



Retour sur la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne

Louis Balmond

► To cite this version:

Louis Balmond. Retour sur la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne. Paix et sécurité européenne et internationale, 2015, 2. halshs-03155197

HAL Id: halshs-03155197

<https://shs.hal.science/halshs-03155197>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Retour sur la Stratégie de Sûreté Maritime de L'Union européenne

L.Balmond

Professeur à l'Université de Toulon

La Stratégie de Sûreté Maritime lancée en 2014 a pour but de formuler les choix et les méthodes destinés à préserver les intérêts de l'Union européenne dans le domaine maritime mondial face aux menaces pesant sur la liberté de navigation et aux risques environnementaux. L'approche retenue est intersectorielle et couvre les aspects internes et externes de la sécurité de l'Union.

The object of the European Maritime Security Strategy, dated 2014, is to present choices and mechanisms intended to protect European interests in maritime field, face threat against freedom of navigation and environmental risks. The approach is cross sectoral and covers internal and external aspects of European union security

Sûreté maritime, sécurité maritime, stratégie, Union européenne, enjeux, menaces, plan d'action, Etats membres, Politique Extérieure et de Sécurité Commune, multilatéralisme maritime, droit international de la mer, coopération internationale

Maritime security, strategy, European Union, stakes, risks, threat, action plan, member states, Common Foreign and Security Policy, maritime multilateralism, international law of the sea, international cooperation

I.Introduction

L'adoption par le Conseil de l'Union européenne, sous présidence grecque, de la Stratégie de Sûreté Maritime (ci-après SSM) de l'Union européenne, le 24 juin 2014, est passée quelque peu inaperçue au-delà de cercles très spécialisés. Cela est d'autant plus étonnant à un moment où le référentiel de la sécurité est dominant pour tous les acteurs internationaux. Cela est aussi paradoxal car elle s'est trouvée *de facto* mise en œuvre à travers des opérations comme *EUNAVFOR Atalanta* et *EUNAVFOR MED*¹ lesquelles ne s'en sont pas pour autant revendiquées. Or l'Opération *Atalanta* est apparue comme une réussite significative de l'Union dans le domaine de la Politique de Sécurité et de Défense Commune.

Alors que l'Union européenne compte 23 Etats côtiers et 26 Etats de pavillon et que 90% de son commerce extérieur et 40% de son commerce intérieur ont recours au transport maritime, la naissance de la SSM apparaît, de plus, très récente. Ceci peut s'expliquer par le fait que la relation mer/sécurité s'est opérée tardivement. D'un côté, l'Union est logiquement venue à la mer par l'économie avec la mise en place d'une politique commune des pêches en 1983 à laquelle est venue s'ajouter progressivement, au rythme des catastrophes maritimes, une dimension environnementale. Le naufrage de l'Erika en 1999 conduira ainsi l'Union à aborder les questions de sécurité maritime à travers les « paquets » Erika I, II et III. Ces deux dimensions seront rapprochées en 2008 au sein d'une politique maritime intégrée reposant sur une approche globale du milieu maritime. Parallèlement, l'Union allait se doter en 2003 d'une stratégie européenne de sécurité (ci-après SES) mais celle-ci ignore les aspects purement maritimes alors même qu'une telle dimension apparaît indispensable pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés (lutte contre le terrorisme, criminalité organisée, prolifération des ADM). Quant au rapport sur la mise en œuvre de la SES présenté en 2008, il ne comportera qu'un paragraphe sur la piraterie.

¹ Devenue le 24 septembre 2015 Opération « SOPHIA », voir PSEI 2, infra

Deux séries d'événements vont favoriser la rencontre des questions maritimes et de la sécurité : la lutte contre la piraterie dans l'Océan Indien, qui conduira au lancement et à la poursuite de l'Opération *Atalanta* ainsi que la recherche du contrôle des frontières maritimes, notamment en Méditerranée, face au développement des flux de migrants et de réfugiés. Dans les deux cas, les exigences juridiques mais également politiques et opérationnelles ont conduit à mettre en place des opérations PSDC situées au confluent des contraintes liées à l'utilisation de l'espace maritime et à l'emploi éventuel de la force. Elaborer un « cadre permettant de faire face efficacement et de manière globale aux défis en matière de sûreté maritime »² est apparu alors indispensable. C'est le sens de la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères sur la politique de sûreté maritime qui a été adoptée le 6 mars 2014³. L'intérêt de ce document était de concevoir une stratégie couvrant toutes les fonctions maritimes (garde-côtes, marines nationales, autorités portuaires et agents percepteurs des droits de douane), avec pour objectif « de protéger les installations portuaires et offshore, sécuriser le commerce maritime, prévenir les menaces potentielles provenant d'activités criminelles en mer ou traiter d'éventuels litiges portant sur des frontières maritimes »⁴. Cette démarche se retrouve dans la Stratégie de Sûreté maritime adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 24 juin 2014⁵ destinée à ranimer l'économie maritime ce qui passe par le renforcement de la sécurité en mer et donc par la mutualisation des ressources dont disposent les Etats membres.

