au lancement, en 1965 par le lanceur Diamant, du premier satellite de la France : l'Astérix. Tirant les conséquences de l'indépendance de l'Algérie, le CNES s'installe à Kourou où il devient opérationnel dès 1968. À la suite de la création, en 1973 par onze États européens, de l'ESA aux fins de créer le lanceur Ariane, la France contribue au projet spatial européen en mettant à disposition son site de Kourou en Guyane. Le site devient alors le port européen de l'espace en pleine Amazonie.

Ainsi, la base de Kourou est exploitée conjointement par le CNES (FR), Arianespace, l'ESA et Ario (IT). Cet outil, à la pointe de la technologie et de la sécurité, compte parmi les bases de lancement les plus performantes au monde. L'exploitation quadripartite du site emporte des conséquences en matière de coopération et de complémentarité qu'il convient à présent d'aborder.

Le CNES, fondé en 1961 par le Général de Gaulle, a la charge de l'élaboration, du développement et de l'exécution du programme spatial français. À Kourou, il assure la coordination globale de la base, des moyens de suivi du lanceur, de l'accueil des satellites, de la protection des personnes, des biens et de l'environnement¹.

¹ Centre spatial guyanais, Acteurs, [en ligne], 5 mai 2022.

La société française Arianespace est née en 1980. Elle commercialise et exploite des systèmes de lancement spatiaux (Ariane et Vega) développés par ArianeGroup. Cet opérateur de lancement est compétent de la signature des contrats jusqu'à la mise en orbite des satellites.

L'ESA emploie environ 2 200 agents spécialisés. Elle n'est pas une agence de l'UE. C'est une agence spatiale intergouvernementale chargée de la coordination des projets spatiaux portés par 22 États européens. L'ESA assure les opérations de développement d'Ariane, Vega et Soyouz au sein du CSG. L'agence finance et détient l'essentiel des installations de la base.

Le budget de l'ESA était de 6,49 milliards d'euros au titre de l'exercice 2021. Sur la période 2023-2025, le budget de l'agence s'élève à près de 17 milliards d'euros, dont 3,5 milliards pour Berlin, 3,2 milliards pour Paris et 3 milliards pour Rome. 3 M€ d'euros sont fléchés vers l'observation des effets du changement climatique, 3,3 M€ iront au transport dans l'espace, notamment Ariane 6, et 3 M€ sont réservés pour l'exploration de l'espace. Cette hausse de 17 % a pour objectif de diminuer l'écart des moyens avec la Chine et les États-Unis et permettre de financer les différents programmes de l'agence. Mais, les écarts sont encore significatifs. Pour la seule année 2022, le budget de la NASA était de 25,6 M€. Comme pour le budget de la défense, l'UE dépense beaucoup moins que les autres grandes puissances pour l'espace. Il s'agit assurément d'une fragilité à long terme. La préfiguration de la défense du futur intègre une forte dimension spatiale. Le sous-investissement chronique de l'UE dans ce domaine augmente son taux de dépendance technologique. Ces dépendances pourraient diminuer sa capacité d'appréciation des situations et de décision.

Avio, société italienne fondée en 1912, est un leader mondial de la propulsion. Elle œuvre dans les domaines de la conception, la fabrication et l'intégration de systèmes de lancement spatial et de missiles tactiques. À Kourou, Avio est chargée de la coordination des opérations de préparation de Vega et Vega C¹.

Kourou est un concentré de la capacité de coopération des États membres. L'esprit communautaire qui y règne ne masque pas les inquiétudes quant à la compétitivité du site. Les pays émergents rattrapent à grande vitesse leur retard technologique sur l'Occident. Une fois le rattrapage terminé, dans quelques années ou décennies tout au plus, la pérennité du site de

¹ Ibid.

Kourou pourrait être remise en cause, sans investissements nouveaux et massifs pouvant lui garantir une meilleure compétitivité face à la rudesse de la concurrence publique et privée.

2. Les structures opérationnelles déployées pour garantir l'autonomie spatiale de l'UE

De nombreux centres et instituts¹, rattachés à l'ÉSA, parsèment l'Europe pour renforcer et développer l'ambition spatiale européenne. Il en est ainsi de :

1. L'ESTEC (Centre européen de technologie spatiale), basé à Noordwijk (Pays-Bas), qui est chargé de la conception de l'essentiel des véhicules spatiaux de l'ESA et des activités de développement technologique ;
2. L'ESAC (Centre européen de l'astronomie spatiale), basé à Villafranca (Espagne), qui a la charge de la collecte, la distribution et l'archivage des données tirées des missions de l'ÉSA ;
3. L'ESOC (Centre européen d'opérations spatiales), basé à Darmstadt (Allemagne), qui est spécialisé dans les opérations de commande et de contrôle en orbite des satellites ;
4. L'ESRIN (Institut européen de recherches spatiales), situé à Frascati (Italie), chargé de la collecte, la distribution et le stockage des données satellitaires qui fait également office de centre des technologies de l'information de l'ÉSA ;
5. L'ESEC (Centre européen de sécurité et d'éducation spatiale) basé à Redu (Belgique) ;
6. L'EAC (Centre des astronautes européens), basé à Cologne (Allemagne), qui assure la formation des astronautes aux futures missions de l'ESA ;
7. L'ECSAT (Centre européen des applications spatiales et des télécommunications) basé à Harwell (Royaume-Uni).

¹ ESA, L'ESA : faits et chiffres, [en ligne], 2017.

Enfin, l'ESA dispose de bureaux de liaison en Belgique, aux États-Unis et en Russie.

Les stations sol et stations de poursuite contribuent à améliorer l'environnement scientifique et technologique des activités spatiales européennes en facilitant les communications avec les véhicules spatiaux¹ de l'ESA.

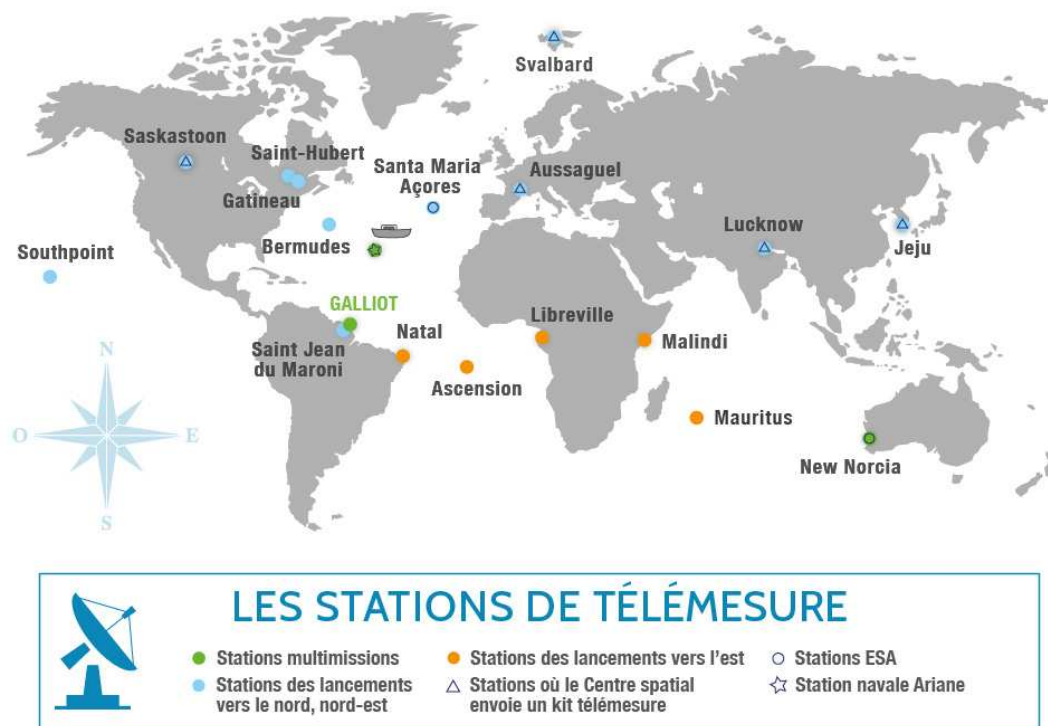
L'Espagne, grâce à son cadre environnemental exceptionnel, accueille un réseau de stations sol et stations de poursuite. Il est ainsi de Cebreros (Avila), station de poursuite pour l'espace lointain, Villafranca del Castillo (Madrid) et Robledo²³ (Madrid), stations de poursuite de satellites (Madrid). Enfin, l'ESA dispose également d'une antenne pour l'espace lointain à New Norcia, au nord de Perth (Australie). L'ensemble de ces stations renforce le travail du Centre européen d'opérations spatiales situé à Darmstadt (Allemagne).

Le maillage mondial de stations de télémessures appartenant au CSG ou travaillant avec le CSG permet de sécuriser les lancements en disposant de données fiabilisées sur la vitesse et la position du lanceur. Le dispositif permet de sécuriser les opérations de lancement du début à la fin et d'intervenir, si nécessaire, en cas d'incident signalé. Ainsi, le CSG s'étend sur l'ensemble du globe et dans l'espace extra-atmosphérique pour mieux accompagner ses clients étrangers et mieux servir l'ambition spatiale européenne.

¹ Mars Express, SMART-1, sondes Rosetta et Venus Express.

² Robledo de Chavela, Madrid, propriété de la NASA/JPL ;

³ Propriété de la NASA/JPL.



Source : ESA, « enjeux internationaux »¹.

Rien qu'en Guyane, trois radars ont pour fonction d'assurer le suivi des lanceurs. Ces installations (radar Bretagne-1 situé sur la montagne des Pères, radar Bretagne-2 au sommet de la colline de Montabo à Cayenne et radar Adour-2² situé à la station météo du CSG), permettent au CSG de disposer d'une sécurité et d'une grande indépendance dans le déroulement des opérations. Le site guyanais révèle alors tout son potentiel pour les projets spatiaux de l'UE. L'ESA a annoncé le lancement d'une opération de rénovation profonde des radars Bretagne-2 et Bretagne-1 en raison de la vieillisse de ces équipements. L'agence européenne prévoit enfin la mise en service, courant 2025, d'un radar dernier cri, baptisé Amazonie 2, qui viendra renforcer les installations existantes. D'autres dispositifs complètent cet ensemble.

Le maintien en condition opérationnelle de l'ensemble des équipements de la base de Kourou est indispensable. La disponibilité du site, de ses services et de leur compétitivité

¹ ESA, Des enjeux internationaux, [en ligne], 20 août 2019.

² Le radar Amazonie 1, plus moderne, situé sur la colline de Pariacabo à Kourou, depuis fin 2021, remplacera progressivement l'Adour-2 (source ESA).

constitue un élément qui est pris en compte par les clients étatiques et surtout privés soucieux de la réactivité du prestataire. La qualité des services de Kourou est indéniable. Cependant, sa compétitivité reste son point faible. Si les acteurs étatiques restent fidèles, pour le moment, les acteurs privés, plus soucieux des coûts du service, font de plus en plus appel à la concurrence.

Quant à Galileo, lancé en 1999, il constitue une avancée technologique majeure pour l'UE. Il s'agit d'un système de positionnement par satellites, concurrent du GPS américain, qui disposera à l'horizon 2024 de 30 satellites. À l'origine, la « *France et l'Allemagne percevaient Galileo comme un instrument [de] l'indépendance de l'Europe par rapport à son allié américain* »¹. Ce système dispose d'un segment spatial composé d'une constellation de satellites, de leurs lancements dédiés ainsi que des stations sols de contrôle des satellites. Dotés initialement d'un modeste budget de 3,3 milliards d'euros, les échecs de lancements (2014) et les nombreux retards ont fait gonfler le budget jusqu'à atteindre 13 milliards d'euros en 2020. Galileo participe au système international Cospas-Sarsat² avec son dispositif de captage des signaux UHF des balises de détresse installées à bord des avions, des navires à la disposition des particuliers. Il permet de relayer les signaux de détresse vers les services d'urgence les plus proches.

Galileo met à contribution de nombreuses RUP ainsi que des PTOM. Elles assurent la surveillance, « *la qualité du signal, les synchronisations d'horloge et le positionnement des satellites Galileo en orbite autour de la Terre* »³. Une station de détection du système Galileo est installée sur l'île portugaise de Santa Maria aux Açores qui dispose déjà d'une station Estrack, de l'Agence spatiale européenne, qui permet de suivre les lancements depuis Kourou. Les Açores accueilleront également une balise nécessaire à l'évaluation du système de recherche et de sauvetage de Galileo. D'autres territoires comme les îles Kerguelen (TAAF), la Guyane, la Nouvelle-Calédonie, La Réunion, Saint-Pierre et Miquelon, Tahiti et Wallis et Futuna accueillent également des stations Galileo, illustrant tout le potentiel de ces territoires

¹ ELISSALDE Bernard (dir.). *Géopolitique de l'Europe*, op. cit., p. 245.

² Le système Cospas-Sarsat détecte et localise uniquement les balises de détresse opérant à 406 MHz. Les signaux à 121.5/243 MHz ne sont plus traités par Cospas-Sarsat depuis le 1er février 2009. Le système Cospas-Sarsat est composé : de balises de détresse à 406 MHz utilisées à bord des navires (EPIRB ou RLS), des aéronefs (ELT), comme balises de localisation personnelle (PLB); de balises d'alerte de sûreté des navires (SASS); de satellites en orbite polaire basse du système LEOSAR et satellites géostationnaires du système GEOSAR; et d'un segment terrestre constitué de stations terriennes de réception (LUT) dénommées LEOLUT pour le système LEOSAR et GEOLUT pour le système GEOSAR, ainsi que des centres de distribution de données appelés Centres de contrôle de mission (MCC). Source : Cospas-Sarsat.

³ ESA, Ouverture d'une nouvelle station Galileo aux Açores, [en ligne], 27 mars 2014.

ultramarins pour la sécurité de l'UE. Leur positionnement géostratégique offre de larges possibilités de déploiement d'instruments utiles à la consolidation de la sécurité européenne. Le statut des RUP ne constitue donc pas un frein à leur pleine participation aux politiques de sécurité de l'UE.

3. À la conquête d'un espace lointain déjà convoité et surveillé

La conquête de l'espace fascine l'humanité depuis des générations. De nombreux films de science-fiction bercent le monde depuis des décennies sur ce sujet. S'il n'y a pas encore de voyage de vaisseaux spatiaux habités partant à la découverte de civilisations extraterrestres, les sondes de nombreuses puissances spatiales explorent déjà ces espaces depuis de nombreuses décennies. L'UE tente de rester dans la course aux côtés des autres puissances engagées dans cette course spatiale.

Pour surveiller l'espace lointain, les États-Unis disposent du *Deep Space Network* (DSN), un réseau de trois stations terriennes de la NASA équipées d'antennes paraboliques. Ce réseau exploite les communications avec les sondes interplanétaires et apporte un appui logistique à un certain nombre de missions en orbite autour de la Terre.

L'*European Space TRACKing* (ESTRACK) est un réseau de stations de contrôle de satellites appartenant à l'ESA. Il est exploité par l'ESOC¹. Il permet d'assurer le suivi de missions autour de la terre, du soleil, entre la terre et le soleil ou plus largement dans notre système solaire. En tant que de besoin, l'ESA utilise d'autres stations de contrôle privées pour compléter son dispositif.

Quant à la Chine, elle a également créé un réseau de communication avec l'espace lointain. Ce dispositif a pour ambition de couvrir le système solaire. Il dispose de deux antennes en Chine, au sommet du mont Phoenix près de Kunming dans le Yunnan et une autre près de Pékin. Une troisième antenne a été installée dans la province de Neuquen en Patagonie (Argentine). Toutefois, la Chine utilise parfois le réseau ESTRACK de l'ESA pour ses missions lunaires dans le cadre d'un accord avec l'agence européenne. Cet accord souligne l'avance

¹ Centre européen des opérations spatiales.

technologique relative de l'UE dans ce domaine. Cependant, les développements technologiques rapides de la Chine pourraient l'amener à se passer prochainement de ce partenariat ou même à faire de la Chine le futur prestataire de service de l'UE, dans les paramètres financiers actuels.

Quant à la Fédération de Russie, elle dispose aussi d'un *Centre oriental pour les communications dans l'espace lointain* (en russe : БИДКК). Il s'agit d'un réseau d'antennes paraboliques adossé à des moyens de communication permettant d'assurer le suivi des missions spatiales dans le système solaire ou en orbite terrestre haute.

S'agissant de l'Inde, le pays dispose de l'*Indian Deep Space network* (IDSN¹). Ce réseau, comprenant plusieurs grandes antennes exploitées par l'organisation indienne de recherche spatiale (ISRO), constitue un appui indispensable aux missions interplanétaires indiennes. Le pays avance à grands pas dans la course aux étoiles. La compétitivité de son économie lui offre des moyens de plus en plus conséquents pour concrétiser ses ambitions. La nation indienne est résolue à devenir une puissance spatiale dans les prochaines années. L'Inde fait partie des pays qui pourront concurrencer Kourou dans les prochaines années.

Les pays émergents sont déterminés à peser sur le marché des technologies qui pourront assurer la sécurité et la défense d'un futur proche. Les BRICS, qui ont l'avantage d'avoir des économies en plein développement et une démographie dynamique, seront des partenaires incontournables sur ce marché en pleine croissance. Leurs services pourraient être plus compétitifs que ceux de leurs concurrents américains, même si les États-Unis continuent à subventionner leurs entreprises du secteur. Les difficultés budgétaires des États membres de l'UE pourraient les placer dans une position de dépendance chronique vis-à-vis des BRICS et des États-Unis. La modestie des efforts budgétaires engagés par les États membres ne semble pas, pour le moment, dévier la trajectoire de leur future dépendance commune aux technologies étrangères.

¹ Réseau situé à Byalalu, à environ 40 kilomètres de Bangalore, en Inde, a été inauguré le 17 octobre 2008.

B. Une infrastructure de pointe qui s'internationalise pour tenter de rester compétitive

En réalité, la base de lancement de Kourou dispose de trois différents pas de tir. Le programme Ariane dédié aux charges lourdes dispose de ses propres installations. Ensuite, les fusées Vega consacrées aux petits porteurs ont également leurs installations spécifiques. Enfin, le lanceur russe Soyouz dispose de son propre pas de tir (l'Ensemble de lancement Soyouz, ELS) depuis 2011. L'installation de Soyouz à Kourou fait du port spatial européen la seule base mondiale à accueillir les lanceurs d'une puissance étrangère. Toutefois, le conflit ukrainien a entraîné la suspension de ce programme. La fin du conflit pourrait permettre la remise en service de Soyouz, par la force des choses, étant donné la rupture capacitaire de l'UE depuis le dernier lancement de Vega fin 2023.

L'aventure Soyouz à Kourou ouvre la voie à d'autres coopérations entre l'ESA et d'autres agences spatiales internationales. Cette voie pourrait être privilégiée pour assurer le développement, la pérennité, voir la survie de la base européenne face à la concurrence accrue et aux nombreux retards de développement des futurs lanceurs Ariane et Vega.

La base de Kourou est reconnue internationalement pour ses capacités et ses qualités technologiques. C'est ainsi que de nombreuses nations choisissent chaque année le port spatial européen pour procéder au lancement de leurs satellites militaires ou civils. La base accueille régulièrement des Américains, des Japonais, des Brésiliens, des Indiens et de nombreuses autres nationalités qui savent compter sur des services de grande qualité.

Kourou est le cœur battant des ambitions spatiales françaises et européennes. Sa sécurité fait l'objet de mesures de protection particulièrement drastiques. La nature de l'installation ainsi que ses équipements peuvent faire l'objet de malveillance compte tenu du niveau de la menace terroriste qui pèse sur l'UE. C'est la raison pour laquelle la sécurité est au cœur de l'exploitation de la base. La France y déploie les Forces armées de Guyane qui sont chargées de sécuriser le site en permanence. Un dispositif particulier est mis en place avant et pendant chaque lancement pour renforcer la sécurité.

Les Forces françaises sont chargées de veiller au transport des éléments Ariane, Vega et Soyouz arrivant par le port de Pariacabo ainsi que les satellites arrivant par le fret aérien à l'aéroport Félix Éboué de Matoury. En outre, la protection des réseaux et des moyens critiques fait l'objet d'un cryptage avancé visant à protéger les communications, notamment avec les lanceurs au cours des opérations. Enfin, un service de déminage et un service des vulnérabilités assurent des missions spécifiques participant au renforcement de la sécurité du site.

Chaque lancement fait l'objet d'une procédure stricte de sécurité. Avant chaque lancement, la base procède à l'analyse précise du lanceur concerné, calcule son vol, procède au déploiement des forces de sécurité et installe une cellule spécifique de sécurité. Pendant la procédure de lancement, une procédure de surveillance renforcée est mise en place pour suivre en temps réel la fusée. Cette précaution permet d'enclencher la procédure de destruction de la fusée en cas de problème grave.

L'UE est sur un chemin de crête. Les finances de ses États membres ne semblent pas connaître une embellie particulière depuis de nombreuses années. Les perspectives budgétaires n'annoncent pas non plus de croissance significative dans les prochaines années. Cette situation financière dégradée ne pouvait pas tomber plus mal. Par ailleurs, les déboires technologiques de ces futurs lanceurs Ariane et Vega jettent un doute sérieux sur sa capacité à rester compétitive dans la course spatiale. L'absence de volonté politique forte en matière d'autonomie stratégique prive les Européens de la volonté de dépassement qui anime les BRICS et les États-Unis. L'UE appartient à tous ses États membres et n'appartient à aucun d'eux en particulier. C'est sa plus grande faiblesse dans la bataille du leadership mondial.

Section 2. Les RUP au service des ambitions spatiales européennes

Les RUP représentent un levier stratégique pour l'autonomie spatiale européenne. Des sites d'exception, tels que le Centre Spatial Guyanais, les observatoires des îles Canaries ou encore le futur port spatial des Açores, offrent des infrastructures uniques pour l'assemblage et le lancement de technologies spatiales, éléments essentiels dans un contexte international marqué par une agressivité croissante dans les relations géopolitiques.

Les synergies entre acteurs publics et privés dans ces territoires permettent de mutualiser des compétences pointues et d'accélérer l'innovation. Toutefois, la pression sur l'Europe est colossale face à des défis technologiques et politiques toujours plus complexes, alors que ni le temps ni les moyens disponibles ne semblent suffisants pour contrer une concurrence mondiale toujours plus implacable et des pratiques commerciales toujours plus agressives.

En jouant sur son avenir, sa crédibilité et sa place dans les grands équilibres mondiaux, l'Europe risque d'être surpassée par les BRICS si elle n'investit pas massivement dans ses infrastructures spatiales. Le niveau exceptionnel de mobilisation des RUP s'exprime dans la construction d'une souveraineté spatiale robuste, indispensable pour résister aux tensions internationales. Avec leurs infrastructures de pointe, les RUP servent efficacement les ambitions spatiales européennes.

Cependant, l'UE est sommée d'investir, dans ces infrastructures, pour faire face à une concurrence internationale de plus en plus agressive (A) et rattraper ses nombreux retards de développement technologique pour préserver sa souveraineté en matière d'accès à l'espace (B).

A. Investir pour faire face à une concurrence internationale de plus en plus agressive

1. L'opportunité offerte par la prochaine arrivée d'Ariane 6 et de Vega-C

Face aux développements fulgurants des programmes spatiaux russes, chinois et indiens et compte tenu des offres à bas coûts découlant desdits programmes, la réussite du programme européen relève de la souveraineté européenne en matière d'accès à l'espace.

Les programmes Ariane 6 et Vega-C font l'objet d'une attention toute particulière à l'échelle internationale. Leurs réussites sont l'assurance-vie de la souveraineté spatiale européenne en cette période d'incertitudes. Leur arrivée à Kourou doit permettre de relancer l'offre européenne sur le marché, de réorganiser en profondeur la base de lancement et restaurer les capacités européennes d'accès à l'espace.

Avec la fin de l'exploitation d'Ariane 5, en juin 2023, un vaste plan social a été acté entre la direction du CNES et les organisations syndicales du CSG en vue de la « *suppression de 190 postes* »¹. C'est la première fois qu'un lanceur en fin de vie n'a pas de successeur opérationnel. Cette rupture capacitaire place l'UE dans une situation de grande vulnérabilité. Si les salariés du CSG sont inquiets, la panique gagne aussi les partenaires institutionnels et privés du port spatial. En parallèle, une profonde rénovation des installations est engagée. Elle a pour but de construire un nouveau centre d'opérations qui permettra d'effectuer une surveillance centralisée des opérations et d'automatiser certaines activités grâce à l'intelligence artificielle.

