



UNIVERSITE  
PANTHEON-  
ASSAS  
PARIS II

**« LA DIMENSION MARITIME  
DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE  
SECURITE ET DE DEFENSE »**

Mémoire de géopolitique

DESS

DEFENSE, GEOSTRATEGIE ET DYNAMIQUES  
INDUSTRIELLES

PARIS II - PANTHEON-ASSAS  
COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE

Gilles FARTEK

CoDirecteurs :

Contre-Amiral François CARON

Délégué à PARIS de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques et membre des conseils d'administration de la Société française d'histoire maritime et de l'Institut de stratégie comparée.

Dr Antony Forster

Professeur au King's College de Londres

Directeur de Recherche du Joint Services Command and Staff College, Shrivenham, Royaume Uni

Mai 2002



## ABREVIATIONS

ALSL	Alternative Landing Ship Logistics (sigle anglais pour TCD/LPD de taille moyenne)
CAAM	Centre administratif des Affaires maritimes
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
COLREG	Collisions Regulation
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
DST	Dispositifs de séparation de trafic
Evp	Equivalent Vingt pieds
LPD	Landing Platform Dock / terme anglais
LPH	Landing Platform Helicopter
MARPOL	Marine Pollution
Mt/an	Millions tonnes par an
OPA	Oil Pollution Act
OILPOL	Oil Pollution Convention
OMI	Organisation maritime internationale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PNUE	Plan des Nations unies pour l'environnement
POLREP	Pollution reporting
SOLAS	Safety of Life at Sea
STM	Services de trafic maritime
STWC	Standards of Training, Certification and Watchkeeping
STUFT	Ships Taken Up From Trade : Navires provenant de la marine marchande.
TCD	Transport chalands de débarquement \ terme français
Tpc	Tonnes en pleine charge (approximativement)
Tpl	Tonne de port en lourd
UE	Union européenne
ULCC	Ultra Large Crude Carrier
VLCC	Very Large Crude Carrier
VTMIS	Vessel Traffic Management Information System
VTS	Vessel Traffic Systems
ZEE	Zone économique exclusive

# **Sommaire**

## **Partie I :**

### **Géopolitique des espaces maritimes européens**

Les espaces maritimes comme déterminant de l'Europe

Espaces maritimes et impératifs européens de sécurité  
et de défense

## **Partie II :**

### **Espaces maritimes et politique européenne de sécurité et de défense**

Politique maritime européenne dans le domaine  
de la sécurité et de la défense

Les outils au service de la politique maritime européenne

## **Partie III :**

Puissance maritime et politique européenne

Politique maritime européenne

<b>GÉOPOLITIQUE DES ESPACES MARITIMES EUROPEENS .....</b>	<b>7</b>
SECTION 1 - LES ESPACES MARITIMES COMME DETERMINANT DE L'EUROPE .....	7
<i>Chapitre 1. - Les constituants maritimes de l'Europe.....</i>	8
A. - Définition juridique des Espaces maritimes.....	8
B. - L'Europe et l'omniprésence de la mer .....	10
<i>Chapitre 2. - La Maritimisation des Intérêts Européens.....</i>	12
A. - Zones maritimes et Ressources naturelles.....	12
B. - La place du transport maritime.....	15
SECTION 2 - ENJEUX DES ESPACES MARITIMES DANS LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE .....	17
<i>Chapitre 1. - Risques et menaces dans les espaces maritimes .....</i>	17
A. - Les risques accidentels et normatifs.....	17
B. - La multiplicité des Menaces intentionnelles.....	21
<i>Chapitre 2. - Espaces maritimes et impératifs de défense.....</i>	24
A. - La Sécurité Collective : le rôle de l'OTAN.....	25
B. - Les exigences maritimes de la défense de l'Europe.....	26
<b>ESPACES MARITIMES ET POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE.....</b>	<b>29</b>
SECTION 1 - POLITIQUE MARITIME EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE .....	29
<i>Chapitre 1. - La place de la Mer dans la PECSA.....</i>	29
A. - L'expérience de la coopération maritime.....	30
B. - La Force Maritime Européenne (Euromarfor).....	32
C. - Les impératifs du <i>Headline Goal</i> .....	33
<i>Chapitre 2. - Politique de sécurisation du transport maritime .....</i>	34
A. - la politique de sécurité maritime .....	35
B. - La politique européenne de construction navale .....	38
C. - L'Europe et les Pavillons de complaisance .....	40
SECTION 2 - LES OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE MARITIME EUROPEENNE .....	40
<i>Chapitre 1. - La lutte contre les Menaces maritimes .....</i>	41
A. - Surveillance et Prévention .....	42
B. - Prévention et traitement des risques accidentels.....	44
C. - Prévention et traitement des Menaces Intentionnelles.....	48
<i>Chapitre 2. - Moyens maritimes européens : Etat des lieux.....</i>	53
A. - Caractérisation des forces navales européennes.....	53
B. - Les moyens de transport stratégique .....	54
C. - Le rôle des gardes côtes .....	58
<b>QUELLE POLITIQUE MARITIME POUR L'EUROPE .....</b>	<b>62</b>
SECTION 1 - PUISSANCE MARITIME ET POLITIQUE EUROPEENNE.....	62
<i>Chapitre 1. - La puissance maritime au service de la politique.....</i>	62
A. - La mer comme facteur d'affirmation européenne .....	62
B. - Les actions diplomatiques communes .....	63
<i>Chapitre 2. - Politique européenne et missions des forces navales .....</i>	65
A. - Cadre d'action des forces navales .....	67
B. - Missions des forces navales .....	69
C. - Les actions maritimes à caractère Civil.....	70
SECTION 2 - POLITIQUE EUROPEENNE MARITIME .....	71
<i>Chapitre 1. - Perspectives et Evolutions .....</i>	71
A. - Politique de l'Europe en matière de sécurité et de défense en mer .....	71
B. - Politique de l'Europe en matière de gestion de l'activité maritime .....	73
C. - Les positions communes vis-à-vis de la flotte de commerce.....	75
D. - Politique de l'Europe en matière de sécurisation du trafic maritime.....	76
<i>Chapitre 2. - Adaptation des forces maritimes européennes.....</i>	78
A. - Force aéronavale conjointe .....	78
B. - Moyens de projection stratégique.....	79
C. - Coopération opérationnelle navale européenne et action commune.....	81
D. - Evolution des moyens maritimes civils.....	84
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>88</b>
<b>ANNEXE 1.....</b>	<b>91</b>

## INTRODUCTION

Au cours des siècles, les espaces maritimes ont joué un rôle particulièrement important pour les pays européens. A partir du XV<sup>ème</sup> siècle, ils ont édifié de grands empires maritimes aujourd'hui disparus, mais qui leur ont procuré en retour richesses, ressources et puissance. Pendant cette période, l'empreinte laissée par ces Etats colonisateurs sur les cinq continents a été très forte. Cette domination de plusieurs siècles a néanmoins permis la dissémination des cultures et des valeurs européennes par le biais des mers. Il en subsiste des liens très forts avec de nombreuses régions du monde dans lesquelles les Etats de l'Europe disposent toujours d'une influence toute particulière. L'histoire a finalement réduit ces grandes puissances maritimes au rang de puissances moyennes, mais l'héritage naval qui en est issu est demeuré important. Si la construction européenne sait utiliser l'ensemble des forces et des savoir-faire des Etats dans le domaine maritime, les espaces océaniques pourraient permettre à l'Europe de devenir une puissance des mers par agrégation. Les possessions territoriales conservées par certains Etats depuis la fin de la période coloniale offrent désormais à l'Union Européenne de nombreux points d'appuis stratégiques favorables à une présence politique permanente sur l'ensemble du globe. Cet élément géopolitique déterminant a paradoxalement disparu peu à peu du champ des consciences européennes, mais il reste fondamental en terme de politique pour l'Europe.

Pour comprendre toute la force de la problématique, il importe tout d'abord de bien identifier l'ensemble des déterminants maritimes qui exercent une influence décisive sur la politique de sécurité et de défense européenne. La maritimisation croissante des économies et l'omniprésence des espaces océaniques rendent l'Europe à la fois dépendante de la mer, mais également vulnérable aux nombreuses menaces qui s'y développent.

Compte tenu des impératifs de protection des intérêts de l'Union Européenne, un certain nombre d'actions ont déjà été menées au niveau communautaire dans les domaines de la sécurité et de la défense. Une étude approfondie de ces avancées permet néanmoins d'identifier, un certain nombre de lacunes, de manques et de besoins nouveaux liés à la mer que l'Europe doit impérativement prendre en considération à terme pour limiter les risques et répondre aux menaces liées aux espaces océaniques.

L'Union Européenne est désormais contrainte de se doter d'une politique de la mer dans laquelle le volet de la sécurité et de la défense maritime occupera nécessairement une place importante. L'adaptation des normes, le renforcement de la surveillance et des contrôles sont le seul gage d'une souveraineté maîtrisée de ses espaces océaniques. En outre, la maîtrise des mers et l'application des règles communautaires imposent à l'Europe de disposer de forces navales suffisantes et cohérentes pour répondre à son ambition de puissance internationale.



# Partie I

## GEOPOLITIQUE DES ESPACES MARITIMES EUROPEENS

Sur les quinze Etats qui composent l'Union européenne, treize possèdent une façade maritime. L'Europe politique peut donc être considérée comme un bloc géographique continental bordé par des espaces maritimes qui constituent pour elle un déterminant géostratégique. Compte tenu de la proximité à l'Est de l'ex-Union soviétique, l'importance stratégique des océans et des mers a été quelque peu occultée pendant la guerre froide par la primauté de la défense des frontières terrestres. L'Union européenne dispose en son sein d'anciennes puissances continentales et maritimes, ce qui remet quelque peu en cause le concept de pivot eurasiatique<sup>1</sup> établi dans le passé par l'amiral britannique Halford J. Mackinder. L'ouverture sur le large, l'importance des terres extra communautaires et la dépendance vis-à-vis des approvisionnements par la mer, rendent l'Europe particulièrement vulnérable à un ensemble de menaces et lui imposent de se doter au plus tôt d'une politique maritime cohérente.

### Section 1 - Les espaces maritimes comme déterminant de l'Europe

L'Europe politique règne désormais sur un véritable « Empire » maritime dont les frontières s'étendent à l'ensemble du globe, ce qui constitue un déterminant dans les domaines stratégiques, économiques et politiques. Chaque Etat européen accorde cependant aux espaces océaniques une importance inégale, en fonction du rôle que la mer a pu jouer dans son histoire propre, et de sa proximité géographique. Il existe donc des divergences dans leur perception des espaces océaniques, ce qui ne rend pas aisé la définition d'intérêts maritimes communs.

Les pays européens se répartissent en Etats côtiers, Etats sans littoral et puissances maritimes. Pour mettre en œuvre une politique maritime cohérente, les Etats européens, doivent nécessairement considérer collectivement la mer non pas comme un espace de rivalité et de souveraineté nationale exclusive, mais plutôt comme un bien commun. Il importe alors de la défendre et de la protéger au profit de tous, y compris en faveur des Etats dépourvus de littoral.

En tant qu'ensemble politique constitué, l'Europe est profondément dépendante des espaces maritimes. Ces derniers constituent un espace stratégique majeur lui permettant

---

<sup>1</sup> H.J. Mackinder, *Le pivot géographique de l'histoire*, 1904, cf. *Stratégie*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1992-3, 55.

d'assurer ses échanges économiques, ses approvisionnements en matières premières, et ses accès aux marchés.

Les espaces maritimes, par leur immensité, font peser de nombreuses menaces sur l'Europe, tant militaires que non militaires ; la sécurité et la défense de l'Union en sont étroitement dépendantes. Cela impose en permanence d'en assurer la surveillance et d'en conserver le contrôle.

En conséquence, la mer est à la fois un facteur de puissance et de vulnérabilité. L'Union européenne doit prendre en compte cette dimension géostratégique essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique de sécurité et de défense.

## **Chapitre 1. - LES CONSTITUANTS MARITIMES DE L'EUROPE.**

Dans la mythologie grecque, Europe était une Océanide, c'est-à-dire une nymphe de la mer. Aujourd'hui, l'Europe continue d'entretenir un rapport étroit avec les océans qui constituent un élément déterminant de sa géopolitique. L'Union européenne réunit les plus grandes nations maritimes de l'histoire, mais la plupart ont perdu leur rang et ont renoncé à jouer un rôle sur les mers. Nombre d'entre-elles ont reçu en héritage quelques possessions réparties sur toute la surface du globe, et un grand savoir-faire dans le domaine maritime.

L'Europe est donc très liée à la mer, d'autant qu'elle dispose d'extensions outre-mer lui permettant d'être physiquement et politiquement présente dans toutes les régions du monde.

### **A. - DEFINITION JURIDIQUE DES ESPACES MARITIMES**

La convention de Montego Bay de 1982 a permis aux acteurs internationaux de s'accorder sur une définition des espaces maritimes et de limiter le potentiel crisogène constitué par la défense des intérêts liés à la mer. Elle a en outre défini précisément les droits et obligations qui s'y rapportent. Ce cadre juridique international protège les Etats Côtiers de toute tentative d'appropriation par un tiers de leurs mers et des ressources qui y sont attachées.

En prenant la côte comme point de départ, on distingue<sup>2</sup> la mer intérieure, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive, le plateau continental et la haute mer (voir annexe 1). L'accès dans la mer intérieure est libre pour les navires de commerce et réglementé pour les navires de guerre. Dans la mer territoriale, tous les navires étrangers bénéficient du «droit de passage inoffensif». La zone contiguë à la mer territoriale permet aux Etats de prévenir et réprimer toute infraction aux lois et règlements nationaux. La Zone économique exclusive (ZEE) est considérée comme une des grandes innovations de la CNUDM. A l'intérieur de cet espace, l'Etat se voit reconnaître certains droits souverains,

notamment dans le domaine de l'exploitation, de la gestion des ressources naturelles et de l'exploitation de la zone à des fins économiques ou de production d'énergie. En contrepartie, il est dans l'obligation de mettre en œuvre une politique de protection des ressources naturelles, notamment halieutiques. Le plateau continental est le prolongement naturel du territoire des Etats côtiers et les droits des Etats y sont limités à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales ainsi qu'aux autres ressources non biologiques présentes dans les fonds marins et les tréfonds. La haute mer, définie comme « toutes les parties de la mer qui ne sont pas soumises à une quelconque forme de souveraineté des Etats », est un espace libre auquel tous les pays ont accès, qu'ils soient ou non pourvus de littoral. Cela s'applique à tous les moyens de communication – navigation, survol, pose de câbles et de pipe-lines – ainsi qu'à la plupart des activités économiques maritimes<sup>3</sup> et à la recherche scientifique. Juridiquement, la seule norme applicable est le droit du pavillon en vertu duquel le bâtiment naviguant en haute mer ne peut relever que de l'ordre juridique du pays de référence.

La CNUDM n'avait pas abordé le problème de la pêche hauturière, alors que des questions importantes comme celles concernant les espèces dites chevauchantes<sup>4</sup> et les poissons migrateurs appelaient une réponse internationale. L'accord signé le 4 août 1995, qui complète la convention de 1982 et en fait partie intégrante, définit le cadre dans lequel doivent s'inscrire les politiques nationales et régionales de conservation et de gestion des espèces. Il établit un système de quota, demande la mise en place d'organisations régionales de pêche, donne le droit d'arraisonner et d'inspecter les bateaux de pêche, et propose des formules de règlement pacifique des conflits. Seuls les Etats ayant accepté les dispositions des organisations régionales ont accès aux zones de pêches correspondantes, c'est-à-dire celles qui s'étendent au-delà de la zone exclusive des Etats côtiers membres de ces organisations. Certains Etats essaient toujours d'étendre leurs zones de contrôle et d'influence protéger leurs ressources vis-à-vis d'un pillage organisé. Au début des années quatre-vingt-dix, le Chili a ainsi tenté d'introduire le concept de mer « présentielle », définie comme une vaste zone de haute mer adjacente à la zone économique exclusive de l'Etat, dans laquelle l'Etat riverain garderait le contrôle des ressources migrantes ou mouvantes. L'emprise des Etats sur les espaces maritimes tend ainsi à s'étendre toujours plus vers le large, et à réduire le volume de l'espace libre dit de haute mer.

La mer territoriale n'est pas un espace de souveraineté semblable à un territoire continental. La convention de Montego Bay permet de donner un cadre juridique international

---

<sup>2</sup> Articles 74 et 83 de la CNUDM (Convention des Nations unies sur le droit de la mer -1982)

<sup>3</sup> A l'exception de l'exploitation du sol et du sous-sol

<sup>4</sup> On entend par espèces chevauchantes, les catégories de poissons qui évoluent de part et d'autre de la limite des 200 miles nautiques exclusifs.

aux espaces maritimes. Malgré certaines lacunes, il permet de maintenir les potentialités de crises au plus bas niveau, et limite les volontés d'appropriation d'espaces ou de ressources pouvant dégénérer en tensions voire en conflits, en particulier dans la zone européenne.

## **B. - L'EUROPE ET L'OMNIPRESENCE DE LA MER**

### **a) Influence de la géographie maritime sur la politique de l'Europe**

L'Europe et la mer sont très étroitement liées. Ce continent peut être assimilé à une île, tant les distances à la mer sont partout réduites. En termes stratégiques, l'insularité géographique apporte son lot de forces et de faiblesses. La dépendance européenne vis-à-vis de la mer se traduit par une maritimisation élevée de son économie. L'Union européenne se révèle donc très tributaire de son commerce extérieur et de ses approvisionnements par voie de mer. Cela génère des contraintes dans le domaine de la sécurisation de ses espaces maritimes mais également dans celui du contrôle et de la neutralité de ses transporteurs.

L'Europe géographique est une « péninsule asiatique »<sup>5</sup> ouverte vers les sept mers du globe. Elle est délimitée au sud par une mer semi-fermée, la Méditerranée, à l'Ouest par l'océan Atlantique, et au nord par l'océan Arctique. Dans ses espaces intérieurs, la Manche et la mer du Nord sont de vastes espaces soumis à l'un des plus denses trafics maritimes du monde alors que la mer Baltique est un espace fermé, de très faible profondeur, où le trafic est limité. La profonde pénétration de la mer dans l'intérieur des terres lui confère 32000 mille kilomètres de côtes dont 13500 de côtes atlantiques et 12700 de rivages méditerranéens. L'Europe est séparée de l'Afrique par le détroit de Gibraltar.

Les points de contact de la péninsule européenne, et les nombreuses îles qui la bordent, constituent autant de points stratégiques de contrôle et d'appui pour assurer sa sécurité et sa défense maritime. Grâce à l'océan Atlantique, l'Union européenne s'ouvre directement sur le monde sans dépendre d'un quelconque droit de passage alors que la Méditerranée est un vaste espace fermé, fragilisé par la pollution tellurique et les rejets industriels. La route de l'océan Arctique, quant à elle, ne peut être utilisée que de façon saisonnière par les navires. L'Europe enfin possède de nombreux ports qui constituent autant de points de jonction entre les activités commerciales maritimes et continentales.

Les espaces maritimes sont décisifs pour l'Europe, mais leur importance demeure méconnue, voire ignorée. Un quart de siècle de construction européenne sans le Royaume-Uni ont donné la primauté à la continentalité, la mer étant reléguée au second plan. Les politiques économiques liées au charbon, à l'acier et à l'agriculture, ont donné lieu à une construction

---

<sup>5</sup> F. BRAUDEL, *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion 1993, coll. « Champs », 1<sup>er</sup> éd. 1963., p.348.

européenne résolument tournée vers les terres intérieures. Le nouveau contexte géostratégique est très certainement en train d'inverser la tendance.

Les espaces océaniques sont un facteur déterminant pour l'Europe. Ils permettent l'affirmation de sa puissance à la fois sur les plans stratégiques, économiques, et militaires. Idéalement placée aux carrefours maritimes de l'océan Atlantique et de la mer Méditerranée, elle contrôle les accès aux routes océaniques vers le nord, l'ouest et le sud. L'Europe contrôle également 90 % de l'espace méditerranéen<sup>6</sup>. Cet accès privilégié aux océans donne à l'Union européenne une réelle liberté de mouvement nécessaire à la fluidité de ses flux d'importation de matières premières et énergétiques ainsi que de ses produits manufacturés. Grâce à ses possessions exo européennes, elle dispose de points d'appui indispensables à toute action de projection ou de pré-positionnement de forces d'intervention. Cette puissance maritime, conjuguée à sa puissance économique, lui donne une capacité à jouer un rôle important au niveau international, pour peu qu'elle se dote d'une politique étrangère commune cohérente.

Le transport maritime est l'objet de luttes d'intérêts contradictoires entre les pays chargeurs, qui ont intérêt à ce que celles-ci soient transportées au moindre coût, et les pays transporteurs qui protègent les marges de manœuvre et les profits de leurs flottes. Cette contradiction traverse l'Union européenne. Si la Grèce, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark appartiennent à la catégorie des transporteurs, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne relèvent plutôt de celle des chargeurs<sup>7</sup>. Cette différence n'est pas favorable à l'élaboration d'une politique maritime cohérente. Les pays transporteurs qui préfèrent le libre-échange, s'opposent aux interventions étatiques et donc aux tentatives de promotion d'une politique du transport maritime à l'échelle de l'Europe. Les pays chargeurs sont plus orientés vers des politiques d'encouragements, souhaitent bénéficier des taux de fret les plus bas possibles, et ne défendent le principe d'établissement d'une politique maritime européenne que de façon très discrète.

## **b) L'extraterritorialité européenne : la dispersion géographique.**

Les anciennes puissances maritimes européennes possèdent une connaissance aigüe des situations géopolitiques et géostratégiques des différentes régions du monde où elles exercent encore une influence. Ces relations privilégiées s'expriment sous forme de coopérations, d'accords de défense, de partenariats, et s'additionnent comme autant de multiplicateurs de puissance. L'Europe doit mutualiser cet héritage dans sa politique de sécurité et de défense pour accroître son influence, augmenter sa capacité d'action diplomatique et de prévention

---

<sup>6</sup> Compte tenu de la faible largeur de cette mer, aucune ZEE ne peut être créée. On applique donc la règle de partage équidistant entre états.

<sup>7</sup> PAPON Pierre, *Le sixième continent géopolitique des océans*, Paris, Edition Odile Jacob, 1996, p. 134

des crises. Certains Etats comme la France, le Royaume Uni et l'Espagne possèdent encore des territoires à l'extérieur de la zone *Europe*. Comme ensemble politique constitué, l'Union européenne est concernée par la sécurisation de ces terres situées loin du continent. L'application à ces terres sous souveraineté des règles juridiques applicables aux ZEE permet à l'Europe de disposer aujourd'hui d'une immense zone d'intérêt et d'action. Elle lui donne en outre un accès permanent à de grandes quantités de réserves et de ressources.

En contrepartie, cet éparpillement géographique rend l'Europe plus vulnérable à toute tentative d'appropriation ou d'action contre ses intérêts. Tout conflit dans une partie du monde mettant en péril une possession d'un pays membre peut désormais impliquer la totalité des membres de l'Union. La capacité de pré-positionner des forces sur des sites éloignés reste prédominante en termes stratégiques. La mutualisation des bases logistiques détenues par les différents pays européens hors du territoire de l'Europe représente un atout considérable. L'Europe peut désormais intervenir dans toute région du monde, sans être obligée de négocier systématiquement l'utilisation de bases d'accueil ou de transit.

L'extraterritorialité européenne représente donc un facteur de puissance, mais également de vulnérabilité. Elle impose à l'Union de se doter de moyens stratégiques de projection maritime, capables de lui permettre d'intervenir rapidement, et au plus loin, pour défendre ses intérêts et affirmer sa souveraineté.

## **Chapitre 2. - LA MARITIMISATION DES INTERETS EUROPEENS**

L'Europe est très largement dépendante des espaces océaniques pour assurer ses échanges commerciaux et ses approvisionnements stratégiques. Les deux conflits mondiaux du vingtième siècle ont ainsi révélé la vulnérabilité de ses axes maritimes. Depuis 1945, les échanges internationaux européens par voie de mer ont été multipliés par sept. A court terme, l'Union devrait être confrontée à un accroissement substantiel de cette dépendance vis-à-vis du transport océanique et du cabotage. Les besoins en énergie et en matières premières sont tels qu'ils lui imposent de développer l'extraction et l'exploitation de ses ressources maritimes potentielles. La protection de ces zones stratégiques contre toute tentative d'appropriation ou d'exploitation sauvage doit être prise en considération dans la mise en place de la politique de sécurité et de défense de l'Union.

### **A. - ZONES MARITIMES ET RESSOURCES NATURELLES**

#### **a) Ressources des tréfonds**

Depuis les débuts de la révolution industrielle, les matières premières extraites localement ont fourni l'essentiel des besoins de l'activité économique. Leur exploitation

intensive a réduit considérablement les réserves disponibles, et l'Europe est désormais très dépendante de ses approvisionnements extérieurs. Afin de limiter le poids excessif de cet assujettissement, de nombreuses recherches ont été entreprises en vue de permettre l'exploitation des ressources situées dans les fonds marins. En ce début de vingt-et-unième siècle, les progrès accomplis dans ce domaine offrent des perspectives intéressantes pour l'Europe. L'accès privilégié aux matières premières tirées de la mer permettrait alors à l'Union européenne de maîtriser sa dépendance stratégique vis-à-vis de pays tiers.

L'extraction en mer réalisée en mer du Nord, partage les ressources de l'Union entre opérateurs pétroliers anglais et français. Les réserves y sont aujourd'hui estimées à 1200 millions de tonnes. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne est le neuvième producteur mondial de pétrole, avec 2,7 millions de barils par jour, et le troisième fournisseur du marché de l'Union européenne en 2001. La France ne possède pas pour l'instant de réelles ressources off-shores, mais elle excelle dans ce domaine, grâce en particulier au savoir-faire de Total-Fina-Elf. Elle pourrait développer la production française, en mettant en œuvre de nouvelles capacités de recherche et d'extraction. En mer du Nord, elle met déjà en application de nouvelles technologies sur les plates-formes dont elle possède des participations en tant qu'opérateur<sup>8</sup>. De nouveaux champs ont été découverts dans les espaces européens, mais sont aujourd'hui peu exploités malgré le potentiel de découverte considérable qui les caractérise. De nouvelles techniques d'extraction et de pompage permettent désormais de forer à meilleur coût des puits capables de produire sans interruption, ce qui réduit les investissements nécessaires et augmente la durée d'exploitation des gisements.

Le gaz prend une place de plus en plus importante notamment dans le domaine de la production d'électricité avec l'arrivée des centrales à turbines de nouvelle génération. C'est pourquoi la quête de nouveaux gisements est impérative pour toutes les économies ; elle contribue plus que par le passé à en faire un des enjeux majeurs du monde moderne, et particulièrement pour l'Europe. A l'heure actuelle, les gisements exploités sont situés sur les plateaux continentaux à des profondeurs croissantes grâce aux immenses progrès technologiques réalisés ces dernières années. Les gisements exploités atteignent désormais des profondeurs proches de 1100 mètres, et des prospections sont réalisées jusqu'à 2700 mètres. Des avancées récentes permettent d'envisager l'exploration et l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz jusqu'à des profondeurs plus importantes encore. Cette situation entraîne une vive compétition entre les grandes compagnies pour l'obtention de concessions sur le domaine maritime non encore attribué. Dans cette optique, on estime que d'ici 2010, la part de l'off-shore profond dans la production pourrait décupler.

Les compagnies pétrolières étudient de plus en plus l'exploitation de nouvelles ressources comme les hydrates de gaz<sup>9</sup>, dont on estime les réserves doubles de celles du pétrole, du gaz et du charbon réunies. Etant donné les difficultés technologiques liées à leur extraction, cette source d'énergie ne sera économiquement viable qu'à long terme.

Les nodules poly-métalliques sont constitués de métaux stratégiques comme le manganèse, le cobalt, le nickel et le cuivre<sup>10</sup>. Chaque année, il se forme, dans les fonds marins jusqu'à dix milliards de tonnes de nodules. Considérés comme un enjeu majeur de la Convention sur le droit de la mer de 1982, la fin de la guerre froide a réduit leur caractère stratégique et ce d'autant plus que les difficultés inhérentes à l'exploitation off-shore en compromettent la rentabilité économique. Compte tenu des progrès technologiques enregistrés depuis dix ans, l'exploitation des nodules devrait cependant présenter un attrait particulier d'ici à trente ans, quand les ressources terrestres commenceront à décroître. L'Europe devrait jouer à court terme un rôle important dans le domaine des nodules. Pour le court terme, une inventarisation des ressources doit être réalisée afin d'évaluer leur importance et leur accessibilité, et de mettre en œuvre leur protection pour prévenir toute appropriation par des pays tiers. Enfin, grâce à son savoir-faire technique, l'Europe pourrait jouer un rôle important dans l'aide à l'exploitation de ces gisements au profit d'un certain nombre de pays susceptibles en retour de lui procurer une partie de ces ressources stratégiques.

