

Europe, garde-côtes et action de l'État en mer

Michel Picard, chercheur associé

(29 février 2008)

En octobre 2007, la Commission européenne a adressé au Conseil et au Parlement européens, sous la forme d'un « Livre Bleu »¹, une communication portant sur l'organisation d'une politique maritime intégrée au niveau de l'Union. Cette démarche, prenant acte de l'importance des activités maritimes pour l'Europe, faisait suite à un « Livre Vert » (juin 2006) qui se donnait pour but d'établir « un juste équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable ». L'automne dernier, ce sont des propositions pour une gouvernance maritime partiellement mutualisée qui ont été exprimées, assorties d'un plan d'action. Le Conseil européen du 14 décembre 2007, le dernier de la présidence portugaise, a approuvé les conclusions du « Livre Bleu » et demandé que le plan d'action qui l'accompagne soit mis en œuvre, ce qui sera un des rôles de la présidence française de l'Union, au deuxième semestre 2008.

En termes de gouvernance maritime, deux des idées les plus controversées avancées par le « Livre Vert », au point d'*in fine* disparaître des propositions énumérées par le « Livre Bleu », portaient sur l'organisation d'un **espace maritime commun** et sur la création d'un **corps de garde-côtes européens**. Cette abstention signifie que pour l'heure chacun des États membres conservera la haute main sur tout ce qui relève de **l'action de l'État en mer** quitte à ce que des règles de coordination et de coopération soient définies dans une approche régionale ou intersectorielle.

Ce résultat peut paraître décevant en un temps où les enjeux et les risques de toutes natures liés aux activités maritimes devraient être traités de

¹ Communication (2007)574, « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne » - http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/dev_imp_fr.html

manière globale et ou une réponse communautaire semblerait la mieux adaptée. Il reste que sont là en jeu de délicates questions de souveraineté nationale ainsi que de nombreuses difficultés juridiques. Il reste, surtout, que la diversité géographique des États côtiers européens, de leurs responsabilités pratiques et de leurs intérêts les a conduits à retenir des options très différentes pour assurer leur action en mer et qu'une mise en commun ne peut se faire sans que bien des habitudes soient bousculées. Ainsi, la voie de progrès qui devrait s'imposer dans l'immédiat, c'est une harmonisation très progressive des organisations et des capacités dont la première étape ne peut être que la recherche d'une meilleure efficacité en utilisant l'existant.

Mais, au fond, quelle est la réalité du besoin éventuel d'un corps européen de garde-côtes faisant respecter l'état de droit sur un espace maritime commun ? Quels devraient être ses responsabilités, son organisation, ses moyens ? D'autres solutions sont-elles possibles et leur efficacité serait-elle comparable ? Le débat sur la politique maritime intégrée de l'Europe s'est déroulé en toute transparence et pourtant rien n'y montre que ces questions y aient été réellement fouillées. De fait, le débat n'a pas été mené à son terme et ce sont plus des réticences liées aux souverainetés nationales et à des traditions étatiques que des arguments pratiques qui ont amené à l'éluder : il ne semble pas y avoir aujourd'hui d'analyse exhaustive des avantages et des inconvénients de la mise en place d'un corps de garde-côtes européens ni même d'examen fouillé des missions qui pourraient lui revenir.

Une vision trop ambitieuse de la Commission

Ce sont le Parlement et le Conseil qui ont demandé à la Commission d'évaluer la faisabilité d'une garde-côtes communautaire². Cette requête, toutefois, ne se faisait que dans le contexte de la lutte contre les pollutions marines ; une fois coûts et bénéfices évalués, la Commission était invitée à une éventuelle proposition de création d'un tel corps.

