

Horizons maritimes, risques, vulnérabilités, perspectives

Amiral Jacques Launay
Inspecteur général des armées-Marine

« Pour avoir exercé le métier de marin, j'habite le Monde » Michel Serres

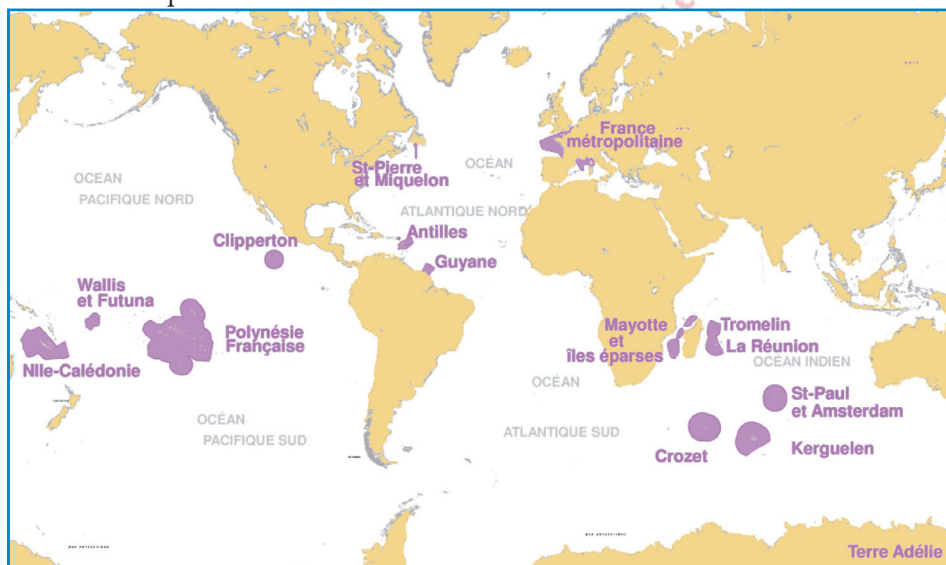
« La mer ramène obstinément et en permanence à la véritable mesure de l'homme, dans toutes ses dimensions et interdit aussi bien les dérives fantasmatiques de l'idéologie que les certitudes ubuesques du logicien... Face à elle, tout s'effondre ou se relativise... » Guy Labouërie

Le monde globalisé conduit à une maritimisation du monde qui doit nous amener à considérer le rôle stratégique des océans, et pas uniquement du seul point de vue militaire. Si j'affirme avec conviction que la mer est « l'avenir de la terre », cela doit avoir des déclinaisons notamment en termes d'appréciation des risques et des vulnérabilités. Je vous propose donc de parcourir un certain nombre de réalités :

- La France possède le deuxième domaine maritime mondial, ce qui lui donne des responsabilités et des obligations internationales.
- Le contexte de la protection du trafic maritime aujourd'hui est certes un contexte de temps de paix, mais deux zones d'insécurité majeures nous préoccupent aujourd'hui : le golfe de Guinée et le golfe d'Aden où la violence peut se manifester de manière inattendue.
- L'opération Atalanta dans le golfe d'Aden est une opération militaire sous la direction politique de l'Union européenne, pour assurer une mission de défense et de sécurité en mer. La France en a assuré le commandement sur zone en 2010 et a passé le relais à l'Espagne et au Portugal en 2011.
- La France a défini en 2009 une stratégie pour la mer et les océans à un niveau interministériel ; elle a créé en 2009 la fonction « garde-côte » et elle se dote des outils juridiques nationaux pour traiter la piraterie maritime.
- L'avenir est aux régulations régionales dans les zones à risques et les marines doivent apprendre à coopérer pour prévenir les risques futurs : coopérations nationales inter administrations et coopérations internationales.

La France possède le deuxième domaine maritime mondial

Il convient en préalable de rappeler à quel point la France est impliquée dans le domaine maritime en raison de l'Histoire et de ses conséquences sur la géographie du pays. La France possède le deuxième domaine maritime mondial après les États-Unis¹. La géographie permet à la France de bénéficier de droits souverains définis par le droit international de la mer mais lui impose également des obligations, notamment en matière de préservation de l'environnement marin. La France a ainsi créé autour de son territoire des zones où sa juridiction s'applique ; toutefois, leur délimitation n'est pas complète, elle est même contestée pour certaines zones par des États tiers. Cette situation complexe pour un certain nombre d'états riverains limite les possibilités de protéger efficacement ces espaces mais aussi d'en valoriser les ressources. Elle n'est pas satisfaisante d'autant que l'État responsable n'étant pas clairement identifié, les espaces non délimités constituent des zones potentielles de conflit. La délimitation de ces zones doit donc être poursuivie.



