



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 10.11.2017
JOIN(2017) 41 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne

1. Introduction

La sécurité des Européens est une priorité pour l'Union, dont les citoyens attendent d'ailleurs qu'elle se penche sur ce sujet. L'UE a pris une série d'initiatives pour permettre aux Européens d'être davantage responsables de leur propre sécurité. En 2016, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE a appelé à une Union plus efficace, plus réactive et davantage axée sur la concertation, capable de poursuivre les priorités et intérêts communs de l'UE en promouvant la paix et en garantissant la sécurité de ses citoyens et de son territoire. Pour contribuer davantage à la réalisation des besoins actuels et futurs de l'Europe, la Commission s'est engagée, dans le cadre du plan d'action européen de la défense, à travailler avec d'autres acteurs concernés de l'UE pour accroître la cohérence et les synergies entre les questions de défense et les autres politiques de l'Union lorsque cette dernière apporte une valeur ajoutée¹. Le Conseil européen a reconnu que des progrès importants avaient été accomplis dans le domaine de la sécurité et de la défense. En juin 2017, le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne a lancé la dynamique de l'action de l'UE en matière de défense². Dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le président Juncker a insisté sur la nécessité impérieuse de créer une union européenne de la défense opérationnelle d'ici à 2025. Chacune de ces initiatives vise à atteindre un seul et même objectif: construire une Union qui protège.

Pour protéger l'Union et ses citoyens dans l'environnement de sécurité imprévisible actuel, l'UE prendra les mesures nécessaires pour garantir sa capacité de réagir efficacement et en temps voulu aux situations de crise internes et externes, y compris en renforçant sa préparation et sa résilience³. Dans ce contexte, les États membres œuvrent également à l'approfondissement de leur coopération dans le domaine de la défense, y compris au moyen de la coopération structurée permanente prévue par les traités. C'est à la fois une chance et une nécessité stratégique d'exploiter au maximum les synergies civil/militaire afin d'accélérer la mobilité militaire - tant à l'intérieur de nos frontières que dans le cadre du déploiement rapide d'opérations militaires à l'étranger.

Il incombe aux États membres de décider, en toute souveraineté, si les troupes d'un autre pays peuvent pénétrer sur leur territoire. Toutefois, pour être préparé aux crises, notamment au moyen de manœuvres militaires, et pouvoir y réagir, il est nécessaire de faire en sorte que ces décisions puissent être prises rapidement et que, une fois celles-ci prises, les troupes et les équipements puissent circuler rapidement et sans entrave. En outre, la politique de sécurité et

¹ COM(2016) 950 du 30.11.2016

² COM (2017) 315 du 7.6.2017, «Les fondements d'une union européenne de la sécurité et de la défense sont progressivement mis en place. Nos citoyens ne se sentiront et ne seront en sécurité que si l'on avance résolument dans cette voie. Pour y arriver, des progrès devront être accomplis dans un certain nombre de domaines.»

³ Communication conjointe «Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides – une réponse de l'Union européenne» (2016) et Communication conjointe «Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE» (2017).

de défense de certains États membres revêt un caractère spécifique qu'il convient de respecter.

Dans ce contexte, le déplacement rapide du personnel et des équipements militaires dans l'UE est actuellement entravé par une série d'obstacles physiques, juridiques et réglementaires, notamment des infrastructures qui ne peuvent supporter le poids d'un véhicule militaire ou la lourdeur des procédures douanières et autres. Comme on l'a vu lors des dernières grandes manœuvres militaires, ces obstacles peuvent donc entraîner des retards, des perturbations, des coûts plus élevés et une vulnérabilité accrue. En raison du statut spécifique des forces armées et des équipements militaires, la mobilité militaire est légalement tenue de respecter un large éventail de décisions nationales et de règles de l'UE qui déterminent si les mouvements nationaux et internationaux sont possibles. D'autres domaines d'action politique peuvent également entrer en ligne de compte (affaires intérieures, justice, économie et finances, emploi, transport, défense, douanes, environnement, santé). L'OTAN fournit également à ses membres des normes et procédures à cet égard. Les aspects à aborder sont très divers: douanes, exigences en matière de transport sûr et sécurisé de personnes et d'équipements militaires, y compris le transport de marchandises dangereuses, questions de responsabilité, y compris en ce qui concerne la législation en matière d'environnement, protection physique et juridique du personnel ou encore disponibilité et adéquation des infrastructures de transport concernées. Compte tenu du cadre législatif et matériel, il est souvent difficile pour les militaires de réagir aussi vite que nécessaire. Il importe donc d'examiner les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer ces processus, dans le respect total de la souveraineté des États membres et conformément aux traités et à la législation de l'UE.