Le fret spatial est devenu un élément de diversification des services de l'agence spatiale européenne depuis 2008 avec le lancement du « *Jules Verne* ». Il s'agit d'un véhicule de transfert automatique (ATV) produit par l'ESA pour assurer le ravitaillement de l'ISS. Il permet également de procéder au rehaussement orbital de ladite station. Le véhicule peut transporter

¹ ALLIMANT Romain, Kourou : vers la suppression de 190 emplois au CSG, France-Guyane, 13 juin 2023.

divers produits nécessaires au bon fonctionnement de la station (matériels, ergol, eau, oxygène, etc.). C'est une Ariane-5 ES qui a assuré le lancement de ce véhicule cargo de près de 20 tonnes.

Il s'agit d'une véritable prouesse technologique qui a fait date compte tenu de son poids, de sa complexité technologique et des nombreuses fonctions du véhicule (plate-forme autonome, module de station spatiale, véhicule spatial pilotable). L'ESA a d'ores et déjà procédé à la commande de plusieurs autres de ces véhicules pour anticiper les besoins futurs de l'ISS et des autres stations spatiales en cours de conception (Inde) ou de construction (Chine). L'UE n'a aucun projet de construction de station spatiale connu. Cette lacune de son programme spatial est une vulnérabilité majeure dans son architecture de sécurité et de défense. C'est aussi et surtout le signe de ses dépendances technologiques futures.

L'Agence spatiale européenne n'a pas le monopole sur les vaisseaux cargo. La Russie dispose du *Progress*. Le Japon a aussi développé son véhicule de transfert H-II (HTV). Ces produits et services prennent le relai comme pour donner suite à la fin de vie de la navette spatiale américaine intervenue en 2010. Ainsi, cet investissement technologique permet à l'UE de garder une certaine place dans le développement des technologies spatiales. Cependant, d'autres retards de développement s'accumulent sur d'autres produits et services. L'impact sur les industries de défense et sur les armées est significatif.

« Les entreprises ont désormais la main face aux institutions et assurent le risque industriel : Airbus Group et Safran maîtrisent l'ensemble de la chaîne, de la conception et de la fabrication des lanceurs jusqu'à la mise en ordre des satellites. L'ESA et le CNES (Centre national d'études spatial) restent responsables de la maîtrise d'ouvrage du projet. Arianespace, après une enquête approfondie de la Commission, est devenue, depuis l'été 2016, une filiale de la coentreprise ASL (Airbus Safran Launchers, 4 milliards d'euros de budget) ».

Les États ont assurément perdu le monopole des lanceurs de satellites, notamment en raison de leurs difficultés budgétaires. C'est une rupture majeure dans le domaine spatial. S'il s'agit d'une nouveauté pour l'UE, les entreprises américaines investissent massivement depuis des décennies dans les technologies spatiales avec les encouragements des autorités américaines, notamment la NASA.

En 2010, seuls quelques 514 astronautes avaient eu le privilège d'effectuer des vols spatiaux habités. À cette époque, l'Agence spatiale fédérale russe était la seule agence d'État à avoir autorisé des vols pouvant être qualifiés de « *touristiques* ». Aujourd'hui, le phénomène se démocratise grâce aux entreprises privées. Ce sujet est évoqué à dessein étant entendu que plusieurs de ces entreprises envisagent de créer leurs propres stations spatiales au moment où la fin de vie de l'ISS est annoncée pour 2030. Pour le moment, aucune alternative publique n'est prévue aux États-Unis. L'UE devra se rabattre sur des services de prestataires privés américains ou faire appel aux technologies chinoises ou indiennes qui devraient être opérationnelles à cette période.

En outre, face à la militarisation progressive de l'espace, il ne peut être exclu que les États puissent réquisitionner, à des fins militaires, les véhicules spatiaux ainsi que les stations spatiales en cours de développement par les acteurs privés. La place des entreprises européennes dans ce domaine est encore fragile. Les entreprises américaines sont en tête de peloton et les BRICS perfectionnent leurs technologies. Ce scénario ressemble étrangement au virage raté de l'Internet par les Européens. Ce raté technologique a entraîné une vulnérabilité et une grande dépendance de l'UE vis-à-vis des GAFA, notamment en matière de sécurité des données. Les projets de constellation de satellites¹, les plus aboutis, destinés à offrir prochainement un Internet « *worldwide* » ultra rapide, avec des minisatellites couvrant l'ensemble de la planète, sont encore majoritairement américains. L'UE est encore largement distancée dans cette course technologique.

2. Des projets concurrents et plus compétitifs bientôt sur le marché

a. Space X d'Elon Musk bouscule l'offre des vols habités

L'entreprise américaine SpaceX est fondée en 2002 par Elon MUSK. Elle est spécialisée dans l'astronautique et les vols spatiaux habités. Elle développe des fusées réutilisables qui révolutionnent le marché du transport spatial. L'Europe est en retard de trois à cinq ans sur ce

¹ SpaceX, OneWeb, Astrocast, Sky and Space, Kepler, Kineis, Eutelsat, Sigfox, Tyvak International, LeoSat, Iridium, Sky Perfect JSat, Hispasat (Source: Les Échos, 2018).

marché. SpaceX envisage d'explorer la Lune et la planète Mars. L'entreprise développe également un programme dénommé *Starlink*, doté de 30 000 satellites de télécommunications, visant à permettre l'accès Internet à très haut débit par satellites sur l'ensemble de la Terre.

L'examen des réalisations de l'entreprise démontre que celle-ci est un prestataire de la NASA en matière de fret vers l'ISS. Au grand dam de Blue Origin de Jeff BEZOS, SpaceX est également attributaire, depuis 2021, d'un autre contrat de la NASA consistant à développer un véhicule spatial qui permettra l'alunissage des prochaines missions américaines. Cette interaction prouve la grande vivacité des technologies spatiales américaines et annonce une offre de service compétitive pouvant être rapidement déployée sur le marché.

b. Richard Branson avec Virgin Galactic révolutionne l'industrie spatiale commerciale

L'entreprise Virgin Galactic de Sir Richard BRANSON, créée en 2004, ambitionne d'emmener « *de plus en plus de passagers dans l'espace* » grâce à ses vols touristiques suborbitaux adossés à des recherches spatiales ambitieuses. La liste d'attente de la compagnie dépasse déjà les 600 réservations pour des billets de plus de 200 000 euros. Avant la commercialisation des billets, plusieurs vols tests devront boucler la fiabilisation et l'homologation de l'aéronef en développement depuis plus de 16 ans. *SpaceshipTwo Unity* et *VSS Imagine* comptent parmi les aéronefs les plus aboutis de la flotte Virgin Galactic.

c. Jeff Bezos avec Blue Origin entre vols suborbitaux et station spatiale

Blue Origin créée en 2000, par le milliardaire Jeff BEZOS, fondateur et principal actionnaire d'Amazon, ambitionne de développer de nouvelles technologies permettant de démocratiser l'accès à l'espace.

Son programme *New Shepard* est l'un des programmes spatiaux privés les plus aboutis du moment avec 31 touristes déjà partis et revenus de l'espace. Comme pour les autres

compagnies, le prix du billet tourne aux alentours de 200 000 dollars. Cependant, à la suite du crash au décollage, le 12 septembre 2022, de sa fusée, au départ du Texas, le programme spatial de la compagnie a été suspendu. Fort heureusement, le vol était inhabité. Il devait fournir des données pour différents projets, dont certains financés par la NASA.

Ce crash ne semble pas freiner les ambitions de la compagnie privée qui travaille déjà sur deux autres projets majeurs : la construction d'une nouvelle fusée baptisée *New Glenn* capable de se maintenir en orbite autour de la terre ainsi qu'une station spatiale en orbite terrestre basse dénommée *Orbital Reef*. Cette station privée aurait à peu près les mêmes dimensions que l'actuelle ISS avec une capacité d'accueil de 10 passagers. Ce projet en développement est autorisé par la NASA. L'implication de cette dernière dans un tel projet semble augurer des coopérations étroites entre Blue Origin et le Gouvernement américain qui se prépare certainement à l'après-ISS en 2030. En l'absence de projet européen, l'UE devra certainement composer avec cette technologie privée américaine ou se tourner vers les Chinois après l'ISS.

d. *D'autres entreprises privées envisagent de créer leurs propres stations spatiales*

Le marché de l'industrie du tourisme spatial compte de plus en plus de compétiteurs proposant soit des vols orbitaux soit des vols suborbitaux plus courts (15 à 20 mn environ). Les projets sont plus ou moins aboutis. On peut citer en premier lieu *Bigelow Aerospace* qui est une entreprise américaine, fondée en 1999 par Robert BIGELOW. Son but est de créer une station spatiale à partir de modules gonflables pour accueillir des touristes dans l'espace. Vient ensuite *Axiom Space*, fondée en 2016 par Michael SUFFREDINI, un ancien de la NASA, et le Dr Kam GAFFARIAN. L'entreprise américaine envisage de proposer des séjours à bord des stations spatiales existantes. Son objectif *in fine* est de construire sa propre station spatiale. Un autre projet porté par l'entreprise *Space Adventures*, créée en 1998 par Peter DIAMANDIS et Éric C. ANDERSON, ambitionne plus modestement de commercialiser des séjours à bord des stations spatiales existantes.

Enfin, l'entreprise américaine *Space Perspective* fondée en 2020 par Jane POYNTER et Taber MACCALLUM, anciens collaborateurs de *World View Enterprises*, une société de transport de matériel dans l'espace, prévoit des vols depuis le Kennedy Space Center en Floride

pour des vols stratosphériques en ballon à bord d'une capsule dénommée *MS Voyager*. *Space Perspective* exploitera en 2024 des « *spatioports* » qui ont la capacité de lancer les *MS Voyager* depuis des sites marins à travers le monde entier. Les billets devraient coûter environ 125 000 \$.

Toutes ces entreprises sont américaines. D'autres projets pourraient être en cours de développement. L'Europe (ESA) a choisi de ne pas investir dans la technologie des vols spatiaux habités. Elle accuse aujourd'hui un retard critique qu'il sera difficile de combler après la commercialisation des premiers vols orbitaux et suborbitaux. Les États-Unis et les BRICS pourraient aisément développer les applications militaires de ces projets. Sachant que les armées européennes sont en rupture capacitaire sur certains appareils de l'armée de l'air, ces technologies suborbitales pourraient creuser encore plus le déséquilibre capacitaire entre l'UE, les États-Unis et les BRICS. L'implication de la NASA dans ces projets n'est pas anodine. Les applications militaires de ces technologies ne sauraient être écartées.

B. Rattraper les retards de développement pour préserver la souveraineté européenne en matière d'accès à l'espace

1. Les déboires s'accumulent sur le front spatial européen

Face au développement accéléré des programmes concurrents, publics et privés, à bas coûts, l'Europe spatiale accumule camouflet sur camouflet. Après la suspension de l'exploitation de Soyouz à Kourou, l'arrêt du lanceur Ariane 5, les énormes retards accumulés dans le développement du lanceur Ariane 6 et l'échec du lancement de Vega-C, l'UE se retrouve coupée de l'espace, vulnérable et affaiblie alors que le sol européen est à nouveau frappé par la guerre. En outre, contrairement à la fusée SpaceX, ni Ariane, ni Vega-C ne sont réutilisables dans leurs premières phases d'exploitation. Ces produits seront plus chers sur le marché que SpaceX.

L'ensemble de ces difficultés techniques porte un coup dur à la souveraineté de l'UE en matière d'accès à l'espace. L'échec d'un lancement emporte toujours des conséquences

désastreuses sur la confiance que les clients peuvent accorder aux produits. L'échec de Vega-C impacte l'image d'Ariane 6 en ce sens que les deux lanceurs partagent plusieurs composants à tel point que Vega-C est surnommée « *la petite sœur de la future Ariane 6* ». Plusieurs mois seront nécessaires avant qu'un nouveau lancement ne puisse être tenté pour restaurer une confiance durement entamée. Le C de Vega-C signifie « *consolidation* ». Toutefois, si rebâtir la confiance n'est pas chose aisée, rien ne semble impossible dans le domaine spatial.

Les incertitudes montent quant à l'attitude à adopter par les Européens après la mise hors service de l'ISS en 2030. Entre une coexistence pacifique avec les BRICS et une coopération avec les acteurs privés américains, l'UE devra faire des choix politiques, diplomatiques et économiques très difficiles. Ces incertitudes mettent en évidence les fragilités du modèle spatial européen qui continue d'exister dans l'ombre des États-Unis, faute de volonté politique.

Cette perspective ravive le mauvais souvenir de l'abandon, par le Conseil européen des ministres de l'espace de novembre 1992 à Grenade, de la navette Hermès et du système européen intégré, le *Man Tended Free Flyer* (MTFF), qui pouvait s'arrimer aux stations spatiales Freedom (futur ISS) ou Mir (soviétique) et ouvrir la voie à la création d'une station spatiale européenne. Cette ambition européenne, qui était née en 1973, a été stoppée net dès l'instant où le Président Ronald Reagan proposa aux Européens de préférer le projet de station spatiale de la NASA, le Freedom. L'Histoire devrait se répéter à l'horizon 2030, mais avec des stations spatiales américaines privées. L'Histoire semble se refermer à nouveau sur l'UE.

2. De lourdes répercussions sur l'industrie spatiale de défense

Vega-C est une conception sous maîtrise d'œuvre italienne. L'entreprise Avio est un leader dans son domaine. L'objectif qui est assigné à ce projet est de permettre le lancement plus rapide et à moindre coût de petits satellites pour faire face à la concurrence mondiale qui tire les prix vers le bas. L'échec du lancement de Vega-C envoie un signal négatif sur la supériorité technologique occidentale dans la course spatiale et redore, *a contrario*, l'image des pays émergents qui ont le vent en poupe.

L'échec du lancement signe une perte financière sèche et entraîne des retards importants pour l'entreprise Airbus Defence & Space qui a perdu en même temps, avec le crash, deux satellites d'observation qui devaient compléter et affiner son dispositif « *Pléiade Néo* » composé aujourd'hui de deux satellites d'observation de la terre permettant d'obtenir une résolution de 30 centimètres.

Les pertes consécutives aux déboires du programme spatial européen sont autant commerciales que militaires. Si l'industrie va en souffrir, les armées vont en pâtir davantage. Les clients de *Pléiade Néo* sont aussi militaires. À l'heure où la guerre s'installe en Europe, la nouvelle tombe mal. Les armées, notamment françaises, sont dépendantes de la grande précision de l'imagerie de *Pléiade Néo* pour surveiller les théâtres d'opérations à travers le monde. Les conséquences sur l'acquisition d'imageries en Ukraine sont considérables.

En outre, l'Armée française est toujours en attente du lancement de son satellite d'observation, le « *CSO-3* », toujours cloué au sol en raison de l'indisponibilité des lanceurs Soyouz (suspendu pour cause de guerre en Ukraine) et Ariane 6. Ce satellite de renseignement militaire, capable de produire des images d'une orbite située à 800 km, entrant dans le cadre du programme IRIS, a vocation à remplacer la Composante spatiale optique (CSO) et être « *les yeux et les oreilles de l'armée française* ».

Annoncés fin 2018 au salon aéronautique du Bourget par Florence Parly, alors ministre des Armées, les programmes Iris (qui doivent remplacer CSO) et Céleste (qui doit succéder à Cérès) ont pour mission de « *renouveler, améliorer et renforcer les capacités de renseignement* » de l'Armée française. La mise en service des satellites de ces programmes doit contribuer au renforcement de « *l'autonomie d'appréciation, de décision et d'action* » de la France, et plus largement de l'UE.

Le programme Céleste est déterminant en ce sens qu'il a vocation, dès 2030, à remplacer le programme Cérès avec pour mission de « *renforcer les capacités de renseignements d'origine électromagnétique* » en permettant un meilleur captage des signaux humains, numériques et mécaniques à travers le globe.

Les solutions de lancement disponibles sont indiennes, russes ou américaines. Une contractualisation dans ce sens porterait un coup dur à l'industrie européenne et un signal

négatif en matière de souveraineté spatiale. Tout porte à croire que la solution de la patience sera privilégiée dans ce domaine militaire stratégique particulièrement contraint. Les coûts du retard seront considérables, mais pas insoutenables. Les lanceurs européens tirent essentiellement leurs revenus « *de clients institutionnels européens, contraints et peu nombreux* »¹. Cela pose un réel problème de compétitivité et de pérennité des modèles Ariane et Vega qui restent non réutilisables et toujours plus chers que les autres lanceurs du marché. C'est pour toutes ces raisons que l'après-ISS, sans solution publique européenne ou américaine, pose des questions de sécurité et d'autonomie pour l'UE.

Il convient à présent d'examiner la nécessité pour l'UE de procéder au renforcement de sa défense spatiale à l'heure de la militarisation progressive de l'espace.

¹ BRISSON, Pierre, Un budget de l'Agence spatiale européenne peu convaincant, [en ligne], Contrepoints, 7 décembre 2022.

Chapitre IV – Renforcer la défense spatiale européenne à l’heure de l’arsenalisation de l’espace



« Savoir pour prévoir, afin de pouvoir ».

Auguste Comte

L’espace devient le nouveau champ de bataille des nations. Les grandes puissances se dotent d’armées spatiales et multiplient les investissements pour s’armer dans ce domaine stratégique. La militarisation de l’espace est une réalité incontournable qui intensifie les rapports de force entre États. À mesure que les tensions montent, la fiction rattrape la réalité à la vitesse de la lumière. Les guerres de l’espace, longtemps reléguées aux récits de science-fiction, se dessinent désormais chaque jour avec la montée des tensions, la création de nouvelles technologies et armes, ainsi que des accommodements croissants avec le cadre onusien régissant l’espace.

Face à cette arsenalisation, renforcer la défense spatiale européenne devient impératif. L’Union doit développer des capacités de détection, de protection et de neutralisation pour préserver ses infrastructures critiques. La consolidation d’une stratégie commune est essentielle pour limiter les conséquences des conflits en gestation et garantir la souveraineté européenne dans un environnement spatial de plus en plus militarisé.

La sécurité de l’UE est en jeu. Sans accès autonome à l’espace, elle reste vulnérable. Ses capacités de surveillance et de communication doivent être renforcées. L’Union ne peut ignorer ces défis majeurs pour sa sécurité. Mais elle fait déjà face à de lourdes batailles sur Terre. La guerre en Europe, les crises hybrides et les menaces multiples mobilisent des moyens conséquents. Or, en période de disette budgétaire, chaque choix pèse lourd.

Les RUP jouent un rôle déterminant sur les questions spatiales. Leur position géostratégique est un atout majeur pour l’Union. Elles offrent des moyens prépositionnés précieux. Leur contribution est souvent méconnue, mais indispensable. Elles renforcent la défense européenne et participent aux efforts de souveraineté spatiale.

La politique de la force risque d'imposer des rapports défavorables à l'Union. Si elle ne se mobilise pas, elle perdra en influence. L'équilibre des pouvoirs se déplace. La menace pèse donc sur l'avenir de l'Union. Renforcer la défense spatiale est urgent. En plus des efforts militaires sur Terre, l'Europe doit s'imposer dans l'espace. Cela exige des moyens conséquents. La bataille spatiale est un enjeu stratégique, technologique et sécuritaire. L'Union doit investir massivement dans ce domaine.

Ainsi, l'arsenalisation de l'espace pousse les grandes puissances à créer de véritables armées de l'espace. Cette tendance confirme la probabilité de tensions à venir entre grandes puissances. Au sein de l'UE, les perspectives de création d'une force spatiale européenne sont encore incertaines (Section 1). Pourtant, eu égard à l'intensité de la menace, l'UE devrait se prémunir activement d'un futur spatial potentiellement belliqueux (Section 2).

Section 1. Les perspectives incertaines de création d'une space force européenne

Les ambitions spatiales de l'Union européenne se heurtent à de nombreuses incertitudes lorsqu'il s'agit de créer une force spatiale autonome. Les divergences entre les États membres compliquent la mise en place d'une véritable armée de l'espace européenne. Chaque pays privilégie souvent ses propres intérêts, créant ainsi un manque de cohésion stratégique et une faiblesse collective face à des menaces croissantes. L'absence de décisions concrètes sur le développement d'une telle force pourrait entraîner des failles dans la défense spatiale européenne.

Le manque d'investissements communs et l'absence d'une vision unifiée laissent l'UE vulnérable face à l'arsenalisation croissante de l'espace. Les armées de l'espace ne sont pas une commodité ni un effet de mode, mais une impérieuse nécessité pour toutes les grandes puissances qui ambitionnent de peser dans les futurs équilibres du monde. En l'absence d'une véritable force de défense spatiale européenne, les États membres risquent de se retrouver dans une situation de dépendance accrue vis-à-vis du parapluie américain, exposant l'Europe à un affaiblissement stratégique à long terme.

L'Union européenne doit impérativement sortir de sa naïveté et de sa dépendance excessive vis-à-vis de l'OTAN. En se convainquant qu'elle n'était pas capable de se défendre, elle a fini par l'accepter, désarmant progressivement et se livrant corps et âme aux États-Unis. Aujourd'hui, les Américains exigent que l'Europe prenne en main sa propre défense. À défaut d'une autonomie stratégique totale, au sens d'une armée européenne, l'Europe doit néanmoins augmenter de façon significative ses budgets de défense. L'UE a su faire des sacrifices au lendemain des grandes guerres, et elle peut tout aussi bien en faire en temps de paix pour préparer les futures guerres, qu'elle ne saurait feindre d'ignorer.

Alors que les grandes puissances créent leurs armées de l'espace (A), les perspectives de création d'une space force européenne demeurent très incertaines. Pourtant, l'UE est attendue sur ce nouveau terrain déjà miné (B) par des ambitions nationales exacerbées par la recomposition des équilibres mondiaux. Le risque sécuritaire est majeur : sans une initiative commune, l'Europe pourrait se retrouver dépassée, exposée à des ruptures capacitaires futures,

avec des lacunes stratégiques qui compromettraient sa souveraineté dans un espace de plus en plus militarisé.

A. Les grandes puissances créent leurs armées de l'espace

C'est le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes¹ qui a marqué le début du développement du droit spatial. Cette base juridique a également permis le développement et le renforcement du droit à travers des déclarations établissant de nouveaux principes, de nouveaux accords et de nouveaux traités multilatéraux.

L'art. II du Traité de 1967 dispose : « *L'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen* ». L'Art. IV du même traité dispose : « *Les États parties au Traité s'engagent à ne mettre sur orbite autour de la Terre aucun objet porteur d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive, à ne pas installer de telles armes sur des corps célestes et à ne pas placer de telles armes, de toute autre manière, dans l'espace extra-atmosphérique. Tous les États parties au Traité utiliseront la Lune et les autres corps célestes exclusivement à des fins pacifiques. Sont interdits sur les corps célestes l'aménagement de bases et installations militaires et de fortifications, les essais d'armes de tous types et l'exécution de manœuvres militaires* ».

Malgré le principe de non-militarisation de l'espace établi par le droit international, les grandes puissances organisent leurs armées de l'espace, convaincues que les victoires militaires de demain se gagneront aussi dans l'espace.

¹ Annexe de la résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale – adopté le 19 décembre 1966, entré en vigueur le 10 octobre 1967.

1. L'US Space Force ou les Gardiens de la galaxie

S'agissant des États-Unis, Donald Trump a créé officiellement l'*US Space Force* (la Force américaine de l'espace ou l'armée américaine de l'espace) le 20 décembre 2019, faisant suite à sa Directive de politique spatiale de février 2019. Il s'agit d'une nouvelle branche de l'Armée américaine. En décembre 2020, le vice-président Mike Pence a déclaré que les membres de cette armée s'appelleraient « *The Guardians* » (Les Gardiens). Les rapprochements avec le film de science-fiction « *Les Gardiens de la galaxie* » diffusé en 2014 a vite été effectué sur les réseaux sociaux comme ayant préparé les esprits à l'officialisation de l'*US Space force*. Cette création a entraîné la réactivation de l'*US Space Command* dissoute en 2002 avec pour objectif de développer la doctrine spatiale ainsi que les techniques d'intervention de cette sixième branche de l'Armée américaine.

Cette nouvelle force est placée sous la tutelle du secrétaire à l'Air Force. Toutefois, compte tenu des ambitions américaines et des incertitudes planant sur l'avenir de cette force, il n'est pas exclu qu'une émancipation puisse intervenir dans les prochaines années ou que la force soit fondue au sein de l'Air force en fonction des enjeux.