Le « Livre Vert », se référant à cette demande, l'a en fait considérablement élargie ; la mise en place d'une garde-côtes européenne y était liée à l'ensemble des activités des États en mer, y compris à la lutte contre le terrorisme ; elle en limitait toutefois l'extension aux eaux territoriales et à la Zone économique exclusive (ZEE). La proposition faite incluait donc la mise en place de règles communes pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement et s'appliquant dans un « espace maritime commun » ; là, le respect de la loi serait garanti par une force commune de garde-côtes. Les questions posées dans ce contexte étaient les suivantes : « Est-il opportun de mettre en place un service de garde-côtes européens ? Quelles seraient sa mission et ses fonctions ? Pour quelles autres activités conviendrait-il de créer un espace maritime européen

² Directive 2005/35/CE - <http://www.google.fr/search?q=directive+2005%2F35%2FCE&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:fr:official&client=firefox-a>

commun ? ». Les avantages attendus d'une réponse positive détaillée à ces trois interrogations sont évidemment d'ordre opérationnel (une meilleure efficacité que celle obtenue par des accords bilatéraux), d'ordre juridique (un espace unifié aux termes de la loi) et d'ordre économique (réduction des coûts par la mutualisation, utilisation de la dualité civil/militaire).

Aller aussi loin répondait aux souhaits de plusieurs intervenants dans la consultation : certains États membres³, mais surtout quelques influents représentants de la société civile. En revanche, l'ambitieuse extension du domaine couvert entre une demande approuvée par le Conseil et la proposition de la Commission est probablement une des causes principales de son rejet. C'est ainsi que la Grande-Bretagne s'est formellement opposée à la mise en place d'une garde-côtes européenne alors que la France et la grande majorité des autres États membres estiment que bien des progrès restent à faire en termes d'harmonisation des législations et des pratiques nationales avant de l'envisager. De même, la plupart des pays voient dans la notion d'« espace maritime commun », une atteinte aux droits et aux obligations des États souverains, y compris au regard de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) et la rejettent.

En tout état de cause, il faut sans doute voir dans cette absence d'avancée vers une intégration plus poussée, notamment dans les domaines de la sûreté et de la sécurité maritime, une réalité difficile à éluder. Se superposant aux réticences connues des États nationaux à renoncer à des pans de souveraineté, il y a une extrême diversité, handicapante pour la recherche de solutions communes, dans les mesures adoptées ici et là pour assurer l'action de l'État en mer.

Quoi ? L'action de l'État en mer

L'action de l'État en mer recouvre de multiples aspects faisant appel aux compétences d'administrations diverses. En France, par exemple, si les principaux ministères impliqués sont la Défense, les Transports et le Budget, c'est bien l'ensemble du gouvernement qui est concerné⁴. Les diverses missions correspondantes sont donc réparties, selon les pays concernés, entre divers corps militaires ou civils, les plus présents parmi ces derniers étant ceux qui sont chargés des diverses formes de police : fiscale, maritime, aux frontières, pêches. Les services chargés de la protection de l'environnement, les institutions de sauvetage en mer et, dans certains pays, des offices de la navigation armant, par exemple, des brise-glaces sont également des parties prenantes importantes. Il existe ainsi en Europe, outre les marines militaires des vingt-deux États membres ayant accès à la mer, plus d'une cinquantaine d'institutions

³ En fait, parmi les États membres, seule la Grèce a exprimé une opinion favorable à la création d'un corps de garde-côtes européens.

⁴ Un inventaire exhaustif des missions en mer de l'État figure dans le décret du 22 mars 2007. Seuls trois ministères n'y reçoivent pas de mission particulière : Éducation nationale, Logement et Culture.

étatiques disposant de moyens aéronavals ou, plus modestement, nautiques.

L'efficacité commande que les actions d'une telle diversité d'intervenants soient coordonnées par une autorité unique. Une première solution consiste à regrouper les acteurs et leurs moyens dans une seule institution, une autre de confier à un représentant qualifié de l'État la responsabilité de leur mise en œuvre. C'est cette dernière solution que la France a choisie, il y a maintenant trente ans⁵, en élargissant le rôle des Préfets maritimes après avoir envisagé puis rejeté l'option de constituer une garde-côtes à l'américaine.

