

L'Europe a-t-elle une stratégie maritime ?

Jean-Dominique Giuliani

| Président de la Fondation Robert Schuman.

Le passé maritime des États-membres de l'Union européenne est particulièrement prestigieux. L'Europe est aujourd'hui toujours un acteur de premier plan sur les océans. 23 des 28 pays de l'Union ont un littoral maritime qui s'étend sur plus de 90 000 kilomètres bordant deux océans et quatre mers, et 26 sont des États de pavillon. Si on ajoute nos territoires d'Outre-Mer, l'Union contrôle 25 millions de km² de ZEE, 29 avec les Territoires associés. Les 28 comptent plus de 1 200 ports de commerce, plus de 8 100 navires ⁽¹⁾ battant leur pavillon, 764 grands ports et 3 800 installations portuaires, 4 300 compagnies maritimes enregistrées. 90 % du commerce extérieur de l'Union emprunte la mer et 40 % de son commerce intérieur.

20 % du tonnage mondial sont enregistrés sous pavillon des États-membres et plus de 40 % de la flotte mondiale sont contrôlés par des entreprises européennes. Les frégates européennes assurent la gestion de 30 % des navires, de 35 % du tonnage du transport maritime, notamment 55 % des porte-conteneurs, soit 42 % de la valeur du commerce maritime dans le monde. 42 %, c'est ce que représente exactement le poids de l'Europe dans le commerce mondial.

S'agissant des capacités militaires européennes, toutes marines confondues, elles s'élèvent à 400 navires de guerre, c'est-à-dire à davantage que les 365 navires de la flotte américaine. 7 porte-aéronefs, 119 frégates 72 sous-marins, 27 bâtiments amphibies et 157 bâtiments de guerre des mines, voilà le tableau de la puissance navale européenne, hélas il faudrait dire des puissances navales européennes.

Si cela constitue en nombre d'unités une puissance potentielle non négligeable, les niveaux technologiques de nos marines sont pour le moins contrastés. Si l'on excepte la flotte de guerre française, désormais la première en Europe, et la flotte britannique en lente reconstruction, on ne peut qu'être frappé par le fait que les États européens comptent encore 50 sous-marins à propulsion classique, par exemple. Face aux efforts exceptionnels de la Chine, voire à ceux de la Russie, et bientôt de l'Inde et du Brésil, les flottes européennes n'ont rien d'impressionnantes. L'impasse capacitaire résultant d'années de relâchement, de sous-investissements,

(1) De plus de 500 tjb.

voire d'abandon, aura des répercussions durables qui, une fois encore, placent notre pays en situation d'assurer pour d'autres des missions maritimes indispensables.

À l'origine, la « protection des ressources halieutiques » est la seule mention maritime dans les textes fondateurs de la Communauté européenne. Elle est l'une des cinq seules compétences exclusives de l'Union, c'est-à-dire déléguées par les États au niveau fédéral.

La pêche

La flotte de pêche de l'Union représente près de 84 000 navires : soit 1,7 million de tonnes de jauge brute. Elle assure 6 % des captures dans le monde et s'inscrit au 4^e rang mondial. Peu à peu, l'Union qui la réglemente depuis 1970 a organisé la lutte contre l'épuisement des ressources au moyen des fameux quotas, fixés chaque année avec les États-membres. Elle entend faire reculer la « surpêche », diminuer les « surcapacités » d'une flotte qui vieillit (vingt-cinq ans d'âge moyen). L'objectif ambitieux de limiter l'une des rares activités humaines qui prélève encore des organismes vivants sur les stocks naturels, n'est pas chose aisée. Les régions maritimes de l'Union représentent 40 % du PIB européen et 20 % de la population.

La politique commune de la pêche, qui a d'abord consisté à assurer aux Européens l'égalité de l'accès aux eaux et aux ressources piscicoles, est désormais entièrement tournée vers la conservation de la ressource. Le *Livre vert* de la Commission européenne (2009) et le règlement du 11 décembre 2013, qui instaurent à partir du 1^{er} janvier 2014 une politique commune de la pêche, sont inspirés de concepts malthusiens qui se veulent exemplaires en anticipant la fin de pratiques ancestrales et... qui n'ont pas fini de faire des vagues chez les pêcheurs. Il en va de même en matière d'environnement.

La protection de l'environnement maritime

S'il est un domaine dans lequel l'Union européenne est active, c'est celui de la protection de l'environnement. L'adoption (1982) et surtout l'entrée en vigueur (1994) de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, vont offrir à l'Union européenne l'un de ses cadres préférés de développement politique, celui des stratégies et des réglementations environnementales.

Une directive-cadre de 2008 fixe aux États-membres une stratégie pour le milieu marin. La directive du 23 juillet 2014 organise la planification de l'espace maritime avec un plan d'action précis. Complétées par les directives « Habitat » et « Oiseaux », pour lesquelles sont respectivement prévues des zones spéciales de conservation et des zones de protection spéciale, ces textes réglementaires obligent les États-membres à intégrer dans leurs politiques d'aménagement des règles sévères de préservation des aires marines, désormais protégées et étendues au-delà de la mer territoriale.