Si la plupart des mesures relèvent et relèveront de la compétence des États membres, l'UE peut aider à certains égards. La présente communication conjointe a donc pour objectif de définir la manière dont l'UE, notamment avec ses politiques actuelles, œuvrera à faciliter et contribuera à accélérer la mobilité militaire. Elle porte sur des thèmes allant des besoins quotidiens au pré-déploiement stratégique de forces et de ressources militaires, en synergie avec des activités non militaires et sans perturber l'utilisation civile d'infrastructures, en évitant les désagréments inutiles.

2. Projets, activités et initiatives en cours en matière de mobilité militaire

Plusieurs initiatives contribuent déjà à améliorer la mobilité militaire dans le cadre de l'UE. Les infrastructures de transport sont généralement une composante nécessaire de tout système de défense, en ce qu'elles fournissent des voies d'acheminement des fournitures militaires et des troupes. Au fil des ans, l'UE a mis en place une politique ambitieuse en matière d'infrastructures de transport⁴. Ce domaine offre une belle occasion de renforcer la cohérence et les synergies entre les questions de défense et les politiques de l'Union existantes, exploitant ainsi la valeur ajoutée de l'UE, réduisant les doublons inutiles, promouvant une utilisation plus efficace de l'argent public et évitant les investissements non optimaux à plus long terme.

Des initiatives sont également en cours pour promouvoir les synergies civil/militaire sur la base des politiques de l'UE dans des domaines tels que la recherche, la cybersécurité, l'aviation, le contrôle des frontières et la surveillance maritime, ainsi que l'espace. Un bon exemple d'initiative plus horizontale est le mécanisme convenu par la Commission, l'Agence

⁴ La politique relative aux réseaux transeuropéens de transport (RTE-T).

européenne de défense et les États membres en vue de lancer un processus d'élaboration de normes hybrides et de défense pour les produits à double usage. De telles actions pourraient avoir des retombées positives également en matière de facilitation de la mobilité militaire.

Les États membres font en outre progresser plusieurs projets dans le cadre de l'Agence européenne de défense:

- en 2014, quatorze États membres ont décidé de lancer un projet de centre multimodal de transport de l'UE au sein de l'Agence européenne de défense. Ces États membres ont mis en évidence la nécessité de mieux coordonner les déplacements militaires. Un réseau de centres multimodaux de transport est en cours d'élaboration. Il vise à favoriser la rapidité de mouvement des troupes au moyen de réglementations, de procédures et de processus harmonisés, ainsi que d'une mise en commun et d'un partage des moyens et des infrastructures en Europe. L'élément essentiel de ce projet est la coordination, au niveau central, des déplacements, en définissant un réseau physique de lieux et de services à fournir. Tout est exécuté au moyen de procédures simplifiées et harmonisées, dans les limites de la législation de l'UE et des droits nationaux. D'autres États membres ont montré leur intérêt à participer à ce projet;
- l'initiative relative à l'arrangement concernant les autorisations diplomatiques présente un autre programme sous les auspices de l'Agence européenne de défense et a conduit à un arrangement technique concernant les autorisations diplomatiques en 2012. Le nombre d'États membres participants est passé à seize. L'arrangement technique harmonise les procédures administratives (formulaires et calendriers) et offre la possibilité d'accorder des autorisations préventives. Tous les États membres concernés ont choisi d'accorder l'autorisation. L'arrangement technique devient donc un instrument à part entière pour les déplacements quotidiens rapides par transport militaire aérien dans la plupart des cas habituels.

