

— ÉTUDES MARINES —

# UNION EUROPÉENNE : LE DÉFI MARITIME

---

N°7 – Décembre 2014  
Centre d'études stratégiques de la Marine



— ÉTUDES MARINES —

*Les opinions émises dans les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.*

**Directeur de la publication**

Contre-amiral Thierry Rousseau

**Rédacteurs en chef**

Cyrille P. Coutansais

Capitaine de corvette Stéphanie Payraudeau

Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM)  
Case 08 – 1, place Joffre – 75700 Paris SP 07  
01 44 42 82 13 – [cesm.editions.fct@intradef.gouv.fr](mailto:cesm.editions.fct@intradef.gouv.fr)

— ÉTUDES MARINES —

UNION EUROPÉENNE :  
LE DÉFI MARITIME

---

**N°7 – Décembre 2014**  
Centre d'études stratégiques de la Marine

# SOMMAIRE

---

## **PRÉFACE**

Contre-amiral Thierry Rousseau 6

## **Lignes d'horizon**

Entretien avec Pascal Lamy 8

## **La politique maritime intégrée**

Michel Aymeric 22

*Le modèle français de l'action de l'État en mer et le projet de garde-côtes européenne*

Commissaire en chef de 1<sup>ère</sup> classe Thierry Duchesne 33

## **Géopolitique maritime de l'Union européenne**

Cyrille P. Coutansais 36

## **La mer : une puissante source de croissance pour l'Europe**

Francis Vallat 48

## **La longue quête d'une stratégie maritime commune**

Bénédicte Ara 60

## **Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne : l'enjeu du plan d'action**

Capitaine de vaisseau Luc Jouvence 70

---

<b>Mission <i>Atalante</i>: un succès de coopération maritime européenne</b>	
Entretien avec le contre-amiral Hervé Bléjean	76
<b>Le défi de l'immigration clandestine en Méditerranée</b>	
Jean-Dominique Giuliani	84
<i>L'agence Frontex</i>	
Lieutenant de vaisseau Antoine Guermonprez	96
<b>Les politiques maritimes européennes au service de la protection et de la valorisation des milieux marins</b>	
Arnold Rondeau	98
<b>La nouvelle politique commune de la pêche : d'une approche économique à une approche écosystémique</b>	
Olivier Letodé	110
<b>De l'<i>Erika</i> au <i>Costa Concordia</i></b>	
Damien Chevallier	120
<b>POSTFACE</b>	
Contre-amiral Loïc Finaz	132
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	134

# PRÉFACE

Contre-amiral Thierry ROUSSEAU

*Directeur du Centre d'études stratégiques de la Marine*

Pour paraphraser Raymond Aron, personne d'intelligent et honnête ne peut nier, aujourd'hui, que « globalisation » se traduit essentiellement par « maritimisation ». Mais, au-delà du concept, saisir toutes les particularités de cette notion complexe demande approfondissements et réflexions. C'est le rôle du Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) d'aider à cet effort.

Entrer dans cette démarche fait atteindre, rapidement, des dimensions extrêmes quel que soit le sujet abordé : faiblesses dans la connaissance du milieu maritime d'un côté, croissance économique mesurable par des flux énormes, un gigantisme spectaculaire, sans compter ce qui reste à venir – ressources minérales des grands fonds... – au potentiel certain mais aux limites encore floues. Les niveaux atteints sont tels que, pour la maîtrise de ces facteurs, seule une puissance importante peut apporter des débuts de réponse sérieuse : l'Union européenne devient alors un acteur intéressant voire, pour la France, incontournable, et pourtant encore si discret.

Nous aurions, nous Français, beaucoup de mal à reprocher à une Union européenne encore souvent trop lointaine, des lenteurs ou des hésitations à imposer ce fait maritime dans les consciences, dans les choix et dans les décisions, ambition dans laquelle nous commençons seulement à avoir quelques résultats.

Mais que de chemins parcourus depuis les origines, des « produits de la pêche » du Traité de Rome à la politique commune des pêches, en passant par les progrès des politiques sectorielles comme la sécurité maritime et la lutte contre l'immigration illégale, pour imposer peu à peu la nécessité d'une approche plus transverse, intersectorielle, avec, par exemple, la politique maritime intégrée, ou le rassemblement, sous un unique commissaire européen de l'environnement et du maritime. Et l'économie maritime devrait enfin trouver toute sa place, compte tenu des besoins en développement.

Si l'on ajoute le dynamisme dans le développement du domaine de la sécurité maritime, de la fonction garde-côtes au succès de l'opération *Atalante*, il est permis d'espérer que l'Europe accepte enfin la nécessité de sa vocation maritime stratégique.

L'ambition de cet ouvrage est d'œuvrer pour cela et je tiens à remercier ici l'ensemble des contributeurs extérieurs qui, en apportant leur vision, nous ont permis d'enrichir la nôtre et au final d'appréhender cette question dans l'ensemble de ses dimensions.

# Lignes d'horizon

Entretien avec Pascal LAMY

*Aujourd'hui président d'honneur de Notre Europe – Institut Jacques Delors  
et membre de la Commission globale sur les océans*

---

Conseiller du ministre de l'Économie et des Finances (1981 à 1984)

Directeur de cabinet du président de la Commission européenne, Jacques Delors (1983 à 1994)

Commissaire européen au commerce (1999 à 2004)

Directeur général de l'organisation mondiale du commerce (2005 à 2013)



Page 9 - Drapeau européen flottant au large de l'océan Indien.  
© *European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta.*

**Études marines: Nous voudrions commencer cet entretien par votre itinéraire maritime: comment êtes-vous venu à la mer?**

**Pascal Lamy:** Par la Marine nationale. Je suis venu à la mer parce que j'ai eu la chance de faire mon service militaire comme officier de quart pendant un an. Avec le recul, je crois que cela a probablement constitué l'expérience la plus formatrice de toute ma formation supérieure. Gérer la petite communauté d'un navire dans des circonstances pas toujours commodes a constitué en tout cas une expérience irremplaçable pour la suite. C'est donc là que j'ai appris la mer. J'ai eu ensuite, au cours de ma vie professionnelle, fréquenté les milieux maritimes: le *shipping*, les questions de commerce international, plus les quelques responsabilités que j'ai eues dans le gouvernement français entre 1981 et 1985.

**Vous étiez alors conseiller de Jacques Delors, ministre de l'Économie et des Finances, dans un contexte où l'économie maritime française connaissait une passe difficile: aviez-vous conscience du bouleversement qui s'amorçait avec la généralisation de la conteneurisation?**

Honnêtement non. J'ai travaillé, quand j'étais à l'inspection des finances, pendant un an et demi, sur la mission d'inspection sur les aides à l'armement naval et c'est d'ailleurs à ce moment-là que j'ai vraiment découvert le milieu des armateurs. C'était une époque où les choses n'allaient pas bien – restructuration des chantiers navals en deux grands ensembles, Saint-Nazaire et Normed, difficultés de la CGM – mais où, confrontés à l'urgence, nous raisonnions par dossiers – chantier naval, subventions, système de la marine marchande, comment faire pour conserver des équipages français sur des bateaux français – mais sans nécessairement nous projeter dans le monde qui venait.

**La politique commune des pêches (PCP) naît aussi à cette période, en 1983: pourquoi, parmi les thématiques maritimes, ce sujet s'est-il imposé en premier au niveau communautaire?**

La raison tient à une évidence: les poissons n'ont pas de frontières. Il suffisait donc d'en tirer les conséquences d'un point de vue politique, ce qui était beaucoup plus simple que de supprimer les frontières comme nous l'avons fait ensuite à terre avec l'Europe sans frontières. Pour la PCP, les difficultés ont commencé après, avec le début de la bagarre homérique qui a opposé nos amis les poissons et nos amis les

pêcheurs. Cela a constitué le logiciel de fonctionnement de la PCP pendant des années avec tous ces débats et ces rendez-vous, toujours le 29 décembre, où il fallait se mettre d'accord au dernier moment sur les quotas. Et il n'était évidemment pas question que cela se passe sans conflit, sans qu'on y passe trois nuits et deux jours avec toute la dramaturgie de l'accouchement d'un accord européen. Ce n'est que très récemment qu'on a trouvé un nouvel équilibre politique, très différent de celui du départ. La politique, jusqu'alors essentiellement menée par les pêcheurs, est désormais co-conduite par nos amis les pêcheurs et nos amis les poissons, ne serait-ce que parce que les professionnels ont compris que si leurs enfants et petits-enfants voulaient continuer à pratiquer ce métier, la question de l'épuisement de la ressource halieutique était incontournable.

### **Passée cette première étape, un certain nombre d'autres politiques maritimes ont vu le jour, de la sécurité maritime *via* les paquets Erika, à la lutte contre l'immigration illégale *via* Frontex en passant par les espaces Natura 2000: peut-on y trouver le signe d'une progressive ambition maritime?**

Les exemples que vous citez ont tous un point commun : ce sont des réactions à des événements. À aucun moment, cela n'a été de la prévision, de la planification ou de la prospective. C'est un des domaines dans lesquels la construction européenne s'est longtemps faite sans vision et, du coup, sans visibilité sur l'avenir. Je comprends que des changements sont en cours sur la base d'une approche plus globale qui combine l'usage de l'espace maritime, l'exploitation des ressources, et la sécurité.

### **Quelle serait alors la plus-value d'une politique plus intégrée dont nous trouvons les prémisses avec la politique maritime intégrée (PMI) de 2007 et désormais avec un même commissaire pour les DG ENV et DG MARE<sup>1</sup> ?**

Cela permettrait sans aucun doute à l'UE de peser davantage au plan mondial. Parce que l'Europe est une puissance maritime, compte tenu de sa localisation, de son histoire, et parce qu'elle est porteuse de ce que j'ai appelé récemment une vision « *civilisée de la globalisation* »<sup>2</sup>, elle a un rôle majeur à jouer. Je l'ai vu, par défaut, lorsque j'étais à la tête de l'OMC. La négociation sur les subventions à la pêche a traîné dix ans du fait d'une opposition frontale entre d'un côté les États-Unis, une grande partie de l'Amérique latine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui œuvraient

---

1. Direction générale Environnement et Direction générale des affaires maritimes et de la pêche.

2. Pascal Lamy, *Quand la France s'éveillera*, Éditions Odile Jacob, 2014.

en faveur d'une meilleure reconnaissance du danger de la dégradation des océans et de l'autre la Chine, le Japon, la Corée et Taïwan, enfermés dans leurs intérêts rentiers du Pacifique. L'absence de l'Europe pendant ces dix années du fait de son incapacité à forger une position commune a clairement empêché les négociations d'avancer. Avec ses intérêts économiques évidents liés à la pêche et sa préoccupation de préservation de l'environnement tout aussi évidente, l'Europe aurait forcément porté une position de compromis autour de laquelle les autres auraient pu se rallier. J'en déduis donc en creux qu'elle a un rôle à jouer au niveau international en s'impliquant plus fortement.

**Fin novembre, la Commission a dévoilé son plan d'investissement pour relancer l'économie européenne à travers des projets de recherches et de financement de réseaux ou d'infrastructures. Quels projets vous semblent prioritaires au niveau maritime ?**

Il faut tout d'abord revenir à l'essentiel : la valeur ajoutée de la construction européenne. L'Europe n'a pas vocation à s'occuper de tout : parmi les 100 problèmes que les Européens ont à régler dans les années à venir, il y en a 30 du ressort de l'Europe et 70 du ressort des États nations. Et dans les 30, il s'agit de démontrer qu'ils sont de niveau européen, c'est-à-dire que l'on fait mieux ensemble que séparément. Le vrai carburant de la construction européenne aujourd'hui, ce n'est plus d'éviter une guerre entre la France et l'Allemagne mais de prouver que l'Europe est porteuse de solutions dans un monde qui va continuer de se globaliser, de solutions qui intègrent nos valeurs de civilisation.

Et de ce point de vue, le plan de la Commission ne me semble pas encore à la hauteur des enjeux. Si vous prenez le rapport Delors de 1993, le premier à avoir proposé d'investir dans de grandes infrastructures avec financement par des emprunts européens, la différence d'ambition est considérable. Dans le processus actuel, on a l'impression que c'est plutôt de l'ordre du vide tiroir : les administrations proposent ce qu'elles n'ont pas réussi à faire avec le budget national depuis vingt ans.

L'essentiel aujourd'hui, de mon point de vue, est de retenir des projets qui vont contribuer à améliorer l'avantage comparatif logistique de l'Europe. L'amélioration de la base logistique permet de tels gains d'efficacité, de vitesse, de traitement de l'information qu'elle se traduira nécessairement dans la compétitivité internationale de l'Union européenne. Autre volet, la politique énergétique. L'Europe ne se caractérise pas par un problème de capacités de production – il y en a plutôt trop –

mais par un souci d'interconnexion des réseaux. Investir dans ce secteur permettrait des gains d'efficacité énergétique et d'économie d'échelle importants.

**On s'interroge actuellement sur l'avenir de STX France, détenu à 33 % par l'État français et 66 % par la société Korean STX Business Group. Pensez-vous que l'UE pourrait être plus interventionniste pour favoriser une solution européenne et donc moins dans une logique de libre échange ?**

On n'a jamais été dans le libre-échange mais dans l'ouverture des échanges. L'Europe aujourd'hui se protège, plus de la vieille manière qui consistait à protéger le producteur de la concurrence étrangère, mais en cherchant à protéger le consommateur des risques liés à des produits importés. On passe du protectionnisme au précautionnisme et c'est une transformation fondamentale de la régulation des échanges internationaux. L'Europe a donc le droit et les moyens d'avoir une politique industrielle, reste à savoir à qui appartient le pouvoir de décision. Selon une première école, le marché doit décider quel est le meilleur opérateur quand une seconde école milite pour la constitution de champions nationaux. La première est à mon avis plutôt dominante en Europe aujourd'hui.

Il faut ajouter à cela une vision à long terme : les salaires chinois augmentant de 15 % par an, l'avantage comparatif de produire chez eux ne sera progressivement plus aussi pertinent et on reviendra à une situation où la capacité technologique fera l'essentiel de la différence.

**Dans le domaine de la défense, on a le sentiment que des choses progressent d'un point de vue opérationnel à l'exemple d'Atalante. Pensez-vous que l'on arrive peu à peu à une vision stratégique commune ?**

Je ne pense pas qu'on en soit encore là, même s'il faut y aller, ne serait-ce que pour fournir une ossature qui articule politique de sécurité et de défense, commerciale technologique, etc.

Alors, évidemment, c'est compliqué. Autant unifier des marchés dans le capitalisme globalisé est relativement simple : nous sommes dans un langage universel où 2 et 2 font 4 partout. Autant en matière de politique de sécurité et de défense, c'est moins simple. Comme à chaque fois qu'il s'agit de gestion de risque – c'est la même chose en matière sociale, de santé, d'environnement, le débat doit porter sur des questions de

valeurs. Le risque c'est du mieux ou du plus mal, et ces termes traduisent des échelles de valeurs étroitement liées aux espaces culturels, idéologiques, aux traditions, aux symboles et à l'imagination.

Le point d'aboutissement ultime d'une politique européenne de sécurité et de défense, c'est au fond de partager les mêmes rêves et les mêmes cauchemars, ce qui est à mon avis un point asymptotique. Là où *Atalante* est une opération intéressante, c'est que nous avons réussi à démontrer que 2 et 2 font 5 : y aller seul n'aurait produit aucun résultat, c'est ensemble que nous avons réussi. Dans ces domaines de sécurité et de défense, il faut partir de là : partager les mêmes rêves et les mêmes cauchemars sur la Russie, sur le fondamentalisme ou sur l'avenir de l'Afrique prendra du temps mais l'étape qui consiste à démontrer que seul on n'y arrive pas ou plus est fondamentale. C'est un des enjeux de Frontex, dont le succès dépend d'une convergence de nos préférences collectives en matière d'immigration.

**Pour revenir à la dimension économique, le Traité de libre-échange transatlantique (TTIP) en négociation depuis 2013 entre l'Europe et les États-Unis, est devenu un véritable sujet politique. On connaît son impact économique, quel serait son impact sur le commerce maritime?**

C'est une affaire mal partie parce que mal présentée. L'ouverture des échanges transatlantiques n'est en effet plus un problème d'élimination des protections qui protègent les producteurs de la concurrence étrangère puisqu'il n'en existe quasiment plus en matière de produits manufacturés.

Le vrai enjeu de cette négociation, c'est la convergence réglementaire en matière de normes, de standards parce qu'aujourd'hui l'obstacle pour l'ouverture des échanges transatlantiques, ce sont des standards et des normes différents en matière de santé, de sécurité, d'environnement. On a des grands pare-chocs aux États-Unis, des petits pare-chocs en Europe parce que les *crash tests* ne sont pas paramétrés de la même manière de chaque côté de l'océan. Cela ne fait pas beaucoup de sens et l'on peut décliner cet exemple dans une multitude de domaines : des résidus de pesticides dans les fleurs coupées à la ractopamine dans le porc en passant par les processus de mise sur le marché d'un médicament ou la réglementation prudentielle des banques et des assurances.

L'enjeu d'harmonisation de ces normes est double. C'est un enjeu d'ouverture des échanges parce qu'il y a des économies d'échelle phénoménales à faire et donc des gains d'efficacité, donc de croissance, donc d'emplois résultant de ces économies d'échelle

mais c'est aussi un enjeu géopolitique, en tout cas géoéconomique : États-Unis et Union européenne sont aujourd'hui les deux espaces sur cette planète où l'administration de la précaution est la plus sophistiquée. S'ils adoptent des standards communs, ces derniers deviendront de facto des standards mondiaux. Et de ce point de vue, il y a un intérêt commun euro-américain à ce que le reste du monde les adopte et s'aligne sur les préférences collectives que nous avons en commun.

### **Vous évoquiez en préambule une négociation mal partie, pouvez-vous préciser ce point ?**

Des erreurs ont été commises au début de la négociation, par exemple ne pas publier le mandat de négociation. Si vous négociez des quotas de chaussettes, ce n'est pas absolument essentiel mais en matière de standards de mise sur le marché des médicaments et des aliments, c'est une faute politique de ne pas être transparents.

Prétendre ensuite que la négociation se ferait en deux ans alors que les Européens s'escriment sur ce type de sujet depuis trente ans et ont fait 80 % du chemin en matière de biens manufacturés et 40 % en matière de services, est de la même façon un faux pas politique. Utiliser le vocable de « négociation » est aussi une erreur : on ne négocie pas la précaution. On peut faire de l'harmonisation, de la reconnaissance mutuelle mais pas troquer un standard contre un autre.

### **Quelle serait la voie à suivre ?**

Il faut accepter dès le départ que sur la gamme de préférences collectives qui est celle de la précaution, il y a des sujets sur lesquels ce n'est pas la peine d'essayer de se mettre d'accord : les OGM, la protection des données privées en matière de fichiers informatiques, par exemple. On doit donc commencer par regarder les sujets sur lesquels on peut se mettre d'accord. Au fond, dans un tiers des cas, l'Amérique est plus précautionneuse que nous, dans un autre tiers, on est plus précautionneux et dans le dernier tiers, nous sommes aussi précautionneux l'un que l'autre, mais on ne s'y prend pas de la même manière.

Reste qu'un tel processus va poser des questions redoutables à terme. Pour reprendre mon exemple des *crash tests*, supposons que l'on se mette d'accord sur un *crash test* commun : c'est très bien pour l'industrie automobile parce que les Américains pourront produire pour 500 millions de consommateurs européens et les Européens

pour 250-300 millions d'Américains. Restera la question de savoir comment on fait évoluer ensemble ce standard dans l'avenir. Dans un espace supranational comme l'UE, il y a un processus de décision : la Commission met une proposition sur la table et il faut une majorité au Conseil et au Parlement pour l'adopter. Il n'existe rien de tel entre les deux rives de l'Atlantique.

**Le TTIP s'inscrit dans un mouvement plus global qui voit les États-Unis s'efforcer de signer le même type d'accords avec l'ensemble de leurs alliés dans le monde : cela signifie-t-il la fin de l'OMC ?**

Absolument pas ! Ce sont des raisonnements académiques mal informés de la réalité et de l'échange international. En multilatéral, en plurilatéral comme en bilatéral, y compris pendant cette crise phénoménale, nous n'assistons pas à un tsunami protectionniste : les obstacles aux échanges continuent à se réduire petit à petit.

Le TTIP de ce point de vue peut apparaître comme le premier accord de nouvelle génération : la convergence réglementaire clôt la longue séquence de négociations sur la tarification douanière dont le premier exemple remonte vraisemblablement au traité de commerce entre le roi de Crète et le pharaon d'Égypte.

Par ailleurs, cette nouvelle forme de traité, loin de nuire aux États tiers, va leur bénéficier. Si je suis Rwandais et exportateur de fleurs sur le marché européen et sur le marché américain, disposer d'un standard commun de maximum de niveau de pesticides et d'un mode d'emploi similaire pour le contrôle est une très bonne nouvelle. Je vais pouvoir produire plus de fleurs et les vendre aux mêmes conditions sur les deux marchés alors que je subis aujourd'hui des coûts de ségrégation du fait de l'absence de standards communs des deux côtés. Je vais ainsi pouvoir mieux tirer parti de mon avantage comparatif qui réside dans une main d'œuvre pas chère et une terre propice.

**La globalisation a donc encore de beaux jours devant elle...**

Oui. Et le transport maritime aussi. La mer est depuis toujours l'infrastructure de base du commerce de marchandises et le moteur technologique de la globalisation, c'est internet mais aussi et peut-être surtout l'invention du conteneur qui n'est pas une discipline scientifique très compliquée. Malcom Mac Lean est un des artisans les plus méconnus de la globalisation. Il est à l'origine du conteneur et de l'incroyable facteur d'efficacité que cette petite boîte a introduit dans le transport maritime, dans

sa vitesse, sa souplesse, ses coûts. Songez que cela coûte moins cher de transporter un conteneur de Cherbourg à Marseille que de Marseille à Aix! Avec le conteneur, le primat de la mer est indiscutable.

Mais le transport maritime connaît aussi des problèmes d'image du fait des marées noires. Ces catastrophes ont laissé une empreinte très forte dans les perceptions du public. Et puis il y a une autre logique, plus récente, liée au réchauffement climatique où le sens commun dit que le transport maritime est une nuisance pour l'environnement, ce qui est inexact si on regarde les chiffres en matière d'émissions de dioxyde de carbone.

En revanche, ce qui reste à faire, c'est articuler cette dimension avec d'autres et notamment les problèmes d'efficacité énergétique, d'environnement, d'embouteillage, de logistique.

### **Précisément, cette question du réchauffement climatique peut-elle peser sur la globalisation et conduire à relocaliser la production?**

Il peut y avoir des raisons pour que la globalisation ralentisse, mais elle se poursuivra. Si un jour, les pays parviennent à un accord à peu près correct sur les émissions de gaz à effet de serre, autrement dit, si d'une manière ou d'une autre, vous arrivez à *pricer* le coût pour l'environnement des émissions de carbone, ceci va impacter la distribution des avantages comparatifs et des facteurs de production de nombreux biens et services. Prenons un exemple simplifié: les turbines. Si on établit d'une manière ou d'une autre un prix du carbone, ceci conduira mécaniquement à une demande de turbines simples mais nombreuses. L'Indonésie va acquérir dans ce paysage un avantage important et ses turbines ne seront pas transportées par avion ou à dos d'âne: on le fera par la mer. On aura donc au final une redistribution des flux mais ce seront toujours des flux de commerce international, largement maritimes.

Concernant la relocalisation, l'exemple de l'Arabie Saoudite, qui s'était lancée un temps dans la production de céréales, me paraît assez parlant. Si Riyad a finalement décidé d'y renoncer c'est parce que le calcul montrait que cela était absurde, notamment en terme de ressources hydrographiques. Quelle a été la solution? Plus de commerce international: il a bien fallu transporter le blé ukrainien, russe ou européen en Arabie.

Ce qui compte aujourd'hui c'est donc moins la question de la relocalisation que celle, urgente, de la protection des mers.

**Sur cette question, vous avez lancé en juin dernier un appel pour que la haute mer soit déclarée «zone protégée», afin de pouvoir se régénérer.**

Au cas où... c'est un appel conditionnel. La Commission globale pour les océans, dont je suis membre, a conclu : si en 5 ans, on n'est pas capable de faire ce qui est nécessaire pour stopper la dégradation des milieux océaniques, alors il faudra déclarer la haute mer zone protégée. On ne peut pas se satisfaire de la parcellisation actuelle de la gouvernance des océans. Si vous regardez le schéma qui décrit le système institutionnel mondial maritime dans le rapport sur la gouvernance des océans<sup>3</sup>, vous y passez 15 secondes et à la 16<sup>e</sup> seconde, vous attrapez mal à la tête ! C'est un labyrinthe absolument incompréhensible ! Nous avons ici un problème considérable de gouvernance globale, qui n'est d'ailleurs pas simple. Il faut poursuivre les objectifs de l'amélioration du droit de la mer, de la protection de la biodiversité – et l'ouverture de négociations sur un accord de mise en œuvre de la CNUDM<sup>4</sup> pour la protection de la biodiversité en haute mer serait de ce point de vue une avancée –, prendre en compte les conditions d'exploitation des fonds marins, les subventions à la pêche. Mais il y a un moment où il faut que tout cela trouve une certaine toiture de gouvernance pour rester cohérent. C'est un enjeu important des années à venir et la Commission globale pour les océans a, je crois, bien décrit les dangers de la dégradation actuelle de nos océans et proposé des solutions réalistes.