Dans un accord intervenu en septembre 2020, la NASA et l'*US Space Force* se sont engagés dans une collaboration élargie dans plusieurs domaines, notamment sur les questions suivantes : « *Technologies de surveillance et de suivi de l'espace lointain ; Capacités et pratiques permettant des opérations sûres telles que les communications ; la navigation ; l'entretien, l'assemblage et la fabrication de structures spatiales ; opérations de recherche, de sauvetage et de récupération pour les vols spatiaux habités ; Approvisionnement et soutien logistiques spatiaux ; Partages de trajet et charges utiles hébergées vers et au-delà de l'orbite terrestre ; Établissement de normes et de meilleures pratiques pour opérer en toute sécurité dans l'espace, le partage de la connaissance de la situation spatiale ; les réseaux interopérables de communication d'engins spatiaux pour l'orbite terrestre et au-delà* »¹.

¹ Protocole d'accord entre l'administration nationale de l'aéronautique et de l'espace et la force spatiale des États-Unis (2020).

Si toutes les missions de cette Space force ne sont pas connues du public, il est à présent certain qu'il s'agit d'une nouvelle branche de l'armée américaine. Or, les États-Unis, comme les autres signataires du Traité de 1967, s'étaient engagés à ne pas militariser l'espace. La *space force* américaine inaugure une ère de belligérance spatiale pour laquelle l'UE n'est pas préparée, faute d'anticipation et de volonté politique.

2. La Russie dotée de forces aérospatiales et d'une volonté de modernisation de son industrie spatiale

Les forces spatiales russes se structurent depuis 2001. En novembre 2001, la fédération a choisi de les transformer en forces de défense aérospatiales. Depuis 2015, elles sont érigées en forces aérospatiales. Le souci de maîtriser l'espace, comme aux États-Unis, est ici prégnant. Les Russes sont les premiers à avoir déployé, dès 1992, une force spatiale indépendante des autres branches de l'armée.

Ainsi, la Fédération de Russie gagne du terrain et des capacités offensives dans l'espace. Ainsi, le 15 novembre 2021, elle a opéré la destruction d'un satellite soviétique d'écoute électronique (le Cosmos-1408) en orbite, depuis près de quarante ans, par un tir de missile (de type DA-ASAT – *Direct Ascent Anti-SATellite*). Si l'attaque ne visait aucun intérêt de l'OTAN, elle démontre la détermination des Russes à assurer leur défense spatiale. Les autres puissances mondiales ont condamné quasi unanimement cette démonstration de force et pointé les menaces pour leur propre sécurité. Les forces aérospatiales russes disposent d'un centre de reconnaissance spatial (GtsRKO) chargé de la coordination du réseau de surveillance spatial russe (SKPP).

Le pays n'utilise ni le réseau GPS des États-Unis ni le Galileo européen. Il a développé son propre système dénommé « *Glonass* » doté de 24 satellites. En outre, le dispositif satellitaire russe offre à présent de très nombreuses possibilités en matière de détection de tirs de missiles, de neutralisation de satellite (programme 30P06 Kontakt, programme de missile ASAT sur les MiG-31BM, missile balistique mobile PL-19 Nudol d'Almaz-Antei, systèmes antibalistiques S-500), d'inspection avec le satellite Kosmos 2542 lancé en novembre 2019, de reconnaissance,

d'imagerie, y compris d'imagerie radar avec le satellite Kondor-E (version FKA). Le programme de surveillance spatial russe dénommé « *Nivelir* », lancé en 2011, renforce l'arsenal spatial russe et renforce sa place de nation spatiale. Par ailleurs, la Russie développe le missile A-235 Nudol. Le Nudol correspond à un programme de développement d'intercepteurs qui existe depuis les années 2000. Ce dispositif offensif est à la fois un intercepteur ABM (Anti Ballistic Missile) et un intercepteur ASAT (Anti-SATellite).

Les forces aérospatiales russes disposent de plusieurs instruments pour mener à bien leurs missions : Groupement de défense balistique spatiale, centre principal d'essais et de contrôle satellite Titov, bases de lancement du ministère de la Défense, département de mise en service des moyens de défense balistique spatiale, centre principal d'alerte d'attaque par missile, système antibalistique A-135 ainsi que de plusieurs établissements d'enseignement militaire et des unités logistiques.

Eu égard aux nouveaux enjeux et à la militarisation progressive de l'espace, le président de la Fédération de Russie a donné mandat, en septembre 2022, au directeur de la société spatiale d'État Roscosmos, créée le 25 janvier 1992, pour transformer profondément l'industrie spatiale russe et permettre au pays de rester efficace dans l'espace à des fins civiles et militaires. Le budget de Roscosmos est passé de 150 millions de dollars à sa création à environ 7 milliards de dollars en 2014. Compte tenu de plusieurs déconvenues, le président V. POUTINE a décidé de réduire ce budget à environ 2,5 milliards (2022). Cependant, au cours du premier semestre 2023, les dépenses militaires russes ont augmenté de 23 milliards d'euros comparés à la même période de 2022. Compte tenu des enjeux, le budget spatial devrait rapidement repartir à la hausse.

L'ensemble de ces éléments souligne clairement la grande ambition russe visant à s'aligner sur les standards américains dans le domaine militaire spatial. Le traité de 1967 ne semble guère limiter la militarisation de l'espace. Les développements technologiques en cours dans le monde laissent entrevoir un renforcement du phénomène de militarisation dans les années à venir. La notion de « *grande puissance* » pourrait évoluer et réduire le nombre de pays pouvant revendiquer un tel statut.

3. La Chine, un géant à la conquête de l'espace

La Chine a beaucoup appris de l'ancienne URSS en matière de technologies spatiales. Dès 2009, la Chine crée une structure directement placée sous le commandement de la Commission militaire centrale (CMC) du Parti communiste. En 2015, elle crée la *Force de soutien stratégique* également rattachée à la CMC. C'est l'équivalent de l'*US Space force* créée en 2019. La Force de soutien stratégique chinoise a la charge de la coordination technologique, des budgets militaires et des personnels affectés aux programmes spatiaux. L'ambition de ce projet est clairement de défier la suprématie américaine dans l'espace. Ainsi, le département spatial de la Force de soutien gère des moyens conséquents tels que les sites de lancement, la surveillance des stations spatiales et des satellites.

Le programme spatial chinois a connu des bonds impressionnants depuis les années 1980. L'État chinois est propriétaire de deux grands groupes spécialisés dans l'aérospatial. Il s'agit de la *China Aerospace Science and Technology Corporation* (CASC) et la *China Aerospace Science and Industry Corporation* (CASIC). Ce conglomérat permet à la Chine de commercialiser des satellites et des services à des pays en développement depuis la fin des années 1980¹.

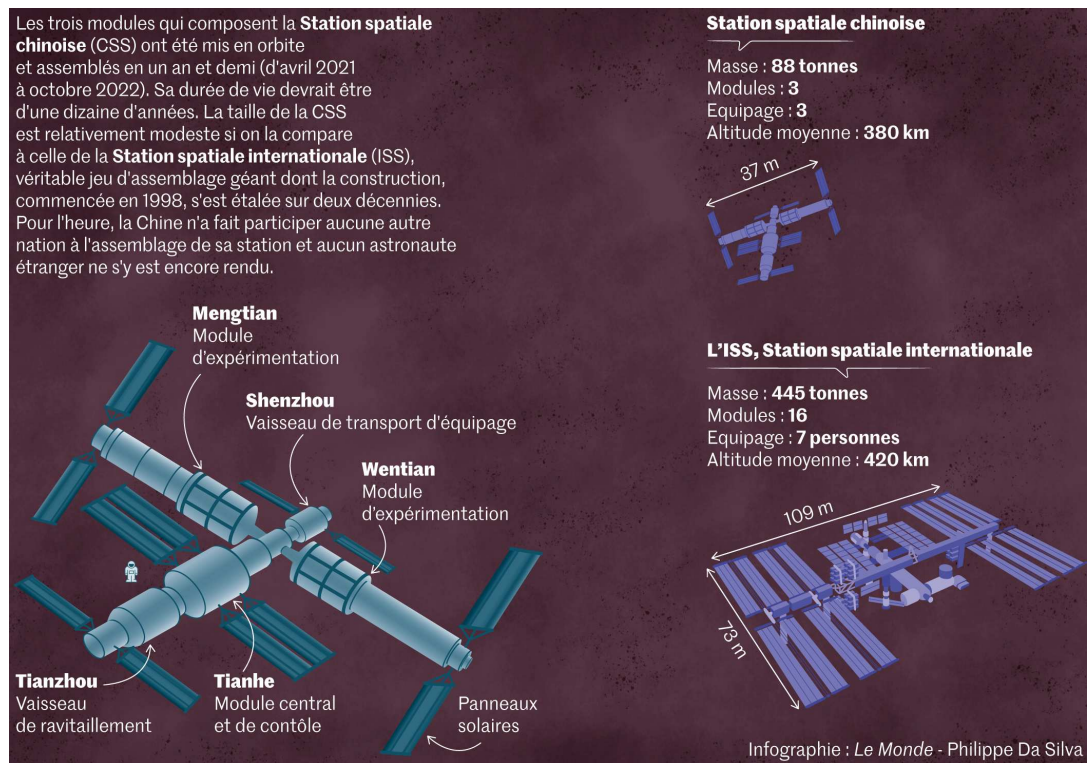
En excluant la Chine des coopérations incluant les États-Unis, la communauté internationale a encouragé elle-même la Chine à s'émanciper progressivement et à se rendre indispensable dans le domaine spatial². Son programme spatial, directement administré par le parti communiste, est volontariste et ambitieux. Avec son programme de vols spatiaux habités (projet 921), lancé en 1992, la Chine a réussi, dès 2003, à maîtriser la technologie des vols habités avec le *Shenzhou 5*. Son programme de transport dans l'espace laisse augurer de nouvelles avancées technologiques rapides.

Ce pays, membre du Conseil de sécurité de l'ONU, est résolu à devenir la première puissance spatiale internationale, notamment après la fin de vie de l'ISS prévue en 2030. Avec son laboratoire spatial *Tiangong-3*, la Chine envisage de disposer d'une station spatiale qui

¹ GENTY-BOUDRY Yannick, La Force spatiale chinoise, Areion24.news, 25 octobre 2019.

² JULIENNE Marc, China's ambitions in space, The Sky's the Limit, IFRI, 20 Janvier 2021.

pourrait remplacer l'actuel ISS dont les frais de maintenance commencent à poser question en raison de son vieillissement. Grâce au programme *Tianzhou* et du lanceur *Longue Marche-5B*, la station spatiale chinoise (CSS) comportant trois modules, contre seize pour l'ISS, est opérationnelle depuis le 1^{er} novembre 2022. Elle peut accueillir trois personnes.



L'accélération vertigineuse des mises en orbite de satellites¹ civils et militaires soumet les autres grandes puissances spatiales à une énorme pression, notamment les États-Unis. Avec le lanceur *Chang Zheng* (Longue Marche), la Chine devenait, en 1970, le cinquième pays à envoyer un satellite en orbite. Depuis cette date, le développement exponentiel du programme spatial chinois met en lumière les retards conséquents accumulés par les programmes européens, notamment au niveau des lanceurs.

En outre, Pékin a testé avec succès un dispositif antisatellite le 11 janvier 2007. Il a permis de détruire un vieux satellite météo. Avec cet exploit technologique, la Chine est devenue, après l'URSS et les USA, la troisième nation à procéder à des tirs d'armes anti-satellites. La Chine est aujourd'hui en situation de neutraliser des satellites militaires ou espions des États-Unis et

¹ 2.787 satellites sont opérationnels au 31 décembre 2020 dont plus de la moitié lancés par les USA ((Source : Union of Concerned Scientists).

de ses alliés. Avec son *Jian-10*, la Chine est également devenue la quatrième nation capable de développer ses propres avions de chasse, ses missiles et ses réacteurs grâce à la *China Aviation Industry Corp.*

En raison de tous ces développements accélérés, les États-Unis semblent accrédi-ter une sous-évaluation du budget militaire chinois qui pourrait être deux à trois fois plus que les 35 milliards de dollars officiellement déclarés. Naturellement, les ambitions chinoises nourrissent angoisses et tensions au sein de l'OTAN qui constate la réduction de son avance technologique et les avancées des BRICS.

4. L'Inde déterminée à devenir une grande nation spatiale

Les puissances spatiales assistent également à une montée fulgurante de l'Inde. Le pays, qui se sent menacé par le programme spatial et balistique de son voisin chinois, se présente aujourd'hui comme un concurrent sérieux dans la course vers l'espace. Ses bas salaires et ses bas coûts de production rendent son aventure spatiale plus rapide et plus compétitive sur le marché international.

Lancer et mettre en orbite des satellites à bas coûts présente un avantage compétitif pour remporter des contrats internationaux. « *Tout commence en 1967. L'Inde lance un programme spatial et l'URSS lui apporte son soutien. Moins de dix ans plus tard, en 1975, le premier satellite indien est envoyé dans l'espace* »¹.

Malgré des débuts poussifs, l'Inde a réussi en 2008, avec son lanceur *Chandrayaan-1*, à placer en orbite son premier satellite en orbite. Depuis, les succès s'enchaînent. En 2017, le pays avait battu le record du nombre de satellites lancés simultanément sans incident en mettant en orbite 104 satellites, dont des satellites étrangers. En 2019, la fusée *GSLV-MkIII* de l'agence spatiale indienne ISRO a décollé depuis le pas de tir de Sriharikota (sud-est de l'Inde) et a réussi à placer sur la lune un atterrisseur et un robot mobile près du pôle Sud de la Lune. Il a également

¹ SANCHEZ Léon, Inde : le concurrent méconnu de la course spatiale, TV5 Monde, 15 août 2018.

permis de placer une sonde en orbite lunaire. Il s'agit d'un exploit technologique majeur. La Russie qui fut son mentor a raté un tel exercice en 2023. L'Inde confirme progressivement sa bonne place dans les grandes nations spatiales.

Envoyer des missions habitées dans l'espace est l'objectif du premier vol du vaisseau spatial indien *Gaganyaan* qui est attendu en 2025. En réussissant ce challenge, l'Inde s'imposera définitivement comme un concurrent sérieux sur le marché spatial et gagnera en influence face à son compétiteur chinois qui a réussi son premier essai antisatellite dès 2007. Cet événement, qui a agi comme un électrochoc pour l'Inde, a produit l'effet d'un puissant stimulant sur son industrie spatiale. L'autre stimulant du programme indien est la menace que produit le développement du programme de missiles balistiques pakistanais.

Face à ces défis, l'Inde a créé, en 2019, son agence spatiale de défense (DSA), qui a vocation à devenir son commandement aérospatial. Car, l'Inde, comme d'autres puissances, se prépare activement à l'arsenalisation progressive de l'espace.

Après l'ISS et la station spatiale chinoise, l'Inde se prépare aussi à mettre en orbite sa propre station spatiale d'ici 2030. Cette étape installera définitivement le pays au sein du club très fermé des pays disposant d'une telle installation. Les champs des possibles seront alors considérables pour l'Organisation indienne pour la recherche spatiale (ISRO) qui supervise ce projet de conquête spatiale.

Ainsi, face au vieillissement de l'ISS, l'Inde et la Chine offriront au monde deux stations modernes qui connaîtront certainement, différentes étapes de développement, après leur lancement. L'UE pourrait faire appel à ces stations en l'absence de solution européenne. Leur compétitivité est une donnée à prendre en compte. À moins que des raisons diplomatiques ne contraignent l'UE à n'utiliser que des solutions privées proposées par les États-Unis.

B. L'UE est attendue sur un nouveau champ de bataille déjà miné

1. Une armée spatiale européenne encore très hypothétique

En 2019, après le lancement de l'*US Space force*, l'ancienne commissaire européenne Elzbieta Bienkowska avait suggéré la création d'une armée spatiale européenne. Le travail s'annonce ardu. Toutefois, compte tenu de la charge financière particulièrement élevée, seule une solution européenne semble être de nature à concurrencer les investissements consentis par les autres grandes puissances spatiales. Le spectre de l'échec de la Communauté européenne de la défense (CED) plane toujours sur les questions de défense au niveau européen.

À l'heure actuelle, le club des nations disposant d'un commandement spatial ne compte que cinq États, dont la Chine, la Russie, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Depuis le Brexit, seule la France dispose, à Toulouse, d'une telle organisation au sein de l'UE. La structure française est chargée de la « *définition des capacités spatiales militaires futures, de la conduite des programmes spatiaux militaires et de l'innovation* ». Le commandement spatial français dispose de plusieurs capacités spatiales telles que les satellites d'observation militaires (système Hélios 2, bientôt remplacé par les satellites CSO¹), les satellites de télécommunications militaires Syracuse², les satellites CERES³ dédiés aux renseignements d'origine électromagnétique, du satellite YODA⁴ dédié à l'expérimentation et à l'observation d'opérations en orbite géostationnaire, du système de surveillance spatiale GRAVES⁵ dédié à la détection d'objets en orbite basse, et du système de radars de trajectographie baptisé SATAM⁶ pour le suivi des munitions.

Au niveau de la Commission européenne et de l'Agence européenne pour la défense (AED), aucune initiative concrète visant à engager des négociations sur une *space force* européenne n'est à l'ordre du jour. Pour l'heure, l'UE milite pour l'adoption d'un « *code de*

¹ CSO (Composante Spatiale Optique) du programme MUSIS (Multinational Space-based Imaging System).

² SYstème de RADioCommunication Utilisant un SatellitE.

³ CERES : Capacités de Renseignement d'origine Electromagnétique Spatial.

⁴ YODA : Yeux en Orbite pour un Démonstrateur Agile.

⁵ GRAVES : Grand Réseau Adapté à la Veille Spatiale.

⁶ SATAM : Système d'Acquisition et de Trajectographie des Avions et des Munitions.

conduite international pour les activités menées dans l'espace extra-atmosphérique ». Ce texte a pour ambition de traiter, notamment, les questions liées à « *la présence de débris dangereux en orbite, source potentielle de collisions destructrices, la présence en surnombre de satellites en orbite géostationnaire, la saturation croissante du spectre des fréquences radioélectriques, ainsi que la menace de perturbations intentionnelles* »¹.



Le programme spatial européen est doté d'un budget de 13,2 milliards d'euros quand celui de la Chine est officiellement de 35 milliards de dollars et pourrait, en réalité, dépasser les 100 milliards, selon les États-Unis. La coopération européenne en matière de technologies de défense a encore du chemin à parcourir. Les chiffres démontrent que « *seulement*

¹ Décision (PESC) 2015/203 du Conseil du 9 février 2015 visant à soutenir la proposition de code de conduite international pour les activités menées dans l'espace extra-atmosphérique, présentée par l'Union, afin de contribuer aux mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales., Pub. L. No. L 33/38, 7 (2015).

4,1 milliards d'euros sur les 37 milliards d'euros des dépenses d'armements des États membres en 2020 ont concerné des projets sur lesquels deux États ou plus ont travaillé conjointement »¹. Les déboires de la coopération franco-allemande témoignent des efforts à consentir pour cristalliser la coopération européenne en matière de défense. Le nouveau paquet défense de la Commission européenne comprend des initiatives dans le domaine de la défense ainsi qu'une feuille de route sur les technologies dites « *critiques* ». Il faut assurément aller plus loin et plus vite.

Cette recherche de coordination européenne ne constitue pas une émancipation vis-à-vis de l'OTAN. Il n'y a donc pas de projet officiel de création d'une armée européenne de l'espace ni d'une armée européenne tout court. « *Si la politique européenne de défense ne vise pas à créer une armée européenne, dont l'objectif serait de prendre en charge la défense de l'Europe, elle exerce au moins une mission fondamentale : celle de socialiser ses acteurs majeurs. Civils et diplomates de vingt-sept nationalités peuvent ainsi, certes progressivement et à la marge, apprendre à se côtoyer* »². La course aux armements dans l'espace n'attend pas. Elle se déroule maintenant, à grande vitesse. Mais, l'UE n'est pas dans les starting-blocks.

2. L'OTAN dotée de son propre centre de commandement spatial

Après la terre, la mer, les airs, le cyberspace, l'OTAN reconnaît l'espace comme cinquième domaine de l'armée. Après avoir défini sa politique en matière de guerre dans l'espace, l'OTAN a créé en 2020, au sein de son quartier général de l'Armée de l'air à Ramstein (Allemagne), son propre commandement spatial. Il s'agit d'un centre de coordination pour les observations spatiales. Il est, notamment, dédié au soutien des opérations de l'OTAN et à la coordination des initiatives des Alliés dans le domaine spatial. S'il n'est pas officiellement question de militarisation de l'espace, les développements chinois et russes semblent créer des inquiétudes en matière de déni d'accès à l'espace. Le dispositif otanien tente de répondre à ces inquiétudes grandissantes.

¹ Vie publique, UE : vers une doctrine de défense européenne, [en ligne], 21 février 2022.

² DESCHAUX-BEAUME Delphine, *De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*, thèse de Science politique, Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008, p. 728.

À très court terme, la protection des satellites, dorénavant à portée de tirs de missiles antisatellites russes et chinois, requiert une attention toute particulière. À long terme, il n'est pas exclu que le centre de coordination pour les observations spatiales de l'OTAN puisse prendre une dimension militaire plus opérationnelle eu égard aux enjeux de défense dans l'espace. Étant entendu que l'UE n'a ni agenda arrêté ni négociations officielles visant à mettre en place une armée de l'espace et un commandement spatial, le dispositif de l'OTAN, cadre de la défense européenne, devrait être celui de l'UE. Il n'y a donc pas de sursaut en matière d'autonomie stratégique européenne.

Dès lors, il convient d'examiner les enjeux, pour l'UE, de la militarisation progressive de l'espace.

Section 2. Se prémunir activement d'un futur spatial potentiellement belliqueux

L'Union doit construire activement ses propres protections dans l'espace. Alors que les grandes puissances, telles que les États-Unis, la Chine et la Russie, développent des armées spatiales et multiplient leurs investissements dans des technologies militaires de plus en plus sophistiquées, l'UE se doit de prendre conscience de l'urgence de s'équiper. Il est impératif qu'elle développe ses propres capacités de défense spatiale, ses technologies, sa doctrine d'intervention et ses stratégies militaires, en cohérence avec une vision globale de sa place dans un monde en mutation rapide. Chaque conflit et chaque tension redéfinit un peu plus la nécessité de cette approche proactive.

La situation actuelle est d'autant plus alarmante que l'Europe est de plus en plus exclue des décisions stratégiques majeures, notamment en matière de défense. En restant passive et dépendante, elle risque de devenir une simple spectatrice des dynamiques mondiales, réduite à sa seule puissance économique sans véritable levier géopolitique. Cette inaction la place dans une position de vulnérabilité croissante, alors que les autres puissances réarment, en particulier dans l'espace, domaine désormais vital pour la souveraineté et la sécurité nationale.

Les Européens devront, à un moment ou un autre, se réveiller face à l'ampleur des conséquences du retour de la guerre sur leur sol. L'intensification des tensions sino-américaines, le retour de la Russie sur la scène internationale et une Amérique prête à sacrifier l'Europe pour asseoir son hégémonie face à la Chine, qui investit massivement dans le domaine spatial, imposent une prise de conscience urgente. Si l'Union européenne ne prend pas les devants, elle risque d'être écrasée par les forces géopolitiques qui redéfinissent les équilibres mondiaux, mettant en péril sa souveraineté et son rôle stratégique sur la scène internationale.

Tous les signaux montrent que l'UE devrait chercher activement à se prémunir d'un avenir potentiellement belliqueux et d'une Amérique de moins en moins encline à investir dans la défense du vieux continent. Dès lors, l'UE est mise au défi de préparer des réponses fortes face à l'arsenalisation annoncée de l'espace (A). Pourtant, la défense spatiale européenne semble être hors de portée dans les conditions actuelles (B). Sans une action décisive et collective, l'Union court le risque d'être marginalisée et reléguée, malgré sa puissance économique, faute

d'avoir choisi de devenir une puissance militaire à part entière et non simplement une puissance normative.

A. Préparer des réponses fortes face à l'arsenalisation annoncée de l'espace

À l'analyse des projets spatiaux en cours de développement, la place de l'UE semble fragile eu égard aux budgets, relativement plus modestes que ceux de ses concurrents, et aux retards de développement technologiques accumulés en matière de souveraineté spatiale.

Outre les États-Unis et la Russie, de nouveaux acteurs publics et privés, en Israël, au Japon, en Inde, en Iran, développent des projets spatiaux avec le soutien de leurs États. L'UE pourrait se mobiliser de façon plus volontariste pour éviter de se retrouver isolée et dépendante dans l'univers spatial. Les dépendances actuelles à l'égard de l'armée américaine en matière d'approvisionnement des avions de l'armée de l'air ne doivent pas se reproduire avec les véhicules spatiaux (ergol, air, eau). L'intensification de la recherche pourrait permettre d'éviter ou d'amoindrir les retards de développement et les ruptures capacitaires. Enfin, le maintien en condition opérationnelle des équipements spatiaux constitue une préoccupation majeure qui mérite une attention particulière. Le cas de l'ISS est éclairant à plusieurs titres.

