

ADESS

Association des Experts en Sécurité et Sûreté

SEEEI

Service d'Étude des Équilibres Européens et Institutionnels

LIVRE BLANC DE RÉFLEXION

L'évolution des mécanismes de coopération européenne en matière de sécurité intérieure

Approche nationale, comparative et européenne

Document de réflexion stratégique

Version 3.0 — 2026

Diffusion institutionnelle

Synthèse exécutive

1. Introduction

Contexte, objet et périmètre

2. Architecture actuelle de la coopération européenne

2.1 Compétences nationales et cadre européen

2.2 Agences, instruments et mécanismes de coopération

3. Évolutions et tensions

3.1 Transformation des menaces

3.2 Circulation de l'information et interopérabilité

3.3 Coordination et gouvernance multiniveau

4. Lecture nationale et comparative

4.1 Diversité des modèles nationaux

4.2 Apport de l'analyse comparative

4.3 Mise en perspective européenne

5. Axes de réflexion pour l'évolution des mécanismes de coopération

5.1 Renforcer la compréhension mutuelle

5.2 Améliorer la cohérence et l'interopérabilité

5.3 Capitaliser les retours d'expérience

5.4 Préserver la complémentarité des dispositifs

6. Garanties et limites

Souveraineté, subsidiarité, proportionnalité, droits fondamentaux et non-substitution

7. Perspectives

Conclusion

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

La sécurité intérieure européenne évolue dans un environnement marqué par la **dimension croissante des phénomènes transfrontaliers**, la transformation numérique, les cybermenaces, la criminalité organisée et l'émergence de situations complexes susceptibles d'affecter simultanément plusieurs États.

Face à ces évolutions, la coopération européenne repose sur l'articulation entre les **compétences nationales**, le cadre juridique de l'Union européenne, les agences spécialisées et différents mécanismes de coopération policière, judiciaire et administrative. Cette architecture s'est progressivement développée selon une logique d'**intégration fonctionnelle**, davantage que de centralisation institutionnelle.

Une interrogation centrale

L'évolution des menaces conduit à s'interroger sur la capacité des mécanismes existants à maintenir un niveau suffisant de **cohérence, de réactivité et d'interopérabilité**, tout en respectant la diversité des organisations nationales.

L'enjeu n'est donc pas nécessairement de créer de nouvelles structures, mais d'examiner comment :

- améliorer la compréhension mutuelle des dispositifs nationaux ;
- faciliter leur articulation avec les mécanismes européens ;
- renforcer la circulation et l'exploitation cohérente de l'information ;
- développer la capitalisation des retours d'expérience ;
- préserver la complémentarité entre les différents niveaux d'intervention.

Une approche nationale, comparative et européenne

Le présent Livre blanc examine ces enjeux selon trois niveaux complémentaires :

NATIONAL → COMPARATIF → EUROPÉEN

Cette approche permet de partir des réalités propres aux États, d'identifier leurs convergences et leurs différences, puis d'étudier leur articulation avec l'architecture européenne de sécurité intérieure.

Dans ce cadre, le **Service d'Étude des Équilibres Européens et Institutionnels (SEEEI)**, composante de l'écosystème ADESS, apporte un cadre d'étude permettant de structurer cette lecture à partir de sources ouvertes, publiques ou légalement accessibles.

Le SEEEI demeure un **dispositif associatif d'étude et d'analyse**. Il ne constitue ni une autorité publique, ni un mécanisme opérationnel, ni un dispositif officiel de coopération entre États.

Orientation générale

Le Livre blanc privilégie une logique de **complémentarité plutôt que de substitution**, de **coopération plutôt que d'uniformisation** et de **cohérence plutôt que de centralisation**.

Toute évolution des mécanismes de coopération doit demeurer compatible avec les principes de **souveraineté nationale, subsidiarité, proportionnalité, protection des droits fondamentaux et contrôle démocratique**, qui structuraient déjà le cadre de réflexion de la version précédente.

L'enjeu n'est pas d'effacer les spécificités nationales, mais de mieux comprendre comment elles peuvent s'articuler dans un environnement européen de sécurité de plus en plus interdépendant.