## **b) Ressources tirées du fond des mers**

Selon le Conseil de l'Europe, les causes principales de l'exploitation excessive des ressources halieutiques<sup>11</sup> sont le libre accès aux ressources, et les subventions que de nombreux Etats consentent à l'industrie de la pêche. L'immensité des espaces océaniques a longtemps laissé croire que cette source d'approvisionnement pouvait être inépuisable. Le développement de la pêche intensive a provoqué l'épuisement des espèces les plus recherchées. La disparition quasi complète des poissons dans certaines zones a entraîné une vive compétition entre les différentes flottilles de pêche dans des espaces de plus en plus réduits. Aujourd'hui, la raréfaction des stocks de poissons est devenue préoccupante. Cette situation de fait pousse certains Etats à rechercher sans cesse de nouvelles zones

---

<sup>8</sup> Telles que le pompage polyphasique, la compression basse pression, l'injection de gaz miscible pour récupération tertiaire d'huile des réservoirs Brent.

<sup>9</sup> Les hydrates de gaz sont des minéraux qui se forment dans les très grands fonds à très basses températures et sous très haute pression. Leur intérêt vient du fait qu'il renferme des molécules de méthane. Cela en fait donc une source d'énergie potentielle.

<sup>10</sup> Le manganèse est utilisé à 95 % dans la sidérurgie pour le durcissement des aciers. Le cobalt entre dans la fabrication des alliages résistants à haute température pour les moteurs d'avions et les turbines. Le nickel est un des composants des aciers inoxydables.

<sup>11</sup> Rapport de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 9 septembre 1998. Face à ce problème, des organisations régionales se sont mises en place afin de protéger la ressource pour les industries locales. En 1977, la CEE a créé une zone de pêche communautaire de 200 miles nautiques en mer du Nord et dans l'Atlantique. Dans cette zone, chaque pays membre conserve une zone côtière et des licences sont accordées à certains pays tiers. De même, l'OPANO (Organisation de pêche de l'Atlantique du Nord Ouest) fixe chaque année un quota de prises pour chaque pays membre - le tonnage des pêches admissibles (TPA) – qui préserve le renouvellement des espèces.

poissonneuses, compte tenu des besoins de leur population et de leur industrie. L'Europe pourrait être victime à terme d'un pillage organisé de ses ressources.

Le développement de l'aquaculture répond à la demande en produits de la mer tout en contribuant à alléger la pression sur les populations naturelles de poissons<sup>12</sup>. Toutefois, les méthodes actuelles d'élevage sont controversées, car elles présentent souvent un danger pour l'environnement. L'utilisation excessive de substances chimiques provoque en effet une pollution importante et conduit à l'eutrophisation<sup>13</sup> du littoral. Ce phénomène, qui nuit à l'élevage des poissons par effet « retour », pourrait paradoxalement entraîner le retour à la pêche traditionnelle. On constate donc que le développement de l'aquaculture comme solution alternative à la raréfaction des espèces hauturières ne peut se poursuivre dans les conditions actuelles.

Il importe donc pour l'Europe d'imposer des normes strictes en termes de pêche et d'aquaculture pour que ces deux activités complémentaires continuent à fournir une source non négligeable d'alimentation aux populations.

## **B. - LA PLACE DU TRANSPORT MARITIME**

Compte tenu de sa géographie, de son histoire et de la mondialisation auxquels sont soumis ses échanges, l'Union européenne reste très étroitement dépendante des transports par voie de mer. La « maritimisation » croissante des économies mondiales devrait à terme confirmer la tendance à l'accroissement de 5% par an observée au cours des dernières années. Aujourd'hui, plus de 70 % de son commerce extérieur et 30 % de ses échanges internes se font par la mer. Au total plus de un milliard de tonnes de fret sont débarquées et embarquées dans les ports de l'Union chaque année. L'Union européenne est en situation de grande dépendance vis-à-vis des sources énergétiques primaires<sup>14</sup>. Malgré une production d'environ 8,5 % de l'énergie mondiale, elle en consomme le double, ce qui l'oblige à importer massivement son pétrole, son gaz et son charbon. La voie maritime en constitue aujourd'hui le principal moyen d'acheminement. Par la somme des échanges commerciaux réalisés avec l'extérieur de l'Europe, l'Union apparaît comme la première puissance du globe, réalisant 813 milliards de dollars d'exportation contre 683 pour les Etats-Unis (données 1998). La majeure partie de ces flux commerciaux est assurée par la mer, en particulier avec l'Asie.

---

<sup>12</sup> Grâce à un développement rapide - son taux de croissance fut de 9,4 % entre 1984 et 1994 - elle fournit 25,5 millions de tonnes de poissons soit 21,7 % de la production mondiale de pêche. La part de l'Asie représente 90 % de ce total.

<sup>13</sup> L'eutrophisation est un phénomène qui affecte les fonds des rivières et des littoraux. Il se traduit par une augmentation de la biomasse de ces fonds. Ce processus naturel est très amplifié par l'apport de phosphates provenant des activités humaines.

<sup>14</sup> *Energie primaire* : tirée directement des sources d'énergie, sans aucune transformation (gaz naturel, pétrole brut, charbon, énergie marémotrice, éolienne, solaire ou nucléaire).

Les compagnies maritimes gérées par des ressortissants de l'Union européenne contrôlent un tiers de la flotte mondiale. Environ 40 % du commerce de l'Europe sont transportés sur des navires détenus ou contrôlés par des intérêts originaires de l'Union. Le secteur du transport maritime – incluant aussi la construction navale, les ports, la pêche et les industries et services qui lui sont liés – emploie quelque 2,5 millions de personnes dans l'Union européenne.

Dans les années 1990, le transport maritime à courte distance a connu une augmentation de 27 %. Aujourd'hui, il concerne 41 % du transport intracommunautaire de marchandises. De nombreux ports participent activement au renouveau des routes de la Baltique. Tous visent la desserte de la Russie, de l'Asie centrale et de la Sibérie, où les trafics progressent rapidement. Le même phénomène s'observe sur les bords de la mer Noire. L'Europe possède plus de dix mille kilomètres de canaux et voies navigables à grand gabarit dont un tiers est bien adapté au transport de marchandises par cabotage fluvio-maritime. Le transport maritime à courte distance présente des conditions de sécurité excellentes, un impact environnemental faible, et une grande fiabilité. Il contribue à lutter contre la congestion des infrastructures de transport terrestre et à desservir les régions périphériques.

L'Europe demeure le continent des grandes concentrations portuaires, mais les ports n'y sont pas régulièrement répartis. Les principaux regroupements se trouvent en mer du Nord et en Méditerranée occidentale, desservant les arrière-pays et les bassins industriels les plus importants. La compétition intense pour la maîtrise du commerce de l'arrière-pays, avec ses populations denses, est le résultat de réseaux de transport efficaces s'ouvrant sur tout l'espace européen. Certains ports traditionnels ont décliné, pendant que d'autres ont connu une expansion<sup>15</sup>. Les plus grands ports au bord de la mer du Nord, sont ceux qui ont su se créer un « *hinterland* » avec des activités industrielles et services associés à un réseau de communication en profondeur. L'ensemble des ports du Benelux a connu une croissance accélérée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, surtout en raison du trafic pétrolier (40% du tonnage), mais également du trafic containerisé. Les ports d'Europe du Nord permettent des liaisons directes avec les centres industriels d'Allemagne orientale et de l'Europe centrale, notamment la république Tchèque. Les ports de la Méditerranée ne sont pas le siège d'une activité comparable. Néanmoins, nombre d'approvisionnement transitent par la voie sud, notamment pour les navires transitant par le canal de Suez. L'infrastructure portuaire est cependant moins développée que celles des ports de l'Europe du Nord, et les capacités de transport fluvial plus limitées.

---

<sup>15</sup> PAPON Pierre, *Le sixième continent géopolitique des océans*, Paris, Edition Odile Jacob, 1996, p. 283

## Section 2 - Enjeux des espaces maritimes dans la politique de sécurité et de défense

L'Europe politique, règne désormais sur un véritable « empire » maritime qui s'étend sur l'ensemble du globe.

Dès le temps de paix, l'Union européenne doit se protéger contre toute remise en cause de sa souveraineté, par quelque menace que ce soit. Cela lui impose de disposer de flottes de combat capables de sécuriser ses approches, ses axes de ravitaillement, mais également d'intervenir au loin, en projetant éventuellement des forces. L'Europe doit également pouvoir assurer la supériorité maritime et le contrôle de ses propres espaces océaniques en cas d'agression armée directe. Cette hypothèse d'emploi est la plus dimensionnante et requiert un volume de moyens important. L'Europe doit également pouvoir assurer la sécurité de ses espaces maritimes, d'une part en étant capable de prévenir et de limiter les risques accidentels (pollution en particulier), d'autre part en se dotant des capacités de conter toute menace intentionnelle (piraterie, vol à la mer, flux migratoires non régulés, terrorisme, criminalité). Dans ce dernier cas, les militaires peuvent être amenés à agir si nécessaire contre des menaces non militaires. Dans la majorité des situations, la mise en place de lois et de normes, associée à l'emploi de moyens de contrôle, de lutte et de répression permet de prévenir et de traiter les crises.

### **Chapitre 1. - RISQUES ET MENACES DANS LES ESPACES MARITIMES**

#### **A. - LES RISQUES ACCIDENTELS ET NORMATIFS**

Certains risques maritimes peuvent porter atteinte de manière directe ou indirecte à la sécurité de l'Union européenne. On peut essentiellement inclure dans ce cadre la pollution et tous les dangers inhérents aux flux maritimes, c'est-à-dire ceux liés à l'état des navires et à la densification des lignes de transport. Il importe d'y attacher les problèmes attachés aux normes et au droit, en particulier du fait de leur interprétation possible, de leur non-application, voire à leur absence. Enfin, la diminution des flottes dans la quasi-totalité des pays de l'Union peut être considérée comme une source de risques potentielle, tant la dépendance de l'Europe vis-à-vis des pays tiers pour ses échanges maritimes pourrait être désastreuse.

#### **a) Les risques liés à la pollution**

La pollution constitue un risque majeur pour l'environnement et pour les personnes. Elle met en péril la santé des populations, détruit les équilibres écologiques, et porte une

atteinte grave aux ressources naturelles, en particulier aux réserves halieutiques. C'est une menace qui doit être combattue en amont en utilisant l'ensemble des instruments normatifs, législatifs, réglementaires à sa disposition. La très forte concentration de navires à risques, et l'augmentation des flux d'approvisionnement entre l'Europe et le reste du monde laissent présager un accroissement certain du nombre de catastrophes maritimes dans les eaux bordant l'Union. La sécurité du transport maritime ne représente cependant qu'un aspect de la question plus générale de la pollution marine. Les naufrages n'interviennent en effet que pour 12,5 % dans cette pollution, le reste provenant d'opérations de dégazage ou plus simplement de rejets depuis la terre. Les effets sur les communautés côtières et les pêches pourraient à terme être catastrophiques et avoir un impact important sur la politique et la sécurité. Il est nécessaire de protéger l'environnement marin contre l'ensemble des risques dus à la navigation, quelles qu'en soient les origines : la conduite du navire, les intempéries, et les accidents. La nature des marchandises transportées, souvent dangereuses et polluantes, aggrave souvent ces accidents. L'utilisation de navires hors normes affectés à des transports de marchandises à faible valeur ajoutée aggrave ce risque et l'augmentation constante des flux de grands navires (porte-conteneurs, pétroliers, transporteurs de gaz, minéraliers) aggravent le risque.

## **b) Les risques liés au trafic maritime**

L'accroissement de la concentration de navires sur certaines zones européennes augmente la potentialité du nombre de naufrages. Dans le même temps, la vitesse des bateaux devient de plus en plus élevée. L'explosion probable des activités de cabotage, seul moyen de désengorger les axes terrestres et ferroviaires saturés, contribuera à augmenter encore dans des proportions non négligeables les risques de collision à proximité des côtes.

Les conventions internationales de 1958 et 1982 donnent aux Etats la liberté de fixer les conditions d'attribution de leurs pavillons aux navires. Une certaine confusion continue à régner dans ce domaine puisque aucun de ces textes ne définit précisément le lien devant unir l'Etat et le navire concerné. Les armateurs et les affréteurs profitent des facilités d'obtention des pavillons, des avantages fiscaux consentis, et de la possibilité d'armer les navires avec des équipages étrangers la plupart du temps sous-payés. Le contrôle des bateaux par les Etats d'appartenance se révèle par ailleurs souvent déficient. L'augmentation du nombre de navires retenus dans les ports européens à la suite d'un contrôle montre que le risque potentiel d'accidents reste toujours élevé, du moins tant que des règles plus strictes ne seront pas élaborées puis mises en œuvre par l'Europe. L'Union ne peut garantir la sécurité dans ses zones en acceptant que le transport maritime se fasse à un coût incompatible avec les

exigences de sûreté et de qualité des services. Au-delà de la lutte contre les pavillons de complaisance, c'est celle pour l'application stricte des normes communautaires qui s'impose.

En terme de préservation des intérêts maritimes, la mutualisation insuffisante des informations entre pays européens présente aujourd'hui un réel danger. Les rapports entre les Etats et les affréteurs, les armateurs et les diverses sociétés de classification sont souvent difficiles et opaques. La capacité pour un navire de changer très rapidement d'identité ou de pavillon est un risque pour la sécurité maritime, puisqu'elle rend difficile le suivi des unités en mauvais état, et en tout état de cause, ne permet pas leur interdiction d'accès aux eaux européennes.

### **c) Les risques liés au sous-équipement maritime**

Le maintien d'une flotte de commerce européenne de bon niveau, éventuellement sous un pavillon européen, est désormais primordial. Il permet de limiter la dépendance de l'Europe vis-à-vis d'Etats tiers pour les échanges par voie maritime. La fuite vers des pavillons de complaisance des armateurs pourrait mettre en péril à court terme l'autonomie stratégique de l'Europe. Elle ne disposerait plus alors des moyens nécessaires pour s'opposer à une domination extérieure. Depuis plusieurs années, de nombreuses multinationales européennes délocalisent leur production en partie à l'étranger, et sont dépendantes du transport par navires de leurs pièces détachées destinées à l'assemblage. Elles sont donc sensibles à une éventuelle main mise des armateurs extérieurs à l'Europe. L'Union Européenne ne peut donc en aucun cas déléguer de manière irrationnelle la réalisation de ses échanges à des pays extérieurs qui pourraient le cas échéant influencer sur ses circuits d'approvisionnement et de production. La menace des pays asiatiques est désormais particulièrement forte en ce domaine.

Les armements européens occupent toujours une position encore forte au niveau mondial, mais ils sont désormais exposés à un certain nombre de dangers. Ne pas pouvoir assurer une large part de ses échanges par mer en relative autonomie, crée une vulnérabilité substantielle en cas de guerre économique déclarée. Le nombre de navires marchands sous pavillon national, y compris sous pavillon bis, montre que l'Europe dispose d'environ 12 % de la flotte mondiale. Ce chiffre doit néanmoins être ramené à 5% si on met à part la Grèce dont l'exceptionnelle vitalité compense très largement les faiblesses de certains autres Etats. Aujourd'hui, les armateurs européens ont placé 60 % de leurs navires sous pavillon de complaisance, malgré leur vocation à assurer la fonction de transit maritime pour la plupart des trafics intercontinentaux à destination de l'Europe. La constitution d'une flotte sous

pavillon européen et l'assouplissements des règles fiscales font partie intégrante d'une politique de sécurité maritime cohérente.

Dans le domaine militaire, disposer d'une capacité européenne de projection maritime stratégique est désormais un facteur clef pour jouer un rôle sur la scène internationale. Seuls des programmes communs de construction navale ou d'achats groupés peuvent permettre aux pays membres de se doter de capacités communes de transport, de lutte contre les nouvelles menaces transnationales, y compris la pollution. Ils doivent impérativement demeurer capables de produire des navires de guerres bien équipés permettant d'agir en parfaite interopérabilité.

#### **d) Les risques liés aux ressources naturelles.**

La compétition pour l'appropriation des ressources naturelles risque de constituer à terme une source de conflits entre Etats ou entre organisations régionales. Les ressources halieutiques diminuent de façon importante et désordonnée, en raison de leur mauvaise gestion et de leur surexploitation. Cette situation provoque des querelles fréquentes entre pays de l'Union européenne<sup>16</sup>, mais également entre pays européens et pays tiers<sup>17</sup>. Des disputes naissent également de différends techniques portant sur les méthodes de pêche ou la définition des « métiers ». Des négociations sont indispensables pour éviter tout risque d'escalade, mais en cas d'échec l'Etat n'est pas en droit de prendre des mesures unilatérales destinées à la préservation des stocks. Depuis 1995, une convention adoptée par consensus entre 99 Etats et portant sur la préservation des stocks, prévoit la possibilité de contrôle en haute mer pour les Etats côtiers, ce qui tend à renforcer leurs droits. Néanmoins, il reste important d'éviter tout recours abusif à la force pour ne pas augmenter la tension entre les différents acteurs, même si le droit de la pêche en haute mer est encore pour une bonne part à créer. Les solutions raisonnables doivent toujours être retenues. L'Europe doit choisir la conciliation systématique pour ne pas aggraver les risques de conflit avec l'extérieur et compromettre ainsi sa sécurité.

L'exploitation des ressources minérales représente un intérêt stratégique tout particulier pour qui en maîtrise les techniques. Le droit de la mer permet de définir l'espace géographique dans lequel les Etats, et par extension l'Europe, sont autorisés à exploiter les fonds marins. Compte tenu de l'importance que les gisements énergétiques, ou de métaux rares, représentent en termes d'indépendance vis-à-vis d'Etats tiers, l'Union européenne tente de développer la recherche dans le domaine des techniques avancées d'extraction. Cela devrait lui permettre à terme de mettre en œuvre des gisements marins situés dans les eaux européennes ou à l'extérieures de celle-ci. Toute contestation d'un Etat tiers dans

---

<sup>16</sup> France-Espagne, Irlande-Royaume-Uni, France-Italie,...

l'exploitation de ces ressources ou toute tentative d'appropriation présentent autant de menaces de conflits potentiels pour l'Europe.

### **e) Caractère belligène des revendications des Etats côtiers**

Le domaine maritime est devenu le lieu où s'exerce le droit international. La délimitation des différentes zones maritimes se heurte à des lacunes et à des difficultés d'application. Le problème est particulièrement délicat lorsque les zones en question recèlent des ressources utiles. Cet état de fait est problématique puisqu'il pourrait être la source de conflits d'intérêts, tant au niveau des Etats que des agents économiques privés. Si les différends relatifs aux frontières terrestres semblent globalement stabilisés, les risques induits par l'application des conventions internationales sur la mer peuvent néanmoins remettre en cause certains équilibres fragiles. La création des ZEE tend en effet à dilater les souverainetés. Le différend gréco-turc montre combien l'Europe est loin d'échapper à cette problématique. L'accaparement des richesses conduit au « grignotement » des zones au-delà des 200 milles nautiques reconnus par la convention. Ce tropisme récent vers le large suscite des tensions, comme les différends qui ont opposé le Canada à l'Union européenne dans le passé. Il importe donc l'Europe de prendre toutes les mesures normatives et diplomatiques nécessaires pour maintenir la sécurité dans ses espaces maritimes.

## **B. - LA MULTIPLICITE DES MENACES INTENTIONNELLES**

A mi-chemin entre risques accidentels et menaces militaires, les menaces intentionnelles mettent en péril la sécurité de l'Europe. Elles peuvent être le fait d'organisations à composantes nationales ou transnationales, mais ne présentant pas un caractère militaire. Les espaces océaniques constituent en particulier un lieu privilégié pour le développement de tous les types de trafics, et se prêtent tout spécialement aux infiltrations ou aux actions contre les Etats. Les mers peuvent également être le siège de tentatives d'appropriation de ressources, en particulier halieutiques. Compte tenu de l'étendue des zones à surveiller, et de la difficulté à les contrôler efficacement, les menaces intentionnelles sont sans aucun doute le domaine dans lequel l'Europe devra concentrer ses efforts à très court terme.

### **a) La menace du terrorisme**

Le terrorisme, particulièrement difficile à prévoir et à contrer, constitue une menace de tout premier ordre pour l'ensemble des pays européens. L'attaque de bateaux de guerre constitue un risque potentiel important, du fait de la symbolique politique évidente qu'elle

---

<sup>17</sup> Espagne-Maroc, Italie-Tunisie, Grèce-Turquie,...

représente. Les attaques de navires civils doivent également être envisagées de manière sérieuse. Les attaques du 11 septembre 2001 ont montré que les terroristes internationaux sont prêts viser tout type de cible, pourvu que la médiatisation de l'acte ou la psychose qu'il provoque serve leur cause. Le terrorisme ne se limitant pas aux espaces bordant le continent européen, des attaques contre des intérêts lointains de l'Union peuvent être perpétrées. Ils ont pour effet de créer une certaine psychose et de contraindre les autorités des pays européens à renforcer leurs mesures de protection toujours consommatrices de personnels et de moyens. L'attaque de navires à distance des côtes ou loin des eaux européennes reste quasi imparable, et les flottes de guerre ne peuvent leur assurer une protection permanente.

Le terrorisme écologique consiste à polluer de façon volontaire les espaces maritimes, par tout moyen disponible. Outre les actions effectuées depuis la mer, des attaques peuvent être portées sur des installations portuaires industrielles abritant en particulier des usines de craquage. Les conséquences de ces actions sont toujours catastrophiques et coûteuses, et nécessitent des moyens d'intervention rapides de lutte pour limiter les effets. Compte tenu de l'extrême dépendance des pays européens vis-à-vis des approvisionnements par mer, la destruction de terminaux ou d'installations portuaires par acte terroriste, aurait également de graves conséquences économiques et stratégiques. Le temps très important nécessaire à leur reconstruction obligerait à reconfigurer les flux de ravitaillement, ce qui affecterait de façon durable, non seulement le trafic maritime, mais aussi tout le système logistique européen, créant pour un certain temps la désorganisation des approvisionnements. On ne saurait écarter une telle éventualité, puisque 30 % du trafic européen est concentré sur quelques ports.

L'isolement des plates-formes off-shore par rapport au continent les rend vulnérables, les moyens d'autodéfense étant généralement insuffisants, voire inexistantes. Les plates-formes appartiennent le plus souvent à des sociétés pétrolières privées mais toute action destinée à les détruire ou à les saboter aurait des conséquences que seul un Etat est en mesure de gérer. Une étroite coopération doit donc être maintenue avec les sociétés concernées.

La prolifération des mines est une menace sérieuse dans les espaces maritimes européennes. Le mouillage dans des secteurs de trafic importants ou dans les détroits entraînerait la désorganisation totale des flux, entraînant des retards importants.

## **b) La contrebande**

Très généralement, la mer constitue un espace privilégié pour les activités de contrebande. Les zones océaniques sont difficiles à surveiller et à contrôler compte tenu de leur immensité. La lutte efficace contre ces menaces impose de coordonner les multiples acteurs et organisations impliquées dans ces opérations. Leur traitement ne relève pas

directement des marines de guerres, mais leurs moyens d'intervention en haute mer et tous temps, elles peuvent être requises et utilisées quand des actions de force sont nécessaires pour y mettre fin. Sous le vocable de « contrebande » sont rassemblés l'ensemble des trafics illicites d'hommes, de drogue ou de toutes autres marchandises dont le commerce est réglementé.

La drogue représente une part importante des trafics par voies maritimes et menace de façon certaine les pays européens. La surveillance des navires doit être systématique, en particulier auprès des côtes où la drogue est souvent livrée par embarcations. Néanmoins, les activités de culture et de récolte se déroulant le plus souvent loin des pays où elle est revendue, les marines peuvent donc agir de façon préemptive en luttant en particulier au plus proche des pays producteurs. Seuls la mise en commun du renseignement entre pays européens et le travail en totale coopération permettra de mettre fin ou du moins limiter strictement cette activité.

L'immigration illégale représente un risque pour la stabilité des pays européens, mais également pour la sécurité des clandestins qui s'engagent dans l'aventure le plus souvent au péril de leur vie. En ce qui concerne les flux migratoires non régulés, la mise en vigueur des accords de Schengen supprime les contrôles aux frontières intérieures de l'espace défini par les territoires des pays mettant en œuvre cet accord<sup>18</sup>. En conséquence, les pays européens peuvent redouter à juste titre que les candidats à l'immigration clandestine tentent désormais de pénétrer par les espaces maritimes. Le trafic humain est un type de contrebande difficile à appréhender et à traiter par les Etats. Il importe pour tous les pays européens, d'agir en parfaite coopération, car même un pays ne disposant pas de frontière maritime peut retrouver un jour ces réfugiés chez lui.

Le trafic d'arme connaît pour sa part une augmentation significative depuis la fin de la guerre froide. Les différents conflits dans les Balkans et en Afrique, ainsi que l'effondrement des pays de l'Est, ont facilité la libre circulation d'armes de guerre, y compris vers les pays occidentaux. Cette menace directe sur nos sociétés impose désormais un important effort de lutte contre la prolifération des armes, en particulier leur trafic par voie de mer.

### **c) Piraterie**

Au regard du droit international, la piraterie est un crime. Difficile à prévenir et à contrer, ces activités se déroulent le plus souvent dans les eaux territoriales, et relèvent par conséquent de la juridiction des Etats. En haute mer, compte tenu de l'immensité des zones concernées, l'application du droit international et la lutte contre la piraterie sont souvent

difficiles, les actions étant soudaines et imprévisibles. Les attaques effectuées par ces pirates concernent non seulement le trafic commercial mais également la navigation de loisir et de plaisance. Au-delà de l'atteinte aux intérêts économiques, elles constituent une menace potentielle directe à la sécurité des personnes. Pour les pays européens, elle ne représente aujourd'hui qu'une menace de bas niveau, mais il est tout de même nécessaire de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la prévention de ces agissements crapuleux, en particulier dans l'espace méditerranéen.

## **Chapitre 2. - ESPACES MARITIMES ET IMPERATIFS DE DEFENSE**

Le risque de résurgence d'un conflit majeur sur le sol européen est désormais très improbable. En revanche l'Europe pourrait voir un jour ses intérêts territoriaux et maritimes contestés ou menacés, et avoir besoin de faire intervenir des moyens militaires pour faire prévaloir ses droits. Cette action pourrait être conduite soit dans ses espaces côtiers, soit plus vraisemblablement dans les zones lointaines, en conséquence éventuelle de crises régionales éloignées. La conduite d'une politique étrangère, pouvant être à terme intégrée dans les attributions de l'Union, donne un intérêt certain à la possession de forces armées et en particulier de forces navales. Depuis dix ans, le contexte stratégique a changé, et les menaces pesant sur l'Union européenne se sont progressivement déplacées du domaine de la défense vers celui de la sécurité. Néanmoins, les besoins de défense restent prioritaires. Leur cadre d'action doit en outre faire l'objet d'une réflexion approfondie des Européens, pour adapter l'outil à la mission.

Il apparaît désormais illusoire pour un pays européen d'assurer seul la préservation de ses intérêts vitaux ou fondamentaux. Les actions unilatérales ne peuvent plus se concevoir que dans des conflits ponctuels de faible intensité. Le Royaume-Uni et la France disposent toujours d'armes nucléaires, mais leur utilisation dans la résolution de crises ouvertes reste très improbable, voire impossible. La composante stratégique maritime reste cependant indispensable à la mise en œuvre de la dissuasion, et conserve une place de tout premier plan aux navires de guerre et aux sous-marins.

En période de réduction de l'ensemble des budgets consacrés à la défense, le format actuel des différentes forces navales sera de plus en plus difficile à maintenir par les membres de l'Europe. Cela pourrait remettre en cause pour chacun d'entre eux la capacité d'action et la réactivité indispensables à la conservation d'une puissance dissuasive. Le poids financier de la construction du porte-avions *Charles de Gaulle* condamne ainsi pour l'instant la France à ne

---

<sup>18</sup> Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal. De plus, l'Autriche, la Grèce et l'Italie l'ont signé et l'appliqueront plus tard. Les pays scandinaves ont montré leur intérêt .

plus disposer de permanence à la mer pour sa composante aéronavale lors des périodes d'entretien, d'où une réelle vulnérabilité. La mutualisation ou la complémentarité entre forces navales des pays européens peut pallier ce décalage entre contrainte budgétaire et besoins, mais elles requièrent une volonté de coopération sans faille. La gestion intergouvernementale des affaires touchant à la politique étrangère pourrait cependant freiner considérablement toute action visant à protéger les intérêts de l'un d'entre eux, en particulier dans l'application des règles de l'unanimité. La mise sur pied d'une marine européenne, ou d'une « marine pour l'Europe », ne pourra être raisonnablement réalisée que lorsque le choix du cadre d'action sera clairement effectué par l'Union.

