



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 9 mai 2014

ARA Bénédicte. *Sécurité maritime : vers l'élaboration d'une Stratégie européenne.*
Note d'Analyse du GRIP, 9 mai 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1289>



NOTE D'ANALYSE

SÉCURITÉ MARITIME : Vers l'élaboration d'une stratégie européenne

Par **Bénédicte Ara**

9 mai 2014

Résumé

La sécurité maritime fait partie intégrante de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne. Il aura fallu attendre le lancement de l'opération Atalanta, en décembre 2008, pour que l'instrument PSDC prenne explicitement en charge une mission de contre-piraterie dans la Corne de l'Afrique. Compte tenu du succès de cette opération et de l'importance que revêtent les couloirs maritimes pour l'économie européenne, il était attendu que l'UE échaufade une Stratégie européenne de sécurité maritime (SESM), qui doit être adoptée en juin 2014. Elle devra prendre en considération l'ensemble des enjeux sécuritaires maritimes affectant les intérêts européens, en faisant apparaître un consensus sur la question. Son élaboration ne sera pas chose aisée au vu du nombre important d'acteurs impliqués.

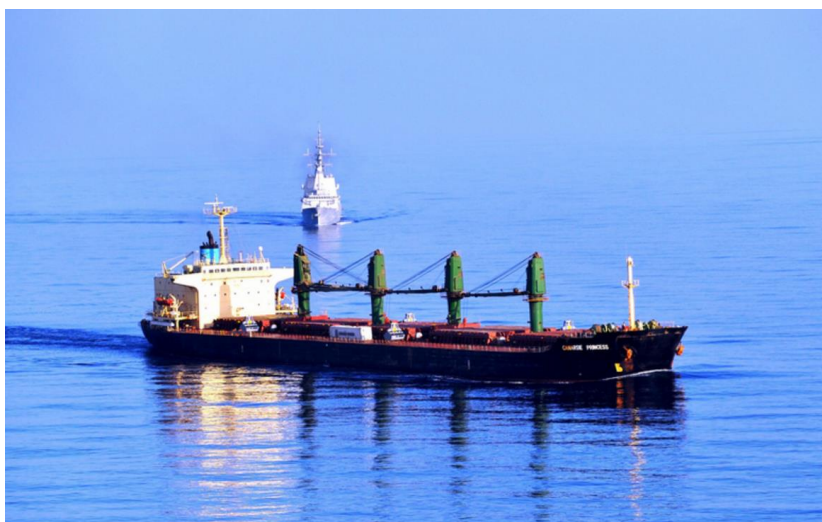
Abstract

Maritime security: towards a European Strategy

The maritime security is an integral part of the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the European Union. It took the launch of the Atalanta operation in December 2008 for the PSDC instrument to explicitly endorse an anti-piracy mission in the Horn of Africa. Considering the success of this operation and the importance of shipping lanes for the European economy, it was expected that the EU build a European Strategy of Maritime Security, due to be adopted in June 2014. The strategy will have to take into account the full set of maritime security stakes affecting the European interests, thus allowing a consensus to emerge on this issue. Elaborating this strategy will not be easy in view of the significant number of actors involved.

Introduction

Le contexte sécuritaire maritime mondial connaît de profonds changements de par la forte intensification des flux maritimes, l'interconnexion croissante des régions, la diffusion de la puissance maritime de pays émergents et l'apparition d'un certain nombre d'acteurs maritimes non étatiques aux pratiques souvent violentes. Ces changements ont un impact profond sur la sécurité maritime de l'Union européenne (UE) et de ses États membres et nécessitent une mise à niveau de la dimension maritime de la PSDC. Compte tenu de l'intensité des échanges économiques par voies maritimes, l'intérêt est plus que jamais axé sur la sécurisation des couloirs maritimes critiques et des infrastructures qu'ils abritent. La recrudescence des actes de piraterie au début des années 2000 n'a fait que confirmer la nécessité pour les États membres d'élaborer une stratégie commune en la matière¹. C'est pourquoi les problématiques liées à la sécurité maritime font aujourd'hui l'objet d'un tel engouement – en tout cas dans les discours – après avoir tenté pendant plusieurs années de mettre en cohérence des politiques maritimes européennes. Une stratégie de sécurité maritime créant des synergies entre la politique maritime intégrée de l'UE et la dimension maritime de la PSDC est alors envisagée depuis quelques années par les institutions européennes, et un projet de Stratégie européenne de sécurité maritime (SESM), prévu pour juin 2014, est en cours d'élaboration².



EU Naval Force Flagship ESPS Méndez Núñez - décembre 2012
(Source : [EuNavFor Media and Public Information Office](#))

L'UE a décidé de mettre en œuvre une politique qui touche tant aux aspects du développement que de la sécurité. D'une part en soutenant le niveau de vie des populations, d'autre part en mettant un terme aux attaques de navires marchands. Autrement dit, cette politique fera intervenir l'ensemble des institutions de l'UE – Conseil, Commission, Parlement, Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et États membres – et mobilisera toute une gamme d'instruments européens (missions PSDC, instruments financiers et aide au développement).