INTRODUCTION

1.1 Contexte

La construction européenne en matière de sécurité intérieure s'est développée progressivement autour de mécanismes de coopération entre États membres, complétés par des instruments juridiques, des agences spécialisées et des systèmes communs.

Cette évolution répond notamment à la progression de phénomènes dont les effets dépassent les frontières nationales : criminalité organisée, terrorisme, cybermenaces, trafics, crises transfrontalières ou atteintes aux infrastructures critiques.

Pour autant, la sécurité intérieure demeure largement organisée autour des **compétences et responsabilités nationales**. La coopération européenne doit donc articuler des systèmes juridiques, institutionnels et opérationnels différents.

1.2 Objet du Livre blanc

Le présent Livre blanc propose une réflexion sur **l'évolution des mécanismes de coopération européenne en matière de sécurité intérieure**.

Il cherche à identifier les principaux facteurs susceptibles d'influencer cette évolution et à examiner les possibilités d'amélioration de la cohérence entre niveaux national et européen.

Il ne propose pas la création d'une nouvelle autorité supranationale et n'a pas vocation à définir un modèle institutionnel unique.

1.3 Périmètre

La réflexion porte principalement sur :

la coopération policière et judiciaire • les mécanismes d'échange d'informations • l'interopérabilité • la coordination institutionnelle • la gestion des enjeux transfrontaliers • la capitalisation des retours d'expérience.

L'approche retenue est prospective et analytique. Elle repose sur l'étude des dispositifs existants et sur l'identification d'axes possibles d'évolution, sans préjuger des décisions relevant des institutions ou des États membres.

Le Livre blanc analyse des évolutions possibles ; il ne préjuge ni des choix politiques ni des compétences des autorités concernées.

2. Architecture actuelle de la coopération européenne

La coopération européenne en matière de sécurité intérieure repose sur une architecture **multiniveau**, dans laquelle les États membres conservent leurs compétences nationales tout en participant à des mécanismes communs développés dans le cadre de l'Union européenne.

Cette architecture associe notamment les autorités nationales, le cadre juridique européen, les agences spécialisées, les mécanismes de coopération policière et judiciaire ainsi que différents systèmes permettant l'échange ou le traitement d'informations.

Elle ne constitue donc pas un système centralisé unique, mais un **ensemble de dispositifs complémentaires** dont l'efficacité dépend notamment de leur capacité à interagir.

2.1 Compétences nationales et cadre européen

Les États membres demeurent des acteurs centraux de la sécurité intérieure. Ils disposent de leurs propres autorités, services, organisations, cadres juridiques et mécanismes de coordination.

L'Union européenne intervient selon les compétences qui lui sont attribuées par les traités et contribue notamment à établir des cadres communs, faciliter certaines formes de coopération et développer des instruments permettant de répondre aux problématiques transfrontalières.

Cette articulation repose sur un équilibre entre :

RESPONSABILITÉS NATIONALES ↔ COOPÉRATION EUROPÉENNE

Les mécanismes européens ont ainsi vocation à **compléter et faciliter** l'action des autorités compétentes plutôt qu'à effacer la diversité des organisations nationales.

Cette logique de complémentarité constituait déjà l'un des fondements du Livre blanc précédent.

2.2 Agences, instruments et mécanismes de coopération

L'architecture européenne s'appuie sur plusieurs dispositifs spécialisés intervenant dans des domaines complémentaires.

Parmi les principaux acteurs et mécanismes étudiés dans le cadre de ce Livre blanc figurent notamment **Europol**, pour la coopération policière et l'analyse criminelle ; **Eurojust**, pour la coopération judiciaire pénale ; **Frontex**, dans le domaine de la gestion intégrée des frontières extérieures ; ainsi que **eu-LISA**, chargée de la gestion opérationnelle de plusieurs systèmes d'information à grande échelle.

À ces structures s'ajoutent différents instruments juridiques, réseaux de coopération, mécanismes d'échange d'informations et dispositifs spécialisés.

L'enjeu réside donc moins dans l'existence isolée de ces différents outils que dans leur **articulation**, leur complémentarité et leur capacité à accompagner les autorités nationales face à des phénomènes dépassant les frontières d'un seul État.