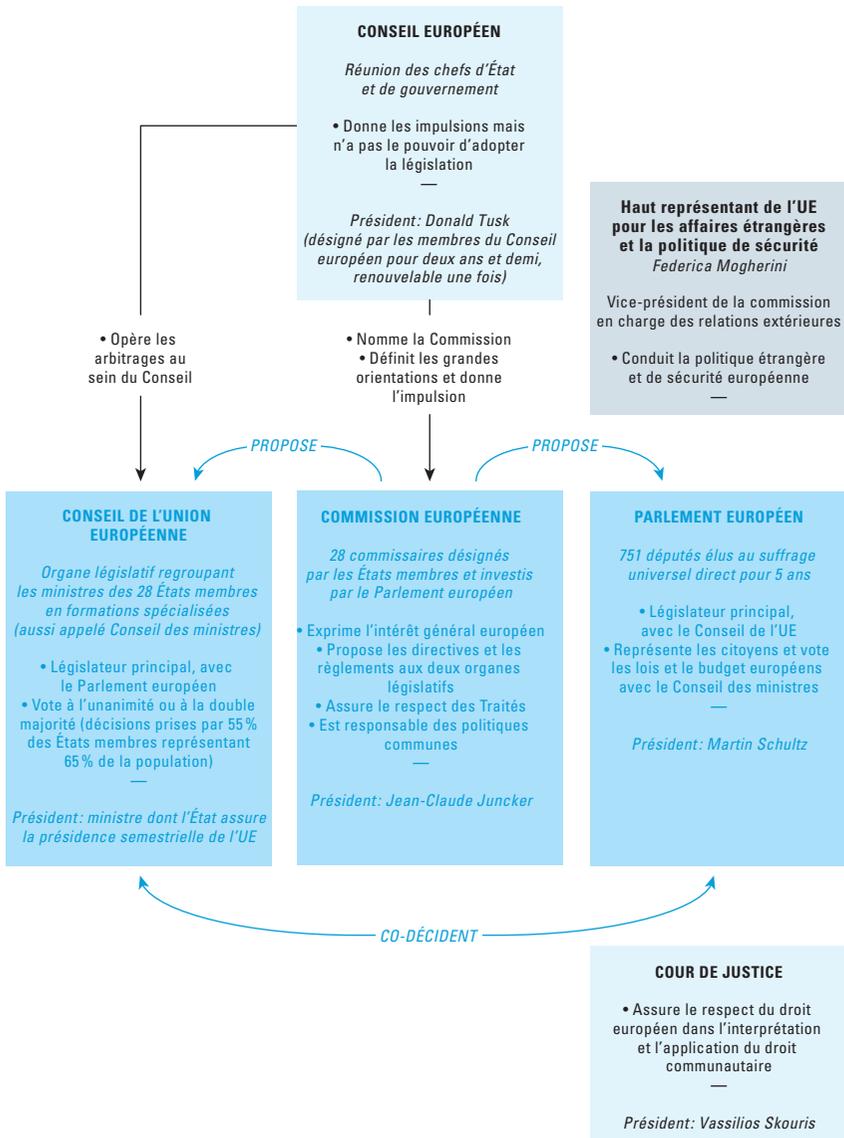
Propos recueillis par Cyrille P. Coutansais, Claire de Marignan et Adrien Ansart

---

3. Global Ocean Commission, *From Decline to Recovery, a Rescue Package for the Global Ocean*, Rapport de juin 2014.

4. Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

## Le fonctionnement institutionnel de l'Europe



Sources :

- Fondation Robert Schuman : Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches,

<http://www.robert-schuman.eu/fr/dossiers-pedagogiques/traité-lisbonne/10fiches.pdf>

- Y. Douthiaux, C. Lequesne : Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'Euro, La Documentation française, 2013.



# La politique maritime intégrée

Michel AYMERIC

*Secrétaire général de la Mer*



Page 23 - Exercice Guardex franco-britannique (entraînement international de garde-côtes) au large de l'embouchure de la Tamise. © *Marine nationale / Jonathan Bellenand*.

L'ensemble des nations et organisations internationales, à l'heure actuelle, tiennent pour essentielle la contribution que peuvent apporter à l'économie des États les activités liées à la mer. Et c'est bien pour cette raison que nombre de pays ont, ces dernières années, conçu et adopté une politique maritime nationale destinée à la mise en place d'un cadre spécifique pour l'utilisation durable des mers et des océans.

On peut citer, entre autres, les États-Unis d'Amérique, l'Australie, le Canada, le Japon ou la Norvège, sans omettre la Chine, puissance maritime de premier plan aujourd'hui. Chacun d'eux a fixé des objectifs précis fondés sur une stratégie intersectorielle globale.

Mais qu'en est-il de la politique européenne en matière maritime? A-t-elle suivi ce mouvement ou bien, au contraire, considère-t-elle qu'il reste préférable de laisser opérer chaque État membre de manière autonome? Et de son côté, notre pays a-t-il pris les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre une politique maritime intégrée de nature à répondre à tous les enjeux que les espaces maritimes suscitent?

### **L'avancement de la politique maritime de l'Union européenne**

La gestion des océans constitue une préoccupation fort récente. Ce n'est qu'au tout début du XXI<sup>e</sup> siècle que le concept de politique maritime intégrée (PMI) s'est développé au sein des instances européennes pour être définitivement adopté par l'Union européenne en 2007, à la faveur d'une communication de la Commission européenne. Auparavant et pendant de longues décennies, les ressources de la mer, semblant inépuisables, n'avaient pas suscité le besoin ou la nécessité de mettre en place un encadrement particulier. Les affaires maritimes ne se traitaient que de façon sectorisée et n'occupaient pas le centre de la pensée européenne. Il convient de rappeler ici que le Traité de Rome, fondateur de l'Union européenne en 1957, ne faisait aucune référence à la mer ou aux affaires maritimes. Omission jamais remise en cause par la suite: Maastricht ou Lisbonne n'y font pas plus référence, les étendues ultra-marines seules y trouvant droit de cité.

Jusqu'en 2007, la mer n'occupait donc, dans la politique communautaire de l'Union européenne, qu'une place réduite. Ses problématiques apparaissaient dans différents dossiers ayant trait aux affaires maritimes mais étaient traitées uniquement de manière sectorielle et non globalisée. L'esquisse d'une politique maritime européenne intégrée avait été dessinée au milieu des années 1990, lorsque deux commissaires,

Martin Bangeman (industrie) et Neil Kinnock (transports), avaient fait adopter deux communications, la première s'intéressant aux industries maritimes et la seconde aux difficultés du transport maritime. Ce ne fut pas, néanmoins, un simple coup d'épée dans l'eau puisque quelques années plus tard, cette idée de politique intégrée refaisait surface au moment même où, dans d'autres parties du monde, certains États décidaient de se doter d'une politique maritime nationale.

## **Les lignes directrices de la PMI européenne**

*« Concevoir de nouveaux cadres politiques pour l'utilisation durable des mers et des océans embrassant tous les aspects des affaires maritimes et fixant des objectifs clairs, basés sur une stratégie intersectorielle globale<sup>1</sup> ». Telle est la philosophie de l'Union européenne dans le domaine maritime.*

L'ensemble des objectifs définis et des orientations proposées ont été rassemblés dans le document communément appelé Livre bleu. Il constitue le fondement de la PMI, cette politique visant à considérer le monde maritime comme un tout et non plus comme un ensemble de domaines ou d'entités séparés les uns des autres, un dispositif destiné à rassembler l'ensemble des acteurs pour les diriger vers un objectif commun.

Dans ce contexte, la politique maritime intégrée de l'Union européenne constitue une politique transversale innovante. Elle est, en effet, organisée pour améliorer la capacité de l'UE à tirer le meilleur parti de l'exploitation durable et globale des océans, des mers et des côtes. La politique maritime intégrée vise avant tout le développement économique de l'entité européenne.

Le 8 octobre 2012, les ministres européens en charge de la PMI ainsi que les commissaires européens effectuaient à Limassol, à Chypre, une déclaration en faveur d'un agenda maritime pour la croissance et l'emploi. Ce texte affirmait pour la première fois au plan européen l'importance de l'économie maritime et sa nécessité pour la prospérité de l'UE. La déclaration de Limassol est devenue la pierre d'angle de la PMI dans la mesure où elle a mis l'accent sur un large programme englobant les cinq secteurs maritimes considérés comme les plus prometteurs en matière de croissance : les énergies renouvelables, l'aquaculture, le tourisme maritime et côtier, l'exploitation minière des fonds océaniques et, enfin, les biotechnologies bleues.

---

1. Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions – 26 juin 2008.

En vue de réaliser ce plan de développement économique, la PMI s'est mise en place autour de trois domaines intersectoriels en s'appuyant très largement sur les outils de l'économie numérique :

- la planification spatiale maritime (PSM) ou aménagement des espaces maritimes : l'objectif de cet outil est principalement de permettre la régulation des zones côtières, dans un contexte de développement des activités économiques et énergétiques maritimes. La réduction des conflits entre secteurs et la création des synergies entre les différentes activités s'inscrivent dans la finalité de la PSM. Proposée par la Commission en mars 2013, la directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime a été adoptée après de nombreuses discussions le 23 juillet 2014 ;

- la surveillance maritime intégrée (SMI) : appelée à sécuriser les différents intérêts pour soutenir les investisseurs et le développement économique, elle s'appuie sur un environnement commun de partage d'informations maritimes et de données (CISE<sup>2</sup>). En intégrant les systèmes et réseaux de surveillance nationaux et communautaires existants, la SMI voudrait autoriser aux différentes autorités l'accès aux informations nécessaires pour réaliser leurs missions diverses de contrôle : transports, pêche, défense, frontières extérieures...

Dans le même contexte, l'Union européenne a également développé une stratégie pour la sûreté maritime (SSMUE) afin d'identifier les menaces qui pèsent sur ses intérêts maritimes (navires, équipages, ports, populations côtières, intérêts économiques). C'est dans cet esprit que, depuis le 26 avril 2010, ce dispositif a été préparé par la Commission et le service européen d'action extérieure (SEAE), avec les États membres. Transversale et englobant à la fois les aspects civils et militaires de sûreté maritime, la SSMUE a vu sa rédaction s'achever et son adoption réalisée le 30 juin 2014, sous présidence hellène.

La baisse importante d'actes de piraterie survenus depuis le début de l'année 2012 dans la corne de l'Afrique a montré la justesse de la stratégie de sûreté maritime développée en ces lieux. Les nombreuses activités illégales – pêche illicite, narcotrafic, piraterie – en forte croissance dans le golfe de Guinée ont conduit d'autre part le SEAE à une proposition de réponse collective contre des agissements de nature à déstabiliser la région. Le 17 mars 2014, le Conseil a adopté une stratégie européenne de sûreté maritime pour le golfe de Guinée, stratégie destinée à s'intégrer dans la SSMUE globale ;

- le renforcement de la connaissance du milieu maritime : le savoir représente une condition première et absolue sans lequel une gestion durable des évolutions futures

---

2. *Common information Sharing Environment.*

marines et océaniques ne peut être atteinte. Il convient alors, pour la PMI, de faire en sorte que la recherche se développe pleinement et que l'accès à la connaissance soit ouvert aux utilisateurs du milieu marin.

Le passage d'une approche sectorielle, cloisonnée, à une politique maritime intégrée s'est poursuivi également avec la proposition par l'Union européenne de développer des stratégies maritimes régionales. L'UE a souhaité s'appuyer sur des organisations existantes, qu'elles soient environnementales ou dédiées à l'aménagement territorial. Le plan d'action du Livre bleu de 2007 allait dans cette voie puisqu'il donnait pour objectif à la PMI de « *promouvoir le leadership international de l'UE pour les affaires maritimes* ».

Il est bien certain qu'une politique européenne maritime ne peut se réaliser en s'isolant du contexte mondial. La mer n'a pas de frontières et quand bien même celles-ci existeraient, l'ensemble des acteurs maritimes est directement concerné par les décisions ou dispositions prises par l'un des siens. D'ores et déjà, plusieurs communications ont été adoptées en matière de politique régionale: stratégie pour l'Arctique, l'outre-mer, PMI en Méditerranée, cas particulier de la Baltique.

Enfin, le financement nécessaire à la croissance d'une politique spécifique telle que la PMI doit être envisagé par l'assurance d'un mécanisme pérenne. Adopté au début de l'année 2014, le règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a vocation à être le volet financier de la PMI. Ainsi, de l'enveloppe en gestion partagée avec les États membres, plus de 70 millions d'euros ont été programmés pour les sept années à venir (2014-2020). Ils devraient être consacrés essentiellement à la surveillance maritime, à la biodiversité marine et au programme de suivi et mesures de la directive-cadre concernant la stratégie pour le milieu marin.

D'autres sources de financement sont également à rechercher, notamment dans la mise en œuvre des fonds faisant l'objet d'une gestion directe par la Commission. Dans cette optique, le programme-cadre *Horizon 2020*, programme de financement pluriannuel de la recherche et de l'innovation de l'UE, considère la « croissance bleue » comme l'un de ses domaines prioritaires de recherche dans les années à venir. La combinaison de différents modes de financement peut permettre une avancée positive de la PMI et la réalisation plus rapide de ses divers objectifs.

## Les suites de la PMI

Comme nous l'avons vu, aucun article faisant référence à la mer n'avait été inscrit dans le Traité de Rome. En réalité, jusqu'à présent, le concept même de politique maritime intégrée n'a pas de base juridique unique. Ses fondements sont seulement constitués de références aux différents articles du Traité qui évoquent eux-mêmes d'autres politiques européennes.

Cette singularité de la PMI n'en constitue pas moins une faiblesse dans la mesure où elle génère une production juridique spécifique limitée et, ce faisant, ralentit les initiatives et les avancées législatives. Ainsi, deux textes seulement ont été proposés en matière de PMI depuis sa naissance en 2007. L'absence de base légale unique la fragilise clairement.

Par ailleurs, si la déclaration de Limassol a bien défini un agenda en 2012, on constate que celui-ci, faute d'avoir été annoncé immédiatement, n'a pas été suivi des effets escomptés comme cela aurait dû être le cas. Aucun plan d'action n'a été proposé par la Commission pour permettre sa réalisation effective.

À l'orée de l'année 2015, la PMI de l'Union européenne semble être à la croisée des chemins. La nouvelle Commission présidée par M. Juncker, mise en place depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014, devrait rapidement exprimer sa vision de la politique maritime intégrée et sa volonté de progresser dans les chemins tracés par la précédente instance. D'ores et déjà, à ceux qui lui reprochaient sa faible prise en compte du développement durable et l'absence de référence explicite au développement européen grâce, en particulier à la mer, M. Juncker a précisé que la combinaison des politiques dans un même portefeuille avait pour double logique de répondre à la croissance verte et à la bleue. En donnant au nouveau commissaire maltais, M. Karmenu Vella, la charge de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, il lui a, par ailleurs, demandé d'engager la Commission dans la mise en place d'une nouvelle gouvernance des océans, au sein de l'ONU ainsi que dans les autres instances internationales et bilatérales. De son côté, M. Vella a souligné que *« protéger l'environnement et garantir notre compétitivité allaient de pair... »*.

Bien entendu, à côté de la Commission et du Parlement, le rôle des États membres dans l'avenir de la PMI sera essentiel. Ils devront œuvrer à la poursuite de son développement.

## La France et la politique maritime intégrée

Notre pays s'est lancé dans une politique de gestion intégrée de la mer et des espaces littoraux depuis plusieurs années déjà.

Ainsi, dès 2006, lors de l'adoption du Livre vert sur une politique maritime européenne, la France a apporté une contribution remarquable à cet ouvrage. Elle a contribué activement à la poursuite de la PMI à l'occasion de sa présidence européenne, entre juillet et décembre 2008. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (également appelée Grenelle 2) a participé à la déclinaison de la PMI dans notre droit positif.

Plus récemment, la tenue du comité interministériel de la mer (CIMER), le 2 décembre 2013, a marqué les esprits dans la mesure où le gouvernement français a clairement souligné les enjeux d'une politique maritime nationale. En rappelant les indéniables atouts de la France, en particulier sa façade maritime importante ainsi que ses fleurons industriels, a été mise en exergue la nécessité du développement d'une PMI « *assise sur une gestion globale des sujets maritimes* » et s'appuyant sur les trois piliers que sont l'action de l'État en mer, le développement économique et la protection de l'environnement.

*« L'organisation du partage des usages, la protection et la valorisation durable des ressources de la mer »* : c'est la mission essentielle dans laquelle l'État s'est engagé depuis lors. Trois mesures ont été décidées :

- le regroupement et la réorganisation des dispositions relatives aux espaces maritimes (mer territoriale, zone économique exclusive, plateau continental) dans une ordonnance unique. Ceci devrait favoriser leur lisibilité et leur compréhension ;
- la clarification, le complément et la sécurisation du cadre juridique grâce à la loi sur la biodiversité pour permettre le développement d'activités économiques en mer (règles de protection de l'environnement plus stables et plus simples prenant en compte les différentes activités maritimes) ;
- la dotation de l'État en outils de planification afin d'organiser le partage des usages ; les modalités de protection des milieux, de valorisation des ressources et de gestion des activités liées à la mer et au littoral seront ainsi définies par les acteurs des territoires.

Une nouvelle impulsion a été donnée à la politique maritime de la France à l'occasion du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2014. En effet, le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, y a présenté une communication à ce sujet.

Dans la continuité et l'esprit de la politique européenne et conformément aux décisions du CIMER, le gouvernement français entend valoriser les atouts du pays en matière maritime.

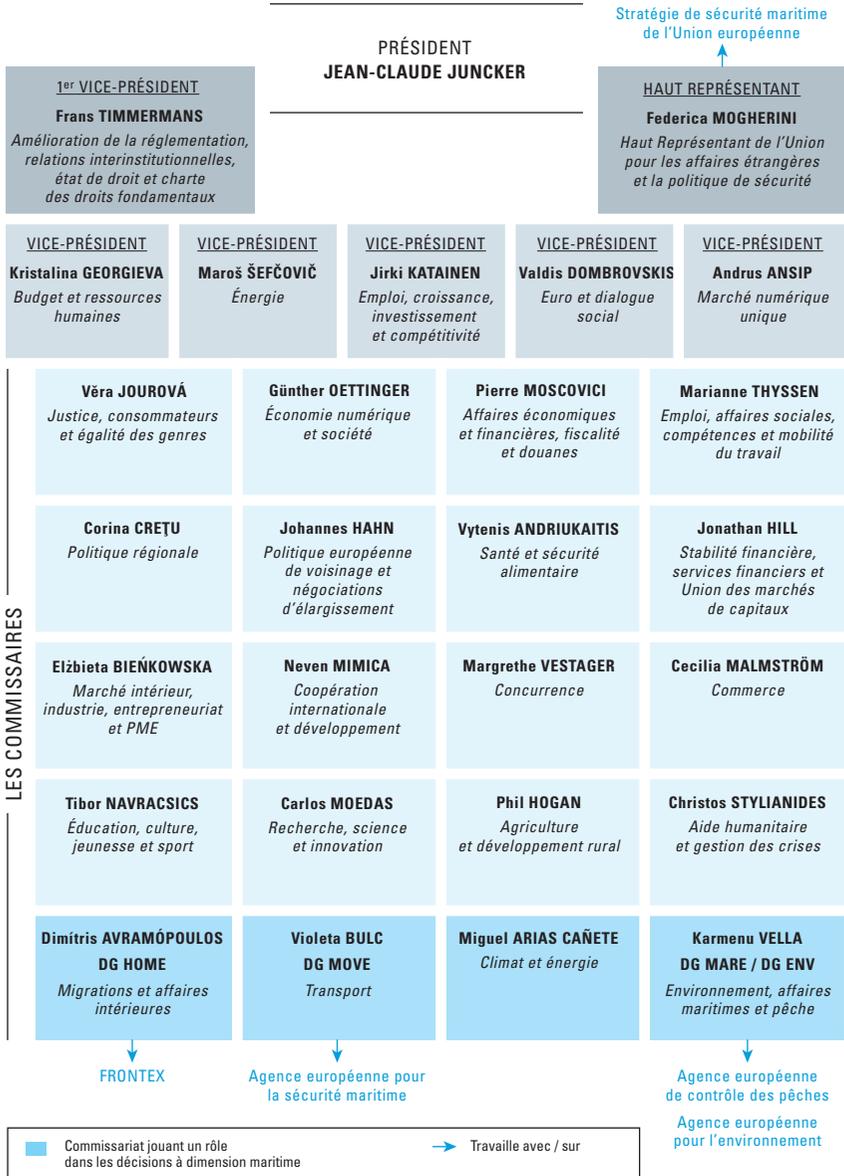
Est-il besoin de le rappeler, la France possède la deuxième surface maritime du monde, en particulier grâce à ses outre-mer. Elle est un leader mondial dans le domaine des industries nautiques. La mer est une richesse exceptionnelle, tant environnementale qu'économique, dont il s'agit de tirer le meilleur des partis.

Croissance et emploi, protection de l'environnement et exploitation durable des ressources, recherche, innovation et enseignement, tels sont les domaines dans lesquels l'État va accentuer ses efforts. Parallèlement, au plan européen, la France suivra avec une attention particulière les dossiers sectoriels ou trans-sectoriels dont il a été fait état plus haut : surveillance maritime intégrée, stratégie de sûreté maritime...

Pour ce qui concerne le CISE, par exemple, la France encourage le principe d'un environnement commun de partage des informations maritimes. Elle a d'ailleurs investi des ressources significatives en personnel dans plusieurs projets adossés au CISE. La position française est d'estimer qu'il convient de continuer à explorer les options techniques proposées par la Commission ou les agences européennes sans oublier que, le CISE n'ayant aucune base normative, les règles juridiques encadrant la protection des données devront impérativement être observées. Une clarification pourrait être apportée dans un avenir proche puisque le Conseil a retenu un agenda à l'horizon 2020 pour ce dossier. Autre dispositif: Eurosur, prolongement du code des frontières Schengen. Il offre un ensemble de dispositions juridiques nouvelles destinées à favoriser l'échange d'informations et d'analyses concernant les frontières extérieures de l'UE entre États membres et Frontex. La France a mis en place un centre national de coordination Eurosur, placé sous la responsabilité du secrétariat général de la mer (SG Mer) : le centre opérationnel de la fonction garde-côtes, ouvert depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2013.

La mise en valeur de ses atouts maritimes demeure une priorité pour notre pays. L'action globale dessinée depuis plusieurs années maintenant, en faveur des milieux marins et de l'économie maritime, constitue une politique cohérente et forte. Elle peut s'appuyer sur des ressources humaines et matérielles pour continuer l'exploration d'un monde immense et extraordinaire tout en respectant et sauvegardant son environnement.

## Organigramme de la politique maritime européenne : les instances concernées au sein de la Commission



**Le modèle français de l'action de l'État en mer  
et le projet de garde-côtes européenne**

*Commissaire en chef de 1<sup>ère</sup> classe Thierry DUCHESNE  
Chargé de mission « action de l'État en mer »,  
Secrétariat général de la mer*

---

Le modèle français de l'action de l'État en mer (AEM) vit bien. Il continue actuellement à répondre avec efficacité et efficience à tous les défis qui se présentent à lui. Ce modèle a même commencé à s'exporter. En effet, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest se sont inspirés de notre organisation pour mettre en place des dispositifs de contrôle des espaces maritimes dans le golfe de Guinée afin de faire face aux lourds défis qui se présentent désormais à eux, notamment pour contrer une criminalité maritime grandissante.

Depuis les années 1970, la France a mis en place une organisation pragmatique qui repose sur quatre grands principes :

- ◇ la représentation de l'État est confiée à une autorité administrative unique, le préfet maritime ou son équivalent outre-mer ;
- ◇ le cadre d'action est celui de la zone maritime qui est l'espace géographique de compétence de l'autorité maritime ;
- ◇ la réalisation d'une quarantaine de missions au titre de l'AEM relèvent des administrations disposant de moyens d'intervention sous la coordination du préfet maritime ;
- ◇ les administrations intervenant en mer sont toutes habilitées à constater les infractions en mer dans un large spectre de missions.

Cette organisation est placée sous la responsabilité du Premier ministre en raison du caractère interministériel des missions en mer. Son « bras armé » pour l'animation et la coordination de cette organisation est le secrétaire général de la mer qui peut aussi donner, en tant que de besoin, des directives et des instructions pour le bon accomplissement de chacune des missions de l'AEM.

Cette organisation nationale a été renforcée en 2011 par une dimension « fonction garde-côtes ». En effet, pour répondre aux nouveaux défis posés, notamment, par de nouveaux systèmes de surveillance maritime très intégrés et par la construction européenne, la France devait impérativement renforcer sa « couche nationale ». C'est dans ce cadre qu'ont été créés, auprès du SG Mer, le comité directeur de la fonction garde-côtes et un centre de situation maritime /...

/...

nationale (le centre opérationnel de la fonction garde-côtes). Ce dernier a pour vocation d'être le point d'entrée de la France pour tous les autres centres européens ainsi que d'être le réceptacle des systèmes de surveillance maritime européens (c'est déjà le cas pour Eurosur). La France est donc désormais armée pour travailler au sein d'une Europe où l'idée de garde-côtes européenne séduit bien des acteurs. Cette dernière ressurgit actuellement avec la pression migratoire en Méditerranée que les États de la rive sud du vieux continent ont bien du mal à contenir seuls. L'idée d'une garde-côtes européenne est toujours poussée au sein des institutions bruxelloises par la Commission européenne, les agences européennes, et par certains États membres qui y voient soit un moyen de renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union, soit le jeu d'un mécanisme de solidarité restreignant la charge induite par la gestion de ces frontières. Il y est fait allusion dans de nombreux documents comme le « Code frontières Schengen » du 15 mars 2006 ou encore le rapport du Parlement européen sur la politique intégrée de 2010. L'Union européenne développe aussi les systèmes d'information maritime et les initiatives visant à en développer l'accès et la gouvernance (projet CISE, *Common information Sharing Environment*, en particulier). Ce support informationnel pourrait servir de levier d'action structurant pour la constitution d'une force européenne de garde-côtes.

Pour autant, il n'est pas sûr que cette idée soit la bonne. Elle nécessite d'abord une base juridique adéquate et un niveau d'intégration suffisamment poussée pour confier à l'Europe des missions de police des espaces de souveraineté des États membres. Elle se heurte aussi au libre choix d'organisation administrative des États membres, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et à la vision duale de certains pays, qui n'envisagent pas au regard des défis grandissants de sécurité des espaces maritimes de marginaliser leurs marines militaires.

C'est dans ce contexte que la France évolue désormais. Mais forte de son organisation actuelle et de ses résultats, elle soutient des initiatives pour que l'Europe commence par mettre en place une coordination européenne des fonctions garde-côtes. Cette coordination respectueuse des traités européens doit permettre à l'Europe de relever les défis qui se présentent à elle en mer, tout en étant plus efficace.



# Géopolitique maritime de l'Union européenne

Cyrille P. COUTANSAIS

*Directeur de recherches du Centre d'études stratégiques de la Marine*



Page 37 - Archipel de Scapa Flow, le Machair est une plaine côtière constituée de sable soufflé par le vent. Il désigne les bords de mer fertiles et de faible altitude que l'on trouve en Écosse. © *Marine nationale / Cyril Davesne*.