L'UE axe ses priorités sur la protection des routes commerciales et de ses infrastructures en haute mer. Pourtant, les questions ayant un impact sur la sécurité maritime européenne ne se limitent pas aux actes de piraterie.

-
1. J. Kraska, « Global Swing States and the Maritime Order », German Marshall Fund, Global Swing States Working Paper, novembre 2012.
 2. D. Helly, « Lessons from Atalanta and EU counter-piracy policies », EU Institute for Security Studies, Rapport séminaire 2011.

Elles prennent la forme de conflits territoriaux, de protection de l'environnement et de la biodiversité, de trafics illégaux de biens ou de personnes, ou encore d'immigration non contrôlée aux frontières sud de l'Europe³. La Stratégie européenne aura un large spectre d'objectifs et d'actions et devra mettre en balance les nombreux intérêts de l'UE à travers le monde.

Face à de tels enjeux, l'UE a fait de l'approche globale son principe d'action, comme elle l'avait fait en 2011 lors de la rédaction de la Stratégie Sahel dans laquelle elle reconnaît « les liens inextricables entre développement et sécurité »⁴. Selon la communication de l'UE de décembre 2013, « l'approche globale consiste à utiliser, d'une manière stratégiquement cohérente, l'ensemble des outils et instruments de l'UE. L'Union européenne dispose en effet d'un vaste éventail de politiques et d'outils, dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement »⁵.

Les problématiques touchant à la sécurité maritime sont singulières par leur diversité et leur dimension transfrontalière, c'est pour cela que la SESM 2014 se devra d'être ambitieuse. L'engouement qu'ont suscité le cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique et la Stratégie Sahel (toutes deux de 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. Pour en appréhender l'élaboration, il est important de revenir sur le processus de réflexion ayant abouti à la volonté de préparer la SESM 2014 et en comprendre les attentes.

1. Genèse de la SESM 2014

En tant que partie intégrante de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC), la PSDC confère à l'UE une capacité opérationnelle s'appuyant à la fois sur des moyens civils et militaires de gestion des crises. En 2003, la Stratégie européenne de sécurité a été élaborée comme un document de politique générale visant à guider la mise en œuvre de missions PSDC. S'en est suivi le Traité de Lisbonne de 2009, qui a permis des avancées dans le domaine de la politique étrangère de l'UE par la création du 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 interinstitutionnelle ainsi que le cadre d'un processus décisionnel.

3. Conseil de l'UE, Council Joint Action 2008/851/CFSP, 2008.

4. 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.

5. Communiqué de presse de la Commission européenne, 11 décembre 2013.

1.1. L'existence de documents précurseurs

L'adoption de la Stratégie européenne de sécurité (SES) en décembre 2003 a marqué une étape importante pour l'émergence de l'UE comme un acteur de la sécurité⁶. Premier document de ce type, la SES définit une série de priorités basées sur les valeurs de l'UE pour orienter sa politique extérieure de sécurité. Lors de l'examen de l'environnement sécuritaire, la SES distingue les « défis mondiaux » des « menaces clés ». Les défis mondiaux sont entendus comme les problématiques liant sécurité et développement, l'épuisement des ressources naturelles et la dépendance énergétique ; alors que les cinq principales menaces identifiées par la stratégie sont le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence de l'État et le crime organisé. Sur cette dernière menace, la SES note que « une nouvelle dimension de la criminalité organisée qui méritera une plus grande attention est la recrudescence de la piraterie maritime », mais ne parvient pas à fournir de détails plus précis sur la façon dont l'UE devrait faire face à ce défi⁷.

La Stratégie européenne de sécurité de 2003 – au spectre bien plus large que la SESM puisqu'elle ne se limite pas à l'aspect maritime – distinguait « sécurité » et « sûreté » maritimes. La sécurité veut prévenir les actes involontaires comme les accidents ou les catastrophes naturelles, alors que la sûreté se concentre sur les actes volontaires tels la piraterie et les trafics illégaux. Il apparaît dans les travaux préparatoires de la SESM 2014 et auparavant dans la doctrine mais aussi dans la pratique, que le terme « sûreté » n'est quasiment plus employé au profit d'une banalisation du terme « sécurité » qui regroupe désormais l'ensemble des politiques et des missions mises en œuvre afin d'éviter tout risque de dégradation de l'environnement nautique et côtier.