L'ancien Livre blanc identifiait déjà cette évolution comme une logique d'**intégration fonctionnelle progressive**, reposant notamment sur la coopération spécialisée, l'échange d'informations et l'interopérabilité plutôt que sur la création d'un commandement européen unique.

Figure 1 — Architecture simplifiée de la coopération

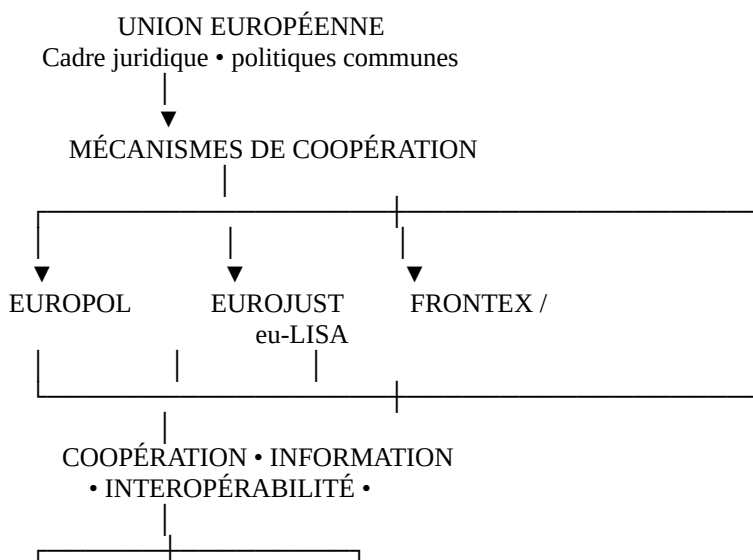




Figure 1 — Représentation simplifiée de l'architecture multiniveau de coopération européenne. Les relations représentées illustrent une logique générale de coopération et ne constituent pas une représentation exhaustive des compétences ou des flux institutionnels.

2.3 Une architecture fondée sur l'interaction

L'architecture actuelle peut ainsi être comprise selon trois dimensions complémentaires :

Nationale — les États conservent leurs autorités, compétences et dispositifs.

Européenne — l'Union fournit des cadres juridiques, instruments, agences et mécanismes communs.

Coopérative — les différents niveaux interagissent pour traiter les problématiques présentant une dimension transfrontalière.

La coopération européenne ne remplace pas les systèmes nationaux : elle organise et renforce leurs possibilités d'interaction.

3. Évolutions et tensions

L'architecture européenne de sécurité intérieure est confrontée à une transformation continue des menaces, des technologies et des besoins de coopération. Ces évolutions ne remettent pas nécessairement en cause les dispositifs existants, mais interrogent leur capacité à **s'adapter, interagir et partager efficacement l'information**.

Trois dynamiques apparaissent particulièrement structurantes : la transformation des menaces, l'interopérabilité des informations et la coordination entre les différents niveaux d'intervention.

3.1 Transformation des menaces

Les phénomènes de sécurité présentent de plus en plus fréquemment une dimension **transfrontalière, numérique ou hybride**. Criminalité organisée, cybermenaces, trafics, terrorisme, désinformation, atteintes aux infrastructures critiques ou crises complexes peuvent concerner simultanément plusieurs territoires et mobiliser différentes catégories d'acteurs.

Cette évolution crée un décalage potentiel entre des menaces dont la propagation dépasse rapidement les frontières et des dispositifs institutionnels nécessairement organisés selon des compétences territoriales et juridiques déterminées.

L'enjeu consiste donc à préserver la capacité de décision des autorités compétentes tout en permettant une coopération suffisamment rapide lorsque la situation dépasse le cadre d'un seul État.

Des menaces de plus en plus transversales nécessitent des capacités de coopération capables de relier des systèmes nationaux différents.

3.2 Information et interopérabilité

L'information constitue l'un des principaux enjeux de la coopération européenne.

Les autorités nationales et européennes disposent de systèmes, procédures et cadres juridiques différents. L'efficacité de la coopération dépend donc non seulement de la disponibilité de l'information, mais

également de sa **qualité, de sa compatibilité, de son accessibilité et de son exploitation dans un cadre juridiquement défini.**

L'interopérabilité doit ainsi être envisagée dans plusieurs dimensions :

technique, pour permettre aux systèmes concernés d'interagir lorsque le droit le prévoit ;

organisationnelle, pour faciliter la compréhension des procédures et responsabilités ;

juridique, afin de garantir la légitimité des échanges et la protection des données ;

humaine, par la connaissance mutuelle des acteurs, pratiques et cultures professionnelles.