Quel que soit, parmi les deux types d'organisation évoqués ci-dessus, celui qui a été retenu ici ou là, l'évolution des menaces et des risques auxquels les droits et les devoirs des États sont confrontés plaide pour la recherche de cohérence qu'elle a représentée. En effet, le contexte dans lequel s'exerce aujourd'hui l'action de l'État en mer s'accompagne de nouvelles exigences auxquelles il ne pourra être répondu que par une démarche à tous égards globale ; quelques exemples permettent d'éclairer ce propos :

- le 6 octobre 2002, le pétrolier français Limburg est l'objet d'un attentat perpétré par une embarcation suicide alors qu'il se présente pour se connecter à la bouée de chargement du terminal d'Ash Shihs au Yémen. Cet événement, comparable à celui qui concerna deux ans plus tôt l'USS Cole dans le port d'Aden, illustre un des modes d'action des terroristes dans le registre maritime ; d'autres formes de nuisance sont envisageables : déclenchement de pollutions, utilisation de navires comme bombes flottantes (éventuellement NRBC), prises d'otages, etc. ;
- fin mai 2007, l'interception d'une embarcation rapide (« Go fast ») chargée de cannabis d'origine marocaine a été réalisée en Méditerranée occidentale au cours d'une opération de type militaire. Alertées par la Marine espagnole, les autorités françaises ont dépêché pour cette interception un aéronef des Douanes, un Atlantique 2 et la frégate Surcouf à bord de laquelle avaient embarqué des douaniers et des commandos Marine. L'embarcation des trafiquants n'a pu être arrêtée que par un tir à la mitrailleuse dans ses moteurs à partir de l'hélicoptère de la frégate ; elle a ensuite été saisie par les commandos puis par les douaniers. Une dizaine d'embarcations de type « Go fast » saisies au cours d'opérations de ce type sont actuellement gardiennées à la base maritime de Toulon ;
- début juin 2007, le cargo danois « Danica White » est pris d'assaut par des pirates à 240 milles nautiques des côtes somaliennes ; les assaillants lui font rallier les eaux territoriales somaliennes dans lesquelles il n'est pas possible d'aller le récupérer faute d'accord du

⁵ Décret du 9 mars 1978. La charge de Préfet maritime a été créée très antérieurement, sous le Consulat, avec pour rôle « la sûreté des ports, la protection des côtes, l'inspection de la rade et des bâtiments qui y sont mouillés ».

gouvernement somalien. Le navire a pu repartir avec son équipage après presque trois mois de négociation et le paiement d'une rançon. A la demande du gouvernement danois, le « Danica White » a ensuite été escorté jusqu'à Djibouti par des bâtiments français. Depuis, le Danemark s'est porté volontaire pour assurer l'escorte des convois humanitaires du Programme alimentaire mondial destiné à la Somalie, réalisé jusqu'en janvier 2008 par des avisos de la Marine nationale, et a affecté la frégate Thétis à cette mission.

De tout ceci résulte le triple constat suivant : primo, l'action des États en mer – et *a fortiori* celle d'un groupe d'États comme l'Union européenne – ne peut s'accommoder d'une perception strictement côtière ou régionale des responsabilités à exercer. Secundo, l'utilisation par les terroristes-trafiquants-pirates d'équipements et d'armements de plus en plus lourds et le recours à des procédés de plus en plus violents constituent une dynamique avérée dont on peut craindre la perpétuation⁶. Tertio, l'imbrication des considérations légales et de la nécessité de recourir à des moyens de coercition importants impose une étroite collaboration entre les agents représentant les premières et les forces militaires qui disposent des seconds.

Dans des domaines où l'action des États en mer présente un aspect moins violent, des constats similaires – prendre en compte les risques et les menaces au large, assumer mais aussi aménager les aspects légaux des interventions nécessaires – peuvent être faits :

- les pollutions maritimes sont une des grandes craintes des opinions publiques et des gouvernements européens ; les « marées noires » sont aujourd'hui plus rares sur les côtes européennes⁷, en particulier en raison des mesures réglementaires et organisationnelles retenues ainsi que de la volonté de traiter bien au large tout ce qui pouvait l'être ;
- la lutte contre l'immigration illégale ne peut être menée correctement sans coordination internationale, comme le montre l'exemple méditerranéen. Il reste que, là aussi, des considérations juridiques (mais aussi humanistes) contraignent les opérations décidées par les États : non automaticité du droit de poursuite dans les eaux territoriales entre États européens, obligation d'amener sur le territoire national les immigrants interceptés en haute mer...