En terme d'action des forces navales, il convient de distinguer les missions de défense collective des territoires européens, de celles de type *Petersberg*, ainsi que des actions menées à des fins diplomatiques, de prévention, de protection ou de coercition. L'heure est arrivée, pour l'Europe de la défense, de faire des choix stratégiques afin de définir d'une part les intérêts communs qu'il convient de défendre, et d'autre part de dimensionner l'outil capable de les défendre. Le domaine maritime n'échappe pas à ce travail de réflexion. Dans le futur, les flottes européennes devraient occuper une place plus importante au sein de la défense, grâce à leurs capacités intrinsèques, mais également parce que les espaces océaniques occuperont désormais un rôle central dans les relations internationales.

#### **A. - LA SECURITE COLLECTIVE : LE ROLE DE L'OTAN**

L'OTAN et l'Union européenne ont contribué au développement d'une architecture de sécurité et de défense européenne. Elles ont donné naissance à une sphère de stabilité sans précédent dans l'histoire, mettant ainsi fin aux politiques hégémoniques désastreuses. Cette sécurité s'est construite principalement au sein de l'OTAN, parce qu'elle a profité de l'architecture de sécurité euro-atlantique, dont la dimension maritime a toujours été une composante essentielle. L'Alliance Atlantique est une alliance maritime, ayant un centre de gravité maritime. Elle possède une connaissance approfondie de la maîtrise des mers, que les marines nationales ont acquise au fil des événements de l'histoire, et ont versé comme héritage dans le patrimoine de l'Alliance. La défense collective reste la clef de voûte de l'existence de l'OTAN, et la volonté politique et militaire à défendre les pays au sein de l'OTAN contribue à la sécurité en Europe, et la renforce.

La défense collective des espaces maritimes dans un contexte de résurgence d'un conflit majeur en Europe ne peut en définitive reposer que sur l'Alliance Atlantique et son bras armé l'OTAN. Dans un tel scénario, l'ensemble des moyens européens contribuerait néanmoins à protéger le territoire et les flux d'approvisionnement, mais les Etats-Unis seraient obligés de

faire intervenir leurs flottes de guerre, tant les intérêts communs imposent une coalition systématique. Enchâsser la défense dans l'Alliance permet donc de maintenir les flottes de guerre européennes à un niveau qui ne soit pas trop élevé pour les budgets, mais qui garantit une protection des territoires côtiers suffisante en temps de paix ou crise de basse intensité. Conserver les flottes navales à leur juste suffisance pour la défense du continent européen assure les Etats de pouvoir consacrer leurs ressources à la mise en œuvre de forces maritimes plus diversifiées, mieux adaptée aux exigences de la sécurité du temps de paix. La sécurité maritime collective doit donc être maintenue comme une mission permanente dévolue à l'OTAN.

## **B. - LES EXIGENCES MARITIMES DE LA DEFENSE DE L'EUROPE**

Les pays européens partagent de nombreuses valeurs, et leurs intérêts tendent à converger de plus en plus au fur et à mesure de l'avancée du processus d'approfondissement de l'Europe. Quelle que soit la structure politique choisie par la Convention sur le futur de l'Europe, ses territoires ne formeront plus à terme qu'un seul bloc dont la défense devra être pensée dans un cadre commun et non plus seulement national. Deux voies distinctes s'ouvrent par conséquent aujourd'hui aux pays européens pour l'avenir de leur défense : renforcer l'influence du groupe européen au sein de l'OTAN, ou développer des capacités propres au sein de l'Union européenne. Dans l'hypothèse où la défense collective est confiée à l'OTAN, l'Europe doit néanmoins disposer, dès le temps de paix, de moyens de surveillance, de protection, d'action, et de projection, lui permettant d'assurer sa propre défense contre des menaces, extérieures ou internes, au plus d'intensité moyenne.

En matière de défense maritime, les principales menaces sur les mers ne réapparaîtront probablement plus sous forme d'armadas puissantes menant des batailles navales de grande ampleur. En revanche, des opérations de harcèlement vis-à-vis de navires européens pourraient se développer. La grande souplesse des navires de haute mer leur permet également de pouvoir contrer tous les types de menaces et dans la quasi-totalité des espaces maritimes. Leur support précieux aux forces de sécurité est donc un atout certain, rôle qui devrait s'accroître dans le futur.

Les navires européens peuvent se voir fixer des missions de maîtrise des mers, de blocus, de contrôle et de surveillance. Elles amènent à terre les forces arrivant de la mer et participent à la sécurisation des points de débarquement. La participation à des coalitions permanentes ou de circonstance, impose de disposer de moyens maritimes adaptés. Un groupe aéronaval permet de gérer tout le spectre des actions possibles, depuis la présence et l'intimidation, jusqu'aux frappes dans la profondeur. De même, aucune action internationale

ne peut désormais se concevoir sans disposer de moyens de transport maritimes ad hoc. Le domaine maritime est donc prépondérant dans la gestion et la résolution des crises.

Pour effectuer les missions de défense autres que territoriales collectives, trois options sont envisageables. La première autorise les Européens à participer à une coalition internationale, dans le cadre de l'OTAN ou en dehors. La seconde correspond à une action d'Etats européens, mais en utilisant des moyens de l'OTAN. La troisième option consiste à effectuer les opérations de manière parfaitement autonome sans recourir à des moyens extérieurs. Dans les trois cas, les Etats européens doivent pouvoir mettre en œuvre des forces navales de défense, capables d'agir si besoin de manière autonome, mais plus généralement en toute interopérabilité.

Les pays européens ont des intérêts économiques et stratégiques répartis sur l'ensemble du globe. Cela augmente de façon significative le nombre d'opérations dans lesquelles ils pourraient être entraînés. L'Europe continuera donc encore à agir seule ou en coalition en dehors de ses frontières.

Le rôle des marines est appelé à se renforcer puisqu'elles sont capables de se projeter à grande distance, dans la durée, sans contrainte juridique ni surcoût significatif. Cette communauté d'intérêts et de modes d'action ne pourra que renforcer les liens qui unissent déjà les marines européennes, et par conséquent favorisera leur synergie. La mise en œuvre de mesures de coercition ou de frappes préemptives, impose de dimensionner la flotte de combat européenne de façon à lui fournir les moyens d'agir au plus loin, en utilisant l'ensemble de la gradation des réponses possible, et sur l'ensemble du globe. L'impératif de défense, lié à cette capacité de projection, devrait lui procurer une réelle dimension de dissuasion conventionnelle. La possession de flottes de guerres et de groupes aéronavals procurent également, à l'ensemble des Etats européens, un outil de gestion politique et de diplomatie coercitive, capable d'envoyer un message fort dans le cas de manifestation d'hostilité de certains pays. Le comportement sur mer ne peut être ainsi dissocié de la politique extérieure, et s'appuie sur un outil militaire et un savoir-faire. Une diplomatie navale concertée permettrait sans nul doute à l'Europe de faire naviguer ses navires sous un pavillon européen unique. Montrer les couleurs communes affirmerait la détermination et la cohésion de l'ensemble, gage d'une efficacité commune. La constitution d'une force aéronavale européenne lui conférerait une capacité à soutenir des opérations de grande ampleur et de longue durée, et de tenir une place politique de tout premier ordre sur la scène internationale, alliant à la puissance économique la puissance militaire. Projeter des personnels et des équipements rapidement sur de grandes distances est une capacité absolument nécessaire lorsqu'on veut intervenir efficacement sur une zone de crise. Tel est l'enseignement que l'on

peut tirer de l'étude des divers conflits ou opérations de soutien de la paix de la dernière décennie. Tout pays ou coalition est crédible non seulement parce qu'il dispose d'une force armée efficace, mais aussi parce qu'il est capable de la projeter dans les meilleurs délais sur un théâtre d'opérations éloigné. Pour répondre aux besoins de l'Union européenne, les autorités politiques et militaires des Etats ont établi à Helsinki, en décembre 1999, un catalogue de moyens et capacités nécessaires pour exécuter ces tâches, et les premiers éléments militaires, Comité militaire et état-major de l'Union européenne, ont été mis en place au début de 2001, conformément aux décisions du sommet de Nice. L'objectif principal est d'être capable d'intervenir dans une crise éclatant dans une zone où des intérêts européens seraient affectés. Il est prévu à cette fin de doter l'Europe de la capacité de projeter 60 000 soldats et leur équipement à une distance estimée à 4 000 km, dans un délai de 60 jours, pour une durée d'un an environ.

Certains Etats européens disposent de territoires éloignés, qu'il importe de défendre contre tout risque d'agression ou d'appropriation. Grâce aux capacités d'action des forces navales en général, et aux moyens de projection par voie de mer en particulier, l'Union européenne est en mesure de pouvoir réagir au profit de l'un de ses membres, en cas de vulnérabilité de ses intérêts outre-mer. La création au niveau européen de forces uniques d'intervention renforce l'aspect dissuasif envers tout adversaire potentiel, et agit comme un multiplicateur de puissance.

La communautarisation des moyens est donc une garantie de sécurité des territoires éloignés, en particulier pour les plus petits pays. Les intérêts communs peuvent également y trouver leur place, notamment dans la protection de sites stratégiques et économiques pour l'Union, voire dans la sécurisation des flux d'approvisionnement. C'est le cas par exemple pour celui de Kourou, où doivent être préservées les capacités de lancement de satellites.

## **Partie II**

### **ESPACES MARITIMES ET POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE**

L'Europe connaît depuis longtemps toute l'importance que revêt la mer pour son développement économique, sa sécurité et sa défense. Malgré de longs siècles de puissance maritime, certains Etats ont cependant négligé de regarder vers le large, tant l'enracinement de l'Union européenne s'est progressivement développé autour de la composante continentale. Néanmoins, l'Europe s'est résolument engagée dans un processus de développement de sa politique de la mer et d'adaptation de l'outil maritime existant. Compte tenu des avancées sensibles en matières de politique de sécurité et de défense depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, l'accroissement de la part dévolue aux espaces maritimes paraît désormais inéluctable.

#### **Section 1 - Politique maritime européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense**

Excepté le Luxembourg et l'Autriche, tous les pays de l'Union européenne ont une façade maritime et entretiennent des forces aéronavales. L'Europe est une grande puissance maritime qui s'est ignorée pendant de très longues années. A la différence de l'Alliance Atlantique qui a cultivé dès sa création une réelle dimension océanique, l'Europe de la défense s'est plutôt tournée en premier vers la terre, vers sa partie la plus continentale. Aujourd'hui, la mer se révèle être un déterminant pour l'Europe et plus particulièrement pour sa Politique commune de sécurité et de défense.

#### **Chapitre 1. - LA PLACE DE LA MER DANS LA PECSO**

Depuis la création de l'Europe, la politique maritime est restée longtemps au second rang, à l'exception du domaine de la réglementation des pêches. Aujourd'hui, la politique de sécurité et de défense maritime doit permettre à l'Union européenne de se doter à la fois des outils lui permettant d'assurer sa protection contre les menaces transnationales, de type intentionnel et générique, mais également de la doter des moyens nécessaires à assurer sa supériorité maritime et sa capacité d'action en mer. La politique commune de sécurité et de défense instaurée en 1997 par le traité de Maastricht inclut « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, *« y compris la formulation à terme d'une*

*politique de défense commune qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune*». Si les tentatives d'évolution ont conduit à un certain nombre de progrès, le chemin à parcourir est encore long. L'environnement maritime est une sphère convenant particulièrement bien au volet sécuritaire de la coopération européenne : les institutions maritimes, navales et autres, représentent une partie importante des mécanismes de contrôle des frontières. Depuis toujours, les marines mettent en œuvre les moyens dont elles disposent pour assurer la sécurité en mer, ce qui constitue la base d'une coopération fonctionnelle. La coopération maritime est à la fois réalisable et en cours d'institutionnalisation en Europe. Elle se heurte cependant aux désaccords politiques sur la structure future de la sécurité européenne. La réponse se trouve en partie dans une réforme institutionnelle, mais on s'intéressera probablement de plus en plus, pendant la prochaine décennie, à la flexibilité et à la coopération renforcée pour les questions de sécurité présentant peu de risques et comportant une composante non militaire. L'Euromarfor est déjà, à ce titre, l'expression d'une géométrie variable. Ses membres pourraient lui donner un rôle très élargi, couvrant l'ensemble du spectre de la sécurité et de la défense.

#### **A. - L'EXPERIENCE DE LA COOPERATION MARITIME**

La mer est un environnement dans lequel les membres de l'UEO<sup>19</sup> ont déjà acquis une grande expérience opérationnelle de coopération. La création de l'Euromarfor en 1995 a accompagné logiquement le lancement pour la Méditerranée du « processus de Barcelone »<sup>20</sup>. Pour parvenir à un rapprochement entre les autorités maritimes, des défis de taille doivent être relevés. Il importe de mener à bien l'instauration d'une structure cohérente de commandement et de contrôle, l'élaboration de doctrines communes et de règles d'engagement compatibles, la mise en place de systèmes de transmission interopérables, la collecte et l'échange de renseignements, etc. On peut résoudre dans une certaine mesure ces questions techniques, en développant des normes et des procédures communes<sup>21</sup>, des accès communs aux systèmes de transmission et des programmes conjoints d'entraînement. Dans l'ensemble de ces secteurs, la bonne entente politique est un préalable essentiel pour réduire les difficultés techniques, avant même d'entreprendre des missions concertées. Cette approche s'est limitée jusqu'ici au contexte de l'intégration européenne, mais des dysfonctionnements apparaissent dès lors que la division du travail doit prendre en compte trop d'intérêts divergents, que le comportement des participants devient imprévisible ou que les normes opérationnelles et les règles d'engagement (RoE) s'avèrent incompatibles. Quoi qu'il en soit, l'expérience acquise par les

---

<sup>19</sup> Union de l'Europe Occidentale

<sup>20</sup> Martin Ortega (dir.), « L'avenir du dialogue euro-méditerranéen en matière de sécurité », *Publications occasionnelles*, n. 14, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, mars 2000.

forces maritimes d'Europe occidentale dans les missions de police et de soutien à la paix qui ont impliqué l'UEO est significative. Une force de déminage, regroupant des navires belges, français, italiens, néerlandais et britanniques, a opéré sous les auspices de l'UEO durant la dernière partie de la guerre entre l'Irak et l'Iran, et fourni une protection aux navires marchands dans le golfe Arabo-persique. En 1990, l'UEO a coordonné l'embargo maritime, décrété à l'encontre de l'Irak après l'invasion du Koweït, en mettant sur pied une Force d'interdiction maritime. En avril 1991, elle s'engage dans les opérations humanitaires en coordonnant la Force amphibie anglo-néerlandaise ainsi que d'autres missions européennes de soutien aux Kurdes dans le Nord de l'Irak, lors de l'opération *Safe Haven*. L'UEO contrôle l'application des sanctions décrétées par les Nations unies dans l'Adriatique à l'encontre des pays de l'ex-Yougoslavie dans le cadre de l'opération *Sharp Vigilance*. Cette réussite en matière de coopération dans le secteur maritime a incité l'UEO à élargir ses structures et à développer une capacité opérationnelle comprenant une cellule de planification, un centre de situation, un centre d'interprétation des données satellitaires et des programmes d'entraînement. En vertu de la déclaration de *Petersberg* de juin 1992, l'UEO devait pouvoir être en mesure d'entreprendre des missions sortant du cadre des opérations de combat et de dissuasion relevant de l'article 5 du traité de Bruxelles modifié. L'Organisation a donc établi la liste des situations génériques justifiant un déploiement de l'UEO, entre autres, celles faisant appel à la coopération maritime : missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, maintien de la paix et gestion des crises, y compris rétablissement de la paix. La déclaration de *Petersberg* prévoyait également la mise à disposition de l'UEO et de l'OTAN de forces multinationales. L'une de ces composantes navales est la Force maritime européenne (Euromarfor). Si le potentiel opérationnel maritime de l'Europe met du temps pour être constitué, une approche fonctionnelle progressive n'en sera que plus importante. D'où la nécessité d'examiner avec attention les formulations politiques et militaires présentées sous le titre générique de flexibilité ou de « géométrie variable ». Il peut s'avérer nécessaire d'envisager, à cet égard, la formation de coalitions ad hoc, la désignation au cas par cas de « Nations cadre » et le recours à l'abstention constructive (les Etats acceptent qu'une décision engage l'institution, même s'ils n'y participent pas). Avec des réponses qui ne sont pas taillées sur mesure, le prix à payer est évident : fragmentation des politiques, imprévisibilité de la réponse, temps perdu à former une coalition, irrégularité de la fourniture de ressources et risque de marginalisation accrue de l'institution cadre. L'approche à géométrie variable comporte cependant des avantages : elle peut renforcer les aspects pratiques de la coopération entre les partenaires locaux et démontrer, par exemple, la

---

<sup>21</sup> Telles que les *Instructions de l'OTAN pour les manœuvres des forces navales*

progression de l'identité européenne en matière de sécurité. C'est dans ce contexte de coopération maritime que l'Euromarfor est apparue.

## **B. - LA FORCE MARITIME EUROPEENNE (EUROMARFOR)**

Cette institution maritime peut être considérée comme un centre possible de capacités opérationnelles, bien que, jusqu'ici, ses actions militaires n'aient pas été aussi ambitieuses que son objectif politique. Elle n'a pas été sollicitée par exemple pour l'opération ALBA et il semble peu probable qu'elle soit pour l'instant utilisée indépendamment de l'OTAN. Elle a néanmoins été considérée comme un atout non négligeable pour le développement d'une Identité européenne de sécurité et de défense, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OTAN. Conçue comme une force non permanente pré-structurée, elle relève de l'Union européenne. L'OTAN peut y avoir recours, et des organisations internationales telles que les Nations unies ou l'OSCE peuvent lui demander d'agir. Son plus grand mérite a été de structurer la coopération entre les forces navales espagnoles, françaises, italiennes et portugaises pour les situations de type *Petersberg*.

Créée à Lisbonne en mai 1995, cette force ne se limite pas à la Méditerranée, qui reste néanmoins sa principale zone d'action. En principe, elle a également pour but de promouvoir la stabilité, la coopération, la transparence et la compréhension mutuelle en soutenant les dialogues méditerranéens de l'OTAN et de l'Union européenne ainsi que les objectifs du processus de Barcelone. Elle a ouvert ses exercices aux observateurs du sud de la Méditerranée. Cette force doit être capable de se déployer, dans un délai de cinq jours, pour des missions de gestion des crises, notamment de soutien à la paix, mais elle a également la capacité de mener des opérations au niveau le plus bas de la hiérarchie des risques, ceux que l'Union européenne devrait avoir théoriquement le moins de difficulté à traiter.

L'Euromarfor est dirigée et coordonnée par un comité composé des chefs d'état-major et des officiels des ministères des affaires étrangères. Les participants en assurent le commandement à tour de rôle pendant une année. Elle peut bénéficier d'un entraînement et, parfois, d'un équipement commun. Son commandement peut faire appel à un porte-avions, trois contre-torpilleurs, trois vaisseaux de débarquement amphibies, sept frégates, quatre chasseurs de mines, deux navires de soutien, deux sous-marins et deux appareils de patrouille maritime. Sur le papier, cette force puissante peut fournir un noyau de coopération militaire pour les tâches envisagées. En revanche, certains autres aspects apparaissent moins clairement, comme son adaptation aux missions ne réclamant ni capacité défensive ni puissance de feu ou le développement de techniques spéciales pour résoudre des crises humanitaires dans un contexte relativement favorable. Il serait logique que l'Euromarfor

améliore une certaine interopérabilité de ses capacités de base et renforce les connexions nécessaires avec les forces maritimes civiles.

L'harmonisation de l'approche européenne est, en fait, gênée par une inflation de commandements chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité des personnes en mer, rendant la coopération souvent difficile et très administrative. Les différences entre les mécanismes nationaux ne simplifient pas non plus le développement de communautés transnationales structurées. En France, la marine nationale assume des responsabilités concernant les domaines aussi bien militaire que policier ou civil par l'intermédiaire du système des préfectures maritimes, qui intègre toute une gamme d'organisations maritimes (examinées dans la troisième partie). En règle générale, les forces navales ne sont pas chargées du maintien de l'ordre mais ont pour mission de fournir une assistance aux autorités civiles. En Espagne et en Italie, la marine apporte également son concours à d'autres organismes ayant des responsabilités plus importantes.

En résumé, même si le niveau élevé de ses capacités militaires peut susciter des attentes irréalistes, l'Euromarfor n'en constitue pas moins un cadre concret pour la coopération maritime européenne. Elle apporte une valeur ajoutée en renforçant l'interopérabilité existante en Europe méridionale et en développant une pratique de commandement de forces multinationales ; elle présente aussi un intérêt sur le plan psychologique dans la mesure où elle inspire confiance au sein d'une communauté maritime structurée.

### **C. - LES IMPERATIFS DE L'HEADLINE GOAL**

Outre le lancement de la PECSD, le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 a également défini un *headline goal* militaire comprenant la création d'une force armée européenne capable de mener des opérations d'une certaine ampleur dans le domaine du maintien de la paix, de la gestion des crises et humanitaire.

Résoudre les insuffisances de l'Europe au regard de sa capacité militaire, est largement considéré comme la priorité des Européens. Cette force doit être capable d'entreprendre l'ensemble des missions de *Petersberg* et d'être autonome sur le plan militaire grâce à des capacités de commandement, de contrôle et de renseignement, de soutien logistique, de soutien au combat et, le cas échéant des éléments aériens et navals nécessaires. La dimension maritime est donc prise en compte et devrait à terme permettre de mettre en œuvre une composante Marine de trois ou quatre groupes opérationnels comprenant environ vingt frégates chacun (ou, pour les pays dotés de porte-avions, un groupe aérien basé sur une plateforme et environ quinze frégates de soutien). L'un des problèmes de la marine est que la

participation des forces navales, dans le cadre des missions de *Petersberg* les plus exigeantes, n'est pas encore définie.

## **Chapitre 2. - POLITIQUE DE SECURISATION DU TRANSPORT MARITIME**

Comme pour la grande majeure partie des sujets d'intérêts qui l'occupent, l'Europe s'est occupée de la mer en privilégiant sa partie commerciale. Bien avant de tenter de définir un volet maritime pour sa PECSO, c'est l'économique qui a prévalu. Les affaires maritimes n'ont pas fait l'objet d'une inscription claire dans les traités constitutifs de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne. Faute d'une base institutionnelle existante, aucune politique de la mer n'a été réellement mise en œuvre, laissant plutôt la place à un chapelet de politiques ne disposant pas de réelle cohérence entre elles. Chaque aspect des affaires maritimes est en réalité traité dans le cadre d'une autre politique communautaire. La pêche est ainsi intégrée dans la Politique agricole commune, selon l'article 38 du traité de Rome. Les transports maritimes sont régis par l'article 84, alinéa 2, qui traite de la politique commune des transports. C'est le Conseil qui peut décider des mesures destinées à la navigation maritime. La sécurité des approches maritimes reste dans le giron des souverainetés nationales, et échappe ainsi à la compétence communautaire. Cette absence de politique unique pose en définitive un réel problème, même si elle est quelque peu compensée par un important acquis communautaire dans le domaine de la mer. Tous les aspects étant fondamentalement liés les uns aux autres, le règlement des problèmes appelle nécessairement une réponse globale. Les activités maritimes ont de tout temps justifié une forte implication de la puissance publique au sein des Etats, car elles touchent de nombreux domaines sensibles. Il est donc difficile pour les pays membres d'abandonner à l'Union certaines de leurs anciennes prérogatives. Néanmoins, les compétences exclusives des pouvoirs publics nationaux se retrouvent désormais mises en cause dans le domaine des activités liées à la mer.

L'établissement de la norme permet à l'Europe d'assurer sur un mode préventif la défense de ses intérêts. Elle participe à l'établissement des règles régissant les espaces maritimes, et elle est souvent parvenue à peser sur l'élaboration des textes et sur les prises de décision, au niveau international et régional. L'Union européenne a ébauché une politique de sécurité maritime destinée à protéger sa puissance. En particulier, elle a œuvré pour l'amélioration de la compétitivité, afin de maintenir les flottes sous leur pavillon national et de ne pas trop dépendre de services maritimes contrôlés par des Etats tiers concurrents. Elle a tenté sans cesse d'assurer la protection de la sécurité de la navigation afin de garantir ses approches, et de lutter contre l'atteinte à l'environnement de ses eaux. Néanmoins de nombreux dysfonctionnements ont pu être relevés, provoqués par le fait que l'Europe doit

systématiquement s'en remettre aux Etats membres pour constater et réprimer les atteintes à la sécurité maritime, et de son manque de compétence générale dans la sécurisation de ses approches. Si de nombreux pays sont favorables à la création d'un corps de garde-côtes européen, le projet n'est sans doute pas encore prêt à se mettre en place, pour des raisons de divergences entre les approches de l'action en mer des Etats membres.

Depuis dix ans, l'Europe est poussée par une dynamique visant à développer de manière concertée et rapide une politique commune de sécurité et de défense. Dans ce cadre, la dimension maritime pourrait bien se retrouver au tout premier plan des préoccupations, tant les menaces mais aussi les besoins liés à la mer lui donnent un relief particulier.

#### **A. - LA POLITIQUE DE SECURITE MARITIME**

L'Europe de la mer a réellement pris naissance grâce à l'accord de Bonn en 1969, élaboré à l'issue des Plans des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Ce document concerne les actions d'assistance et de sauvetage, et s'applique à la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par des hydrocarbures et des arrangements techniques<sup>22</sup>. Après la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, l'Europe adopte deux directives concernant, d'une part le pilotage hauturier en mer du Nord, d'autre part les conditions minimales exigées pour certains navires citernes entrant dans les ports européens.

Le Mémorandum de Paris, signé entre les autorités maritimes de quatorze pays européens en 1982, est un accord de prévention ou de sécurité primaire visant à éviter et à éliminer les accidents<sup>23</sup>. La France et le Royaume-Uni établissent le système de comptes rendus MAREP destiné à établir la sécurité de la navigation en Manche, et concerne les navires transportant des marchandises dangereuses et des hydrocarbures d'une jauge égale ou supérieure à 1600 tonnes. Il entre en vigueur le 1er janvier 1979 et est promulgué par l'O.M.I.

La signature du traité de Maastricht entré en vigueur le 01 janvier 1993 permet à l'Union européenne d'augmenter encore le train de mesures vis-à-vis de la sécurité des navires, au travers de deux documents fondamentaux : le Livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports (1992) et la Communication de Politique commune de la sécurité maritime (1993). Plusieurs mesures concernent la mise en place de systèmes de comptes rendus de navires obligatoires et le développement des réseaux de services de trafic maritime (S.T.M.) au sein de la Communauté européenne.

La construction de cette politique a été accélérée à la suite de graves catastrophes maritimes dans les eaux européennes pendant des années 90 et a favorisé l'expression d'une

---

<sup>22</sup> « Accord de Bonn ; prévention des pollutions en mer du Nord », *Cols bleus*, n° 2508, novembre 1999, pp. 25

<sup>23</sup> BOISSON Philippe, *Politiques et Droit de la Sécurité Maritime*, Paris, Edition Bureau Veritas, 1998, p. 562

volonté normative visant à renforcer la sécurité maritime sur un plan régional. A la suite des accidents survenus en Manche et mer du Nord à la fin de l'année 1993, La France a pris l'initiative de convoquer les ministres des transports des cinq pays riverains de cette zone (Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et France). En 1994, les cinq pays se sont mis d'accord concrètement sur cinq points : le renforcement de la lutte contre les navires sous les normes dans le cadre du contrôle par l'État du port, l'obligation de signalement dans la zone Manche et la mer du Nord, l'application immédiate et obligatoire des règles d'arrimage des conteneurs recommandées par l'OMI, et une exigence de sécurité maximale pour le transport de passagers et le développement coordonné des moyens d'intervention en cas d'accident. Concernant ces cinq points, la réglementation la plus complète est la directive communautaire 93/75. Celle-ci impose une série d'obligations en matière de notifications et de comptes rendus aux navires transportant des marchandises dangereuses ou polluantes en provenance ou à destination de ports européens. L'importance de cette réglementation justifie que l'on examine successivement ses origines, son contenu et sa validité en droit international. Face aux nombreuses catastrophes maritimes (naufrages du pétroliers le *Braer* en 1993 et de l'*Erika* en 1999 et du chimiquier *Ievoli Sun* en 2000, naufrage du ferry l'*Express Samina* en septembre 2000, etc.), l'Union européenne tente d'améliorer encore la sécurité du trafic maritime. Trois directives sont alors élaborées concernant : le renforcement des contrôles de navires, le développement des ports de l'Union ou encore le franchissement des eaux navigables européennes (contrôles effectués par les Etats des ports), l'établissement de règles et de normes communes renforcées concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (sociétés de classification), de même l'introduction accélérée de pétroliers à double coque ou des exigences de construction équivalentes pour pétroliers à simple coque. En outre, il est envisagé à moyen terme, de permettre l'échange systématique d'informations entre toutes les parties au trafic maritime grâce à l'installation de la base de données EQUASIS, à une meilleure surveillance de la navigation, à l'éventuel aménagement au niveau européen d'une structure pour assurer la sécurité en mer et à une plus grande responsabilité de la part de toutes les parties au transport pétrolier par voie maritime.