Les caractéristiques et objectifs géopolitiques des Nations européennes ont longtemps été inséparables de ceux de ses partenaires de l'OTAN, guerre froide faisant loi. C'est aujourd'hui ce qui change : si Europe et Amérique du Nord sont toujours liées par une alliance solide, l'objectif commun de la lutte contre les soviétiques a laissé place à des vulnérabilités, préoccupations bien différentes.

Ainsi des routes maritimes dont ces deux économies ouvertes sont étroitement dépendantes. Les échanges avec « l'atelier du monde », et plus globalement l'Extrême-Orient, s'effectuent pour Washington *via* un océan Pacifique qui n'a jamais mieux porté son nom comparé au trajet emprunté par Bruxelles : canal de Suez, détroit de Bab el-Mandeb puis Malacca. Si ces artères sont vitales pour le trafic de conteneurs, elles le sont tout autant pour les données numériques qui transitent par le réseau de câbles sous-marins, soit les deux fondements de nos économies mondialisées.

Différence encore dans le domaine énergétique : les États-Unis bénéficient des hydrocarbures non-conventionnels – gaz et huile de schiste – mais aussi d'un continent particulièrement riche, Brésil ou Mexique recelant de gisements pleins de promesses. L'Europe à l'inverse voit ses réserves de mer du Nord s'épuiser et dépend pour son approvisionnement de zones sous tensions : Russie, golfe Arabo-Persique, Machrek.

Autre élément de contexte : la pression sur les minerais, l'augmentation de la population mondiale – 7,2 milliards aujourd'hui, 11 milliards en 2100<sup>1</sup> – couplée à la croissance économique des émergents engendrant une raréfaction des minerais à la surface du globe. La mer et ses abysses représentent ici une alternative bien comprise par certaines nations – Chine, Japon –, dans ses prémisses au niveau européen.

Dernier point enfin mais pas le moins négligeable : l'étranger proche. La comparaison avec les États-Unis est là encore édifiante : l'Amérique latine, longtemps théâtre de guerres civiles, de dictatures est aujourd'hui très largement apaisée quand l'arrière-cour de l'Union européenne voit fleurir les régimes instables, les situations volatiles, les guerres.

Autant d'éléments qui imposent un réveil. Avec ses 70 000 kilomètres de côtes donnant sur deux océans et quatre mers, l'Europe dispose d'un accès privilégié à la grande bleue mais aussi de vulnérabilités qui ne cessent de croître.

---

1. *Perspectives de la population mondiale : révision de 2012*, rapport de la division de la population du département des affaires économiques et sociales de l'ONU, juin 2013.

## La mer : réseau sanguin des économies européennes

Avec une part de marché de 15 % du négoce mondial, l'Union européenne, on l'oublie souvent, est la première puissance commerciale du globe. Si son plus grand client demeure les États-Unis (17,3 %) – bien avant la Chine (8,5 %), la Suisse (7,9 %), la Russie (7,3 %), la Turquie (4,5 %) ou le Japon (3,3 %) –, le panorama des fournisseurs dessine les transformations induites par la fin de la guerre froide : au premier rang se trouve la Chine (16,2 %) – « l'atelier du monde » –, la Russie (11,9 %) – pôle énergétique – et seulement au troisième rang, les États-Unis (11,5 %) avant la Suisse (5,8 %), la Norvège (5,6 %) ou le Japon (3,6 %).

Reste que ces chiffres bruts ne disent rien du nouveau système productif. L'essor du transport maritime – avec la conteneurisation – et d'internet – *via* les câbles sous-marins – a permis la mise en réseau d'une économie mondiale aujourd'hui dispersée entre les lieux d'extraction des matières premières, d'assemblage, de finition et de distribution des produits.

Le modèle des Trente Glorieuses, fondé sur l'importation de matières premières, l'usinage puis la distribution du produit fini, laisse place à une organisation façon puzzle où le coton importé d'Inde ne sera que le premier maillon d'une chemise conçue en Italie, découpée en Pologne, cousue au Maroc pour au final être vendue en France. La production à flux tendus y prend sa source, la fréquence de rotation des navires entre les principaux ports du monde permettant de minimiser les stocks. La réduction drastique des coûts y trouve son compte, les fragilités économiques et stratégiques tout autant.

Le moindre incident sur cette chaîne dispersée à la surface du globe peut être lourd de conséquences. Ainsi le tsunami au Japon a-t-il eu pour effet un arrêt des chaînes de montage de PSA et de Renault en France. La raison ? Les composants électroniques tout comme les semi-conducteurs des voitures de nos constructeurs sont d'essence nipponne, l'arrêt de leur production ayant un effet immédiat à Sochaux comme à Flins qui dépendent quotidiennement de leur arrivée à bon port.

Mais par-delà l'exceptionnel – les facteurs naturels –, l'ordinaire – les routes maritimes – présente un panorama caractérisé par une forte instabilité. Ainsi, la voie vers l'Asie passe par le canal de Suez – fermé entre 1967 et 1975 –, Bab el-Mandeb – infesté par la piraterie jusqu'à l'opération *Atalante* – et Malacca où la piraterie n'est pas un si lointain souvenir.

Et les alternatives ne sont aujourd'hui pas forcément emballantes : le contournement de l'Afrique *via* Bonne Espérance rallonge fortement le trajet tandis que la route du Nord, *via* l'Arctique, n'est ouverte que quelques mois par an et suppose une bonne maîtrise de la navigation en milieu polaire.

Problématique identique pour des câbles sous-marins qui assurent 99 % des liaisons intercontinentales du réseau internet. La région du canal de Suez, cruciale d'un point de vue marchand, l'est tout autant pour les communications numériques entre l'Europe et l'Asie du Sud-Est. Les options ne sont en effet pas légion : en 2008, suite à la coupure simultanée des câbles *See-We-Me* et *FLAG*, des succédanés terrestres sont recherchés *via* la Syrie, l'Irak et l'Iran, mais ces solutions se révèlent très vite peu satisfaisantes. Le contournement du continent africain pose à l'identique des difficultés : si le câblage est réalisé, la question des répéteurs – indispensables tous les 50 à 80 kilomètres pour restaurer un signal qui perd de sa force – n'a pas encore de solution optimale. Grands dévoreurs d'électricité à haute tension, ils ne disposent pas pour l'heure des sources d'alimentations idoines.

Outre la question du trajet, celle de la maîtrise du réseau et par conséquent des informations qui y circulent est tout autant cruciale. L'affaire *Snowden*<sup>2</sup> a, de ce point de vue, mis en lumière le caractère idéal des points d'atterrissage des câbles pour le contrôle des données : les trois accès de Cornouailles par lesquels transite une très grande partie du trafic européen avec l'Amérique du Nord se sont ainsi révélés particulièrement intéressants...

Mais une autre dimension est à prendre en considération : l'arrivée sur le marché d'acteurs comme Microsoft, Google ou Facebook, désireux de maîtriser les liaisons entre leurs différentes fermes de serveurs pour optimiser leur offre de *cloud computing*. Les impératifs économiques ne rencontreront pas forcément ici les impératifs stratégiques de l'Union européenne qui risque, si elle n'y prend garde, si elle ne prend pas soin de ses opérateurs, de se retrouver dans une situation de dépendance technologique tout aussi délicate que celle qui l'affecte dans le domaine énergétique.

## **Dépendance énergétique : la survie par l'eldorado maritime**

La première révolution industrielle reposait sur une ressource, le charbon, dont les sources se situaient pour l'essentiel à proximité des centres de production européens.

---

2. Du nom d'Edward Snowden, informaticien américain, ancien employé de la CIA et de la NSA, qui a révélé les détails de plusieurs programmes de surveillance de masse de citoyens étrangers.

Il est peu de dire que la situation a diamétralement évolué. Les États membres sont aujourd'hui – avec le Japon – la zone du monde la plus dépendante pour ses importations d'énergie, avec un taux de près de 60%. Pire encore : sans réorientation profonde de sa stratégie, l'UE verra ce taux augmenter avec, aux alentours de 2030, un gaz naturel issu à près de 85% de ses importations, 93% pour le pétrole.

Cette dépendance croissante se réalise dans un contexte où la consommation est stationnaire depuis le début des années 2000 mais où la production locale est en chute, notamment en mer du Nord. Dernier terme de l'équation : les États membres s'adressent à un tout petit nombre de fournisseurs, au premier rang desquels se trouve la Russie avec 40% des importations de gaz et 35% de pétrole. Viennent ensuite l'Afrique du Nord et enfin, pour 25% de ses besoins, le Moyen-Orient.

La stratégie de tension orchestrée par Moscou lors des crises ukrainiennes a bien évidemment fait réagir mais dans les années à venir, et quelle que soit la diversification des approvisionnements – péninsule arabique, golfe de Guinée, Maghreb, gaz de schiste –, la Russie restera un partenaire incontournable. L'échec de *Nabucco* – transit *via* la Turquie des ressources centrasiatiques – s'ajoute en effet à une production locale durablement orientée à la baisse : de 15 à 20% d'ici 2020 et de 25 à 30% d'ici 2030.

Ce contexte explique la volonté affichée depuis 2011 – premier sommet européen sur les questions énergétiques – de définir une stratégie commune en ce domaine. Mais force est de constater que nous sommes dans le très long terme tant les solutions nationales sont aujourd'hui hétérogènes.

Par-delà les débats entre partisans et opposants aux hydrocarbures non-conventionnels – gaz et huile de schiste –, on trouve ainsi des pays intégralement dépendants – Malte, Luxembourg ou Chypre – tandis que d'autres – Danemark, Pays-Bas... – peuvent être exportateurs nets de gaz. La source d'énergie prépondérante est tout aussi variable : si certains se reposent sur le pétrole – Chypre, Grèce, Portugal... –, on trouve aussi une inclination pour le gaz – Royaume-Uni, Pays-Bas... – le charbon – Pologne, Estonie... –, le nucléaire – France, Slovaquie, Lituanie – comme les énergies renouvelables – Suède, Finlande, Autriche...

Ces dernières sont particulièrement mises en avant mais on sait, à ce stade, qu'elles sont dans l'incapacité de se substituer intégralement au pétrole et/ou au nucléaire. L'exemple allemand – où l'abandon de l'atome a conduit à l'essor du charbon – est de ce point de vue édifiant. Le plan solaire méditerranéen visant à promouvoir

et cofinancer de gigantesques centrales solaires au sud de la *Mare Nostrum* afin d'alimenter le réseau électrique des pays membres, nous met quant à lui dans une autre situation de dépendance. Au vrai, les énergies renouvelables constitueront une solution quand la question du stockage aura été résolue.

## L'approvisionnement gazier de l'Union européenne



Dans l'intervalle, les hydrocarbures conventionnels demeurent incontournables, les découvertes offshore, seules, étant en mesure de diversifier les approvisionnements. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ce type d'exploitations – nées dans les années 1950 – a connu une véritable expansion suite aux chocs pétroliers : la flambée des cours permettait une exploitation rentable mais on y voyait surtout le moyen de limiter sa dépendance au Golfe. La part de l'offshore dans la production pétrolière mondiale est ainsi passée de 10 % en 1960 à 30 % de nos jours et les forages les plus prometteurs – au large des États-Unis, du Mexique, du Brésil, du golfe de Guinée ou de la Caspienne – ont tous été découverts en mer.

La problématique se pose dans les mêmes termes pour les ressources minérales : l'Europe en est dépourvue à terre, la mer en regorge.

### **Dépendance minérale : l'espoir des abysses**

Si la tension sur l'approvisionnement en « terres rares » – ces dix-sept métaux vitaux pour les industries aéronautiques, électroniques ou informatiques mais aussi des communications, de l'espace ou de la défense – commence à être connue du fait du quasi-monopole chinois sur leur production, la problématique concerne en réalité l'ensemble des ressources minérales.

Les pays développés, avec 20 % de la population mondiale, consomment aujourd'hui 80 % des ressources. Mais avec l'expansion économique de la Chine, de l'Inde, plus globalement de l'ensemble des émergents, la demande s'accroît, se démultiplie et les prix de certains métaux flambent. Ainsi du cuivre : autour de 2 000 dollars la tonne dans les années 2000, il ne se négocie pas à moins de 10 000 dollars de nos jours<sup>3</sup>. La crise financière a certes occasionné une chute des cours mais très éphémère : si la demande européenne s'est stabilisée, la consommation chinoise est passée de 12 à 40 % au cours des dix dernières années.

Le cas du cuivre peut être étendu à la plupart des métaux de base et souligne surtout un hiatus : l'ensemble des États du globe ne pourra consommer au rythme des pays développés, sauf à multiplier les ressources connues par trois. Si la tension est forte dans le cadre d'une population de 7,2 milliards d'habitants – dont une bonne partie vit encore dans des pays non développés –, le problème devient aigu à l'horizon 2100, avec une population de 11 milliards.

---

3. Voir à ce sujet l'excellente étude de l'Ifremer : *Les ressources minérales profondes, synthèse d'une étude prospective à l'horizon 2030*, 2011.

Consciente de la forte dépendance des États membres – contribuant pour 3 % à la production mondiale de métaux, l'Union européenne en consomme 20 % – la Commission a mis en place une stratégie<sup>4</sup> visant à développer une diplomatie des matières premières pour sécuriser les approvisionnements existants, exploiter le potentiel des vingt-huit et enfin valoriser, recycler les déchets.

Mais par-delà cette politique de court et moyen terme, il s'agit aujourd'hui de se tourner avec ambition vers des océans dont on sait qu'ils recèlent notre avenir. Ainsi des sulfures hydrothermaux – fortement enrichis en métaux de base (cuivre, zinc, etc.) – et des nodules polymétalliques – gorgés de fer, manganèse, cuivre, cobalt ou nickel. Localisés sur les fonds marins, leur exploitation n'est pas grevée de verrous technologiques, la profondeur seule – 4 000 mètres – pouvant constituer un frein. Les encroûtements cobaltifères posent à l'inverse plus de questions : si leur richesse est connue, il n'en est pas de même de leur exploitation et de son coût.

Si l'on écarte les zones sous juridiction, quatre États membres sont aujourd'hui titulaires de permis d'exploration en haute mer. Délivrés par l'autorité internationale des fonds marins, ils ont été attribués à la France, l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni. Bulgarie, République tchèque, Pologne, Slovaquie sont aussi concernées mais dans le cadre particulier de l'*InterOceanmetal Joint Organization*. Cette structure, fortement teintée de guerre froide, fait cohabiter ces États membres avec Cuba mais aussi la Russie. Reste que face au dynamisme des acteurs chinois ou japonais, des mutualisations sont à chercher pour optimiser les efforts européens dans les eaux internationales, manière d'éviter une préemption des zones les plus prometteuses.

## Un « étranger proche » volatil

« L'étranger proche » est sans doute la zone qui a connu le plus de bouleversements ces dernières années. À l'Est, le temps de l'élargissement sans frein et sans heurts a ainsi laissé place à une confrontation avec la Russie. Moscou considère – et le montre – que les États faisant anciennement partie des limites de l'URSS *stricto sensu* doivent demeurer dans son orbite mais se heurte à des peuples tournés vers l'Union européenne. Si la Géorgie paraissait lointaine, l'Ukraine est venue rappeler toute la problématique. La révolution orange puis le mouvement de Maïdan sont à l'origine d'une dynamique accélérée de rapprochement avec l'UE. À peine signé

---

4. Communication du 2 février 2011.

le fameux accord d'association avec Bruxelles à l'origine du renversement de Viktor Ianoukovitch, le Président Porochenko annonçait en effet sa volonté de déposer une demande d'adhésion en 2020 tandis que les partis pro-européens remportaient largement les élections législatives d'octobre 2014.

Les États membres sont extrêmement divisés sur le sujet : si les plus orientaux sont favorables à un élargissement, les plus occidentaux – France et Allemagne notamment – sont réservés et privilégient une simple association, sorte de « finlandisation<sup>5</sup> » nouvelle formule. Face à une Russie qui montre où se trouvent ses limites, l'éternel débat des frontières de l'Union européenne refait surface, sans trouver de solution évidente. Cet entre-deux favorise l'instabilité, les frictions, situation qui ne semble pas pour l'heure devoir évoluer.

Autre source d'inquiétudes : le Sud. Le panorama méditerranéen au sortir de la guerre froide a longtemps été stable. Il y avait bien entendu les tensions – guerres parfois – israélo-palestiniennes et leurs conséquences sur le Liban – qu'on se souvienne de l'opération *Baliste* –, il y eut les conflits en ex-Yougoslavie et la guerre civile algérienne mais somme toute des affrontements localisés, maîtrisables. Aujourd'hui nous en sommes très loin : l'effondrement du régime libyen et l'anarchie qui en résulte a créé le substrat nécessaire à l'épanouissement d'AQMI qui vivait jusqu'alors sur de médiocres trafics. Schéma identique au Proche-Orient : la guerre civile syrienne, alliée au sectarisme de Nouri al-Maliki, ex-Premier ministre irakien, a fait le terreau de Daech.

Or, force est de constater que l'Union européenne peine pour l'heure à élaborer ne serait-ce qu'une vision partagée : certains de ses membres sont sensibles à la problématique AQMI, d'autres à la Russie, l'ensemble suivant bon gré mal gré la coalition internationale contre Daech mise en ordre de marche par les États-Unis. Et c'est précisément cela qui étonne : Washington, de plus en plus tourné vers un Pacifique où se trouvent ses véritables intérêts géopolitiques, pilote une réponse qui devrait être portée par l'Union. Ce refus de l'engagement – dont la baisse des budgets de Défense témoigne – ne pourra durer éternellement : l'allié américain, pris par autre chose, pourrait un jour ne plus être au rendez-vous et l'environnement géopolitique finir par se rappeler à l'Europe.

---

5. Pour mémoire, le terme a été forgé pour désigner la position d'Helsinki dans le contexte de la guerre froide : libre choix du régime politique intérieur mais interdiction de se rapprocher de l'OTAN en politique étrangère, sorte de neutralisation subie.



# La mer : une puissante source de croissance pour l'Europe

Francis VALLAT

*Président d'honneur et fondateur du Cluster Maritime Français*

*Président du European Network of Maritime Clusters*



Page 49 - Le porte-conteneurs *Marco Polo* (CMA CGM) lors d'un entraînement en mer d'Iroise le 9 mars 2013.  
© *Marine nationale / Sébastien Deschamps.*

**I**l existe deux versions expliquant le nom Europe... Certains philologues pensent qu'il s'agit de la contraction déformée de deux mots, l'un assyrien *Eurebu* (qui signifie crépuscule) et l'autre *Erebos* (obscurité). D'autres en concluent que notre destin est tout simplement en train de s'accomplir, condamnés que nous sommes à la stagnation, au déclin, voire à être à la remorque, dépassés définitivement par l'Asie ou les États-Unis. Mais il y a l'autre version, plus connue bien sûr, celle de la princesse Europe, enlevée par Zeus, belle et fertile, et qui par sa personnalité sut rayonner quand elle renonça à sa «réserve», puis donner la vie et la faire grandir!

Aujourd'hui notre vieux continent semble hésiter, se ramasser, et cherche à trouver les leviers qui lui permettront de repartir de l'avant et continuer à briller dans le concert des nations. Pour cela, il lui faut, quoi qu'en disent certains, retrouver le chemin de la croissance, même si ça ne sera évidemment plus au rythme effréné des Trente Glorieuses, et surtout pas en gâchant la beauté et les atouts de notre planète.

Or un rapport très récent du Conseil économique et social de Bretagne rappelle que pour la Commission européenne, «*la mer et le littoral sont les moteurs de l'économie*», et souligne que la «croissance bleue» (devenue la croissance «bleue et verte» avec le président Juncker) est l'un des plus importants moyens dont elle dispose pour réaliser son ambition de sortir l'Europe de la grave crise économique qu'elle traverse.

## **Europe sur mer**

Nous le savons tous, la géographie fait que l'Europe est par nature un continent maritime. Avec son littoral de plus de 70 000 km pour la «seule UE», et son total de 25,3 millions de km<sup>2</sup> de zones économiques exclusives – si l'on additionne toutes les ZEE des pays membres de l'Union, et essentiellement grâce à la France et à ses outre-mer –, l'Europe dispose de la première zone maritime mondiale. Nul doute qu'à l'aube d'un siècle où il est clair que la mer est l'avenir de la terre, ce réservoir est un atout-maître, sous réserve naturellement qu'il soit à la fois exploité, protégé et sécurisé.

De surcroît, l'Europe continentale est un ensemble déjà très maritimisé, avec une population dont la moitié vit à moins de 50 km de la mer, et une économie représentant plus de 5 millions d'emplois et près de 500 milliards d'euros de valeur ajoutée. Mais le plus notable est que malgré la stagnation qui touche la «région européenne» plus que toute autre région du monde, «le maritime» est globalement un réservoir de croissance pour les années à venir. De fait, d'ici 2020, les emplois maritimes devraient dépasser les 7 millions et la valeur ajoutée atteindre les 600 milliards.

Il est en outre remarquable que tous les secteurs maritimes contribuent à ce dynamisme, qu'il s'agisse des activités traditionnelles ou de ce que l'on appelle communément les « nouvelles industries de la mer », marchés d'avenir sur lesquels l'Europe peut se positionner.

## **Le maritime traditionnel**

Dans les secteurs traditionnels, l'Europe dispute d'abord à l'Asie la maîtrise du commerce maritime mondial.

C'est ainsi que dans le transport, dont le dynamisme est incroyable avec ses 90% de marchandises transportées mondialement par voie de mer – et l'accélération inouïe des flux : de 2,5 milliards de tonnes dans les années 1970 à 16 milliards vers 2020, pour 9 milliards aujourd'hui –, l'Europe contrôle près de la moitié de la flotte mondiale avec près de 660 Mtp<sup>1</sup> et 23 000 navires. Ce qui représente une augmentation de plus de 70 % de capacité depuis 2005 (significativement moins en nombre de navires du fait de l'augmentation de la taille moyenne des unités). La Grèce est n°1 mondial, l'Allemagne est 4<sup>e</sup> et on trouve cinq pays européens dans le top 10. En affinant un peu, les premiers armements mondiaux en conteneurs sont européens et développent des alliances pour se repositionner et se renforcer sur les marchés, tandis que la part de l'UE dans la flotte mondiale offshore est passée de 28 % à 37 % dans les dix dernières années ! Pour l'Europe même, ce sont 75 % de son commerce extérieur et 40 % de son commerce intérieur qui se font par voie de mer.

Du coup, le transport maritime « européen » représente 67 milliards de chiffre d'affaires et 590 000 emplois à lui seul – 470 000 à la mer dont 40 % de navigateurs européens, avec en outre une progression du nombre des cadets de plus de 11 % ces dernières années. Or cette activité de *shipping* – et ce qu'elle induit dans les domaines liés – est particulièrement productive, chaque travailleur générant 88 000 euros de chiffre d'affaires, quand la moyenne industrielle générale est de 53 000 pour l'ensemble de l'UE. Et pour chaque million généré par le *shipping*, il y a 1,6 million de créés ailleurs dans l'économie maritime !

Enfin, comment ne pas citer cet autre secteur d'excellence européenne du transport maritime, les câbliers ? Aujourd'hui, trois armateurs européens sont dans les cinq premiers mondiaux (dont Louis Dreyfus Armateurs en France) au moment où la

---

1. Millions de tonnes de port en lourd.

pose de câbles, en particulier de communication, devrait connaître une croissance exponentielle tous azimuts.

Il en est de même pour les ports européens. Aujourd'hui c'est par et dans 1 200 ports que transitent chaque année 3,7 milliards de tonnes de marchandises et 385 millions de passagers, et que sont générés 1,5 million d'emplois directs (même si l'on ne trouve « que » quatre ports européens dans le top 50 mondial : Rotterdam (7<sup>e</sup> mondial), Anvers, Hambourg, Amsterdam, alors que neuf ports asiatiques sont dans le top 10). Et sachant que les prévisions portent sur une augmentation de 30 % du volume des marchandises et la création de 165 000 emplois d'ici 2030, on voit bien qu'il y a là-encore un beau moteur maritime de croissance pour l'Europe. D'autant que les adaptations et évolutions nécessaires à la performance de notre système portuaire, et aux flux qui les traversent, vont elles-mêmes générer d'importantes activités complémentaires. On peut ainsi citer la construction du RTE-T<sup>2</sup>, avec 26 milliards d'euros mis à disposition pour développer des projets qui permettront de structurer les neuf « corridors » de transport européen. Et puis il y a paradoxalement la dépendance maritime des ressources, et en particulier de l'énergie, qui suppose des investissements porteurs à brève échéance (sachant que nous dépendons à 60 % du gaz et 80 % du pétrole, dont respectivement 15 % et 65 % sont importés par voie maritime). De fait, cela va exiger très vite de l'Europe de développer, moderniser ou sécuriser les réseaux d'approvisionnement et de créer les infrastructures et technologies permettant de s'adapter aux marchés qui se dessinent. Par exemple, dès 2020, la part du gaz naturel liquéfié (GNL) dans la demande gazière sera de 60 millions de tonnes, soit 14 % et il faudra, en plus des 27 terminaux GNL (et des cinq déjà en construction) en réaliser 35 de plus.

Autre secteur traditionnel dont le dynamisme se ré-accélère, alors qu'il représente en ce moment 500 000 emplois directs et que 36 régions européennes sont concernées : la construction navale et ses 72 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 10 % sont investis dans la R&D. En fait, il s'agit de 300 chantiers navals, répartis dans quatorze États, dont 80 % sont des chantiers petits ou moyens, pour et avec qui travaillent 7 500 entreprises équipementières (PME pour la plupart).

Pour mémoire, les marchés de cette industrie sont des marchés de niche et à très forte valeur ajoutée : navires à passagers, navires offshore, navires militaires (dont sous-marins et porte-avions), grands yachts. Et c'est une industrie largement reconnue à l'export qui représente 90 % des commandes pour les chantiers, 70 % pour les

---

2. Réseau transeuropéen de transport.

équipementiers. Tout ceci dans un contexte où le programme *Leadership 2020* de l'UE a ouvert une réflexion pour l'adoption par la Commission d'une véritable stratégie industrielle maritime, qui devrait favoriser un renforcement du dynamisme actuel, en améliorant l'accès aux marchés, et en créant des conditions internationales équitables (normes OMC, OCDE, OIT...).