II. Le cadre général de la Stratégie de Sûreté Maritime de l'Union européenne

II.1. Objectifs.

L'objectif de la Stratégie est particulièrement ambitieux puisqu'elle définit la sûreté maritime, comme devant permettre à l'Union européenne de contribuer à promouvoir « 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 ». La sûreté maritime désigne donc la prévention et la lutte contre tous les actes illicites (terrorisme, malveillance) à l'encontre du navire, de son équipage et de ses passagers ou à l'encontre des installations portuaires. Elle se distingue ainsi de la sécurité maritime qui comporte plusieurs aspects indissociables : la sécurité des navires (comprenant les navires, leur équipage et le cas échéant leurs passagers), la sécurité de la navigation et la facilitation du trafic maritime.

La poursuite de cet objectif est directement tributaire de la définition des intérêts stratégiques de l'Union et des risques et des menaces qui peuvent y porter atteinte. Toutefois, plus encore dans le milieu maritime, les intérêts propres à l'Union rencontrent fréquemment les intérêts plus généraux de la Communauté internationale. La Stratégie vise donc d'abord à garantir la sécurité de l'Union et de ses citoyens, à travers les trois dimensions classiques commandées par les espaces maritimes : les délimitations, les emprises et la navigation. Les problèmes suscités par la délimitation des zones maritimes constituent un enjeu majeur, en particulier celle de la zone économique exclusive, du fait du « potentiel de croissance et d'emploi qu'elle recèle ». C'est aussi le cas, plus généralement, de la gestion efficace des frontières maritimes extérieures et des zones maritimes présentant un intérêt pour l'Union.

² Conseil de l'Union européenne, 24 juin 2014, Communiqué de presse, 11177/14

³ Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments en vue d'une stratégie de sécurité maritime de l'Union européenne

⁴ M. Damanaki, Commissaire chargé des affaires maritimes et de la pêche

⁵ Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 24 juin 2014, 11205/14

Doit également être assurée la protection des installations portuaires et des installations *off shore*, et garantie la liberté du commerce maritime, l'approvisionnement énergétique et la sécurité des flottes de pêche des Etats membres. La sécurité économique de l'Union dans sa dimension maritime apparaît ainsi comme un enjeu majeur de la Stratégie. Ses intérêts rejoignent sur ce plan ceux de la Communauté internationale, notamment la préservation de la paix et le règlement pacifique des différends maritimes face à l'emploi ou à la menace d'emploi de la force sur les zones maritime et de juridiction des Etats membres et la défense de la liberté de la navigation contre la piraterie, le terrorisme maritime ou les pratiques de déni d'accès. La même communauté d'intérêts apparaît dans la protection de l'environnement et du développement durable, menacé aussi bien par les activités humaines comme la surexploitation des ressources marines, les rejets illégaux ou accidentels et la pollution chimique, biologique ou nucléaire que par les catastrophes naturelles et le phénomène du changement climatique.

II.2. Méthode

Dans une démarche désormais habituelle pour l'Union européenne, la SSM est conçue comme une stratégie globale commandée par quatre principes, de nature à la fois institutionnelle, juridique et stratégique qui doivent la guider et dans le cadre desquels elle va se déployer.

La SSM a d'abord vocation à être une stratégie intersectorielle qui ne doit pas être entravée par le fractionnement des politiques qui caractérise souvent les actions conduites sur le milieu marin. Cela passe donc par la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics ou privés, civils ou militaires, européens ou nationaux, qui doivent se l'approprier et la mettre en œuvre par leur coopération. On mesure l'importance des fonctions de coordination entre des acteurs intervenant dans des domaines aussi divers que la pêche, la protection de l'environnement, le contrôle des frontières, la recherche et l'innovation ou le renseignement, le maintien de l'ordre, et l'emploi de la force en mer. Malgré sa globalité, cette action ne devra pas avoir d'incidences sur la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres telle qu'elle résulte des traités et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union. Cela concerne en particulier le strict respect des droits souverains sur les espaces maritimes conférés aux Etats membres par le droit international. Le respect du droit est naturellement la « pierre angulaire » de la SSM., qu'il s'agisse du droit international de la mer mais également des droits de l'homme et de la démocratie. Sur le plan maritime, cette disposition vise l'ensemble du droit international de la mer, universel, régional ou bilatéral et également les modes de règlement des différends prévus par la CNUDM, notamment le Tribunal international du droit de la mer. Enfin, la SSM défend le « multilatéralisme maritime », confirmant ainsi le choix systématiquement opéré par l'Union dans la mise en œuvre de son action internationale. L'enjeu étant une meilleure gouvernance du « domaine maritime mondial », la stratégie de l'Union ne peut se déployer qu'en coopération avec ses partenaires internationaux, notamment avec les organisations intergouvernementales, et singulièrement, s'agissant de questions de sûreté, avec l'OTAN.