La démarche de l'Europe sur la politique commune de transport maritime a dès lors grandement inquiété les milieux professionnels qui y ont vu un risque d'une régionalisation de la sécurité maritime. Depuis l'adaptation d'une politique commune en ce domaine, l'Europe se pose surtout en simple garant de l'application des conventions internationales, mais aussi en législateur potentiel, prêt à suppléer les éventuelles insuffisances des organisations internationales. Tout en reconnaissant l'importance fondamentale des organisations gouvernementales pour l'établissement de normes uniformes à l'échelle

planétaire, les pays européens sont conscients des faiblesses de la réglementation internationale actuelle. Ces insuffisances justifient une communautarisation des interventions, seule voie possible pour réaliser certaines initiatives. L'établissement de normes par l'Europe doit en principe se limiter à des cas exceptionnels, lorsque l'OMI apparaît incapable d'apporter une solution répondant à ses besoins et qu'une action s'impose pour garantir un niveau de sécurité dans les eaux européennes. Ce faisant, le Comité économique et social de l'Union européenne est fondamentalement opposé à l'introduction de normes communautaires spécifiques qui aboutirait à une régionalisation de la réglementation. Priorité doit être donnée aux règles internationales. C'est la raison pour laquelle on doit, d'une part, maintenir et renforcer une organisation mondiale comme l'OMI, et d'autre part, encourager les initiatives régionales, de préférence par des organisations déjà existantes, en leur attribuant une tâche coercitive.

Afin de dynamiser les ports européens, la Commission souhaite depuis plusieurs années y introduire davantage de concurrence. Le Livre vert de 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes a constitué la première démarche en vue de mettre en œuvre une politique harmonisée. Le 13 février 2001, la Commission a adopté une proposition de directive concernant l'accès au marché des services. Il s'agit des services commerciaux dont le prix n'est généralement pas compris dans les droits de port : pilotage, remorquage, amarrage, manutention, stockage. La proposition de directive autorise les Etats membres à soumettre les fournisseurs de services portuaires à autorisation préalable, dans des conditions transparentes, non discriminatoires, objectives et proportionnée. Le nombre d'autorisations ne peut être limité qu'en raison de contraintes concernant l'espace ou la capacité disponible ou, en ce qui concerne les services techniques nautiques, pour des raisons de sécurité du trafic maritime. Les principaux aspects des procédures de sélection seront harmonisés, et des procédures de recours, y compris juridictionnelle, doivent être prévues. Lorsque l'organisme gestionnaire du port propose des services portuaires en concurrence avec d'autres fournisseurs, il doit être traité comme n'importe quel autre concurrent. Enfin, une fois la sélection effectuée, la période durant laquelle les fournisseurs de services portuaires peuvent exercer leur activité est limitée dans le temps. La durée varie de cinq à vingt-cinq ans, selon que le fournisseur a réalisé ou non des investissements immobiliers. Elle est de dix ans si les investissements sont mobiliers.

La CNUDM est entrée en vigueur dans l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 1998, après avoir été signée le 7 décembre 1984 par les Etats. L'Europe a une compétence exclusive dans les domaines de la conservation et de la gestion des ressources de pêche maritime ainsi que pour la politique commerciale et douanière. La compétence partagée concerne pour l'essentiel le transport maritime, la sécurité du trafic maritime, la prévention de la pollution marine, la

politique de recherche et de développement technologique. L'Union est membre des instances issues de la CNUDM comme le Tribunal international du droit de la mer et l'Autorité internationale des fonds marins. Toutefois, il faut noter que la communauté ne reconnaît pas le droit et la juridiction de l'Etat côtier au-delà de sa ZEE en matière d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources halieutiques autres que les espèces sédentaires.

## **B. - LA POLITIQUE EUROPEENNE DE CONSTRUCTION NAVALE**

La délocalisation des activités de construction navale vers des pays en voie de développement, a souvent été considérée comme inéluctable, ne pouvant survivre que grâce à l'apport massif de capitaux publics. Cette image ne reflète pas la réalité, car l'industrie de la construction navale dans le monde est aujourd'hui dominée par le Japon, la Corée du Sud et l'Europe occidentale. Le Japon produit à lui seul près de quarante pour cent du tonnage mondial tandis que l'Europe occidentale représente environ le quart de la production selon les années. De nouveaux producteurs tendent à s'imposer, tels la Chine et certains pays d'Europe de l'Est, mais l'analyse des indices dément l'idée selon laquelle la construction navale serait plus le fait de pays à faible prix de main-d'œuvre. Depuis plusieurs décennies, l'Union européenne a mené d'importantes restructurations de ses chantiers navals qui ont entraîné, par rapport à 1976, une réduction de soixante-dix pour cent de la main-d'œuvre et d'environ soixante pour cent des capacités de production. Malgré ces restructurations, l'industrie de la construction navale européenne demeure fragmentée, puisqu'elle comptait encore en 1997, plus de cent entreprises de chantiers navals, soixante-cinq pour cent de la production étant réalisé par une douzaine de société. En 1996, les cinq plus gros constructeurs représentaient un tiers du volume total produit en Europe, alors que les cinq plus gros constructeurs coréens représentaient quatre-vingt-dix neuf pour cent de la capacité coréenne. L'industrie de la construction navale est une industrie de haute technologie dans laquelle l'Union européenne fait bonne figure, mais elle se trouve aujourd'hui à un tournant. La Commission européenne a présenté le 1<sup>er</sup> octobre 1997 des propositions qui visent à mettre en œuvre « une nouvelle politique de la construction navale ». Ces propositions, dont l'axe presque unique est la remise en cause des aides publiques directes accordées à la construction navale suscitent des interrogations et des inquiétudes. Il est certain que cette industrie ne peut aujourd'hui vivre sans aides, notamment parce que les conditions de la compétition mondiale ne sont pas équitables. La question qui se pose est donc de savoir si l'Union est prête à affirmer de manière volontariste son souhait de conserver une industrie de la construction navale en son sein. Par ailleurs, l'industrie de la construction navale représente un volume important d'emplois directs ou induits méritant d'être pris en considération. Cette question n'est

aucunement abordée dans la communication de la Commission européenne « *Vers une nouvelle politique de la construction navale* ». Elle doit pourtant être un élément important des décisions prises en matière industrielle. Dans son rapport sur la politique de concurrence en 1995, la Commission européenne fait valoir que « *la politique de concurrence et la politique de compétitivité ne sont (...) pas antinomiques ; au contraire, elles poursuivent les mêmes objectifs, c'est-à-dire créer les conditions indispensables au développement et au maintien d'une industrie communautaire performante et concurrentielle, améliorer sans cesse la qualité des produits et des services offerts aux citoyens européens et assurer la stabilité de l'environnement économique* ». Il est temps que la politique de concurrence soit réellement un instrument au service de l'industrie européenne, la pratique consistant à n'autoriser des aides publiques que lorsqu'elles visent à la fermeture d'entreprises donne une image désastreuse de l'Europe. Il est naturellement souhaitable que l'industrie de la construction navale puisse fonctionner sans aides publiques, et que cette industrie, dont la délocalisation n'est pas un phénomène inéluctable, puisse fonctionner. Les aides au fonctionnement ne créent pas plus de distorsions de concurrence que d'autres catégories d'aides et leur disparition ne devrait être envisagée qu'à partir du moment où l'industrie de la construction navale sera capable de s'en passer. Au niveau européen, il est nécessaire qu'aucune date limite ne soit fixée pour la disposition de ces aides à la construction navale qui devrait faire l'objet de réexamens réguliers afin d'évaluer la situation de la construction navale européenne et l'évolution des conditions de concurrence au niveau mondial.

Dans la construction civile, la surcapacité, la concurrence asiatique, la baisse des prix de vente, la restructuration, la suppression des subventions ont considérablement compliqué la tâche des industriels du secteur.

Le marché militaire se heurte pour sa part à la réduction des budgets de défense généralisé et à la sophistication des systèmes, qui imposent aux constructeurs des coûts de recherche et de développements excessivement lourds financièrement. La construction navale militaire doit se préparer à des changements de coopération multiples, notamment au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne. En matière de construction navale, il n'y a pas possibilité de bénéficier de l'effet de série mais les investissements amont sont relativement faibles, le coût des études des plates-formes étant proche de dix pour cent des études. L'OCCAR pourrait être amené à jouer un rôle particulièrement important dans le domaine de la coordination de la gestion des programmes européens, en terme d'expression de besoins, de développement, et d'acquisitions, dans la mesure où les Européens acceptent de communautariser les achats. Un certain nombre d'Etats européens cherchent à standardiser les

matériels, et des projets de coopération ont été développés dans le passé, comme dans le domaine des chasseurs de mines ou les frégates anti-aériennes.

### **C. - L'EUROPE ET LES PAVILLONS DE COMPLAISANCE**

Dans l'Union européenne, le transport maritime sous maîtrise des Etats membres, c'est-à-dire sous contrôle par le pavillon, diminue. La concurrence mondiale, qui se traduit par une guerre des tarifs de fret, a modifié le classement des flottes ces vingt dernières années. Les pavillons de « libre immatriculation » ou de « second registre », couvraient en 1998, près de la moitié du tonnage de la flotte mondiale au lieu du quart, dix ans auparavant. En conséquence, on doit remarquer que l'Union européenne, bien qu'elle soit alors la première puissance commerciale mondiale, ne contrôlait que quinze pour cent de la flotte mondiale en 1998 contre vingt-huit pour cent en 1982 (on exclut ici la flotte sous contrôle grec, considérée comme un cas spécifique compte tenu de la très grande diversité des intérêts qui y sont investis ; on a déjà constaté que Malte et Chypre, munis d'un pavillon de complaisance, sont tous les deux candidats pour l'Union européenne). Cela signifie une diminution de la capacité de transport des pays européens, qui perdent une part de leurs capacités de défendre leur pavillon et leur participation aux routes animées par leur propre commerce, et donc de contrôler le ravitaillement quotidien de l'Europe. Si, dans le domaine économique, on laisse des pavillons étrangers de pays tiers très industriels s'emparer des réseaux commerciaux de navigation, c'est-à-dire des réseaux de lignes, on les laisse directement pénétrer dans la connaissance des besoins de l'industrie de leur client et on laisse pénétrer très facilement dans le réseau de distribution. Ensuite, ayant la connaissance de l'ensemble du système commercial et de l'ensemble du processus industriel, ces pays risquent de supplanter leurs concurrents<sup>24</sup>. Malgré ces difficultés, plusieurs solutions ont été préconisées pour lutter contre les navires hors normes. Elles convergent toutes aujourd'hui vers l'État du pavillon qui est considéré comme le centre de compétence et de contrôle, le cadre dans lequel s'exercent le droit et les réglementations de sécurité applicables aux navires. Le développement d'un pavillon européen semble, pour le moment, une utopie.

### **Section 2 - Les outils au service de la politique maritime européenne**

Malgré les avancées organisationnelles récentes en matière de Politique de sécurité et de défense, il apparaît nécessaire aujourd'hui de posséder un outil capable de répondre aux exigences de l'Union européenne. Les menaces militaires et non militaires peuvent être mises en échec grâce à la mise en œuvre simultanée de plusieurs volets. Le premier moyen de limiter ou de supprimer les risques, consiste à d'établir des normes, des règlements et des lois,

destinés à inscrire les droits et devoirs des flottes maritimes dans les eaux européennes. Pour être pleinement efficace, ces textes doivent pouvoir être appliqués, ce qui nécessite de disposer de moyens de surveillance, de suivi et de contrôle adaptés. Enfin, dans le cas d'infraction, de délit ou de crime constaté, les équipements utilisés doivent permettre d'agir par la contrainte ou la coercition.

## **Chapitre 1. - LA LUTTE CONTRE LES MENACES MARITIMES**

Les espaces maritimes peuvent être la source de menaces très diverses, d'ordre militaire ou non militaire. Certaines d'entre-elles mettent en jeu directement la politique de défense de l'Union européenne, alors que d'autres ne concernent que sa sécurité, et participent à d'autres volets communautaires. Néanmoins, la sécurité et la défense doivent impérativement être traitées selon des schémas identiques, et dans un cadre global, compte tenu des interactions qui peuvent jouer entre elles, mais également et surtout parce que la frontière entre les deux tend à s'estomper depuis l'effondrement du monde soviétique.

Par l'expression « sécurité », on désigne aussi bien l'état matériel qui résulte de l'absence réelle de dangers, que l'organisation des éléments propres à créer ou à perpétuer une telle situation. On observe la même ambiguïté en matière maritime où le terme connaît des acceptations variées. Trois notions peuvent être regroupées sous ce vocable : la sécurité sanitaire, la sécurité de la navigation, et la sûreté de l'Etat qui correspondrait aux exigences de la Défense Nationale. De nos jours, la sécurité apparaît comme l'un des objectifs essentiels de la police du milieu marin et justifie les principales atteintes au principe de liberté des mers. Dans ce contexte, deux volets apparaissent comme essentiels. Premièrement, la sécurité de la navigation, qui cherche à assurer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la défense contre les dangers naturels (tempêtes) et navals provoqués par la circulation maritime. Deuxièmement, la sûreté du commerce, qui a pour objectif la protection du navire et de son équipage contre les dangers résultants des pratiques criminelles dont la mer reste le théâtre de prédilection : piraterie, traite des esclaves, trafics de stupéfiants, immigration clandestine, etc.. Au vocable trop restrictif de sécurité de la navigation, il est préférable d'adopter celui plus général de *sécurité maritime*.

La sécurité maritime doit, pour être réellement efficace, recevoir une approche globale dans ses composantes techniques, juridiques, économiques, sociologiques, politiques, voire médiatiques. C'est un champ de coopération très riche pour lequel l'Union européenne doit pouvoir mettre en œuvre des mesures radicales, afin d'améliorer la sécurité des espaces maritimes européens. Cela s'impose, tant du point de vue de la prévention, de la protection,

---

<sup>24</sup> SIMONNET Raymond, « Les transports maritimes », dans « *La politique maritime de l'Union Européenne* », ADDIM, 1998, p. 114.

que de la répression, de se doter d'outils communs ou mutualisés. L'élaboration de nouvelles dispositions est en cours de réalisation, à partir des enseignements tirés des naufrages de l'*Erika* et du *Ievoli Sun*.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont également relancé les travaux pour déterminer les moyens de lutter contre les menaces transnationales, au besoin par des moyens militaires. Certains moyens navals, comme les bateaux de haute mer, présentent une dualité de capacité d'intervention. Outre les actions menées dans le domaine très exigeant de la défense, ils sont capables de traiter celles du plus bas niveau de l'échelle des menaces, ce qui en fait un outil souple d'emploi, adaptable et réversible.

L'Union européenne possède de larges moyens à sa disposition, grâce à l'équipement varié et performant de ses Etats membres. La politique de sécurité et de défense doit donc permettre de leur fixer de façon claire, les principes d'intervention applicables aux menaces d'origine maritime qui pèsent sur l'Europe.

#### **A. - SURVEILLANCE ET PREVENTION**

La surveillance des espaces maritimes représente un enjeu important pour les Etats européens, comme premier maillon de la prévention et de la protection de ses territoires. Compte tenu des étendues côtières, il est difficile d'exercer une observation permanente et efficace des activités en mer. Les moyens strictement maritimes ne sont d'ailleurs pas les seuls à devoir être mis en œuvre, puisque les aéronefs, les satellites, des sémaphores peuvent par exemple contribuer à remplir ces missions. La surveillance doit s'inscrire dans une politique plus globale, intervenant en amont de l'accès aux espaces maritimes européens. Le suivi des navires par anticipation pourrait ainsi faciliter la discrimination des navires à contrôler ensuite par les moyens maritimes. Il s'agit bien de revenir à des principes classiques de renseignement, des coopérations régionales pouvant être envisagées avec les pays d'escale. On peut illustrer ce propos par l'exemple de l'île Maurice, identifiée comme l'escale des contrevenants en terres australes. Par ailleurs, le regroupement des moyens nationaux en « *task force* » pourraient renforcer l'efficacité du contrôle dans l'espace européen. Ce type d'action, permettant une plus grande synergie entre les moyens dépêchés par les Etats dans les zones d'observation, nécessite une forte volonté de coopération entre les Etats, bien au-delà des intérêts immédiats d'accès à la ressource.

La surveillance maritime peut s'exercer par les moyens civils classiques. Les forces de police, les douanes, mais également les différentes juridictions européennes jouent déjà un rôle important dans l'application du droit, du contrôle et la répression. Le volet maritime des menaces qui posent sur l'Europe n'est en effet le plus souvent, qu'un élément constitutif de

réseaux beaucoup plus complexes. Il importe que les outils spécifiques soient confortés et qu'ils agissent en parfaite action, tant au niveau national qu'eupéen. La clef de voûte de lutte contre les menaces est sans conteste la prévention qui s'établit par la surveillance des trafics dans les eaux côtières, mais également dans les eaux internationales. L'apport du renseignement maritime d'origine civile et militaire, complète efficacement le dispositif, dans le sens où il donne aux autorités les éléments leur permettant de prévenir et de déjouer d'éventuelles actions contre les intérêts européens. La coordination des moyens civils et militaire est vitale pour que les solutions mises en œuvre se complètent et que les interventions soient réalisées en parfaite synergie. Le système français, qui transfère l'ensemble des moyens civils et militaires aux préfets maritimes, permet d'agir de façon permanente dans un cadre interministériel et interarmées. Dans ce cadre, la Marine nationale possède l'ensemble des moyens hauturiers d'intervention pour mettre à pied d'œuvre en mer les équipes chargées des actions de police administrative et judiciaire, de même que celles chargées du secours aux biens et aux personnes. Cette spécificité présentée par la France ne constitue pas, loin de là, la norme des Etats membres de l'Union. Le concept de garde- côtes, qui n'a pas été retenu dans le dispositif français, est en revanche mis en œuvre chez nombre de pays européens, comme le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne. Il consacre une différenciation entre moyens civils et militaires, mais s'intégrant bien dans une action en mer plus cloisonnée, mais nécessairement concertée. L'action des forces navales donne aux Etats européens la capacité de prévenir et d'agir contre tout type de menace, d'origine civile ou militaire. L'éventail très large des équipements et des armements qu'elles sont capables d'utiliser à l'encontre des contrevenants ou des criminels leur donne une souplesse et une rapidité d'emploi sans égale. Capables d'observer et de renseigner les autorités très en amont d'une action éventuelle, au besoin hors des espaces océaniques européens, elles jouent en outre un rôle tout à fait primordial de dissuasion vis-à-vis de l'ensemble des acteurs.

L'action des moyens maritimes traditionnels peut être singulièrement renforcée par la surveillance spatiale. En effet, les satellites donnent aux Etats la capacité d'observer de grandes zones. Ce système d'observation et de localisation, couplé au dispositif amont précédemment décrit, est capable d'optimiser l'action en mer des navires. C'est dans cette optique que le Conseil de l'Europe préconise de développer une surveillance par satellites des bateaux de pêche de plus de 15 mètres<sup>25</sup>. La mise en place sur les bateaux de transpondeurs, sorte d'émetteurs-récepteurs identiques à ceux équipant les aéronefs, pourrait être une solution applicable à moyen terme. Capables de fournir tous les éléments relatifs aux éléments

---

<sup>25</sup> Rapport sur l'exploitation durable des ressources biologiques marines, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, septembre 1998.

administratifs du navire, à son histoire, à sa navigation, mais également à sa cargaison, permettrait de disposer de moyens de contrôle permanent des flux et de mieux suivre en temps réel la situation générale des trafics maritimes. Bien évidemment, un tel dispositif spatial est coûteux et requiert un délai de mise en place important. Il excède largement les capacités de la plupart des Etats côtiers, mais pourrait convenir à une mutualisation des budgets de recherche et développement, voire d'acquisition. C'est pourquoi il a vocation à s'inscrire dans des politiques de coopération des Etats côtiers au sein de l'Union européenne. La mise en œuvre des programmes satellitaires *Helios* et *Galiléo* devront doter à terme l'Europe d'outils performants.

L'avion, l'hélicoptère et le drone, sont également des compléments précieux dans l'acquisition du renseignement d'origine maritime. Ils permettent de suivre les navires, de constater les faits, et de guider les autorités sur le bateau en infraction, les actions étant menées depuis la mer ou d'un groupe aéronaval.

Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que la surveillance des espaces maritimes nationaux est toujours insuffisante. Il est indispensable qu'ils soient employés au service d'une politique globale de sécurité et de défense, afin de limiter efficacement et globalement les menaces venant de la mer.

## **B. - PREVENTION ET TRAITEMENT DES RISQUES ACCIDENTELS**

La sécurité maritime, qui doit recevoir une approche globale dans ses composantes techniques, juridiques, économiques, sociologiques, politiques, voire médiatiques, est un champ de coopération très riche. Bruxelles se propose des mesures radicales de prévention et de répression pour améliorer la sécurité des approches de ses côtes. Elles s'inspirent en grande partie des propositions françaises élaborées après les naufrages de l'*Erika* et du *Ievoli Sun*, et elles conviennent de développer des coopérations avec les Etats ou organisations externes à l'Union, dans l'esprit de Barcelone. C'est déjà le cas avec le partenariat euro-méditerranéen dans ce domaine. Le travail accompli est déjà important, notamment dans les domaines du mémorandum méditerranéen du 11 juillet 1997, de la convention STCW de 1995, de la mise en place de VTS et de la formation des personnels les armant, ou enfin des accords opérationnels en matière de lutte contre la pollution. Le nouveau thème de coopération entre le Nord et le Sud déjà mis en place notamment entre la France et la Tunisie, la France et le Maroc, doit se développer plus largement afin de promouvoir une sécurité maritime homogène dans tout l'espace méditerranéen. Renforcer la sécurité maritime, c'est mettre en œuvre et développer une action globale d'anticipation et de maîtrise des risques liés à l'activité maritime.

Aux Etats-Unis, l'*Oil Pollution Act* de 1990 a permis de réduire les pollutions marines de manière significative, en interdisant l'accès dans les eaux américaines de pétroliers à coque unique. Malgré le choc provoqué par l'accident tragique de l'*Exxon Valdez*, ce texte n'a vu le jour qu'après plus de quinze ans de réflexion dans le domaine. Néanmoins, les conclusions de l'enquête montrent qu'au moment de la catastrophe, l'équipage était américain et expérimenté, et le bateau américain bien entretenu. Dans ces conditions, la réglementation ne l'aurait peut-être pas empêché de couler, ce qui montre la complexité du sujet. De plus, depuis la mise en vigueur de ces décisions, les pollutions par bateaux, mais également par pipe-lines, n'ont pas été éradiquées pour autant, même si leur décroissance est observable de façon certaine.

A l'occasion du naufrage de l'*Erika*, une procédure dissociée de l'enquête juridique a recherché les causes de l'accident. Il importait de comprendre le rôle joué par les structures administratives et par l'ensemble des acteurs pour tenter de dégager les responsabilités, et de progresser dans le domaine des normes. Le débat relatif à la distinction entre faute et responsabilité a été particulièrement animé. L'armateur du navire étant le seul responsable de l'entretien et du contrôle du navire, la société Total-Fina-Elf a estimé qu'en tant que simple affréteur, elle n'était pas juridiquement responsable. D'autre part, le chargeur ne peut accéder au dossier de classification et ne peut se voir attribuer une quelconque implication dans l'accident. Les sociétés de classification, comme le Groupe Véritas, ont été également pointées du doigt. En réalité, elles constituent un maillon de la chaîne de la sécurité maritime, entre l'armateur et l'Etat. Néanmoins, elles ne pénètrent que rarement sur les navires et ne présentent souvent un intérêt que dans la mesure où elles permettent d'élaborer les normes à partir de leurs études. Les informations concernant l'état des navires n'étant pas toujours disponibles, les menaces ne peuvent être que difficilement identifiables et contrées.

La création d'une agence européenne de sécurité maritime, telle que proposée par la Commission le 6 décembre 2000, présente un réel intérêt, tout comme la création d'un fond de compensation aux marées noires pour augmenter un fond international déjà existant. Un système de suivi systématique de tout bateau pénétrant dans les eaux européennes, à destination d'un port ou non, pourrait également être mis en place. La Commission envisage également que tout navire évoluant dans les eaux européennes soit équipé d'une boîte noire capable d'enregistrer les informations. Une autre loi devrait permettre aux autorités de chacun de ses membres d'ordonner les bateaux à rester dans les ports si des conditions météorologiques extrêmes sont prévisibles.

Les Etats ont toujours considéré que la mer était libre et non sujette à une réglementation internationale ou régionale. Jusqu'à présent, l'Organisation maritime

internationale (OMI) était la seule reconnue comme capable de légiférer. Le Conseil des ministres des transports et le Parlement européen ont été saisis de deux ensembles de mesures proposés par la Commission européenne, et relayés par la présidence française. Il est souhaitable que l'Union européenne affiche sa volonté d'appliquer ces directives de contrôle et de sécurité, au besoin de manière unilatérale. Même si l'OMI n'y est pas prête. Les Etats-Unis ont agi ainsi après l'accident de l'*Exxon-Valdez*.

La corrélation entre les causes d'accident et l'âge des navires a été établie. On peut aujourd'hui affirmer que les navires de plus de quinze ans d'âge, qui représentent plus de quarante pour cent de la flotte mondiale, sont impliqués dans quatre-vingts pour cent des accidents dans le monde. Dans le même temps, quatre-vingts pour cent des naufrages sont provoqués par des erreurs humaines. Un parallèle a donc été réalisé entre l'âge des bateaux et la qualité des équipages qui les mettent en œuvre.

La vérification de l'existence et du maintien des conditions contribuant à la sécurité du navire sont des activités de première importance : stabilité, flottabilité, moyens et services de secours, garde, secours et sauvetage, instrumentation, entraînement et qualification du personnel. L'évaluation de ces éléments permet d'attribuer une *classe* au navire, permettant de définir sa fiabilité. Chaque type de navire présente des caractéristiques particulières de risque. Par exemple, les pétroliers sont plus dangereux après avoir déchargé leur cargaison que lorsque toute la cargaison est à bord, parce que les vapeurs et les gaz qui se libèrent dans les citernes peuvent produire des mélanges incendiaires et explosifs : il est donc prévu de pomper des gaz inertes dans les citernes vides pour prévenir la formation de ces mélanges. Une autre mesure préventive consiste à construire des pétroliers à double coque, comme cela est prévu par les normes OMI et américaines. Les risques du transport maritime sont toujours très élevés et leur prévention absorbe une partie importante de l'activité des administrations publiques qui opèrent dans ce secteur. Le contrôle systématique des navires dans les eaux ou les ports européens représente la seule manière rationnelle de prévenir, ou du moins de limiter les menaces qui pèsent sur ses espaces maritimes.

L'Union européenne est particulièrement concernée par le pillage pouvant être réalisé dans ses espaces de souveraineté. La raréfaction des ressources halieutiques dans certaines zones internationales devrait à terme pousser certains Etats tiers à tenter de s'approprier ces ressources, et de s'attaquer en particulier aux stocks chevauchants. L'Europe ne peut faire l'économie d'une politique concertée de lutte contre ces actions qui, sans présenter un risque important d'escalade militaire, peuvent néanmoins constituer des points de divergences et de conflits. De même, les règlements communautaires doivent impérativement fixer les

conditions permettant à chaque pays européen de mettre en œuvre ses flottes de pêches dans des conditions identiques, sans possibilité de crise ouverte.