La SES présente trois objectifs de l'Union pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs : lutter contre les menaces avec la somme des instruments disponibles, renforcer la sécurité du grand voisinage et promouvoir un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. Enfin, elle souligne que l'UE doit devenir plus active dans la poursuite de ses intérêts stratégiques, notamment en termes de capacités militaires. Comme mentionné plus haut, la SES est donc très peu explicite sur la sécurité maritime alors que plusieurs des menaces identifiées par la stratégie (terrorisme, prolifération des trafics illégaux) sont en rapport avec les défis sécuritaires maritimes. C'est pourquoi l'UE a par la suite développé des sous-stratégies distinctes dans ces domaines.

Dans une communication de 2007, la Commission a proposé une Politique maritime intégrée (PMI) pour l'Union européenne sur la base du constat selon lequel toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles.

6. P. Minard, « [La réforme de la stratégie européenne de sécurité : État des lieux d'un débat sur la diplomatie et la défense européennes](#) », Note d'Analyse du GRIP, 6 mai 2013.

7. J.N. Anyu, S. Moki, « Africa: The Piracy Hot Spot and its Implications for Global Security », *Mediterranean Quarterly*, vol. 20, n° 3, 2009, p. 95–121.

Les politiques adoptées doivent alors se développer de façon intégrée pour atteindre les résultats escomptés⁸.

Le 23 octobre 2008, le Parlement européen a adopté une résolution sur la piraterie en mer appelant l'UE à réagir aux activités au large des côtes de la Somalie⁹. Dans cette résolution, le Parlement appelle, entre autres, à accroître la coordination entre les organismes compétents de l'UE chargés d'effectuer la surveillance maritime dans les eaux internationales. Le Parlement invite également le Conseil à traiter le problème de la piraterie comme une infraction pénale en vertu du droit international existant.

Lors du Conseil de l'UE réunissant les ministres des Affaires étrangères le 26 avril 2010, une brève déclaration concernant la sécurité maritime a été adoptée. Cette déclaration soulignait la nécessité pour l'UE de jouer un rôle actif dans la promotion de la sécurité maritime mondiale en abordant le type de menaces identifiées dans la Stratégie européenne de sécurité. Selon cette déclaration, une combinaison de capacités civiles et militaires impliquant à la fois les institutions de l'UE et les États membres serait souhaitable. Il est fait appel à la Haute Représentante pour collaborer avec la Commission et les États membres afin d'explorer une stratégie de sécurité dans le domaine maritime mondial, avec la création éventuelle d'un groupe de travail si possible dans le cadre de PESC/PSDC et de la SES.

Enfin, un autre document précurseur de la SESM a été adopté le 14 novembre 2011. Il s'agit d'une stratégie pour la Corne d'Afrique dans laquelle l'UE souligne l'importance croissante que revêt cette région à ses yeux. L'objectif déclaré est de contribuer à la mise en place d'une Somalie pacifique, stable et démocratique, en fournissant une aide au développement économique et social durable, qui puisse aider à lutter contre les causes profondes de la piraterie. La stratégie appelle dès lors à une approche multisectorielle qui englobe cinq domaines d'action: le renforcement de structures politiques solides et responsables; la contribution à la prévention et à la résolution des conflits; l'atténuation des menaces émanant de la région; la promotion de la croissance économique et le soutien à la coopération économique régionale.

1.2. Succès des missions de lutte contre la piraterie

Préoccupé par l'impact croissant de la piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie, la mission NAVFOR – Atalanta, première opération navale de l'UE, a été lancée le 10 décembre 2008¹⁰. L'action commune définit la mission comme une opération militaire à l'appui des résolutions du Conseil de sécurité 1814, 1816 et 1838, et elle est chargée de contribuer à deux objectifs. Premièrement, l'opération donne un objectif humanitaire de protéger les navires du Programme alimentaire mondial (PAM) qui livrent une aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie.

8. 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.

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

10. Conseil de l'UE, Action commune, 2008/851/CFSP: 301/34.

Deuxièmement, et plus important encore, l'opération donne un objectif moins précis mais plus stratégique concernant la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de la Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et vols à main armée. La mission est alors chargée d'assurer et de maintenir les flux économiques mondiaux passant par la Corne de l'Afrique.

Le fait que l'opération soit soutenue par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies a ouvert la voie à ce qui est sans doute le mandat le plus robuste de toutes les missions PSDC. Cela a également contribué à des engagements considérables de la part des États membres de l'UE : en janvier 2011, vingt-trois d'entre eux ont participé à l'opération Atalanta. Cette mission est principalement le fruit d'une initiative française au cours de sa présidence tournante de l'UE du second semestre de 2008, avec le soutien de l'Espagne et de la Grèce. Elle a été récemment prolongée jusqu'en décembre 2014. Grâce à la stratégie pour la Corne de l'Afrique mentionnée plus haut, la mission Atalanta s'intègre dans l'approche globale du problème de la piraterie en Somalie, en coordination avec les missions EUCAP Nestor et EUTM Somalia et les nombreuses autres initiatives de l'UE dans le domaine de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.