Tant du point de vue de ses objectifs que de ses enjeux, la SESM apparaît ainsi avant tout comme une déclinaison de la SES au domaine maritime, domaine sur lequel vont se manifester, parfois sous des formes particulières, les menaces générales qui pèsent sur l'Union, ses Etats membres et leurs citoyens. Par contre, les caractéristiques propres au milieu marin, la multiplicité des acteurs et des règles juridiques applicables exigeaient une démarche spécifique de planification pour en garantir la cohérence et l'efficacité. Celle-ci apparaît à travers les modalités envisagées pour la mise en œuvre de la SSM.

III. Modalités de la mise en œuvre de la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne

Si la SSM s'en remet sans surprise aux institutions et aux Etats membres pour assurer sa mise en œuvre, celle-ci est néanmoins planifiée, de manière souple, pour tendre à atteindre dans des délais raisonnables les objectifs qu'elle s'est fixés. Elle couvre en effet à la fois les aspects intérieurs et extérieurs de la sûreté maritime de l'Union, dans le but de contribuer à un domaine maritime mondial stable et sûr, conformément à la Stratégie européenne de sécurité, tout en veillant à la cohérence avec d'autres domaines d'action de l'UE, notamment la politique maritime intégrée et la stratégie de sécurité intérieure (SSI). Sa mise en œuvre ne peut donc être qu'une opération de longue haleine appuyée sur le Plan d'action pour la mise en œuvre de la SSM (ci-après « le Plan d'action ») adopté par le Conseil de l'Union, le 16 décembre 2014⁶. Ce plan développe dans le détail, les cinq domaines identifiés par la Stratégie, chaque élément du domaine fixant un calendrier de réalisation (actions à réaliser à un an, 3 ans, cinq ans) et désignant les acteurs pilotes (Service européen pour l'action extérieure ; Etats membres, Commission européenne)

Le premier domaine est orienté vers l'action extérieure, domaine dans lequel la SSM doit d'abord développer une approche coordonnée des questions de sécurité maritime avec tous les partenaires (organisations universelles, régionales, Etats tiers) orientée vers une démarche de bassin (par exemple avec l'Union pour la Méditerranée, le Conseil de Coopération du Golfe et l'ASEAN) et s'appuyant sur des activités opérationnelles renforçant les capacités des tiers. Elle soutiendra en particulier des initiatives comme le Processus de Rabat sur les migrations et le développement⁷ ou les codes de conduite de Djibouti et de Yaoundé⁸ dans le cadre de la lutte internationale contre la piraterie. Cette approche internationale se retrouve dans l'engagement de promouvoir l'acceptation et l'application des règles internationales universelles et régionales dans le domaine de la sûreté maritime. Comme dans d'autres domaines, elle pourra ainsi, grâce à sa capacité de négociation appuyée sur son poids politique et économique et son savoir-faire, faire évoluer les règles de droit vers un état de droit maritime international. Cette action extérieure comporte enfin un volet plus strictement sécuritaire, reposant sur les instruments de la PESC et la coopération avec l'OTAN afin de faire face aux événements imprévus et à la sécurité des principales voies maritimes. La SSM envisage en particulier l'extension à la mer du mécanisme militaire de réponse rapide en prenant en considération le catalogue des forces et capacités accessible/disponible aux Etats membres

Le deuxième domaine d'action porte sur la surveillance et l'information et s'appuiera sur le développement d'un environnement commun de partage des informations (CISE; *Common Information Sharing Environment*) pour le domaine maritime. Son objectif est de garantir que les informations relatives à la surveillance maritime, comme par exemple les positions et itinéraires des navires ou les données de cargaison, recueillies par une autorité maritime nationale ou européenne et jugées nécessaires pour les activités opérationnelles d'autres autorités puissent être partagées. Utilisation polyvalente des données et interopérabilité devraient permettre de fournir aux autorités compétentes les meilleures informations sur la