Dans ce cadre, la réduction des conflits et la protection des ressources halieutiques, passe par l'identification des points d'escale utilisés par les navires de pêche sur leur route vers les zones d'exploitation, et de repérer ceux susceptibles d'être en infraction. Les actions doivent permettre de constater les délits dans les domaines géographiques (pêche en zone non autorisée) ou techniques (utilisation de matériels ou de techniques de pêche illicites). Ce type d'action a pour objectif d'acquiescer une meilleure synergie entre les moyens dépêchés par les Etats dans les zones de pêche. Il appelle une volonté forte des Etats de l'Union européenne pour que la coopération soit effective au-delà des intérêts immédiats d'accès à la ressource. La coordination entre instruments civils et militaires reste un préalable à la mise en œuvre d'une telle politique.

Outre le contrôle de l'Etat des navires, il est primordial de pouvoir s'assurer que le transport des cargaisons transportées, particulier dans le cas de matières dangereuses, est effectué dans les meilleures conditions. Une surveillance toute particulière doit être effectuée dans les ports, et au besoin en mer, pour ne pas permettre d'acheminement de denrées illicites ou dangereuses dans des conditions qui mettraient en péril les espaces océaniques en cas d'accident. De plus la contrebande organisée de certains produits manufacturés ou de matières à risques, pourrait mettre en péril les économies européennes et la sécurité des consommateurs. L'Union doit donc pouvoir effectuer, chaque fois que possible, des contrôles sur les cargaisons transportées par la mer.

L'Europe dispose aujourd'hui des moyens maritimes lui permettant d'assurer son indépendance politique, économique, et commerciale. Pour ses échanges commerciaux portant sur les marchandises les plus riches elle dispose d'une flotte et d'organisations commerciales qui dépassent ses besoins, et lui permettent d'assurer une forte présence sur les marchés mondiaux, de peser sur les politiques tarifaires et sur les accords interprofessionnels de contrôle des capacités mises en œuvre. Actuellement, l'offre est surabondante dans tous les secteurs, ce qui tire les prix du fret vers le bas, et favorise les échanges par voie de mer. Néanmoins, le maintien des coûts à des niveaux très bas pourrait avoir un impact non négligeable sur les sociétés qui voient la rentabilité du secteur quelque peu limitée. Cela pourrait entraîner à terme le retrait de certains acteurs du secteur maritime, afin d'investir les capitaux dans des domaines plus rémunérateurs aux yeux de leurs actionnaires. Grâce à leur dynamisme et à leur esprit d'innovation, les constructeurs européens ont jusqu'à présent réussi à s'adapter à la concurrence, et à être compétitifs face à des pays à faibles coûts d'exploitation. Dans le domaine de la construction navale, tout abandon de capacité de production pourrait mettre en péril l'Union qui se retrouverait du coup entre les mains des

constructeurs asiatiques Les renoncements successifs de l'Europe dans ce domaine pourraient ainsi laisser le champ libre aux nombreux armateurs d'Extrême-Orient prêts à les supplanter et à dominer des épaules le monde du transport maritime. Enfin, l'abandon des régimes fiscaux favorables aux investissements dans les navires, sous la pression d'impératifs budgétaires, pourrait mettre en péril le renouvellement et l'expansion de la flotte européenne. L'Union européenne serait alors entièrement dépendante de pays tiers pour la plus grande partie de ses approvisionnements, ce qui constituerait une menace économique et stratégique.

### **C. - PREVENTION ET TRAITEMENT DES MENACES INTENTIONNELLES**

Les menaces pesant sur la sécurité européenne sont en pleine expansion, et risquent de poursuivre sur la même courbe dans le futur. Prises dans leur ensemble, elles représentent un danger pour l'intégrité des frontières, de l'économie, de l'environnement et de la sûreté. Dans leur grande majorité elles présentent une dimension maritime, et leur répression est de la responsabilité des Etats.

La composante maritime des menaces intentionnelles recouvre de nombreux volets qu'il importe de maîtriser pour que la lutte soit efficace. Dans tous les cas, le renseignement et l'observation jouent un rôle de tout premier plan, car ils permettent de déceler le risque en amont, et d'agir en conséquence. Le contrôle systématique ou aléatoire des embarcations permet d'établir une dissuasion utile mais néanmoins partiellement efficace. Il n'est pas simple cependant d'agir de façon pertinente, dès lors que les navires utilisés par les criminels sont difficilement discernables des autres bâtiments commerciaux ou de loisir. Néanmoins, les procédures de contrôle applicables aux navires marchands ne doivent pas ralentir inutilement leur activité, et éviter en particulier de provoquer des ruptures de navigation longues et coûteuses, d'autant que le trafic devrait augmenter en proportions importantes dans les prochaines années. La mondialisation des échanges européens exige que les approvisionnements soient réalisés rapidement, sans être gênés par un contrôle dans les eaux ou au port trop important. L'utilisation de moyens hauturiers militaires, en complément des forces relevant d'autres administrations, se révèle très efficace et particulièrement dissuasive. En définitive, c'est l'action simultanée de l'ensemble des moyens civils et militaires qui permet de réduire le risque au minimum, à défaut de le faire disparaître tout à fait. En outre, seule une concertation au niveau de l'Union européenne, mais également entre l'Europe et les pays tiers, peut réellement donner des résultats probants.

La mer n'est pas le lieu privilégié du terrorisme, mais elle n'en est pas pour autant exempte. La menace peut apparaître selon différentes formes. Les entraves à la liberté de navigation par minage sauvage peuvent être levées par des moyens spécialisés des marines

nationales. De nombreuses actions ont été menées dans ce cadre lors de la guerre Iran-Irak, et la guerre du Golfe, en particulier par des forces sous égide UEO. Cependant, l'évitement et la chasse des mines dérivantes sont des problèmes non résolus, surtout dans l'hypothèse où un groupe terroriste déciderait de mener ces actions dans les zones européennes de grand flux, comme la Manche et la mer du Nord, voire dans les détroits. L'agression par embarcation légère pose des problèmes quant à la réponse à apporter. Les marines de guerre, quoique mieux armées pour répondre, ont déjà fait l'objet d'agressions caractérisées, comme ce fut le cas pour l'USS *Cole* en 2000. Dans le cas de navires commerciaux, la vulnérabilité est quasi totale dans l'hypothèse où aucune bateau de guerre n'est présent. Les attaques suicides perpétrées par les Pasdarans contre des navires commerciaux avec des embarcations légères, de dimensions réduites, mais rapides et armées, n'ont pu être limitées que grâce aux actions coercitives des forces de combat. Certains navires transportant des produits dangereux, où présentant un intérêt tout particulier pour les Etats, doivent pouvoir être escortés sur leur trajet, afin de réduire les risques d'actions terroristes. L'escorte du cargo japonais ramenant du plutonium retraité de Cherbourg vers son pays d'origine est illustratif à cet égard. Néanmoins, toutes les actions terroristes ne sont pas prévisibles, comme l'ont montré les événements du 11 septembre 2001 à New York. L'action ponctuelle menée contre un navire marchand, qui plus est transportant des produits dangereux ou polluants, ne peut que difficilement être contrée, de même que des attaques dans les ports ou contre des installations portuaires. Les risques de prises d'otages telles celles perpétrées sur *l'Aquile Lauro* en 1985 et le *Silco* en 1987 méritent également d'être prises en considération, pour que les actions des Etats soient adaptées à la situation. Dans le cas du *Silco*, l'action en mer n'avait pu être menée à son terme en raison de la lenteur dans le processus de décision. Cela avait entraîné une mise à terre des otages, transformant ainsi la nature de l'intervention. L'attitude à adopter n'est pas toujours facile à établir par avance, la situation pouvant évoluer de façon fort différente en fonction des objectifs que les activistes se sont fixés. L'exploitation croissante des ressources sous-marines entraîne la multiplication du nombre d'installations offshore. Situées à l'origine près des côtes, elles s'en éloignent désormais de plus en plus, l'exploitation étant rendue techniquement possible à de grandes profondeurs. La protection d'installations stratégiques sensibles et déployées en mer, est difficile à garantir compte tenu de leur distance, et de leur dispersion. Les menaces visant les installations off-shores sont multiples, allant de la tentative d'appropriation des plates-formes, peu crédible en Europe, le pillage ou le vol sur les installations, ainsi que les actes de chantage ou de terrorisme. Dans ce dernier cas, les effets recherchés sont médiatiques et psychologiques, et peuvent avoir de réels impacts économiques et écologiques. Différentes réponses peuvent être apportées au problème de la

sécurité des installations et des personnels qui y travaillent. Les compagnies exploitantes font souvent appel à des sociétés de sécurité privées armées pour protéger leurs biens et leurs employés, tout particulièrement en Afrique. L'adoption de telles solutions palliatives est liée à l'incapacité des Etats à assurer la sécurité de ces plates-formes. En Europe, les forces militaires sont utilisées comme principale force d'action dans le domaine. Des accords de coopération militaire doivent néanmoins être envisagés par ailleurs, compte tenu du développement d'installations hors des zones de responsabilité des Etats. Pour l'Union européenne, la capacité de protection des installations marines est à la base de toute politique de développement de l'exploitation des ressources minérales océaniques. Elle nécessite des réponses concertées et coordonnées de la part des Etats, mais également un dialogue avec les acteurs privés qui les exploitent.

Dans le cadre de la contrebande, la lutte est également difficile puisque ce domaine recouvre différents volets qui s'imbriquent parfois étroitement sous l'organisation de réseaux de crimes organisés. On peut distinguer en effet dans ces menaces les trafics illicites de drogue, d'hommes, d'armes ainsi que de toute autre marchandise dont le commerce est réglementé. Dans le domaine de la drogue, l'article 17 de la convention de Vienne de 1988 tente d'établir sur des bases solides une coopération solide pour mettre fin à sa dissémination par mer, dans l'esprit de la convention de Montego Bay. S'appuyant sur ce document, un accord regroupant neuf pays du Conseil de l'Europe et trois organisations<sup>26</sup> internationales a été conclu en octobre 1994. Il couvre les mesures à prendre au-delà des eaux territoriales, c'est-à-dire en haute mer, dans la zone contiguë et dans la ZEE avec l'aide des autres parties contractantes. Pour préserver la liberté des mers, l'autorisation expresse et préalable de l'Etat du pavillon est indispensable. De plus, ce sont les lois de l'Etat intervenant qui s'appliquent. On peut alors prendre le contrôle effectif du navire soupçonné, y constater l'infraction et le ramener au port, si nécessaire par la contrainte. Dans le même temps, les Etats ont renforcé les coopérations dans les domaines de la surveillance et de l'échange de renseignements. L'idée d'un déplacement progressif de l'effort des zones de transport vers les pays producteurs pourrait à terme faire jouer à terme un rôle plus important aux forces navales. La lutte anti-drogue a été l'occasion pour certaines marines européennes d'intervenir en amont dans les Caraïbes, en coordination avec la marine américaine, en obtenant de très bons résultats. En ce qui concerne les flux migratoires non régulés, les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés à l'intérieur de l'espace Schengen. En conséquence, les tentatives de pénétration ont été accrues à l'extérieur des frontières de l'Europe, en grande partie maritimes. Le recours

---

<sup>26</sup> Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie, Grèce, Pays-Bas, Royaume Uni, Norvège, Organisation mondiale des douanes, OIPC/Interpol, OMI.

à une coopération européenne est indispensable pour agir dans le domaine du renseignement, de l'observation et du contrôle des navires suspects. Au-delà de ces mesures, les Marines peuvent être amenées à repousser ou reconduire les flux d'immigrants illicites, comme ce fut le cas pour l'Italie. Cette difficile mission ne peut être réalisée que par des personnels très entraînés, capables d'agir sur l'ensemble du spectre de l'intervention, et sous contrôle étroit du politique.

Les trafics d'armes constituent pour l'Europe un souci majeur, tant leur circulation sur les territoires de l'Union met en péril la sécurité publique. Le modèle le plus abouti de cette action est l'embargo pour lequel les forces navales ont acquis depuis la guerre du Golfe un certain savoir-faire. Les opérations menées par l'UEO, parfois en coopération avec l'OTAN, l'ont été avec succès, y compris sur le Danube, dans une opération où forces de police, douaniers et militaires agissaient de concert.

Assurer la sécurité des mers, et par extension celle du territoire, entraîne l'obligation pour l'Union européenne d'empêcher les flux d'immigration non régulés, de stupéfiants, d'armes et autres trafics. Apparaît ici un paradoxe puisque pour assurer la prospérité européenne en garantissant la liberté des flux adaptés aux nécessités et aux besoins, il est nécessaire d'ouvrir les frontières, mais d'un autre côté, assurer une sécurité européenne par la mer implique de développer un contrôle dans les eaux qui revient à fermer quelque peu ces mêmes frontières. Il importe donc de concevoir un concept permettant d'assurer à la fois la sécurité et la liberté de circulation. Ces deux aspects concourent à la prospérité et au bon fonctionnement de l'Union et il ne saurait être question de les mettre en compétition ouverte.

Contre la piraterie, la lutte peut s'articuler selon plusieurs niveaux d'action : l'information et la prévention, la surveillance et la présence, et enfin l'autoprotection. Le premier niveau est celui des organisations internationales qui sont les structures de conseil et de dissuasion de l'information. L'Organisation mondiale internationale et le Bureau maritime international rendent publics les détails concernant les affaires de piraterie, ce qui permet les mises en garde vis-à-vis des zones à risques, des méthodes employées, et d'édicter des recommandations au profit des équipages. Les pirates agissant souvent à proximité des eaux territoriales, la coopération entre Etats est une nécessité, soit en coordonnant les actions individuelles de chaque pays, soit en conduisant des actions communes de renseignement, mais également d'intervention. Cela crée un besoin quant à la possibilité d'échanger les données en quasi-temps réel et de s'accorder des droits de poursuite systématiques et réciproques. Certaines marines européennes ont déjà l'habitude de mener des actions en concertation dans des zones comme les Caraïbes. La lutte contre la piraterie peut réclamer une large panoplie de moyens, incluant de petites vedettes rapides, des patrouilleurs de haute

mer, mais également des avions de patrouille maritime, des hélicoptères, des avions d'attaque. Si les flux de transport maritimes sont menacés au loin, comme c'est le cas parfois en Asie, l'Europe pourrait être capable de dépêcher sur place un groupe aéronaval afin de constater les délits et au besoin d'agir pour affirmer sa volonté de protection de ses intérêts.

L'augmentation de l'efficacité de la vigilance et du contrôle et une meilleure rapidité d'intervention sur des navires suspects, imposent une coopération permanente des douanes européennes. Britanniques et français ont signé en ce sens un accord en 1987, auquel l'Espagne s'est jointe en 1990, ainsi que le Portugal. Le même type d'accord a été signé entre l'Italie, la France et l'Espagne pour la Méditerranée. Ces coopérations sont la voie préconisée pour le renforcement de la surveillance des frontières maritimes.

En ce qui concerne les conflits liés à la pêche, le premier niveau d'action est celui de la prévention, par l'exercice du contrôle du respect des réglementations en vigueur. Cela peut aller souvent jusqu'à l'interposition des forces entre les adversaires, si un conflit ouvert devait se développer. En Europe, la police des pêches est souvent de la responsabilité d'une administration civile, mais les marines nationales peuvent y participer au besoin. Leur contribution s'étend sur une vaste échelle, depuis la présence dissuasive sur zone jusqu'à l'emploi de la force. La présence sert essentiellement à appuyer les contrôles effectués par les inspecteurs nationaux, aidés parfois d'inspecteurs communautaires. Si la situation l'exige, les contrôles peuvent être renforcés en augmentant le nombre d'inspecteurs et en assurant la surveillance par satellite. De même, le déploiement de bâtiments en protection des flottes de pêche peut être réalisé par des bateaux européens, comme c'est le cas pour la France lors des campagnes au germon. L'interposition peut empêcher l'arraisonnement de bateaux de pêche par des pays tiers. Les patrouilleurs de la marine espagnole ont ainsi empêché les Canadiens de capturer des bateaux espagnols dans les eaux internationales. Si les choses évoluent les actions de vive force, de plus ou moins grande ampleur, peuvent être conduites, comme ce fut le cas pour mettre fin à la récolte illégale de corail en Corse. Cette opération avait nécessité l'emploi combiné de patrouilleurs de gendarmerie maritime, d'hélicoptères, de remorqueurs et d'embarcations légères. De telles manœuvres sont également indispensables pour s'assurer de l'identité de bateaux opérant en fraude, en masquant parfois leurs marques d'identification, ce qui nécessite l'emploi d'hommes aguerris, ayant reçu un entraînement ad hoc, comme les fusiliers marins. Les armes n'ont pas été utilisées depuis de nombreuses années dans les eaux européennes, mais cette retenue dans l'usage de la force a parfois amené l'échec de missions d'interposition<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Exemple du *Lutetia* et de la *Gabrielle* pris en otages en 1994.

## **Chapitre 2. - MOYENS MARITIMES EUROPEENS : ETAT DES LIEUX**

L'Union européenne est constituée, dans sa plus grande majorité, d'Etats possédant une façade maritime et entretenant des moyens aéronavals importants. La mise en commun de l'ensemble de ce potentiel maritime placerait l'Europe comme une force navale de tout premier plan. La mise en place d'une « marine pour l'Europe<sup>28</sup> » ou d'une marine de l'Europe ne peut être réalisée qu'au travers d'une réelle volonté de construire un système de défense commun doté d'une composante navale. Elle est directement dimensionnée par les missions qui lui sont attribuées, mais également par les moyens navals qui y sont consacrés. Les Européens disposent d'un potentiel maritime certain, dont le volume des forces cumulées lui attribue un niveau de tout premier plan aux plans régional et mondial. Dans l'hypothèse où l'on regrouperait l'ensemble des forces navales des pays de l'Union sous un même pavillon, il apparaîtrait que l'Europe dispose d'un potentiel de puissance maritime très important (voir annexe 2). Si cette solution théorique n'est pas aujourd'hui envisagée, son étude révèle néanmoins que l'Union est dotée de six porte-avions et porte-aéronefs, huit SNLE<sup>29</sup>, dix-huit SNA<sup>30</sup>, cinquante-huit sous-marins classiques, cent soixante et onze destroyers et frégates, cent cinq patrouilleurs et cent cinquante-sept dragueurs et chasseurs de mine. La comparaison avec les Etats-Unis révèle que l'Europe est capable de soutenir la comparaison, du moins sur le plan quantitatif. Il importe de noter que cette similitude n'est qu'apparente, le tonnage moyen des unités européennes étant entre quatre et cinq fois moindre, le nombre de porte-avions, de SNA, et de bateaux amphibies, étant également très inférieur à celui de la marine américaine, qui dispose en outre d'une supériorité technologique, notamment dans les domaines des réseaux et des missiles. Ainsi les Etats-Unis sont bien, et certainement pour longtemps encore, la première puissance navale, seule à pouvoir mener des actions de présence ou d'intervention sur l'ensemble des mers du globe. L'Europe n'entend pas bien sûr contester cette supériorité, mais dispose de forces navales capables de répondre aux besoins dictés par une politique de sécurité et de défense commune cohérente, et lui permettant de s'afficher comme un acteur de tout premier plan dans le domaine maritime.

### **A. - CARACTERISATION DES FORCES NAVALES EUROPEENNES**

Selon le nombre de navires, le volume des forces et leurs capacités, les marines européennes peuvent être classées en quatre grands groupes distincts.

**Les marines française et britannique** concentrent à elles seules la moitié du tonnage européen. Leurs flottes polyvalentes se révèlent très avancées sur le plan technologique et

---

<sup>28</sup> Amiral Alain Coatanéa, « Marine de la France marine pour l'Europe », *Défense nationale*, mai 1994, p. 15.

<sup>29</sup> Sous-marin Nucléaire Lanceur d'Engins

<sup>30</sup> Sous-marin Nucléaire d'attaque

placent ces Etats dans les cinq premières places mondiales. Sur le plan de la sécurité et de la défense européenne, leurs marines constituent le cœur des capacités pouvant être mises en œuvre, grâce à la possession de sous-marins (SNLE, SNA) et de groupes aéronavals permanents. Compte tenu des restrictions budgétaires amorcées depuis une décennie, ces deux pays pourraient conduire à terme à une réduction de leurs flottes.

**Les marines italienne et espagnole** se sont dotées de porte-aéronefs, et disposent de flottes modernes et bien équipées. Comme pour le premier groupe, la diminution des crédits consacrés à la défense laisse craindre une insuffisance dans le renouvellement des capacités navales.

**Les marines allemande, néerlandaise et grecque** ont choisi de mettre en œuvre des forces navales destinées à assurer essentiellement des missions au profit de l'OTAN. Présentant un caractère régional, elles opèrent en mer du Nord, en Baltique, dans les détroits du Bosphore et des Dardanelles. Dans le cas de l'Allemagne par exemple, appelée à évoluer en priorité dans les mers du nord de l'Europe cette spécialisation l'a amenée à choisir de disposer d'une flotte sous-marine et d'importants moyens anti-mines.

**Les autres marines** possèdent des capacités de moindre importance, mais leur concours se révèle néanmoins précieux en appoint d'opérations qui se dérouleraient en coopération européenne.

## **B. - LES MOYENS DE TRANSPORT STRATEGIQUE**

Dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense européenne, la capacité de projection de forces revêt une importance toute particulière. Pour l'instant, seule l'OTAN est capable de disposer rapidement de ces matériels stratégiques. Il importe cependant de remarquer que les Etats-Unis en sont en fait, dans une très large mesure, les principaux pourvoyeurs. Les pays de l'Union européenne possèdent néanmoins quelques moyens dont l'augmentation se révèle indispensable à appuyer toute volonté politique commune d'intervention extérieure.

### **a) Les moyens militaires**

Quelques rares pays européens possèdent des navires aptes au transport stratégique. Ce sont essentiellement des bâtiments à capacités amphibies appelés LPD (*Landing Platform Docks*) ou TCD (Transports de chalands de débarquement). Ces bâtiments se caractérisent par trois capacités essentielles :

- Mise en œuvre de plusieurs hélicoptères de transport tactique des armées de terre ;
- Capacité d'embarquement à flot de chalands de débarquement ou de batellerie portuaire (remorqueurs, ponts flottants...);

- Hébergement d'unités de l'armée de terre, de 400 à 800 hommes par exemple.

Ces bâtiments permettent la mise à terre pour sécuriser la zone d'un premier échelon dans un port non équipé grâce à des moyens de déchargement élémentaires. L'Europe disposera<sup>14</sup>, dans un avenir proche, d'une vingtaine de bâtiments de ce type. Selon le catalogue des contributions à l'objectif global d'Helsinki, douze d'entre eux pourraient être mis à la disposition de l'Union par les pays en cas de crise. Le déplacement de ces bâtiments, variant de 7 500 à 22 000 tonnes en pleine charge, reste très modeste par rapport aux géants de la flotte américaine, qui dispose de bâtiments de 40 000 tonnes.

En outre, les marines disposent de bâtiments ravitailleurs de cargos, de bâtiments de débarquement pour la logistique (LSLS) ou de bâtiments du type civil Ro-Ro<sup>31</sup> capables de transporter la logistique du premier échelon avant de faire appel aux bâtiments affrétés auprès des compagnies civiles. La seule marine réellement équipée de bâtiments militaires de ce type est la Royal Navy dans le cadre de la *Royal Fleet Auxiliary* qui dispose actuellement de trois rouliers de 24 000 tonnes. La Royal Navy a récemment mis en service un bâtiment d'assaut pouvant emporter des hélicoptères<sup>32</sup>, et permettant de faire débarquer un commando de marines sans disposer nécessairement d'installations portuaires.

## **b) Les moyens civils**

Pour l'Europe, la projection par voie maritime d'une force de 60 000 hommes en deux mois nécessite l'emploi simultané d'environ 80 bâtiments de type Ro-Ro. L'affrètement de moyens civils sur le marché international est aujourd'hui indispensable, puisque aucun pays européen ne dispose des moyens nécessaires à la projection de sa propre force.

Les navires rouliers (RoRo) sont bien adaptés à cette mission par leur rapidité de chargement et de déchargement, par le peu de moyens de levage qu'ils nécessitent. Néanmoins, leur nombre est limité et le parc mondial de navires rouliers est en diminution au profit des porte-conteneurs. On doit donc s'attendre à de grosses difficultés d'affrètement pour l'Europe, en cas de crise. Un certain nombre de facteurs limitent en outre l'adaptation de ces navires aux opérations militaires, ce qui montre les limites de cette politique d'affrètement. D'une part, les caractéristiques des bâtiments proposés ne répondent pas aux normes des marines de guerre et sont très vulnérables à toute action de l'ennemi. Le manque de vitesse ou d'autonomie (cas des ferries) représente une contrainte, de même qu'une faiblesse des ponts interdisant l'emport des matériels militaires lourds. L'entretien de ces navires se révèle très souvent insuffisant, ce qui déjà conduit à l'obligation d'écarter certains affréteurs qui se refusent à retirer des bâtiments en service. La disponibilité des ferries est en

---

<sup>31</sup> Roll On, Roll Off

autre inexistante en période estivale, ce qui aurait pu avoir un impact non négligeable si la guerre du Golfe n'avait pas été menée pendant l'hiver. De plus, le nombre de navires rouliers disponibles pour les Européens sur le marché international serait encore bien moindre en cas de crise impliquant simultanément les Etats-Unis, comme ce fut le cas pour la guerre du Golfe. Enfin, le prix des affrètements risque d'augmenter de façon incontrôlable en cas de crise saturant le marché, la loi de l'offre et de la demande retrouvant sa vraie dimension.

De mars à avril 2001, l'Union européenne a réalisé une étude du marché de l'affrètement des navires rouliers. Conduite hors période estivale, elle a montré que l'on pouvait théoriquement espérer disposer au mieux d'une cinquantaine de Ro-Ro, et sans tenir compte de leur disponibilité réelle. Ce chiffre est très inférieur aux quatre-vingt-quatre navires rouliers requis pour l'objectif global de l'Union européenne. La disponibilité des Ro-Ro sur le marché international est, par conséquent, un facteur limitant la capacité des Européens à atteindre l'objectif de projection de forces défini à Helsinki.

Les capacités portuaires du théâtre d'opérations peuvent constituer un goulet d'étranglement très pénalisant. Au cours de la crise du Kosovo, l'utilisation du port de Salonique, pourtant très bien équipé, a provoqué des attentes et limité le flux, compte tenu de la priorité donnée au trafic commercial normal. Pour respecter l'objectif de projection de forces de l'Union européenne, il est nécessaire de pouvoir traiter cinq à six Ro-Ro quotidiennement, ce que ne permettent pas les infrastructures existantes autour des zones de crises potentielles. Dans le cas où elles seraient suffisantes, des problèmes de zone de stockage et d'infrastructure se posent pour être capable d'évacuer les matériels vers la zone d'opérations notamment par voie routière. Cette restriction dans l'action a constitué un facteur limitatif lors de la guerre du Golfe. Des moyens mobiles de levage doivent donc être acquis pour pouvoir améliorer les capacités des ports de déchargement en cas de crise.

En outre, il reste indispensable de tenir compte des menaces militaires pouvant peser sur les navires et les points de déchargements, voire pendant la traversée de ces navires. Le risque d'attentats terroristes reste évidemment bien réel, comme l'a montré l'attaque de l'USS Cole dans le port d'Aden. Le naufrage d'un navire roulier le long d'un quai de débarquement dans un petit port déjà saturé serait en effet catastrophique.

### **c) Les approches nationales**

Pour le **Royaume Uni**, l'expérience des Malouines et de la guerre du Golfe ont sensibilisé les autorités britanniques aux problèmes de la capacité de projection maritime. La Royal Navy s'est dotée d'une « *Royal Fleet Auxiliary* » (RFA), qui dispose de dix-neuf

---

<sup>32</sup> L'Ocean

bâtiments, dont trois Ro-Ro de vingt-quatre mille tonnes, mais cela ne lui permettrait pas de projeter les douze mille hommes correspondant à sa participation à la réalisation de l'objectif d'Helsinki. Le Royaume-Uni a donc décidé en 1998 de construire six navires de type RoRo pour la réaction rapide alliée. Ces bâtiments seront financés par un contrat de type « *Private Finance Initiative* » (PFI – initiative de financement privé) sur une durée de vingt-cinq ans. Ils sont confiés à une société privée d'armateurs qui s'engage à en maintenir quatre disponibles en permanence et à plein temps pour le ministère de la défense. Les deux autres peuvent être affrétés selon des délais équivalents à celui réclamé par tout armateur en temps normal. Conscients des problèmes de transport de troupes et de matériels amphibies, les Britanniques font construire quatre autres bâtiments de débarquement pour la logistique (ALSL – *Alternative Landing Ship Logistic*) du type « *Rotterdam* », bâtiments de **13.000 tonnes** capables de transporter six cents hommes et quatre barges de débarquement, identiques à ceux construits pour les Pays-Bas et l'Espagne. A terme, le Royaume-Uni devrait disposer d'un total de vingt bâtiments amphibies (TCD/LPD – LPH).