La planification de l'opération Atalanta s'est faite très rapidement : la mission a été lancée seulement dix semaines après son approbation par le Conseil. Toutefois, elle a souffert d'une pénurie de patrouilles aériennes, de soutien médical et d'approvisionnement en pétrole. La mission ne s'est pas dotée de véhicules aériens sans pilote (drones) mais compte sur le soutien des États-Unis dans ce domaine. Le champ d'action géographique de la mission s'étend sur toute la zone côtière de la Somalie, qui court 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 une vaste zone de 1,4 million de milles carrés¹¹. Atalanta réunit un personnel de 2 000 hommes venant de 22 États, membres ou non de l'UE, comme la Norvège, l'Ukraine et la Croatie. Les contributions opérationnelles peuvent être diverses : flotte navale, moyens aériens de patrouille et de reconnaissance, équipes de protection des navires, quartier général. Le Centre de sécurité maritime pour la Corne de l'Afrique vise à fournir aux navires commerciaux circulant dans la zone la position de chacun et des alertes d'attaque par une surveillance accrue des mouvements en mer. Il est intéressant de souligner que le quartier général de l'opération Atalanta se trouve au Royaume-Uni – alors que la réticence de Londres au renforcement de l'Europe de la défense est bien connue –, ce qui tend à prouver l'importance des enjeux sécuritaires maritimes et la valeur ajoutée que l'UE peut fournir dans ce cadre. 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. Il a également fourni une protection efficace à 126 livraisons de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)¹².

Afin d'aider les cinq pays de la Corne de l'Afrique et de l'océan Indien à développer leur capacité de sécurité maritime¹³, le Conseil européen a décidé le 16 juillet 2011 d'établir

11. SEAE, Communiqué de presse EUNAVFOR/37, 26 mars 2012.

12. 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.

13. M. Luntumbue, « [Insécurité maritime dans le golfe de Guinée : vers une stratégie régionale intégrée ?](#) », Note d'Analyse du GRIP, 31 décembre 2012.

une mission complémentaire à Atalanta – 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 Atalanta constituent donc un exemple important de l'approche globale que l'UE entend mettre en place pour lutter contre la piraterie. EUCAP Nestor a pour objectif de renforcer les capacités maritimes par la formation et l'équipement de la police maritime, avec un accent particulier porté sur les régions du Puntland et du Somaliland, ainsi que de renforcer les capacités de puissance maritime de Djibouti, de la Tanzanie, des Seychelles et du Kenya (cependant les discussions avec ce dernier ont finalement échoué)¹⁴. L'Union européenne doit fournir des conseils stratégiques en matière de sécurité maritime, ainsi qu'une assistance législative et des conseils juridiques qui couvrent toute la période de l'acte de piraterie (commission du crime, apport de preuves en vue d'un jugement et procès équitable). L'opération EUCAP assure la formation des garde-côtes et leur fournit un équipement adapté aux enjeux.

Bien qu'EUCAP Nestor soit une mission civile, elle n'est pas exempte d'une expertise militaire afin de mieux coordonner les actions. Elle a développé des partenariats stratégiques avec l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Elle est la première mission de l'UE à se déployer sur plusieurs États et représente dès lors un défi logistique sans précédent. Bien que les Seychelles et Djibouti aient coopéré activement avec l'UE, la tâche s'est avérée plus complexe avec le Kenya, la Tanzanie et la Somalie. EUCAP Nestor est composée de 175 personnes et 28 d'entre elles travaillent au côté du chef de mission déployé à Djibouti. La mission a souffert de contraintes et de graves difficultés logistiques dès le début, selon le commandant des opérations civiles de l'UE Hansjörg Haber, alors que le budget initial (23 millions d'euros) était pourtant conséquent. Pour lui, la principale raison est l'absence de mesures préparatoires disponibles avant le lancement de la mission y compris de ressources telles que la logistique, les communications et l'acquisition d'équipements de base¹⁵.

Même s'il est encore trop tôt pour parler d'un réel succès de la mission EUCAP Nestor, celle-ci comble un vide important dans les efforts globaux de l'UE au large de la Corne de l'Afrique et joue un rôle essentiel de coordination entre les différentes activités de l'UE dans la région. Enfin, elle a su convaincre les États européens qu'une réelle stratégie sur la sécurité maritime pouvait être un succès¹⁶.

2. Enjeux de la SESM 2014

14. Etienne De Poncin, SEDE 1^{er} avril 2014.

15. Gilles Janvier, SEDE 1^{er} avril 2014.

16. B. Hayes, M. Vermeulen, « The EU's New Border Surveillance Initiative: Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the "Smart Borders" Proposals », Heinrich Böll Foundation, Berlin, juin 2012.