Ce rapport *Leadership* insiste à la fois sur l'innovation et la diversification. En effet, les chantiers et équipementiers doivent anticiper, accompagner et susciter la transformation des secteurs auxquels ils s'adressent, comme le transport maritime et la pêche, avec des navires du futur toujours plus propres, plus sûrs et plus économes en énergie. Ainsi peut être citée en exemple la réglementation européenne pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'adaptation des navires, notamment par une propulsion GNL ou une propulsion électrique, suscite de nouvelles technologies. La diversification des chantiers repose sur leur ouverture aux autres secteurs qui peuvent bénéficier des savoir-faire de toute la filière navale, comme le BTP ou l'aéronautique, autant d'évolutions synonymes de croissance pour toute l'économie.

Enfin peut-être y a-t-il quelques possibilités significatives de développement, dans les prochaines années, d'une activité de déconstruction, sophistiquée et performante, non pour les déconstructions « classiques » (comme le font les asiatiques, l'Inde et la Turquie pour les bateaux de commerce), mais pour les navires d'État et les petits navires, de pêche ou autre...

Dans un autre domaine industriel stratégique, l'*Oil & Gas*, le maritime est un secteur d'excellence pour l'Europe, qui consomme 20 % des énergies produites dans le monde, sachant que chez les Français seulement (leaders mondiaux du para-maritime pétrolier avec Technip, Total, Bourbon), ce sont par exemple 32 000 personnes qui y travaillent et produisent près de 18 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Si les prévisions annoncent une stagnation dans le secteur du pétrole, le gaz en revanche va connaître une très importante croissance du fait de la demande de GNL. Et si aujourd'hui le pétrole et le gaz offshore représentent respectivement 30 % et 27 % de la production mondiale, les fonds des mers contiennent 20 % et 30 % des réserves mondiales supposées de pétrole et de gaz. D'ici à 2030, ce sont donc trente champs qui seront ouverts par les acteurs européens à plus de 1 000 mètres de profondeur, avec tous les emplois que cela représente et les innovations pour repousser la frontière des grandes profondeurs.

## Les « nouvelles industries de la mer »

Toutes aussi importantes pour notre proche avenir, les nouvelles industries de la mer, c'est-à-dire ces nouveaux secteurs qui sont mis en avant par l'UE dans le rapport *Blue Growth* et par la déclaration dite de Limassol. En fait, les cinq secteurs les plus prometteurs – déclinés ci-dessous – ont été identifiés comme propres à stimuler vigoureusement la croissance économique en Europe à court et moyen termes sans oublier au passage qu'ils procèdent d'ailleurs eux-mêmes d'un rapport de 2012 – *Scenarios and drivers for Sustainable Growth from the Oceans, Seas and Coasts* – qui recense 27 secteurs d'activités maritimes, et en qualifie onze d'essentiels pour l'économie européenne, à savoir :

- des secteurs matures, qualifiés de socles : transport maritime, offshore pétrolier et gazier, tourisme littoral, protection de la côte contre la mer ;
- des secteurs en croissance : produits de la mer, éolien offshore, croisières, surveillance en mer ;
- des secteurs en pré-développement : biotechnologies marines, autres énergies marines, minerais.

### *Les énergies*

Les objectifs européens d'augmenter la part des énergies décarbonées dans le mix énergétique, notamment les 20 % d'énergies renouvelables en 2020, favorisent indéniablement la croissance du secteur (objectif décliné à 23 % en France après le Grenelle de la mer). En effet, alors qu'en 2011, l'éolien offshore ne représentait « que » 35 000 emplois et 2,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires, avec une capacité installée de l'ordre de 1 GW, c'est une capacité de 133 TW espérée en 2020, pour 170 000 emplois créés. Et naturellement il faut y ajouter les projets attendus dans les autres technologies hydroliennes, éolien flottant et énergie thermique des mers...

### *L'aquaculture (dont les algues)*

L'Europe ne doit pas rater ce rendez-vous très important, et le marché attendu est considérable avec une augmentation de la production mondiale de 6,6%/an, le plus élevé de l'alimentaire. Si l'aquaculture européenne représente déjà 90 364 emplois et 1,6 milliard d'euros, pour 5,9 millions de tonnes produites en 2013, les 8,1 millions de tonnes prévues en 2023 par la FAO et l'OCDE doivent conduire l'Europe à soutenir le développement de cette filière-clé des produits de la mer, de la production à la transformation qui représente de nombreux marchés à remporter pour nourrir une population de 9 milliards d'habitants en 2050.

À noter que si la pêche ne connaîtra pas la même croissance et stagnera autour de 23 millions de tonnes au moins jusqu'en 2023, sa valeur elle augmentera beaucoup plus, étant déjà passée de 6,2 millions à 7,2 millions de 2008 à 2011.

### *Les biotechnologies*

Secteur encore récent même si les secteurs cosmétiques et pharmaceutiques y ont recours depuis plusieurs années, les biotechnologies bleues sont une source de croissance pour les prochaines décennies. La valorisation des ressources marines – notamment les végétaux marins au premier rang desquels les algues – ainsi que des coproduits et sous-produits de la pêche, de l'aquaculture et autres organismes marins, suscitent des innovations sur de nombreux marchés qui attendent le boom des biotechnologies : agroalimentaire, biochimie, énergie, santé, pour les plus importants. Une consultation européenne a été lancée en 2014 pour identifier les forces de ce secteur et les moyens de favoriser son développement. Aujourd'hui, les biotechnologies marines représentent un marché de 2,8 milliards d'euros au niveau mondial avec une croissance annuelle prévue de 4 à 5 %.

### *La plaisance et les loisirs*

Ce secteur est en croissance continue et on n'en voit pas réellement la fin : avec déjà 1,6 million d'emplois et 51 milliards d'euros générés, il devrait encore augmenter de 2 à 3 % annuellement. De son côté, la croisière, elle aussi en croissance permanente, a déjà atteint un niveau de l'ordre de 15 milliards d'euros, représentant 150 000 emplois.

### *Les ressources minérales marines*

Le chiffre d'affaires de cette activité est aujourd'hui extrêmement modeste (moins de 300 millions d'euros), mais les « experts » pensent qu'il devrait atteindre au minimum 10 milliards d'euros dans les quinze prochaines années, pour s'accélérer très rapidement ensuite. « Physiquement », ce sont en fait 5 % de la quantité mondiale de minéraux (cobalt, cuivre, zinc...) qui pourraient provenir des fonds marins dès 2020, et 10 % d'ici 2030 (dont les stratégiques terres rares). Cette filière naissante a pour objectif de mettre en valeur les richesses existant dans les grands ou très grands fonds (plus de 2 000 ou 3 000 mètres), là où les plaques tectoniques se rejoignent et où prolifèrent les amas sulfurés et autres encroûtements cobaltifères, beaucoup plus prometteurs que les fameux nodules polymétalliques dont la possibilité d'exploitation est toujours aussi problématique économiquement. On peut citer en haute mer les

dorsales du Pacifique, de l'océan Indien, ou encore de l'Atlantique – où d'ailleurs la France a réservé, auprès de l'Autorité internationale compétente, une « parcelle » qu'elle a quinze ans pour explorer et valoriser –, mais aussi certains gisements plus que probables dans certaines ZEE, dont pour la France celle de Wallis et Futuna.

Une mention particulière à cet égard pour le groupe synergie spécialisé du Cluster Maritime Français, qui travaille depuis trois ans – en dialoguant aussi avec les ONG – sur la valorisation des richesses des grands fonds marins. Un processus important est en effet en train de s'y réaliser, dans l'objectif de constituer une filière française complète allant de l'exploration à l'exploitation, en protégeant l'environnement et en s'appuyant sur nos grands acteurs spécialisés dans l'offshore et les travaux marins ou sous-marins (Ifremer, Technip, CGG, Bourbon, Comex, DCNS, Total, Louis Dreyfus Armateurs, Eramet et une myriade de PME...). En fait, tous ces champions français, y compris qualitatifs, auxquels les étrangers feront inmanquablement appel tant leurs compétences sont reconnues au niveau international et seront incontournables... sachant que notre pays est le seul au monde à disposer de leaders mondiaux pour chacune des dix phases de travaux nécessaires à l'extraction. On peut ainsi penser que les activités à très forte valeur ajoutée que susciteront ces futurs chantiers seront un stimulant économique, encore plus important pour notre industrie que les richesses mêmes qui seront découvertes dans « nos » zones. Ce qu'ont d'ailleurs bien compris le ministre fédéral allemand coordinateur maritime, et le patronat d'Outre-Rhin, qui continuent d'approcher le cluster et les professionnels français en vue d'éventuelles aventures communes (à forte connotation européenne!).

## Services

Est-il besoin d'ajouter que l'Europe est aussi très bien placée dans le commerce économique mondial sur le plan des services maritimes, dont de nombreux acteurs s'affichent en pleine croissance, y compris ceux qui sont pourtant sur des marchés arrivés à maturité? C'est ainsi qu'en matière de classification des navires et autres plateformes flottantes, sept sociétés européennes figurent parmi les treize sociétés de classification qui représentent 90 % de la flotte mondiale (BV, DNV-GL, LR, Rina...). C'est d'ailleurs la même chose pour l'assurance maritime où douze compagnies européennes pointent parmi les 26 premières mondiales.

## Recherche et innovation

Enfin il est clair que l'économie de l'UE est une économie innovante et durable aussi sur le plan maritime, comme en témoignent les près de 2 milliards d'euros consacrés à la recherche marine (attention pas à la R&D en général) ou encore la forte coopération entre industries, laboratoires et centres de recherche (notamment dans le cadre de l'Espace européen de recherche), avec plusieurs plateformes de recherche communes comme *Waterborne*. Même s'il faut reconnaître que le monde maritime a vécu comme un « camouflet » le fait de ne pas voir confirmer la création d'un KIC<sup>3</sup> Marine – et donc des financements et coordinations correspondants –, faute probablement d'avoir été un candidat suffisamment bien organisé et puissant... par rapport aux autres! Cette déception doit être compensée par la pleine appropriation par les acteurs maritimes des voies de financement du programme *Horizon 2020*, doté pour la période 2014-2020 de 80 milliards d'euros – alors que son prédécesseur n'était doté « que » de 50,5 milliards d'euros. Et puis les projets innovants se multiplient un peu partout dans l'Union, avec un exemple emblématique, les plateformes offshore multi-usages : l'Europe prend le large pour accompagner la multiplication des activités en mer (ports offshore, parcs EMR, fermes aquacoles, etc.), avec des projets comme *TROPOS* pour du multi-activités, *Submariner* pour l'aquaculture, *H2Océan* pour les énergies marines renouvelables, etc.

Sur un plan plus politique, il n'est pas inutile en concluant de souligner une dernière fois que l'ensemble des documents de l'UE sur la politique maritime intégrée (PMI) visent à promouvoir la mer comme élément moteur de la *Stratégie Europe 2020*, grâce à la croissance du secteur et à la création d'emplois. On peut citer à cet égard le lancement de la PMI, Lisbonne (2007), la définition de la *Blue Growth* (2010-2012), la déclaration de Limassol (2012). Tous ces documents et initiatives justifient les priorités arrêtées en donnant les raisons pour lesquelles la croissance européenne doit être au rendez-vous grâce à la croissance maritime. Parmi elles, trois déterminants nouveaux doivent être de véritables tremplins : d'abord les avancées technologiques rapides permettant la réalisation d'opérations sous-marines irréalisables 10 ans plus tôt; ensuite la tension sur les ressources terrestres et le recours probablement accru aux ressources marines à l'avenir; enfin les objectifs environnementaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Des constats qui à l'épreuve de notre trop succincte analyse paraissent réalistes, et qui sont de nature à encourager notre espoir que la croissance maritime soit bien au rendez-vous qu'elle a avec notre continent!

---

3. Knowledge and Innovation Community.



# La longue quête d'une stratégie maritime commune

Bénédicte ARA

*Doctorante en Droit international humanitaire et stratégies de défense européennes*



Page 61 - Opération *Atalante*. Dans la mâture principale du TCD (Transport de Chalands de Débarquement) *Siroco* (L9012) flottent les drapeaux français et européen. © *Marine nationale / V. Guyoton*.

La stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne (SSMUE) élaborée en juin 2014 s'inscrit dans le long cheminement de la Défense européenne. Ce processus débute en 1952 à Paris. Le 27 mai, les pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) instituent la Communauté européenne de défense (CED). L'Europe envisage alors de se doter de quarante divisions nationales sous uniforme commun, moyen de retrouver son indépendance face aux États-Unis. Cependant, ce traité ne peut entrer en vigueur qu'après ratification des parlements, ce qui ne sera pas le cas en France, pourtant initiatrice du projet. La création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1954 n'est qu'un « faible substitut de la CED<sup>1</sup> », même si elle est la première organisation européenne en matière de défense et de sécurité.

Si la construction d'une défense européenne est un processus de longue haleine, il en est de même quant à la réflexion autour du domaine maritime européen. Ce n'est qu'en 1995 qu'est créée la première force maritime multinationale, Euromarfor, sur la base de la déclaration de Petersberg de 1992. La création de ces *Euroforces maritimes* est une réussite pour la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. La première opération, *Coherent Behaviour*<sup>2</sup>, se déroule fin 2002 en Méditerranée orientale et s'articule avec l'OTAN. De décembre 2011 à août 2013, Euromarfor se déploie en soutien à l'opération *Atalante* afin de contribuer aux efforts de lutte contre la piraterie dans l'océan Indien<sup>3</sup>.

Par la suite, l'engouement qu'ont suscité le cadre stratégique pour la corne de l'Afrique et la Stratégie Sahel<sup>4</sup> (tous deux lancés en 2011) a donné l'impulsion nécessaire à l'UE afin qu'elle se penche sur un nouveau document-cadre, cette fois exclusivement dans le domaine maritime. Les problématiques touchant à la sécurité maritime étant singulières par leur diversité et leur dimension transfrontalière, l'Union européenne se dote enfin, mi-2014, d'une stratégie de sûreté maritime (SSMUE). Cette stratégie reprend les travaux entrepris en matière de défense maritime européenne et met à jour de nouvelles perspectives pour l'UE.

---

1. Centre virtuel de la connaissance de l'Europe, <http://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/1c8aa583-8ec5-41c4-9ad8-73674ea7f4a7/bd191c42-0f53-4ec0-a60a-c53c72c747c2/Resourcess#38ec6c23-d27f-436e-86fc-5801d776ec20>.

2. Mission de renseignement, surveillance et reconnaissance. Site euromarfor.org.

3. Site euromarfor.org.

4. Adoptée en 2011, « la stratégie vise à agir précisément dans trois pays : la Mauritanie, le Mali et le Niger, avec une ambition affirmée à s'étendre dans la région – notamment au Burkina Faso. Quatre champs d'action sont identifiés : le développement, la bonne gouvernance et la résolution des conflits internes ; l'action politique et diplomatique ; la sécurité et l'État de droit ; la lutte contre l'extrémisme violent. »

B. Rouppert, *La stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel 2011-2013 : des efforts continus à pérenniser*, note d'analyse du GRIP, 17 avril 2014.

## De la stratégie européenne de sécurité au Traité de Lisbonne : la naissance d'outils institutionnels

Les États membres ont bâti la politique étrangère de sécurité commune (PESC) en 1992 de sorte à se doter d'une capacité opérationnelle s'appuyant à la fois sur des moyens civils et militaires de gestion de crise. En 2003, il est temps de concrétiser l'utilisation de cet outil par l'adoption de la stratégie européenne de sécurité (SES). Ce document souligne les défis mondiaux que sont les problématiques liant sécurité et développement, la dépendance énergétique et l'épuisement des ressources naturelles et permet surtout aux États membres de s'entendre sur les principales menaces clés : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et le crime organisé. La SES se penche rapidement sur le domaine maritime, en notant qu'« *une nouvelle dimension de la criminalité organisée qui méritera une plus grande attention est la recrudescence de la piraterie maritime*<sup>5</sup> ». C'est cette menace qui explique le développement de sous-stratégies distinctes.

Ainsi, dans une communication de 2007, la Commission propose une politique maritime intégrée (PMI) pour l'Union sur la base du constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles. Les politiques adoptées doivent alors se développer de façon globale pour atteindre les résultats escomptés<sup>6</sup>. C'est dans cet esprit que le Parlement européen adopte en 2008 une résolution sur la piraterie en mer, notamment au large des côtes somaliennes<sup>7</sup>. Il s'agit d'accroître la coordination entre les organisations compétentes en matière de surveillance maritime afin de garantir la sécurité dans les eaux internationales.

S'ensuit le Traité de Lisbonne de 2009 qui permet des avancées dans le domaine de la politique étrangère de l'UE par la création du Service européen d'action extérieure (SEAE) et la nomination d'un Haut représentant pour la politique étrangère. La structure post-Lisbonne vise à répondre à plusieurs interrogations, notamment la coopération civilo-militaire, la coordination inter-institutionnelle ainsi que la définition du cadre d'un processus décisionnel. La boîte à outils institutionnelle est alors finalisée, reste à la mettre en pratique.

---

5. J.N. Anyu, S. Moki, *Africa: The Piracy Hot Spot and Its Implications for Global Security*, in *Mediterranean Quarterly*, vol. 20, n°3, 2009, pp. 95-121.

6. Communication de la Commission européenne COM(2007)575 du 10 octobre 2007. L'UE, dans un Livre bleu, énonce les principaux éléments de la nouvelle PMI. Ces orientations s'accompagnent d'un plan d'action mais n'ont pas de valeur contraignante.

7. Résolution du Parlement européen sur la piraterie maritime du 23 octobre 2008.

## Le succès des opérations *Atalante* et *EUCAP Nestor*<sup>8</sup>

L'anticipation et la concrétisation de ce processus institutionnel sont illustrées dans le domaine maritime par la mission *EUNavfor-Atalante*, lancée le 10 décembre 2008 par le Conseil *via* l'action commune 2008/851/PESC<sup>9</sup>. Cette mission a pour premier objectif de protéger les navires du programme alimentaire mondial (PAM) livrant une aide aux populations déplacées de Somalie. Autre objectif, celui de protéger les navires vulnérables ou à la cargaison précieuse lorsque ceux-ci se rapprochent des côtes somaliennes. Cette force veut principalement dissuader les actes de piraterie, mais aussi les réprimer par la mise en place d'une structure judiciaire compétente en matière maritime. La mission est en fait chargée d'assurer et de maintenir les flux économiques mondiaux passant par la corne de Afrique.

Cette mission a réuni des engagements considérables des États membres : en janvier 2011, vingt-trois États membres de l'UE ont déjà participé à l'opération *Atalante*, récemment prolongée jusqu'en décembre 2016. La planification de l'opération s'est faite très rapidement : la mission a été lancée seulement dix semaines après que le Conseil l'ait approuvée. Elle a toutefois souffert d'une pénurie de patrouille aérienne, de soutien médical et d'approvisionnement en pétrole. Son champ d'action s'étend en effet sur toute la zone côtière de la Somalie, zone courant de la mer Rouge à la partie occidentale de l'océan Indien en passant par le golfe d'Aden. Cette zone d'opération a été progressivement élargie en réponse à l'évolution des tactiques des pirates et s'étend actuellement à un vaste ensemble de 1,4 million de miles carrés<sup>10</sup>. *Atalante* réunit un personnel de 2 000 hommes venant de 22 États, membres ou non comme la Norvège ou l'Ukraine. Les contributions opérationnelles peuvent être diverses : moyens nautiques, avions de surveillance ou de patrouille maritime, équipes de protection embarquées, état-major. Les chiffres fournis par l'UE révèlent que la mission a protégé avec succès tous les navires du PAM transportant une aide humanitaire depuis le début de la mission tout en fournissant une protection efficace à 126 livraisons de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)<sup>11</sup>.

Et c'est pour aider les cinq pays de la corne de l'Afrique et de l'océan Indien dans le développement de leur capacité de sécurité maritime<sup>12</sup> que le Conseil européen

---

8. *European union mission on regional maritime capacity building in the Horn of Africa.*

9. Conseil de l'UE, *Joint Action*, 2008/851/CFSP: 301/34.

10. SEAE, *Press Release EUNAVFOR/37*, 26 mars 2012.

11. Commission européenne, *Towards the integration of maritime surveillance in the EU: A common information sharing environment for the EU maritime domain*, COM (2009)538 final, 2009.

12. M. Luntumbue, *Insécurité maritime dans le golfe de Guinée: vers une stratégie régionale intégrée?*, Note d'analyse du GRIP, 31 décembre 2012.

décide le 16 juillet 2011 d'établir une mission complémentaire à *Atalante*, *EUCAP Nestor*, devant soutenir le renforcement des capacités maritimes régionales dans la corne de l'Afrique pendant une durée initiale de deux ans. Cette mission civile et ses articulations avec *Atalante* constituent un exemple important de l'approche globale que l'UE entend mettre en place pour lutter contre la piraterie et contribue de façon décisive à l'élaboration d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne.

## **L'élaboration de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne**

L'adoption de la SSMUE le 24 juin 2014 prend sa source indubitablement dans les attaques de pirates dans le golfe d'Aden ou de Guinée mais tout autant dans les tragédies au large de Lampedusa<sup>13</sup>. Le contrôle et la protection des voies maritimes et des infrastructures critiques ont pris de l'importance aux yeux des États. La structure de l'économie mondiale d'aujourd'hui transforme les couloirs maritimes en zones géostratégiques d'importance vitale. Si les capacités d'investissement et les principaux marchés résident encore souvent dans les États occidentaux, la capacité de production se voit de plus en plus confiée aux pays en développement ou aux économies émergentes, avec pour conséquence l'intensification des flux de marchandises<sup>14</sup>. Parallèlement à l'augmentation des flux de matières premières et des ressources stratégiques sur l'ensemble du globe, le commerce maritime représente en effet aujourd'hui 90 % du commerce mondial et 60 % des exportations de pétrole. Les moyens nécessaires afin de maintenir et contrôler ces flux requièrent certes une réglementation mondiale, mais aussi et surtout, aux yeux des États, de fortes capacités militaires et civiles.

La SSMUE identifie les intérêts européens communs que sont la sécurité du territoire, la paix et la coopération internationale, la protection des infrastructures critiques, la liberté de navigation, la protection des intérêts économiques, une connaissance de la situation maritime commune, la gestion efficace des zones à risque et des frontières extérieures de l'Union européenne. Selon ce document, ces intérêts doivent être protégés par l'utilisation de la force contre des phénomènes criminels transnationaux tels la piraterie ou le trafic d'êtres humains, d'armes ou de drogues, le terrorisme, les cyber-attaques, la prolifération des armes de destruction massive, les risques environnementaux naturels ou humains. Dès lors, les futures interventions de l'Union européenne doivent s'inscrire dans cinq domaines.

---

13. A. Frontini, *Nuova Strategia Ue per la sicurezza dei mari*, in *Affar Internazionali*, 28 août 2014.

14. A. Frontini, *op. cit.*

Le premier est celui de l'action extérieure par la coordination des politiques et des acteurs européens et la promotion de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Ce volet veut soutenir le renforcement des capacités des États déliquescents. Le second domaine d'action passe par la surveillance et l'échange d'informations. Troisième volet, le développement des capacités européennes : il s'agit ici de la mise en place de nouveaux exercices et formations en coordination entre États européens mais aussi avec l'OTAN. La gestion des risques est le quatrième domaine d'action. Enfin, la SSMUE veut soutenir la recherche et l'innovation européennes par l'établissement d'un agenda.

### **Des perspectives maritimes stratégiques ambitieuses**

Les ministres de la Défense de l'Union européenne se sont réunis le 18 novembre 2014 afin de discuter de l'avenir de la coopération en matière de capacités militaires suite à la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de décembre 2013. A l'issue, Federica Mogherini, nouvelle Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a souligné que « *l'environnement sécuritaire de l'Europe évolue considérablement, rapidement, et de façon spectaculaire. L'Irak, la Libye, le Sabel, la Syrie et l'Ukraine restent des causes de grande préoccupation*<sup>15</sup> ». Les États membres doivent assumer leur rôle de garants de la sécurité aux portes de l'Europe. Alors que les ministres de la Défense se félicitent du déploiement de l'opération militaire de transition en République centrafricaine (*EUFOR RCA*), la mission PSDC civile en Ukraine (*AMUE Ukraine*) ainsi que la mission civile au Mali (*EUCAP Sabel Mali*), l'Union européenne semble encline à développer un positionnement stratégique tourné vers le continent africain. Et ceci passe aussi par le développement d'une stratégie maritime.

Alors que la Russie est plus que jamais de retour sur la scène internationale, que la Chine est en passe de devenir la première puissance économique mondiale, et que les intérêts des États-Unis pivotent vers l'Asie, il est temps pour l'Union européenne d'afficher clairement ses ambitions stratégiques. L'Union européenne se positionne en premier lieu comme un acteur incontournable de la sécurité maritime aux larges des côtes africaines, qu'il s'agisse de l'Est avec les opérations *Atalante* et *EUCAP Nestor*, où à l'Ouest dans le golfe de Guinée.

---

15. Service européen pour l'action extérieure, *Foreign Affairs Council discusses enhancement of EU military capability and strengthening of the defence industry*, 18 novembre 2014. [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2014/181114\\_defence\\_fac\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2014/181114_defence_fac_en.htm).

Autre objectif: l'immigration clandestine, qui constitue un défi permanent et croissant pour l'UE<sup>16</sup>. Bien qu'il soit controversé de classer l'immigration clandestine comme une « *menace de sécurité*<sup>17</sup> », les capacités requises pour y faire face impliquent de prendre cette question en considération, d'autant que les tendances démographiques en Afrique sub-saharienne et les défis posés par le changement climatique et la dégradation de l'environnement sont susceptibles d'augmenter le flux de migrants illégaux vers l'UE, ce qui accroîtrait particulièrement le fardeau des garde-côtes européens<sup>18</sup>. L'agence Frontex est dédiée à la coordination des opérations entre États afin de réguler ces flux migratoires, en contribuant à la formation et à l'assistance technique des États en charge des frontières maritimes. L'immigration clandestine se devait donc d'être abordée au sein de la SSMUE.

Signe des temps? Même le Royaume-Uni, qui a pourtant l'habitude de bouder toute tentative de construction européenne en matière de défense, semble plus réceptif à une stratégie maritime. Les enjeux géopolitiques de cette historique puissance maritime sont ici identiques à ceux du « vieux continent », la SSMUE étant peut-être l'occasion de réconcilier le Royaume-Uni avec une PSDC souvent perçue comme intrusive<sup>19</sup>.