**L'Allemagne**, ne dispose pas de moyens maritimes de projection de forces suffisants. La Bundesmarine fait donc construire des navires d'appui de la classe « *Berlin* » et envisage la construction possible de navires polyvalents à capacité Ro-Ro et transbordement à la mer sur barge (Flo-Flo). Le « *Rotterdam* » britannique est cité en exemple. Dans le domaine de l'affrètement de navires rouliers civils, l'Allemagne rencontre la même difficulté que les autres pays européens. Lors des récentes opérations dans les Balkans, les Allemands ont utilisé des moyens de transport russes et des navires marchands sous divers pavillons (dix-huit pavillons de complaisance différents) malgré une volonté affichée de donner la préférence à des armateurs allemands ou européens. Par ailleurs, l'Allemagne conduit une politique de dégrèvements fiscaux pour encourager la construction et l'acquisition de navires de commerce sous pavillon allemand, ce qui devrait théoriquement faciliter leurs affrètements pour le transport stratégique, essentiellement dans le domaine des porte-conteneurs.

La **France**, malgré ses quatre bâtiments de transport militaire (TCD), ne dispose pas de flotte auxiliaire ni de commandement de transport stratégique maritime. Cependant, diverses dispositions ont été prises pour faciliter l'affrètement de bâtiments de transport français. Selon la loi française (1969), les armateurs de nationalité française sont tenus d'assurer les transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national, ce qui est inefficace en pratique en temps de crise s'il n'y a pas accord des armateurs sollicités. De plus, une politique d'aide fiscale à l'armement de commerce est menée, pour éviter le passage sous pavillon de complaisance des navires, mais elle s'avère peu efficace compte tenu du vingt-cinquième rang mondial de la marine marchande française. En cas de crise, le transport stratégique en France

est totalement dépendant de l'affrètement de navires rouliers sur le marché international. Pour faciliter cet affrètement, diverses procédures et systèmes informatiques ont été mis en place. Un recensement et un positionnement des bâtiments susceptibles d'être affrétés par les armées pour leur transport stratégique en temps de crise, est réalisé en permanence (flotte auxiliaire occasionnelle). Cette banque de données informatique est tenue à jour par la Marine nationale avec l'aide des armateurs français. La marine utilise à cet effet le système international EQUASIS qui fournit les caractéristiques et l'état d'entretien de la quasi-totalité des bâtiments marchands du monde entier. La France envisage d'acquérir à partir de 2004, deux NTCDD de vingt mille tonnes à pleine charge, et capables de transporter huit hélicoptères de type NH-90, en remplacement de deux TCD actuels.

Aux Pays-Bas, outre l'acquisition de deux LPD militaires de type « *Rotterdam* », les Pays-Bas ont l'intention de se joindre au contrat britannique d'acquisition de six navires rouliers dans un cadre PFI (initiative de financement privé). Les discussions sont en cours pour une somme de l'ordre de cent cinquante millions d'euros. Les navires seraient disponibles après 2006.

Le gouvernement belge a récemment décidé d'acquérir, avec l'aide du Luxembourg, un bâtiment militaire à capacité amphibie de type LPD/TCD pour le transport de troupes, de matériel flottant, et capable de mettre en œuvre des hélicoptères. Une enveloppe financière de près de huit milliards de francs belges est actuellement prévue.

L'Espagne dispose de deux TCD de type Galicia (identique type *Rotterdam*) de treize mille tonnes, capable de transporter environ deux mille cinq cents tonnes de matériels, et cent dix véhicules. La Marine a également acquis aux Etats-Unis un transport d'assaut d'occasion de dix-sept mille tonnes en pleine charge.

### **C. - LE ROLE DES GARDES COTES**

Depuis de nombreuses années, la création d'un corps de garde-côtes européen revient sans cesse dans les débats, et tout particulièrement lors des grandes pollutions. Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis pourraient relancer les discussions à ce sujet dans le court terme. La lutte contre certaines menaces impose de mettre en œuvre des moyens de surveillance, de contrôle, mais également d'action maritime capable d'opérer de façon parfaitement coordonnée, selon des principes et des procédures communes. En ce qui concerne l'Europe, nombre d'Etats membres considèrent que l'action des gardes côtes permet de diminuer l'engagement des marines nationales afin de leur permettre de se recentrer sur leurs missions de combat.

La lutte contre les nouvelles menaces s'inscrit clairement dans celles attribuées aux différentes marines par leur gouvernement et participe de l'évolution de l'emploi des forces armées. En France, les commandants de bâtiments et d'aéronefs de la Marine Nationale ont un pouvoir étendu de police en mer depuis 1994, qui leur permet de réaliser en haute mer les mêmes actions de police que les *Coast Guards* américains. Ce n'est pas le cas des marines britannique, belge ou néerlandaise, qui doivent embarquer des détachements de gardes côtes pour mener les mêmes missions que les Français. Vingt pour cent de l'activité de la Marine nationale française sont dédiés au service public, et les aspects de prévention et de dissuasion de la posture permanente de sauvegarde, s'insèrent parfaitement dans la mission de présence exercée par la Marine nationale.

Les divergences organisationnelles et historiques qui prévalent entre les différents pays de l'Union européenne, dans les domaines de l'action en mer, n'ont pas permis aujourd'hui la création d'un corps de garde-côtes européen. On assiste cependant en Europe à une augmentation sensible du nombre de pays disposant de corps de garde-côtes, pour la plupart de création récente. Néanmoins, aucune de ces forces n'est capable de contrer efficacement l'ensemble des menaces maritimes qui pèsent sur les espaces maritimes. En matière d'organisation de la police en mer, les responsabilités sont en général réparties entre plusieurs ministères, dont l'action est plus ou moins coordonnée. Les marines militaires contribuent alors à ces missions non prioritaires, avec un enthousiasme variable en fonction des pays. Dans une enquête réalisée par la revue *Proceedings*<sup>33</sup>, à travers le monde auprès de vingt-neuf chefs d'état-major, à la question « qu'est-ce qui justifie votre marine aujourd'hui ? », douze dont neuf européens ne faisaient aucunement mention de ces missions. Craignant de voir leurs budgets s'éparpiller sur des unités qui ne contribuent pas à leur mission principale, ils sont désireux de limiter le temps « devant être consacré à aider les autres services à résoudre leurs problèmes<sup>34</sup> ».

La lutte contre les menaces génériques et intentionnelles s'effectue néanmoins de façon concertée entre moyens nationaux et communautaires. Moyens militaires et civils conjuguent leurs efforts pour répondre efficacement sans délais aux attaques dont leurs espaces maritimes pourraient faire l'objet. Si certains considèrent que l'action des gardes côtes doit impérativement permettre aux marines de se recentrer sur le cœur de leur métier, d'autres comme la France, estiment qu'une force navale est parfaitement capable de mener l'ensemble des missions maritimes. En outre, de nombreux accords bilatéraux permettent des actions coordonnées dans des zones de compétences, comme c'est le cas entre la France et l'Espagne

---

<sup>33</sup> Etats-Unis Naval Institute, *mars* 1995, pp 28-45

<sup>34</sup> Propos du Vice-amiral TOD dans le bulletin d'Etudes de la Marine n°4, juin 1995, p76

ou entre la France et l'Italie, pour la Méditerranée. Chaque pays européen a donc mis en place son propre plan d'action en mer, et les gardes côtes ne sont une réalité que dans un nombre restreint d'entre eux.

**L'Allemagne** regroupe depuis juillet 1994 tous les moyens détenus par les différentes administrations (gardes-frontières, gardes-pêches, police de la navigation, douane et police maritime) au sein d'une entité unique, la *Küsten Washe* (garde-côtes). La flotte comprend de nombreux patrouilleurs et vedettes, des baliseurs et des navires de lutte antipollution. Les effectifs ne dépassent pas le millier d'hommes. **En Espagne**, le *Servicio de Salvamento y Seguridad Maritima*, qui n'est pas réellement un service de garde-côtes, dépend de la marine marchande et affrète de bateaux destinés à porter assistance aux navires en difficulté, et positionnés aux endroits névralgiques : Algésiras, Vigo, la Corogne. Cette entité exécute aussi la surveillance côtière, le sauvetage en mer, et la lutte antipollution. La **Finlande** dispose d'un organisme dépendant du ministère de l'intérieur, et armé par la gendarmerie, équipée d'une flottille de vingt hélicoptères et cinq avions de reconnaissance. Quelques patrouilleurs océaniques et des brise-glaces complètent cette flotte. **En Italie**, la *Guardia Costiera* dépend du ministère de la marine marchande, mais passerait sous le contrôle de la marine de guerre en cas de conflit. Ses principales missions sont la police de la navigation, la surveillance des pêches, la recherche et le sauvetage. La *Douane (Guardia di Finanza)*, n'est pas intégrée dans cette garde-côtes. Elle dispose d'un effectif de cinq mille hommes, dont huit cents officiers, personnels à statut militaire, armant deux cents vedettes hauturières, douze avions de reconnaissance, et six hélicoptères. La **Grèce** possède des effectifs de quatre mille deux cents hommes, armant cent cinquante unités, et quatre avions. Elle dépend du ministère de la marine marchande et met en œuvre des patrouilleurs, des vedettes ainsi que quatre barges antipollution. Le Royaume-Uni dispose de *Her Majesty Coast Guard*. Le territoire britannique est divisé en 6 régions (Aberdeen, Yarmouth, Douvres, Falmouth, Swansea et Clyde), chacune placée sous l'autorité d'un contrôleur régional disposant d'un centre opérationnel ou d'un centre de coordination des secours maritimes MRCC. Chaque région est elle-même divisée en district semi-autonome dépendant d'un sous centre de coordination des secours MRSC. Le centre de Douvres est le plus important du fait de la surveillance du rail descendant du *Dover Strait*. Un puissant navire remorqueur, armé pour la lutte contre l'incendie et la pollution, est affrété et patrouille dans le détroit pendant les six mois d'hiver. Deux autres sont prévus pour tenir station à l'ouest des Scilly et aux Shetlands. En fait *l'H.M Coast Guard* dispose de peu de moyens pour faire face aux dangers qui menacent les côtes du Royaume-Uni : quelques patrouilleurs et vedettes, de nombreuses embarcations côtières et surtout une dizaine d'hélicoptères lourds Sea King. Les effectifs avoisinent le millier

d'hommes plus sept mille cinq cents volontaires qui forment le personnel de la Garde Côte Auxiliaire, regroupés en trois cents soixante-dix compagnies de secours le long de la côte. *L'H.M Coast Guard* dépend du ministère des transports. La garde-côtes de l'**Irlande** existe mais a peu de moyens. Dépendant du ministère des transports, elle dispose de stations côtières de surveillance, d'hélicoptères de sauvetage, de quelques avions de patrouille SAR<sup>35</sup>, ainsi que de nombreuses vedettes hauturières. Au **Pays Bas**, la *Netherlands Coast Guard* fut mise sur pied en 1987, et passe sous le commandement de la marine militaire hollandaise en 1995. Elle regroupe sous les mêmes couleurs la police de la navigation, la police maritime, les douanes, les gardes-frontières et garde-pêche, les phares et les balises. Elle possède de nombreux patrouilleurs et vedettes de toutes tailles ainsi que des navires antipollution, des avions de surveillance et des hélicoptères de la marine royale. Au **Portugal**, il n'y a pas de garde-côtes et plus généralement, peu de moyens. Quelques vedettes sont dédiées à la police de la navigation, alors que des stations assurent la surveillance du rail au cap Roca et au cap St Vincent. En **Suède**, la très ancienne *Kustbevakning* dépend du ministère des transports. Quatre régions et quinze districts définissent ses zones d'intervention. Elle ressemble par son organisation à *l'USCG* américaine et au *Kystvakten* norvégien. Elle est dotée d'un effectif de six cents hommes destinés à mettre en œuvre les navires, les stations de surveillance et les aéronefs. Plus de cent trente navires divers sont utilisés : Cotres, patrouilleurs, vedettes, aéroglisseurs, anciens chalutiers transformés, et barges antipollution. **La Belgique** dispose de quelques vedettes de police de navigation fluviale et patrouilleurs. Le **Danemark** n'a pas de garde-côtes spécifique. Quelques bâtiments antipollution sont placés depuis 1996 sous la tutelle de la marine royale, ainsi que de nombreuses vedettes et 3 brise-glaces. Une milice navale de trente vedettes dépendant du ministère de la pêche, complète les moyens d'intervention en mer.

---

<sup>35</sup> Search and Rescue (recherche et sauvetage)

## **Partie III**

### **QUELLE POLITIQUE MARITIME POUR L'EUROPE**

L'Europe doit désormais se doter d'une politique maritime suffisamment forte pour être capable de mettre en œuvre les différents moyens nécessaires à assurer sa sécurité et sa défense en espaces maritimes européens. Elle doit s'assurer à la fois que sa puissance maritime affirme sa politique européenne générale, mais également qu'elle est capable de conduire une véritable politique européenne maritime.

#### **Section 1 - Puissance maritime et politique européenne**

La puissance de l'Europe passe définitivement par la reconnaissance et la prise en compte de la composante maritime. Il y a une interaction forte entre les deux notions, puisque la puissance maritime permet à la politique européenne de s'affirmer, mais dans le même temps cette nécessaire avancée de l'Union européenne, permettra au volet océanique d'être sans cesse regardé comme particulièrement important.

#### **Chapitre 1. - LA PUISSANCE MARITIME AU SERVICE DE LA POLITIQUE**

La mer est un domaine pouvant être utilisé par le pouvoir politique pour asseoir sa politique étrangère. Toutes les grandes nations maritimes ont agi ainsi dans le passé, utilisant les océans pour projeter leur puissance, et par-là même influencer sur le cours de l'histoire. S'il ne s'agit plus aujourd'hui de conquérir le monde ; l'Europe entend jouer un rôle sur la scène internationale. Sa composante maritime pourrait lui en donner les moyens.

##### **A. - LA MER COMME FACTEUR D'AFFIRMATION EUROPEENNE**

Les espaces océaniques sont un moyen pour l'Europe d'affirmer sa vocation internationale. Néanmoins, aucune politique maritime n'a été à ce jour développée par l'Union européenne, ce qui pourrait à terme présenter pour elle, à terme, une menace. L'utilisation raisonnée et concertée des moyens maritimes aujourd'hui disponibles devrait lui donner peu à peu la dimension militaire nécessaire à asseoir sa puissance politique internationale. Depuis la fin de la guerre froide, les groupes aéronavals et les moyens amphibies constituent désormais la force d'action par excellence, pour toute organisation désirant se doter d'une politique extérieure forte. D'une grande souplesse d'emploi et d'une mise en œuvre assez rapide, ils permettent de répondre de façon particulièrement efficace aux besoins, et de conduire des actions extérieures. Les Européens ont bien perçu tout l'avantage stratégique qu'ils pouvaient tirer d'un tel outil, qui répond aux exigences de mobilité et

d'endurance. Le nouveau contexte international a conduit l'ensemble des pays européens à intégrer la projection de forces au cœur de leur doctrine nationale, s'appuyant sur le concept américain « *Forward from the sea* ». L'absence de moyens de transport maritimes stratégiques vient cruellement rappeler que la stratégie sans les outils nécessaires à leur exécution ne peut mener qu'à une action contrainte et limitée.

La force navale est un outil très bien adapté à la gestion des crises. Il procure pour le politique une souplesse et une puissance d'emploi, que l'Europe doit pouvoir utiliser dans sa pleine mesure. Depuis toujours, un lien très fort a uni le politique et sa marine, car elle lui permet d'exercer de manière subtile un dosage des effets, en intensité ou dans le temps, tout en envoyant un message clair à destination de l'adversaire<sup>36</sup>. Une flotte peut se positionner aisément à proximité des côtes du pays sur lequel on décide de faire pression, tout en restant en dehors de ses eaux territoriales. La souplesse est totale, puisque la flotte peut rester à distance tout en demeurant hautement menaçante. Pour le politique, du fait de la relative immatérialité de l'action au loin, les déploiements navals présentent l'avantage d'être beaucoup moins contraignants en terme d'opinion publique. Dans le cadre de leur politique étrangère, les Européens devraient apprendre à utiliser avec doigté cet extraordinaire instrument de gestion diplomatique.

L'émancipation politique dans le domaine de la sécurité et de la défense passe nécessairement par la mise en œuvre d'une coopération navale. Depuis 1992, il apparaît en effet frappant que les avancées européennes se font la plupart du temps du bas vers le haut. De la même manière, la coopération militaire participe au rapprochement des points de vue de ses gouvernants. Depuis le sommet de Saint-Malo en 1998, le rapprochement entre la France et le Royaume-Uni laisse présager le développement rapide de cette dimension maritime européenne. Ces deux anciennes puissances de la mer ont la capacité de donner en Europe l'élan nécessaire à la conception d'une politique de sécurité et de défense tournée en grande partie vers le large. Leurs forces navales présentent d'ailleurs un caractère frappant de gémellité, tant les moyens qui les constituent ont des caractéristiques communes. D'autres ex-grandes puissances maritimes (Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas, et.) pourraient adhérer aisément au concept et redonner à la mer la place correspondant à l'importance de son déterminant géopolitique.

## **B. - LES ACTIONS DIPLOMATIQUES COMMUNES**

Le développement de l'influence des organisations internationales a entraîné l'établissement d'un nouvel ordre juridique mondial, mettant en œuvre des règles s'imposant à

---

<sup>36</sup> Etienne Taillemite, « Puissance maritime et pouvoir politique », Bulletin d'étude de la Marine, n°3, février 1995, pp13-18.

tous, dont l'application est étroitement contrôlée, et des sanctions juridiques. De nouveaux acteurs sont apparus dotés parfois de moyens supérieurs à ceux des Etats souverains, telles que des entreprises supranationales, des organisations internationales licites de type ONG, ou illicites comme les réseaux criminels ou terroristes. L'adaptation des concepts stratégiques a été nécessaire, et l'utilisation des moyens de coercition réexaminée en terme de conséquences indirectes. La volonté de réduire la violence entre les hommes et de faire progresser la paix a été érigée en vertu cardinale, ce qui a permis l'émergence d'une diplomatie de défense, mettant en œuvre les forces armées, mais également tous les autres moyens de défense au service d'un projet à portée diplomatique. Le comportement en mer est très largement associé à la politique extérieure. La diplomatie a toujours entretenu une forte relation avec l'appareil militaire, appelée « diplomatie navale ». Ce cadre commun d'action extérieure permet d'envisager la constitution d'un socle solide pouvant constituer à terme une diplomatie concertée pour l'Europe politique. L'action des marines européennes s'inscrit entièrement dans ce concept, ce qui lui impose d'être présente dans ses zones d'influence ou de crise. Les forces navales sont essentielles pour la prévention des crises, par la fonction d'intimidation que remplissent les unités conventionnelles, en complément du rôle de la dissuasion joué par les composantes nucléaires. Elles permettent de jouer sur toute la palette des modes d'emploi, depuis le simple appareillage sur alerte jusqu'à la présence ostensible sur zone. Elles assurent le recueil du renseignement, domaine capital pour préparer les décisions stratégiques, anticiper les crises, les prévenir et se défendre contre les agissements adverses. Outre ces actions liées à la menace de l'emploi de la force, la marine exerce, dès le temps de paix, une influence importante. Par les relations qu'ils nouent à l'étranger, les marins des forces stationnées ou les bâtiments en escale sont acteurs de la diplomatie de défense. Les relations tissées sont autant d'éléments particulièrement précieux pour la prévention ou l'anticipation d'une crise. Ces unités stationnées ou déployées participent aussi activement à la gestion des crises. La marine peut alors apporter toute une gamme d'actions extrêmement nuancées qui conviennent également aux modes d'action diplomatiques, grâce aux effets d'annonce d'appareillages de bâtiments, au déploiement ostensible d'une force navale sans agressivité, au déploiement de nature offensive et agressive, au retrait éventuel et immédiat des forces lorsque les autorités estiment nécessaire de réduire la tension. Toutes ces actions peuvent être exercées dans le cadre d'une force européenne. La diplomatie de défense est alors conduite en concertation avec les alliés périphériques ou d'autres régions du monde. Cela implique de disposer de capacités d'anticipation et de réaction, en s'appuyant sur une organisation et des ressources précises.

Une force navale européenne pourrait être rassemblée sous un même pavillon, et effectuer des missions de présence dans les eaux et les ports internationaux. Ces visites de routine ou de bon voisinage sont déjà réalisées de façon systématique par les marines nationales en appui de l'action diplomatique de leurs gouvernements, par volonté de « montrer le pavillon ». Elles constituent la matérialisation visible des bonnes relations que l'on entend entretenir avec un pays ou une région, mais peuvent à l'inverse exprimer le désintérêt ou la mauvaises entente, si aucun échange n'est effectué. Le déploiement de forces européennes composites permettrait, de manière ponctuelle et ciblée, de donner à l'extérieur des frontières de l'Europe une image d'unité politique, et un signal diplomatique fort vis-à-vis de certains Etats. Cela ne remettrait nullement en cause les actions individuelles des Etats, qui seraient poursuivies en parallèle selon les critères actuels. De plus, le déploiement de forces navales dans des zones de crise renforcerait le contenu du message adressé à l'adversaire ou aux belligérants, l'Union européenne étant par sa taille et sa force une puissance internationale de dimension suffisamment dissuasive à toute velléité d'agression.

## **Chapitre 2. - POLITIQUE EUROPEENNE ET MISSIONS DES FORCES NAVALES**

Les rôles et missions attribuées aujourd'hui aux flottes européennes recouvrent un très large spectre, à la fois dans les domaines militaire et civil. La diversité des espaces d'intervention est grande, et l'action peut se dérouler à la fois dans des espaces proches et éloignés, parfois de manière simultanée.

Elles ont pour tâche de protéger les intérêts des citoyens et des Etats, dans les eaux intérieures, les mers territoriales, et les zones économiques exclusives sous juridiction de l'Union. Elles doivent détecter, dissuader et défaire toute menace destinée à mettre en cause la souveraineté des Etats européens en haute mer. Les menaces maritimes peuvent désormais intervenir dans des domaines très divers tels que l'économie, l'environnement, l'humanitaire, le politique et les intérêts militaires. Les forces maritimes participent à la protection et à la défense des intérêts de l'Europe, éventuellement de ses partenaires, dans les eaux soumises à sa juridiction, mais aussi dans les zones éloignées du continent et importantes pour sa sécurité. Ce rôle fondamental peut se résumer selon quatre volets liés à la politique européenne de sécurité et de défense :

- Service public, dédié à la préservation des vies ou des biens menacés en mer ;
- Politique, concentré sur la souveraineté et la défense des territoires de l'Union, la gestion des ressources, la sûreté, et l'application de la loi et de l'ordre en mer ;
- Diplomatique, dans lequel les marins et les navires jouent le rôle d'instrument de la diplomatie européenne ;

- Militaire, qui permet aux forces navales de travailler en étroite coopération avec les autres armées, mais également avec les alliés, en support direct aux opérations de défense.

En termes de missions, les marines des pays européens pourraient :

- Assurer une présence temporaire sur les océans du globe ;
- Conduire une opération limitée de projection de puissance centrée sur un groupe aéronaval, un groupe amphibie, et des moyens de lutte anti-mines adaptés ;
- Protéger les lignes de communications vitales et de maintenir un contrôle aéro-maritime des eaux européennes ;
- Assurer le service public en mer en additionnant les moyens de tous les services maritimes ;

La grande diversité des menaces venant de la mer impose à l'Europe de définir les missions qu'elle désire pouvoir conduire dans ses espaces maritimes. Les impératifs de défense et de sécurité l'oblige à concevoir des outils plus spécifiquement militaires et d'autres à dominante civile. Les nouvelles menaces ne doivent pas faire oublier les anciennes, à caractère militaire, même si la lisière entre les deux tend à s'estomper, en réduisant parfois la lisibilité des moyens à employer. Ces derniers font l'objet d'une différenciation entre forces navales, plus spécifiquement dédiées aux missions de guerre navale, et les forces maritimes, consacrées plus largement dans la lutte contre les menaces génériques et intentionnelles, mais également dans toutes les tâches de service public. Cette répartition arbitraire ne tient pas compte des structures organisationnelles des différents Etats européens. Il faut en effet observer que la France utilise ses moyens hauturiers pour l'ensemble du spectre, alors que d'autres Etats ont mis en place des gardes côtes, plus dédiés à la lutte maritime, leur marine nationale se recentrant sur les missions de combat.

Aucune marine puissante ne semble aujourd'hui pouvoir s'opposer de façon coordonnée à l'Europe, mais d'autres missions peuvent s'imposer à ses flottes : la neutralisation de menaces maritimes (telles que celles présentées par les Pasdarans dans le Golfe), l'obligation à une flotte européenne de faire une entrée en force dans un dispositif ou un périmètre ennemi interdit (pour acheminer de l'aide humanitaire par exemple). A l'inverse, le fait de pouvoir dénier la supériorité maritime à d'autres forces, a trouvé son application directe lors de la guerre au Moyen-Orient et dans les Balkans. Les évacuations de ressortissants européens dans des zones à risques, imposent pour les Etats européens, de pouvoir agir en concertation ou en coopération, pour mener à terme ces opérations. Certains exercices comme *EOLO* permettent aux forces européennes de se préparer à les conduire et à mettre au point les procédures et principes qui régissent leur exécution. Enfin, les forces navales peuvent être utilisées contre des menaces qui ne remettent pas directement en cause la souveraineté du territoire, mais la

sécurité de la population européenne (lutte contre les flux migratoires non régulés, contrebande, terrorisme, etc..).

#### **A. - CADRE D'ACTION DES FORCES NAVALES**

Les missions de défense pouvant être allouées aux forces navales peuvent être déclinées selon deux impératifs généraux : obtenir la maîtrise de la mer pour en user à son avantage d'une part, et interdire son accès à un adversaire d'autre part. Protéger les flux maritimes, l'accès aux ressources naturelles ou aux matières premières, constitue un enjeu décisif pour l'ensemble des Etats membres. Une première approche fut réalisée par l'UEO<sup>37</sup>, lorsqu'elle déclara que l'acheminement fiable du gaz et du pétrole revêtait une importance de tout premier plan pour l'Europe. Aujourd'hui, L'Union européenne est une grande puissance économique, qui a besoin d'assurer sa défense de façon commune, concertée et permanente. Depuis la fusion progressive de l'UEO dans l'Union européenne, l'idée d'une intégration de la défense dans le traité complète la dimension politique que les chefs d'Etats sont prêts à lui donner, au mépris parfois de toute notion d'indépendance nationale. A l'opposé du processus de mise en place de la monnaie unique, le projet de défense européenne est censé avancer par phases successives, dont le niveau ultime serait la mise en œuvre de l'article V (assistance et défense collective mutuelles obligatoires en cas d'agression d'un des membres) du traité de Bruxelles dans le traité sur l'Union. Le passage d'une phase à l'autre ne peut se faire qu'au travers du Conseil des ministres (défense et affaires étrangères). Les Européens ont vocation à intervenir dans quatre grands types de missions destinées à préserver leur liberté d'action.

La stratégie maritime enseigne que la maîtrise des espaces maritimes ne peut être obtenue qu'après une destruction totale de la force navale adverse. Toute flotte, même de taille réduite, est en effet capable d'imposer par sa seule présence des contraintes importantes pour celui qui revendique la maîtrise de la mer, et de restreindre sa liberté d'action. Aucune flotte nationale en Europe ne peut aspirer à accéder à une liberté totale et à maîtriser complètement les espaces océaniques. Cela n'est plus le cas si l'on est capable de mettre sur pied dans des délais particulièrement court une force navale européenne constituée, travaillant en parfaite interopérabilité et selon des procédures communes. La maîtrise de l'Atlantique Nord et de ses mers adjacentes, en particulier la Méditerranée, est essentielle au maintien de la cohésion de l'Europe et de l'Alliance Atlantique. La protection des voies maritimes conditionne la sûreté de nos approvisionnements en pétrole et en matières premières. Le problème se pose de façon différente pour l'Union européenne sur les autres théâtres maritimes. Disposer d'une force navale cohérente donnerait à l'Europe les moyens de pouvoir

---

<sup>37</sup> Union de l'Europe occidentale

s'opposer à une autre force étrangère de niveau important. Bien qu'il semble désormais peu probable que de telles batailles sur la mer puissent encore être conduites faute d'adversaire, cette possibilité très dimensionnante en terme de tonnage et de systèmes embarqués doit être malgré tout considérée, et en aucun cas écartée. En particulier, il semblerait très dommageable, en termes de savoir-faire et de structure de constructions navales, qu'un trait soit trop vite tiré sur un domaine d'excellence des Européens. Il convient donc de ne pas trop compter sur les hypothétiques dividendes de la paix.