Depuis plusieurs mois, des satellites militaires dédiés au renseignement sont cloués au sol en raison de l'indisponibilité des lanceurs européens. L'accès de l'UE à l'espace est ainsi interrompu. En cas de conflit de haute intensité pouvant entraîner une action anti-satellitaire sur des intérêts militaires français ou européens, les répercussions pourraient être catastrophiques pour la sécurité de l'UE. Il s'agirait alors d'un véritable déni d'accès à l'espace qui rendrait quasiment aveugles les armées européennes. Sans satellites de renseignement, les armées sont aujourd'hui totalement vulnérables. Les actions de déni d'accès conduites en mer par des puissances comme la Chine devraient nourrir les réflexions en matière de défense spatiale et entraîner une grande vigilance des autorités européennes dans ce domaine.

Les attentats terroristes sur les satellites ne sont pas exclus. Les attaques antisatellites peuvent provenir du sol (cyberattaque, lasers, missiles) ou de l'espace. Les essais de destruction de satellites par la Russie et la Chine ont été concluants. Les entreprises privées développent

chaque jour des systèmes de plus en plus performants dans ce domaine. La technologie est pleinement opérationnelle.

L'arsenalisation de l'espace fait craindre des attaques massives contre les intérêts occidentaux, notamment européens. Les modes opératoires déjà connus sur terre, notamment en matière d'attaque dans le cyberspace, pourraient se reproduire dans l'espace. Les auteurs de ce type d'attaque pourraient être difficiles à identifier. Cette perspective fait craindre des risques sécuritaires accrus, surtout en l'absence d'autonomie européenne en matière de défense spatiale. *« Les communications par satellite sont des ressources essentielles pour la gestion des crises, la réaction aux catastrophes, ainsi la surveillance policière, côtière et des frontières. Elles constituent l'ossature d'infrastructures de grande envergure telles que les systèmes de transport ou spatiaux ou les systèmes d'aéronefs télépilotés »*¹. Les risques d'attaques sur de telles infrastructures stratégiques doivent être pris au sérieux par les États membres. La guerre en Ukraine était jugée fictive par les renseignements européens alors qu'elle était annoncée avec clarté par les Américains. La différence entre les deux appréciations était la qualité du renseignement. La menace du déni d'accès à l'espace mérite d'être prise en considération. La menace est grande, car plus de quatre-vingts États disposent de satellites essentiels pour leur sécurité et leur défense, les pays européens compris. L'utilisation de l'arme nucléaire dans l'espace n'est plus à exclure. En Europe, seuls le Royaume-Uni et la France ont la capacité nucléaire et sont membres du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le principe de non-arsenalisation de l'espace n'est plus respecté. Dès lors, l'absence d'une réponse européenne en matière de défense spatiale constitue une faiblesse capacitaire. L'espace est devenu un milieu conflictuel. Si les intérêts européens et américains se rejoignent sur de nombreux points essentiels, ils peuvent également diverger sur d'autres points majeurs. L'UE pourrait, à l'avenir, faire face seule à une certaine instabilité stratégique pouvant résulter de la guerre du leadership entre les États-Unis et la Chine. L'absence d'autonomie stratégique de l'UE pourrait alors constituer un risque sécuritaire majeur.

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6 avril 2016 JOIN(2016) 18 final, p. 9.

B. Une défense spatiale européenne hors de portée dans les conditions actuelles

L'Union européenne a longtemps renoncé à se doter d'une défense spatiale autonome, privilégiant le cadre de l'OTAN pour assurer sa sécurité collective. De même, elle a écarté l'idée d'une armée régulière européenne, s'en remettant à l'alliance transatlantique. Pourtant, cette dépendance stratégique pourrait devenir un piège à l'heure où les États-Unis recentrent leur politique de défense sur leur rivalité avec la Chine. L'espace est devenu un champ de bataille essentiel, et ne pas s'y préparer reviendrait à répéter les erreurs du passé. Le défi actuel est comparable à l'acquisition de la dissuasion nucléaire : il ne s'agit pas seulement de se protéger, mais de se garantir une place dans l'équilibre mondial de la puissance.

Si l'Union souhaite peser dans les futurs rapports de force militaires ou simplement sécuriser son accès à l'espace, elle devra opérer des choix stratégiques décisifs. Le développement d'une défense spatiale européenne, la maîtrise de technologies souveraines et une coopération renforcée entre États membres sont impératifs. Comme hier avec le nucléaire, le dilemme est clair : investir massivement pour ne pas subir, ou s'exposer à une marginalisation stratégique. Face à l'arsenalisation galopante de l'espace, l'Europe doit prendre conscience que sa sécurité et son influence future dépendent de sa capacité à relever ce défi existentiel.

Or, aucun pays européen, la France comprise, ne s'est donné les moyens de développer une station spatiale alors que des entreprises privées américaines et des pays émergents conçoivent ou disposent déjà de telles infrastructures. Ces acteurs étrangers développent également des lanceurs réutilisables compétitifs et d'autres services spatiaux concurrentiels. Il ne s'agit pas uniquement de choix budgétaires, mais de volonté politique, de vision, d'anticipation de la menace.

Dans le domaine spatial, la masse critique est requise pour peser. L'échelle européenne est requise pour peser durablement dans les décisions à venir. Après les conflits, sur terre, en mer, dans les airs, dans le cyberspace, les conflits extra-atmosphériques apparaissent à présent comme probables, malgré les traités de non-arsenalisation de l'espace. Les États-Unis sont en compétition avec les BRICS pour la suprématie spatiale en prévision des conflits futurs. La publication du paquet défense et technologies critiques et le renforcement de la surveillance de l'espace et le suivi des objets en orbite vont dans le bon sens. Une plus forte implication

politique permettrait à l'UE de revenir progressivement dans la course, car elle dispose de réelles potentialités.

Le projet Ariane 6 est porté financièrement par un noyau d'États membres volontaristes composé de la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède et la Suisse. Ce noyau mériterait d'être renforcé financièrement et élargi politiquement à d'autres États membres et à d'autres projets pour permettre à l'Union de s'affranchir progressivement de ses dépendances technologiques critiques vis-à-vis des puissances spatiales étrangères. Le lancement réussi de la fusée Ariane 6, mardi 9 juillet 2024 en Guyane, redonne espoir à l'Union en rétablissant son indépendance d'accès à l'espace.

Conclusion générale

Les RUP sont une chance pour le renforcement de la sécurité de l'UE dans un monde où la menace est à la fois hybride et globalisée. Les mécanismes pouvant expliquer l'absence ou le sentiment d'absence de mise en valeur de ces régions éloignées dans les politiques de sécurité et de défense communes sont connus. Les États-Unis d'Europe restent une chimère. En conséquence, l'idée d'une armée européenne demeure un serpent de mer.

Par conséquent, les RUP ne peuvent rester indéfiniment reléguées au rang de simples leviers des États membres et de l'Union dans leurs stratégies de sécurité et de défense. L'Histoire et la géographie en ont fait des avant-postes naturels de l'Union, un rôle qu'elles assument avec efficacité malgré des moyens limités et des lacunes capacitaires. C'est ainsi qu'elles aspirent légitimement à une participation pleine et entière aux décisions nationales et européennes. L'invisibilisation de leur contribution à la sécurité de l'Union fragilise le lien qui les rattache à cette communauté de destin.

Ainsi, les travaux semblent avoir apporté des éléments de réponse à la connaissance de l'objet de l'étude. Celle-ci a d'abord permis de relever la complexité de l'UE qui réside dans sa construction et son message politique. Elle se révèle à travers l'étude des dispositions statutaires spécifiques applicables aux RUP, en droit national et en droit communautaire. Cependant, dans ce chaos juridique apparent, se cache, en réalité, une construction institutionnelle parfaitement ordonnancée. Ainsi, parler d'ultrapériphérie en droit communautaire comme on a parlé, jadis, d'outre-mer en droit français peut prêter à confusion à l'heure de la différenciation statutaire. Car, on pourrait croire, à tort, que les RUP constituent un ensemble homogène soumis à une législation uniforme et à des réalités géostratégiques communes. Or, il n'en est rien. Si des réponses communes sont souhaitables, chaque territoire nécessite des réponses adaptées à sa situation singulière. Le droit commun est efficace quand il prend en compte les spécificités de chaque territoire. Il est inefficace quand il broie les singularités pour imposer l'uniformité.

L'Histoire de chaque RUP, de ses légitimes aspirations et de son environnement stratégique a façonné un corpus juridique spécifique à chaque territoire, autant en droit national qu'en droit communautaire. Ainsi, de nombreuses dérogations au droit communautaire ont été sollicitées par les États membres, souvent pour des raisons de politique intérieure, aux fins de

tenir compte des contraintes et caractéristiques particulières de chaque RUP. Par conséquent, pour des situations similaires, dans ces régions et sur le continent européen, des législations différentes s'appliquent et rendent parfois illisible, de prime abord, l'action des États membres et celle de l'UE. Entre droit commun pour les régions françaises et autonomie pour les régions espagnoles et portugaises, les compétences respectives de ces régions varient en matière réglementaire, législative et sécuritaire. Contrairement aux régions françaises, l'autonomie des régions espagnoles et portugaises leur donne une place privilégiée en matière de sécurité, de défense et de construction européenne aux côtés de leur État membre respectif.

Ensuite, l'étude a permis d'expliquer le sentiment d'absence de mise en valeur des RUP dans les politiques de sécurité et de défense communes. L'UE compte neuf RUP, régies par l'art. 349 TFUE, qui sont composées de la Guadeloupe, Mayotte, La Réunion, la Guyane, la Martinique, Saint-Martin (FR), Les Açores (PT), Madère et les Îles Canaries (ES) pour une population d'environ 4,5 millions d'habitants. L'étude statutaire de ces régions, de leurs potentialités en matière de fonds marins, de leurs contributions à la sécurité civile, au renseignement, à la défense et à l'autonomie d'accès à l'espace révèle d'une part une contribution majeure au renforcement de la sécurité de l'UE et d'autre part une communication très sobre de la part de l'UE autour de la contribution de ces territoires à sa sécurité. Ce silence radio des États membres et de l'UE s'explique principalement par des raisons tenant à la fois à la politique intérieure, à la sécurité nationale et à la discrétion liée à la nature même des activités du renseignement, de la sécurité et de la défense conduites dans et autour de ces régions. La dissémination des RUP sur l'ensemble du globe confère à l'UE une envergure archipélagique singulière et un droit de regard dans plusieurs organisations régionales et sous-régionales à travers la planète, notamment dans leurs activités liées à la sécurité, à la défense et à la résilience des territoires.

En outre, l'étude révèle de nombreuses qualités et prédispositions géostratégiques qui font des RUP de véritables sentinelles disséminées sur l'ensemble de la planète et des vigies naturelles de souveraineté. La stratégie du « *collier de perles* » chinois tend à reproduire, à travers le monde, un ensemble archipélagique similaire aux RUP pouvant servir de points d'ancrage au service du renforcement des capacités de projection de la Chine à travers le monde. Devant un tel projet expansionniste, l'UE ne semble pas disposer d'une vision stratégique partagée avec l'ensemble de ses membres sur son propre domaine ultrapériphérique. L'étude met en lumière de nombreux aspects de ces régions qui en font des territoires de solutions pour

la sécurité de l'UE. Ainsi, dans plusieurs domaines essentiels, les RUP contribuent de façon significative au renforcement de la sécurité et de la défense maritime, terrestre, aérienne et spatiale de l'UE.

Le statut juridique des RUP, appliqué trop strictement de l'avis même des régions concernées, appelle des évolutions et des adaptations en droit national et européen. La qualification « *d'avant-postes* » stratégiques accordée par la Commission elle-même à ces territoires doit être adossée à des investissements matériels et immatériels suffisants eu égard aux manœuvres militaires régulièrement effectuées par d'autres puissances à quelques encablures desdites régions. Les moyens prépositionnés dans ces territoires sont insuffisamment calibrés pour faire face à des conflits de moyenne à haute intensité. De telles complications ne peuvent plus être raisonnablement exclues à la suite de l'invasion de l'Ukraine et eu égard à la course aux armements engagée par les BRICS. Cependant, en l'état actuel des choses, peu de pays ont la capacité de résister plusieurs semaines à un conflit de haute intensité. Le renforcement des forces prépositionnées n'est pas, pour le moment, à l'ordre du jour, à moins que ledit renforcement ne consiste en un redéploiement tactique de certaines forces de présence pouvant être issues d'une probable fermeture ou requalification de certaines bases militaires africaines comme celle du Niger où la junte militaire a dénoncé les accords de coopérations militaires signés avec la France depuis 1977. En effet, les pays africains expriment de plus en plus un besoin de démilitarisation de leurs relations avec les anciennes puissances colonisatrices. C'est un travail difficile, long, mais indispensable à la reconstruction d'une relation nouvelle et apaisée.

S'agissant de la sécurité civile, les RUP (départements français et régions autonomes espagnoles et portugaises), compétentes statutairement dans ce domaine relevant de la PSDC, contribuent de droit et de façon conséquente au financement du mécanisme européen de protection civile (MEPC). Les moyens nationaux mobilisés sont souvent mis à disposition par ces collectivités territoriales qui sont compétentes localement et à l'international grâce au renforcement de la législation relative à leur action internationale. Une telle contribution a pris tout son sens au moment où l'UE lançait, en faveur de la République de Moldova, une mission civile (EUPM Moldova) visant à renforcer la sécurité dans les domaines de la gestion de crise et de la lutte contre les menaces hybrides dans le cadre du conflit ukrainien. À divers degrés, la prolifération des menaces hybrides impacte tous les États membres y compris l'ultrapériphérie

européenne et dans les PTOM. C'est le cas à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie où des puissances étrangères mènent des activités hybrides avérées et une ingérence certifiée.

Dans les RUP, régions insulaires, une gestion des risques majeurs véritablement efficace ne peut ignorer les lacunes structurelles et les ruptures capacitaires des dispositifs prépositionnés. La dépendance systématique et chronique à l'acheminement de moyens intercontinentaux fragilise la réponse des RUP face aux catastrophes majeures. Après les crises climatiques, reconstruire à l'identique des infrastructures publiques déjà défailtantes traduit une approche court-termiste, éloignée des enjeux réels de résilience. Tant que ces territoires resteront des variables d'ajustement budgétaire, leur sécurité et celle de leurs populations demeureront en péril alors même qu'ils doivent contribuer au renforcement de la sécurité de l'Union.

En matière de renseignement, les RUP abritent plusieurs centres de télémessures militaires qui sont complétés par d'autres facilités similaires implantées à l'étranger, notamment à Djibouti et aux Émirats arabes unis. Ces infrastructures, construites pour certaines avec le concours de l'Allemagne, permettent aux États membres, grâce à leur maillage planétaire, de recueillir du renseignement au plus près des théâtres d'opérations à forts enjeux économiques, diplomatiques et stratégiques. Cependant, malgré de telles facilités, le défaut de transmission automatique des données recueillies, la limitation des attributions et le manque de spécialisation en matière de renseignement extérieur placent, de fait, le Centre de situation et de renseignement de l'UE (INTCEN) dans une position de grande vulnérabilité et dépendance dans l'appréciation des menaces hybrides et des risques stratégiques internationaux. De ce point de vue, la guerre en Ukraine est révélatrice de ces fragilités européennes. Certes, la sécurité c'est d'abord le renseignement. Cependant, seule une organisation ambitieuse permettant de gagner en masse critique à l'échelle européenne permettra de transformer ces fragilités en force de frappe au moment où la guerre fait son grand retour sur le sol européen.

L'Union fait face à un risque stratégique majeur en restant dépendante des États-Unis pour ses communications militaires, sa surveillance spatiale et ses technologies numériques critiques. Les lois extraterritoriales américaines menacent la souveraineté européenne, tandis que le contrôle à distance de certains équipements militaires expose les États membres à une prise d'otage technologique et numérique en cas de crise. Consciente de cette vulnérabilité, l'Union a engagé des efforts de rattrapage, notamment avec Galileo, Copernicus et des

initiatives en cybersécurité, mais ces avancées restent insuffisantes. Seules une accélération des investissements dans des infrastructures souveraines et une politique technologique ambitieuse permettront à l'Europe de sortir de cette dépendance et de garantir son autonomie stratégique dans un monde de plus en plus polarisé.

Pour ce qui a trait à la défense, le *Brexit* fait de l'Armée française, malgré ses ruptures capacitaires connues, la seule armée européenne globale, dotée de la dissuasion nucléaire, capable d'intervenir à la fois sur le territoire national, européen et à l'international pour protéger ses intérêts propres ou œuvrer dans le cadre d'une coalition multinationale. Les difficultés à satisfaire les demandes de soutien matériel de l'Ukraine mettent en lumière les tensions capacitaires des armées européennes. Les forces de souveraineté présentes dans les RUP, quoique modestes, présentent une première ligne de défense à consolider pour la préservation des intérêts de l'UE dans un monde multipolaire en pleine ébullition.

Les ruptures capacitaires, l'extension du domaine maritime rendue possible dans les RUP grâce à la mobilisation de l'art. 76 de la Convention de Montego Bay et l'intensification de la menace, qui est à la fois conventionnelle et hybride, placent les armées sous tension permanente. Ainsi, assurer sa souveraineté, dans de telles conditions, relève du défi quotidien. En l'absence d'Armée fédérale européenne, l'Armée française se retrouve au front dans de nombreuses opérations impliquant des intérêts européens. Enfin, compte tenu de la montée fulgurante des armées des BRICS et à la grande sensibilité des zones d'influence historique des États membres aux propositions de coopération des mêmes BRICS, au détriment des partenariats historiques, l'UE est invitée à réinventer sa stratégie de coopération et sa vision à l'égard des RUP et desdites zones d'influence historique au risque de perdre pied dans ses territoires qui revêtent une importance capitale pour de nombreuses industries stratégiques européennes. L'avènement des sociétés militaires privées bouleverse considérablement la nature de la guerre et contribue à redessiner la géopolitique mondiale. Ces milices, ayant des liens supposés ou avérés avec certaines autorités russes, s'engagent partout où les Européens se désengagent. Une lueur d'espoir apparaît. Désormais, vingt-trois États membres de l'OTAN sur 32 dépensent au moins de 2% de leur PIB pour la défense. Cette politique voulue par les États-Unis est encourageante.

En ce qui concerne la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, les RUP agissent telles des barrières actives contre les trafics illicites et les réseaux mafieux. Compte tenu de leur

éloignement et de leurs statuts respectifs vis-à-vis de l'espace Schengen, les RUP sont assignées, de fait, à un rôle de régulateur et de zones tampons dans la lutte contre les trafics de drogues, les armes à feu et les êtres humains. Dans ce contexte, une législation spécifique en droit national et en droit communautaire, dans les domaines de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières Schengen, a été élaborée pour régir cette « *Europe à géométrie variable* » qui voit les RUP françaises exclues à l'inverse des régions espagnoles et portugaises qui sont pleinement intégrées à l'espace Schengen.

Dans un contexte de multiplication des frustrations économiques, d'arsenalisation des migrations, de l'explosion de la violence des mineurs, des dérèglements climatiques et du retour de la guerre sur le sol européen, les RUP françaises subissent à la fois l'éloignement du continent et l'exclusion unilatérale des mécanismes d'intégration européenne en matière de sécurité, d'immigration et d'asile (Pacte sur la migration et l'asile, mécanisme de relocalisation, mécanisme volontaire de solidarité). C'est ainsi qu'elles réclament une rénovation profonde de leurs relations avec leurs États membres respectifs et l'UE pour faire face aux grands bouleversements internationaux qui les impactent frontalement.

En ce qui concerne la sécurité sanitaire, alimentaire et énergétique, les RUP recèlent une biodiversité et une pharmacopée exceptionnelles qui laissent entrevoir des implications médicales prometteuses pour les industries concernées. L'ambition de relocalisation de la fabrication de certaines molécules en Europe, pour tirer les leçons de la crise du COVID, est à ce titre très encourageante. Par ailleurs, les RUP apparaissent comme des « *greniers sous-marins* » et des réservoirs énergétiques en puissance au moment même où la Russie utilise l'alimentation et l'énergie comme des armes de guerre et des instruments de déstabilisation massive. L'extension des ZEE de ces régions permet de délivrer davantage de licences de pêche et de garantir à l'UE et à ses partenaires économiques des approvisionnements constants en ressources halieutiques. Cependant, un point de vigilance reste à observer quant à l'impact significatif de cet effort de pêche sur l'équilibre des milieux marins et aux retombées économiques de ces activités sur les RUP. La stratégie de présence maritime coordonnée (PMC) des différentes marines européennes pourrait être renforcée pour être au service de la protection de ces milieux fragiles qui sont de véritables réserves de développement économique pour les RUP.

En outre, les ZEE des RUP recèlent des ressources énergétiques dont la quantité reste à déterminer eu égard à l'extension considérable de ces zones au cours des dernières années. Il y a, probablement, dans ces régions une partie des réponses aux dépendances alimentaires et énergétiques de l'UE, si cette dernière se donne les moyens de mettre en œuvre une stratégie ambitieuse associant plus étroitement les exécutifs des RUP à la gestion des stratégies maritimes dans leurs bassins respectifs. La guerre en Ukraine, après avoir mis en lumière les vulnérabilités européennes, invite à la définition d'une véritable politique énergétique extérieure commune pour renforcer la sécurité et la diversité des approvisionnements alimentaires et énergétiques de l'UE.

S'agissant de l'espace, l'UE dispose d'un port spatial à Kourou (Guyane) et le Portugal ambitionne de lui en créer un second, d'envergure plus modeste, aux Açores. Après la terre et les airs, les grandes puissances et les pays émergents se livrent bataille dans l'espace et se dotent progressivement de forces armées de l'espace. Un nouvel ordre juridique spécifique se met en place, sous l'égide de l'ONU, pour régir ces nouvelles relations internationales qui s'établissent progressivement dans l'espace. L'UE n'étant pas un État doté d'une armée, c'est l'OTAN qui a créé un centre de commandement spatial à Ramstein (Allemagne). En outre, la trajectoire politique prise par l'UE, après l'annonce de la fin de vie de l'ISS en 2031, semble la conduire tout droit vers une situation de dépendance critique vis-à-vis de puissances étrangères (USA, Chine) ou d'autres acteurs privés, notamment l'Américain Jeff BEZOS avec sa station spatiale *Orbital Reef*. Eu égard à la militarisation latente de l'espace et à la concurrence féroce des industries spatiales, l'UE est mise au défi d'achever, enfin, son programme de développement des nouveaux lanceurs Ariane 6 et Vega-C dont les déboires impactent la fiabilité des technologies européennes et privent les armées de l'UE et leurs Alliés d'une autonomie d'accès à l'espace et retardent, d'autant plus, le lancement de plusieurs satellites de renseignement militaire.

En définitive, l'UE n'est certes pas un État, mais les États qui la composent ont lié leurs destins à travers elle depuis les traités fondateurs. Si, chacun a des intérêts particuliers en matière de défense, d'approvisionnements alimentaires et énergétiques, la stabilité et la sécurité de l'UE constituent un enjeu commun. Par conséquent, l'UE doit sortir de sa naïveté et regarder le monde avec réalisme et agir avec pragmatisme. La Bulgarie, la Hongrie et la Slovaquie, malgré leur attachement à l'UE, adoptent souvent des postures internationales marquées par l'influence russe. Ces pays cultivent des relations étroites avec l'Allemagne et partagent avec

elle une étroite relation avec les États-Unis dans le domaine de l'armement. En juin 2024, la Hongrie a obtenu, de l'OTAN, une dérogation pour s'exonérer d'un soutien militaire à Kiev. Après avoir semé le doute au sein de l'UE, la démarche hongroise inquiète en ce sens qu'elle constitue une entorse à la collégialité qui gouverne l'OTAN. L'unité européenne à géométrie variable ne favorise pas le développement d'un pilier européen au sein de l'OTAN. Pourtant, l'heure des choix stratégiques a sonné pour les Européens. La guerre est bien de retour sur leur sol. Les invasions et les annexions doivent à présent entrer dans les scénarios militaires et entraîner une réorganisation complète et rapide de leurs armées. Aucun territoire, aucune région, y compris ultrapériphérique, n'est à l'abri d'une manœuvre militaire hostile. La Crimée et l'Ukraine constituent, de ce point de vue, des preuves manifestes qui obligent l'OTAN à adopter une présence de plus en plus avancée sur son flanc Est pour contrer d'éventuelles attaques russes.