Au cours de la dernière décennie, des puissances émergentes comme le Brésil ou l'Inde ont investi dans des programmes de renforcement de leur flotte, dont une partie est destinée à l'acquisition de nouvelles capacités de projection de puissance¹⁷. La Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil sont tous rentrés dans le processus de renforcement de leur marine qui leur permettra d'étendre leur influence au-delà de leurs eaux territoriales, provoquant ainsi une accumulation des capacités navales de la Méditerranée à l'est de l'Asie¹⁸. Parallèlement à cela, les capacités maritimes de l'OTAN ont diminué en raison des compressions budgétaires militaires à travers l'Europe. Quant aux États-Unis, les dépenses militaires ont connu une forte augmentation tout au long des années 2000 pour ensuite ralentir drastiquement¹⁹.

Dans une architecture économique et géostratégique mondiale de plus en plus tournée vers la mer, il est souhaitable que l'Union européenne se positionne rapidement sur une stratégie globale de sécurité maritime.

2.1. Prise en compte de la maritimisation des enjeux

Le milieu maritime est en pleine évolution. Tout d'abord, les océans de la planète sont à l'origine d'un nombre croissant de conflits territoriaux actifs et dormants, de l'est de la mer de Chine méridionale au golfe Persique et à la Méditerranée. Beaucoup d'entre eux concernent des conflits relatifs à la délimitation de Zones économiques exclusives (ZEE) et la souveraineté d'îles contestées. En outre, l'ouverture de l'Arctique aux navires a soulevé plusieurs différends entre puissances établies, pour des raisons commerciales ou économiques. Bien qu'il existe un consensus politique selon lequel la militarisation de l'Arctique doit être évitée²⁰, la pratique veut que la logistique militaire soit utilisée afin de fournir certains des services nécessaires à la navigation commerciale.

Ensuite, le contrôle et la protection des voies maritimes et des infrastructures critiques ont pris de l'importance aux yeux des États. En 2010, pas moins de 47 % des importations chinoises de pétrole provenaient du Moyen-Orient et 30 % d'Afrique²¹, ce qui fait de la sécurisation des voies maritimes un intérêt vital pour Pékin. En raison de l'augmentation rapide des prix du carburant et la demande croissante de métaux rares au cours des dernières décennies, le forage en haute mer et l'exploitation de l'océan sont devenus financièrement plus rentables, ravivant ainsi les conflits dormants en mer de Chine méridionale. Tout comme les voies maritimes essentielles, ces plateformes pétrolières et pipelines exigent d'améliorer la sûreté maritime.

La structure de l'économie mondiale contemporaine transforme les couloirs maritimes en zones géostratégiques d'importance vitale. Alors que les capacités d'investissement et les principaux marchés résident dans les États occidentaux, la capacité de production se voit de plus en plus confiée aux pays en développement ou aux économies émergentes, avec

17. Commission européenne, 2009.

18. Tagredi, Parlement européen, 2009.

19. US Energy Information, 2012.

20. L. Dooms, « [Le rôle de l'Union européenne dans l'Arctique, quelle influence face aux tensions naissantes ?](#) », Note d'Analyse du GRIP, 12 avril 2013.

21. US Energy Information, 2012.

pour conséquence l'intensification des flux de marchandises. Parallèlement à l'augmentation des flux de matières premières et des ressources stratégiques sur l'ensemble du globe, le commerce maritime représente aujourd'hui 90 % du commerce mondial et 60 % des exportations de pétrole. Les moyens nécessaires afin de maintenir et de contrôler ces flux requièrent certes une réglementation mondiale, mais aussi et surtout, aux yeux des États, de fortes capacités militaires et civiles. En effet, la valeur marchande transitant sur ces routes maritimes ne peut que susciter la convoitise de ceux qui n'en profitent que peu ou prou. Face au développement de la piraterie, les États européens n'ont pas eu d'autre choix que celui de trouver une solution non seulement efficace mais aussi durable contre ce fléau, en prenant le problème à la source.

L'immigration clandestine constitue un défi permanent et croissant pour l'UE. Bien qu'il soit controversé de classer l'immigration clandestine comme une « menace de sécurité »²², les capacités requises pour y faire face impliquent une pleine considération de la question, notamment en ce qui concerne le secours et la prise en charge du flux constant de *boat-people* le long de la Méditerranée ou de l'Afrique de l'Ouest. En outre, les tendances démographiques en Afrique subsaharienne 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 européens²³.

2.2. Trames d'une gouvernance maritime européenne

À la lumière des changements géostratégiques récents esquissés dans les paragraphes précédents, plusieurs scénarios très divergents concernant la gouvernance²⁴ du système maritime sont proposés par la doctrine ainsi que par les acteurs de la politique européenne²⁵. Chaque scénario propose un ensemble distinct de défis et de rôles pour la puissance maritime européenne à l'avenir, avec un impact profond sur la façon dont l'Union européenne agirait avec ses partenaires internationaux²⁶.