Adapter la loi, qu'elle soit nationale ou internationale, est évidemment nécessaire ; il faut aussi, en particulier dans le cadre européen, mettre en place des accords intergouvernementaux permettant d'atténuer des

⁶ La possibilité d'une collusion entre terroristes, trafiquants et pirates est évoquée par certains commentateurs. Il est probable qu'elle existe mais que son extension est pour l'instant très réduite.

⁷ La dernière pollution ayant eu de très graves conséquences est le naufrage du Prestige en novembre 2002. Les côtes européennes ont subi cinq marées noires comparables entre 1991 (Haven) et 1999 (Erika).

contraintes semblant bien datées dans le contexte d'une communauté partageant les mêmes risques. Mais tout cela serait vain si le respect du droit ne pouvait pas être imposé par des interventions *in situ* en tant que de besoin. Ainsi, si l'on veut raisonner au niveau d'un État ou d'un ensemble d'États revendiquant une posture de sécurité et de sûreté maritime crédible, il devient impératif de disposer de moyens capables d'opérer en haute mer. Il en faut un assez grand nombre pour assurer une présence – participation à la détection des événements fâcheux et réactivité lorsqu'ils surviennent – et qu'ils soient dotés des moyens d'action suffisants pour contrer les menaces les plus agressives. C'est ce qu'ont fait les États-Unis avec l'*US Coast Guard* (USCG) et d'autres pays en s'appuyant sur leurs marines militaires. Et c'est à quoi l'Europe devrait s'attacher si elle prétend à une présence réelle dans les questions maritimes.

Comment les États membres assurent-ils leur action en mer ?

Chaque pays, dans son contexte géographique et économique, a adapté au cours de son histoire sa politique de réponse à ses besoins de sûreté, de sécurité des biens et des personnes, de protection de son patrimoine maritime. Les questions environnementales, au cœur desquelles les risques de pollution, ont, en Europe, pris depuis un peu plus d'une vingtaine d'années une place centrale aux côtés de la police des pêches – principalement en Atlantique - et de la lutte contre l'immigration illégale – principalement en Méditerranée. La prise en compte des nouvelles menaces et des nouveaux risques, pour ceux qui en ont l'ambition et s'en donnent les moyens, vient maintenant se superposer à tout cela.

Pour aboutir aux solutions actuelles, la plupart des États membres de l'UE ont choisi une organisation et ont acquis des moyens maritimes répondant au mieux aux enjeux locaux et régionaux ; rares sont ceux dont les préoccupations portent au-delà de la ZEE⁸. Une demi-douzaine de ces États, dont la France, ont placé leur Marine militaire au cœur du dispositif d'action de l'État en mer ; une demi-douzaine d'autres ont, sous des formes variées, mis en place un corps ou une structure de garde-côtes peu ou prou inspirés de ce qui se fait outre-Atlantique ; les plus petits d'entre eux se contentent d'une police maritime ou d'une force de garde-frontières.

Les tenants de la création d'un corps de garde-côtes européens ont évidemment pour référence l'USCG ; cette institution, de plus en plus étroitement alliée à l'US Navy⁹, prend en charge la quasi-totalité des missions relevant de l'action de l'État en mer ; l'ampleur de ses moyens aéromaritimes est à la hauteur des enjeux et elle montre ainsi une

⁸ L'adoption par l'ONU en 1982 de la notion de ZEE confère aux États des droits et des devoirs à des distances importantes de leurs côtes (200 milles nautiques, soit 370 kilomètres) ; les exercer nécessite des moyens hauturiers.

⁹ Voir « Une nouvelle stratégie maritime pour les États-Unis », Michel Picard , *Les Notes de la FRS*, 13 janvier 2008, <http://www.frstrategie.org/>

cohérence assurant sa crédibilité. Cette référence fut celle qu'examinèrent les autorités politiques françaises au mitan des années 1970 avant de retenir une solution qui leur paraissait plus efficace et plus économique ; elle a sans doute participé aux réflexions précédant les choix récents d'autres États membres de l'UE :