En France, 1 758 sites sont ainsi concernés par Natura 2000 dont 58 sont exclusivement marins et 151 sont mixtes. 23 sites ont déjà été identifiés pour les « habitats-récifs », la protection des mammifères et oiseaux marins.

C'est bien au niveau européen que s'organise la protection de l'environnement marin et il est heureux que les États-membres trouvent dans les institutions et les réglementations européennes un cadre et des procédures, parfois difficiles à mettre en œuvre au plan national.

La politique maritime intégrée

Débordant ainsi de ses strictes compétences et parce que cela facilite l'action nécessaire des gouvernements, le législateur européen a étendu son domaine de compétences en matière maritime. La Commission européenne a imaginé un concept de « Politique maritime intégrée ». Partant du constat que la ZEE européenne *stricto sensu*, c'est-à-dire sans les Outre-Mer, concernait 5,6 millions de km² et 110 millions d'habitants sur les côtes sur un total de 508, elle a souhaité inscrire l'action des institutions communes dans un cadre qui englobe toutes les composantes de toutes les politiques qui peuvent avoir un impact sur le milieu marin.

Disposant ainsi d'une « base légale », les institutions communes et les États-membres doivent viser à atteindre les mêmes objectifs qui sont :

- de maximiser une exploitation durable des espaces maritimes dans un souci de croissance. Cela concerne les ports, le transport maritime, les chantiers navals, la gestion des pêches et des marins du commerce ;
- de concentrer les efforts de recherche et d'innovation (entre 2007 et 2013, 2,4 milliards leur auront été consacrés) ;
- d'améliorer la qualité de la vie dans les régions côtières par le tourisme, une meilleure prévention des risques naturels ;
- d'encourager les pays européens à agir ensemble dans les affaires maritimes internationales.

Ces efforts entamés en 2004 et confirmés par la publication d'un *Livre bleu* (2007) ont abouti à un règlement adopté en 2011 par le Conseil de l'Union (États-membres) et le Parlement européen, les deux organes législatifs de l'Union. Ils ont fondé toute une série de mesures intéressant tous les domaines d'activités (énergie, transports, environnement), pensées et appliquées en fonction des objectifs globaux évoqués dans ce document.

Il y a désormais une politique maritime européenne. Elle est globale ; elle concerne tous les acteurs. Elle est dotée d'un Fonds européen pour les Affaires maritimes et la Pêche dont le montant s'élève à 2,5 milliards/an et dont 5 % au moins sont soustraits chaque année pour des projets de long terme. Si l'Europe n'a

pas encore d'autorité maritime décisionnaire, elle dispose déjà d'un cap commun avec des objectifs déclinés progressivement dans chacune de ses législations.

La stratégie de sûreté maritime

L'Union est allée plus loin encore en adoptant en juin 2014 une Stratégie de sûreté maritime et un plan d'action pour sa mise en œuvre. « La sûreté maritime s'entend comme une situation du domaine maritime mondial dans laquelle le droit international et la législation nationale sont appliqués, la liberté de navigation est garantie, et les citoyens, les infrastructures, les transports, l'environnement et les ressources marines sont protégés ».

Pour la première fois, un document de l'Union, à la lumière d'une analyse des risques et des menaces, ne craint pas d'évoquer l'usage de moyens militaires à des fins civiles et reconnaît l'importance des marines nationales dans des missions considérées comme relevant de l'intérêt général européen.

Ce document reprend nombre de concepts français, à commencer par celui de l'action de l'État en mer (AEM). En choisissant de mettre l'accent sur le caractère intersectoriel, il englobe l'ensemble des problématiques maritimes dans une conception nouvelle. Tous les sujets d'importance sont en effet abordés par la stratégie : énergie, sécurité des approches, liberté de navigation, piraterie, approvisionnement, surveillance maritime, développement capacitaire, réactions aux crises, immigration clandestine par voie de mer, etc.

Il est précisé et décliné dans un plan d'actions adopté en novembre 2014. L'action extérieure de l'Union est fondée sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et ses principes, à commencer par le refus de la « territorialisation » des espaces maritimes et la réaffirmation des règles relatives à la liberté de navigation, à la sécurité en mer et à l'organisation des secours, les zones économiques exclusives et les droits qui leur sont attachées, tout en respectant le droit positif, c'est-à-dire une articulation autour de la souveraineté nationale. Les États européens s'engagent à œuvrer ensemble pour leur respect et à développer leurs outils nationaux dans la même direction.

Cela n'est pas anodin au moment où l'on entend ici ou là réclamer un « corps de garde-côtes » européen, dont personne n'a encore compris ce qu'il signifierait. On imagine mal en effet, une Autorité européenne ordonner l'ouverture du feu sur une embarcation suspecte ! Oui aux gardes-frontières européens, non à des garde-côtes communs !