Le développement de l'interopérabilité ne doit donc pas être réduit à une question technologique. Il constitue également un enjeu de **gouvernance et de confiance.**

3.3 Coordination et gouvernance multiniveau

La multiplication des mécanismes spécialisés peut renforcer les capacités européennes tout en augmentant la complexité générale de l'architecture.

Les responsabilités peuvent relever successivement ou simultanément d'autorités nationales, de mécanismes bilatéraux, d'agences européennes ou d'autres formes de coopération.

L'enjeu n'est pas nécessairement d'ajouter un niveau supplémentaire de coordination, mais de rechercher une meilleure **lisibilité des responsabilités, complémentarité des dispositifs et circulation des enseignements** entre les différents niveaux.

Cette logique rejoint un constat important du Livre blanc précédent : l'évolution de la coopération européenne paraît davantage orientée vers une **intégration fonctionnelle progressive** que vers une centralisation institutionnelle.

Trois tensions structurantes

Je te conseille ici un petit encadré dans Word :

TRANSFRONTALIER ↔ COMPÉTENCES NATIONALES

Adapter la coopération sans effacer les responsabilités nationales.

INTEROPÉRABILITÉ ↔ PROTECTION DES DONNÉES

Faciliter les échanges dans un cadre juridique maîtrisé.

COORDINATION ↔ SUBSIDIARITÉ

Renforcer la cohérence sans créer une centralisation systématique.

Ces tensions ne constituent pas nécessairement des oppositions. Elles représentent des **équilibres à rechercher** dans l'évolution future des mécanismes européens de coopération.

4. Lecture nationale et comparative

La coopération européenne repose sur des États dont les **organisations institutionnelles, cadres juridiques, doctrines et mécanismes de coordination demeurent différents.** Ces particularités doivent être comprises avant d'évaluer l'efficacité ou l'évolution des mécanismes européens.

L'analyse nationale et comparative constitue ainsi un niveau essentiel entre l'étude des dispositifs propres à chaque État et leur mise en perspective à l'échelle de l'Union européenne.

4.1 Diversité des modèles nationaux

Les États membres poursuivent des objectifs communs de sécurité tout en conservant des organisations différentes. Les responsabilités peuvent notamment être réparties différemment entre autorités nationales et territoriales, forces de sécurité, autorités judiciaires, services spécialisés ou organismes chargés de la gestion des crises.

Cette diversité n'est pas nécessairement un obstacle à la coopération. Elle constitue une caractéristique structurelle de l'environnement européen qui doit être intégrée dans l'analyse.

L'objectif n'est donc pas de rechercher un **modèle national unique**, mais de comprendre comment différents systèmes peuvent coopérer autour d'objectifs communs.

4.2 Apport de l'analyse comparative

L'analyse comparative permet d'identifier, sur une problématique déterminée :

- les convergences entre plusieurs dispositifs nationaux ;
- leurs différences juridiques ou organisationnelles ;
- les mécanismes de coordination utilisés ;
- les pratiques susceptibles d'alimenter un retour d'expérience ;
- les difficultés communes rencontrées dans l'application ou l'articulation des dispositifs européens.

Elle permet également d'éviter qu'une analyse construite à partir d'un seul environnement national soit présentée comme représentative de l'ensemble de l'Union.

Comparer ne signifie pas uniformiser : la comparaison permet de comprendre les différences afin de mieux analyser les possibilités de coopération.

4.3 Mise en perspective européenne

Les résultats nationaux et comparatifs peuvent ensuite être confrontés au cadre européen afin d'identifier les domaines dans lesquels une meilleure articulation pourrait être recherchée.

La démarche retenue par le **SEEEI** suit ainsi une progression simple :

CONNAÎTRE
les environnements nationaux
↓
COMPARER
les organisations et mécanismes
↓
IDENTIFIER
convergences, différences et difficultés
↓
METTRE EN PERSPECTIVE
avec les mécanismes européens
↓
FORMULER
constats et axes de réflexion

Cette approche complète celle du Livre blanc précédent, qui identifiait déjà la nécessité de rechercher des complémentarités avec les mécanismes existants plutôt que de créer des doublons institutionnels.