- Au Royaume-Uni, l'antique institution « Her Majesty's Coastguard » a fusionné en deux étapes au cours des années 1990 avec le « Maritime Pollution Control Unit » puis le « Royal National Lifeboat Institution » pour former la « Maritime and Coastguard Agency ». L'ensemble est centré sur le sauvetage en mer, la police maritime et la lutte contre la pollution.
- En Italie, en 1989, les ministères de la Défense et de la Marine marchande se sont rapprochés pour créer la « Guardia Costiera », institution civilo-militaire qui assure avec la « Guardia di finanza¹⁰ » et les « Carabinieri » l'action de l'État en mer hors missions de sûreté.
- L'Allemagne a fondé en 1994 la « Küstenwache », structure fédérale chargée de planifier et de diriger les actions de l'État en mer relevant des services civils disposant de moyens aéromaritimes : garde-frontières, garde-pêches, police maritime, douanes et service de la navigation.
- La naissance de la « Guardia civil del mar » espagnole date de 1991 et est chargée de la police des pêches, de la lutte contre l'immigration clandestine ainsi que de la surveillance douanière en complément du Service des douanes et parfois en compétition avec lui. Le Service des affaires maritimes est responsable de la lutte contre la pollution.
- Aux Pays-Bas, la « Kustwache » a été fondée en 1991 par le regroupement des forces de police maritime, de la gendarmerie royale, des douanes et des affaires maritimes. Elle est placée dès le temps de paix sous l'autorité de la Marine royale néerlandaise.

Ces exemples montrent une diversité qui génère bien des obstacles à une recherche d'harmonisation. De plus, force est de constater qu'aucune des solutions retenues, si ce n'est celle qu'ont adoptée les Pays-Bas, ne semble aboutir à couvrir tout le spectre de missions comme le font l'« exemplaire » USCG et l'organisation interministérielle française.

Un inventaire des moyens hauturiers dont disposent les garde-côtes mais aussi les administrations non strictement militaires des vingt-deux États côtiers de l'UE (voir tableau en annexe) permet par ailleurs d'aboutir à certains éléments de diagnostic sur l'adaptation aux diverses formes de la gouvernance maritime. Sur la petite centaine de navires identifiés comme

¹⁰ Quoique rattachée au ministère de l'Économie et des finances, la Douane italienne est un corps militaire.

étant capables d'opérer en haute mer¹¹, la moitié est constituée de navires très spécialisés (remorquage, dépollution, brise-glaces) qui sont d'ailleurs le plus souvent d'un tonnage élevé. L'autre moitié, ce sont une cinquantaine de patrouilleurs, le plus souvent non ou faiblement armés, dédiés au service des douanes, de la police ou de la garde-pêche parmi lesquels seul un nombre très faible à une réelle aptitude à opérer de manière durable loin des côtes. L'égalité en nombre de navires de ces deux ensembles ne se retrouve pas en tonnage : les patrouilleurs, pour la plupart de faibles dimensions, ne représentent qu'environ 20 % du total des 145 000 tonnes des navires ici recensés.

Il apparaît, ainsi, que, malgré parfois l'existence de moyens aéronavals performants, aucune de ces garde-côtes de l'Union européenne ne dispose de moyens hauturiers vraiment bien armés ni, et c'est essentiel pour les missions de sûreté ainsi que pour certaines missions de sécurité maritime, de navires capables d'embarquer des hélicoptères. Seuls présentent un potentiel à cet égard trois brise-glaces suédois¹² (canon de 40 mm et hélicoptère léger) et, hors UE, quatre patrouilleurs de fort tonnage de la « Kystvakt » norvégienne¹³ (canon de 40 mm et hélicoptère Lynx) ainsi que trois garde-pêches islandais (qui constituent en fait les seules forces navales armées de ce pays).

Au total, afin d'assurer tout l'éventail des missions relevant de l'action de l'État en mer, aucun des États de l'Union européenne ne peut se dispenser des capacités qu'apportent les navires de combat des marines militaires. Certains de ceux-ci, d'ailleurs, ont été pensés plus dans cet esprit que dans celui de la guerre sur mer. La Marine nationale, par exemple, a mis en service au début des années 1990 des navires, les frégates de surveillance de la classe Floréal, comparables en tonnage et en armement aux plus gros cutters de l'USCG ou aux patrouilleurs de la Kystvakt norvégienne et destinés à un emploi de même inspiration.