L'OTAN élabore également plusieurs actions visant à faciliter la mobilité militaire, et travaille notamment sur des instruments juridiques permettant de faciliter la libre circulation, sur l'appréciation de la situation des infrastructures, sur l'amélioration de la mobilité aérienne rapide, ainsi que sur la préparation et la résilience des civils.

Des initiatives multinationales sont également en cours pour essayer de réduire autant que possible le nombre de limitations et de restrictions à la mobilité militaire et de trouver de nouveaux moyens de lever les obstacles existants. Certains acteurs sont bien connus et soutiennent déjà les diverses actions avec un haut niveau de professionnalisme, comme le Centre de coordination des mouvements pour l'Europe (MCC-E), une organisation multinationale qui organise des solutions de transport multimodal, le commandement européen du transport aérien, qui s'occupe entre autres de la planification et de l'attribution des tâches en matière de transport aérien et le Centre multinational de coordination du transport maritime d'Athènes, qui définit les moyens de transport appropriés pour chaque demande de mission. D'autres initiatives multinationales existent aussi dans ce domaine.

Toute nouvelle action de l'UE devrait tenir compte de ces projets en cours et rechercher des synergies et une cohérence, en évitant les doublons ou les contradictions inutiles.

3. Besoins et exigences en matière de mobilité militaire

Récemment, les obstacles réglementaires et infrastructurels restants ont été mis en évidence, étant donné qu'ils entravent les déplacements militaires au détriment des besoins des États

membres en matière de défense. Un effort accru est nécessaire pour élaborer une approche plus coordonnée qui optimise la valeur ajoutée de l'UE et les synergies civil/militaire.

Le point de départ d'une approche efficace, dans toute l'UE, pour aider à améliorer la mobilité militaire dans toutes ses dimensions est d'établir une compréhension commune des besoins et des exigences.

Ces exigences et spécificités militaires devront être examinées plus en détail et approuvées par les États membres pour servir de base à l'action ultérieure de l'UE. Les domaines suivants au moins devront être couverts:

- la disponibilité d'infrastructures matérielles respectant les exigences techniques nécessaires pour tous les modes de transport et les nœuds multimodaux;
- les paramètres juridiques pour l'accès aux infrastructures de transport au sein de l'UE, y compris pour l'importation/l'exportation des forces et des équipements militaires hors d'Europe, notamment en ce qui concerne les biens dangereux;
- la protection du personnel militaire, des équipements et des données restreintes;
- la responsabilité et le statut des forces militaires;
- les facteurs temporels comme les exigences prioritaires en matière de trafic civil, de notifications et de créneaux demandés;
- les exigences de soutien pour les États membres d'accueil (carburant, logement, soutien logistique, maintenance et réparation, marchés publics, santé et soins médicaux, etc.);
- les exigences, les capacités et les processus de coordination entre les autorités militaires et civiles nationales et internationales;
- l'échange d'informations (données électroniques/bases de données/centres de données) entre les bases de données civiles et militaires.

4. Définition des lignes d'action

Sur la base des besoins et des exigences qui doivent être examinés plus en détail par les États membres, et compte tenu des travaux en cours, différentes lignes d'action pourraient être définies pour remédier aux lacunes.

Pour remédier aux lacunes persistantes et promouvoir une meilleure coordination et de meilleures synergies entre toutes les parties prenantes, un groupe de travail ad hoc composé d'experts a été créé récemment au sein de l'Agence européenne de défense. Les objectifs de ce groupe sont de recenser les obstacles et les entraves aux déplacements au sol transfrontières et au transit de personnel et de moyens militaires, d'établir un relevé des initiatives et les lacunes existantes, d'identifier les acteurs concernés aux niveaux national et de l'UE et d'élaborer un plan d'action comprenant des tâches et des responsabilités spécifiques, y compris une feuille de route avec des échéances. Parmi les principes à respecter, il convient d'éviter les doublons et de faire preuve d'inclusivité afin de s'adresser à toutes les parties prenantes concernées.