⁶ Plan d'action pour la Stratégie de Sûreté Maritime de l'Union européenne, Conseil Affaires générales, 16 décembre 2014, 17002 / 14

⁷ Processus de Rabat : Dialogue euro-africain pour la migration et le développement, www.processusderabat.net

⁸ Code de conduite concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'Océan indien occidental et le golfe d'Aden, Djibouti, 29 janvier 2009, adopté par 18 Etats de la région dont la France ; Code de conduite relatif à la prévention et à la répression des actes de piraterie des vols à main armée à l'encontre des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l'ouest et du centre, Yaoundé, 25 juin 2013, adopté par 25 Etats de la région)

situation en mer. Le CISE repose sur un processus de collaboration continue qui a fait l'objet de plusieurs communications de la Commission depuis 2009⁹. Il doit permettre de parvenir à une surveillance intégrée destinée à fournir des outils d'échange d'informations et de données aux autorités directement ou indirectement concernées par la surveillance maritime, améliorant ainsi l'efficacité et réduisant les coûts.

Dérivé logiquement du précédent, le troisième domaine a trait au développement de capacités opérationnelles destiné à permettre à l'Union de disposer des moyens de sa stratégie. La SSM doit d'une part encourager la standardisation des matériels mis en œuvre en matière de sûreté maritime, d'autre part favoriser les activités industrielles, notamment dans des secteurs comme la construction navale, l'imagerie satellitaire et les communications spatiales. L'accent est mis sur les capacités et les technologies à double usage comme par exemple, « une industrie de la construction navale et des activités connexes ayant une dimension civilo- militaire »¹⁰ Cette approche explique le rôle central qui sera dévolu, en la matière, à l'Agence européenne de défense. C'est bien la démarche qu'elle conduit en matière d'armements - améliorer les capacités par le développement de la coordination des activités des Etats membres et une impulsion appuyée sur une stratégie globale - qui est reprise par le Plan d'action. Les mêmes contraintes juridiques rencontrées par l'Agence et qui ont trait en particulier au respect des règles de la concurrence dans le marché intérieur s'imposeront d'ailleurs également dans le cadre de la SSM.¹¹

Le management des risques, la protection des infrastructures maritimes et la gestion des crises constituent le quatrième domaine d'intervention de la SSM. Les actions envisagées par la Stratégie relèvent ici de la sécurité au sens strict, de la protection civile et de l'action humanitaire. Elles visent à assurer la protection des frontières, la sécurisation des lignes de communication et des installations off-shore mais également à répondre aux exigences de la sécurité du transport des matières dangereuses et de l'adaptation des infrastructures du transport maritimes aux catastrophes naturelles et aux catastrophes dues à l'homme comme au changement climatique. Assurer la sécurité environnementale fait donc de ce point de vue partie intégrante de la Stratégie. Les instruments mis en œuvre au niveau de l'Union seront donc des moyens militaires à travers la PSDC et civils tel le « Mécanisme de protection civile de l'Union européenne », dualité des moyens que l'on retrouvera du côté des Etats membres. Dans ce domaine encore, la SSM va rechercher avant tout la coordination et l'optimisation des moyens existants au soutien des objectifs qu'elle a fixés.

La SSM envisage enfin, dans un cinquième domaine, une action en matière de recherche et innovation, éducation et entraînement en matière de sûreté maritime. Elle reposera d'abord sur une démarche civilo- militaire, associant et mobilisant les institutions d'éducation civiles et militaires pour construire des réseaux de compétences et de connaissances dans le domaine de la sûreté maritime. Les moyens mis en œuvre seront classiquement ceux utilisés pour la coopération académique en matière de formation et de recherche (en utilisant par exemple les programmes Erasmus +) mais dans une perspective civilo- militaire. Elle reposera ensuite, en matière de recherche et développement, sur un partenariat public- privé orienté principalement vers les technologies duales et multifonctions en appui des capacités des Etats membres et en coordination avec les programmes européens

⁹ La dernière date de 2014 : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 8/7/2014, COM (2014) 451 Final ; Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime : prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne

¹⁰ Plan d'action, Atelier 3, point 3.1.8, p.11

¹¹ Notamment le respect des directives 2009/81/CE et 2009/43/CE).

comme *Horizon 2020*¹² ou les programmes de recherche et technologie de l'Agence Européenne de Défense¹³.