L'UE doit acter définitivement le retour de la force, de la course aux armements et des conflits de haute intensité et encourager, en conséquence, l'équipement et la modernisation des armées nationales. Les théories de la paix perpétuelle et de l'équilibre de la terreur sont à réévaluer à l'aune du nouveau contexte stratégique. À tout le moins, des ajustements conceptuels sont nécessaires pour s'adapter à la nouvelle menace. On ne luttera pas contre les menaces hybrides avec des militaires du rang ou des chars d'assaut de l'OTAN. La guerre des ressources est enclenchée. Elle a comme arrière-plan le retour de la force et des régimes autoritaires. Les militaires du rang restent donc indispensables, car les chars et les avions de combat demeurent des éléments indispensables aux guerres conventionnelles qui ne semblent pas disparaître. Cependant, l'hybridité de la menace force les armées à se réinventer.

Ainsi, les adaptations qui sont rendues nécessaires au sein des armées impliquent la prise en compte de toutes les catégories de menaces conventionnelles et non conventionnelles. Cette adaptation invite les États membres à maintenir un certain niveau d'investissement pour éviter les ruptures capacitaires et les défauts de modernisation du matériel face aux armées des BRICS qui ne cessent de voir démultiplier leurs budgets pour gagner en tonnages et en fiabilité technologique. En vérité, les capacités militaires de l'OTAN ne sont que la somme des armées et des ressources de ses pays membres. Par conséquent, l'absence d'investissement des pays membres, maintes fois dénoncée par les États-Unis, pèse et pèsera encore sur la capacité de cette organisation à répondre efficacement aux nouveaux enjeux et aux nouvelles menaces qui ne nécessitent pas systématiquement le déploiement de régiments sur un champ de bataille.

Pour sa sécurité, pour sa survie, l'UE devra opérer trois choix stratégiques de rupture : repenser le rôle et les missions à accorder à l'AED, clarifier définitivement sa relation avec l'OTAN, repenser la gouvernance de l'UE en matière de défense aux fins d'aboutir, *in fine*, à la création de son propre Conseil de sécurité. Si ce dernier semble, pour l'heure, très hypothétique, il pourra être, le moment venu, un des piliers majeurs de l'autonomie stratégique européenne que la France appelle vigoureusement de ses vœux.

Face au retour de la guerre aux portes de l'Europe et à la mondialisation des menaces hybrides, les RUP ne peuvent se réduire à une fonction d'appoint stratégique. Elles font partie intégrante de l'architecture de sécurité et de défense de l'UE. Elles contribuent ainsi à son renforcement sur terre, en mer, dans les airs et l'espace. Leur situation juridique et géopolitique offre un cadre essentiel au déploiement de la politique de sécurité et de défense commune.

Bibliographie

Ouvrages

BEAUD, Olivier. *La puissance de l'État*, PUF, 1994.

BENLOLO CARABOT, Myriam. *La sécurité en droit international et européen*, Pedone, 2016.

BOSSUAT Gérard. *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-195*. Institut de la gestion publique et du développement économique, 1997, 1042 p.

BOISADAM Philippe. *Mais que faire de Mayotte ? : Analyse chronologique de l'Affaire de Mayotte (1841-2000)*, Éditions L'Harmattan, 2009, 534 p.

BISCOP, Sven. *Grand Strategy in 10 Words – A Guide to Great Power Politics in the 21st Century*, Bristol University Press, 2021.

CELIMÈNE Fred, Charley G. GRANVORKA. *Confrontation et collision du réel et de l'imaginaire de six ports francophones*. Paris, Publibook, 2009, 198 p.

CÉSAIRE, Aimé. *Discours sur le colonialisme*. Présence Africaine, 1955

DUPONT, Jean-François. *Stratégies de Défense et Modernisation des Infrastructures*, Paris, Éditions Défense, 2020.

ELISSALDE Bernard (dir.). *Géopolitique de l'Europe - Prépa ECG*. Paris, Nathan, 2019, 384 p.

FANON, Frantz. *Les damnés de la terre*. Éditions François Maspero, 1961.

FUKUYAMA Francis. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris, Flammarion, 2018, 456 p.

FRYDMAN, Benoît. L'Europe face aux défis stratégiques du XXI^e siècle. Bruxelles : Presses Universitaires Européennes, 2019.

GOMART Thomas. *L'affolement du monde, 10 enjeux géopolitiques*. Paris, Éditions Tallandier, 2020, 352 p.

GRANGER Marc-Antoine. *Constitution et sécurité intérieure, essai d'une modélisation juridique*. Lextenso, 2011, 518 p.

HANSEN Peo, JONSSON Stefan. *Eurafrique, Aux origines coloniales de l'Union européenne*. La Découverte, 2022, 376 p.

HEUSER Béatrice, SHAMIR Eitan. *Insurrections et contre-insurrections : styles nationaux et cultures stratégiques*. Cambridge University Pres, 5 Janvier 2017, 398 p.

HOBBS Thomas. *Leviathan*. Folio. 2000, 1024 p.

KLEIN Etienne. *Albert Einstein, comment je vois le monde*. Paris, Flammarion, 2017, p. 122.

LEMOINE, Paul. *L'Industrie de Défense européenne : Enjeux et Perspectives*, Bruxelles, Institut Européen de Sécurité, 2023.

LE ROY, Xavier. L'Union européenne face aux défis de la défense en Indo-Pacifique, Presses Universitaires de Rennes, 2020.

MONGRENIER Jean-Sylvestre. *Géopolitique de l'Europe*. PUF, 2020, 128 p.

MONTESQUIEU. *Œuvres complètes. Tome 2*. Gallimard, La Pléiade, 1951, 1824 p.

MOHAN, C. Raja. *The Indo-Pacific: Geopolitical Perspectives*, Springer, 2021.

MUSCAT Richard et Membres de la plate-forme Recherche du Groupe Pompidou. *D'une politique sur les drogues illicites à une politique sur les substances psychoactives*. Strasbourg,

NOIRIEL, Gérard. *La France immigrée*. Éditions de La Découverte, 1988.

PRADEAU Jean-François. *Fragments, 53, 576–480 av. notre ère (trad.)*. Éditions Garnier-Flammarion, 2018, 384 p.

ROCHE Sébastien. *Tolérance zéro ? Incivilité et insécurité*. Odile Jacob. 2002, 304 p.

ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil, 2008.

SAINT-BONNET François. *L'état d'exception*. Paris, PUF, Léviathan, 2001, 400 p.

SIR LIDDELL HART Basil Henry. *Stratégie*. Tempus Perrin, Paris, 2015, 568 p.

TRUCHON, Karoline. *L'invisibilisation des populations marginalisées : entre exclusion et reconnaissance*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2017.

ULLESTAD Antoine. *Les frontières extérieures de l'Union européenne : étude de l'internationalisation du marché intérieur*. L'Harmattan, 2020, 456 p.

VILLIERS Pierre de. *Servir*. Paris, Fayard, 2017, 256 p.

WARUSFEL Bertrand (dir). *Le renseignement contemporain – Aspects politiques et juridiques*. Paris, L'Harmattan, 2003, 190 p.

WEBER Max. *Économie et société*, Plon, 1971, 650 p.

WEBER, Max. *Le Savant et le politique*, 1919.

Thèses et mémoires de recherche

AÏT YOUSSEF Driss, *Sécurité privée et Libertés*, thèse Droit, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2015, 418 p.

ALADJI Moustapha, *Migration, efficacité des structures et déséquilibre de développement en Guyane*, thèse d'Économies et finances, Université de Guyane, 2022, 271 p.

ALI DJAMBAE Nasser, *Accès aux soins et gestion des flux migratoires*, thèse de Sciences juridiques, Université de Normandie, 2018.

AULAS Fabrice, GUILLAUMOT Sébastien et Stéphane POYAU, *Participation des SDIS au Mécanisme de Protection Civile de l'Union par intégration volontaire à la Capacité européenne de Réaction d'Urgence. Quels modules, quelles capacités, quelles difficultés, quelles propositions ?* Mémoire réalisé en vue de l'obtention de la formation d'adaptation à l'emploi de Chef de groupement, promotion n°34 2018/1, École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers, 2018, 117 p.

BAL Lider, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, thèse de Droit international, Université de Strasbourg, 2012, 702 p.

BALAN Gaëtan, *L'engagement de l'UE dans la lutte contre les activités illicites en mer : La construction d'un cadre matériel et institutionnel*, thèse de Droit international public, Université de Nantes, 2019, 505 p.

BARBIER Arnaud, *Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative*, thèse de Droit, Université Sorbonne Paris Cité, 2018, 395 p.

BARNABÉ Quentin, *La territorialisation de la norme*, thèse de Droit, Université de Rennes, 2018, 697 p.

BASTIN Gilles, *Les professionnels de l'information européenne à Bruxelles*, thèse de Sociologie, École Normale Supérieure de Cachan, 2003, 637 p.

BAUBONNE Mickaël, *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, thèse de Droit, Université de Bordeaux, 2015, 567 p.

BAUMARD Albéric, *L'action commune entre collectivités territoriales : La collectivité territoriale chef de file*, thèse de Droit, Université d'Angers (UA), 2012, 487 p.

BEAU Francis, *Le renseignement au prisme des sciences de l'information*, thèse de Sciences de l'information et de la communication, Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis, 2019, 406 p.

BERTHELET Pierre, *La sécurité intérieure européenne. Aspects normatifs d'une politique publique*, thèse de Droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2016, 468 p.

BESANÇON Julien, *L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires*, thèse de Sociologie, Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2010, 572 p.

BIANCHINI Gregorio Ulrich, *L'Union européenne et la caraïbe insulaire : une dépendance-ressource ? Les cas de la dominique et de la guadeloupe*, thèse de Science politique, Université des Antilles, 2021, 626 p.

BISCAYE Romane, *La délinquance des mineurs non accompagnés*, mémoire de Droit, Aix-Marseille Université, 2022, 191 p.

BLANC-WHANNOU Marie-Céline, *Le maintien de l'ordre dans les départements d'outre-mer sous la V^e République, de 1958 jusqu'en 1974*, thèse d'Histoire militaire, Université de Montpellier 3, 2009, 750 p.

BLATIERE Lauren, *L'applicabilité temporelle du droit de l'Union européenne*, thèse de Droit public, Université de Montpellier, 2016, 468 p.

BORZILLO Laurent, *Les forces expéditionnaires bi/multinationales en Europe : analyse comparée des politiques d'alliance de la France et de l'Allemagne (1991-2016)*, thèse de Science politique, Université de Montpellier, Université de Montréal, 2019, 364 p.

BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE Madeleine, *Entre marge et interface, recompositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane / Amapá)*, thèse de Géographie, Université des Antilles et de la Guyane, 2012, 466 p.

BOUET Jean-Baptiste, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, thèse de Droit, Université d'Angers, 2006, 809 p.

BRUN Jean-François, *La lutte contre le trafic de cocaïne dans les caraïbes et en Afrique de l'Ouest : Un enjeu européen*, thèse de Science Politique, Université des Antilles, 2019, 495 p.

BUE Charlotte, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, thèse de Sciences de l'Homme et Société, Institut d'études politiques de Paris - Science Po, 2010, 366 p.

BURCHETT Julia, *L'Union européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste : étude représentative des défis juridiques de la lutte contre la radicalisation sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français*, thèse de Droit européen, Université Grenoble Alpes, Université Libre de Bruxelles, 2021, 466 p.

CIAPIN Etienne, *Frontières et populations: territoires, mobilités, voisinages européens*, thèse de Sociologie, Université Grenoble Alpes ; Univerzita Mateja Bela (Banská Bystrica, Slovaquie), 2018, 482 p.

COSTA Olivier, *La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen*, thèse de Science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2013, 120 p.

COUPAUD Marine, *Mondialisation, conditions de travail et santé*, thèse de Sciences économiques, Université de Bordeaux, 2016, 298 p.

COURREGES Marie, *Le principe de continuité du service public : contribution à l'étude du droit de grève*, thèse de droit public, Université de Grenoble, 2014, 433 p.

DEPRAU Alexis, *Renseignement public et sécurité nationale*, thèse de droit, Université Paris II- Panthéon-Assas, 29 novembre 2017, 743 p.

DESCHAUX-BEAUME Delphine, *De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*, thèse de Science politique, Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008, 1195 p.

DUPIN Benoit, *La sécurité intérieure de l'UE. Approche juridique d'une construction politique*, thèse de Droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023, 570 p.

FLAGEL Amélie-Anne, *Le renouveau de la piraterie internationale*, thèse de Droit, Université de la Nouvelle- Calédonie, 2013, 343 p.

GINOUX Julien, *Les politiques locales de sécurité: la sécurité publique, entre mission régalienne et décentralisation*, mémoire de Science politique, 2007, 118 p.

GUIORGUIEFF Johann, *La politique internationale de l'Union européenne : analyse d'un instrument identitaire* », thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, 619 p.

GUITTARD Laetitia, *L'idée d'union politique de l'Europe de 1980 à 1991*, thèse d'Histoire, Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, Tome 1, 2013, 246 p.

HALLE Einar, *La Norvège et l'isolationnisme, 1940-1972*, thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université Paris-Sorbonne, 2014, 453 p.

HATZIDIAKOS Andréas Christos, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE*, thèse de Science politique, Université de Strasbourg, 2015, 695 p.

HAURET-LÉPINE Laetitia, *Délinquance juvénile : appartenance à une bande et comportement de récidive*, thèse de Sciences économiques, Université Nancy, 6 mai 2008, 350 p.

JACQUOT Mathilde, *L'action multidimensionnelle de l'Union européenne en Arctique : une contribution à l'action extérieure de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019, 483 p.

JEAUNEAU Adeline, *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation*, thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2015, 496 p.

KARIMZADEH MEIBODY Anahita, *Les enfants soldats: aspects de droit international humanitaire et de droit comparé*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2014, 738 p.

KIEFFER Maeve, *Recherches sur l'identité de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, 2015, 664 p.

KONAN Koffi Éric, *Les risques liés au transport maritime : étude sur la sécurité et la sûreté maritimes*, thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018, 701 p.

LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité : La projection européenne et transatlantique de l'Espagne*, thèse de Science politique, Université Montesquieu–Bordeaux IV, 2007, 526 p.

LACROTTE Clémentine, *La piraterie et le droit international : (fin XVe siècle - XVIIIe siècle)*, thèse de Droit, Université de Montpellier, 2017, 552 p.

LARAT Fabrice, *Du passe, faisons table rase ? L'Union européenne entre histoire et mémoire*, thèse de Sciences politiques, Université de Strasbourg, 2017, 263 p.

LEHMANN Pierre-Etienne, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir du respect de l'identité nationale des États membres*, thèse de Droit, Université de Lorraine, 2013, 651 p.

MARQUES Bérénice, *La lutte contre la récidive des mineurs*, mémoire de Droit, Aix-Marseille Université, 2022, 101 p.

MARZAL YETANO Antonio, *La dynamique du principe de proportionnalité : essai dans le contexte des libertés de circulation du droit de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, 2013, 547 p.

MASSAUX Alexandre, *Partenaires ou adversaires : évolution des relations entre les membres de l'OTAN et la Russie au XXI^e siècle*, thèse de Sciences juridiques, Université de Toulon, 2019, 509 p.

MATHOURAPARSAD Sébastien, *Sur la modélisation et la préparation de la politique économique des régions ultrapériphériques d'Europe : le cas des DOM*, thèse de science économie, Université des Antilles et de la Guyane, 2011, 583 p.

MELONI Léa, *L'État composé membre de l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Bordeaux, 2020, 525 p.

MENIAOUI Nora, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euro-maghrébin*, thèse de droit public, Université du Droit et de la Santé-Lille II, 2008, 723 p.

MILIA-MARIE-LUCE Monique, *De l'Outre-mer au continent : étude comparée de l'émigration puertoricaine et antillo-guyanaise de l'après-guerre aux années 1960*, thèse d'Histoire, EHESS, 2002, 1024 p.

MÖHRING Johanna Maria, *Pari impossible, pari indispensable : la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'avenir de la coopération en matière de défense en Europe*, thèse de science politique, Université Paris-Panthéon-Assas, 10 mars 2022, 611 p.

MORTIER Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, thèse de Droit, Université d'Angers, 2011, 473 p.

NOUREAU Aurélie, *L'Union européenne et les collectivités locales*, thèse de Droit, Université de La Rochelle, 2011, 741 p.

ORUNO DENIS Lara, *Caraïbes en construction : espace, colonisation, résistance*, thèse d'Histoire, Université de Nice, 1991, 1257 p.

PAMBIANCO Carla, *L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne*, thèse de Droit, Université de Strasbourg, Università degli studi (Bologne, Italie), 2014, 127 p.

PÉROUSE DE MONCLOS Marc-Antoine, « États faibles et sécurité privée en Afrique noire », L'Harmattan, 2008, 204 p.

POPRAVKA Lencka, *Le contrôle des valeurs de l'Union au prisme de l'article 7 TUE*, thèse de Droit européen, Université Grenoble Alpes, 2022, 775 p.

RENAUDIE Olivier, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, vol. 515, no. 5, 2022.

RIBEIRO Nicolas, *La place de la mer au sein de la société coloniale des Petites Antilles françaises entre 1650 et 1713*, thèse d'Histoire, Université de Nantes, 2019, 800 p.

RICHARD Yann, *L'Union européenne et ses voisins orientaux. Contribution à l'étude des intégrations régionales dans le monde*, thèse de Géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2010, 439 p.

ROQUE Éric, *La lutte contre la toxicomanie en Europe : le modèle portugais*, Mémoire de stage de filière des Élèves Directeurs d'hôpital, IHESP, 2011, 84 p.

ROQUEPLO Olivier, *La Russie et son miroir d'Extrême-Occident : l'identité géopolitique de la Russie ultra-périphérique sous le prisme de l'Oblast' de Kaliningrad. Étude géographique et géopolitique*, thèse d'Histoire, sociétés et civilisations, INALCO, 2018, 397 p.

SANTAMARIA Frédéric, *L'UE et l'aménagement de son espace*, Mémoire d'habilitation à diriger des Recherches en Architecture, aménagement de l'espace, Université de Rennes 2, 2015, 162 p.

SCHRAMMECK Olivier, « Sécurité et liberté », *R DFA*, 2011.

SOULIMANT Nina, *Faire face au changement et réinventer des îles*, thèse de Géographie, Université de La Rochelle, 2011, 478 p.

TEPHANY Yann, *La lutte contre les activités illicites en mer*, thèse de Droit, Université de Nantes, 2019, 515 p.

THIRION Anne-Marie, *La gouvernance locale des écocités : regard comparatif France-Danemark*, thèse de Science politique, Université de Rennes, 2009, 779 p.

TORBICKA Kinga, *Vers une nouvelle Europe ? Les systèmes de sécurité en Europe centrale après la chute du Rideau de fer*, thèse d'Histoire, Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2014, 984 p.

Articles de revues et de colloques

BADOUARD Romain, « Faire participer. Un enjeu de légitimité pour l'Union européenne », *in Participations*, n° 3, 2012, 12 p.

BAILLY Pierre, « L'Union européenne une économie-monde dans la mondialisation », *Colloque international sur l'Économie politique internationale et nouvelles régulations de la mondialisation*, Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière, Université de Poitiers, Mai 2009, Poitiers, 11 p.

BAYOU, Laurent, Les vulnérabilités sécuritaires des outre-mer : un défi pour l'État, *Revue française de géopolitique*, 14(2), 87-104, 2019.

BELLEFACE Alain, DELBECQUE Eric, « Les logiques de sécurité nationale ou les différents moyens de la puissance », *in* ARPAGIAN (N.) et DELBECQUE (E.) (dir.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 240-241.

BIGO Didier, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne].

BOISVERT, Marc-André, La présence militaire française en Afrique : entre héritage colonial et enjeux stratégiques contemporains, *Revue Défense Nationale*, n° 783, pp. 45-57, 2015.

BOSSUAT Gérard, « Guy Mollet : la puissance française autrement », *Relations internationales*, 1989, n°57, p. 32.

BRET Bernard, « Notion à la une : justice spatiale », *Géoconfluences*, septembre 2015.

BRUN Olivier, « Cycle du renseignement », in MOUTOUH Hugues, POIROT Jérôme (dir.), *Dictionnaire du renseignement*, Perrin, coll. Tempus, 2018, 1424 p.

CAMBON Christian, « Les outre-mer, points d'appui et interfaces géostratégiques », *Revue Défense Nationale*, n° 823, 2019, pp.12-17.

CHAPSOS, Ioannis, *Maritime Security and Threats in the Indo-Pacific*, Routledge Studies in Global Security, 2019.

CHRISTAKIS Theodore, « L'État avant le droit ? L'exception de sécurité nationale en droit international », *Revue générale de droit international public*, 2008, CXII (2008-1), pp.5-47.

CONSEIL D'ÉTAT et COUR DE CASSATION, « L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ». *Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, n° 18 (7 juillet 2016).

CONSEIL D'ÉTAT, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », *Les études du Conseil d'État*, 10 octobre 2019, 150 p.

CUSSON Maurice, « Les cycles de la criminalité et de la sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, Vol. 64, n°2, 2011, pp.131-154.

CUSSON Maurice, « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », *Revue internationale de la criminologie et de la police technique et scientifique*, n°4, 2000, 34 p.

DACAL Soazic, « La fixation des totaux autorisés de captures en outre-mer, l'exception des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) », *Neptunus*, 2019, pp.1-8.

DAMAS de MATOS Ana, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », in *Perspectives des migrations internationales 2021*, Éditions OCDE, Paris, 2021, pp. 119-173.

DE VILHENA SILVA Gutemberg, LUIS REBELO PORTO Jadson, Gabriele SENA DOS SANTOS Paula, et al., « La géopolitique de l'Union européenne pour les régions ultrapériphériques : Assimilation, fragmentation et rôle de la Guyane française dans son contexte régional », *Confins*, no 26, 2016, 20 p.

DIENG, Amadou, L'essor de la piraterie et du terrorisme maritime en Afrique de l'Est, Cahiers de la sécurité, 41(1), 63-79, 2022.

DRAME Papa, SAUL Samir, « Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960) : quête de puissance ou atavisme colonial ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2004/4 (n° 216), p. 95-114.

DUEZ Denis, « La sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne : enjeux et dispositifs », *Sécurité globale*, 2012/1 (N° 19), p. 63-76.

FITTE-DUVAL Annie, « Autonomie régionale et identité politique en Espagne ». in *Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines*, Paris, Sénat, 2014, pp. 101-110.

GALLIE Walter B, « Essentially Contested Concepts ». *New Series, Proceedings of the Aristotelian Society*, no 56, 1956, pp.167-198.

GANDILHON Michel, « Géopolitique de la cocaïne », in *L'offre de cocaïne*, OFDT, n°31, 2022, pp.20-49.

GEISSER Vincent, « Militariser la gestion des flux migratoires : Giorgia Meloni, pestiférée ou bonne élève de la classe européenne ? », *Migrations Société*, 11 décembre 2022, 13 p.

GIEGERICH, Bastian, European Security and Strategic Autonomy: Challenges and Opportunities, *Journal of Strategic Studies*, 45(3), 312-330, 2022.

HANON Jean-Paul, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *Revue internationale et stratégique*, IRIS éditions 2003/4, n° 52, 50 p.

HOLEINDRE Jean-Vincent, « L'Europe, une organisation complexe. Entretien avec Sabine Saurugger » in *Les organisations. État des savoirs*, Éditions Sciences Humaines, 2016, pp.72-82.

JOANNIN Pascale, « L'Europe en 2025 : géant économique, nain politique ? », *Géoéconomie*, 50, n° 3 (2009): pp. 79-85.

KLEN Michel, « La privatisation de la guerre ». in *Études*, S.E.R., Tome 401, *Les carnets d'études 2004/9*, Pairs, 2004, pp.181-191.

LEMAIRE Elina, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* n° 4, juillet-août 2009, p. 767-776.

LOBKOWICZ Wenceslas, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement de l'Union européenne », *Revue française de l'administration publique*, École nationale d'administration, Centre d'expertise et de recherche administrative, La Documentation française, Paris, 2009.

MARTIN, Alexandre, *La Dimension maritime des Conflits du XXIe Siècle*, Revue Sécurité & Défense, 2022.

MATTA Enzo, THEVENIN Pierre, « La Fédération de Russie et la notion d'Indo-Pacifique : rejet du concept et promotion de l'Eurasie », Les jeunes IHEDN, *Cahiers du comité Asie*, n°17, 2020.

MOREAU Pierre, « La sécurité privée sous contrôles », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, pp.158- 159.