Que faire ?

Partant de l'hypothèse que l'Europe devra à terme se donner les moyens d'une politique maritime à hauteur de son implication dans les affaires du monde, il faudrait imaginer la forme que prendrait l'outil qu'elle devrait y consacrer. La conclusion immédiate que l'on peut extraire des constatations faites ci-dessus est que l'alternative se trouve entre une solution à l'américaine – un corps de garde-côtes assumant la quasi-

¹¹ Quelques précautions oratoires sont ici nécessaires. D'une part, la haute mer n'est pas de même nature en Méditerranée ou en Baltique et en Atlantique. D'autre part, les « listes navales » sont beaucoup moins précises pour les navires civils que pour les bâtiments de combat et l'inventaire fait en annexe pêche sans doute par quelques inexactitudes.

¹² La Kustbevakning est une institution âgée de 370 ans qui dépend du ministère des Transports.

¹³ La Kystvakt, créée en 1977, est ce qui se rapproche le plus en Europe de l'USCG. Ses missions la cantonnent toutefois à la ZEE.

totalité des missions relevant de l'action des États en mer – et ... autre chose.

L'« exemple USCG » a de nombreuses vertus : sa cohérence est indéniable et il s'avère que ce corps unique a les moyens de s'adapter aux évolutions de contexte qui modifient ses missions ; sa hiérarchie politique et administrative a une vision claire des objectifs et des moyens qu'il faut y consacrer ; ses traditions sont fortes et structurantes, elle dispose d'un système d'enseignement et de formation propre. En faveur d'une garde-côtes européenne on peut donc argumenter, en plus de souligner les économies de moyens et de ressources que pourrait entraîner une mise en commun, sur l'indépendance qu'aurait une telle institution par rapport aux contraintes nationales et aux pressions qu'elles peuvent impliquer sur les acteurs opérationnels et sur une aptitude native à penser global.

Des difficultés se présentent, toutefois, quand on cherche à imaginer l'adaptation aux caractéristiques européennes actuelles du concept USCG :

- son statut fédéral et l'indépendance vis-à-vis des États composant les États-Unis qui en découle sont aujourd'hui et sans doute pour longtemps difficile à transposer de ce côté-ci de l'Atlantique ;
- le fait que ce soit une institution strictement militaire peut ne pas convenir à la sensibilité de certaines opinions publiques de l'UE ;
- son adoption bouleverserait un nombre très important d'habitudes et de traditions et ne pourrait donc se réaliser qu'avec le soutien d'une volonté politique forte aujourd'hui inexistante ;
- les ressources à y consacrer, enfin, sont très au-delà de ce qui peut être consenti au niveau communautaire.

Il ne faut donc sans doute conserver cet exemple que comme une référence non idéale et envisager de s'en rapprocher dans un futur sans doute lointain si d'autres voies ne s'avèrent pas mieux adaptées.

D'autres modèles ont fait leurs preuves à un niveau national mais il serait risqué de les tenir pour des candidats que l'on pourrait aisément transposer à un niveau communautaire. On peut cependant affirmer que la prise en compte d'une véritable posture de sûreté maritime adaptée ne peut se faire aujourd'hui en Europe sans donner une place centrale aux moyens militaires des marines de guerre. Il convient même de souligner une nouvelle fois que cela est vrai pour d'autres missions relevant de l'action des États en mer que les seules missions de sûreté : la participation des moyens aéronavals à de nombreuses, sinon à la plupart, des opérations de sauvetage, de lutte contre le trafic de drogue, la pollution ou la piraterie en témoigne. Appliquer peut prendre diverses formes ; en Hollande, la Marine royale a autorité directe sur les garde-côtes, c'est-à-dire sur tous les services impliqués ; en France, le Préfet maritime cumule les responsabilités civiles et militaires et dispose des capacités de toutes les institutions concernées. D'autres exemples nationaux, dans lesquels il n'existe ni coordination ni continuité entre le rôle des marines de guerre et celui des administrations chargées de l'application de la loi, ne peuvent

que se révéler inopérants dans un contexte s'écartant d'un cadre étroitement régional. A cet égard, il est intéressant d'observer qu'aux États-Unis, l'US Navy et l'USCG en sont arrivés à cosigner une « nouvelle stratégie maritime » dont le fin mot est bien d'assurer l'imbrication de leurs opérations respectives dans une vision globale.

