



9^{èmes} Rencontres de Cybèle

« *Que peut-on attendre de l'Union Européenne en Méditerranée ?* »

Marseille, 29 septembre 2018

Vers un partenariat renouvelé entre l'UE et ses partenaires méditerranéens : les ambitions envisageables dans les domaines maritimes

En 2018, force est de constater qu'au sein de l'Union européenne (UE) on ne parle essentiellement de la mer Méditerranée qu'à propos de la « pression migratoire ». Pour ne prendre que l'exemple des discours du président de la Commission européenne sur l'État de l'Union, ce dernier a déclaré, en septembre 2017 : « nous sommes parvenus à endiguer les flux de migrants irréguliers, sources de grande inquiétude dans de nombreux pays. Nous avons réduit de 97% le nombre des arrivées irrégulières en Méditerranée orientale grâce à l'accord que nous avons conclu avec la Turquie »¹ et en septembre 2018 : « le nombre d'arrivées de réfugiés en Méditerranée orientale a chuté de 97 %, et de 80 % par la route de la Méditerranée centrale ».²

Il est cependant nécessaire de replacer la mer Méditerranée sur les agendas politiques européens de manière plus positive. A titre préliminaire, l'importance de la dimension économique et commerciale de cette mer doit bien sûr être, rappelée. Dans un contexte plus global, il faut en effet souligner, à l'instar du Parlement européen, que « 90 % du commerce extérieur de l'Union et 40 % de son commerce intérieur ont recours au transport maritime » et d'ajouter que l'UE est le « premier acteur du transport maritime au monde, ses fréteurs assurant la gestion de 30 % des navires et de 35 % du tonnage mondial du transport maritime -notamment 55 % des navires porte- conteneurs et 35 % des navires citernes, soit 42 % de la valeur du commerce maritime mondial³ ». Il faut en effet replacer les flux maritimes en Méditerranée dans leur contexte plus global et comprendre, comme le rappelle Christian Reynaud que ceux-ci doivent être considérés à trois niveaux. Tout d'abord en tant que « route maritime » du « commerce mondial, par laquelle passe près du tiers des échanges mondiaux, de la sortie du canal de Suez aux détroits de Gibraltar et du Bosphore, vers l'Atlantique et la mer Noire », en tant que « carrefour de continents, européen,

¹ Commission européenne - Discours de Jean-Claude Juncker sur l'État de l'Union 2017, SPEECH/17/3165, Bruxelles, 13 septembre 2017 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm?locale=FR

² Commission européenne - Discours de Jean-Claude Juncker sur l'État de l'Union 2018, Bruxelles, 12 septembre 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_fr.pdf

³ Et d'ajouter que les États membres de l'UE « possèdent, à eux tous, la plus grande ZEE du monde (représentant environ 25 millions de kilomètres carrés) ».

asiatique et africain » et « comme une « mer intérieure » à travers laquelle les pays riverains développent leurs échanges ».⁴

Au-delà de ces questions purement économiques, commerciales - mais aussi de plus en plus stratégiques du fait de la mondialisation et du développement considérable des échanges entre l'Europe et l'Asie - la mer Méditerranée doit aussi être vecteur de coopération et non pas simple zone de transit ou obstacle mortel. Il s'agit donc d'identifier les opportunités et ambitions envisageables dans les domaines maritimes, au sens large, pour contribuer à un partenariat renouvelé entre l'UE et ses partenaires méditerranéens.

I. L'implication de plus en plus importante de l'UE dans les affaires maritimes : les opportunités à ne pas manquer

L'Union européenne s'implique de plus en plus dans les affaires maritimes au sens large. Avant la mise en œuvre du Traité de Maastricht en 1993, la mer Méditerranée était essentiellement appréhendée à travers des initiatives environnementales développées parfois en collaboration avec les Nations unies⁵ ou grâce aux projets d'infrastructures financés par la Banque européenne d'investissement. Les domaines de la pêche et des transports maritimes ont également toujours fait l'objet d'une attention particulière du fait de l'existence de politiques dites communes (agricole et en matière de transport) depuis le traité de Rome de 1957 et du développement des fonds structurels.⁶