IV. Evaluation

Si l'on admet être en présence d'une stratégie au sens classique du terme, malgré l'absence de lien direct entre les objectifs politiques fixés par l'Union et les moyens restant entre les mains des Etats membres, comment situer alors la Stratégie européenne de sûreté maritime par rapport à la Stratégie Européenne de Sécurité? La SSM s'inscrit d'abord dans un contexte qui la rapproche de la SES. Respectant la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres et les pouvoirs des organes européens, son ambition porte sur l'harmonisation et la coordination pour garantir l'efficacité des actions poursuivies. Elle suit les grands axes de la politique extérieure de l'Union (multilatéralisme, recherche des approches régionales, défense et promotion du droit international) mais supporte des contraintes semblables à celles rencontrées par la PSDC qui conduisent à la recherche systématique de « la mutualisation et du partage ». La place accordée au *pooling and sharing* par la SSM est en effet centrale mais elle se manifeste dans un contexte plus complexe. D'abord, l'importance du domaine maritime des Etats membres suppose un effort considérable en termes de moyens, peu compatible avec les contraintes financières qui justifient pour une bonne part le *pooling and sharing*. Tous les Etats membres de l'Union sont-ils prêts à considérer le domaine maritime relevant de la souveraineté ou de la juridiction de l'un d'entre eux comme étant d'intérêt commun et à en tirer les conséquences notamment budgétaires ? Ensuite, si l'un des grands mérites de la Stratégie est de tenter de développer une démarche civilo- militaire, particulièrement appropriée au domaine maritime, son intervention se trouve de ce fait confrontée à la multiplicité des normes, institutions et procédures nationales aussi bien qu'européennes. La mutualisation et le partage deviennent alors plus aléatoires et l'on peut se demander si le calendrier prévu, certes purement indicatif, n'est pas quelque peu irréaliste.

La SSM, comme le confirme le Plan d'action, qui en est inséparable, est ainsi nécessairement moins stratégique que la SES. Dans la mesure où toute stratégie passe par une phase de mise en ordre de marche des différents acteurs, c'est cet objectif préalable qui est poursuivi plutôt que l'approfondissement de l'appréhension des menaces et des risques qui la justifient. Par ailleurs, plus encore que pour la SES, la question du pilotage de la SSM se pose du fait du milieu auquel elle s'applique et de la diversité des acteurs s'y manifestant. Le milieu maritime, soumis au droit international de la mer fixé par la Convention de Montego Bay à laquelle l'Union européenne pour ses compétences ainsi que les Etats membres sont parties, présente en effet deux continuités originales : la première est celle des risques allant de la sécurité maritime à la défense; la seconde est géographique, des espaces sous souveraineté aux espaces internationaux. Cette unité, qui trouve une confirmation dans la relation établie entre la SSM et la Stratégie de sécurité intérieure de l'UE, ne trouve pas pour l'instant sa traduction sur le plan institutionnel. Il en va certes de même dans la plupart des Etats membres¹⁴ mais les risques de dispersion se trouvent accentués au niveau européen par

¹² Horizon 2020 ou H 2020 est le programme européen pour la recherche et le développement pour la période 2014 2020. Il prend la suite du 7ème PCRD et du programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP 2007 2013) ; il intègre aussi EURATOM et l'IET (Institut européen d'innovation et de technologie) et dispose d'un budget de 80 millions d'euros.(ec.europa.eu/programme/horizon2020)

¹³ Ainsi, le Conseil européen de décembre 2013 a-t-il accepté quatre programmes proposés par l'Agence européenne de défense sur le ravitaillement en vol, les systèmes d'avion sans pilote, les satellites gouvernementaux de communication et la cyber défense

¹⁴ La France par exemple n'a pour l'instant que très imparfaitement réglé ce problème, sauf au plan local en concentrant les compétences et les pouvoirs de l'Etat sous l'autorité du Préfet maritime, responsable de l'action

les régimes juridiques variables auxquels les différentes politiques intervenant en matière maritime sont soumises. Aborder la question du pilotage de la SSM est donc indispensable à moyen terme, un vaste programme d'harmonisation et de coordination, même couronné de succès, ne pouvant tenir lieu de stratégie.

Alors que dans le même temps, les grands interlocuteurs internationaux de l'Union se sont dotés formellement (comme les Etats Unis ou l'OTAN) ou conduisent objectivement (comme la Chine et à un degré moindre la Russie) une stratégie de sûreté maritime adaptée à leurs intérêts nationaux, l'Europe ne peut se dispenser d'approfondir sa propre construction d'autant qu'il y a là, sans doute, l'un des domaines où l'originalité de la conception européenne de la puissance est la mieux à même de se manifester.