Le SEEEI intervient exclusivement comme **cadre associatif d'étude et d'analyse**. Les comparaisons réalisées n'ont pas vocation à évaluer ou classer les États, mais à améliorer la compréhension des différents environnements et de leur articulation européenne.

La connaissance des différences nationales constitue une condition de compréhension de la coopération européenne.

5. Axes de réflexion pour l'évolution des mécanismes de coopération

L'évolution de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure peut être envisagée non comme la création systématique de nouvelles structures, mais comme la recherche d'une **meilleure articulation des capacités existantes**.

Cette réflexion peut être structurée autour de quatre axes complémentaires.

5.1 Renforcer la compréhension mutuelle

La diversité des modèles nationaux implique que les acteurs concernés puissent comprendre les **compétences, responsabilités, procédures et contraintes** de leurs partenaires.

Une meilleure connaissance des environnements nationaux peut faciliter l'identification des interlocuteurs pertinents, réduire les incompréhensions institutionnelles et favoriser la coopération transfrontalière.

Les analyses nationales et comparatives, les échanges professionnels et les retours d'expérience peuvent contribuer à cette compréhension mutuelle sans rechercher l'uniformisation des systèmes.

5.2 Améliorer la cohérence et l'interopérabilité

L'interopérabilité constitue un enjeu majeur lorsque plusieurs systèmes, organisations ou cadres juridiques doivent interagir.

Son développement doit être envisagé simultanément dans ses dimensions **technique, organisationnelle, juridique et humaine**.

L'objectif est de faciliter, lorsque le cadre juridique le permet, l'exploitation cohérente des informations et la continuité de la coopération entre les différents niveaux concernés.

Cette évolution doit rester accompagnée de garanties concernant la **protection des données, la cybersécurité, la traçabilité des accès et le respect des droits fondamentaux**.

5.3 Capitaliser les retours d'expérience

Les crises, opérations de coopération et évolutions institutionnelles constituent des sources importantes d'enseignements.

Une meilleure capitalisation des **retours d'expérience (REX)** peut permettre d'identifier les difficultés récurrentes, les bonnes pratiques, les besoins d'adaptation et les domaines dans lesquels une coordination renforcée pourrait être pertinente.

Cette capitalisation doit permettre de transformer l'expérience acquise en **connaissance réutilisable**, tout en respectant les règles applicables à la diffusion des informations.

5.4 Préserver la complémentarité des dispositifs

L'évolution de la coopération européenne doit enfin rechercher la complémentarité entre les mécanismes existants.

Avant d'envisager la création d'un nouveau dispositif, il convient notamment d'identifier :

- le besoin auquel il répondrait ;
- les structures exerçant déjà des fonctions comparables ;

- les éventuels chevauchements de compétences ;
- sa valeur ajoutée réelle ;
- son articulation avec les niveaux national et européen.

Cette logique rejoint l'un des principes structurants du Livre blanc initial : toute évolution doit éviter les doublons et rechercher une complémentarité avec les mécanismes existants.

Synthèse des quatre axes

Je te conseille ici un **petit graphique à quatre blocs**, plutôt qu'une nouvelle grande figure :

COMPRENDRE

les systèmes nationaux

↓

INTEROPÉRER

dans un cadre juridique maîtrisé

↓

CAPITALISER

les enseignements et REX

↓

ARTICULER

les dispositifs existants

Objectif : renforcer la coopération sans créer de centralisation institutionnelle supplémentaire.

6. Garanties et limites

Toute réflexion relative à l'évolution des mécanismes européens de coopération doit préserver l'équilibre entre **efficacité collective, responsabilités nationales et garanties juridiques**.

Les orientations étudiées dans ce Livre blanc reposent sur cinq principes essentiels :

Souveraineté nationale — les États conservent les compétences et responsabilités qui leur sont attribuées par les traités et leurs cadres juridiques respectifs.

Subsidiarité — l'intervention au niveau européen doit apporter une valeur ajoutée lorsqu'une problématique ne peut être traitée de manière suffisante au seul niveau national.