Les zones économiques exclusives françaises

Sur le plan juridique, la France continue de renforcer son arsenal national en poursuivant le chemin accompli par exemple dans la lutte contre le narcotrafic par la transposition dans le droit français des possibilités offertes par la convention de Vienne (détermination de délégués du gouvernement pour l'action de l'État en mer (AEM) compétents sur toutes les mers et océans, identification de juridictions interrégionales spécialisées...) ou plus récemment par l'adoption d'une loi pour trouver des solutions adaptées aux problèmes posés par la lutte contre la piraterie ou la rétention en mer de contrevenants.

Enfin, il s'agit de faire appliquer par l'ensemble des usagers de la mer les

¹ Voir l'article « Les espaces maritimes français » dans la Revue Maritime n° 477 de décembre 2007 disponible à <http://ifm.free.fr/htmlpages/pdf/2007/477-2-espace-maritime.pdf>. NDR

règlements internationaux, européens et nationaux dans les espaces maritimes sous juridiction française. La création d'aires marines protégées ou l'interdiction d'activités nuisibles, n'ont de sens que dans la mesure où une surveillance suffisante permet de détecter une part significative des infractions, qu'un dispositif de protection et d'intervention (ou de constatation) peut les faire cesser, que des poursuites judiciaires suivies de sanctions apportent une dimension dissuasive et que, le cas échéant, des actions réparatrices du préjudice subi sont réalisées.

C'est avant tout une responsabilité nationale, même s'il faut le plus souvent agir en étroite coopération avec d'autres pays. L'État a le devoir d'assurer la supervision des actions nécessaires et d'y apporter les réponses.

Enfin, la France a des obligations internationales dans le domaine de la sauvegarde de la vie des personnes en mer et des opérations de sauvetage en mer.

Ceci induit naturellement des obligations sur ses moyens aéronavals avec la nécessité de pouvoir se déployer sur toutes les mers du monde et de disposer de concepts d'emploi des moyens adaptés aux différentes missions confiées aux bâtiments et aéronefs de la Marine qui couvrent l'ensemble des fonctions stratégiques définies par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dissuasion, connaissance anticipation, prévention, protection, intervention. Pour clore ce tour d'horizon maritime, il convient de souligner que la France est également une nation maritime qui s'ignore trop souvent. Comme le rappellent ces chiffres, le secteur maritime représente 3 % du produit national brut français ou encore 1,5 % de la population active soit 300 000 emplois directs, c'est-à-dire autant que l'automobile ou deux fois plus que l'aéronautique.

Le contexte de la protection du trafic maritime aujourd'hui est un contexte de temps de paix qui n'exclut pas l'action violente

La nature des missions de la Marine dans le domaine de la protection du trafic maritime a largement évolué au cours de l'Histoire et semble s'être récemment accélérée. Je n'aborderai pas ici les missions d'escorte, de convoi ou de contrôle naval du temps de guerre. Nos forces évoluent aujourd'hui à la mer dans un contexte de temps de paix où le cadre juridique qui s'impose est celui de la convention de Montego bay.

Il est toutefois intéressant de se remémorer les événements de la guerre Iran Irak, en 1988. Incapables de prendre l'initiative de façon conventionnelle, les adversaires envisagèrent de s'attaquer aux objectifs pétroliers. Le principal objectif pétrolier iranien visé par l'Irak était l'île de Kharg, débouché majeur sur le Golfe Persique.

L'Iran, doté d'une marine plus forte que celle de son adversaire, envoya de nombreuses vedettes lance-torpilles et frégates (de construction britannique) dans le golfe. Le but était de bloquer le trafic de navires suspects susceptibles de transporter du pétrole irakien. Cette tactique obligea les pétroliers de toutes nations à planifier sérieusement leur route et à éviter les zones maritimes contrôlées par l'Iran. Il n'empêche qu'entre 1984 et 1987, plus de 70 pétroliers furent atteints, obligeant de fait les grandes puissances à intervenir. Avec une moyenne de deux attaques de pétroliers par semaine,

le Koweït, également menacé dans ses intérêts, sollicita l'intervention de l'Occident. De nombreux navires furent immatriculés au nom d'un pays occidental, souvent les États-Unis. Cela permettait, si d'aventure le vaisseau était menacé, à la puissance « propriétaire » d'intervenir dans le conflit. Les Soviétiques aussi firent leur apparition dans le secteur en vue d'y exercer leur puissance. Trois pétroliers koweïtiens furent escortés par la marine de Moscou. Quant à la France, elle envoya elle aussi des bâtiments assurer l'accompagnement de bâtiments de commerce dans le cadre des opérations Ariane puis Prométhée.