Si ce travail exigera des efforts de la part de différents acteurs à différents niveaux, dans certains domaines, l'UE pourrait proposer des solutions possibles conformément aux traités et créer des synergies fondées sur des politiques et des projets élaborés au fil des ans, principalement à des fins civiles. Ces domaines sont soumis à la législation, aux procédures et

aux instruments d'investissement qu'il conviendrait d'adapter, y compris au niveau de l'UE, pour les rendre propres à une utilisation militaire.

- **Infrastructures:** les mouvements réels requièrent une étroite coordination entre les États membres de l'UE. Ils nécessitent une compréhension commune des infrastructures à utiliser. Vu la qualité des infrastructures en elles-mêmes et les différences de normes, la soumission de demandes de déplacements exige énormément de temps, ce qui pourrait constituer un frein inattendu pendant l'exécution du déplacement.

Il sera donc nécessaire d'évaluer les infrastructures actuelles et de définir des normes d'infrastructure qui tiennent également compte des exigences militaires. Une telle analyse permettrait à l'UE de mettre au point une norme d'infrastructure qui intègre la dimension militaire dans le transport multimodal. Elle pourrait porter à la fois sur le développement de nouvelles infrastructures et sur la modernisation des infrastructures existantes. Il convient d'établir un lien fort avec les investissements à long terme de l'Union dans les infrastructures, étant donné que les implications financières de ces travaux n'ont pas encore été quantifiées.

L'exemple des infrastructures de transport de l'UE

Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) consiste en un réseau global garantissant l'accessibilité de toutes les régions de l'UE, qui sera achevé en 2050, et en un réseau central comprenant les volets les plus importants sur le plan stratégique, qui sera achevé en 2030. Le RTE-T recense des ports, des aéroports, des voies ferroviaires, des routes et des voies navigables intérieures. Pour faciliter l'achèvement des principales parties du réseau central, neuf corridors multimodaux y ont été établis.

Pour avancer, il importe en premier lieu d'analyser le possible double usage du réseau et de chercher où résident les doublons et les lacunes. Dans la politique en matière de RTE-T, des normes ambitieuses et uniformes sous la forme d'exigences techniques sont définies pour toutes les composantes d'infrastructure, en particulier pour le réseau central. Elles traduisent l'utilisation principalement civile des infrastructures. Certains de ces corridors pourraient être utilisés comme possibles cas d'essai pour une analyse pilote.

La politique en matière de RTE-T repose également sur un système d'information technique et géographique interactif (TENtec), qui contient des cartes et d'autres informations sur les normes uniformes RTE-T. La coopération avec les acteurs de la défense concernés sur cette base de données pourrait être renforcée afin de tirer parti de possibles synergies.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁵ est l'instrument stratégique d'investissement de l'UE pour la réalisation du RTE-T. Il s'est révélé très efficace pour mobiliser rapidement des investissements destinés à améliorer les infrastructures de transport de l'UE et pour se concentrer sur les projets générant une forte valeur ajoutée de l'UE. Le mécanisme met clairement l'accent sur les projets civils transfrontières et sur les chaînons manquants, y compris les systèmes d'interopérabilité nécessaires - notamment pour la gestion du trafic aérien et ferroviaire - et sur l'innovation, ainsi que sur les investissements dans les ports, les aéroports et leurs connexions avec l'arrière-pays pour le fonctionnement multimodal du

⁵ Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

réseau. Cela est essentiel pour la progression des troupes sur le terrain.