Toutefois, depuis une dizaine d'années, l'Union européenne a développé, du fait de l'accroissement de ses compétences, une panoplie d'instruments et a mis en place une série d'initiatives et de politique à part entière qui touchent directement aux domaines maritimes. On signalera plus particulièrement les cinq éléments suivants :

i) L'adoption de la **politique maritime intégrée (PMI) de l'UE en octobre 2007**⁷ suivie en septembre 2009 par une communication de la Commission européenne intitulée : « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée⁸ ». Les objectifs sont actuellement très larges puisqu'il s'agit, entre autres, de « gérer les activités maritimes ; protéger l'environnement marin et le patrimoine maritime ; prévenir et combattre la pollution ; améliorer la sûreté et la sécurité en mer » mais aussi de « promouvoir la croissance bleue et l'emploi », élément important pour notre analyse.⁹

ii) L'adoption de la **Stratégie de sûreté maritime de l'UE (SSMUE) en mars 2014** est d'importance puisqu'elle se focalise sur « chacun des bassins maritimes en Europe, à savoir la mer Baltique, la mer Noire, la Méditerranée et la mer du Nord, ainsi que des eaux arctiques, de l'océan Atlantique et des eaux des

⁴ Christian Reynaud, Les composantes du transport maritime en Méditerranée, Annuaire de la Méditerranée 2009, IEMED Barcelone, p. 274, <http://www.iemed.org/anuari/2009/farticles/fr274.pdf>

⁵ A l'occasion des 40 ans du Plan bleu en 2015, le site Internet soulignait que « sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Plan d'Action pour la Méditerranée et la Convention de Barcelone fournissent le cadre politique et juridique pour la protection de l'environnement marin et des zones côtières de la région méditerranéenne. Avec tous les pays riverains et l'Union européenne comme Parties contractantes, ils visent à répondre aux multiples pressions affectant la mer et ses côtes, tout en favorisant le développement durable ».

⁶ Dont le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) qui fait partie des cinq fonds structurels et d'investissement européens.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM(2007) 574 final, Bruxelles, le 10 octobre 2007.

⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée, COM(2009) 466 final, Bruxelles, le 11 septembre 2009.

⁹ V. Le site Internet de la Commission européenne, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/mediterranean_sea_fr

régions ultrapériphériques ». ¹⁰ La SSMUE repose sur quatre principes : l'approche intersectorielle, l'intégrité fonctionnelle, le respect des règles et des principes et celui du multilatéralisme maritime. ¹¹

iii) La **déclaration ministérielle de l'Union pour la Méditerranée (UpM) sur l'économie bleue adoptée le 17 novembre 2015**¹². Elle définit le cadre politique des actions conjointes en Méditerranée sur des questions d'importance en soulignant « la nécessité pour la région méditerranéenne de faire le meilleur usage possible du potentiel que représente l'économie bleue, d'encourager la croissance, l'emploi et l'investissement et de réduire la pauvreté, tout en conservant des mers en bon état et en définissant une vision claire pour le développement durable et intégré des secteurs marin et maritime au niveau national et au niveau du bassin maritime ». Il convient de signaler qu'un groupe de travail de l'UpM sur l'économie bleue a tenu sa première réunion le 17 mai 2016 à Turku et qu'une « Initiative Économie Bleue pour la Méditerranée occidentale », s'inspirant du format 5+5, a été lancée en décembre 2015.

iv) La **Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne (SGUE)**, adoptée en **juin 2016**. Elle se réfère huit fois aux questions maritimes et surtout à la sûreté maritime en la liant souvent aux questions migratoires. En d'autres termes, cette doctrine de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité confirme l'importance stratégique accordée aux questions maritimes.

v) Le développement d'une réflexion plus large sur la « **Gouvernance internationale des océans** ». ¹³ La Communication qui en est à l'origine précise que « le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les règlements modifiés relatifs à l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et à l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) constituent la base d'une meilleure coopération entre les agences de l'Union aidant les autorités des États membres qui assument des fonctions de garde-côtes et avec les pays non-membres de l'Union autour des bassins maritimes européens ». Elle précise surtout que « Frontex, l'AESM et l'AECF entreprennent des opérations à objectifs multiples, entre autres, pour le contrôle des pêches, des frontières et des migrations en mer Méditerranée centrale. Pour compléter ces activités, les forces militaires de l'Union sont également engagées dans la lutte contre les activités de trafic d'êtres humains, la protection des navires, la lutte contre la piraterie et le suivi des activités de pêche à travers les opérations SOPHIA et ATALANTA, également en coopération avec l'OTAN pour mener à bien les tâches qui leur incombent ».

En Méditerranée, la question migratoire conduit au développement et au renforcement des éléments liés à la sécurité, y compris humaine. L'externalisation du contrôle aux frontières est désormais la priorité des priorités et il faut à cet égard mentionner l'approbation définitive du Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en septembre 2016.

On peut toutefois légitimement se poser la question de savoir si l'accent mis sur cette dimension sécuritaire n'est pas disproportionné.

¹⁰ V. Commission européenne et Haute représentante, Communication conjointe, Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, JOIN/2014/09 final, 6 mars 2014 et Conseil de l'UE, Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, p. 4.