Dans un premier scénario de gouvernance maritime mondiale, l'interdépendance économique croissante encourage une plus grande coopération maritime multilatérale²⁷. Aucun acteur n'est capable de défendre seul ses intérêts par des moyens militaires, il est donc essentiel de renforcer la gouvernance internationale et la médiation des conflits afin

22. Frontex, 2012.

23. UNODC, 2011, p. 21.

24. L'UE identifie le concept de gouvernance comme un ensemble de règles, de processus et de comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Voir : Communication de la Commission européenne COM (2001) 428 du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne – un Livre blanc ».

25. James Rogers, « From Suez to Shanghai: the European Union and Eurasian maritime security », EUISS, mars 2009 ; Gilles Janvier, SEDE 1^{er} avril 2014 ; Entretien avec Ana Gomes, parlementaire et membre de la sous-commission Sécurité et Défense, 10 avril 2014.

26. James Rogers, *op. cit.*

27. Gilles Janvier, *op. cit.*

d'explorer conjointement les ressources maritimes et les routes commerciales, et ainsi en assurer leur protection. Les conflits maritimes gelés doivent être résolus afin de permettre l'exploitation en commun des ressources en mer et d'assurer la sécurité des voies maritimes. Les acteurs internationaux doivent travailler de concert pour réduire l'impact de la criminalité maritime, de la piraterie et du terrorisme. Ce scénario se rapproche le plus de la vision européenne de multilatéralisme efficace et aurait l'impact le plus positif sur les politiques de sécurité maritime de l'UE, pour permettre une plus grande coopération au sein de coalitions internationales plus larges et de développer les capacités de niche pour des missions internationales²⁸.

Cependant, un système mondial de gouvernance maritime serait compromis par la concurrence croissante entre les États-Unis et la Chine, ainsi que potentiellement d'autres acteurs émergents, et il est possible que cela se traduise sur le long terme, par la formation de deux blocs maritimes. La Chine s'impose de plus en plus dans la région Asie-Pacifique, tandis que les États-Unis dominent l'Atlantique et les régions du Pacifique nord. Les conflits et les frictions sont celles pour lesquelles leurs domaines d'intérêt respectifs se chevauchent, notamment dans les océans Indien et Pacifique. Pour l'UE, cela représenterait un scénario dangereux étant donné que bon nombre de ses couloirs commerciaux maritimes les plus critiques traversent actuellement l'océan Indien.

Alors que l'option d'une gouvernance maritime mondiale n'est que très peu envisagée pour la rédaction de la SESM 2014, un deuxième scénario permettrait de mettre l'accent sur le développement des systèmes régionaux de sécurité, notamment sur la base des missions de lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden.

Dans la région Asie-Pacifique, l'ASEAN (l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est) serait renforcée afin de fournir une plus grande contribution à la résolution des conflits maritimes. Dans l'océan Indien, le *Naval Symposium* (forum ouvert de discussion sur les problématiques liées à la sécurité maritime et comprenant 35 États membres) est amené à s'agrandir pour remplir un rôle similaire, tout comme le partenariat euro-méditerranéen. Bien que l'efficacité et les règles de ces différents régimes soient amenées à varier considérablement, chacun d'eux contribuerait à fournir une mesure de la sécurité collective, de prévenir les défis et de dissuader les menaces internes et externes, et enfin d'assurer la sécurité et la stabilité pour le commerce maritime et l'exploitation des ressources. Dans le passé, l'UE a tenté d'exporter le modèle d'une plus grande coopération régionale, mais a largement échoué dans son objectif. Bien qu'un modèle de gouvernance régionale soit largement dans l'intérêt de l'UE, il pourrait restreindre l'accès aux couloirs maritimes et amoindrir l'influence internationale en exigeant une plus grande attention sur son voisinage, et la présence d'acteurs hors-zone dans ces régions pourrait nourrir ces difficultés.

Enfin, le scénario d'un rééquilibrage de la puissance maritime se traduirait *a contrario* par la fragmentation des capacités maritimes mondiales. La puissance maritime serait de plus en plus diffuse, non seulement entre les différents États et régions, mais aussi entre les États et les acteurs non étatiques.

28. Ana Gomes, *op. cit.*

3. Défis dans l'élaboration de la SESM 2014

Les défis internationaux auxquels Bruxelles entend répondre à travers sa Stratégie pour la sécurité maritime apparaissent donc comme extrêmement complexes. Ceux de nature interne peuvent toutefois aussi présenter un obstacle. La principale difficulté rédactionnelle à laquelle l'UE fait face est due au fait qu'un trop grand nombre d'acteurs est impliqué dans la réflexion. En effet, chacun émet les requêtes concernant son domaine sans apparemment se soucier de la cohérence de l'écrit final. Selon plusieurs analyses²⁹, cette SESM tant attendue serait vouée à l'échec avant même d'avoir été rédigée de par les trop nombreuses implications d'une multitude d'acteurs. Il est craint qu'elle ressemble davantage à une soupe qu'à une réelle stratégie globale, tant il paraît difficile de contenter tout le monde dans un seul texte.