Des outils sont développés pour permettre les échanges d'information et la coopération entre les autorités nationales en charge de la sécurité maritime qui, dans nombre d'États-membres, ne sont souvent que de simples garde-côtes. Tel est

le cas de *CISE* (*Common Information Sharing Environment*) ou d'Eurosur, destinés à améliorer l'échange d'information et l'alerte précoce sur les mers européennes.

Parallèlement, l'Agence européenne de défense est chargée d'identifier les technologies duales qui pourraient bénéficier de fonds européens, ce qui constitue une première percée vers des financements plus conséquents.

L'Europe trouvera-t-elle un nouvel élan dans la mer et par la mer ?

Si l'Union parvient à surmonter sa réticence naturelle envers l'exercice de la puissance face à de nouveaux défis, elle peut trouver dans une politique maritime audacieuse les éléments d'un rebond nécessaire.

Du fait de leur histoire, nombre d'États-membres se refusent à l'exercice traditionnel de la puissance. Construite pour ramener la paix, ce qu'elle a réussi au-delà de toute espérance, elle n'est pour l'instant pas prête à faire la guerre. Or, nous savons que pour éviter la guerre, il faut être prêt à la faire et que malheureusement, souvent, des conflits circonscrits et limités nous évitent de plus grands drames.

Bâtie volontairement sur le partage progressif d'intérêts d'abord économiques, parce que commencer par le partage des souverainetés était trop sensible, elle ne trouvera que difficilement et par l'exemple de quelques-uns dont la France, la voie vers l'exercice de la puissance. À titre d'exemple, la France et l'Allemagne ont décidé de joindre leurs efforts pour exploiter les grands fonds dans le Pacifique. Les événements récents peuvent constituer à cet égard un tournant important de l'unification européenne. Dans ce cadre, les horizons maritimes constituent un terrain d'exercice idéal. Déjà nombre de coopérations militaires ne sont pas négligeables.

Il existe un embryon de Force maritime européenne, Euromarfor, qui est une coopération européenne (1995) entre les marines française, espagnole, italienne et portugaise. Elle a été activée cinq fois pour des opérations et des exercices. La mission de l'Otan *Sharp Vigilance* (dénommée ensuite *Sharp Guard*, 16 juillet 1992), a ainsi permis d'entretenir à la mer en permanence 4 navires et 6 avions de patrouille maritime qui ont veillé, au cours de 74 000 interpellations, au respect de l'embargo sur les armes lors des guerres des Balkans.

La mission *Atalante* (10 décembre 2008) de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, est considérée à juste titre comme un succès. Elle a été suivie et copiée par toutes les marines du monde et par l'Otan (*Ocean Shield*). Prolongée jusqu'en 2016, elle a impliqué 23 États-membres, plus de 2 000 hommes et a contribué à sécuriser 1,4 million de km² de l'océan Indien. Renforcée par une mission civile (*EUCAP Nestor*) et d'importants moyens financiers consacrés à la formation de garde-côtes, elle a obtenu des résultats remarquables. Il n'y a pas eu en 2015 d'actes de piraterie recensés dans cette zone.

La situation dans le golfe de Guinée pourrait bientôt faire l'objet d'une opération européenne et relayer les efforts que la France et les États riverains ont déployés pour faire échec à une piraterie récurrente et d'un genre nouveau.

La lutte contre l'immigration clandestine en Méditerranée, qui est plus une opération de police que la mission spécifique de nos marines de guerre, voit néanmoins celles-ci mises à contribution dans le cadre d'une mission générale de sûreté à la mer.

Depuis 2002, l'Union s'est dotée d'une agence de sécurité maritime, dont le siège est à Lisbonne, avec un budget de 54 M€ et 150 personnes qui s'efforcent de contribuer à la sûreté maritime et à la prévention des pollutions, par l'échange des informations et la mise au point de pratiques harmonisées.

D'autres coopérations sont régulièrement mises en œuvre avec des marines européennes (allemande notamment) qui sont désormais pour la plupart « inter-opérables ». Elles ont l'habitude de travailler ensemble. Et par exemple, la constitution d'une Force expéditionnaire commune avec les Forces britanniques, s'appuie sur une addition très impressionnante et fort significative de moyens navals performants.

Nous devrions aller plus loin. L'Europe devrait mieux écouter les leçons de son histoire. Les États-membres devraient mieux l'apprendre. L'Union européenne devrait mieux s'en inspirer.

Sont en effet en cause pour les Européens, le principe de la liberté des mers et de l'exploitation des océans, c'est-à-dire l'accès à de nouvelles ressources en essayant de ne pas reproduire ce que nous avons fait de la Terre. De surcroît, le terrorisme et les migrations maritimes constituent de nouveaux défis majeurs auxquels des solutions doivent être apportées dans l'urgence. Ces nouveaux défis sont l'occasion de nouveaux espoirs.

L'Europe doit retrouver le chemin de la mer et des océans, constitutif de son histoire prestigieuse. C'est pour elle un formidable défi capable de lui faire retrouver les faveurs des opinions publiques.