Des infrastructures de bonne qualité requièrent des investissements et un entretien suffisants, notamment pour garantir des connexions multimodales appropriées et continues ayant des avantages mutuels pour les civils et les militaires. Si le mécanisme se concentre uniquement sur les priorités civiles du transport, on peut citer des cas dans lesquels des investissements supplémentaires pourraient apporter des avantages substantiels pour les objectifs militaires, notamment dans les projets de nature transfrontière, les infrastructures critiques et les principales composantes d'infrastructure. Il est donc absolument indispensable, pour les infrastructures tant civiles que militaires, de recenser les synergies possibles et d'examiner ces doubles utilisations, tout en renforçant les budgets là où c'est nécessaire. Le mécanisme pourrait donc être renforcé pour achever le réseau central RTE-T d'ici à 2030 et l'union européenne de la défense à l'horizon 2025.

- Répondre aux **questions réglementaires et procédurales** qui se posent:
 - **Douanes:** la nouvelle législation de l'UE en matière de douanes, qui s'applique depuis mai 2016, requiert que toutes les formalités douanières soient en principe entièrement électroniques. Pour simplifier et harmoniser les formalités douanières nécessaires pour les mouvements militaires dans l'Union, les aspects douaniers recensés sont analysés en vue d'établir des procédures douanières qui répondent mieux aux besoins spécifiques de ces mouvements. Toute modification proposée du cadre réglementaire douanier tiendra compte, en particulier, des pratiques existantes, comme le formulaire OTAN 302.
 - **Marchandises dangereuses:** la législation de l'UE sur le transport de marchandises dangereuses n'est actuellement pas applicable au transport militaire. Si les véhicules militaires respectent cette législation, ils doivent bénéficier des mêmes avantages que les véhicules civils. Cela faciliterait le déplacement des troupes et des équipements militaires.
 - **Procédures nationales:** vu que la mobilité militaire dépend fortement des exigences, des procédures et des pratiques nationales des États membres, il convient d'envisager un échange d'informations qui permettrait de mieux comprendre les cas dans lesquels des règles communes seraient possibles et assureraient une plus grande cohérence. Par exemple, la mise au point d'une procédure unique pour garantir la mobilité militaire dans tous les États membres de l'UE devrait être envisagée. Le travail d'envergure effectué dans le cadre des projets de l'Agence européenne de défense fournit une base. Les actions de l'UE pourraient encourager ou soutenir les États membres dans ce processus, si ces derniers le demandent.
- **Menaces hybrides:** à la suite du cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, plusieurs actions ont été recensées concernant la résilience des infrastructures critiques, comme les infrastructures de transport, face aux menaces hybrides en Europe. Ce travail se poursuivra et s'intensifiera, notamment dans le cadre de la coopération UE-OTAN actuelle sur la lutte contre les menaces hybrides, de manière à garantir la résilience des infrastructures qui ont une importance stratégique à la lumière des travaux visant à améliorer la mobilité militaire dans l'UE.

La législation de l'UE dans d'autres domaines pourrait également être examinée afin de déterminer si elle peut être pertinente pour la mobilité militaire.

5. Coordination avec d'autres parties prenantes

Les mêmes entraves au mouvement rapide et continu des forces et moyens militaires par-delà les frontières nationales en Europe touchent également les États membres dans d'autres contextes, notamment au sein de l'OTAN. À cet égard, il convient également de faire progresser la coordination et le dialogue avec l'OTAN, et ce en toute ouverture et en toute transparence, dans le respect total de l'autonomie décisionnelle et des procédures des deux organisations, de l'inclusivité et de la réciprocité, sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres. L'interaction avec d'autres parties intéressées et partenaires est également importante pour optimiser l'efficacité, promouvoir les synergies et éviter les doublons inutiles dans la définition des prochaines étapes qui permettront de faciliter et d'accélérer la mobilité militaire en Europe.

6. Étapes ultérieures

D'ici à mars 2018, la haute représentante et la Commission soumettront un plan d'action sur la mobilité militaire à l'approbation des États membres. Ce plan se fondera sur les résultats du groupe de travail ad hoc de l'Agence européenne de défense sur la mobilité militaire et proposera des recommandations d'actions, des acteurs chargés de la mise en œuvre et des calendriers ambitieux sur la manière de contrer les obstacles à la mobilité militaire au sein de l'Union européenne.