Proportionnalité — les mécanismes envisagés doivent rester adaptés aux objectifs poursuivis et ne pas excéder ce qui est nécessaire.

Protection des droits fondamentaux — toute évolution concernant l'information, les données ou les mécanismes de coopération doit intégrer les exigences européennes et nationales applicables.

Non-substitution — le renforcement de la coopération ne doit pas conduire à créer artificiellement des doublons avec les autorités, agences ou mécanismes existants.

Ces principes prolongent directement les garanties retenues dans la version précédente du Livre blanc, notamment en matière de souveraineté, subsidiarité, proportionnalité, contrôle démocratique et absence de pouvoir coercitif supranational.

Limites de la réflexion

Le présent Livre blanc constitue un **document de réflexion et d'analyse prospective**. Il ne propose pas une réforme institutionnelle formalisée et ne préjuge pas des choix relevant des États membres ou des institutions de l'Union européenne.

Les scénarios et orientations présentés doivent être compris comme des **axes d'étude**, susceptibles d'évoluer en fonction des transformations juridiques, institutionnelles, technologiques et opérationnelles.

Renforcer la coopération ne signifie ni transférer systématiquement les compétences, ni uniformiser les modèles nationaux.

7. Perspectives

L'évolution de la sécurité intérieure européenne devrait continuer à être influencée par la transformation des menaces, le développement des technologies numériques, l'interopérabilité des systèmes et la nécessité d'une coopération accrue face aux phénomènes transfrontaliers.

Dans ce contexte, plusieurs orientations apparaissent structurantes : améliorer la connaissance mutuelle des dispositifs nationaux, renforcer la cohérence des mécanismes existants, développer la capitalisation des retours d'expérience et maintenir un équilibre entre **efficacité européenne et responsabilités nationales**.

Le développement progressif du **SEEEI** pourra contribuer à cette réflexion par la production d'analyses nationales, comparatives et européennes. Le développement futur d'implantations ADESS dans plusieurs pays pourra également enrichir la connaissance des différents environnements et améliorer la qualité des comparaisons.

À terme, cette dynamique pourra permettre d'examiner l'opportunité d'une **coordination européenne renforcée des travaux du SEEEI**, sans préjuger de sa forme et sans lui attribuer de fonction institutionnelle ou opérationnelle.

Le SEEEI pourra ainsi contribuer, à son niveau, à documenter les transformations de l'architecture européenne de sécurité et à identifier les domaines dans lesquels des approfondissements pourraient être utiles.

L'avenir de la coopération européenne pourrait dépendre moins de la multiplication des structures que de la capacité des dispositifs existants à mieux se comprendre, interagir et tirer collectivement les enseignements de leur expérience.

Conclusion

L'évolution de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure s'inscrit dans un environnement où les menaces et les crises dépassent de plus en plus fréquemment les frontières nationales, tandis que les États demeurent au cœur des responsabilités et des capacités d'action.

L'analyse développée dans ce Livre blanc met en évidence une évolution fondée davantage sur **l'intégration fonctionnelle, l'interopérabilité et la complémentarité** que sur la centralisation institutionnelle. Cette orientation prolonge le constat formulé dans la version précédente du Livre blanc.

Dans cette perspective, l'amélioration de la coopération repose notamment sur une meilleure compréhension des dispositifs nationaux, leur analyse comparative, la circulation maîtrisée de l'information, la capitalisation des retours d'expérience et leur articulation avec les mécanismes européens existants.

Le **SEEEI**, en tant que composante d'étude de l'écosystème ADESS, inscrit ses travaux dans cette démarche selon une approche :

NATIONAL → COMPARATIF → EUROPÉEN

Son rôle demeure celui d'un dispositif associatif d'étude, d'analyse et de réflexion, sans fonction institutionnelle ou opérationnelle et dans le respect des compétences des États et de l'Union européenne.

L'enjeu n'est pas de construire une architecture unique de sécurité intérieure, mais de renforcer la capacité de systèmes différents à se comprendre, coopérer et évoluer ensemble.

ADESS — Association des Experts en Sécurité et Sûreté

SEEEI — Service d'Étude des Équilibres Européens et Institutionnels

Livre blanc de réflexion — Version 3.0 — 2026

Document de réflexion stratégique