Évidemment, la SSMUE a aussi pour ambition de relancer les industries de défense européennes. En 2011, les régions européennes argumentaient en faveur d'un renforcement des capacités militaires des États membres: « *la mer représente un enjeu global pour notre développement économique à venir. Les compétences de l'industrie navale peuvent servir de base pour développer de nouveaux produits et services pour relever les défis de la future économie maritime*<sup>20</sup> ».

Le succès de l'opération *Atalante* a permis de convaincre les États membres qu'une politique commune en matière de sécurité maritime était possible, même si ce type d'opération sera plus compliqué à dupliquer sur d'autres théâtres d'opération comme dans le golfe de Guinée où les problématiques sont tout autre. La SSMUE représente cependant une réelle avancée en matière de sécurité maritime et – qui sait? – pourra peut-être relancer une dynamique européenne en matière de défense.

---

16. A. Bellayer Roille, *Les enjeux politiques autour des frontières maritime*, CERISCOPE Frontières, 2011.

17. Frontex, 2012.

18. UNODC, 2011, p. 21.

19. T. Dyson, *The imperative for British leadership on pooling and sharing*, in *European Geostategy*, 30 novembre 2014.

20. Initiative des régions européennes sur la construction navale et les industries maritimes, *Memorandum of understanding*, 7 décembre 2011.



# Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne : l'enjeu du plan d'action

Capitaine de vaisseau Luc JOUVENCE

*Conseiller militaire à la Représentation permanente de la France  
auprès de l'Union européenne*



Page 71 - Au large la frégate anti-sous-marine (FASM) *Latouche-Tréville* en mer d'Iroise, le 14 octobre 2014.  
© *Marine nationale / Alain Monot.*

Comme dans les meilleurs vignobles, il y a des millésimes dans l'Union européenne. 2014 pourrait être apprécié: il a vu l'établissement à Bruxelles d'un nouveau Parlement et d'une nouvelle Haute représentante de l'UE, vice-présidente d'une nouvelle Commission.

Cependant, aucun de ces changements, institutionnels ou personnels, n'ont encore dénoué le nœud des compétences, parfois intergouvernementales parfois communautaires. Pour ce qui concerne la politique de sécurité et de défense commune, il reste encore un long chemin à parcourir pour être non seulement reconnu dans le monde, mais aussi pour susciter l'adhésion de la majorité des États membres qui devraient y trouver leur intérêt. Dans un contexte économique délicat, où se mêlent l'envie d'investir en inondant le marché de liquidités et des politiques nécessaires de réduction de dettes, la politique de sécurité et de défense commune lève peu de projets de coopération. C'est une conséquence d'un constat simple: l'Europe des 28 ne détient pas la place qui devrait être la sienne. Cette Europe, même dotée depuis le sommet de Lisbonne (2009) d'institutions de qualité, aujourd'hui renouvelées, avance à petits pas et nécessite un travail permanent de persuasion, surtout vers les États membres ayant récemment rejoint l'Union mais s'en remettant à l'OTAN pour ce qui est de leur protection.

C'est dans cet environnement que les États membres ont élaboré leur stratégie de sûreté maritime pour l'Union européenne (SSMUE). Dès 2013, la députée européenne Ana Gomes présentait au Parlement un rapport sur la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune. Ce rapport d'initiatives a fortement influencé les bases de la SSMUE et en 2014, sous la présidence grecque puis italienne, un travail collectif a permis de réaliser, au bénéfice du fait maritime européen, une grande avancée qui pourrait amener d'autres *success stories*. Avec plus de 70 000 km de littoral bordant deux océans et quatre mers, avec des territoires ultra-marins et des installations stratégiques, l'UE est nécessairement tournée vers le monde marin.

Adoptée par le Conseil en juin 2014, la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne a pour objectif de protéger ses intérêts maritimes stratégiques (sécurité, commerce, énergie, environnement...). Elle fixe un cadre d'action dont la particularité est de reposer sur une approche trans-secteurs et d'améliorer ainsi la coordination entre les différents acteurs concernés (sécurité intérieure / extérieure, coopération civils / militaires...).

Tout l'enjeu désormais est de la rendre opérationnelle. Travail qui a occupé le « groupe des Amis de la Présidence » tout le second semestre 2014 jusqu'à la publication d'un

projet de plan d'action fin novembre 2014<sup>1</sup>. Il s'articule autour des cinq thèmes définis dans la stratégie – action extérieure / connaissance de la situation, surveillance maritime et échange d'informations / développement capacitaire, gestion des risques, protection des infrastructures maritimes critiques et réaction aux crises / recherche et innovation, enseignement et formation.

Concernant l'action extérieure, on pourra noter que le plan d'action embrasse un large spectre de domaines puisqu'il s'intéresse aussi bien à la lutte contre l'immigration illégale qu'à la pêche illicite et bien évidemment la piraterie. Il faut souligner aussi l'accent mis sur le droit de la mer avec la valorisation du tribunal international du droit de la mer et la promotion des principes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ou encore singulièrement, la compétence exclusive de l'État du pavillon en haute mer.

L'aspect « connaissance de la situation maritime » s'inscrit dans le droit fil des efforts menés ces dernières années autour du *Common Information Sharing Environment* (CISE) qui a pour vocation de rassembler au sein d'une architecture ouverte tous les acteurs de la surveillance et représente le projet majeur de la décennie à venir.

Le volet capacitaire se révèle ambitieux puisque visant, pour les patrouilles ou escortes maritimes, à harmoniser les exigences techniques pour la prochaine génération de navires et l'organisation des systèmes de patrouille : premier pas en direction de standards communs en ce domaine.

Le quatrième axe brasse particulièrement large puisque la gestion des risques couvre dans l'esprit des rédacteurs, tant les questions de cybersécurité que la problématique environnementale ou la protection des épaves historiques.

Enfin, la partie consacrée à la recherche et l'innovation cherche plus classiquement à mutualiser les compétences des États membres autour de projets futurs – type Airbus – mais elle aborde aussi les questions de formation et d'entraînement, socle initial de toute construction capacitaire et qui permet aux garde-côtes de parler avec les marines. Elle reconnaît enfin la possibilité de déclinaison duale des résultats des programmes de R&T, R&D – dont *Horizon 2020* qui comporte un volet sur le domaine de la sûreté maritime – sous l'égide de l'Agence européenne de défense (AED).

Au final, grâce à une organisation communautaire trans-sectorielle, l'Union européenne ouvre à la SSMUE un champ d'application, inimaginable il y a quatre ans et ce d'autant plus que des projets majeurs d'organisation sont lancés en parallèle :

- CISE dans les DG Mer – Entreprises et Industrie – Affaires intérieures et MARSUR (*Maritime Surveillance*) à l'Agence européenne de défense,

---

1. Rapport accessible dans les documents du registre public du Conseil de l'Union européenne : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15658-2014-INIT/fr/pdf>.

- Eurosur, système européen de surveillance des frontières (agence Frontex, en lien avec Interpol),
- *EUNavfor Counter-piracy off the Coast of Somalia*, opération suivie par le *Crisis Management Planning Directorate* et par la Direction Générale Développement et Coopération (DG DEVCO),
- MASE, programme pour la sécurité maritime régionale et le *Critical Maritime Routes* qui suit la problématique des routes maritimes critiques, dans le cadre du renforcement des capacités des pays tiers (SEAE et DG DEVCO),
- *SafeSeaNet*, plate-forme européenne d'échanges de données maritimes qui œuvre pour la sécurité des voies maritimes et le suivi de marchandises avec *LRIT, Long Range Identification and Tracking Services* (DG Transport et Agence européenne de sécurité maritime),
- *EU Naval Civ-Mil Disaster Relief & Humanitarian Assistance*, programme d'aide humanitaire (SEAE et DG Aide humanitaire),
- ou encore le règlement des douanes et protection du marché européen (DG Taxes et Douanes).

Dans sa dimension maritime, il n'est désormais plus possible de parler d'impérialisme de l'UE, car cette stratégie a bien été écrite pour préparer la prochaine décennie. Il reste à la mettre en œuvre.

# Mission *Atalante*: un succès de coopération maritime européenne

Entretien avec le contre-amiral Hervé BLÉJEAN

*Autorité de coordination pour les relations internationales de la Marine nationale  
Commandant de la force de l'Union européenne EUNavfor  
de décembre 2013 à avril 2014*



Page 77 - L'équipe d'arrondissement de la frégate de surveillance *Floréal* inspecte un boutre (novembre 2012) dans le cadre de l'opération *Atalanta*. © *European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta*.

## **Études marines : Pour commencer, Amiral, pourriez-vous faire un point sur l'opération *Atalante*, six ans après son lancement ? Où en sommes-nous ?**

**CA Hervé Bléjean :** Incontestablement, *Atalante* est un succès. Cette opération a été lancée fin 2008 à l'initiative de l'Espagne et de la France, fondée sur une volonté européenne forte, et appuyée sur des résolutions robustes du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle faisait suite à de nombreux actes de piraterie dont certains sont encore dans les mémoires, comme celui concernant le navire français *Le Ponant*, à l'issue heureuse. Elle avait pour objectif de protéger les navires du programme alimentaire mondial à destination de la Somalie et des pays voisins et, bien entendu, de lutter contre les actes de piraterie qui se multipliaient. La caractéristique de ces actes criminels était un mode opératoire nouveau, fondé sur la prise d'otages. Après un pic dans les années 2010 et 2011, avec en moyenne trois tentatives de piraterie par semaine, nous sommes aujourd'hui redescendus à un seuil historiquement bas : le seul acte nécessitant une intervention ces deux dernières années date de janvier 2014, sous mon commandement. On peut donc affirmer que l'opération *Atalante*, a atteint son objectif : aucun navire du programme alimentaire mondial n'a été capturé et aucun acte de piraterie n'a été couronné de succès depuis deux ans.

## **Vous avez commandé cette opération entre décembre 2013 et avril 2014. Quelles ont été vos principales missions ? Que reste-t-il à faire ?**

Ce commandement a été très caractéristique de l'opération *Atalante* aujourd'hui. En premier lieu, la noria des navires du programme alimentaire mondial se poursuit et a permis aujourd'hui de délivrer environ 2 millions de tonnes de nourriture, dont la moitié directement en Somalie. Nous avons désormais remplacé les escortes du navire affrété par la protection d'un détachement militaire. Pendant mon commandement, c'est une équipe très professionnelle des forces spéciales serbes qui a accompli cette mission avec succès.

La lutte contre la piraterie demeure la principale préoccupation de l'opération. Ce qui a évolué dans la tactique est que nous sommes passés d'une opération réactive dans les années 2010 – il fallait réagir vite à des tentatives qui avaient lieu à coup sûr dans certaines zones – à une opération préventive fondée sur le renseignement. Il s'agit désormais de détecter les signaux précurseurs d'une préparation d'un acte de piraterie dans une zone d'opération grande comme l'Europe. L'utilisation de nombreuses possibilités dans le domaine du renseignement sont exploitées. En particulier, les moyens aériens sont largement mis à contribution : hélicoptères embarqués sur

les quatre à cinq navires qui composent la force en moyenne, drones éventuels et les quatre ou cinq avions de surveillance maritime opérés par l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et la France. Grâce à l'ensemble de ces moyens et avec la coopération des autres forces présentes dans la région, mon navire amiral, le TCD<sup>1</sup> *Siroco* a pu intercepter un boutre indien qui était à l'origine d'une tentative d'attaque le 17 janvier 2014 : le 18, les onze membres d'équipage étaient libérés et les cinq pirates présumés d'origine somalienne qui utilisaient ce boutre en tant que navire base, appréhendés. Enfin, l'opération *Atalante* se positionne aujourd'hui en appui des autres missions européennes de soutien à la Somalie, *EUTM Somalie*<sup>2</sup> et *EUCAP Nestor*<sup>3</sup>, en favorisant des rencontres avec les plus hautes autorités somaliennes à bord des navires de la force. Ce sont ce que nous appelons les *Key Leader Engagements*. C'est véritablement l'implication d'*Atalante* pour la phase de transition vers la fin possible de l'opération.

### **La piraterie est donc aujourd'hui en nette diminution dans le golfe d'Aden. Pensez-vous que ce phénomène puisse disparaître dans cette zone?**

Aucune forme de criminalité ne disparaît totalement, malheureusement. Donc, en mer, le risque zéro n'existe pas. Il faut raisonner en risque acceptable ou maîtrisable. Je pense que les pirates « historiques » n'ont aujourd'hui aucun intérêt à reprendre ce type d'activité criminelle en mer. Ils ont, pour la plupart, gagné beaucoup d'argent ; je parle, pour les chefs connus, de plusieurs dizaines de millions de dollars. Ils ont réinvesti leur argent dans d'autres types d'activités, illégales comme le trafic d'armes, ou légales. Donc le risque d'un retour à l'« âge d'or » de la piraterie dans le golfe d'Aden est sans doute très minime. Mais au travers des organisations mafieuses mises en place par ces chefs historiques, nous ne sommes pas à l'abri d'un jeune aux dents longues qui voudrait prouver sa valeur auprès du *big boss*, en tentant de réussir un gros coup, pour monter en grade dans l'organisation.

### **Pour en revenir à *Atalante*, quelles sont, selon vous, les facteurs de son succès?**

Je suis convaincu que les clés du succès d'*Atalante* résident dans sa nature européenne. Le fait que l'Union européenne soit dotée d'une personnalité morale et juridique permet de mettre en place des outils juridiques qui sont, par nature, inaccessibles

---

1. Transport de chalands de débarquement.

2. *European union training mission for Somalia.*

3. *European union mission on regional maritime capacity building in the Horn of Africa.*

à d'autres types d'organisation. Cette crédibilité a notamment permis de convaincre l'industrie maritime d'adopter des mesures de comportement telles que l'utilisation d'une route recommandée par l'UE dans le golfe d'Aden. Mais je crois qu'un des atouts particuliers d'*Atalante* a été de pouvoir négocier des accords, au nom de l'Union européenne, avec les pays riverains. Une des grandes avancées a été de mettre en place des accords de transfert avec le Kenya, les Seychelles, Maurice et plus récemment la Tanzanie. Car un des principes évidents de la lutte contre la criminalité est de juger équitablement, de condamner le cas échéant et d'appliquer des peines justifiées aux criminels. Ces accords ont permis de faire juger par des pays riverains de l'océan Indien, désireux de prendre part à cette lutte, un nombre important de pirates remis aux mains de leur système judiciaire par des navires d'*Atalante*. Ainsi les Seychelles ont jugé à elles seules la moitié des présumés pirates arrêtés dans la zone. Enfin, et il faut leur rendre hommage, les armateurs et les capitaines de navires de commerce et de pêche tiennent un rôle essentiel dans ce succès. La mise en place de mesures passives ou actives telles que la protection des navires par des équipes étatiques ou privées, joue un rôle essentiel. Ainsi aucun navire protégé par une telle équipe n'a été capturé depuis leur mise en place. Il est aujourd'hui essentiel que l'industrie maritime ne baisse pas la garde, même si, à l'avenir, les navires militaires sont moins nombreux dans la zone.

### **Comment cette mission s'est-elle coordonnée avec les autres forces et coalitions présentes dans la zone?**

Si *Atalante* tient un rôle déterminant dans les succès de la lutte contre la piraterie, cette opération n'aurait pu agir seule dans cette zone immense. À ses côtés œuvrent une force de l'OTAN, une autre de la coalition<sup>4</sup> basée à Bahreïn et des forces nationales déployées indépendamment. Il est essentiel que les efforts communs soient parfaitement coordonnés. Entre les trois *Task Forces*, surnommées les *big three*, un partage de responsabilités, tournant tous les six mois, a été mis en place. Il s'agit pour l'une de coordonner les efforts dans le golfe d'Aden, pour une deuxième dans le bassin somalien et pour la troisième de gérer l'équilibre entre présence à la mer et relâche opérationnelle. Les trois forces principales ont mis en place également une instance de partage d'information et de coordination des efforts, appelé *Shade*. Cette instance se réunit régulièrement et tous les acteurs de la lutte contre la piraterie y sont conviés, qu'il s'agisse des forces indépendantes, des armateurs ou des organisations

---

4. CMF (*Combined Maritime Forces*) commandée par USNavcent (*US Naval Forces Central Command*) et à laquelle participent de nombreux pays (y compris asiatiques) avec plus ou moins de moyens (parfois seul un officier de liaison).

internationales chargées de lutter contre cette forme de crime organisé. Cette instance s'est révélée très efficace et permet réellement d'optimiser les efforts de chacun.

### **Quel est l'avenir d'une telle opération à l'issue du mandat européen prolongé jusqu'en fin 2016?**

Comme nous l'avons vu, la mission de lutte contre la piraterie a atteint son objectif. Plusieurs possibilités existent. Une nouvelle prolongation du mandat dans sa forme actuelle pourrait être demandée par certains États membres de l'Union européenne qui trouvent un intérêt dans la participation à ce type d'opération. Il faudra alors s'interroger sur la définition de l'état final recherché. Une autre solution serait de prolonger le mandat en le transformant. Dans ce cas, le risque de dérive de cette opération vers des actions d'un autre type, peut-être à terre en Somalie, en soutien d'autres missions européennes, me paraît important et est susceptible de la dénaturer. Enfin, il peut être mis fin à l'opération. Pour autant, cette dernière solution ne signifie pas nécessairement un désengagement français ou européen. La marine française a toujours été présente dans cette zone stratégique où transite la majorité de nos approvisionnements. Il n'y a aucune raison qu'elle en devienne absente, alors qu'il s'agit d'un lieu de concentration de toutes les marines à vocation océanique mondiales. Je crois personnellement qu'il y a là un espace pour appliquer de façon plus large la nouvelle stratégie de sécurité maritime européenne, sans doute en désérialisant les forces agissantes. Il serait dommage en tout cas d'abandonner les outils mis en place par l'Union européenne, comme les accords de transfert.

### **Pour finir, pensez-vous que ce système est transposable dans d'autres régions?**

Il pourrait être tentant de penser que l'on peut terminer *Atalante* pour la transposer dans le golfe de Guinée, par exemple, qui est le théâtre d'une insécurité maritime et d'actes de piraterie croissants. Le contexte y est cependant radicalement différent. En océan Indien, nous avons affaire à un État failli sur le territoire duquel prospérait la piraterie. Dans le golfe de Guinée, tous les États riverains assument leur souveraineté, même s'il ne faut pas occulter certaines difficultés, et sont désireux de lutter contre cette insécurité. La forme du trafic maritime est également différente: le golfe d'Aden est un lieu de passage obligé, les navires qui fréquentent le golfe de Guinée y vont mener à bien leurs activités commerciales, parfois en restant longtemps au mouillage. Les actions de piraterie, sans occulter leur violence parfois extrême dans cette région, sont très rarement tournées vers la prise d'otage mais plutôt vers le vol de valeurs ou

le détournement de cargaison. Elles sont souvent accomplies rapidement. Toutes ces différences me font dire que si la France et l'Europe doivent apporter une réponse pour aider les États riverains du golfe de Guinée, ce qui a déjà commencé d'ailleurs, la transposition d'*Atalante* dans sa forme actuelle à cette partie du monde n'est pas la réponse la plus adaptée.

Propos recueillis par le capitaine de corvette Stéphanie Payraudeau

# Le défi de l'immigration clandestine en Méditerranée

Jean-Dominique GIULIANI

*Président de la Fondation Robert Schuman*



Page 85 - 28 juin 2014. Les passagers d'un bateau surchargé sont secourus en mer Méditerranée. Un navire de sauvetage de la Marine italienne, appelé un GIS, se place à côté du premier bateau pour transférer ses occupants. Le GIS rentrera ensuite au sein même du bâtiment *San Giorgio*, où les passagers pourront être débarqués en toute sécurité. La vie de ces personnes était menacée dans leur tentative de rejoindre l'Europe depuis l'Afrique du Nord. © UNHCR / A. d'Amato.

Le nombre de déplacés dans le monde a dépassé pour la première fois depuis le second conflit mondial, le chiffre de 50 millions (51,2 millions). La violence et les conflits en sont les causes premières. L'Europe, riveraine de nombre d'entre eux, admet chaque année 1,5 million de migrants réguliers, mais recensait déjà en 2013, 344 888 séjours irréguliers sur son territoire. Le nombre de demandeurs d'asile pourrait bondir à 700 000 (+28 %). Le nombre estimé d'entrées irrégulières sur le territoire européen (dont 60 000 par la mer) pourrait s'accroître et dépasser 150 000 contre 107 000 en 2013. Le flux d'immigration clandestine détectée n'a jamais été aussi élevé qu'en 2014, en hausse, à la mi-année de 170 % par rapport à 2013.

Depuis 1988, selon les ONG, près de 20 000 personnes seraient décédées aux frontières extérieures de l'Union européenne. En 2014, le nombre des victimes a déjà dépassé 3 100<sup>1</sup>.

90 % des migrants clandestins vers l'Europe ont emprunté la voie maritime en mer Méditerranée. L'immigration irrégulière détectée s'est accrue de huit fois en Italie, de deux fois en Grèce et de 50 % aux frontières espagnoles<sup>2</sup>. En 2011, année déjà exceptionnelle, ce phénomène migratoire s'expliquait principalement par la situation économique de certains pays riverains du sud de l'Europe. Ce sont maintenant les conflits et l'instabilité politique qui poussent les populations de l'Asie centrale, du Moyen-Orient, du Maghreb et de l'Afrique à tenter l'aventure en Europe. La Méditerranée est au cœur de cette nouvelle problématique.

Cette pression d'une ampleur nouvelle a conduit l'Union européenne et ses États membres à mettre en œuvre des réponses communes ou spécifiques qui n'ont pas réussi à enrayer ce flux et à sécuriser nos voies d'accès maritimes. La question est posée d'une politique plus efficace.

## **L'immigration clandestine : de la terre vers la mer**

Alors que les frontières terrestres avaient été depuis les années 2000 le lieu privilégié de l'immigration clandestine, notamment pour les pays frontières que sont la Hongrie, la Bulgarie, la Grèce et l'Italie, ce sont désormais les espaces maritimes qui font l'objet d'une immigration nouvelle. Le renforcement des frontières terrestres et des contrôles aux points de passage identifiés, notamment avec l'aide de l'Union et de Frontex, a conduit ceux qui choisissent la voie clandestine à tenter de traverser la Méditerranée

---

1. Soit 75 % des décès enregistrés aux frontières dans le monde. Source : Office des migrations internationales (ONU).

2. *Frontex Risk Analysis Network (FRAN)*, 2<sup>e</sup> trimestre 2014.

en s'en remettant à des passeurs, le plus souvent à la solde d'organisations criminelles structurées et puissantes. Trois routes principales apparaissent.

#### *La route de l'Est (Grèce, Chypre, Bulgarie, Roumanie)*

Jusqu'en 2012, elle était la principale source d'immigration clandestine, avec près de la moitié des immigrants. Elle est aujourd'hui la seconde. Depuis 2000, près de 3 millions d'immigrants sont entrés clandestinement en Europe par la Grèce. Après la construction d'un mur de 18 km sur le fleuve Evros, c'est sur la mer Égée que se développent les traversées clandestines. Les migrants interpellés empruntant cette voie étaient plus de 3 000 en 2012, plus de 10 000 en 2013 ; les projections pour 2014 donnent plus de 31 000 personnes. Le taux d'accident s'est dramatiquement accru de 56 % d'une année sur l'autre et le nombre de naufrages s'établirait pour 2014 – année au cours de laquelle on compte déjà 50 décès en mer – à près de 700. Ce sont les îles du nord (Lesbos, Chios et Samos) qui sont les principales touchées avec l'utilisation nouvelle de la technique des *go fast*, petites embarcations rapides. Mais l'ensemble des îles grecques de la mer Égée paraît désormais concerné. Le pays avait connu en 2012 des succès dans sa lutte contre les réseaux criminels turcs et grecs de passeurs. Depuis début 2014, près de 1 000 personnes ont été interceptées chaque mois, marquant une hausse de leurs activités. Des embarcations parties de Turquie traversent désormais les eaux grecques pour atteindre directement l'Italie. La crise syrienne a nourri ces trafics difficiles à enrayer, surtout dans un pays en proie à de réelles difficultés économiques.

L'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie (2002) ainsi que celui signé entre l'Union européenne et la Turquie, ne semblent pas en mesure d'y remédier, leur application n'étant que marginale.

#### *La Méditerranée centrale (Libye, Italie, Malte, Tunisie)*

C'est devenu depuis 2013 la principale voie par laquelle se lancent les immigrants clandestins à destination de l'Europe.

Les chiffres, qui proviennent principalement d'Italie, s'affolent. Le nombre de migrants naufragés secourus en 2014 devrait dépasser 130 000, dont 30 000 par les garde-côtes, autant par des navires marchands et 70 000 par l'opération *Mare Nostrum*, lancée par le gouvernement italien le 18 octobre 2013 après le drame de Lampedusa. Le nombre de détections de franchissement illégal des frontières s'est élevé à 134 272 entre janvier et septembre 2014, c'est-à-dire six fois plus qu'en 2013 et deux fois plus qu'au moment du *Printemps arabe*. Les migrants viennent toujours des pays d'Afrique sahélienne, principalement de Libye (90 %), désormais pays de transit, mais aussi

de Syrie *via* l'Égypte (5 %) où la situation des réfugiés syriens est précaire<sup>3</sup>. On compte aussi nombre d'Érythréens, installés en Libye et désireux de fuir l'instabilité et les violences apparues dans le pays.

Rien qu'au deuxième trimestre 2014, 51 000 naufragés ont été sauvés au cours de 274 opérations de secours d'urgence conduites par les autorités italiennes, coordonnées par Frontex ou faisant intervenir des navires de commerce. On note par ailleurs une pression nouvelle qui s'exerce sur les Pouilles et la Calabre (8 000 interpellations depuis janvier 2014) où les réseaux criminels de la mafia italienne, profitant d'un État de droit défaillant, paraissent organiser un quasi-traffic de main d'œuvre en provenance des Balkans occidentaux et à destination de l'Italie du Nord et de l'Europe centrale.

### *La route de l'Ouest (Espagne, Portugal, Maroc, Sénégal, Sahara)*

Une pression nouvelle s'y fait sentir, provenant de pays africains en difficulté, notamment du Mali. Mais la tendance générale est à la stabilisation du fait des accords passés entre l'Espagne, le Maroc et le Sénégal et des efforts marocains et algériens pour lutter contre les réseaux de passeurs. Il n'en demeure pas moins qu'on constate une recrudescence des tentatives d'immigration par voie de mer (6 131 interpellations entre janvier et septembre 2014), l'étroitesse du détroit de Gibraltar permettant l'usage d'embarcations de toute dimension, jusqu'aux plus élémentaires esquifs.