Ministère de la justice, « Les mineurs auteurs d'infractions pénales », in *Justice des mineurs*, Éditions 2023, pp. 159-172.

OCQUETEAU Frédéric, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », *Etudes & Données pénales*, 2013, n° 113, Paris, CESDIP, 5 p.

OLIVE, Raphaël. Sécurité et gouvernance en outre-mer : enjeux et perspectives. Cahiers de la Sécurité et de la Justice, n° 52, pp. 89-104, 2020.

PERROT Danielle, « Le nouvel Art. 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne », *Pouvoirs dans la Caraïbe*, 4 mars 2011.

PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police » in (dir.) Jacques PETIT, *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003. 491 p.

PHILIPPOT Élisabeth et GRUOT Barthélémy, « Renseignement : Connaître pour ne pas être surpris et prendre les bonnes décisions », *Cols bleus*, n° 3054, 2016, pp.18-25.

ROUSSEAU Jean-Jacques, « Discours sur l'économie politique », in *Collection complète des œuvres*, Genève, 1780-1789, vol. 1, in-4°, édition en ligne www.rousseauonline.ch, version du 7 octobre 2012.

SAUVE Jean-Marc, « Transformations et permanence de l'État », *Cahiers français* n° 379 2013, septembre-octobre, 2014, p. 9-15.

TENANBAUM Elie, PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie. « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », n°94, *IFRI*, février 2020.

TIGET Mireille, « Du SITCEN à l'INTCEN, vers un renseignement européen », *ANAJ-IHEDN, 91e séminaire IHEDN-Jeunes*, 2015, 4 p.

WÆVER Ole, « Insécurité, identité, une dialectique sans fin », in *Le Gloanec*, A.-M. (dir.), *Entre nation et intégration*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

ZILLER Jacques, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », Conseil constitutionnel, *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012.

ZILLER, Jacques, Les régions ultrapériphériques et l'intégration européenne : entre distance et proximité institutionnelle. *Revue du Droit de l'Union européenne*, n° 2, pp. 211-230, 2021.

ZILLER, Jacques, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : entre intégration et différenciation juridique, *Revue du droit de l'Union européenne*, n°4, pp. 775-798, 2018.

Rapports

ADAM Patricia, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, Assemblée nationale, n° 1012, 30 avril 2013, 21 p.

ALLIZARD Pascal et VAUGRENARD Yannick, L'essentiel sur le Rapport d'information sur les crédits de l'environnement et de la prospective de la politique de défense, n°217, Sénat, 2021, 8 p.

ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et Richard TUHEIAVA, Zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines : le moment de vérité, n° 430, Sénat, 9 avril 2014, 382 p.

BOULAY-ESPÉRONNIER Céline, FIALAIRE Bernard, HARRIBEY Laurence et al., L'essentiel sur le rapport d'information Prévenir la délinquance des mineurs - éviter la récidive, Sénat, 21 septembre 2022.

ARNELL, Guillaume, DARNAUD, Mathieu, et JASMIN, Victoire, Rapport d'information n° 688 (2017-2018), Risques naturels majeurs : urgence déclarée outre-mer, présenté au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, Sénat, 24 juillet 2018.

ARNELL, Guillaume, RAPIN, Jean-François, et HASSANI, Abdallah., *Les leçons du cyclone Irma : quelles évolutions de la prévention des risques naturels majeurs dans les outre-mer ?* Rapport n°129 (2018-2019), Délégation sénatoriale aux outre-mer, Sénat, 2018.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, Rapport n° 2659 rectifié, 16^e législature, déposé le 27 mai 2024.

BUFFET François-Noël, LE RUDULIER Stéphane, MARC Alain et al., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité à Mayotte, n°114, Sénat, 2021, 75 p.

CAZENEUVE Jean-René, de COURSON Charles, JERRETIE Christophe, et al., Missions Flash : L'expérimentation et la différenciation territoriale et L'autonomie financière des collectivités territoriales, Rapport n°912, Assemblée nationale, 2018, 87 p.

CHAPELIER Annie et POLETTI Bérangère, Rapport d'information sur l'environnement international des départements et collectivités d'outre-mer, n° 3528, Assemblée nationale, 6 novembre 2020, 103 p.

CHENEVARD Yannick, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2023, n° 273, TOME V, 19 octobre 2022, 130 p.

COINTAT Christian et FRIMAT Bernard, Rapport d'information à la suite d'une mission d'information effectuée en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011, n° 410, Sénat, 6 avril 2011, 91 p.

DANJEAN Arnaud, Rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, n° (2019/2135(INI)), Parlement européen, 11 décembre 2019, 37 p.

DARSIERES Camille, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM [2000] 774 final / E 1631, COM [2000] 791 final/ E 1647), Assemblée nationale, 3 mai 2001, 18 p.

DESTREBECQ Denis, Rapport sur la situation du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest, Nations unies - ONUDC, octobre 2007, 16 p.

DOLIGÉ Éric, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, n° 519, Sénat, 7 juillet 2009, 462 p.

HOULIÉ Sacha, Rapport n° 2343 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi, visant à prévenir les ingérences étrangères en France, (n° 2150), 13 mars 2024.

IGJ/IGAS/IGA/IGAE/IGESR/IGF, Mission inter-inspections, Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte, Rapport définitif, Janvier 2022, 107 p.

LEGGE Dominique de, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les forces de souveraineté, n°12, Sénat, 5 octobre 2022, 67 p.

LECHIMY Serge, L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques, Rapport au Premier ministre, monsieur Jean-Marc AYRAULT, Paris, 2013, 78 p.

LONGUET, Gérard, Le devoir de souveraineté numérique, Rapport n°488 (2022-2023), Commission d'enquête sur la souveraineté numérique, Sénat, 2023.

LORGEUX Jeanny, TRILLARD André, BEAUMONT René et al., Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au nom du groupe de travail sur la maritimisation, n°674, Sénat, 17 juillet 2012, 226 p.

MARIE Claude-Valentin et Jean-Louis RALLU, Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ? INED, 2 juillet 2012, 252 p.

Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques : une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie, Las Palmas de Gran Canaria, 7 mai 2010, 15 p.

MEYER Christoph, Édouard SIMON, Francesca VANTAGGIATO, et al., Préparer la PSDC au nouveau contexte de sécurité créé par le changement climatique, n° PE 653.639, Parlement européen, 2023, 65 p.

OTHILY Georges, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes sur les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) et l'Europe, n°26, Sénat, 1991.

PATIENT Serge, SUTOUR Simon, Les politiques européennes dans les RUP : la Guyane en quête de singularité, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes, Paris, 20 février 2013, 83 p.

PERRIN Cédric et TODESCHINI Jean-Marc, Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? Sénat, n° 334, 8 février 2023, 76 p.

QUENTIN Didier, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la situation de l'immigration à Mayotte, n°2932, Assemblée nationale, 2006, 276 p.

Résolution du Parlement européen du 7 juin 2022 sur les îles et la politique de cohésion : situation actuelle et défis à venir (2021/2079(INI)).

SCHMID Gerhard, Rapport sur l'existence d'un système d'interception mondial des communications privées et économiques (système d'interception ECHELON), Parlement européen, (2001/2098(INI)), 11 juillet 2001, 202 p.

SENAT, Le statut des îles européennes, Étude de législation comparée, Paris, Sénat, avril 2000, 29 p.

SOLBES MIRA Pedro, Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde, 2021, 124 p.

TORRE Henri, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'immigration clandestine à Mayotte, n°461, Sénat, 2008, 79 p.

WRIGHT Steve, Une évaluation des technologies de contrôle politique, Parlement européen, n°PE 166 499, 6 janvier 1998, 100 p.

Sites Internet consultés

AFP : <https://www.afp.com/fr>

Alwatwan : <https://alwatwan.net>

Banque mondiale : <https://www.banquemonddiale.org>

Banque mondiale : <https://www.banquemonddiale.org>

CEREMA : <https://www.cerema.fr>

Commission européenne : <https://commission.europa.eu>

Conférence des présidents des RUP : <https://cp-rup.com>

Conseil européen : <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/>

Contrepoints : <https://www.contrepoints.org>

Courrier International : <https://www.courrierinternational.com>

CRPM: <https://cpmr.org/fr>

CSG: <https://centrespatialguyanais.cnes.fr>

Declassified UK: <https://www.declassifieduk.org>

ÉSA : <https://www.esa.int>

EUR-LEX : <https://eur-lex.europa.eu>

Euractiv : <https://www.euractiv.fr>

Euronews : <https://fr.euronews.com>

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France : <https://www.pompiers.fr>

France Info : <https://www.francetvinfo.fr>

France-Guyane : <https://www.franceguyane.fr>

Frontex : <https://www.frontex.europa.eu>

Hermès Kalamos: <https://www.hermes-kalamos.eu>

IFRAP : <https://www.ifrap.org>

IFRI : <https://www.ifri.org>

Iris : <https://www.iris-france.org>

IRSERM : <https://www.irsem.fr>

L'Algérie aujourd'hui : <https://lalgerieaujourd'hui.dz>

La Fondation de la Mer : <http://www.fondationdelamer.org>

Le Figaro : <https://www.lefigaro.fr>

Le Monde : <https://www.lemonde.fr>

Le Monde Diplomatique : <https://www.monde-diplomatique.fr>

Le Nouvel Observateur : <https://www.nouvelobs.com>

Le Point : <https://www.lepoint.fr>

Les Échos : <https://www.lesechos.fr>

Marine nationale : <https://www.defense.gouv.fr/marine>

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Ministère de la défense : <https://www.defense.gouv.fr>

Ministère de la défense : <https://www.defense.gouv.fr>

Ministère des outre-mer : <https://www.outre-mer.gouv.fr>

OTAN : <https://www.nato.int>

Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu>

Présidence française du Conseil de l'UE : <https://www.parlue2022.fr>

RFI : <https://www.rfi.fr>

RPFUE : <https://ue.delegfrance.org>

RPFUE: <https://ue.delegfrance.org>

SEAE: <https://www.eeas.europa.eu>

Sino Shipping: <https://fr.sino-shipping.com/commerce-europe-chine>

Toute l'Europe : <https://www.toutteleurope.eu>

TV5 Monde : <https://www.tv5monde.com>

Vie publique : <https://www.vie-publique.fr>

Actes normatifs français

A. Textes Législatifs, Réglementaires et Administratifs

- Arrêté du 24 octobre 2017 relatif au franchissement des frontières par les personnes et les marchandises...
- Décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger
- Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100
- Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet
- Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire
- Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration
- Loi no 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
- Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations
- Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante

B. Décisions Jurisprudentielles et du Conseil Constitutionnel/État

- Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 21 septembre 2023 (affaire C-143/22, demande préjudicielle)
- CC, 27 décembre 2001, n°2001-456 DC, Loi de finances pour 2002
- CE du 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary

- CE, 23 mars 2011, *Association française des utilisateurs de télécommunications*, n°328120
- Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 sur la convention d'application de l'accord de Schengen

Actes juridiques européens et instruments de l'Union européenne

A. Actes Juridiques (Directives, Décisions, Règlements, Protocoles)

- Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021
- Décision (PESC) 2015/203 du Conseil du 9 février 2015
- La Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008
- Règlement (CE) no1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006
- Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (JO C 310/207, 16.12.2004)
- Protocole (n°10) sur la coopération structurée permanente (issu du Traité sur l'Union européenne)

B. Traités et Conventions Internationales

- Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés
- Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités
- Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ouvert à la signature le 24 septembre 1996
- Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, ... du 27 mai 2005
- Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968
- Traite sur le régime "ciel ouvert", Helsinki, 24 mars 1992

Documents issus d'Organismes Internationaux et Européens

– Rapports, Avis, Communications et Déclarations

A. Documents des Organisations Internationales

- Annexe de la résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations unies (adoptée le 19 décembre 1966)
- Nations Unies, Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030
- Nations Unies, Les migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution... ?

B. Avis, Rapports et Communications des Institutions Européennes

- Avis du Comité économique et social européen sur la prévention de la délinquance juvénile (2006/C 110/13)
- Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission relative aux régions ultrapériphériques (18 novembre 2004)
- Commission des communautés européennes, Rapport sur les mesures pour les régions ultrapériphériques (14 mars 2000)
- Commission européenne, Les régions ultrapériphériques : Terres européennes dans le monde (2018)
- Commission européenne, Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu (24 juillet 2020)
- Commission européenne, Stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique (septembre 2021)
- Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la stratégie de sûreté maritime de l'UE (2023)
- Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides (6 avril 2016)
- Communication de la Commission européenne, Une politique maritime intégrée pour l'UE (2007)
- Communication de la Commission européenne, Un partenariat stratégique renouvelé avec les régions ultrapériphériques (24 octobre 2017)
- Communication de la Commission sur les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe (2008)
- Communication de la Commission, Les régions ultrapériphériques de l'UE : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive (2012)
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur le pacte en matière de PSDC civile (13 décembre 2021)

- Conseil de l'Union européenne, Stratégie de sûreté maritime de l'UE (2014)
- Contribution de la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques concernant le règlement (UE) n° 1315/2013
- Plan d'action antidrogue de l'UE (2017-2020)

B. Documents Institutionnels, Déclarations et Discours

- Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière (janvier 2024)
- CPRUP, Déclaration des présidents des régions ultrapériphériques, Martinique (30 octobre 2003)
- Décision du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'UE de Mayotte
- Déclaration de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur sur le plan national de lutte contre les stupéfiants (17 septembre 2019)
- Déclarations des présidents des régions ultrapériphériques
 - Madère, 2–6 octobre 2007
 - Réunion-Montjoly, 5 mars 1999
 - Saint-Denis, 1 septembre 2005
- Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des outre-mer (8 juin 2018)
- Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion (7 février 2020)
- Europol, Décodage des réseaux criminels les plus menaçants de l'UE (2024)
- GRANGE Claire, Une délinquance hors norme, Cadre de vie et sécurité à Mayotte (Insee Analyses Mayotte, 08 novembre 2021)
- JONNET Édouard, Des bases navales communes pour les marines européennes (1 avril 2020)
- KISSINGER Henry, article dans *Rzeczpospolita* (14 mai 2004)
- LEON COBO, Beatriz de; BENITEZ, Leticia; SOTO-MAYOR, Guillaume et al., Note de recherche sur la coopération franco-espagnole en matière de défense et de sécurité en Afrique (juin 2020)
- MICHEL Charles, Discours du président Charles Michel à la conférence annuelle de l'Agence européenne de défense (7 décembre 2021)

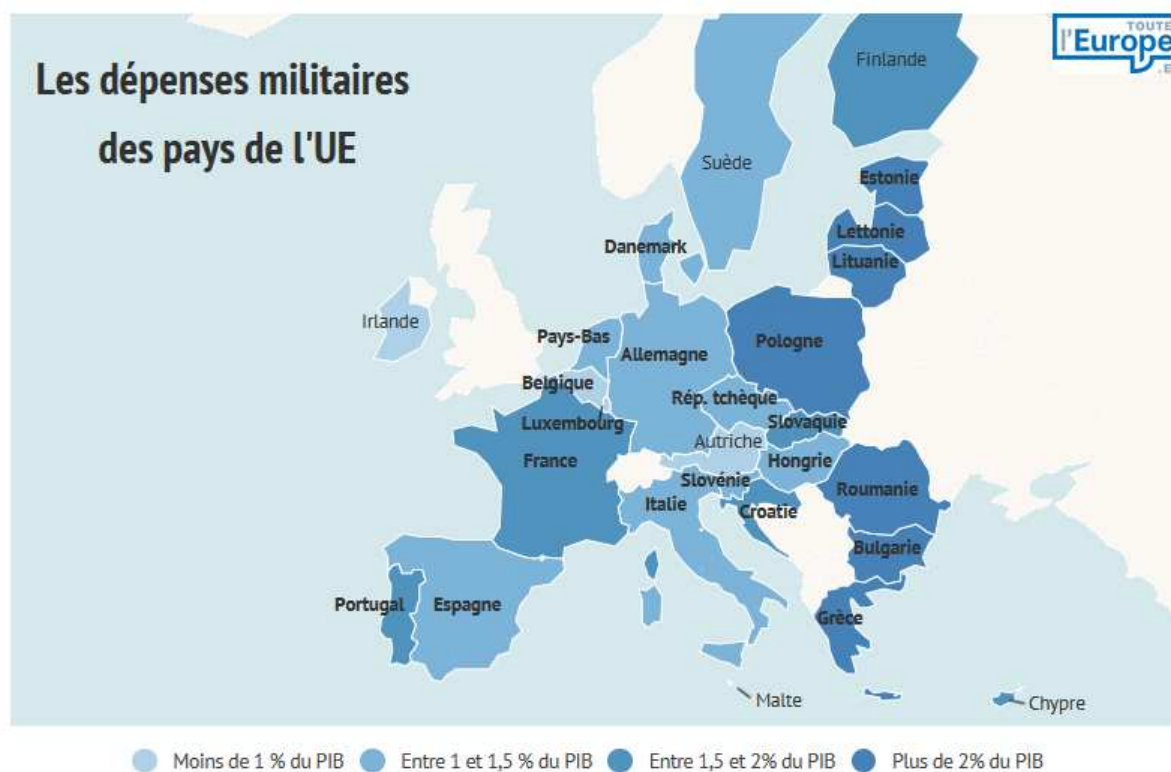
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, La stratégie de la France dans l'Indopacifique (février 2022)
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'UE (20 novembre 2019)
- Ministère de la défense, Livre blanc : défense et la sécurité nationale (2013)
- Musée de l'Armée et Archives départementales du Val-d'Oise, Les colonies dans la guerre (2018)
- Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (20 janvier 2021)
- Premier ministre, Comité interministériel des outre-mer, Gouvernemental (18 juillet 2023)
- Service des affaires européennes, La responsabilité pénale des mineurs : Étude de législation comparée n° 52 (février 1999)
- SOLANA Javier, Une Europe sûre dans un monde meilleur (Conseil européen, 20 juin 2003)

C. Documents Transatlantiques

- Protocole d'accord entre l'administration nationale de l'aéronautique et de l'espace et la force spatiale des États-Unis (2020)