¹¹ Conseil de l'UE, Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, pp. 4-5.

¹² Déclaration de la Conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur l'économie bleue, 17 novembre 2015, Bruxelles.

¹³ Communication conjointe Commission européenne et haute représentante, Gouvernance internationale des océans: un programme pour l'avenir de nos océans, JOIN(2016) 49 final/2, Bruxelles, le 15.5.2017

II Un accent trop important mis sur la dimension sécuritaire en mer Méditerranée ?

La mise en place de l'opération ATALANTA en 2008 a constitué un tournant dans le domaine militaire.¹⁴ Cette opération a en effet permis de sécuriser une zone dans laquelle les actes de piraterie s'étaient multipliés du fait notamment de la situation en Somalie. L'EUNAVFOR MED, (rebaptisée opération Sophia par la Haute représentante de l'UE, Mme Mogherini) a quant à elle été lancée en juin 2015 pour essentiellement identifier, arrêter et neutraliser les navires, les embarcations et les ressources utilisés par les passeurs en Méditerranée centrale. Il faut donc souligner qu'à l'instar d'ATALANTA, il s'agit ici d'une opération militaire PSDC de nature maritime.

Frontex, qui est l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, et qui n'a donc pas de nature militaire, est de plus en plus présente en Méditerranée avec, il faut le souligner, des moyens de plus en plus importants. Une opération dénommée 'Triton' a ainsi été mise en place pour assister les autorités italiennes en matière de surveillance, recherche et sauvetage, de coopération avec EUNAVFOR MED, de lutte contre la criminalité transfrontalière (armes et drogues). Elle a été remplacée en 2018 par l'Opération 'Thémis' afin de continuer à aider l'Italie dans ses activités de contrôle des frontières mais en axant la nouvelle approche sur le « sauvetage » et « le respect de la loi ». Le volet sécurité de l'opération Themis, qui se concentre sur la Méditerranée centrale, comprend également la collecte de renseignements et d'autres mesures visant à détecter les combattants étrangers et autres menaces terroristes aux frontières extérieures¹⁵.

En Méditerranée occidentale, les garde-frontières, les navires et les avions déployés par Frontex en Espagne (opérations Hera, Indalo et Minerva¹⁶) aident les autorités espagnoles au niveau de la surveillance des frontières et des activités de recherche et de sauvetage. En Méditerranée orientale, c'est l'opération Poséidon qui fournit à la Grèce une assistance afin de renforcer la surveillance de ses frontières ainsi que sa capacité de sauvetage en mer et ses moyens d'enregistrement et d'identification. Signalons finalement la coopération accrue entre Frontex et l'OTAN en mer Égée depuis 2016, notamment au niveau des échanges d'informations¹⁷. Si la ligne de démarcation entre activités douanières, policières, judiciaires et militaires est de plus en plus ténue en mer Méditerranée, la *sécurisation* demeure le dénominateur commun de ces initiatives.

Conclusion

La nécessité d'un « Partenariat renouvelé » en Méditerranée paraît aujourd'hui indispensable. Il peut aussi se (re-)construire autour de la mer Méditerranée. Ceci doit amener à une véritable réflexion sur la nature de ce partenariat. Il ne faut pas se tromper, les difficultés que l'UE et ses partenaires devront surmonter sont considérables. Tout d'abord la Méditerranée est toujours fragmentée politiquement, si ce n'est plus qu'en 1995. La mer Méditerranée tend à devenir un terrain de chantage entre les gouvernements de l'UE du fait de la question migratoire et de ses conséquences électorales, les tribulations de l'Aquarius en sont un triste exemple. Il existe aussi un risque de fragmentations dans l'approche de l'UE vis-à-vis de la Méditerranée entre une Méditerranée euro-africaine et une Méditerranée asiatique.

¹⁴ V. Action commune 2008/851/ PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 301 du 12 novembre 2008, p. 33.

¹⁵ V. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>

¹⁶ V. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-minerva-indalo-spain/>

¹⁷ V. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf

D'un autre côté, il conviendrait de mettre en avant les opportunités existantes car la Méditerranée est plus intégrée économiquement qu'en 1995 lors de la conférence de Barcelone. C'est l'une des conséquences de l'adhésion de Chypre, de Malte et de la Slovénie puis de la Croatie et de la création d'un réseau d'accords de libre-échange euro-méditerranéens avec la plupart des pays du Sud¹⁸. Il faut aussi mentionner les accords préférentiels avec les pays des Balkans qui sont candidats potentiels ou qui négocient leur adhésion ou encore l'union douanière avec la Turquie. D'autre part, des liens humains ont été créés. De nombreuses bourses d'études ont par exemple été octroyées à des étudiants des pays du voisinage et les échanges et réseaux académiques se sont multipliés du fait de l'accès de certains pays voisins de l'UE aux programmes cadre de recherche du type H2020. Notons également que l'UpM a acquis le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations-Unies, en décembre 2015, ce qui est une bonne chose en termes de visibilité de la Méditerranée à l'international.