Finalement, la mise en œuvre de cette stratégie est bien plus attendue que la SESM elle-même³⁰. Il reviendra au Conseil de rédiger le document, sur la base des appréciations de la Commission, du SEAE et du Parlement, qui ont déjà publié en mars une communication conjointe sur les éléments de la stratégie maritime européenne³¹.

3.1. Coordination et cohérence : les acteurs impliqués

Une variété d'acteurs est impliquée dans l'élaboration de l'approche globale de l'UE sur la sécurité maritime, notamment la Commission européenne, le Parlement européen, le SEAE et le Comité politique et de sécurité (COPS).

À ce titre, il convient de rappeler que le rôle du Haut Représentant et du SEAE est de coordonner les politiques extérieures, les instruments et les ressources de l'UE dans le cadre d'une politique étrangère plus cohérente. À cet effet, le SEAE est le produit d'une fusion entre les directions des relations extérieures au sein du Secrétariat du Conseil et de la Commission. Plusieurs corps à l'intérieur du SEAE sont impliqués dans le soutien des missions de la PSDC, dont l'état-major européen (EMUE), l'unité pour la Capacité civile de planification et de conduite des crises (CPCC) et la Direction de la gestion des crises et de la planification (CMPD). Or, chacune de ces unités intervient dans le débat qui accompagne la rédaction de la SESM.

Quant à la Commission, elle est elle aussi impliquée à plusieurs niveaux dans l'élaboration de la SESM par le biais des différentes Directions générales qui la composent. Il faut parvenir à unifier les discours des DG ECHO (politiques humanitaires et protection civile), DG DEVCO (développement et coordination), DG HOME (affaires intérieures), DG MARE (affaires maritimes et pêche) ou encore la DG MOVE (mobilité et transports). La structure hiérarchique au sein de la Commission est alors mise à mal lors de l'élaboration de la Stratégie, le Président devant faire face aux commissaires de chacune des DG, aux positions souvent divergentes. Une telle imbrication d'intérêts permet de cerner la difficulté de rédaction d'une SESM cohérente : il paraît déjà hasardeux de faire parler la

29. E.H. Veens, « The Sea: Playground of the Superpowers: On the maritime strategy of superpowers », The Hague Centre for Strategic Studies, n° 13, 2012 ; Entretien avec des membres de la Commission européenne.

30. E.H. Veens, *op. cit.*

31. Entretien avec des membres de la Commission européenne, *op. cit.*

Commission d'une seule voix, il sera donc très laborieux pour l'UE d'élaborer une stratégie globale.

Ajoutons à tout cela le rôle incertain du Parlement dans la rédaction de la SESM 2014. Les parlementaires se sont exprimés à plusieurs reprises sur la nécessité certaine d'élaborer une telle feuille de route, mais là encore les divergences s'affrontent. Comme pour tout sujet de politique extérieure de l'Union, les positions diverses se font jour en fonction des intérêts nationaux, de la position du groupe parlementaire sur la question, ou encore de l'appréciation personnelle des députés. Le Parlement a demandé à plusieurs reprises au Conseil de fournir plus d'informations sur les objectifs des opérations de sécurité maritime de l'UE. Il joue également un rôle clé dans la décision sur le budget de l'instrument de la PSDC, ce qui lui confère une position privilégiée dans la mise en œuvre de la stratégie.

Dans le domaine de la sécurité maritime, l'UE doit aussi prendre en considération les intérêts de ses partenaires extérieurs avec qui elle a conclu des alliances. Des clauses relatives à la sécurité maritime ont été insérées dans les accords avec les pays du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), consacrés par l'Accord de Cotonou de 2005. Cet accord note l'interdépendance entre sécurité et développement et insiste sur la nécessité d'activités telles que l'amélioration de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale et l'amélioration des garanties de transport maritime et routier. Bien qu'il existe très peu d'exemples d'accords bilatéraux citant la sécurité maritime comme un espace de coopération, le Yémen fait preuve d'exception. Le document de stratégie 2007-2014 pour le Yémen suggère que l'UE prévoit des interventions dans le domaine de la sécurité aux frontières et qu'elle renforce son aide à l'égard du Yémen, en particulier sur la sécurité – y compris dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, l'indépendance territoriale et le contrôle des frontières. En conséquence, l'aide communautaire au Yémen a, par exemple, soutenu la création du Centre régional de partage de l'information maritime (ReMISC). En outre, plusieurs États membres de l'UE ont déjà des programmes d'aide bilatérale pour soutenir la police yéménite et les garde-côtes.