Dans le domaine traditionnel de l'utilisation des forces navales, la lutte pour la liberté des voies de navigation constitue un point central. Dans le passé, de nombreuses crises, en particulier dans l'océan Indien, ont affecté le trafic des navires européens, qui faisaient l'objet d'attaques de vedettes ou était perturbé par des mines (mer Rouge en 1984, conflit Iran-Irak, invasion du Koweït). Cette situation avait déjà obligé les membres de l'Union à agir grâce à des moyens de déminage et d'escorte sous l'égide de l'UEO. L'envoi par la France du porte-avions *Clemenceau* en juillet 1987 en mer d'Oman, à la suite de l'attaque du navire *Ville d'Anvers* par des vedettes iraniennes a permis d'assurer le support direct du trafic commercial, des chasseurs de mines et des escorteurs présents sur zone. La menace de rétorsion brandie par le porte-avions a fini par faire cesser les attaques contre le pavillon national. Ce type d'action pourrait être réalisé de nouveau par l'Europe pour sécuriser ses approvisionnements, pour l'instant sous pavillon national et non européen. Ces exemples mettent en exergue les limites d'une politique purement défensive face à une combinaison d'actions offensives.

Les Etats européens disposent, grâce en particulier à la France et au Royaume-Uni, un empire maritime de 26 millions de kilomètres carrés. Cette dimension ne peut être dissociée des intérêts économiques communs, la protection de ses zones économiques exclusives devant être assurée. Si les actions sont limitées, l'action des forces navales européennes peut alors s'opérer grâce aux avions de patrouille maritime opérant depuis la terre, et à quelques navires de patrouille. Les risques pourraient s'accroître avec les enjeux, nécessitant la mise en œuvre d'un groupe aéronaval. Le conflit des Malouines doit faire réfléchir l'Europe sur les actions qu'elle est prête à mener si la finalité de l'action adverse est de s'approprier des espaces maritimes et des ressources à travers la prise de possession d'îles lointaines.

L'Europe continue à participer à de nombreux conflits, le plus souvent dans le cadre de coalitions. La mise en place de forces en un point du globe impose presque systématiquement la mise en œuvre de moyens de projection stratégiques maritimes. Les aéronefs ne permettent en effet que de transporter des échelons réduits de force et imposent un nombre très important de rotations pour acheminer hommes et matériels. De plus, la mise à disposition d'une piste ou l'accès à un aéroport, ne se fait pas toujours sans heurts avec les autorités locales.

L'exemple de l'intervention en Afghanistan en 2001 est à ce titre instructive. En l'absence de moyens de transport aérien spécialisé disposant de capacités de chargement et d'emport suffisantes, le navire demeure le vecteur privilégié à toute action. Les groupes aéronavals nationaux, donnent à l'Europe un moyen de projeter une force rapidement, sans nécessité de disposer d'une base terrestre proche. Les actions de renseignement, d'observation, d'avertissement et de coercition peuvent être menées directement depuis ces plates-formes.

L'Europe a tout intérêt à ce qu'un groupe aéronaval au moins puisse en permanence être capable d'appareiller afin de montrer sa détermination et au besoin agir. L'application du catalogue de forces permettra de concrétiser ce choix, à condition que son utilisation fasse suite à une décision politique concertée. Le groupe aéronaval apparaît clairement comme l'instrument politique et militaire et diplomatique privilégié des opérations de présence et de projection de puissance menées depuis la mer contre la terre. De manière additive aux avions embarqués sur ces plates-formes, les forces navales ont la capacité désormais de pouvoir frapper dans la profondeur grâce aux missiles mer-sol. Cela est vrai pour les gros navires, mais également pour les sous-marins. Disposer d'une telle aptitude est un atout majeur, puisque l'ennemi sait désormais qu'il peut être victime d'attaques à distance de sécurité sans qu'il puisse riposter. Cela pèse sans aucun doute dans la décision de s'en prendre ou non aux intérêts européens. Malheureusement, peu de pays sont capable de mettre en œuvre de façon aisée ces systèmes.

Dans le cadre de la guerre du Golfe, le soutien direct de l'aviation embarquée a permis de sécuriser le déploiement des coalisés, particulièrement vulnérables lors des opérations initiales de déploiement aux missiles balistiques et aux avions irakiens. De même, le déploiement des porte-avions américains a permis de disposer très rapidement de sept cents avions de combat, ce qui n'aurait pu être réalisé sur les aérodromes saoudiens.

## **B. - MISSIONS DES FORCES NAVALES**

En ce qui concerne la défense collective, c'est-à-dire en cas d'agression d'un des membres de l'Union européenne, les alliés disposent toujours de l'OTAN. Ce scénario semble aujourd'hui plutôt improbable, mais l'élargissement vers l'est et le nord-ouest de l'Europe pourrait éventuellement relancer cette menace dans le futur. La coopération opérationnelle dans le domaine naval stratégique est un sujet de discussion au sein de l'Alliance Atlantique, et donne lieu à de nombreux exercices, ainsi qu'à des efforts importants dans le domaine de la standardisation des procédures et de l'interopérabilité.

Dans le cadre des missions autres que la défense collective, l'Union européenne a défini en 1992 un vaste éventail de rôles qu'elle pourrait être amenée à conduire, dites « missions de

*Petersberg* ». Elles recouvrent pratiquement tout le domaine de l'engagement extérieur, notamment les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de maintien de la paix et enfin de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix. L'Europe a ainsi défini cinq profils couvrant le spectre des missions de *Petersberg*<sup>38</sup>, et a établi un inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations menées par l'UEO. Les missions pouvant être conduites par l'Union ont été réparties en cinq groupes distincts, pour lesquelles les forces navales joueraient la plupart du temps un rôle certain :

- La séparation de parties par la force, opération visant à créer les conditions nécessaires à des négociations. Une telle opération de soutien de la paix peut exiger une entrée par la force sur le théâtre, suivie de la séparation des parties par la force.
- La prévention des conflits par la force, opération visant à empêcher qu'une situation tendue ne dégénère en conflit armé.
- Apport d'aide humanitaire à la suite d'une catastrophe naturelle (assistance spécialisée et soutien logistique).
- Aide humanitaire en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et de la population locale dans une zone d'affrontement ou une région particulière du pays.
- Opération d'évacuation, dans un pays où des ressortissants de l'UEO sont en danger à la suite d'une catastrophe causée par l'homme (accident chimique, industriel, nucléaire ou autre accident grave).

### **C. - LES ACTIONS MARITIMES A CARACTERE CIVIL**

La police des mers consiste à assurer l'ordre et la loi dans des espaces particulièrement vastes à l'intérieur desquels se meuvent un grand nombre d'objets, dans un contexte général de liberté d'usage, c'est-à-dire sans routes réellement préétablies. Au-delà des missions strictement militaires dévolues aux marines nationales, l'Union européenne est contrainte de définir une politique de l'action maritime destinée à la prémunir contre toute forme d'agressions, qu'elles soient génériques ou intentionnelles (pollutions, trafics illicites, terrorisme, piraterie, exploitation anarchique des ressources, etc.). La police des mers constitue pour l'Union un maillon essentiel de la lutte contre l'ensemble des menaces transnationales non militaires qui pourraient se développer au-delà de ce que nous avons connu jusqu'à présent. Dans son acception la plus courante, la « sécurité maritime » désigne aussi bien l'absence réelle de danger que l'organisation des éléments propres à créer ou à perpétuer une telle situation. Aujourd'hui, la sécurité apparaît comme l'un des objectifs essentiels de la police du milieu marin et justifie les principales atteintes au principe de liberté

---

<sup>38</sup> Rapport WEU-DMS-991487 du 8 octobre 1999 sur la phase II de l'inventaire UEO des moyens et capacités disponibles pour des opérations menées par les Européens.

des mers. La répression de ce type de menace reste la plupart du temps une prérogative des Etats, souvent partagée entre administration civile et militaire, ce qui suppose la mise en œuvre de moyens à caractère « dual ». Compte tenu de l'augmentation importante du trafic maritime en zone Europe, et des risques qui y sont attachés, ainsi que la montée des menaces transnationales, il est indispensable aujourd'hui que l'Union européenne organise de manière cohérente et coordonnée, l'exécution des missions destinées à assurer sa sécurité maritime, dans les espaces côtiers et exo européens. Sans présumer à ce stade de la répartition des responsabilités entre administrations civile et militaire, ni des aspects de coopération entre pays européens, les actions à effectuer dans le domaine maritime civil peuvent être effectuées par les forces navales ou par les forces de garde-côtes.

## **Section 2 - Politique européenne maritime**

### **Chapitre 1. - PERSPECTIVES ET EVOLUTIONS**

#### **A. - POLITIQUE DE L'EUROPE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE EN MER**

Nombre d'Etats tirent des océans une part importante de leurs revenus, et considèrent l'accès à ces ressources comme un besoin essentiel. Les efforts consentis pour mettre en place des moyens militaires destinés à surveiller les espaces maritimes et à intervenir sont le plus souvent limités. Les politiques militaires navales poussent les objectifs dans d'autres directions. L'exemple de la France est à cet égard très significatif. Propriétaire d'une ZEE se situant au deuxième rang mondial par sa superficie, elle ne possède que 6 frégates de surveillance et 16 bâtiments de souveraineté. Pour la zone de l'océan Indien, soit un quart de la superficie de l'ensemble des ZEE françaises, la marine française ne dispose que d'une frégate de surveillance et d'un patrouilleur affecté aux terres australes. Ce qui prévaut dans un contexte de politique de sécurité et de défense au sein de l'Union, c'est de déterminer les conditions dans lesquelles la communautarisation des moyens et l'optimisation des emplois pourraient être réalisés. Une planification de la répartition des zones de patrouilles et l'attribution de pouvoirs spéciaux à la flotte d'un pays allié dans ses propres eaux territoriales mettrait quelque peu à mal la souveraineté nationale, mais permettrait de défendre les eaux européennes en parfaite synergie, sans gaspillage de moyens. Les enjeux supranationaux imposent une évolution communautaire, amenant progressivement l'idée que la puissance strictement nationale doit être transcendée si l'on veut porter la sécurité et la sûreté à son plus haut niveau.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont montré l'importance que revêt le renseignement dans la lutte contre les menaces transnationales. Concernant le volet maritime

de cette lutte pour l'établissement de sécurité et de la défense des Etats, il semble vital pour se prémunir contre de tels dangers de pouvoir agir très en amont des frappes ou du développement des trafics. La très bonne coordination des marines italienne et française, dans la lutte contre les flux migratoires non régulés en Méditerranée, montre la voie aux autres Etats membres quant à la façon dont doit se faire la mise en commun des informations et des renseignements de situation maritime. Plus la crise est gérée tôt, plus la réponse est aisée à mettre en œuvre. Cette capacité à surveiller et à transmettre doit être connue des réseaux transnationaux qui devront savoir combien il est difficile d'agir de façon illicite en Europe, afin de les dissuader et par ce fait diminuer les risques de trafics. Un centre commun de renseignement et de suivi des activités maritimes devrait être envisagé, à la lumière de ce qui est réalisé pour la surveillance des espaces aériens nationaux. Il devrait pouvoir permettre à terme de conduire des opérations en temps réel de manière tout à fait coordonnée et efficace.

#### **a) La force maritime européenne, outil puissant de maintien de la paix**

Malgré la difficulté à évaluer avec précision son impact psychologique réel, une flotte navale est un puissant instrument de démonstration de force qui participe au maintien des stabilités régionales. Effectuer des exercices communs dans certaines zones, ainsi que des opérations pour « montrer le pavillon » permettrait à l'Europe d'afficher sa force, sa cohésion et sa volonté, voire sa capacité à faire respecter ses droits et intérêts si la nécessité le dictait. Une flotte multinationale européenne sous le drapeau bleu étoilé, croisant dans les différentes zones régionales, montrerait sa volonté de participer à une paix globale et durable. C'est également un formidable outil diplomatique, ambassade communautaire itinérante, permettant lors des escales et visites de donner confiance dans l'unité européenne, au-delà de ses diversités nationales. Des échanges avec les armées étrangères, conduits au travers d'exercices, permettent de montrer sa force et sa cohérence dans l'action. La Sixième flotte des Etats-Unis en Méditerranée mène de vastes campagnes pour promouvoir les valeurs auxquelles l'Amérique croit, et qu'elle défend. En général, elle réalise sur une année, une centaine de visites de ports dans de nombreux pays, et participe à plusieurs exercices en liaison avec ses alliés. Pour le moment, les Etats-Unis sont seuls capables de jouer ce rôle de dissuasion passive et d'opération d'imposition de la paix à distance. L'Union européenne devrait progressivement pouvoir mener des actions concrètes auprès des pays côtiers de toutes les régions intéressant ses intérêts. Cette mission serait facile à réaliser de façon permanente grâce à des rotations de bâtiments et d'équipages mis en communs. Cela permettrait également aux marins européens de vivre ensemble sur des bateaux, renforçant ainsi la coopération, l'entente mutuelle et la connaissance réciproque. L'élaboration et la mise en

œuvre de procédures opérationnelles communes seraient ainsi facilitées et évaluées de manière continue.

Enfin le déploiement permanent d'une flotte européenne pourrait permettre la fourniture d'assistance aux populations lorsque cela est nécessaire, les évacuations éventuelles de ressortissants européens, et le support des ambassades lors des périodes de tension. Une des grandes leçons de l'histoire est que la paix est le plus souvent réalisée au travers de la force, jamais par la faiblesse. Les dépenses d'armement sont toujours difficiles à expliquer pendant les périodes de paix parce qu'elles ne seront pas utilisées si elles remplissent leur rôle de dissuasion. Pour les parlements nationaux et les populations, cette marine d'Europe qui serait en permanence le porte-drapeau des valeurs de chacune des nations européennes, justifierait par l'impact de sa dissuasion les dépenses qu'elle engendrerait. Il importe pour cela, que ces actions correspondent à une vraie politique de sécurité et de défense concertée et réaliste.

## **B. - POLITIQUE DE L'EUROPE EN MATIERE DE GESTION DE L'ACTIVITE MARITIME**

Le transport maritime européen est soumis aux impératifs économiques, ce qui le rend étroitement dépendant des variations liées à la loi de l'offre et de la demande internationale. L'Europe n'échappe pas à la maritimisation croissante de l'économie qui touche l'ensemble des pays maritimes du monde, notamment les plus industrialisés. L'Union européenne doit désormais faire des choix stratégiques en matière de transport par voie de mer si elle ne veut pas augmenter sa dépendance vis-à-vis d'affréteurs externes et accroître par ailleurs sa vulnérabilité économique. L'Union européenne doit donc se doter d'une politique maritime capable de lui permettre de s'adapter et de retrouver une certaine autonomie pour ses approvisionnements. Les États-Unis ont utilisé leur poids politique et économique pour pratiquer un certain isolationnisme dans le secteur maritime, notamment en adoptant des textes unilatéraux, tel le *Jones Act* réservant l'exclusivité de leur trafic de cabotage national à des navires battant pavillon américain<sup>39</sup>. La compétition extrême qui prévaut sur le secteur des transports maritimes impose désormais à l'Europe de rechercher la compétitivité, au besoin au prix de certains sacrifices, afin de retrouver à terme une croissance de la flotte et une augmentation des emplois. Les politiques conduites par l'Union européenne depuis 1996, ont permis de mettre rapidement en place des mesures efficaces d'allégement des charges fiscales, sociales et réglementaires au profit de l'exploitation des navires. Les pays de la zone nord de l'Europe, tels l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas, ont mis en œuvre des politiques libérales et des dispositions techniques leur permettant

---

<sup>39</sup> DUJARDIN Bernard, *Les flottes marchandes dans les enjeux stratégiques*, La Revue Maritime, 1995, pp. 11

d'améliorer la situation de leur flotte marchande. Les Pays-Bas ont par exemple imposé que tout capitaine de navire battant pavillon néerlandais soit obligatoirement ressortissant national, et que l'équipage ne soit composé que de ressortissants de pays membres de l'OMI. Les pays méditerranéens tels que l'Italie, plus réticents traditionnellement à l'égard des modèles libéraux, se rallient également à de telles directives. Chacun est conscient qu'une bonne compétitivité et rentabilité des flottes de transport maritime est la condition *sine qua non* pour que l'Europe reste attractive aux yeux des armateurs. Grâce à ces mesures, la flotte et l'emploi néerlandais ont augmenté respectivement de trente-sept et dix pour cent de 1996 à 1998. L'évolution en Norvège a été de seize et quatorze pour cent sur la même période<sup>40</sup>. Il convient pour l'Europe de mener une politique offensive dans le domaine, en élaborant ses normes communautaires capables de redonner souffle au secteur du transport maritime et d'éviter l'évasion de ses armateurs. Si l'Union européenne ne réagit pas, elle devra continuer à subir la loi économique qui impose à ses industries de recourir à des sociétés de transport au moindre coût. Outre l'extrême vulnérabilité de son économie aux fluctuations des caprices des transporteurs extra européens, ce mouvement entraînerait un accroissement du nombre de navires douteux dans ses espaces maritimes. L'ensemble des pays membres doit donc recourir à une politique maritime forte pour ne pas mettre en péril ses intérêts par une trop grande dépendance. Dans le cadre de l'élargissement, les pays qui n'ont pas déjà appliqué ces lois élémentaires, devront tout d'abord réduire de façon importante les charges publiques qui pèsent sur l'armement et exiger des efforts de productivité de la part des entreprises et du personnel du secteur.

La Commission européenne a établi que le secteur de la construction navale de l'Union européenne connaît de graves difficultés, malgré la progression importante de cinquante-six pour cent des commandes de navires neufs en 2000 par rapport à 1999. Cette hausse a surtout profité aux chantiers navals sud-coréens qui, selon la Commission, pratiquent des prix de vente inférieurs aux prix de revient et provoquent ainsi des distorsions du marché international, même si un petit nombre de constructeurs de l'Union européenne a profité de l'accroissement de la demande dans le secteur des navires de croisière où ne s'exerce pas la concurrence directe des chantiers navals sud-coréens. En 2000, la Corée du Sud a consolidé sa position dominante sur le marché mondial de la construction navale et détient désormais plus de trente-cinq pour cent des commandes de tonnage dans le monde entier. La Commission poursuit ses activités de surveillance du marché et d'analyse des coûts. La proposition, qui vise à mettre en place un mécanisme de défense temporaire en faveur de la construction navale européenne, se limite au segment des navires porte-conteneurs et à celui des

---

<sup>40</sup> BERLET (CC) Edouard, « Pour une communauté maritime et portuaire unie », *La Revue maritime*, septembre 2000, p. 16-17

transporteurs de produits chimiques et pétroliers, pour lesquels il est établi que l'industrie européenne avait subi un préjudice considérable du fait des pratiques commerciales déloyales de la Corée du Sud. Pour ces segments, la Commission propose, dans certaines circonstances, un plafond d'aide maximal de quatorze pour cent de la valeur contractuelle. Afin d'éviter toute distorsion de concurrence dans l'Union européenne, elle prévoit des règles spécifiques de transparence pour toute aide supérieure à six pour cent. Ces aides, notifiées individuellement à la Commission, ne pourront être autorisées que s'il est clairement établi que le montant de l'aide correspond au minimum nécessaire pour maintenir le contrat à l'intérieur de l'Union européenne. Tous les concurrents communautaires potentiels seront informés des notifications reçues et auront l'occasion de présenter leurs observations directement à la Commission. Après l'adoption du règlement, une procédure contre la Corée du Sud doit être engagée devant l'Organisation mondiale du commerce. De même, le mécanisme n'entrera pas en vigueur avant que la procédure devant l'Organisation mondiale du commerce soit engagée et il ne devra être maintenu que jusqu'à la conclusion de ladite procédure.

### **C. - LES POSITIONS COMMUNES VIS-A-VIS DE LA FLOTTE DE COMMERCE.**

Le maintien d'une flotte de commerce de bon niveau est justifié par des raisons stratégiques, en appui du commerce extérieur, ou militaires, dans le domaine de l'appui aux interventions extérieures pour le transport des troupes. Elle donne également aux pays de l'Union européenne les moyens d'exercer leur souveraineté dans le domaine de la sécurité maritime. Cela est primordial pour les pays ayant vocation d'assurer une fonction de transit maritime pour la plupart des trafics intercontinentaux à destination de l'Europe. Celle-ci ne pourra à l'avenir réellement s'exprimer qu'à travers des positions communes européennes qui pourront seules peser dans les discussions internationales. Néanmoins, les voix au Conseil et au Parlement européen dépendent de règles de pondérations générales (population, etc.) valables pour l'ensemble des secteurs, il n'en demeure pas moins que le jeu d'influence entre les gouvernements est fortement déterminé par le poids de chaque pays dans l'activité concernée. Ainsi, la Grèce, qui représente cinquante pour cent de la flotte communautaire, et les pays nordiques ont un poids important dans les décisions maritimes à Bruxelles. L'exercice des missions de sécurité maritime nécessite également des compétences. Le corps des inspecteurs de la navigation, chargé du contrôle des navires<sup>41</sup>, doit impérativement avoir d'anciens navigants dans ses rangs pour asseoir sa crédibilité technique. Le nombre et la qualité de ces personnels dépendent des armateurs européens qui en assurent le recrutement initial et la formation. Malheureusement, le recrutement de ces inspecteurs de la navigation

---

<sup>41</sup> RIVAIS Rafaële, *Les eurodéputés attentifs à la sécurité maritime*, Le Monde, 21 novembre 2000

reste difficile, à cause d'une rétribution médiocre et de faible disponibilité. Si l'avenir des flottes des pays de l'Union n'est pas assuré, l'Europe se trouvera confrontée à des risques croissants liés à l'augmentation forte des trafics, sans disposer des moyens politiques et humains d'intervention. L'existence d'un pavillon national reste donc une partie intégrante d'une politique de sécurité maritime.

#### **D. - POLITIQUE DE L'EUROPE EN MATIERE DE SECURISATION DU TRAFIC MARITIME**

L'accroissement des compétences européennes dans le secteur maritime et la participation renforcée de la Communauté aux travaux de l'OMI ces dix dernières années, rendent nécessaire l'adhésion de la Communauté européenne comme membre de cette organisation. La Commission a demandé formellement en avril 2002 au Conseil de l'autoriser à ouvrir les négociations d'adhésion. Malgré la puissance commerciale de l'Union dans le monde, peu de poids lui est en effet accordé lors de l'adoption des règles internationales essentielles dans le domaine des transports. L'adhésion de l'Union à l'OMI avait déjà été annoncée dans le nouveau Livre Blanc sur les transports<sup>42</sup>, et devrait mettre fin à une situation paradoxale. Les carences liées au simple statut d'observateur attribué à la Commission européenne à l'OMI sont importantes. Elle ne peut s'exprimer au nom de la Communauté, y compris dans les domaines de sa compétence exclusive, ni se référer aux décisions européennes. Cela favorise l'émergence de positions contraires à l'intérêt de l'Union européenne. Cette demande d'adhésion proposée aujourd'hui ne signifie pas pour autant une adhésion immédiate. Afin que la Communauté puisse en devenir membre, il faudra modifier la Convention de Genève fondatrices de l'OMI. Ces modifications devront être approuvées par les deux tiers des membres de cette organisation, opération qui pourrait prendre plusieurs années. C'est pourquoi la Commission prévoit un certain nombre de mesures transitoires pour les années à venir, parmi lesquelles, la concertation des Etats membres pour permettre à la Présidence de l'Union ou à la Commission en fonction de la nature des compétences d'exprimer la position européenne d'une seule voix.

On peut s'attendre à une importance grandissante des mesures d'organisation de trafic et à une augmentation du contrôle de la navigation dans les dix prochaines années. L'Europe peut jouer un rôle moteur dans ce développement. Un accord sur la sécurité en mer et la prévention de la pollution marine signé à Paris en 1994 confirme cette tendance. Les cinq pays signataires, riverains de la zone Manche - mer du Nord ont décidé de rendre obligatoire les comptes rendus pour tous les navires entrant dans cette zone. En plus, en supplément du dispositif décrit en annexe A, il existe plusieurs projets européens qui peuvent aboutir à une

sécurité maritime améliorée, par exemple le projet EUROREP<sup>43</sup> qui institue un système européen de notification, et le projet APAS-VTMIS (*Vessel Traffic Management Information System*), ayant pour objectif commun d'améliorer la qualité et la disponibilité de l'information utile aux différents acteurs de l'activité maritime, intégrant, en outre, les services rendus par les STM. Les progrès des technologies de l'informatique et des télécommunications, permettront d'améliorer la sécurité maritime et la protection de l'environnement, tout en rendant le transport maritime plus économique et plus efficace.

La proposition de directive prévoit la mise en place d'un système de notification couvrant également les navires qui ne font pas escale dans les ports de la Communauté. Elle renforce les pouvoirs d'intervention des Etats membres, en tant qu'Etats côtiers, en cas de risque d'accident ou de menaces de pollution devant leurs côtes au-delà même de leurs eaux territoriales. Elle rend obligatoire, dans les eaux de la Communauté, la présence sur les navires de systèmes d'identification automatiques (ou transpondeurs) ainsi que de « boîtes noires », similaires à celles utilisées dans l'aviation afin de faciliter les enquêtes en cas d'accident. Cette directive vise à améliorer les procédures concernant la transmission et l'exploitation des données relatives à la cargaison dangereuse, et à accroître le développement de bases de données communes. Partant du constat que la plupart des naufrages se produisent lorsque les conditions météorologiques sont extrêmement défavorables, la directive prévoit également la possibilité d'interdire aux navires de quitter les ports en cas de conditions de ce type. Elle rend finalement obligatoire l'établissement de ports de refuge dans chaque Etat membre afin d'accueillir les navires en détresse.

Il semble également désormais indispensable de pouvoir disposer au plus tôt d'un centre de surveillance des flux dans les eaux de l'Union, ainsi que de suivi des navires affrétés au niveau européen. Un centre d'alerte et de statistiques devrait lui être adjoint pour concentrer en un seul point les outils de renseignements, les fichiers relatifs aux navires et aux cargaisons, des fichiers historiques des bateaux, ainsi que des informations de position de tout bateau en zone d'intérêt « Europe ».

Contrairement à la navigation maritime, où règne depuis des siècles le principe de la liberté des mers, le transport aérien a été construit dès ses débuts sur le concept de sécurité, considéré comme condition indispensable de son expansion sur le plan mondial. Il en résulte de profondes divergences entre les deux systèmes mis en place. Si le premier a favorisé l'émergence d'une réglementation hétérogène, facilitée par une fragmentation des contrôles entre diverses autorités, le second a construit une législation fixée autour d'un régulateur

---

<sup>42</sup> Adopté par la Commission en septembre 2001

<sup>43</sup> BOISSON Philippe, *Politiques et Droit de la Sécurité Maritime*, Paris, Edition Bureau Veritas, 1998, p. 594

unique, qui est l'Etat d'immatriculation. Le système de sécurité maritime pourrait tirer cinq leçons de celui développé au sein de l'organisation aéronautique<sup>44</sup>.

- Etablir une réglementation fondée sur des objectifs fondamentaux de sécurité ;
- Améliorer l'application des normes à l'échelle planétaire en introduisant une plus grande uniformité dans les mécanismes de contrôle étatique ;
- Réduire la multiplicité des inspections et des normes nécessaires à la construction et à l'exploitation des navires.
- Apporter une plus grande transparence dans la diffusion de toutes les informations touchant la sécurité.
- Instaurer des mécanismes pour améliorer la sélection et la formation des gens de mer.

## **Chapitre 2. - ADAPTATION DES FORCES MARITIMES EUROPEENNES**

Les pays européens disposent de nombreux moyens regroupés au niveau national, mais l'outil correspondant à une politique concertée de sécurité et de défense doit être quelque peu reforcé. Les moyens militaires agissant dans leurs champs propres ou en renfort des moyens civils sont amenés à être développés dans un cadre communautaire, pour pouvoir agir selon le meilleur rapport coût/efficacité. Dans le même temps, les forces maritimes, essentiellement destinées à la police des mers, doivent pouvoir être capables d'agir en parfaite synergie, voire au besoin au sein d'une même entité. Enfin, les systèmes, les organisations et les réglementations destinés à diminuer les menaces venant de la mer doivent être développés ou modifiés dès que possible, pour que l'établissement d'une sécurité maritime européenne ne demeure pas au stade de simple projet.