Il existe donc clairement des opportunités permettant de développer une approche intégrée qui se centrerait aussi sur la *mer* Méditerranée. Les questions environnementales et climatiques sont, à cet égard, stratégiques. Ainsi en octobre 2017, à l'occasion de la conférence « Our Ocean » qui s'est tenue à Malte, 36 actions en faveur des océans ont été financées à hauteur de 550 millions d'euros. Ce sont la pollution marine¹⁹, la recherche, la lutte contre le réchauffement, la protection du milieu marin et la pêche durable sous le signe d'une meilleure « gouvernance des océans » et d'une « meilleure gestion écosystémique » qui ont concentré les efforts et il est à noter que plusieurs actions et financements sont effectivement consacrés à la mer Méditerranée.²⁰

Il faudrait replacer la mer Méditerranée dans le système-monde afro-eurasien dont elle fait partie, ces trois composantes étant indissociables. La Chine, la Russie, les États-Unis ou des États membres non-méditerranéens l'ont parfaitement intégré dans leurs stratégies. La route maritime de la soie vient d'abord à l'esprit, mais il convient aussi d'évoquer, par exemple, l'Initiative des trois mers qui concerne la mer Baltique, la mer Adriatique et la mer Noire. Il s'agit d'une initiative qui regroupe des pays d'Europe centrale et orientale membres de l'UE (Autriche, Bulgarie, Croatie, République tchèque, l'Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) et qui vise à connecter ces trois mers par de grands projets d'infrastructures, y compris énergétiques. On notera d'ailleurs que le président Donald Trump a participé au deuxième sommet qui s'est tenu en juillet 2017 à Varsovie et ce aux côtés de représentants chinois.²¹

L'approche doit donc se fonder sur une stratégie commune et partenariale qui soit à la hauteur des enjeux actuels. Le Sommet qui se tiendra l'année prochaine à Marseille est une occasion qu'il ne faut pas manquer. En théorie il faudrait, à l'instar de ce qui a présidé dans le cadre de la préparation de la Conférence de Barcelone en 1995, une *troïka* méditerranéenne (France-Espagne-Italie) solide. Ce ne sera pas évident du fait des changements politiques en Italie notamment. Les autres pays méditerranéens doivent aussi être mobilisés (Chypre, Croatie, Grèce, Malte, Slovénie) car tous ont au moins intérêt à replacer la *mer* Méditerranée sur les agendas politiques. Le couple franco-allemand se doit aussi de jouer sa partition.

¹⁸ Seules la Libye et la Syrie ne sont pas en libre-échange avec l'UE.

¹⁹ V. à ce sujet le portail WISE-Marine : <https://water.europa.eu/marine> et Stéphanie Senet, Our Ocean: l'UE renforce ses engagements en faveur des océans, Journal de l'environnement, 5 octobre 2017, <http://www.journaldelenvironnement.net/article/our-ocean-l-ue-renforce-ses-engagements-en-faveur-des-océans,86758>

²⁰ European Commission - Fact Sheet, EU leads the way with ambitious action for cleaner and safer seas Malta, 5 October 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3588_en.htm

²¹ V. Francis Masson, The three-seas-initiative: European regionalism of supranational nature, Nouvelle Europe, 20 mars 2018, <http://www.nouvelle-europe.eu/en/three-seas-initiative-european-regionalism-supranational-nature>

L'équation politique au sein de l'UE est toutefois particulièrement complexe à résoudre, les réunions préparatoires seront donc très utiles pour mobiliser les forces nécessaires.

Erwan Lannon, Professeur à la faculté de droit de l'Université de Gand, il enseigne également au Collège d'Europe sur les campus de Bruges (Dpts. Relations internationales et études diplomatiques de l'Union européenne & Etudes politiques et administratives européennes) et de Varsovie (Dept. Etudes européennes interdisciplinaires).

Il est spécialisé dans le domaine des relations extérieures de l'Union européenne et les relations internationales et stratégiques (avec un accent particulier sur les relations euro-méditerranéennes, la Politique européenne de voisinage et les stratégies de proximité de l'UE, ainsi que sur les relations UE-Afrique et Asie et l'Océan Indien) de même que dans celui du droit institutionnel et constitutionnel de l'UE.