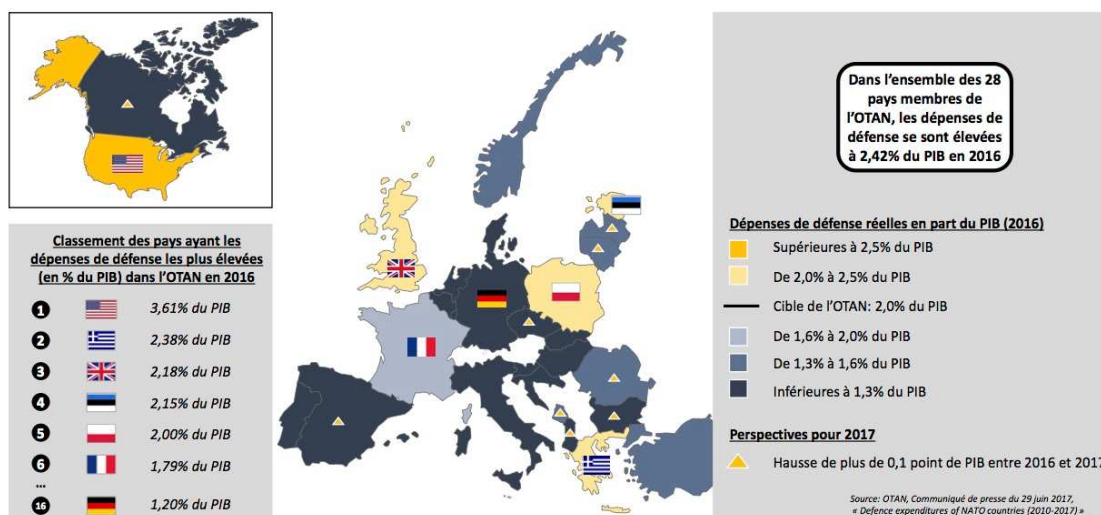
Annexes

Annexe 1 : Les dépenses militaires en Europe

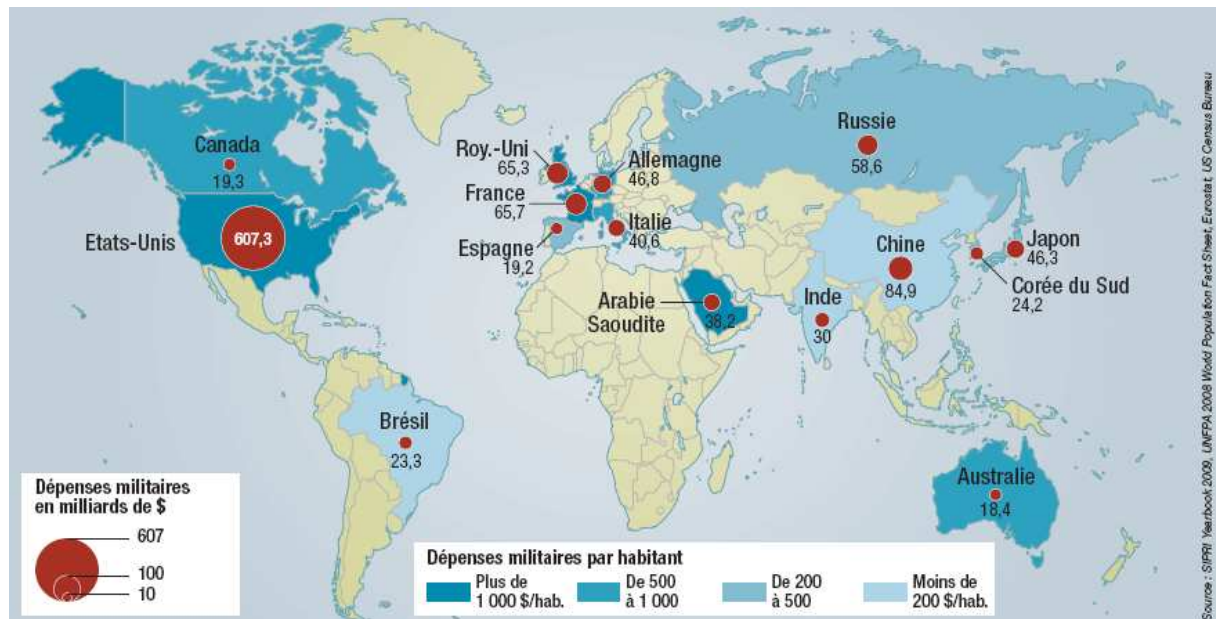


Annexe 2 : Dépenses militaires au sein de l'OTAN

Les dépenses de défense dans l'OTAN : le poids américain inégalé

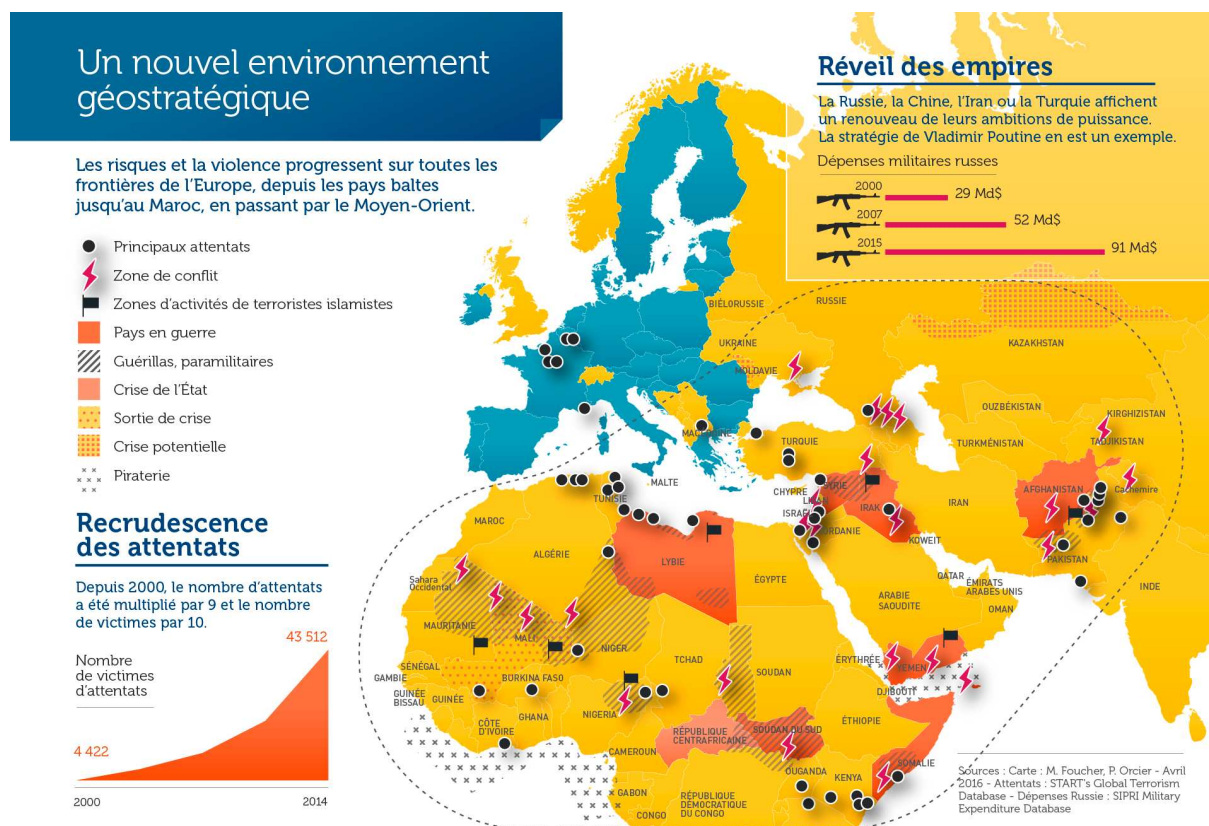


Annexe 3 : Les dépenses militaires dans le monde



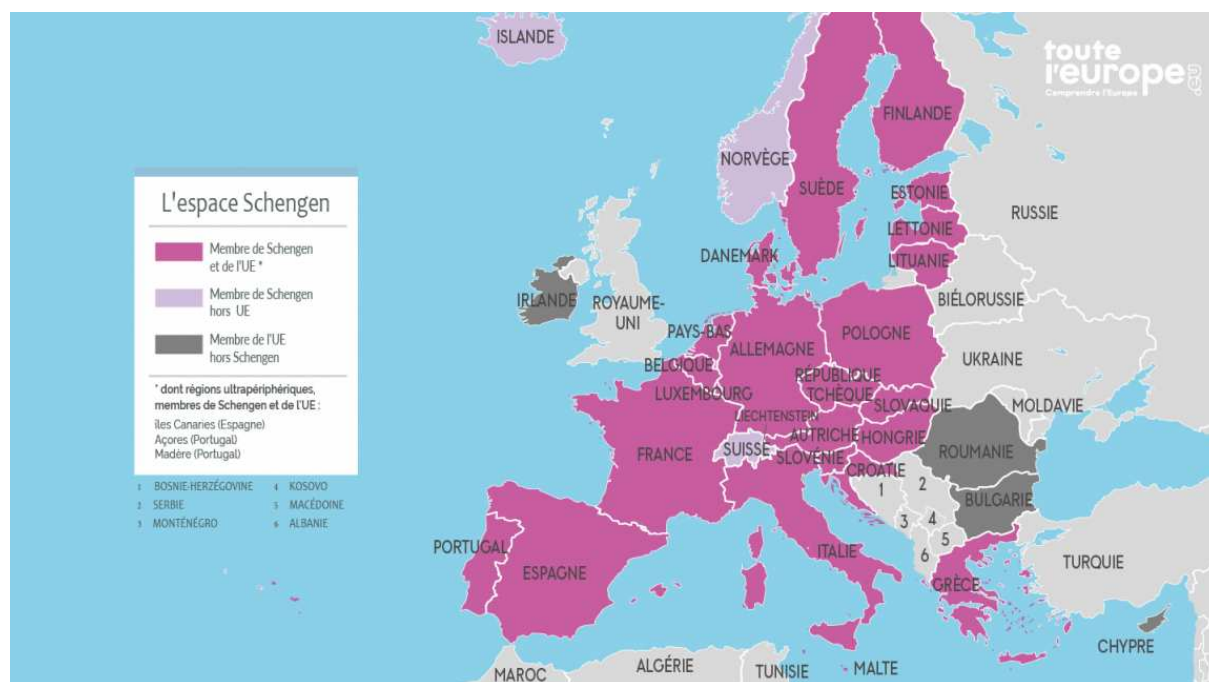
Source : Alternatives économiques

Annexe 4 : Évolution de l'environnement stratégique de l'Union



Source : Institut Montaigne

Annexe 5 : Carte de l'espace Schengen

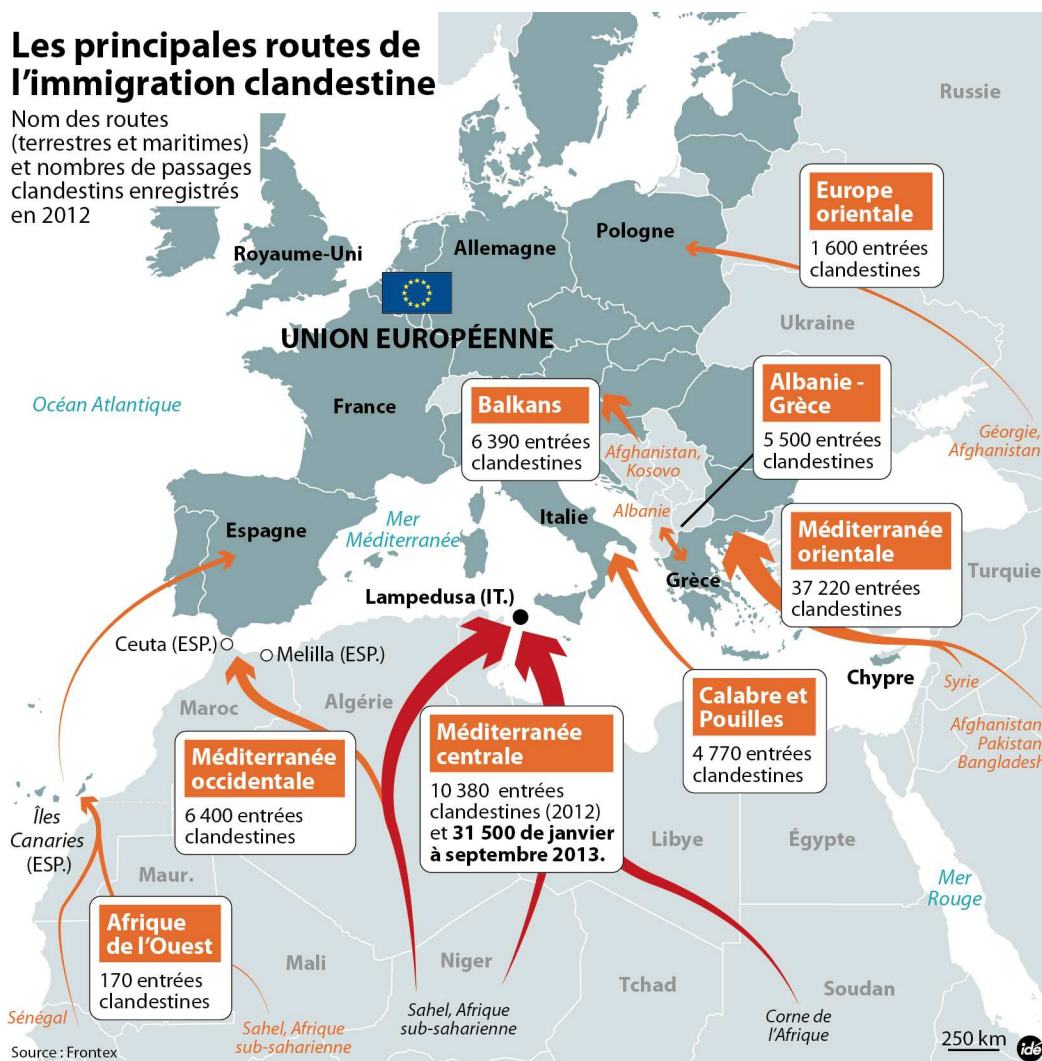


Source : Toute l'Europe

Annexe 6 : Principales routes de l'immigration irrégulière vers l'Europe

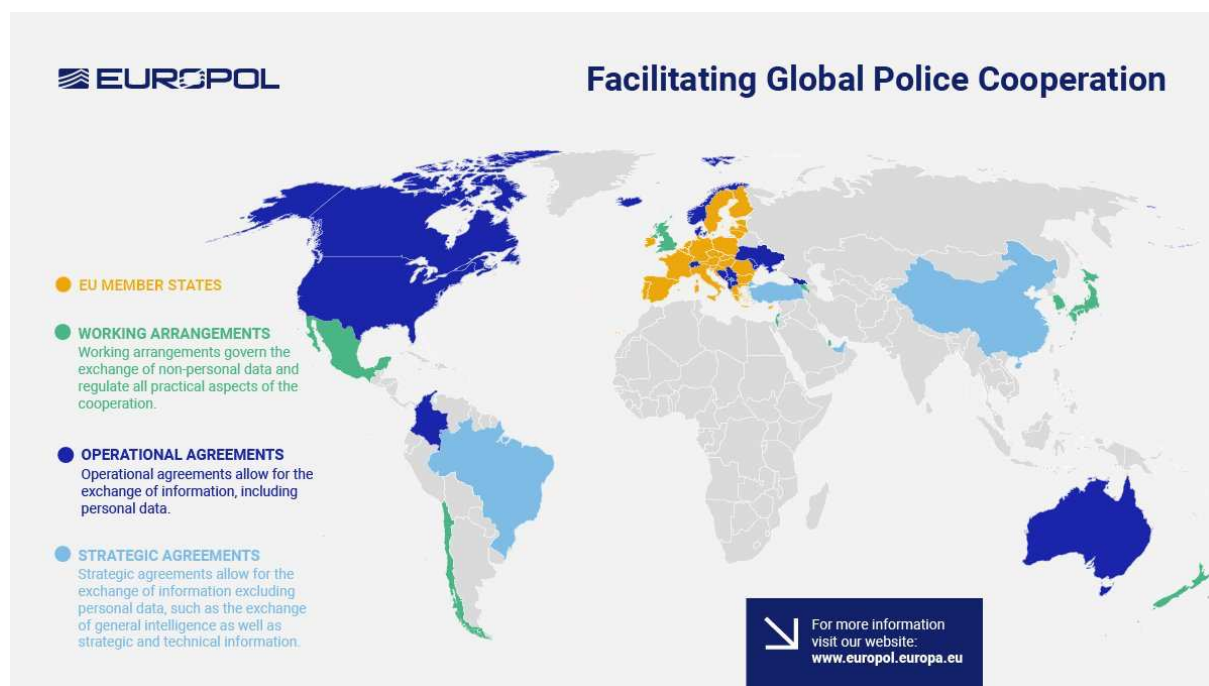
Les principales routes de l'immigration clandestine

Nom des routes (terrestres et maritimes) et nombres de passages clandestins enregistrés en 2012



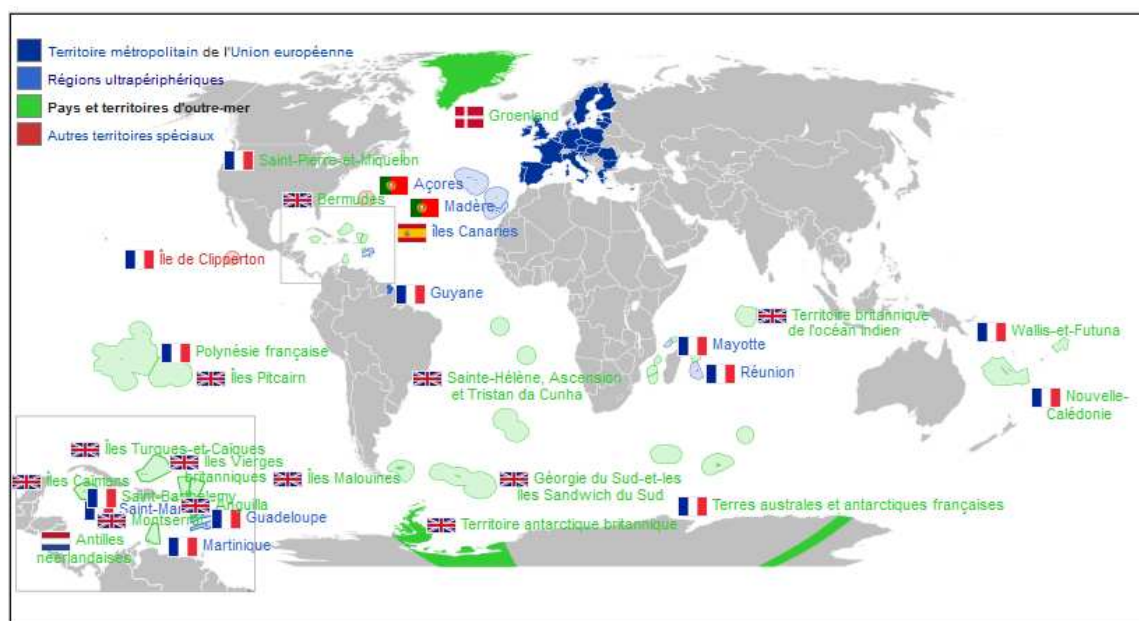
Source : Libération

Annexe 7 : Carte d'Europol en Europe et dans le monde



Source : Europol

Annexe 8 : Carte des territoires européens en outre-mer



Source : Blog du droit européen

Annexe 9 : Perception de la menace en Europe

Perception de la menace en Europe (2015)

« Quel pays dans le monde selon vous représente la plus grande menace sur votre pays ? »

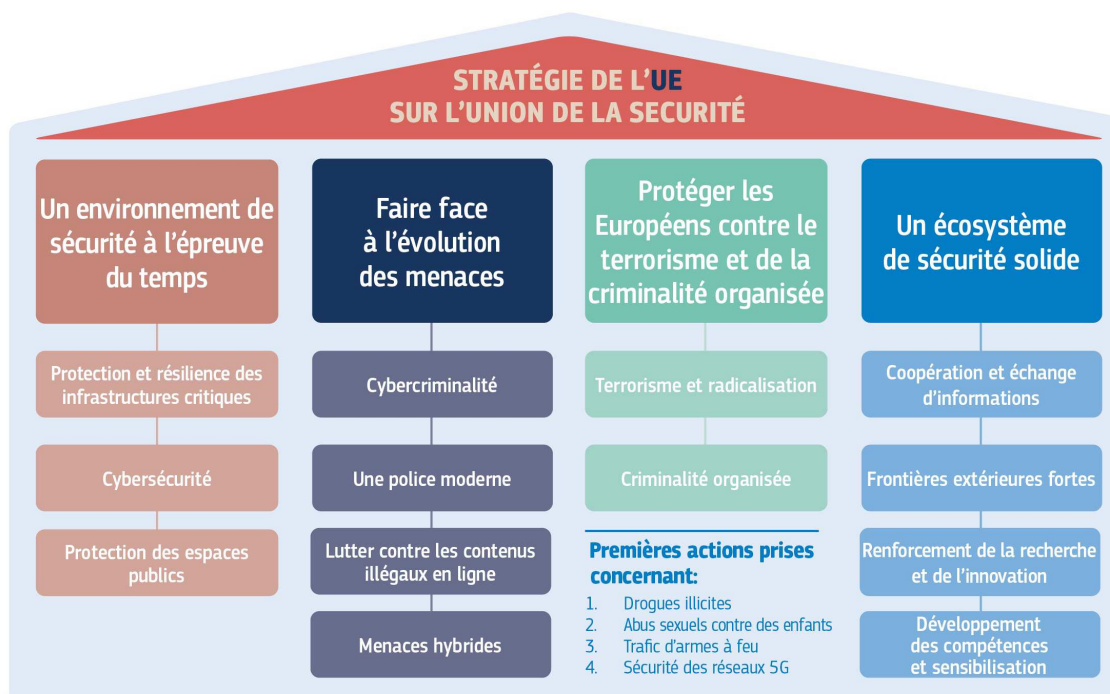


Annexe 10 : L'OTAN vue par son flanc Est et par l'Eurasie

Perception de l'OTAN en Europe orientale et Eurasie (2016)