La Méditerranée et ses espaces maritimes sont donc devenus en 2014 les voies principales d'immigration clandestine vers l'Europe. Elle est largement aux mains d'organisations criminelles qui s'adaptent aux moyens mis en œuvre pour y faire échec et qui utilisent toutes les ressources du droit de la mer pour accomplir leur sinistre besogne au mépris de la vie humaine. La majorité des 2 641 arrestations de passeurs réalisées au second trimestre 2014 aux frontières extérieures de l'Union, ont eu lieu en Méditerranée où les interpellations se sont accrues de 50 % depuis un an.

Les migrants poussés vers l'Europe fuient la violence et les conflits. De la Syrie au Mali, en passant par l'Érythrée, l'Afghanistan, la Libye, ce ne sont pas toujours les plus pauvres qui prennent le risque de l'immigration illégale, mais souvent des familles entières, issues de classes moyennes n'ayant pas accès au droit d'asile ou se heurtant à des politiques migratoires restrictives.

Ces évolutions interpellent donc l'Union européenne. Le Pape, un certain nombre d'autorités morales – ONU, ONG – ou de responsables politiques, se sont émus du

---

3. Frontex (FRAN) déjà cité.

nombre de victimes aux frontières extérieures de l'Europe, qui sont aujourd'hui les plus nombreuses dans le monde (dix fois les décès constatés à la frontière américano-mexicaine). D'autres voix s'élèvent contre l'augmentation de l'immigration, poussées par les mouvements populistes, principalement hostiles aux immigrés, mais aussi désireuses d'instituer un contrôle aux frontières plus efficace. Or, s'il est difficile d'ériger des murs et des contrôles terrestres, il est quasiment impossible d'instituer des barrages étanches sur les espaces maritimes. Les réponses apportées jusqu'ici par l'Union européenne et ses États membres n'ont pas été en mesure de stabiliser cette poussée migratoire.

### **Les efforts européens : sauvetage ou contrôle des frontières ?**

Pas moins de neuf opérations de l'agence européenne Frontex, créée en 2004, ont été lancées pour venir en aide aux pays confrontés à cette nouvelle immigration maritime. Des côtes grecques au littoral espagnol, Frontex a mis au point un dispositif dénommé *European Patrol Network* qui permet une coopération opérationnelle et une meilleure communication entre les autorités nationales. Elle n'hésite pas à pallier les carences de certains en subventionnant l'acquisition de matériels (patrouilleurs maltais, avions de surveillance maritime) qui sont ensuite ponctuellement mis à la disposition de l'agence. Frontex n'est donc pas un corps de garde-côtes européen et cette fonction n'entre pas juridiquement dans les missions de l'Union européenne. Dotée d'un budget de 93 millions d'euros et d'un siège à Varsovie, elle intervient aux côtés des États membres qui, selon les traités, demeurent seuls responsables du contrôle des frontières de l'Union.

Le droit de l'Union en dispose ainsi, le droit international aussi. Les conventions SOLAS (*Safety of Life At Sea*) et SAR (*Search And Rescue*), fixent aux États des obligations impératives de secours à la mer et organisent sur l'ensemble de la planète la coordination entre les États, autour de MRCC (*Maritime Rescue Coordination Center*), qui concilient la souveraineté des États et la sûreté maritime. Ces accords ont été maintes fois révisés et améliorés pour tenir compte des nouveaux phénomènes de migrations par voie maritime. Ils s'inscrivent dans le droit de la mer traditionnel, désormais codifié par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et les protocoles qui s'y rattachent. Tout navire se doit de porter assistance à une embarcation en difficulté. La lutte contre le trafic d'immigrants est reconnue comme légitime mais se doit de respecter l'État de pavillon en haute mer. Les pouvoirs de police en mer et donc le contrôle de l'immigration par voie maritime ne peuvent être exercés que par les États.

Les efforts visant à mutualiser les moyens européens en la matière se heurtent donc au droit international et ne peuvent que faire appel aux États pour se coordonner, conclure des accords avec des États tiers et intervenir en haute mer. D'autres questions juridiques plus essentielles font aussi obstacles à l'exercice de contrôles rigoureux. Ainsi, par exemple, un clandestin ne peut être défini comme tel que lorsqu'il pose un pied à terre. En mer, il n'est pas en situation irrégulière. La mer est un espace libre où le droit de passage inoffensif doit être respecté, y compris dans les eaux territoriales. Et s'il est autorisé de lutter contre les trafics, et donc celui de migrants, dans la mer territoriale, celui-ci doit être avéré et prouvé. Le droit de la mer ne facilite pas la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime<sup>4</sup>.

Les tragiques événements survenus à Lampedusa en octobre 2013 et dans le détroit de Sicile en juin 2014 ont accentué la pression européenne en faveur d'opérations de sauvetage destinées à éviter les naufrages répétés que des passeurs sans scrupule n'hésitent plus à organiser dès qu'apparaissent des navires européens. Coïncées entre l'émotion légitime qu'engendrent ces drames et la nécessité rappelée par les États de mieux contrôler leurs frontières, les institutions européennes ont tenté de répondre sur les deux fronts à la fois, en mobilisant les modestes moyens dont elles disposent. Une impression largement injuste d'inefficacité en est résultée.

Des États membres ont en effet entrepris des efforts louables pour maîtriser leurs espaces maritimes. L'Espagne en concluant des accords avec des pays tiers méditerranéens ou africains, la Grèce en 2012, suivie par l'Italie en 2013 avec l'opération *Mare Nostrum*, qui a mobilisé les moyens de la Marine nationale italienne. Cette dernière opération a montré les limites de ce qu'il est possible de réussir sur mer en matière d'immigration clandestine. Elle a permis le sauvetage de près de 90 000 personnes embarquées sur des navires de fortune, mais a incontestablement favorisé le travail de réseaux criminels organisés et l'augmentation significative de l'immigration clandestine en provenance d'Afrique du Nord. C'était prévisible en l'absence d'autres mesures européennes coordonnées<sup>5</sup>, ce ne peut pas être moralement condamné.

L'opération *Mare Nostrum*, d'un coût estimé à 9 millions d'euros par mois par les autorités italiennes, a pris fin le 31 octobre 2014. L'opération *Triton*, dotée de 1,9 million d'euros par mois lui a en quelque sorte succédé. Elle se cantonnera à des

---

4. Voir l'étude d'Emilie Derenne, *Le trafic illicite de migrants en mer méditerranée: une menace criminelle sous contrôle?*, collection *Études* de l'Institut Nationale des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), février 2013. La Documentation française.

5. Voir article de l'auteur, *Contre l'immigration clandestine, il faut conditionner les aides au Maghreb*, paru dans le Monde du 23 octobre 2013.

patrouilles n'excédant pas 30 milles nautiques des côtes et mobilisera de nouveaux moyens de surveillance mis au point par l'Union.

Le système européen de surveillance des frontières Eurosur est devenu opérationnel le 2 décembre 2013. Il s'inscrit dans le cadre du programme CISE (*Common information Sharing Environment*) et vise à faciliter la mise en commun d'informations de toutes origines (satellites, drones, sémaphores, etc.) au profit des différentes autorités en charge du contrôle des frontières. En la matière, les modèles européens sont très divers. Peu d'États membres sont dotés de l'organisation française de l'action de l'État en mer (AEM) qui, sur un mode interministériel, mobilise sous l'égide unique du Premier ministre et des préfets maritimes tous les moyens civils et militaires (marine, douanes, affaires maritimes, police, etc.). Certains confient cette mission à leurs garde-côtes, d'autres à leurs forces de police, d'autres à leur marine. Mais la tendance est au regroupement sous l'égide d'autorités uniques en charge d'une « fonction garde-côtes » désormais reconnue par la stratégie maritime de l'Union européenne (juin 2014) et le plan d'action qui doit être élaboré à la fin 2014 en vue de sa déclinaison.

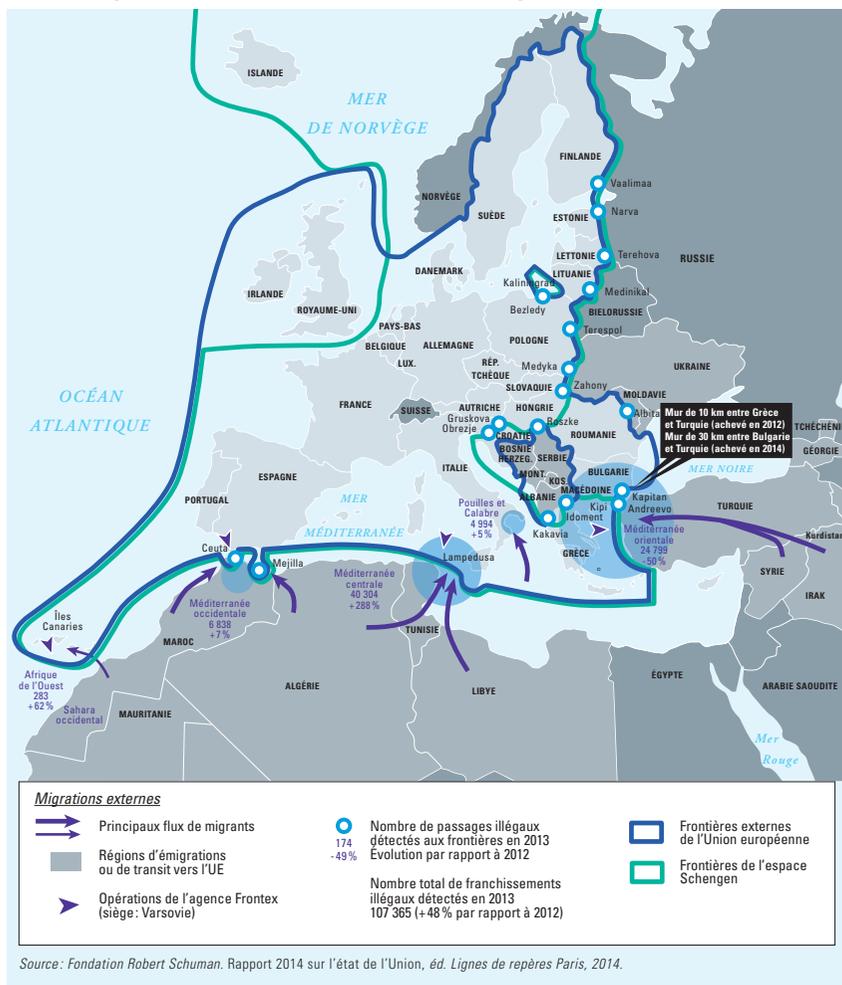
### **Quels moyens de lutte contre l'immigration clandestine ?**

L'Union européenne est devenue le premier continent d'immigration. Les conflits à ses frontières et dans les zones plus lointaines où elle dispose d'intérêts stratégiques ne vont pas cesser de rendre la question plus épineuse et plus difficile à résoudre. Les moyens traditionnels sont déjà utilisés même s'ils peuvent être renforcés. Des moyens exceptionnels semblent, dans ce contexte, nécessaires.

L'aide aux pays de départ des immigrés clandestins choisissant la voie maritime est une nécessité. L'Union européenne y est très présente, souvent au tout premier plan mondial comme au Maghreb. La coopération policière s'y développe et rencontre un certain nombre de succès, comme avec l'Algérie, le Maroc ou certains États africains. Fixer les populations par une assistance économique, se tenir aux côtés des États qui reconstruisent une démocratie politique, ce sont déjà des efforts européens systématiques, qu'il convient d'accroître, mais qui ne sauraient suffire. La conclusion d'accords de réadmission est nécessaire et l'une des missions de Frontex est justement d'aider à leur mise en œuvre. Mais l'exemple turc démontre qu'ils peuvent aussi n'être pas appliqués, volontairement ou sous la pression du nombre de réfugiés de conflits environnants.

Faut-il aller jusqu'à conditionner ces aides à une meilleure coopération contre les réseaux criminels de passeurs qui ont souvent partie liée avec des acteurs du crime organisé dans d'autres domaines, voire avec le terrorisme? C'est une piste que l'Union devrait explorer même si une telle démarche n'est pas habituelle à l'aune de son *Soft Power*.

### Union européenne: les flux d'immigrations illégales par voie maritime



Nombre de responsables politiques, à commencer par le Parlement européen et la nouvelle Commission européenne, plaident pour un renforcement de l'agence Frontex et militent pour la création, à terme, d'un corps de garde-côtes européen. C'est risquer de confondre les moyens avec l'objectif. L'usage de Frontex est pour l'instant limité par le droit international et le droit de la mer, qui confient aux États le sauvetage et l'action en mer. L'objectif d'une politique migratoire commune aux États membres de l'Union est, en revanche une priorité, rappelée par Jean-Claude Juncker, le président de la nouvelle Commission européenne, qu'il a dotée d'un commissaire aux migrations, le Grec Dimítris Avramópoulos.

Une politique migratoire européenne visant à limiter l'immigration illégale ne serait efficace qu'à deux conditions à remplir simultanément : ouvrir des perspectives d'immigration légale, strictement contrôlée et organisée, avec, si nécessaire, quotas et accords de réadmission ; lutter efficacement contre les réseaux criminels qui la favorisent.

Un continent qui doit perdre 50 millions d'habitants d'ici 2050 selon les prévisions démographiques, peut et doit se doter d'une politique commune d'immigration. La contrepartie en est une lutte accrue contre la criminalisation de l'immigration illégale. Elle ne peut être pour l'instant le fait d'un corps européen, faute d'une autorité politique démocratique responsable de moyens coercitifs.

La difficulté de l'Europe réside dans l'impossibilité du choix entre le sauvetage de la vie des migrants clandestins et un contrôle rigoureux de l'accès de son territoire par la voie maritime. Et il n'y a pas de consensus européen sur les objectifs à fixer à un tel corps. L'accroissement des moyens de Frontex, qui va vraisemblablement être décidé sous la pression de l'émotion lui permettra d'augmenter ses missions de sauvetage et, sans doute à la marge, d'aider les États membres à se doter d'équipements de contrôle de leurs espaces maritimes. Cela restera néanmoins insuffisant.

C'est donc par une coordination renforcée entre États membres, soutenue et supportée par l'Union, que des solutions nouvelles pourraient être avancées pour mieux lutter contre l'immigration clandestine en Méditerranée. Une action pourrait être engagée avec les États côtiers riverains de la Méditerranée pour les inciter, les aider, voire les contraindre éventuellement par une conditionnalité des aides, à prendre toute leur part dans la lutte contre les réseaux criminels qui favorisent l'immigration clandestine. Se pose alors la question des États défaillants comme la Libye.

Pourquoi ne pas imaginer que l'Union et ses États membres fassent appel à l'ONU pour que soit constatée l'ampleur des drames humains survenus en mer et l'impossibilité d'États défaillants à coopérer efficacement pour les limiter? Un mandat onusien pourrait-il leur être confié pour aider ceux-ci ou pour le faire à leur place? Patrouiller dans les eaux libyennes sous mandat de l'ONU pourrait s'avérer efficace pour démanteler les réseaux qui financent et organisent l'envoi d'embarcations mettant en danger la vie humaine. Une fois encore cela nécessitera des moyens bien supérieurs à ceux d'une simple mission de police, dont relève et relèvera toujours la lutte contre l'immigration irrégulière en Méditerranée.

C'est vraisemblablement un autre débat qui place les Européens devant des responsabilités nouvelles. Il concerne l'usage de la force dans les relations internationales. C'est un sujet plus large, qui hélas est toujours d'actualité.

## ***L'agence Frontex***

*Lieutenant de vaisseau Antoine GUERMONPREZ  
Expert national détaché auprès de l'agence Frontex,  
secteur des frontières maritimes*

---

Le 1<sup>er</sup> novembre 2014 a été lancée l'opération *Triton* de lutte contre l'immigration illégale au large de l'Italie et de Malte. L'attention des médias et de l'opinion publique s'est une nouvelle fois focalisée sur l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) et la réponse que celle-ci apporte à la problématique des naufragés en Méditerranée.

Problématique complexe puisque les réseaux de trafiquants d'êtres humains détournent les obligations faites aux navigateurs de porter assistance aux naufragés en contraignant les candidats à la migration vers l'Europe à se déclarer en détresse sitôt entrés dans la zone de responsabilité SAR<sup>1</sup> officielle ou de facto des États européens. Le sauvetage devient alors la priorité numéro un.

Le respect des droits fondamentaux a toujours été une priorité de l'agence en général, et depuis juillet 2013, une nouvelle réglementation européenne précise les modalités suivant lesquelles les opérations maritimes de l'agence doivent être préparées et conduites. Elle vient également renforcer l'assurance que ces opérations répondent aux standards de respect des droits fondamentaux et en particulier satisfont au principe de non refoulement.

Par essence, le montage d'une opération « Frontex » est différent d'une opération militaire. La préparation d'une opération s'appuie sur une analyse de situation produite en interne, et répond à la sollicitation d'un État membre de l'espace Schengen sur lequel la pression migratoire est anormalement élevée. La réponse opérationnelle est une contribution en moyens. Ces moyens sont demandés par l'agence aux États de l'Union européenne et États associés de l'espace Schengen, et mis à disposition de l'État hôte. Ils peuvent être aériens, nautiques et terrestres pour la patrouille et l'interception mais incluent aussi du renseignement sur les motifs de migration et les réseaux criminels tirant profit de la situation. L'un des défis est de faire cohabiter les nombreuses agences et organisations gouvernementales ayant des missions en mer (marines, garde-frontières, garde-côtes, etc.) dans un cadre opérationnel

---

1. *Search and rescue*: cette zone de responsabilité pour le sauvetage n'est pas liée aux zones de souveraineté.

et légal satisfaisant. Une fois ce cadre validé dans un plan opérationnel, les moyens sont déployés pour des périodes de plusieurs semaines. Un centre de coordination international hébergé par l'État hôte se charge d'assurer la cohérence globale de l'ensemble pendant la durée de l'opération tandis que les unités demeurent sous le contrôle opérationnel de leur État d'origine.

Une coordination avec les États de départ ou de transit des migrants est également recherchée lors de la mise en œuvre de l'opération.

Les opérations maritimes « Frontex » ont vocation à s'arrêter lorsque la pression migratoire diminue. Aujourd'hui, elles sont intégrées dans le *European Patrol Network*, réseau qui a pour vocation d'échanger des informations opérationnelles dans le domaine maritime lié à la problématique des frontières extérieures de l'Union européenne entre les États membres et États associés Schengen.

# Les politiques maritimes européennes au service de la protection et de la valorisation des milieux marins

Arnold RONDEAU

*Administrateur des affaires maritimes*

*Chargé de mission à la direction de l'eau et de la biodiversité,  
ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*



Page 99 - Situé au sein du Parc naturel marin du golfe du Lion, le Cap Bear est identifié comme site Natura 2000 marin.  
© *Laurent Mignaux / MEDDE-MLETR.*

**L**a zone économique exclusive (ZEE) des États membres de l'Union européenne représente environ 5,6 millions de km<sup>2</sup> (hors outre-mer) pour 501 millions d'habitants, dont 110 millions habitent dans des zones côtières. Les usages de la mer sont variés : transport, exploitation des ressources, activités récréatives, énergies marines renouvelables. Les pressions qui s'exercent dans et à proximité de ces espaces – urbanisation littorale, destruction des habitats, eutrophisation, surexploitation de certaines espèces, rejets de polluants telluriques, espèces non indigènes invasives – atteignent parfois le seuil maximal tolérable par les milieux estuariens et marins. Ce haut niveau d'utilisation des mers européennes porte atteinte aux habitats et aux espèces et diminue le potentiel des écosystèmes. Les impacts sur les mers semi-fermées comme la Baltique (eutrophisation) ou la Méditerranée (polluants chimiques, plastiques) en sont l'exemple précurseur.

Ces préoccupations se sont traduites dans un premier temps de manière sectorielle, notamment *via* les directives « Habitats » et « Oiseaux » avant d'embrasser un cadre plus large. La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », adoptée en 2008, constitue ainsi le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'Union européenne et intègre une approche écosystémique pour prévenir la pollution et maintenir des activités humaines (transport, pêche, loisirs, utilisation de services divers...) de façon durable. L'adoption de la directive « Planification de l'espace maritime » complète le dispositif en s'efforçant de concilier les différents usages en mer : économie bleue et développement durable semblent à même de marcher d'un même pas.

## **La protection de l'environnement marin, une préoccupation récente**

Les enjeux environnementaux ont longtemps ignoré l'espace maritime perçu comme une source de richesses inépuisables et résiliente, même en Europe. Ce n'est que vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle que la prise en compte des risques écologiques liés à ce milieu a commencé à évoluer au point de s'imposer comme un enjeu central au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

### *Un enjeu de portée mondiale*

Au plan international, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), est le premier grand traité multilatéral à dimension environnementale. Adoptée en 1982, entrée en vigueur en 1994, la CNUDM définit de nouveaux espaces maritimes (ZEE...) et les devoirs incombant aux États, notamment en matière de navigation, d'exploitation des ressources et de protection du milieu marin.

Plusieurs articles de la Convention traitent ainsi des obligations en matière de normes environnementales pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution :

- adoption par l'État côtier de règlements relatifs à la préservation de l'environnement de l'État côtier et à la prévention, réduction et maîtrise de sa pollution (article 21),
- limitation des pollutions d'origine tellurique (article 207) ou atmosphérique (article 208) et, plus généralement, des pollutions résultant des activités humaines (article 209 à 211).

### *Une prise en compte européenne plus tardive*

Dans le même temps, l'Union européenne renforçait son action dans le domaine de la protection environnementale en lançant Natura 2000. Mais la dimension maritime de ce programme est longtemps restée lacunaire.

Créé en 1992, ce réseau européen constitue un ensemble de sites naturels, terrestres ou marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques, en application des directives 92/43/CEE « Habitats » de 1992 et 2009/147/CE « Oiseaux » de 1979.

Ces directives ont pour objectif de maintenir ou de rétablir les espèces et les habitats les plus menacés, vulnérables, rares ou endémiques de l'Union européenne. Pour cela, elles visent à recenser, protéger et gérer les sites d'intérêt communautaire présents sur le territoire de l'Union. Un site est dit « d'intérêt communautaire » lorsqu'il participe à la préservation d'un ou plusieurs habitats et d'une ou plusieurs espèces de faune et de flore et/ou contribue de manière significative à maintenir une biodiversité élevée dans la région biogéographique considérée. Les sites d'intérêt communautaire sont rassemblés au sein du réseau Natura 2000, qui comporte deux types de sites :

- les Zones spéciales de conservation (ZSC), définies par la directive « Habitats » ;
- les Zones de protection spéciale (ZPS), définies par la directive « Oiseaux ».

Une fois qu'une ZSC ou une ZPS est définie, les États membres doivent mettre en œuvre des mesures destinées à garantir la survie à long terme des espèces et des habitats en faveur desquels ils ont été désignés. En France, ces mesures sont définies dans le cadre de l'élaboration d'un document d'objectifs sur chaque site et en concertation avec les acteurs concernés au sein d'un comité de pilotage.

### *Les nouveaux sites marins*

En 2002, le 6<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement de la Communauté européenne a intégré des aires marines, en particulier au moyen du réseau Natura 2000. Peu de sites Natura 2000 étaient alors identifiés en mer. En cause, des désaccords concernant le champ d'application géographique des directives « Habitats » et « Oiseaux ». Plusieurs États membres considéraient que leurs obligations se limitaient aux eaux territoriales, soit jusqu'à 12 milles marins. Après de longues discussions juridiques, le Conseil européen a reconnu que les droits et obligations des États membres s'étendaient à leur ZEE et par conséquent, que les directives en matière de protection de la nature devaient s'appliquer à l'écosystème situé dans cette zone. Chaque État membre ayant une façade littorale se doit alors de désigner un réseau cohérent et représentatif d'habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire.

En France métropolitaine, Natura 2000 comprend aujourd'hui 1 758 sites, dont 151 sites mixtes et 58 exclusivement marins. Au total, plus de 41 450 km<sup>2</sup> de surface maritime sont couverts par ce réseau<sup>1</sup>.

Une procédure de désignation de sites Natura 2000 au-delà de la mer territoriale a été lancée début 2014 par la France afin de répondre aux objectifs de la stratégie européenne sur la biodiversité. Suite à un programme d'acquisition de connaissances scientifiques<sup>2</sup> sur les espèces, un processus de séminaires biogéographiques marins a en effet été conduit par la Commission européenne en mars 2009 pour l'Atlantique et en juin 2010 pour la Méditerranée. L'objectif était d'évaluer la suffisance du réseau, amenant ainsi la France à désigner pour l'automne 2015, et pour la première fois au-delà de la mer territoriale, des sites pour l'habitat récif, les mammifères et les oiseaux marins. À ce jour, 23 sites sont pré-identifiés.

### *Une gestion de sites compatible avec les usages*

Mais la démarche à dimension environnementale de Natura 2000 ne fige pas un site et la mise en œuvre de projets d'aménagements ou la réalisation d'activités humaines sont possibles, sous réserve qu'ils soient compatibles avec les objectifs de conservation des habitats et des espèces. Un outil, l'évaluation des incidences, permet d'assurer l'équilibre entre préservation et activité.

---

1. Données issues des Formulaires standards de données pour le nombre de sites et du SIG pour les superficies, base Natura 2000, septembre 2014.

2. Dont les campagnes MedSeaCan : exploration des canyons de Méditerranée, CORALFISH (interaction entre les coraux et poissons), PACOMM (Programme d'acquisition de connaissances sur les oiseaux et les mammifères marins).

Tous les six ans, les États membres réalisent un bilan de la mise en œuvre des directives « Habitats » et « Oiseaux » à l'échelle de la région biogéographique. La dernière évaluation a été réalisée en 2013.

### **La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » : une méthode nouvelle, une approche écosystémique**

Les bases posées par Natura 2000 ont depuis été complétées. Après deux décennies de réglementations environnementales sectorielles, l'Union européenne a décidé de revoir la méthode et d'adopter une approche plus transversale pour protéger de façon adéquate l'environnement marin et ses ressources.