L'Union européenne conduit plusieurs partenariats stratégiques en matière de sécurité maritime avec des puissances émergentes comme le Brésil, l'Inde et la Chine, à travers la signature d'accords maritimes. Au cours du 15^e sommet UE-Chine, les dirigeants européens et chinois ont également exprimé leur soutien à une plus grande coopération dans les domaines de sécurité maritime et de contre-piraterie. Même si ces États partenaires ne sont pas des acteurs directs de l'élaboration de la SESM, leurs intérêts, leur positionnement stratégique et leur collaboration auront un impact certain sur le contenu de cette Stratégie.

3.2. Efficience de la stratégie

Le but ultime de la SESM sera celui de faire converger les innombrables instruments dont l'UE dispose en matière de relations extérieures vers des objectifs et des priorités clairement identifiés. Il s'agira surtout de lier, dans un cadre cohérent, les missions PSDC de gestion civile et militaire des crises ayant un impact sur la sécurité maritime, aux nombreuses activités de coopération au développement et d'aide financière gérées par

la Commission européenne, pouvant elles aussi servir cet objectif³². Dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide technique, les principaux instruments dont dispose la Commission sont l'Instrument de stabilité (IS), l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), l'instrument de coopération au développement (ICD), et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 comprend également un nouveau programme appelé l'Instrument de partenariat (IP), qui pourra financer des activités visant à lutter contre la piraterie. Afin d'éviter les doublons et d'assurer la pérennité et la durabilité de cette stratégie, un équilibre dans la répartition de fonds devra néanmoins être trouvé.

Pour ce qui concerne les missions de gestion civiles et militaires des crises menées par la PSDC, l'UE a souvent eu du mal à recruter le personnel nécessaire et à lui fournir le matériel pour être efficace. En particulier, plusieurs rapports ont mis en évidence un manque de personnel qualifié pour les missions civiles et des carences d'équipements tels que des avions de transport pour les missions militaires. La réduction constante des budgets nationaux de défense ne pourra qu'alimenter ultérieurement ce problème et ces carences qui se révèlent particulièrement aiguës dans les domaines du transport maritime stratégique, du transport aérien, du ravitaillement air-air et de la surveillance air-mer.

Ainsi, une partie des rédacteurs de la SESM, tout particulièrement le secteur de l'industrie, voudrait consacrer plus d'attention au développement des aéronefs de patrouille maritime (MPA) et des drones (UAV)³³. La future stratégie maritime européenne entend donc promouvoir le développement de nouvelles capacités par un renforcement de l'industrie européenne de l'armement. Mais alors que la pratique du *Pooling and Sharing* est une politique essentielle à l'UE dans le domaine du développement des capacités, elle a jusqu'ici peiné à produire des résultats concrets. Il faut donc se demander dans quelle mesure la relance de l'industrie européenne de l'armement sera insérée et détaillée dans la SESM 2014.

Conclusion

L'Union européenne prend le parti de l'approche globale dans ses politiques et l'aspect maritime n'y échappe pas. Elle possède une vision particulière de la gouvernance maritime mondiale en prônant une compréhension holistique des enjeux, de l'origine même de la défaillance sécuritaire vis-à-vis de la préservation d'un environnement maritime sûr. Elle met aussi en avant l'influence positive d'une coopération régionale accrue entre les États côtiers, car la protection des intérêts européens ne peut être

32. M. Murphy, « Somali Piracy: Why Should We Care », *RUSI Journal*, vol. 156, n° 6, 2011.

33. International Chamber of Commerce Commercial Crime Services (ICCCS), « 2009 Worldwide piracy figures surpass 400 », 2010.

effective qu'avec le concours des États affectés par l'insécurité. La coopération, le développement et la formation du personnel de ces États aux enjeux maritimes sont, pour l'UE, synonyme de succès.

La SESM 2014 porte sur ses épaules le poids des enjeux sécuritaires maritimes affectant de près ou de loin l'Union européenne. Les attentes sont nombreuses, mais se doivent de demeurer réalistes et réalisables. La réunion de plusieurs institutions au sein de l'UE rend la recherche d'un consensus difficile. Car là aussi, les interrogations demeurent. Le contenu détaillé de cette stratégie est pour le moment inconnu – il faut attendre sa publication prévue pour juin – ; sa mise en œuvre en est tout autant incertaine. Il n'est pas rare que les politiques de l'Union européenne soient ambitieuses et de grande qualité sur le papier. Mais encore faut-il que les principes de coordination, de cohérence et d'efficacité soient appliqués. Qu'en sera-t-il lorsqu'il faudra concrétiser cette Stratégie ?

* * *

L’auteure

Bénédicte Ara est chercheure-stagiaire au GRIP. Elle travaille en particulier sur les questions liées à la sécurité maritime et sa thèse de doctorat porte sur l’implication de l’Europe de la défense dans les enjeux humanitaires.