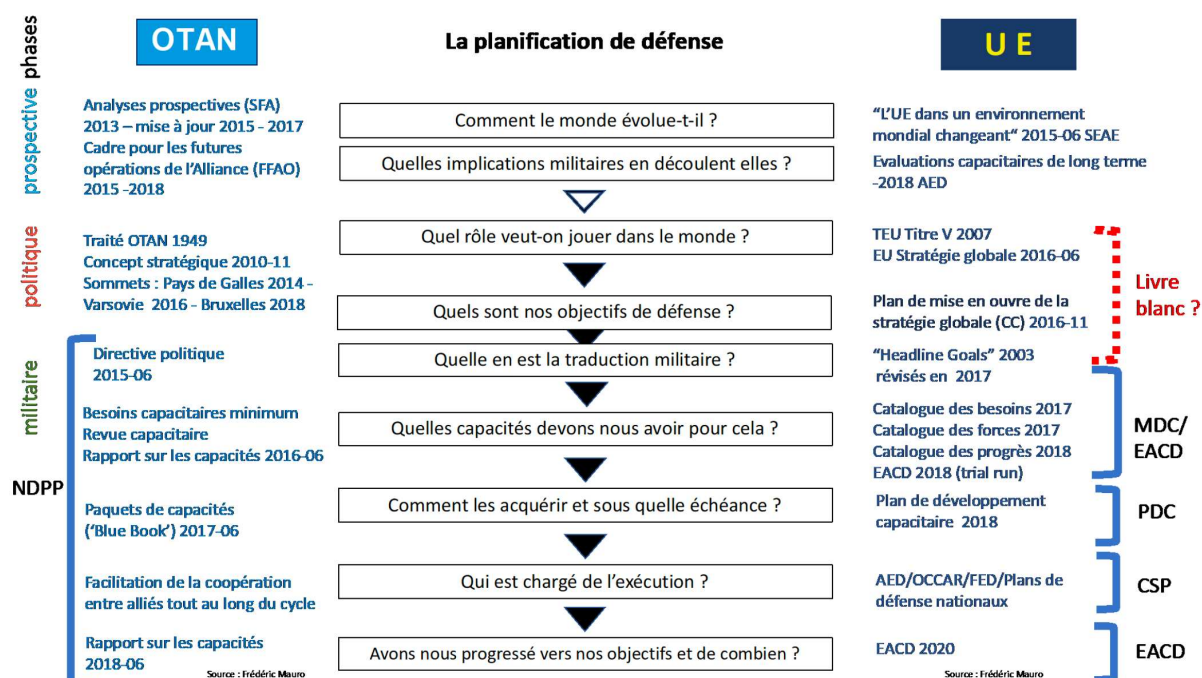


Annexe 11 : Stratégie européenne pour l'Union de la sécurité

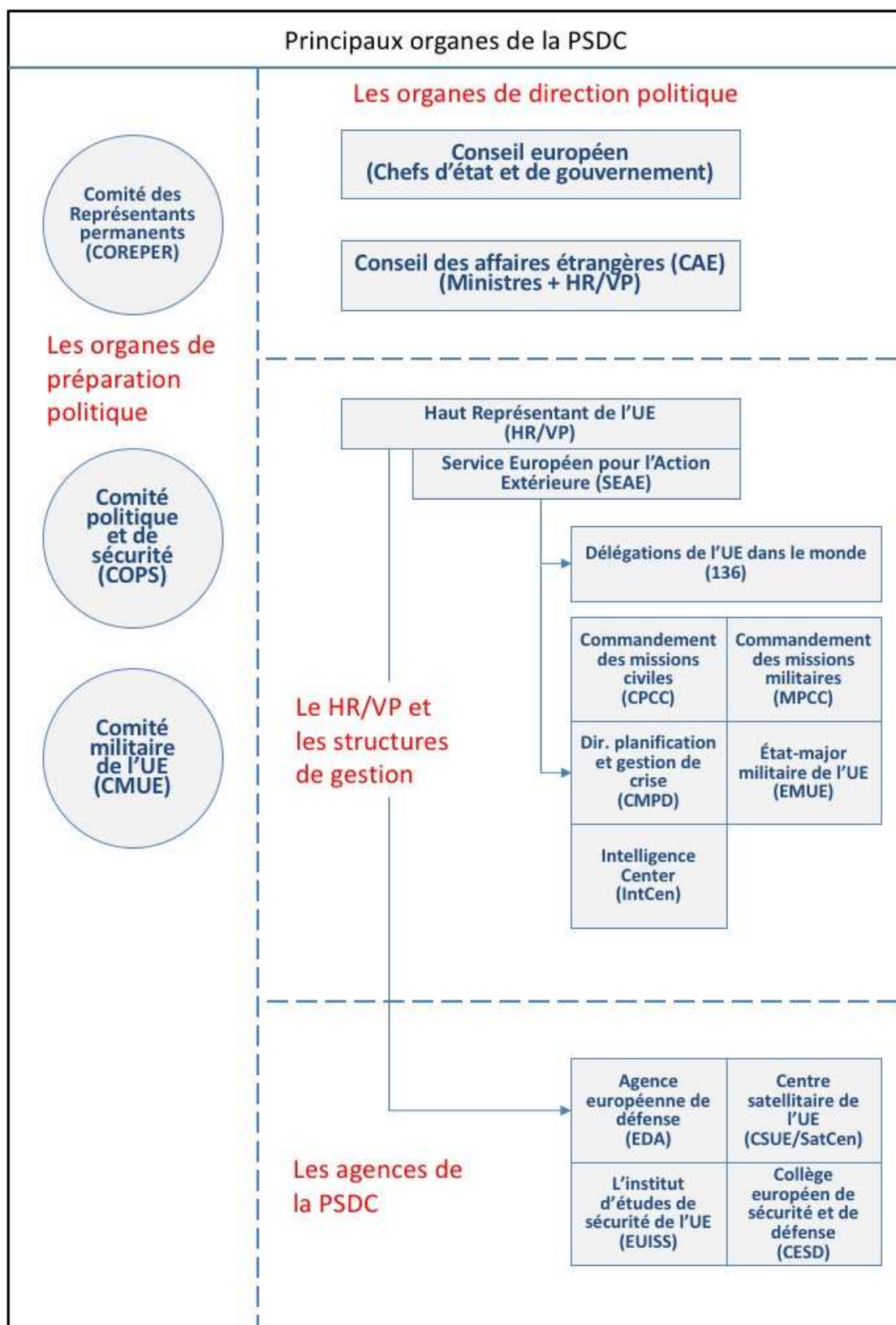


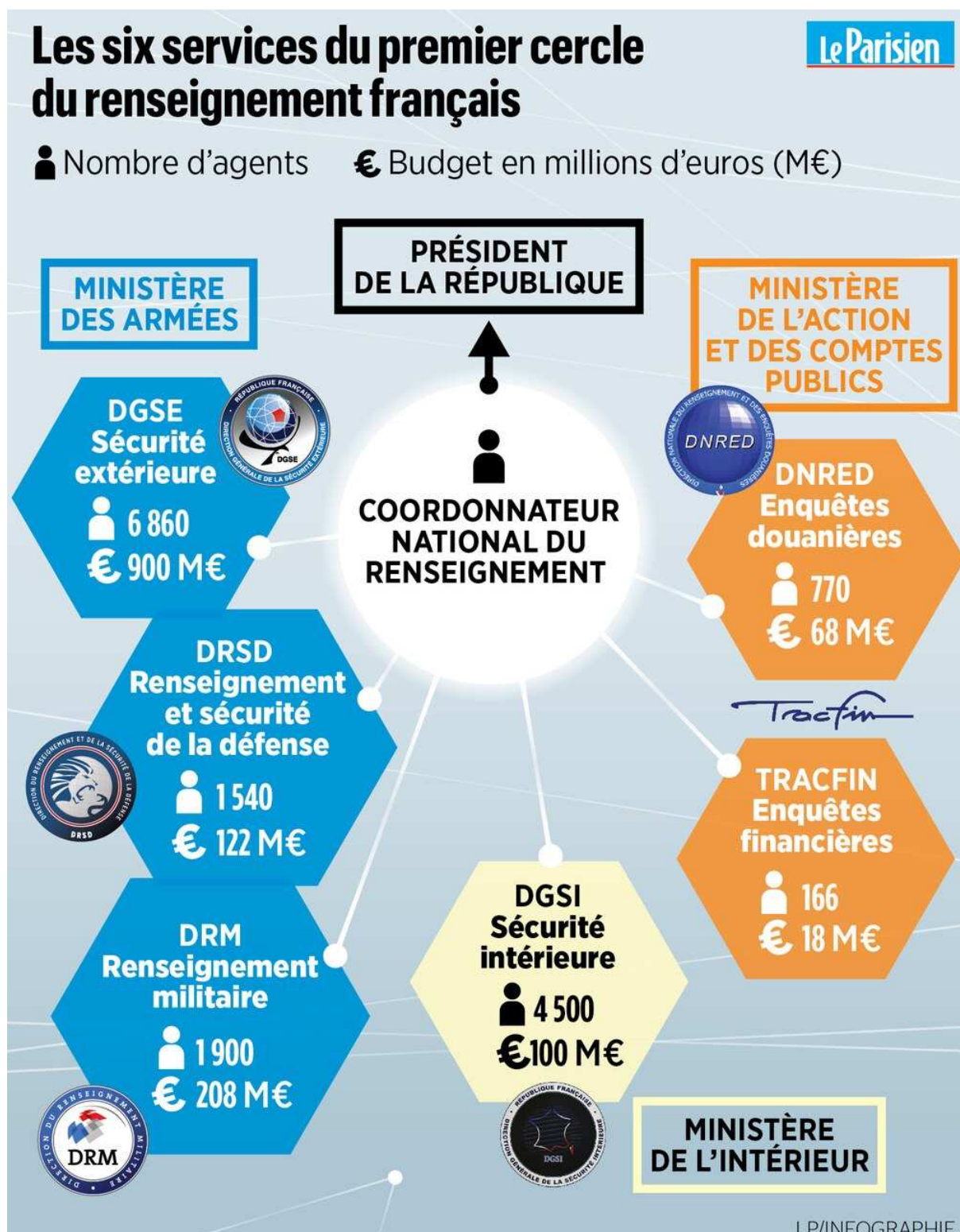
Source : Commission européenne

Annexe 12 : La planification de défense européenne



Annexe 13 : Principaux organes de la PSDC





Annexe 15 : Paysage général du renseignement de l'UE

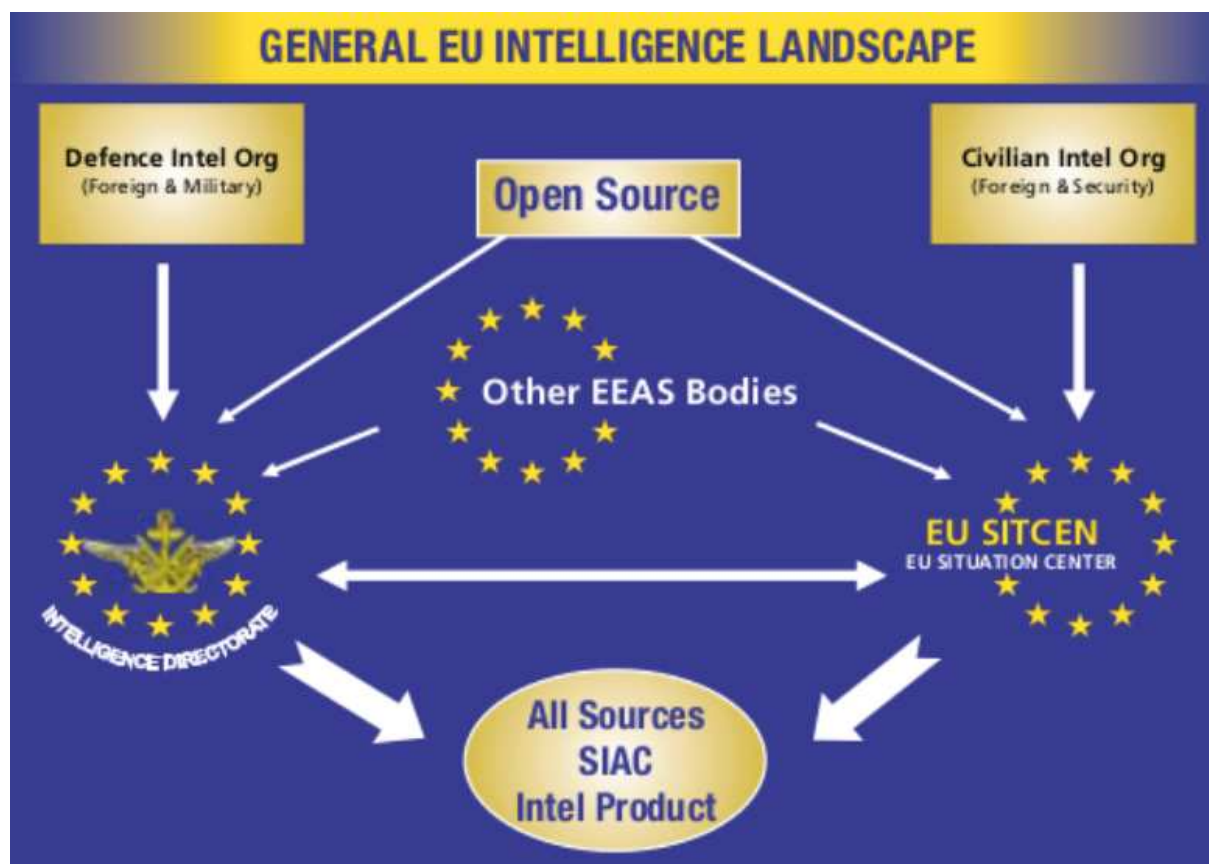


Table des matières

Avertissement.....	6
Résumé.....	7
Summary.....	9
Remerciements.....	11
Principaux sigles et abréviations.....	15
Sommaire.....	20
Introduction générale.....	22
PREMIÈRE PARTIE : LES RUP PARTENAIRES MÉCONNUS DE LA SÉCURITÉ DE L'UE.....	52
TITRE I^{ER} - MIEUX ARRIMER LES RUP AU PROJET POLITIQUE DE L'UE DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE PROFONDEMENT BOULEVERSE	54
Chapitre I^{ER} – Un statut d’ultrapériphérie pour sécuriser les avant-postes stratégiques de l’UE	56
Section 1. Le processus de sécurisation du statut juridique de l’ultrapériphérie : un enjeu de sécurité pour l’UE	59
I). Ultrapériphérie : aux origines de la construction d’une notion à visée stratégique	62
A). Graver le concept d’ultrapériphérie dans le marbre des traités pour mieux arrimer les RUP à l’UE	62
1. Les enjeux du principe général d’adaptation du droit dans l’ultrapériphérie	62
a). Du traité de Rome de 1957 à l’Arrêt Hansen de 1978 : le sacre de nouveaux acteurs européens	62
b). Le rapport Ligios et la reconnaissance de l’éloignement géographique et des difficultés structurelles	64
2. De l’adaptation du droit primaire statutoire	67
a). Le rapport LETCHIMY : un dialogue de sourds entre les RUP et l’UE	67
b). Portée politique du concept d’ultrapériphérie	72
B). Préserver la singularité de l’ultrapériphérie avant les élargissements de l’UE	74
1. La remise en cause des dispositifs spécifiques à l’ultrapériphérie	74
a). Des dispositifs spécifiques contestés par certains États membres	74
b). Une exigence de maintien d’un traitement différencié et spécifique	75
2. L’ultrapériphérie face au défi des élargissements de l’UE	77
a). Éviter la remise en cause de la singularité du concept	77
b). Le rapport SOLBES ou l’utilisation adéquate et systématique de l’art. 349 du TFUE	82
II). Conséquences juridiques et politiques de la reconnaissance effective de l’ultrapériphérie	84
A). Aspects juridiques de la reconnaissance effective de l’ultrapériphérie	84
B). Les enjeux politiques de la traduction effective de l’ultrapériphérie	87
1. Le défi de l’intégration du concept à l’ensemble des politiques européennes	87
a). Le travail d’influence de la Conférence des présidents des RUP	87
b). De la dérogation à la norme : une œuvre sans fin	88
2. Comblent progressivement les lacunes stratégiques du partenariat UE-RUP	92
a). La nécessité d’intégrer les enjeux sécuritaires dans le partenariat UE-RUP	92
b). Le combat pour la mobilisation de toute la force du droit primaire	93
Section 2. Entre adaptation législative et association des RUP à la sécurité de l’UE	97
I). Cadre d’expérimentation et d’adaptation législative en droit national	99

A). Une sous-utilisation chronique du droit expérimental qui interroge en matière de sécurité	100
1. Des dispositions constitutionnelles faiblement mobilisées malgré leur assouplissement	100
2. Des dispositions législatives et réglementaires faiblement mobilisées	106
B). Spécificités, autonomie et singularité des questions de sécurité en droit espagnol et portugais	108
1. Un modèle autonome de la différenciation doté de compétences sécuritaires significatives	108
2. Des régions portugaises autonomes dotées de statuts politiques et de leviers d'action en matière de sécurité	111
a). Les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie	111
b). Les dispositions de la loi statutaire de Madère en matière d'initiative législative	112
c). Les dispositions de la loi statutaire des Açores en matière d'initiative législative	113
II). Adaptation et intégration dans le domaine de la sécurité en droit communautaire	115
A). Les possibilités de recours à l'expérimentation en droit communautaire	115
1. Agir concrètement après le constat d'un dialogue de sourds entre l'UE et les RUP	115
2. La PSDC : une mise en œuvre sans préjudice des compétences régaliennes	118
B). Les régions : acteurs consultatifs de la PSDC	120
1. Des prérogatives statutaires limitées en matière de sécurité et de défense	123
2. Les régions : acteurs politiques en puissance	123
Conclusion du premier chapitre	125
Chapitre II – Refonder le partenariat stratégique entre les RUP et l'UE	128
Section 1 : Les motivations de la refondation du projet politique et stratégique	132
A. Construire une véritable communauté de destin	134
1. Pour se prémunir d'un risque de rupture irrémédiable avec l'ultrapériphérie	134
2. Les occasions manquées pour engager la nécessaire refondation partenariale	139
B. Pour que l'Europe pèse davantage dans le monde avec les RUP	142
1. Réformer l'esprit des dispositions européennes	142
2. Pour lutter contre l'invisibilisation du rôle des RUP dans la sécurité de l'Union	149
Section 2. Mobiliser des mécanismes de gestion de crise plus inclusifs et plus réactifs	157
A. Des dispositifs de gestion de crises présentant de nombreuses limites	162
1. Repenser l'anticipation pour renforcer la résilience des territoires vulnérables	162
2. Capitaliser les expériences pour plus de résilience	173
B. L'impératif stratégique du renforcement des capacités d'intervention prépositionnées	181
1. Rendre plus réactives les forces d'intervention locales	181
2. Un Livre blanc sur la sécurité dépassé par les enjeux	185
Section 3 : Mieux valoriser le positionnement géostratégique des RUP	190
A. Mobiliser les leviers ultramarins avec les Ultramarins	192
1. L'impérieuse nécessité de sécuriser des territoires convoités	192
2. Mieux protéger les populations face aux risques majeurs	196
B. Le défi de la conceptualisation d'une stratégie ultrapériphérique	198
1. Changer de vision pour changer de stratégie avec les RUP	198
2. Conjuguer la spécificité de l'UE et la singularité des RUP	203
Chapitre III – S'appuyer davantage sur la configuration archipélagique de l'UE	207
Section 1. Valoriser stratégiquement l'aspect archipélagique de l'UE	210
A. Pour prendre toute la mesure de la dimension planétaire du projet européen	211
B. Une Europe-monde qui mène une politique continentale face à des menaces mondialisées	214
Section 2 : Renforcer l'autonomie stratégique locale pour faire face aux nouveaux enjeux de sécurité et de défense	217
A). Réduire les fragilités stratégiques des RUP par l'amélioration des transports et la sécurisation des dispositifs de télécommunication	219
a). Les RUP : cadre de la réactivité en matière de sécurité extérieure	220
b). La continuité des réseaux de télécommunication : un enjeu majeur de sécurité	224
c). Relier les RUP aux autoroutes maritimes pour sécuriser leur rôle d'avant-postes	229

1. Les conséquences sécuritaires de la stratégie indopacifique des États-Unis et la montée en puissance des BRICS	235
B). Les enjeux de l'adaptation de l'UE face aux bouleversements stratégiques mondiaux	242
1. Les États membres face à l'avènement des sociétés militaires privées	242
2. La mise en œuvre de l'assistance mutuelle en cas d'agression au sein de l'UE	247
3. Les inquiétantes évolutions des tendances géopolitiques	249
C). Tirer parti de la configuration archipélagique de l'UE pour construire de nouvelles réponses sécuritaires	251
1. L'UE, un archipel mondial non assumé	251
2. L'ultrapériphérie : une dimension planétaire largement sous-exploitée en matière de sécurité	254
3. La montée en charge de la stratégie d'influence des RUP en matière de sécurité et de défense	257
a). Pour une approche disruptive à l'échelle régionale	257
b). Placer la question ultrapériphérique au plus haut sommet de l'agenda sécuritaire de l'État et de l'UE	258
c). La nécessité d'une architecture de défense plus inclusive localement	262
Section 3. Les RUP de plus en plus offensives sur les questions de sécurité et de défense	266
A. Les RUP et les autres collectivités : Actrices privilégiées de la sécurité et de la Défense	269
B. Moderniser les moyens et structurer une gouvernance sécuritaire performante	270
TITRE II - LES RUP : LABORATOIRES DES FUTURS ENJEUX DE SÉCURITÉ DE L'UE	274
Chapitre I^{er} - L'hétérogénéité statutaire source de singularités sécuritaires	276
Section 1. Le choix de la France d'exclure ses RUP du cadre juridique de l'espace Schengen	279
A. L'art. 138 de la convention d'application de l'Accord de Schengen porteur d'une certaine rupture territoriale	281
1. Les RUP françaises : territoires non européens de la République	281
2. Des dispositions politiques plus restrictives que l'Accord de Schengen du 14 juin 1985	282
3. Le FSI, volet frontières extérieures et visas, non applicable aux RUP	283
B. Gestion dérogatoire des frontières à l'épreuve du principe d'indivisibilité du territoire	284
1. Les dérogations et adaptations prévues par l'art. 73 de la Constitution	284
2. Entre singularisation et dysfonctionnements des frontières	285
Section 2. Les RUP : lunettes grossissantes des menaces hybrides pesant sur la sécurité intérieure de l'UE	289
A. L'utilisation des flux migratoires comme menaces hybrides et géopolitiques	290
1. La non-prise en compte des signes avant-coureurs de l'arsenalisation des migrants	290
2. Les enjeux sécuritaires du pacte pour la migration et l'asile en matière de gestion des situations de crise et de force majeure	299
B. La nécessité d'un changement de doctrine face à l'arsenalisation des mineurs	312
1. Un cadre juridique privilégiant la protection des mineurs	312
2. Relever le défi de la lutte contre les réseaux criminels instrumentalisant les mineurs à des fins de déstabilisation de l'UE	317
Chapitre II - Anticiper les effets des ruptures capacitaires croissantes des armées européennes	329
Section 1. Les difficultés des RUP préfiguratrices des futurs défis migratoires européens	332
A. L'avènement de menaces graves et persistantes aux frontières extérieures	333
B. Des difficultés budgétaires impactant les moyens de la sécurité de l'UE	335
Section 2. Risques et opportunités des difficultés budgétaires pesant sur les capacités de sécurité et de défense	338
A. Les risques de prise d'otage technologique et de ruptures capacitaires	339
B. L'opportunité de redéfinir une nouvelle doctrine de surveillance des frontières extérieures	342
Conclusion de la première partie	346

SECONDE PARTIE : UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DES RUP À LA SÉCURITÉ DE L'UE.....349

TITRE I - LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE SOUS FORTES TENSIONS CAPACITAIRES 351

Chapitre I^{er} – Le cas de la France : entre jacobinisme et défense de l'autonomie stratégique européenne..... 353

Section 1. Une armée globale légitimant le combat français pour l'autonomie stratégique de l'UE 356

- A. Un modèle global qui confère à la France une certaine marge de manœuvre stratégique..... 357
 - 1. Une armée déterminée à peser durablement sur la scène mondiale 357
 - 2. Les RUP : places fortes du modèle français d'armée globale..... 360
 - 3. Une armée sous fortes tensions capacitaires 362
- B. Des ruptures capacitaires qui remettent en cause la permanence du modèle global 364
 - 1. Un outil militaire abîmé par des années de sous-investissement..... 364
 - 2. Les grands défis du dispositif de présence et de souveraineté..... 366
 - 3. La capacité à préserver la souveraineté est sans cesse remise en cause 367
- C. Les RUP sont de véritables bases opérationnelles avancées à valoriser 369
 - 1. Des réserves opérationnelles projetables à court préavis sur les théâtres d'opérations .. 369
 - 2. Un grand domaine maritime pour de grandes responsabilités militaires..... 371
 - 3. Développer une stratégie îlienne face au collier de perles chinois..... 373

Section 2. Une armée nationale condamnée à pallier l'absence d'armée européenne..... 378

- A. Une France interventionniste face à la faiblesse des investissements militaires européens..... 379
- B. L'UE face à l'unilatéralisme américain en l'absence d'ambition partagée sur la défense 382

Chapitre II – Les RUP : barrières actives de l'UE contre la criminalité..... 387

Section 1. Un espace stratégique sanctuarisé par des dispositions législatives spécifiques 390

Section 2 – Les RUP : barrières actives contre la progression de la criminalité vers l'espace européen..... 395

- A. La lutte contre les drogues dans les RUP constitue un enjeu majeur de sécurité pour l'UE 396
 - 1. Des législations spécifiques et des approches différenciées selon les territoires..... 396
 - 2. Une organisation européenne à renforcer pour faire face à la sophistication croissante des réseaux criminels..... 398
 - 3. Des saisies de stupéfiants en mer qui prennent souvent la direction de l'espace européen continental 401
- C. Une présence maritime à renforcer pour faire face aux enjeux sécuritaires 404
 - 1. Un cadre juridique de coopération international adossé à un corpus juridique propre ... 404 à l'UE..... 404
 - 2. Une présence maritime commune mise au défi de la coopération 405
- D. Les aéroports ultrapériphériques : barrières actives contre l'introduction de drogues dans l'espace Schengen 408
 - À présent, il convient d'examiner la nécessité de la coordination de la lutte contre les trafics d'armes au niveau européen..... 410

Section 3. Lutte contre les trafics d'armes : une réponse à coordonner au niveau européen 412

- A. La nécessité d'une approche globale non limitée au continent européen 413

TITRE II - LES RUP PARTENAIRES DE L'UE POUR LE RENSEIGNEMENT ET LA SÉCURITÉ SPATIALE..... 420

Chapitre I^{er} – Les RUP : terres du renseignement européen à travers le monde..... 422

Section 1. Des emprises donnant accès à des informations stratégiques 425

- A. Une situation géostratégique facilitant la coopération en matière de sécurité 425
 - 1. Des positions enviées qui donnent accès à de nombreuses organisations 425

2.	Des projets régionaux de sécurité donnant accès au renseignement	429
a.	L'implication sans cesse plus grande de l'UE dans les projets de sécurité maritime	430
b.	Les projets de sécurité sanitaire et alimentaire	435
c.	Les projets de sécurité environnementale maritime et climatique	437
B.	Des emprises qui pourraient être mieux exploitées en termes de renseignement.....	442
1.	La nécessité de la création d'un véritable service européen du renseignement extérieur.....	442
a.	Renforcer l'autonomie du Centre de situation et du renseignement de l'UE (INTCEN).....	443
b.	Limites des attributions et des ressources de l'INTCEN	444
c.	Une action encadrée et limitée par la législation en vigueur.....	446
d.	Autoriser l'INTCEN à collecter lui-même le renseignement pour permettre à l'UE de peser géopolitiquement	447
e.	Changer pour peser davantage dans les futures décisions d'intervention extérieure.....	448
2.	Spécialiser le renseignement de l'UE et créer les conditions d'une complémentarité avec les services nationaux.....	450
a.	Tourner prioritairement le renseignement européen vers la sécurité extérieure.....	450
b.	Prendre en compte la situation des petits États membres et la nécessité de gagner en masse critique.....	451
Section 2. Des facilités ultrapériphériques au service du renseignement et de la sécurité de l'UE		455
A.	Des installations nationales au plus près des enjeux géostratégiques	456
1.	Les centres ultramarins au cœur des enjeux indopacifiques.....	457
2.	Le centre de Kourou et l'ancienne base de Saint-Barthélemy au cœur des défis américains et caribéens	459
B.	Contributions des centres de télémessures militaires ultrapériphériques à la coopération européenne en matière de renseignement.....	461
1.	Évolution et légalité des techniques de surveillance employées par les États membres	461
a.	Évolution des techniques d'interception des télécommunications	461
b.	Légalité des techniques employées.....	464
2.	Les enjeux de la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de renseignement dans les RUP	466
a.	Un cadre juridique déstabilisé par le tropisme américain de l'Allemagne.....	466
b.	De l'efficacité du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS)	468
Chapitre II - Le projet de port spatial des Açores révélateur d'une grande compétition mondiale		472
Section 1. État de la maturité politique et financière de l'initiative		475
A.	Une volonté politique fièrement affichée.....	475
1.	Des atouts géographiques indiscutables dans une galaxie d'initiatives spatiales	475
2.	Les zones d'ombres du portage politique	476
B.	Un plan de financement encore fragile.....	477
1.	Des financements encore incertains.....	477
2.	L'indispensable appui technique de l'ÉSA	478
Section 2. Les enjeux considérables du marché des ports spatiaux dédiés aux minisatellites		480
A.	Une concurrence mondialisée	480
B.	Enjeux et perspectives du marché des minisatellites pour la sécurité et la défense européennes.....	482
Chapitre III - De nombreux atouts pour mener la bataille spatiale depuis les avant-postes ultrapériphériques		486
Section 1. La garantie d'une autonomie d'accès à l'espace		489
A.	L'Union et ses portes ultrapériphériques vers les étoiles.....	490
1.	Une ambition spatiale française pour un destin européen.....	490
2.	Les structures opérationnelles déployées pour garantir l'autonomie spatiale de l'UE	492
3.	À la conquête d'un espace lointain déjà convoité et surveillé.....	496
B.	Une infrastructure de pointe qui s'internationalise pour tenter de rester compétitive.....	498
Section 2. Les RUP au service des ambitions spatiales européennes		501
A.	Investir pour faire face à une concurrence internationale de plus en plus agressive.....	502
1.	L'opportunité offerte par la prochaine arrivée d'Ariane 6 et de Vega-C	502
2.	Des projets concurrents et plus compétitifs bientôt sur le marché.....	504

a.	Space X d'Elon Musk bouscule l'offre des vols habités	504
b.	Richard Branson avec Virgin Galactic révolutionne l'industrie spatiale commerciale ..	505
c.	Jeff Bezos avec Blue Origin entre vols suborbitaux et station spatiale	505
d.	D'autres entreprises privées envisagent de créer leurs propres stations spatiales	506
B.	Rattraper les retards de développement pour préserver la souveraineté européenne en matière d'accès à l'espace.....	507
1.	Les déboires s'accumulent sur le front spatial européen	507
2.	De lourdes répercussions sur l'industrie spatiale de défense.....	508
Chapitre IV – Renforcer la défense spatiale européenne à l'heure de l'arsenalisation de l'espace		512
Section 1. Les perspectives incertaines de création d'une force spatiale européenne		515
A.	Les grandes puissances créent leurs armées de l'espace.....	516
1.	L'US Space Force ou les Gardiens de la galaxie	517
2.	La Russie dotée de forces aérospatiales et d'une volonté de modernisation de son industrie spatiale	518
3.	La Chine, un géant à la conquête de l'espace	520
4.	L'Inde déterminée à devenir une grande nation spatiale	522
B.	L'UE est attendue sur un nouveau champ de bataille déjà miné	524
1.	Une armée spatiale européenne encore très hypothétique.....	524
2.	L'OTAN dotée de son propre centre de commandement spatial	526
Section 2. Se prémunir activement d'un futur spatial potentiellement belliqueux.....		529
A.	Préparer des réponses fortes face à l'arsenalisation annoncée de l'espace	530
B.	Une défense spatiale européenne hors de portée dans les conditions actuelles.....	532
Conclusion générale		535
Bibliographie.....		545
Annexes.....		573
Annexe 1 : Les dépenses militaires en Europe		574
Annexe 2 : Dépenses militaires au sein de l'OTAN.....		575
Annexe 3 : Les dépenses militaires dans le monde.....		576
Annexe 4 : Évolution de l'environnement stratégique de l'Union		577
Annexe 5 : Carte de l'espace Schengen		578
Annexe 6 : Principales routes de l'immigration irrégulière vers l'Europe		579
Annexe 7 : Carte d'Europol en Europe et dans le monde.....		580
Annexe 8 : Carte des territoires européens en outre-mer		581
Annexe 9 : Perception de la menace en Europe		582
Annexe 10 : L'OTAN vue par son flanc Est et par l'Eurasie.....		583
Annexe 11 : Stratégie européenne pour l'Union de la sécurité		584
Annexe 12 : La planification de défense européenne		585
Annexe 13 : Principaux organes de la PSDC		586
Annexe 14 : Les protagonistes du renseignement français		587
Annexe 15 : Paysage général du renseignement de l'UE		588