La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008 demande aux États membres de l'Union européenne de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les impacts des activités humaines sur le milieu marin afin d'atteindre ou maintenir un bon état écologique de ce milieu au plus tard en 2020. Le bon état écologique correspond au bon fonctionnement des écosystèmes (aux niveaux biologique, physique, chimique et sanitaire), moyen d'atteindre un usage durable du milieu marin. Constituant le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'Union européenne, cette directive s'attache à renforcer la cohérence entre les différentes politiques environnementales sur le milieu marin (directives « Habitats », « Oiseaux »...) et à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques sectorielles (transports maritimes, extraction de granulats, pêche notamment).

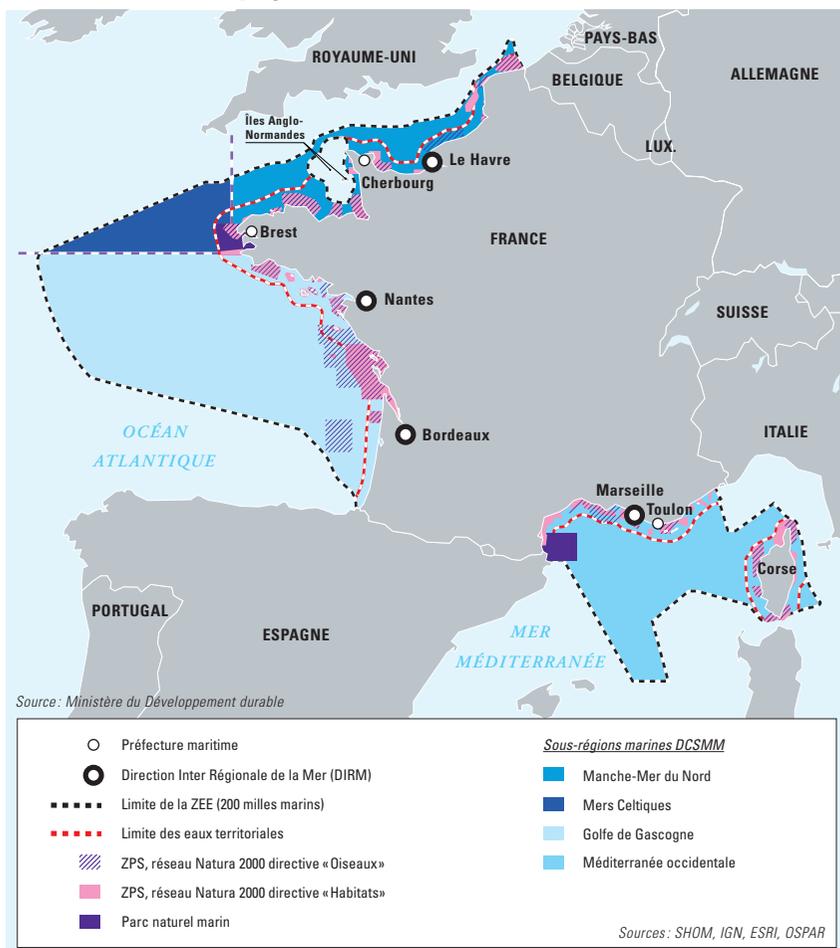
#### *Les objectifs de la DCSMM*

Pour 2020, c'est-à-dire dans seulement six ans, chaque État devra avoir atteint ou maintenu, pour ses eaux marines, ce bon état écologique. Cet objectif ambitieux repose sur deux leviers. D'une part, assurer la protection, la conservation et éviter la détérioration des écosystèmes marins, ou rétablir leur fonctionnement quand ils sont trop dégradés. D'autre part, le niveau de pression résultant de l'activité humaine (pêche, transports...) devra demeurer compatible avec la réalisation du bon état écologique. Enfin, il a été décidé d'articuler la mise en œuvre de la DCSMM avec la directive-cadre sur l'eau (DCE), initiée depuis 2000, afin d'avoir d'une part une compatibilité réciproque entre les plans d'action pour le milieu marin (PAMM) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et d'autre part une contribution des SDAGE à l'atteinte du bon état des eaux marines.

## Une mise en œuvre en cinq étapes

La DCSMM se décline au niveau géographique à l'échelle des régions et sous-régions marines définies non pas sur les frontières existantes, mais sur des critères hydrographiques et biogéographiques. En France, ces sous-régions sont au nombre de quatre : Manche-Mer du Nord, Mers Celtiques, golfe de Gascogne et Méditerranée occidentale.

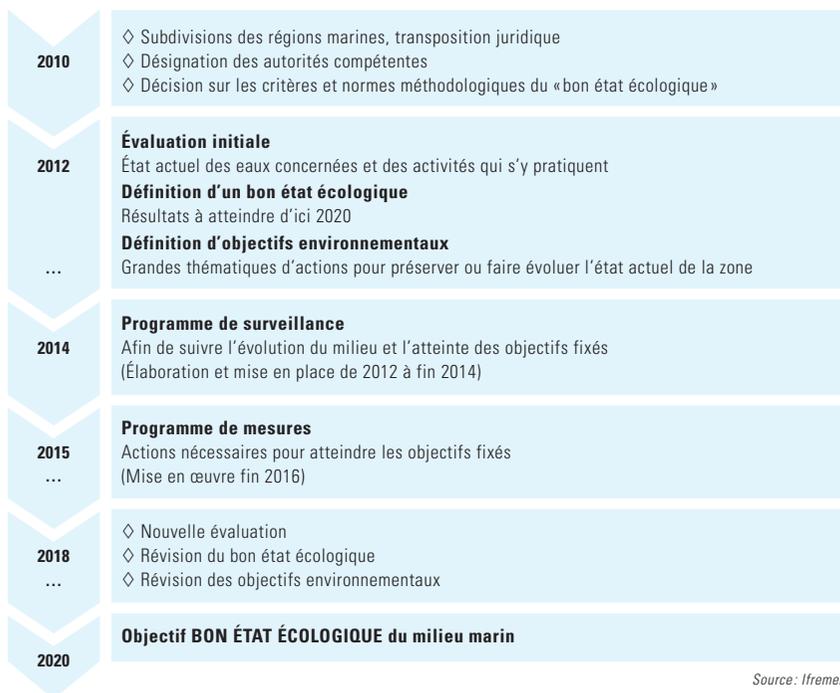
### Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »



Pour chaque sous-région marine, un plan d'action pour le milieu marin (PAMM) est élaboré et mis en œuvre. Sous l'égide des préfets coordonnateurs (préfets de région et préfets maritimes), ce plan d'action se déroule en cinq étapes :

- une évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines,
- la définition du bon état écologique pour ces mêmes eaux reposant sur onze descripteurs qualitatifs<sup>3</sup>,
- la définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés en vue de parvenir à un bon état écologique du milieu marin,
- un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente de l'état des eaux marines et de la mise à jour périodique des objectifs environnementaux,
- un programme de mesures qui doit permettre d'atteindre le bon état écologique des eaux marines ou de conserver celui-ci.

### Calendrier de mise en œuvre de la DCSMM



Source: Ifremer

3. Biodiversité, espèces non-indigènes, ressources halieutiques, réseau trophique, eutrophisation, intégrité des fonds marins, hydrographie, concentration des contaminants, questions sanitaires, déchets marins, énergie marine.

### *Coopération et cohérence internationale*

Si les États membres ont la responsabilité de la réalisation des objectifs de la directive, le niveau européen reste engagé sur de nombreux points comme la recherche, l'harmonisation des méthodes d'évaluation et de surveillance, la mise en cohérence des politiques environnementales et sectorielles ou l'organisation de la coopération transfrontalière. Les États membres doivent quant à eux veiller à travailler en cohérence tout au long du processus.

La mise en cohérence et l'articulation entre les différentes politiques environnementales de l'Union européenne sont recherchées au plan opérationnel. Ainsi les objectifs des directives « Habitats » et « Oiseaux » font partie du programme de mesures de la DCSMM et les aires marines protégées sont identifiées comme un des moyens pour parvenir au bon état écologique.

### **La planification de l'espace maritime**

Il reste à concilier la protection des milieux et l'exploitation de l'espace maritime. Source de maintes richesses – plus de 300 000 emplois directs et indirects et d'environ 65 milliards d'euros de valeur ajoutée pour la France –, le secteur de l'économie maritime est plus important que celui de l'automobile ou des télécommunications. L'enjeu principal est de concilier obligation de protection et besoin de valorisation économique, les conflits d'usage et le coût de mise en œuvre nécessitant de mieux planifier la répartition de l'espace.

C'est tout l'objet de la directive « Planification de l'espace maritime » adoptée par le parlement européen le 23 juillet 2014. Se basant sur le constat d'utilisations et de pressions croissantes sur des espaces maritimes fragiles, elle vise à instaurer un cadre pour la planification spatiale maritime, de manière à contribuer à une gestion cohérente des différents usages de ces espaces et de favoriser une dynamique de croissance bleue respectueuse des enjeux environnementaux. Elle devrait concourir à une meilleure coordination des différentes activités menées en mer en veillant à ce qu'elles soient les plus efficaces et durables possible.

### *Transposition nationale*

La directive-cadre relative à la planification de l'espace maritime couvrant le même périmètre que la DCSMM, la France entend utiliser les documents stratégiques de

façade (DSF), institués par la loi Grenelle 2, pour sa déclinaison locale. Ils intégreront notamment les plans d'action pour le milieu marin élaborés pour la mise en œuvre de la DCMM. Les quatre façades maritimes créées en métropole en 2012 constitueront l'unité géographique de mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance.

## **Quel avenir?**

Nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a adressé le 10 septembre 2014 une lettre de mission au commissaire désigné pour l'environnement, les affaires maritimes et la pêche, Karmenu Vella, fixant les orientations pour les cinq prochaines années. Son portefeuille réunit pour la première fois la pêche et l'environnement, dans la volonté de favoriser les croissances vertes (agriculture) et bleues (mer).

Les objectifs de la feuille de route comportent les priorités suivantes :

- évaluer les directives « Habitats » et « Oiseaux » et vérifier l'intérêt de les moderniser,
- lancer des négociations sur la politique de l'air et viser les sources de pollution avec les bons instruments,
- évaluer le paquet sur l'économie circulaire et comment il peut contribuer aux emplois et à la croissance, en servant les intérêts environnementaux,
- mettre en œuvre la réforme de la politique commune des pêches,
- contribuer à façonner la gouvernance internationale des océans à l'ONU et dans les autres conventions multilatérales ou bilatérales.

Sur la méthode, il convient de relever un changement institutionnel. Les commissaires ont individuellement en charge des secteurs mais travaillent désormais à plusieurs sur les domaines transversaux. Leurs actions sont alors coordonnées par un commissaire vice-président de domaine (emploi, croissance, sécurité) auquel le président Juncker délègue une partie de ses droits et prérogatives. Un commissaire européen dépend de plusieurs vice-présidents selon les sujets abordés. Ainsi, les sujets du marin et de l'environnement dépendent aussi des vice-présidents à l'investissement et la compétitivité, et à l'énergie de l'Union.

Il est encore trop tôt pour savoir comment se traduiront ces orientations mais on retient le besoin d'évaluer divers éléments : le processus de protection des sites protégés – peut-être pour accélérer les désignations ou en améliorer la gestion concrète, qui sont souvent critiquées –, la préoccupation pour la pollution de l'air qui a un impact sur la santé humaine, et enfin l'organisation de la gouvernance des océans, dans le cadre d'un

enrichissement de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). En effet, la haute mer (64 % des espaces maritimes) reste peu encadrée alors qu'elle pourrait fournir des ressources importantes, notamment minérales. Dans le cadre de la CNUDM, un instrument juridique portant sur la protection et la gestion durable de la biodiversité dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale pourrait permettre de protéger de larges étendues, parfois très largement surexploitées sur le plan de la pêche et dont l'appauvrissement peut à terme impacter les États côtiers.

La croissance bleue est une stratégie à long terme de l'Union européenne visant à soutenir la croissance durable dans les secteurs marin et maritime dans leur ensemble. Elle reconnaît que les mers et les océans sont des moteurs de l'économie européenne qui offrent un potentiel considérable en matière d'innovation technologique et de croissance. Avec la croissance bleue, la politique maritime intégrée contribue à la réalisation des objectifs de la stratégie *Europe 2020* pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'enjeu est vraiment stratégique, c'est-à-dire qu'il dépasse la dimension militaire pour englober les aspects scientifiques et économiques. Et la réflexion commence par une meilleure connaissance quand l'action part de la surveillance des mers et des océans.

# La nouvelle politique commune de la pêche : d'une approche économique à une approche écosystémique

Olivier LETODÉ

*Expert de haut niveau, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture,  
ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*



SOMMARØYBUEN  
TROMSØ

Page 111 - Bateau de pêche norvégien au large de Tromsøe (Norvège). © *Marine nationale / Alain Monot*.

La politique commune de la pêche (PCP) est une création relativement récente. Le Traité de Rome incluait certes « les produits de la pêche » dans l'ensemble des productions soumises à la politique agricole commune mais ce n'est que très progressivement que s'est fait jour la nécessité d'accompagner la structuration du secteur *via* le règlement du 20 octobre 1970<sup>1</sup>. Le véritable acte de naissance de « l'Europe bleue » date au fond du 25 janvier 1983 : l'ensemble des flottes de pêche des États membres bénéficie alors d'une égalité d'accès aux eaux et ressources européennes, changement majeur.

Cette communautarisation de la gestion des pêches s'accompagne pour la première fois d'un volet de conservation de la ressource. Un système global voit le jour, basé sur la fixation de totaux admissibles de capture (TAC), une répartition des quotas de pêche entre les différents États membres et des mesures techniques de gestion et de contrôle.

Reste que l'approche est là encore essentiellement économique – il s'agit d'assurer la viabilité du secteur –, le paramètre écologique ne s'imposant que peu à peu. C'est le règlement CE 2371/2002 relatif à la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche qui marque, de ce point de vue, une évolution notable. Il énonce clairement une volonté « *de permettre une exploitation durable des ressources aquatiques vivantes et de l'aquaculture dans le cadre du développement durable, en tenant compte des aspects environnementaux, économiques et sociaux de manière équilibrée* ».

La nouvelle version de la politique commune de la pêche<sup>2</sup>, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, affiche de ce point de vue des objectifs encore plus ambitieux et acte surtout le passage d'une politique axée sur le partage des ressources à une vision écosystémique. En clair, la gestion des pêches doit désormais tenir compte de l'ensemble des écosystèmes dans lesquels cette activité s'inscrit, leurs interactions et abandonner par conséquent une gestion de la production, stock par stock ou espèce par espèce.

## Lutter contre l'épuisement de la ressource

La PCP n'a jamais constitué un ensemble de règles immuables, elle s'adapte au contraire à l'évolution de la ressource halieutique et aux mutations économiques du secteur.

---

1. Règlement (CEE) n°2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche.

2. Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

Révisée une première fois en 1992, une nouvelle fois en 2002, elle connaît sa troisième mouture avec le règlement du 11 décembre 2013.

Cette remise à plat s'est effectuée sur la base d'un certain nombre de constats établis par la Commission européenne dans son Livre vert de 2009 :

- une surpêche quasi généralisée (88 % des stocks communautaires sont exploités au-delà de la production maximale équilibrée, 30 % au-delà des limites biologiques de sécurité<sup>3</sup>);
- une surcapacité de pêche conduisant à un problème de rentabilité de l'activité qui incite à la surpêche;
- un manque de rigueur dans la gestion du secteur, du fait notamment de l'intervention du « politique » et des solutions à court terme qui en résultent;
- un secteur très aidé qui, contrairement aux autres, « *jouit d'un accès direct à la ressource qu'il exploite et ne contribue pas aux dépenses publiques liées à la gestion de ses activités, par exemple pour le contrôle et la sécurité en mer* »;
- et finalement le constat que les mesures prises suite au Livre vert de 2001 « *sont loin d'être suffisantes pour garantir l'adaptation au changement et restaurer la viabilité économique du secteur* ».

L'enjeu est donc de taille puisqu'il s'agit, en préservant la ressource, d'assurer une activité de pêche durable. Quatre objectifs vont dès lors guider l'élaboration du nouveau règlement :

- préserver la reproduction des stocks, en vue de maintenir un rendement élevé à long terme;
- jeter les bases d'un secteur rentable;
- répartir équitablement les possibilités de pêche;
- préserver les ressources marines au sens large.

Au final, l'objectif affiché de la nouvelle PCP va être de ramener les stocks de ressources halieutiques à des niveaux durables avec une ambition : garantir le rendement maximal durable (RMD) pour tous les stocks, si possible d'ici à 2015, au plus tard en 2020. La marche peut paraître haute mais il y a lieu de noter que le nombre de stocks exploités au RMD est aujourd'hui en augmentation : 53 % des stocks étaient pêchés durablement en 2012 contre 25 % en 2010.

Participe de cet objectif la fameuse interdiction des rejets. Aujourd'hui, les captures non désirées sont rejetées en mer. La nouvelle PCP fixe un objectif progressif de débarquement avec trois finalités : éviter un épuisement de la ressource, acquérir une

---

3. Seuil d'effectifs de la population en dessous duquel les risques de réduction des capacités reproductrices deviennent très élevés.

connaissance plus juste des stocks mais aussi œuvrer au développement de l'aquaculture en utilisant cette pêche opportuniste sous forme de farine. Reste que ces objectifs quantitatifs ne seraient rien sans une approche fondamentalement nouvelle : l'approche écosystémique.

## **Des préoccupations environnementales à l'approche écosystémique**

Ces dernières années ont permis d'assister au déploiement d'un certain nombre d'outils environnementaux relatifs aux milieux marins.

Il y eu les dispositifs de protection des espaces et des espèces – directives « Habitats », « Oiseaux » – *via* l'instauration d'un nombre important de sites Natura 2000 en mer mais l'évolution la plus significative tient dans l'adoption de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin<sup>4</sup> », pilier environnemental de la politique maritime intégrée (PMI).

Dans cette dynamique, la pêche a été perçue – à l'instar d'autres secteurs économiques – comme ayant un impact direct et indirect sur l'environnement dans un nombre multiple de compartiments, des habitats aux espèces en passant par la consommation d'énergie fossile ou les gaz à effets de serre.

Raison pour laquelle l'enjeu a longtemps consisté dans l'articulation, la mise en cohérence, de ces deux politiques communautaires. Problématique d'ailleurs anticipée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui prévoit l'obligation d'intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans les politiques communautaires et notamment la politique commune de la pêche.

Aujourd'hui, la PCP intègre dans ses décisions les connaissances disponibles sur les interactions entre la pêche et les écosystèmes marins et veille à ce que les mesures prises dans le secteur de la pêche tiennent compte des mesures envisagées au titre des instruments intersectoriels que sont la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) et les directives « Habitats » et « Oiseaux ».

La nouvelle PCP s'envisage à une autre échelle en offrant un cadre de gestion global qui opère le passage d'une approche par espèce à une approche par pêcherie. Cette vision plus large devrait permettre de prendre en considération l'ensemble des modifications

---

4. Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »).

environnementales pouvant affecter la pêche maritime, qu'elles soient terrestres ou marines. Le phénomène de diminution de l'oxygène dans l'eau lié aux pollutions organiques en zone littorale, la destruction des habitats côtiers et des zones humides, la pollution chimique des eaux, les invasions biologiques, l'introduction d'espèces ou l'impact du changement climatique – déplacement des espèces, changement de dynamiques, dégradation des habitats, changement de régime alimentaire – sont autant de facteurs exogènes méritant d'être pris en considération.

L'évolution de la pêche vers un développement durable de son activité, requiert par conséquent de jouer sur le qualitatif – les ressources – mais au-delà, de minimiser un ensemble de paramètres par une meilleure coordination des actions entre bassins versants et milieu marin. Selon le programme des Nations unies pour l'environnement, 80 % environ des pollutions marines sont d'origine terrestre et produites par les activités humaines.

Ces impacts, et leur diminution par un effort accru de recherche et de formation, ont *in fine* rendu incontournable la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion des pêches maritimes et par conséquent, une gouvernance rénovée, apte à prendre en considération l'ensemble des paramètres susceptibles de jouer sur la pêche.

### **Une gouvernance rénovée**

Le pivot de cette nouvelle gouvernance repose sur les conseils consultatifs régionaux (CCR), institués en 2004, pour favoriser une meilleure implication de toutes les parties prenantes du secteur de la pêche à l'élaboration et la gestion de la PCP.

Devant nécessairement recouvrir les espaces maritimes dépendants d'au moins deux États membres, les CCR sont au nombre de sept – mer Baltique, Méditerranée, du Nord, eaux occidentales septentrionales, eaux occidentales australes, stocks pélagiques et haute mer – et réunissent aussi bien des représentants du secteur en tant que tel que des consommateurs ou représentants d'ONG de protection de l'environnement.

Chargés jusqu'alors d'élaborer des recommandations ou suggestions concernant leur zone avant de les retransmettre aux autorités nationales ou à la Commission, ils bénéficient avec la réforme de compétences étendues. Insistant sur la décentralisation de la prise de décision – dans la phase d'élaboration des normes comme de mise en œuvre –, la nouvelle PCP cherche en effet à renforcer la consultation et l'implication des parties prenantes.

Cette approche nouvelle se décline au travers de plans de gestion pluriannuels qui pourront tenir compte de l'ensemble de la palette des outils mobilisables en matière de gestion des pêches tout en adaptant leur mise en œuvre en fonction des pêcheries ou bassins régionaux concernés. Fondées sur une approche écosystémique, les mesures de gestion envisagées pourront ne plus se limiter à la gestion des stocks mais tendre vers une gestion spatio-temporelle de la ressource et des activités de pêche, moyen de mieux protéger les écosystèmes marins. Parmi les moyens d'action, figurent ainsi les aires marines protégées, les zones de protection des frayères ou des écosystèmes marins vulnérables identifiés et même les fermetures en temps réel.

Si ces plans doivent permettre de fixer des objectifs en termes de mortalité par pêche pour atteindre une gestion au RMD, ils ont un autre versant, tout aussi essentiel : la définition de bilans et d'objectifs socio-économiques à même de favoriser l'épanouissement d'une pêche durable. Dans ce cadre, le FEAMP joue un rôle essentiel.

### **Le FEAMP : bras armé de la PCP**

La mise en œuvre de cette réforme s'appuie sur un instrument financier : le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Doté d'une enveloppe budgétaire de 6,4 milliards d'euros sur la période 2014-2020, le fonds s'inscrit dans la perspective de la reconstitution des stocks halieutiques mais aussi de la stimulation de la « croissance bleue ». L'Union européenne se classe en effet au 4<sup>e</sup> rang des puissances mondiales de pêche avec un peu moins de 6 % des captures. Le secteur – aquaculture, industries de transformation, commercialisation, distribution et construction navale comprise – génère 400 000 emplois et demeure par conséquent essentiel pour la structuration socio-économique des régions littorales.

Rien d'étonnant dès lors si création d'emplois et diversification des économies locales sont parmi les objectifs prioritaires du FEAMP, aussi bien sur le volet formation que sur celui des aides en faveur des navires pratiquant la petite pêche côtière ou même l'acquisition de navires au profit des pêcheurs de moins de 40 ans. Dans la main des États membres et experts locaux, ces fonds doivent participer à la cohésion sociale sur les côtes européennes.

Ce volet économique et social vise aussi à compenser l'arrêt progressif des aides à la démolition des navires, la Commission considérant que les financements prévus dans la précédente PCP s'apparentaient plus à une subvention à l'achat d'un nouveau

navire qu'à une réduction des capacités de pêche. L'accompagnement est d'autant plus essentiel dans un contexte de crise économique qui se caractérise par une acquisition de navires neufs de plus en plus rarissime. Le vieillissement global de la flotte européenne – 25 ans de moyenne d'âge – n'est pas sans conséquence sur la sécurité des marins pêcheurs mais tout autant sur la performance économique ou la consommation d'énergie.

Reste que l'objectif central du FEAMP est l'accompagnement de la progressive interdiction des rejets. Un certain nombre de financements sont donc dirigés en faveur du débarquement, du stockage, de la transformation et de la commercialisation de l'ensemble des captures mais aussi, point non négligeable, de la connaissance scientifique. Car identifier plus finement les raisons de la création des rejets et, sur la base d'un diagnostic préalable, élaborer des solutions adaptées à chaque pêcherie en vue de leur réduction significative et progressive est plus que souhaitable, nécessaire.

L'existence d'un réseau cohérent d'aires marines protégées (AMP) représente de ce point de vue une opportunité dont il conviendrait de tirer profit. Leur apport sur le plan des connaissances scientifiques, la généralisation des bonnes pratiques de pêche et la réalisation d'expérimentation peuvent en effet se révéler particulièrement appréciables. Les AMP développent, en France, des approches pilotes et innovantes, à la fois dans leurs aires propres et par rapport à l'ensemble des zones concernées. Une extension de ce dispositif au niveau communautaire pourrait s'inscrire dans l'objectif global de gestion écosystémique des zones de pêche tout en favorisant le maintien d'activités durables dans leurs trois composantes : sociale, économique et environnementale. Le FEAMP prévoit en effet la possibilité de soutenir de telles expérimentations au titre de la directive « Habitats » mais également dans le cadre de la mise en place d'un réseau cohérent d'aires marines protégées au titre de la DCSMM.

Le mode de gestion des AMP correspond en outre parfaitement à l'objectif du FEAMP d'accompagner et d'organiser la limitation des impacts de la pêche maritime par le secteur lui-même, dans un cadre partenarial. Outil déterminant, le FEAMP le sera d'autant plus avec les évolutions institutionnelles de la nouvelle Commission.

## **Les enjeux de la nouvelle Commission**

La nomination d'un commissaire européen en charge de l'environnement, de la mer et de la pêche représente une évolution majeure en termes de mise en cohérence des politiques sur le milieu marin. Sa responsabilité portera en effet sur la mise en œuvre

des politiques sectorielles associées au milieu marin – pêche maritime et aquaculture, transport, zones portuaires... – mais aussi sur des politiques environnementales dédiées au milieu marin telle que la DCSMM, ou la directive « Habitats ». Il devra également tenir compte de directives plus récentes comme celle sur la planification spatiale maritime. Compte tenu du fonctionnement des institutions, les décisions qui faisaient préalablement discussions en Collège des commissaires seront arbitrées sous son autorité avant d'être présentées à ce même Collège.

Cette avancée témoigne certainement d'une prise de conscience que le secteur des pêches et de l'aquaculture est aujourd'hui en pleine mutation. L'enjeu est de placer ces activités dans un cadre de développement durable, tout en améliorant leur rentabilité économique, leur attractivité sociale et leur impact environnemental. Cette ambition passe par une logique territoriale et vise à produire mieux tout en minimisant l'impact sur les ressources et les écosystèmes. Car l'atteinte des objectifs de développement durable ne pourra se réaliser sans l'implication des acteurs socio-professionnels.