### **A. - FORCE AERONAVALE CONJOINTE**

Le rôle que l'Europe entend désormais jouer sur la scène internationale lui impose de se constituer en « puissance amphibie »<sup>45</sup>. Aucun pays constitutif de l'Union européenne ne peut aujourd'hui soutenir dans la durée et avec ses moyens propres une opération de grande envergure. Le rapprochement des marines européennes au sein d'une même entité permettrait cependant la mise en place d'une force aéronavale permanente. La réduction du format des forces européennes imposera très certainement la mise en commun des moyens, pour pallier aux insuffisances des flottes nationales. La Force maritime européenne, baptisée Euromarfor, a permis de jeter les premières bases d'une mutualisation de la puissance navale. Il ne s'agit en aucun cas de mettre en place l'ensemble des marines européennes sous un même commandement, mais de disposer d'un noyau permanent capable de croître chaque fois que

---

<sup>44</sup> BOISSON Philippe, *Politiques et Droit de la Sécurité Maritime*, Paris, Edition Bureau Veritas, 1998, p. 641-642

nécessaire, par adjonction de bâtiments supplémentaires, selon les missions et les accords préalablement établis entre Etats membres.

## **B. - MOYENS DE PROJECTION STRATEGIQUE**

Dans ce domaine du transport maritime, le manque de navires marchands de type roulier sur le marché international de l'affrètement, et la faible capacité de déchargement des ports sur les théâtres potentiels risquent d'empêcher les pays européens d'atteindre leur objectif de projection de forces défini à Helsinki. Diverses mesures peuvent être envisagées pour faire face à cette pénurie et à cette déficience des capacités portuaires.

Il est désormais nécessaire de pouvoir effectuer une gestion optimale du parc existant. Pour optimiser l'affrètement, il faut mettre en place une cellule de coordination européenne, chargée de tenir à jour une banque de données informatisée sur toutes les unités susceptibles d'être utilisées et de stocker des informations précises sur leurs caractéristiques et leur zone de navigation habituelle. On cherchera à connaître les positions géographiques de ces navires de façon quasi permanente. Des enquêtes sur place permettront de préciser les capacités spécifiques en matière de transport de matériel militaire lourd et d'en connaître l'état d'entretien. En temps de crise, cette cellule devra pouvoir utiliser un système informatique permettant d'optimiser l'emploi des bâtiments en regroupant autant que possible par zone de départ les transports de différents pays membres de l'Alliance, car on constate que l'application du principe actuel selon lequel chaque nation assure ses propres transports conduit à un très mauvais taux de remplissage sur de nombreux navires. Cet organisme serait chargé de proposer des modifications pour certains bâtiments de commerce existants pour les rendre aptes au transport de matériels lourds et au déchargement dans des ports très mal équipés, par renforcement des ponts et des rampes, la mise en place de points de fixation pour véhicules lourds, de rampes articulées non axiales, de portes et rampes latérales, etc. Un certain nombre de ferries français ont été par exemple modifiés dès leur construction grâce à des fonds du ministère de la défense. Enfin, dans le cadre de législations nationales, il faut obtenir une priorité de mise à disposition de navires de type RoRo dont l'affrètement devient si difficile. Des compensations financières, outre le coût de l'affrètement, pourraient être négociées à l'avance pour compenser des pertes de marché. Les administrations devraient pouvoir s'engager par une sorte de contrat d'exclusivité à faire assurer leur transport en temps de paix par les compagnies qui accepteraient de mettre ce type de bâtiment à leur disposition sous faible délai en temps de crise.

---

<sup>45</sup> Hervé Coutau-Begarie, *La puissance maritime*, Fayard, Paris, 1985, p. 247.

Pour inciter les compagnies d'armement à maintenir certaines unités sous pavillon national, il faut réduire les contraintes financières et juridiques des pavillons européens. Les mesures de ce type auront des retombées financières et peuvent par ailleurs se heurter à des réglementations européennes qui devront être renégociées. En général, ce sont des mesures d'exonération fiscale qui sont utilisées, comme c'est déjà actuellement le cas dans certains pays (Etats-Unis, Allemagne, France). Un certain nombre de mesures concernant le personnel doivent être également mises en place. Dans certains pays européens, le refus de certains membres des équipages de rester à bord si leur bâtiment entre dans une zone de conflit pose un problème difficile, apparu au cours de certaines crises telle la guerre du Golfe. Il est donc nécessaire de maintenir des bâtiments de type RoRo sans pavillon national et de prévoir des réservoirs de marins, réservistes de la marine qui acceptent ce risque, voire des marins militaires professionnels aptes à servir sur des bâtiments marchands.

Un effort est nécessaire pour acquérir des capacités disponibles en temps de crise : il faut absolument que les pays européens s'assurent de la disponibilité, sous faible préavis en cas de crise, d'un plus grand nombre de bâtiments de type RoRo de moyen tonnage et filant plus de 20 nœuds. C'est un véritable réservoir de navires rouliers disponibles à tout moment, indépendamment de contraintes politiques, commerciales, géographiques et saisonnières, qu'il faut mettre en place. L'acquisition de ce type d'unités est la meilleure solution, mais la plus exigeante pour les budgets de défense. Aussi faut-il s'orienter vers la construction de navires marchands affrétés en temps normal, et partiellement financés par les budgets de défense. Soit ils appartiennent aux marines de guerre et sont affrétés à des compagnies de navigation hors période de crise, soit, conformément à la méthode britannique du PFI<sup>46</sup>, les compagnies de navigation en sont propriétaires. Dans ce cas, elles assurent le financement de leurs navires sur une longue période à moindres frais, en échange de leur engagement à les tenir sous bref préavis à la disposition des armées. Cette solution, pratiquée aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, permet l'étalement des financements tout en étant assuré de la disponibilité de bâtiments spécialement conçus pour le transport militaire.

Enfin les moyens de déchargement doivent être l'objet de mesures particulières. L'équipement insuffisant de certains ports de déchargement dans des zones de crise potentielle connaissent des risques de goulet d'étranglement liés à leurs trop faibles capacités. Les pays européens doivent se doter d'équipements portuaires mobiles qui devront être acheminés avec le premier échelon. On peut citer les remorqueurs, grues, chariots élévateurs, portiques à conteneurs, et surtout rampes et quais flottants permettant de décharger des navires rouliers même dans des ports où les infrastructures sont inadéquates. Il faut prévoir

---

<sup>46</sup> Initiative de Financement Privé

l'acheminement de ces moyens par les bâtiments militaires spécialisés dans le cadre d'opérations amphibies (TCD, LPD, etc.). En outre, les armées doivent prévoir le transport d'un maximum d'équipements en palettes et conteneurs respectant les normes commerciales, ce qui est heureusement déjà largement le cas.

### **C. - COOPERATION OPERATIONNELLE NAVALE EUROPEENNE ET ACTION COMMUNE**

Bien avant l'affirmation par l'Union européenne d'une politique de sécurité et de défense, de nombreuses coopérations opérationnelles ont été développées par les marines européennes, participant ainsi activement à l'élaboration de procédures d'actions communes. L'"Euromarfor"<sup>47</sup> a constitué un premier maillon à une action commune, qui a été suivi par le développement du concept de JFMCC (*Joint Force Maritime Component Command*) de l'OTAN. Ce dernier fut mis en application au cours de l'exercice multinational majeur Trident d'or 2001, organisé conjointement par les marines française et italienne. De même, l'initiative amphibie européenne (IAE) a pour objectif l'amélioration de la coopération et l'interopérabilité entre les forces amphibies françaises, espagnole, italienne, britannique et néerlandaise. La force navale franco-allemande (FNFA) est mise en œuvre une ou deux fois par an, tandis que l'initiative maritime européenne (*European Maritime Initiative*) est destinée à promouvoir la dimension maritime de la défense de l'Union européenne.

L'étude détaillée des forces navales des différents pays européens fait apparaître des inégalités. Les unités sont habituées à travailler ensemble, à s'entraîner conjointement, et à utiliser des procédures communes, voire des matériels interopérables. De nombreux avantages plaident pour le concept de force navale européenne regroupant certains éléments de flottes de ses membres. L'Euromarfor a montré le chemin, mais elle ne reste pour l'instant qu'une petite structure sans mission définie, dûment assignée par l'Europe. Grâce à l'*Headline Goal*, les capacités navales et maritimes seront recensées et cataloguées pour permettre de répartir entre pays européens les différentes participations à une force capable de mener des missions de *Petersberg*. Néanmoins, la sécurité et la défense maritimes concernent l'ensemble des Etats de l'Union européenne et elle ne peut être assurée que de manière permanente. La multiplication de petits groupes navals travaillant de concert dans des zones géographiques particulières, fixées par l'Europe, devrait se généraliser. Le premier niveau de cette chaîne d'action est la coopération bilatérale, souvent pratiquée entre voisins européens. Les menaces devant être désormais traitées de manière globale, seule l'action conjointe permet d'agir avec efficacité dans le domaine du renseignement, de la surveillance et de l'action. Les marines agissent de moins en moins comme des instruments de guerre et de plus en plus comme des

---

<sup>47</sup> European Maritime Force

outils de gestion de crise. Le porte-aéronefs, capable de recevoir des hélicoptères et des avions à décollage vertical ou très court, semble particulièrement bien adapté aux nouvelles exigences. De nouvelles générations de bâtiments ajoutent à ces capacités d'aéromobilité celle de mener des actions amphibies, notamment en transportant de grands volumes de troupes et de matériels, grâce à des radiers susceptibles de recevoir des engins de débarquement.

Les Européens ne disposent actuellement d'aucune capacité de connaissance de l'environnement équivalente au concept REA (*Rapid Environment Assessment*) de l'OTAN. En France le CMO (Centre militaire d'océanographie) a lancé la réflexion depuis plusieurs années, et quelques autres pays mènent des démarches similaires qui restent à fédérer<sup>48</sup>. L'emploi des bâtiments amphibie constitue un signal politique fort et une manœuvre dissuasive. Ils permettent en outre de dissimuler une partie de leur chargement. En Europe, les groupes anglo-néerlandais et italo-espagnol sont deux expériences menées en matière de matériels amphibies. Ces entités ont vocation à agir dans un cadre OTAN. Il est important de s'interroger sur l'opportunité de transposer ce modèle à l'Europe, et de réfléchir à des solutions nouvelles. La présence des unités françaises et grecques n'appartenant pas aux entités nommées ci-dessus milite pour un groupe amphibie européen au sein duquel les Etats mettraient leurs moyens à disposition de manière à pouvoir disposer en permanence de quatre bâtiments sous un délai de trois jours. Le tour de mise à disposition pourrait utilement laisser la porte ouverte aux regroupements anglo-néerlandais et italo-espagnol, habitués et entraînés à travailler ensemble. Un tour d'alerte peut toutefois représenter une lourde charge en immobilisant des moyens largement utilisés. La charge d'emploi des bâtiments amphibie serait utilement diminuée par l'utilisation en temps normal de rouliers militaires dont les Etats européens à l'instar de la Grande-Bretagne et de l'Espagne se doteraient. Cette éventualité a déjà été abordée précédemment.

Il existe sept plates-formes européennes, porte-avions ou porte-aéronefs auxquelles s'ajoutent deux porte-hélicoptères. Les bâtiments amphibies disposent d'une capacité porte-hélicoptères limitée. L'appareillage d'un porte-aéronefs est un signal politique très fort. Dans une opération européenne, il semble d'ailleurs difficile, aux yeux de l'opinion publique, de dissocier le porte-aéronefs de l'Etat membre dont il porte le pavillon. La coordination des porte-aéronefs et porte-hélicoptères au niveau européen semble aujourd'hui difficile, car au-delà des missions strictement nationales, ils sont qualitativement très disparates. Il y a en effet un rapport de deux entre l'allonge des moyens embarqués sur un porte-avions et sur un porte-

---

<sup>48</sup> Le REA, *Rapid Environmental Assessment*, élaboration rapide des informations d'environnement, a pour but l'acquisition et le traitement rapide de toute donnée d'environnement utile au déploiement d'une force maritime dans une zone d'opérations a priori mal connue. Les données d'environnement considérées peuvent être issues de toute source accessible (archives, mesures in situ, modélisation) et peuvent a priori concerner tous les domaines de lutte. Elles concernent tous les paramètres d'environnement nécessaires aux opérations maritimes: paramètres océanographiques, météorologiques, géophysiques et tous les paramètres opérationnels qui en dépendent.

aéronefs. De plus, les avions français sont dotés d'une capacité de ravitaillement autonome. Compte tenu de leurs caractéristiques propres, les avions ne sont pas interchangeables entre les plates-formes. L'Europe devrait réfléchir à la possibilité de réaliser au plus tôt l'acquisition de plates-formes communes, compte tenu de la faible probabilité pour Etat de mener seul une action de force. Cela semble pour l'instant quelque peu prématuré et les réticences politiques sont fortes. Adopter cette solution assurerait une plus grande cohérence dans les moyens et améliorerait l'interopérabilité et les coûts. En dépit de choix communs, les pays garderaient leur autonomie pour remplir des missions nationales. Un audit dans le domaine, conduit par UEO ne relevait pas de déficit capacitaire dans ce domaine, bien qu'il convienne tout de même de souligner la modestie des moyens actuels.

Le fait pour les Américains de disposer de missiles surface sol de type Tomahawk leur permet d'effectuer des frappes à partir de frégates ou de sous-marins croisant au large. Un missile tiré depuis la mer est un signal politique important avant une projection de puissance plus importante. Dans ce domaine, les moyens européens sont quasi inexistantes : seuls les SNA anglais sont dotés de Tomahawk. Ces équipements doivent être intégrés dans les programmes de constructions neuves, au besoin être achetés sur étagère en attendant la production des nouveaux missiles européens. Il existe une centaine de chasseurs de mines et quatre-vingts dragueurs en Europe. Ces unités ont l'habitude de travailler ensemble. La projection d'un groupe anti-mines et de son bâtiment de soutien est tout à fait réalisable, même si la protection anti-aérienne d'un tel groupe nécessite une attention particulière. La caractéristique de ce type de lutte est la lenteur dans le déploiement et la chasse elle-même. Les délais d'alerte permettent de faire appareiller un groupe sous trois jours. La capacité de lutte contre les mines se révèle néanmoins cruciale dans l'hypothèse où des menaces seraient avérées dans une zone de conflit, voire dans les eaux européennes, contre des intérêts maritimes européens.

Tombé en désuétude à l'aire du missile, l'appui feu naval redevient un moyen de projection de puissance intéressant pour les opérations littorales. Cependant les effets du tir contre terre sont limités par les portées insuffisantes, le manque de précision et la faible charge utile des projectiles de la plupart des canons des bâtiments de surface. La Royal Navy envisage d'acquérir un canon de 127 mm d'une portée de 60 nautiques, dont les obus seraient guidés par des systèmes de navigation miniaturisés. Il n'y a pas d'autre projet en Europe, mais le concept à l'échelle des Etats membres pourrait revêtir un intérêt certain. .

Le nombre de pétroliers ravitailleurs est limité de même que celui des dispositifs de contre-mesures électroniques. A moins d'y remédier, ces deux insuffisances limitent la capacité de déploiement. La solution de pétroliers affrétés, transformés en pétroliers

ravitailleurs comme a pu le faire la marine française il y a une dizaine d'années mériterait d'être explorée au niveau européen. La solution au problème pourrait se rapprocher de celle liée à l'affrètement des navires rouliers.

Les moyens de lutte anti-sous-marine par petits fonds sont actuellement quasi inexistant, or la menace sera probablement très réelle dans le moyen terme. La solution consisterait à utiliser des sous-marins classiques de petite taille, armés à faible coût. L'utilisation de mines et de sonars actifs, notamment par réseaux de bouées actives mis en œuvre par des aéronefs, des bâtiments de surface ou des sous-marins, serait effectuée en complément. Il s'agit d'un domaine sur lequel les marines européennes doivent faire porter leurs efforts.

Il n'y a pas en Europe de bâtiments réellement dédiés au commandement de théâtre. Certaines plates-formes, en particulier en France, sont néanmoins en mesure de jouer ce rôle. La pertinence réelle d'un bâtiment apte à accueillir un poste de commandement est démontrée. Elle permet de coordonner des actions interarmées et interalliées depuis un navire sans nécessité de mettre le pied sur des sols hostiles ou non accueillants, en demeurant à proximité immédiate des côtes. Dans le cadre des développements de systèmes projetables de planification et de conduite des opérations, l'Europe devrait pouvoir se doter de moyens capables d'être embarqués rapidement, permettant à un état-major de mener son action initiale de durée limitée depuis la mer.

#### **D. - EVOLUTION DES MOYENS MARITIMES CIVILS**

La lutte contre les menaces génériques et intentionnelles non militaires imposent aux Etats de disposer de moyens particuliers, même si les marines de guerre contribuent à ces missions non prioritaires pour elles. Le traité de l'Union européenne permet d'établir une plus grande coopération entre les diverses administrations chargées de la surveillance des eaux, comme celles en charge de la pêche, la sécurité, les douanes, la police, et la Commission elle-même. C'est ce qui explique l'existence d'inspecteurs communautaires des pêches. L'action en mer mobilise les forces maritimes de façon croissante, compte tenu des activités de toute nature qui s'y déroulent, et la vulnérabilité des ressources qui y demeurent. Dans les espaces européens la liberté des mers pourrait évoluer selon un long processus, basé sur le développement de coopérations bilatérales ou multilatérales dont les retours d'expérience permettraient l'élaboration à terme d'un corps européen de police des mers. Il n'est cependant pas certain que des moyens permanents dédiés à cette mission doivent nécessairement être mis en place. D'autres initiatives, telles que la privatisation de certaines formes d'intervention liées à certaines tâches particulières pourraient voir le jour. Les réflexions européennes dans ce domaine intéressent de nombreux domaines comme la « décompartmentation » des approches maritimes de l'Europe, l'organisation

collective de leur surveillance par tous les moyens nautiques disponibles, le partage des informations recueillies, la répartition des responsabilités premières de chaque mission entre les services agréés en mer, tout en habilitant les autres aux tâches d'exécution.

Dans le domaine de la police des mers, la complémentarité entre moyens militaires et civils reste néanmoins totale. Si l'emploi de la force doit toujours rester limité, la décision n'en est pas moins délicate à prendre. En France, le Premier ministre doit donner son accord pour qu'un coup au but soit effectué. La difficulté est plus grande encore quand il s'agit de transférer la responsabilité au niveau européen. Aucune structure supranationale n'est capable aujourd'hui de jouer ce rôle décisionnel, ni de déléguer une quelconque compétence à des échelons régionaux, même au travers de règles d'engagement précises. La question de la souveraineté des Etats ressurgit alors avec force, même si son champ se rétrécit au fur et à mesure de la construction européenne.

L'idée d'un pavillon européen a été souvent évoquée, en s'appuyant en particulier sur l'exemple de la première guerre du Golfe pendant laquelle les pétroliers koweïtiens avaient été « repavillonnés » avec le drapeau des Etats-Unis, ce qui leur permit de profiter de la protection de l'US Navy. La plupart du temps, l'autorisation du pays du pavillon est requise avant qu'une action soit entreprise contre un navire. A l'intérieur de l'espace Schengen, l'adoption d'un pavillon européen donnerait aux Etats européens une grande souplesse décisionnelle, à la fois pour les unités assurant la police des mers, que pour les navires marchands ou de pêche. Il serait possible à terme d'imaginer un double pavillon, qui permettrait de donner à chaque bateau un pavillon national, représentatif de son Etat d'origine, et un pavillon européen. Cette sorte de double nationalité est malgré tout l'objet de nombreuses réticentes de la part des Etats mais également des citoyens navigants. Les pays proches de l'Europe, tels la Russie ou la Norvège, ont l'habitude de travailler dans les eaux de l'Union et il est logique de mettre en place avec ces derniers des procédures de coopération qui se rapprochent de celles mises en œuvre en intra européen. Certains pays de l'Union disposent également des Zones économiques exclusives en dehors des eaux continentales, ce qui les oblige à y faire patrouiller des forces, par exemple dans les Caraïbes. Dans ce cas, des accords de coopération entre polices des mers devraient alors y être appliqués.

La mise en place de balises de suivi des bateaux pourrait se doubler de l'obligation pour les armateurs de doter leurs navires de balises automatiques de type Argos pour assurer la surveillance par satellite et donner l'alerte dans le cas d'actions de détournement ou en cas de difficulté, de changement de la route assignée sans raison particulière, voir de naufrage. Dans le même temps, il y aurait obligation pour les armateurs extra européens désirant opérer à partir ou vers l'Union européenne de se doter du même système. Un centre de suivi centralisé des flottes européennes pourrait être envisagé sur le modèle du contrôle aérien, avec la mise en œuvre de dialogue avec les équipages, la transmission en permanence des informations des routes suivies et des matières transportées. Tout comportement suspect ou inhabituel serait alors transmis à la

police des mers et aux marines qui pourraient intervenir directement grâce à une vision instantanée de la situation maritime par satellite. Cela constituerait l'application au transport civil du concept de *Network Centric Warfare*<sup>49</sup> permettant d'accélérer les flux d'informations pour augmenter la vitesse d'analyse, de décision et d'assignation des cibles à distance. Il n'y a pas de nécessité de disposer de forces de combat car on peut éviter l'ennemi et le battre sans jamais le rencontrer. Il s'utilise indifféremment dans le domaine militaire, dans celui de la police des mers, mais également de la recherche et sauvetage. Le cofinancement par les compagnies d'assurance pourrait d'ailleurs être possible.

Les moyens mis en place dans la lutte contre les nouvelles menaces sont suffisants mais leur utilisation n'est pas toujours rationnelle. De nouveaux moyens de surveillance pourraient rapidement voir le jour, comme les drones, les dirigeables (déjà utilisés dans le détroit de Malacca), mais également les satellites, capables de repérer les flux de contrebande ou les mouvements des flottes de pêche. Les programmes *Helios* et *Spot*, mais également l'adoption par l'Union européenne du projet *Galileo* viennent poser les fondements de ce qui pourrait à terme constituer un immense réseau de surveillance et de contrôle des intérêts maritimes de l'Europe.

Contre la piraterie, les conflits liés à la pêche, la contrebande et le terrorisme, la police des mers peut être considérée comme un défi à la politique européenne de sécurité et de défense. Le concept de garde-côtes européenne rejaillit souvent, tel un serpent de mer, mais beaucoup de pays manifestent encore de grandes réticences à son encontre. Nombre d'entre eux sont d'ailleurs très satisfaits de leur organisation nationale, et ne sont guère convaincus par l'utilité de la mise en œuvre de moyens à l'échelle de l'Union. Ils préfèrent de loin privilégier les coopérations bilatérales telles qu'elles se pratiquent aujourd'hui. L'eupéanisation de la police des mers semble pourtant inéluctable, tant d'un point de vue organisationnel qu'opérationnel. L'intégration de la politique européenne de sécurité et de défense dans le deuxième pilier, la mise en œuvre d'Eurojust, d'Europol et du mandat d'arrêt européen laisse à penser que les évolutions en faveur d'une organisation commune devrait voir le jour à terme. Les discussions relatives à un corps européen de gardes-frontières plaident en ce sens. Le corps de garde-côtes pourrait être financé selon un système de taxe systématique prélevée selon un calcul effectué sur les marchandises transportées. Les menaces qui s'expriment dans les eaux de l'Union apportent une pierre supplémentaire à cette argumentation. Depuis quelques années, on observe en effet une augmentation du nombre d'usagers de la mer, une diminution des ressources présentant un caractère crisogène certain, une augmentation des menaces potentielles d'origine criminelle soutenue par d'énormes moyens financiers et des moyens modernes d'action. L'ensemble de ces facteurs, rapprochés des réductions budgétaires menées par les Etats européens dans leur totalité, laissent craindre le développement de risques provenant de la mer, si les moyens de surveillance,

---

<sup>49</sup> Concept de Guerres « réseautiques » développé par l'armée des Etats-Unis.

de contrôle et de répression ne sont pas à la hauteur de la tâche. Dans le même temps, il est urgent d'élaborer un concept européen d'opérations non militaires. Fondé sur une communauté d'intérêts dans l'espace partagé de l'Union européenne, ce concept devrait permettre d'exercer partout le devoir de police sur tout bateau d'un Etat membre, qu'ils soient à l'avenir ou non sous un pavillon européen. Pour les navires battant pavillon hors Europe, tout bateau de police d'un pays européen devrait être a priori autorisé à intervenir au nom et au profit de tous les autres, quelles que soient les eaux européennes dans lesquelles ils se trouvent.

Dans le cas où le recours à la force serait une nécessité, le décideur unique pourrait être choisi parmi les organes intergouvernementaux ou intégrés de l'Union européenne selon que l'action se situerait dans le domaine de la sécurité ou bien de l'économie. Seule la Convention sur le futur de l'Europe, présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing pourra, à terme, définir les responsabilités des structures européennes et donner ainsi une réponse à la question de la prise de décision centralisée.

Pour conclure, une agence européenne maritime calquée sur la MARAD américaine pourrait être créée. Elle serait responsable de la promotion du développement d'une marine marchande adaptée aux besoins de défense, du commerce intracommunautaire et extra communautaire, ainsi qu'à la protection des intérêts communs. La MARAD a également pour fonction la maintenance des navires, les programmes de soutien et d'aide au commerce maritime. Enfin, elle est impliquée dans les programmes de recherche et de développement ainsi que dans la formation et l'entraînement des équipages. La volonté affichée serait alors de promouvoir, développer et maintenir une marine marchande capable de satisfaire les besoins européens en matière d'approvisionnement et d'en maintenir un haut niveau de sécurité. Tout comme la MARAD, elle assisterait également la communauté maritime en matière de conception et de construction de systèmes, et apporterait sa contribution à une promotion des savoir-faire européens dans le domaine maritime.

## CONCLUSION

Malgré l'importance historique des espaces océaniques pour l'Europe, les pays de l'Union ont quelque peu oublié combien ils étaient omniprésents. Les grandes puissances maritimes ont été reléguées au niveau de puissances moyennes, mais l'héritage qu'elles ont tiré du passé leur permettent de conserver une place toute particulière au niveau international en matière navale. La construction européenne a toutefois intégré peu à peu les enjeux liés à la mer dans ses textes constitutifs, mais aucune politique concertée de la mer n'a pu être rationnellement inscrite dans ses priorités.

Aujourd'hui, les espaces océaniques sont un constituant déterminant dans une politique européenne commune de sécurité et de défense. La prise en compte du fait maritime et des menaces potentielles qui y sont liés est aujourd'hui indispensable. Au-delà d'une simple politique de la mer, c'est bien une volonté affirmée dans tous les domaines maritimes qui devrait mener l'Europe à occuper un rôle de puissance navale reconnue. Disposer d'un outil naval adapté est une priorité car il est le seul capable de faire respecter les normes établies et de répondre aux exigences de sécurité et de défense.

Il est trop tôt pour connaître la place qui sera attribuée dans le futur aux espaces océaniques. Les avancées dans le processus de construction européenne laissent cependant présager d'une prise de conscience à court terme des membres de l'Union, favorable à la réalisation d'objectifs communs de sécurité et de défense et à une mutualisation des moyens.

## BIBLIOGRAPHIE

Pierre BONASSIES. Cours de droit maritime Général, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, 1999/2000.

H.J. Mackinder, *Le pivot géographique de l'histoire*, 1904, cf. *Stratégie*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1992-3, 55.

F. BRAUDEL, *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion 1993, coll. « Champs », 1<sup>e</sup> éd. 1963., p.348.

PAPON Pierre, *Le sixième continent géopolitique des océans*, Paris, Edition Odile Jacob, 1996, p. 134

Martin Ortega (dir.), « L'avenir du dialogue euro-méditerranéen en matière de sécurité », *Publications occasionnelles*, n. 14, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, mars 2000.

DUJARDIN Bernard, *Les flottes marchandes dans les enjeux stratégiques*, La Revue Maritime, 1995, pp. 11

BOISSON Philippe, *Politiques et Droit de la Sécurité Maritime*, Paris, Edition Bureau Veritas, 1998, p. 594

Hervé Coutau-Begarie, *La puissance maritime*, Fayard, Paris, 1985, p. 247.

BERLET (CC) Edouard, « Pour une communauté maritime et portuaire unie », *La Revue maritime*, septembre 2000, p. 16-17



## ANNEXE 1

### DEFINITION DES ZONES MARITIMES