Comme cela a été évoqué ci-dessus, décider une « militarisation », même relative de la politique maritime européenne ne pourrait se faire qu'en suscitant l'adhésion de certains États membres qui y sont aujourd'hui réticents ; en outre, cela supposerait une avancée de la PESD dans un domaine où la Commission joue aujourd'hui le premier rôle. On est là dans un type de situation avec lequel l'Europe s'est de longue date familiarisée sans toujours parvenir à s'y dépasser. En revanche, il y a en faveur de cette solution le fait que les marines militaires européennes ont déjà, grâce entre autres à l'OTAN, l'habitude de travailler ensemble selon des procédures partagées et que, en sus de leur apport considérable en moyens d'action, elles se trouvent au centre de la problématique de l'indispensable surveillance maritime¹⁴ : ce sont deux atouts majeurs pour promouvoir la coopération et la coordination que tous attendent. Compte tenu de l'omniprésence des aspects juridiques en matière de gouvernance maritime, la solution ne peut donc se trouver que dans une étroite collaboration des trois piliers de la construction européenne.

Le « Livre Bleu » et la présidence française de l'UE

C'est sans doute la recommandation la plus importante de celles qu'énonce le « Livre Bleu » que de chercher à promouvoir dans tous les secteurs la coordination et la coopération entre les États membres dans un esprit intersectoriel. Et il est sain que des dispositions aient déjà été prises en ce sens. Toutefois, force est de constater que toute ambition en termes de gouvernance maritime a disparu de ce qui se définit comme une politique maritime intégrée ; l'idée d'espace maritime commun s'est rétrécie pour ne plus concerner qu'un « espace maritime européen sans barrières » destiné à faciliter les échanges commerciaux et accroître la compétitivité du transport maritime ; les questions concernant l'éventuelle action commune des États en mer, abordée sous un angle « garde-côtes » sans doute maladroit et qui a été en conséquence rejeté, n'aboutissent à d'autres recommandations qu'à un encouragement à « la coopération entre les garde-côtes des États membres et les services appropriés ».

Les travaux de réflexion menés au cours de la démarche « Livre Bleu » auraient sans doute dû intégrer l'identification détaillée des rôles que l'on aurait pu et voulu faire jouer à l'Europe, à côté des États membres, dans le domaine de la gouvernance maritime. Cela aurait sans doute permis de

¹⁴ Ce fait est d'ailleurs reconnu par le « Livre Bleu » qui, dans son plan d'action, au paragraphe « activités de surveillance », retient, dans une rare évocation du deuxième pilier, que : « La Commission collaborera avec les États membres et le Haut-représentant afin de déterminer comment les équipements et systèmes navals peuvent contribuer le plus efficacement à ce processus ».

sérier les questions relevant de l'exercice de l'action des États en mer et de constater que répondre à certaines d'entre elles méritait des efforts plus conséquents que pour les autres. On aurait sans doute pu estimer ainsi que certains aspects étaient déjà traités de façon satisfaisante sinon parfaite et que d'autres ne l'étaient que de façon très incomplète.

La lutte contre la pollution, le sauvetage, la police des pêches, la police et l'inspection de la sécurité des navires – en particulier depuis le naufrage de l'Erika – ont bénéficié de nombreuses mesures prises tant au niveau des États membres qu'à celui de la Communauté. Il est indéniable qu'il en est résulté des améliorations sensibles et que, par exemple, les pollutions maritimes sont aujourd'hui beaucoup plus rares. Cela ne signifie pas que le moment est venu de relâcher ces efforts mais cela montre que déployer de tels efforts en commun sur les sujets qui sont aujourd'hui porteurs d'autres difficultés est de nature à participer à leur résolution. Il en est ainsi de la lutte contre les activités illicites – trafics de toutes natures dont la drogue et les armes, immigration illégale – et de la sûreté maritime, dont le terrorisme. Ce sont d'ailleurs là des risques et des menaces identifiés comme prioritaires par la Stratégie de sécurité européenne (« A secure Europe in a better world ») ; il aurait été bienvenu de relever l'importance de leur dimension maritime. En évoquant des institutions comme « les garde-côtes des États membres et les services appropriés » pour encourager une coopération qui en grande partie existe déjà, le « Livre Bleu » ne donne à l'Europe aucune perspective pour essayer de traiter en commun la difficile question de la sécurité intérieure dont ces institutions sont chargées dans le domaine maritime.