# De l'*Erika* au *Costa Concordia*

Damien CHEVALLIER

*Chef du Bureau de la réglementation et du contrôle de la sécurité  
des navires (SM2), direction des affaires maritimes,  
ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*



Page 121 - Le cargo *TK Bremen*, battant pavillon maltais, s'est échoué au sud de la ria d'Étel dans le Morbihan. Le plan Polmar est déclenché car une fuite d'hydrocarbures est constatée sur l'une des cuves. © *Marine nationale / Maël Prigent*.

Cent ans après le *Titanic*, on ne peut que constater les progrès considérables accomplis en matière de sécurité maritime dans le cadre des instances internationales et tout particulièrement dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Cependant, la catastrophe de l'*Erika* met en évidence que toute convention internationale n'a de pertinence que si celle-ci dispose d'un régime d'application contraignant pour les différents acteurs. Cette catastrophe devient l'étincelle d'une politique européenne de sécurité maritime. Mais quinze ans après, l'Europe a-t-elle su trouver sa place en tant qu'instance régionale, dans un modèle mondial? Quel bilan et quel avenir à l'heure de l'analyse d'un nouveau drame, celui du *Costa Concordia*?

## Une Europe économique

Dans sa genèse, le projet européen est guidé par une approche essentiellement économique quand le transport maritime international, mondialisé depuis la nuit des temps, fonctionne sur une logique similaire. Pour quelle raison le « vieux continent » devrait-il réglementer régionalement un modèle totalement mondialisé? La sécurité maritime ou la prévention de la pollution relèvent en outre de la compétence exclusive des États. L'Europe de la sécurité maritime est encore bien loin!

### *Les failles d'un système mondial érodé par la concurrence économique des pavillons*

Il faut attendre les années 1990 pour que l'Union européenne s'engage dans ce domaine, les « marées noires » qui touchent périodiquement ses côtes démontrant la faiblesse de certains de ses États membres à exercer le contrôle des navires. En 1994 et 1995 sont adoptées les premières directives<sup>1</sup> visant à harmoniser les pratiques.

Ces premiers textes communautaires révèlent les faiblesses du modèle de l'Organisation maritime internationale (OMI). Le principe de responsabilité de l'État du pavillon, garant du contrôle et de la certification du navire vis-à-vis des règles internationales en matière de sauvegarde de la vie humaine en mer et de prévention de la pollution est battu en brèche par le laxisme de certains États du pavillon. Ces États, rapidement baptisés « pavillons de complaisance », jouent sur l'attractivité de leur pavillon par des régimes fiscaux « optimisés », des formalités administratives quasi inexistantes et des contrôles de sécurité confiés à des sociétés peu regardantes. Très rapidement leur attractivité économique en fait les premières puissances maritimes en termes de

---

1. Directive 95/21/CE relative au contrôle par l'État du port et directive 94/57/CE relative aux organismes habilités.

tonnage. La première barrière, le pavillon, présente une faille majeure : la seconde, l'État du port, doit prendre le relais.

Le contrôle par l'État du port, permet à un État de s'assurer de la conformité aux conventions internationales des navires étrangers faisant escale dans ses ports. Des failles importantes peuvent conduire à la détention du navire jusqu'à remise en conformité. L'arme est efficace, cependant sa portée comporte des limites. Les exemptions accordées par le pavillon ou la société de classification peuvent difficilement être remises en cause et on ne peut retarder indûment le navire. La seule voie efficace va donc reposer sur la rigueur de contrôles à réaliser dans un temps très court, mais également sur leur périodicité, seule façon de rendre le mécanisme dissuasif. Mais dans les années 1990 tous les États n'assurent pas le même niveau de contrôles, les navires passent aisément à travers les mailles du filet. Les failles sont identifiées, reste à les corriger.

### *Une « marée noire » point de départ d'une politique européenne*

L'accident du pétrolier *Erika* le 11 décembre 1999, engendrant une pollution majeure des côtes françaises, marque le fondement d'une politique européenne en matière de sécurité maritime. Ce pétrolier porte à lui seul toutes les faiblesses du régime de responsabilités dans le secteur maritime. Ce navire bat pavillon maltais, est suivi par une société de classification italienne le RINA, est affrété par une compagnie pétrolière française TOTAL, et a fait l'objet de différents contrôles par l'État du port dans des États européens. Malgré tous ces contrôles potentiels, ce navire se brise dans la tempête.

Le constat européen est alors simple :

- les pétroliers à simple coque comme l'*Erika*, l'*Amoco Cadiz* ou l'*Exxon Valdez* présentent un risque majeur vis-à-vis de l'environnement marin. En effet, une simple tôle du bordé du navire sépare le milieu marin de la cargaison. Le moindre incident sur la structure du navire peut conduire à la marée noire ;
- les sociétés de classification doivent faire l'objet de contrôles renforcés. Ces sociétés agissent au nom d'une majorité d'États pour certifier des navires, mais disposent d'une relation commerciale avec l'armateur ou le chantier. Le niveau de certification est très inégal ;
- le contrôle des navires étrangers au titre du contrôle par l'État du port doit être renforcé et harmonisé. Les navires entrant dans les eaux communautaires ne doivent plus pouvoir passer entre les « mailles du filet », et les navires « poubelles » ne doivent plus avoir accès aux eaux communautaires ;

- les États du pavillon doivent être responsabilisés et disposer de moyens suffisants pour assurer la certification des navires ;
- le modèle de l'OMI présente des faiblesses majeures. Mais comment passer d'un modèle mondialisé à un dispositif régional efficient, sans impacter le potentiel économique européen ?

## **D'une politique mondiale, vers une efficacité régionale – Erika I**

La politique de sécurité maritime européenne va dès lors se concentrer sur la méthode d'application des mesures de l'OMI, dans certains cas, en allant au-delà des exigences de celle-ci.

Ainsi, le premier paquet législatif est la conséquence directe des conclusions de l'accident de l'*Erika* :

- renforcement du contrôle par l'État du port<sup>2</sup> : les États européens ont désormais l'obligation d'inspecter les navires présentant un risque élevé en matière de sécurité maritime, et de procéder à des inspections renforcées. Certains navires peuvent être bannis des eaux européennes. La Commission européenne publie tous les six mois une liste noire ;
- renforcement du contrôle des sociétés de classification<sup>3</sup> : la Commission se réserve le droit de suspendre ou de retirer l'agrément à des sociétés qui ne satisferaient plus aux critères de la directive ;
- interdiction des pétroliers à simple coque : sur ce point l'Europe anticipe un programme de remplacement de pétroliers à simple coque par des pétroliers à double coque. Ainsi, depuis le 22 octobre 2003, le règlement (CE) n°417/2002 modifié interdit aux États membres d'accueillir dans leurs ports ou terminaux en mer des pétroliers à simple coque de plus de 600 tonnes de port en lourd transportant des hydrocarbures lourds.

Si ces premières mesures portent avant tout sur des mesures d'urgence, elles ne suffisent pas à définir une politique européenne de sécurité maritime. Mais ces premières mesures « régionales » auront des répercussions sur l'ensemble de la flotte mondiale. L'UE se pose dès lors en acteur régional incontournable face aux faiblesses d'une organisation internationale.

---

2. Modification de la directive 95/21/CE ref 2001/106/CE.

3. Modification de la directive 94/57/CE ref 2001/105/CE.

## **Des mesures d'urgence aux outils d'une politique de sécurité maritime – Erika II**

La seconde phase affirme le souhait de l'institution communautaire de disposer d'une politique en matière de sécurité maritime, mais également d'en avoir les moyens.

L'élément significatif est la création de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) avec deux missions principales :

- la première, en lien direct avec l'accident de l'*Erika*, est de pouvoir disposer de moyens efficaces de lutte contre les pollutions. Ainsi l'agence met à disposition des États des navires et des moyens de luttés ;
- la seconde en fait le bras armé de la Commission en matière d'expertise maritime. Elle fournit ainsi à Bruxelles des avis scientifiques et techniques en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution, afin de l'assister dans l'élaboration de la législation, le contrôle de sa mise en œuvre, et dans l'évaluation de l'efficacité des mesures en vigueur.

Une seconde mesure<sup>4</sup> vise à renforcer la surveillance du trafic dans les eaux européennes et répondre à la problématique des lieux de refuge. Celle-ci impose de fait un renforcement des procédures de surveillance de la navigation par l'exploitation des comptes-rendus des navires, la surveillance des systèmes d'organisation du trafic, la mise en œuvre des systèmes de trafic maritime, l'équipement et le fonctionnement des centres de surveillance côtiers. Ces mesures s'accompagnent de mesures techniques pour les navires, dispositions définies par l'OMI mais anticipées et étendues par la directive européenne (transpondeur AIS, boîte noire VDR).

Ainsi, par l'adoption de ce second paquet législatif, l'Europe dispose dès à présent d'une réglementation précise en matière de contrôle des navires étrangers, de contrôle des sociétés de classification intervenant au nom des États et du contrôle du trafic. Elle est dotée de systèmes d'informations performants et d'une agence à multiples « casquettes ». Que faire de plus ?

### **Le pavillon - Erika III**

Le troisième paquet de sécurité maritime, contrairement à sa désignation, relève moins de mesures liées à l'accident de l'*Erika*, qu'à des ajustements nécessaires après quelques années de fonctionnement d'un processus encore bien jeune.

---

4. 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information.

Pour définir les nouveautés de cette réglementation, il faut en premier lieu s'intéresser à la directive 2009/21/CE, que l'on peut définir comme la directive « pavillon ». Il est d'ailleurs assez révélateur de ne légiférer sur l'organisation du pavillon que lors de ce troisième paquet, alors que les principes de l'OMI reposent en premier lieu sur la certification du navire par l'État du pavillon. L'Europe semble prendre conscience tardivement de la faiblesse de ce maillon. Cette directive est d'ambition modeste, et se limite à rappeler aux États leurs obligations au regard des conventions internationales. Elle structure cette activité en leur imposant une certification qualité de type ISO 9001.

Les autres nouveautés visent essentiellement à adapter des dispositifs existants. Il faut cependant remarquer la directive 2009/16/CE qui modifie la directive relative au contrôle par l'État du port, en instaurant un mécanisme de ciblage des navires.

Ce dernier « train » de directives marque son éloignement par rapport au fait générateur de la catastrophe de l'*Erika*. Il ne s'agit plus de créer de nouvelles réglementations en matière de sécurité maritime, mais d'améliorer et d'adapter les outils existants.

### **Dix années de travaux législatifs pour quels résultats ?**

À l'heure du bilan, la première interrogation légitime porte sur le fait de savoir si notre littoral reste exposé à des catastrophes majeures.

Une rapide analyse statistique permet de vérifier que l'Europe ne connaît plus la même fréquence de « marées noires » que dans les années 1970-90. Le niveau de risque paraît donc plus faible, mais est-il pour autant plus acceptable ?

Un premier constat s'impose. Les *Erika*, *Amoco Cadiz*, *Exxon Valdez*, pétroliers à simple coque, ne peuvent plus aujourd'hui avoir accès aux eaux communautaires. Si cette mesure a été adoptée par l'OMI, c'est bien grâce au calendrier accéléré porté par l'Europe et les États-Unis, que ces navires ont très rapidement disparu de notre paysage maritime.

Cependant, toute interdiction de pétroliers à simple coque ne saurait être efficace sans régime de contrôle et de sanctions dissuasives. Il s'agit bien là du constat des faiblesses du système de l'OMI qui ne repose que sur la seule responsabilité des acteurs étatiques et privés.

Comment la France pourrait-elle s'assurer seule que les 600 navires quotidiens transitant dans la Manche respectent un niveau de sécurité suffisant ? Aurions-nous

eu les moyens de développer une organisation « franco-française » en matière de contrôle des navires étrangers ? L'Europe a su indéniablement organiser et structurer le contrôle par l'État du port. Grâce à des systèmes d'informations puissants, il n'est plus aujourd'hui possible de passer à travers des « mailles du filet ». À ce jour, 100 % des navires pénétrant dans les eaux communautaires seront contrôlés au moins une fois. Les navires se voient notifier des déficiences à rectifier avant le prochain contrôle. En cas d'écart majeur, la sanction de la détention du navire est lourde financièrement du fait des pertes d'exploitation. Et les navires les plus dangereux se voient bannir des eaux européennes. Dans ce domaine, l'Europe a su gommer les frontières.

Dans le cas bien précis de l'*Erika*, le rôle de la société de classification ayant délivré les certificats internationaux au nom du pavillon, a été largement critiqué. Force est de constater que les administrations ayant des moyens de plus en plus limités en matière de contrôles et d'expertise ont très largement délégué leurs prérogatives aux dites sociétés. Ce choix peut tout à fait se justifier si l'État en question assure un contrôle pertinent de l'action de son délégataire. Mais certains avaient omis ce principe de base !

Par le biais de son bras armé, l'Agence européenne pour la sécurité maritime, la Commission européenne assure désormais un contrôle poussé de ces organismes qui disposent d'un agrément européen. De plus, chaque État membre peut habiliter certaines de ces sociétés tout en exerçant également des visites périodiques. L'OMI ne verra quant à elle entrer en vigueur son code relatif au contrôle des sociétés de classification, et donc l'obligation de contrôle des sociétés de classification par les États du pavillon qu'à l'horizon 2015 !

Pendant pourrait-on se prévaloir de ce même résultat, sans un contrôle de l'action du contrôleur ? Un facteur décisif reste la pression permanente exercée par la Commission européenne sur les États membres, en inspectant périodiquement ceux-ci afin de veiller au bon respect des obligations communautaires. À titre d'exemple, la France a récemment fait l'objet de trois semaines d'inspection sur douze mois. La Commission s'est imposée comme le gendarme des pavillons européens, et cela fonctionne.

#### *Des résultats, mais des effets secondaires*

Si l'on est en mesure de considérer que les facteurs déterminant de l'accident de l'*Erika* ont fait l'objet d'actions correctives efficaces de la part de l'UE, on est en droit de s'interroger sur certains « effets secondaires ». Le troisième paquet de sécurité maritime porte les stigmates d'une politique qui se cherche un nouvel élan.

L'exemple le plus flagrant de cette dérive porte sur le contrôle par l'État du port. La première directive portait la volonté d'une harmonisation au bénéfice de l'efficacité. Le « paquet Erika III » a quant à lui pour objectif d'inspecter 100 % des navires. Si cette intention est très claire et lisible, la méthode adoptée fait basculer cet objectif vers une simple politique du chiffre. Le *New Inspection Regime* repose sur une automatisation complète du processus : après définition d'un nombre de visites à réaliser par États, une équation et un système d'information complexe décident, pour chaque escale, si le navire doit faire ou non l'objet d'une inspection. Le contrôle par l'État du port tend à se résumer à une course quantitative, au détriment de la qualité des inspections.

Or, derrière ces chiffres rassurants pour l'opinion publique, se cache une autre réalité. La naissance quasi systématique d'un nouveau système d'informations lors de l'adoption de toute nouvelle directive ou règlement, génère toujours plus de charges administratives pour les administrations et les armateurs. À l'heure où l'ensemble des États européens réduisent leurs budgets de fonctionnement, où les armateurs subissent une grave crise économique, « l'eurocratie » développe des statistiques en oubliant d'en mesurer les impacts.

L'une des causes possible de cet accroissement de la donnée réside dans l'augmentation régulière du « volume » de l'Agence européenne pour la sécurité maritime. Une agence qui ne dispose d'aucune prérogative en tant qu'État du pavillon, du port ou côtier au sens des conventions internationales. Une agence qui de fait, se cherche une place entre la Commission européenne et les États. Mais comment acquérir une légitimité, sans inspirer la méfiance alors que celle-ci assure d'une part un rôle d'expertise, de formation ou d'assistance, et d'autre part réalise les inspections des États pour la commission européenne ? L'agence se cherche, développe des systèmes d'informations, des études toujours plus complexes, ... et finit par générer une activité dont la charge repose sur les États !

La catastrophe de l'*Erika* s'éloignant, la légitimité de l'action européenne s'érode et se perd en complexité.

*Comment exister sur la scène internationale sans pavillon ?*

Cette question de la légitimité de l'institution européenne est encore plus marquée dans l'enceinte de l'OMI. Le principe de l'Organisation reposant sur « un État, un pavillon, une voix », la Commission peine à y trouver sa place. Déçue par le manque de « coordination communautaire », elle utilise ainsi les termes du Traité de Lisbonne

pour verrouiller en amont des réunions la parole des États mais se heurte à la difficulté de formaliser au préalable la rédaction de textes très techniques où les équations sont le langage commun et où il convient de laisser une latitude dans la confrontation des experts. La démarche est maladroite, contre-productive et au final mal perçue.

Ces errements de la Commission relèvent également de problèmes structurels. Deux entités traitent de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution, la DG MOVE et la DG ENV<sup>5</sup>. Deux structures qui ne partagent ni la même culture ni les mêmes objectifs et qui s'ignorent trop souvent. La volonté de la nouvelle Commission de les rapprocher témoigne de ces difficultés et laisse espérer un travail commun plus étroit.

### *Le Costa Concordia*

Le drame du *Costa Concordia* marque la fin de l'ère *Erika*, et aurait pu être le point de départ d'un nouveau souffle pour la politique communautaire. L'Europe, par la force de ses moyens, a l'opportunité de relancer une Organisation qui peine à progresser. Mais la Commission se perd dans ses contradictions, et se retrouve en grande difficulté à l'heure de définir un cap, un objectif. «*Améliorer la sécurité des navires à passagers*» ne suffit pas, il faut des idées.

Pendant au regard de ces derniers éléments, il est indispensable de prendre du recul, et ne pas se limiter au domaine du résultat instantané. L'action européenne, depuis l'accident de l'*Erika*, a démontré son efficacité bien au-delà de ses frontières. Les catastrophes maritimes majeures se sont depuis quelques temps éloignées des côtes européennes et se produisent hélas loin des médias en Afrique ou en Asie. À l'heure de la montée des nationalismes, de la crise de confiance à l'égard de l'institution, d'une crise économique majeure, l'ambition européenne pour ces prochaines années pourrait être celle du maintien de son modèle actuel.

---

5. Direction générale de la Mobilité et des Transports et Direction générale Environnement.



# POSTFACE

Contre-amiral Loïc FINAZ  
*Directeur du Musée de la Marine*

**J**e n'ai pu lire les chapitres de ce numéro d'*Études marines* chenalant aux rives de l'Europe, de problématiques maritimes en défis navals, sans penser également à ces mots de Montesquieu disant en substance que s'il y avait quelque chose qui fût utile à sa famille mais préjudiciable à sa patrie, il l'oublierait aussitôt; que s'il y avait quelque chose qui fût utile à son pays mais qui serait contraire à l'Europe et à l'humanité, il la tiendrait pour un crime.

Si depuis trois siècles la conscience européenne avait été aussi « haute et claire » que la sienne, l'Europe aurait largué les amarres de ses nombrilismes nationaux. Nous ne nous contenterions pas aujourd'hui de gérer les altérités vaniteuses de nos différents pays. À la chute de Constantinople en 1453, les ambassadeurs vénitiens ont prédit le déclin de l'Occident et le triomphe de l'Orient. Le XXI<sup>e</sup> siècle leur donnera peut-être finalement raison... Il leur donnera peut-être clairement tort. Mais pour cela il va falloir qu'enfin nous anime ce désir de construire une identité commune.

Si depuis trois siècles la conscience européenne avait été aussi « haute et claire » que celle de Montesquieu, l'Europe aurait largué ses amarres et compris son destin, sur terre comme sur mer. Car les défis sont là aussi. Et l'avenir plus encore. La croissance de nos pays, par exemple, est en mer, à sa surface pour nos échanges et en son sein pour ses richesses. Nos aventures d'aujourd'hui, et plus encore celles de demain, sont là. Pour notre survie bien sûr, mais bien au-delà. Avec notre pays en figure de proue, la « vieille Europe » peut trouver sur les mers et les océans – bien loin des nostalgies – l'expression de son énergie, de son intelligence et de ses talents, la source de sa puissance et de son avenir.

La Terre est bleue. Pour la France sur laquelle le soleil ne se couche jamais, comme pour l'Europe toute entière. Mais *Études marines* le sait depuis longtemps...

# BIBLIOGRAPHIE

---

- Commission Océan Mondial, *From decline to recovery, a rescue package for the global ocean*, rapport de juin 2014.
- Commission européenne, *Leadership 2020, La mer vivier d'opportunités pour l'avenir*, 2013.
- Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE*, UE, 2012.
- Commission européenne, *La croissance bleue, des possibilités de croissance durable dans les secteurs marins et maritimes*, 2012.
- Commission européenne, *Livre vert, connaissance du milieu marin 2020, de la cartographie des fonds marins à la prévision océanographique*, 2012.
- *Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union en 2014*, sous la direction de Thierry Chopin et Michel Foucher, éditions Lignes de Repères, mars 2014.
- Emmanuel Desclèves, *L'Europe, la puissance et la mer*, Question d'Europe n°321, Fondation Robert Schuman, juillet 2014.
- Ifremer, *Les ressources minérales profondes, synthèse d'une étude prospective à l'horizon 2030*, 2011.
- Oxford Economics, *The Economic Value of the EU Shipping Industry, a report for the European Community Shipowners' Associations*, avril 2014.
- Le Marin, *Atlas des Enjeux maritimes 2014*, Infomer, décembre 2013.
- Cluster Maritime Français, *Brochure annuelle 2013-2014*, décembre 2013.
- OCDE / Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2014-2023*, Éditions OCDE, 2014.

---

- OCDE, *Marine Biotechnology, Enabling solutions for Ocean Productivity and Sustainability*, Éditions OCDE, 2013.

- Programme de l'OCDE sur l'avenir, *The Bioeconomy to 2030, Designing a Policy Agenda*, Éditions OCDE, 2009.

- Emilie Derenne, *Le trafic illicite de migrants en mer méditerranée: une menace criminelle sous contrôle?*», collection *Études* de l'Institut Nationale des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), La Documentation française, février 2013.

- *Une ZEE européenne*, Brèves marines n°170, éditions du CESM, juillet 2014.



Les numéros publiés :

N°1 - *L'action de l'État en mer et la sécurité des espaces maritimes.*  
*La place de l'autorité judiciaire.* Octobre 2011

N°2 - *Planète Mer. Les richesses des océans.* Juillet 2012

N°3 - *Mer agitée. La maritimisation des tensions régionales.* Janvier 2013

N°4 - *L'histoire d'une révolution. La Marine depuis 1870.* Mars 2013

N°5 - *La Terre est bleue.* Novembre 2013

N°6 - *Les larmes de nos souverains. La pensée stratégique navale française...* Mai 2014

N°7 - *Union européenne : le défi maritime.* Janvier 2015



## LES PUBLICATIONS DU CESM

---

Centre de réflexion stratégique, le CESM diffuse cinq publications régulières sur la stratégie navale et les principaux enjeux maritimes.

### *Études marines*

Cette revue est une plongée au cœur du monde maritime. Qu'elle fasse intervenir des auteurs reconnus sur des questions transversales ou qu'elle approfondisse un thème d'actualité, elle offre un éclairage nouveau sur la géopolitique des océans, la stratégie navale et plus généralement sur le fait maritime.

### *Cargo Marine*

Disponible sur le portail internet du CESM, les études de fond réalisées par le pôle Études et les articles rédigés par ses partenaires offrent un point précis sur des problématiques navales et maritimes.

### *La Hune du CESM*

Cette veille bimestrielle, disponible sur internet, synthétise les articles de la presse nationale et internationale concernant l'actualité maritime. Cette synthèse répertorie plusieurs grandes thématiques : politique et doctrine, marine de guerre, industrie navale et domaine maritime

### *Brèves Marines*

Diffusée par mail, cette publication offre chaque mois un point de vue à la fois concis et argumenté sur une thématique maritime d'actualité. Elle apporte un éclairage synthétique sur des thèmes historiques, géopolitiques et maritimes.

### *Les @mers du CESM*

Cette revue de veille bihebdomadaire, également diffusée par mail, compile les dernières actualités concernant le domaine naval et maritime. Elle permet à ceux qui le désirent d'être tenus informés des récents événements maritimes.

Ces publications sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :  
[cesm.marine.defense.gouv.fr](http://cesm.marine.defense.gouv.fr)



## **LE CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE LA MARINE**

---

Héritier de l'école supérieure de guerre navale, le Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) participe au rayonnement de la Marine nationale. Pour mener à bien ses actions, il s'appuie sur trois pôles :

### **Le pôle Enseignement**

Le Pôle Enseignement est responsable de la formation des officiers de marine, de carrière ou de réserve. Il propose également des formations en partenariat avec les grandes écoles et les universités (Paris 1, science Po, Masters spécialisés).

Il organise des colloques et des conférences pour faire connaître le fait maritime.

### **Le pôle Études**

Ce pôle est un lieu de réflexion sur les thèmes de géopolitique, stratégie navale, industrie de défense, et sur le fait maritime au sens large. Destinées au grand public comme aux marins, chercheurs ou étudiants, ses publications vont de la veille quotidienne à des études de fond, qui mettent en perspective les problématiques civiles ou militaires des océans.

### **Le pôle Rayonnement**

Par l'intermédiaire de groupes de réflexion, de conférences, d'expositions, ce pôle œuvre au rayonnement extérieur de la Marine nationale. Animateur de réseaux, il cible à la fois les sphères politique, économique et culturelle.

Il est également responsable des réservistes citoyens qui apportent leur expertise à la Marine nationale et contribuent à mieux faire comprendre la vocation maritime de la France.



ISSN 1292-5497

Dépôt légal et achevé d'imprimer en janvier 2015

Impression Sipap Oudin  
Réalisation Marie-Laure Jouanno





# UNION EUROPÉENNE : LE DÉFI MARITIME

---

L'Union européenne est longtemps venue à la mer par accident : hormis la politique commune des pêches, il fallait des marées noires pour donner naissance à une sécurité maritime, des pirates pour qu'*Atalante* voie le jour. Tropisme qui peut se décliner à l'infini, de la lutte contre l'immigration illégale à la préservation du milieu marin. Nous sommes aujourd'hui à un tournant : les jalons d'une politique maritime intégrée sont posés, les intérêts géopolitiques convergent, manque le dernier échelon, une ambition commune.



N°7 – Décembre 2014  
Centre d'études stratégiques de la Marine