La Présidence française de l'UE au deuxième semestre 2008 sera une des premières à qui reviendra la tâche de dynamiser le plan d'action résultant du « Livre Bleu ». Elle s'attachera sans aucun doute à faire avancer le dossier de la surveillance maritime qui a été fermement soutenu par la majorité des intervenants dans les travaux conduits par la Commission. La France a en outre exprimé sa volonté de revigorer la PESD quand elle aura la charge de présider le Conseil. Ce sera peut-être pour elle l'occasion de rappeler que le contexte actuel impose une continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure et que, pour ce qui concerne une politique maritime intégrée digne de la stature de l'Europe et cohérente avec sa stratégie de sécurité, cela implique une démarche autrement ambitieuse que celle qui prévaut actuellement.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Annexe

-o-

Sont ici considérés comme hauturiers les navires d'une longueur voisine de 40 mètres ou supérieure. Ne sont pas pris en compte les navires civils dédiés aux fonctions de garde-côtes dans les territoires d'Outre-mer des États qui en comprennent.

	Moyens hauturiers hors marines militaires
France	- Huit bâtiments civils affrétés par la Marine nationale (remorquage, dépollution) - Affaires maritimes : trois patrouilleurs armés (12,7)
Allemagne	- Küstenwache (Garde-côte) : neuf patrouilleurs, non armés, d'origine Police fédérale et garde-pêches, quatre remorqueurs/dépollueurs du Service de la navigation, deux brise-glaces
Belgique	Néant
Bulgarie	- Police des frontières : trois patrouilleurs armés (7,62)
Chypre	Néant
Danemark	- Un garde-pêche, non armé, du ministère des Pêches
Espagne	- Un patrouilleur, non armé, du Service des douanes, - Dix remorqueurs et quatre dépollueurs des Affaires maritimes
Estonie	- Garde-frontières : un patrouilleur armé (25 AA) - Office de la navigation : trois brise-glaces non armés
Finlande	- Sept patrouilleurs armés (canon de 20/23 mm) Garde-frontières/Gendarmerie
Grande-Bretagne	- Maritime & Coast Guard Agency : quatre remorqueurs affrétés - Office des pêches d'Écosse : quatre patrouilleurs dont trois armés (20 AA), - Douanes : cinq patrouilleurs non armés
Grèce	- Garde-côtes : quatre patrouilleurs dont trois armés (20 et 30 AA)
Irlande	Néant
Italie	- Guardia Costiera : six patrouilleurs armés (25 AA), - Guardia di Finanza : trois patrouilleurs armés (30 AA)
Lettonie	- Garde-côtes : un patrouilleur armé (20 AA)
Lituanie	Néant
Malte	Néant
Pays-Bas	- Kustwacht : deux patrouilleurs non armés (Douanes), quatre bâtiments antipollution (Affaires maritimes)
Pologne	- Garde-côtes : deux patrouilleurs armés (7,62)

Portugal	Néant
Roumanie	Néant
Slovénie	Néant
Suède	- Ministère des Transports : trois patrouilleurs non armés des Kustbevakning (garde-côtes), sept brise-glaces dont quatre armés (40 AA), et trois capables d'emport d'un hélicoptère
Islande	- Garde-côtes : trois patrouilleurs armés (40 AA) et capables d'emport d'un hélicoptère
Norvège	- Kystvakt (garde côtière) : douze patrouilleurs armés (57 /40 AA) dont huit affrétés. Les quatre appartenant en propre au Kystvakt emportent des hélicoptères
Turquie	- Garde-côtes : quatre patrouilleurs armés (40 AA) en projet

Source : Flottes de Combat 2006