Ces missions de protection du trafic maritime très spécifiques au Golfe Arabo-persique ont évolué dès le début des années 90 vers l'Afrique de l'ouest : c'est ainsi qu'a débuté la mission nationale Corymbe dans le golfe de Guinée, essentiellement pour assurer la sécurité du trafic maritime autour des installations pétrolières *offshore*. La menace liée à l'instabilité politique des États riverains et au développement d'actes de brigandage ou de piraterie est toujours présente aujourd'hui. Les cibles potentielles des pirates sont les installations pétrolières de la zone, notamment celles de Total, ainsi que les bâtiments qui les ravitaillent et les soutiennent.

De l'autre côté de l'Afrique on a assisté à un phénomène du même type : le transit de bâtiments marchands non protégés avec une cargaison pouvant générer un profit conséquent a rapidement suscité les vocations de pirates parmi les populations somaliennes. Devant l'ampleur du phénomène la France a mis sur pied en 2007 l'opération Alcyon qui a permis d'acheminer sur place et en sécurité les vivres du programme alimentaire mondial (PAM) destinées aux populations éprouvées par les guerres locales. Cette opération est devenue rapidement internationale puisque le Danemark avait pris la relève de la France pour assurer cette mission. C'est au demeurant cette mission qui a été le déclencheur de l'action des pays européens dans la corne de l'Afrique et a vu son extension dans l'opération Atalanta. Un des facteurs décisifs pour cette mission Atalanta a été l'attaque du paquebot à voiles *Ponant* en avril 2008. Elle s'est soldée par la libération des otages, l'arrestation de 6 pirates et la récupération d'une partie de la rançon.

L'opération Atalanta dans le golfe d'Aden est une opération militaire sous la direction politique de l'Union européenne

Si le cadre de l'action de nos bâtiments, avions de patrouille maritime ou équipes de protection embarquées est bien un cadre de temps de paix, l'opération européenne Atalanta destinée à lutter contre la piraterie et à fédérer les initiatives nationales est bien une opération militaire.

À partir du 8 décembre 2008 a été mise sur pied l'opération européenne Atalanta destinée à contenir la piraterie et à augmenter l'efficacité des initiatives nationales. Le mandat de cette opération précise : « L'opération militaire, baptisée Atalanta et conduite par la force EU NavFor, vise à contribuer à la protection des navires du PAM qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie. Elle doit également assurer la protection des navires vulnérables, naviguant au large des côtes de

Somalie, ainsi que la dissuasion, la prévention et la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large de ces côtes. »

Il s'agit donc d'utiliser des moyens militaires pour assurer une mission de défense et sécurité en mer. En ce moment l'opération Atalanta se déroule sous la direction politique européenne, sous la direction militaire britannique (le commandement opérationnel est à Northwood), et sous le commandement espagnol puis portugais en 2011 qui ont succédé au commandement français en 2010.

Quelques caractéristiques actuelles de la situation locale méritent d'être décrites. Dans son rapport de janvier 2010, le bureau maritime international indique que 406 actes de piraterie auraient été commis en 2009 soit une augmentation de 39 % par rapport à l'année précédente, dont la moitié des agressions se sont déroulées dans le golfe d'Aden et au large de la Somalie avec 47 navires détournés et 867 membres d'équipage pris en otages. S'agissant de 2010, selon nos propres mesures actuelles, le nombre d'attaques est en diminution (220 à 190). Le nombre de captures s'élève à plus d'une trentaine : le taux de réussite des attaques diminue mais la durée moyenne de « détention » augmente jusqu'à atteindre six mois alors qu'elle était de deux mois en 2007/2008, ce qui de fait augmente le montant des rançons. L'une des orientations nouvelles également est le développement du nombre d'attaques au-delà du méridien 65° Est, et vers le sud, Kenya, Tanzanie, canal de Mozambique notamment.

Évidemment cette opération Atalanta n'est pas la seule à prévenir et dissuader les pirates d'attaques sur nos intérêts européens. Les pays européens coordonnent leur action, avec l'OTAN (l'opération OceanShield) et avec les Américains et les coalitions qu'ils dirigent depuis Bahrein dans le cadre de l'opération Enduring Freedom ou des différentes *task forces* qu'ils accompagnent dans cette partie du monde dans la lutte contre les trafics illicites ou contre la piraterie.

D'autres pays sont impliqués à des degrés divers dans cette zone dont notamment la Chine, la Russie, l'Inde, la Turquie, la Malaisie, le Japon, l'Iran, l'Arabie Saoudite.

La France a défini en 2009 une stratégie pour la mer et les océans à un niveau interministériel

Cette nouvelle approche des problématiques de sûreté maritime a conforté la vision qu'a depuis longtemps la Marine nationale sur la mer considérée comme un tout, théâtre privilégié de l'expression du continuum sécurité défense. Sur le plan national, l'année 2009 a marqué un tournant important dans les affaires de la mer avec le discours du président de la république au Havre le 16 juillet 2009², marquant la volonté d'une grande ambition maritime, et la publication du Livre bleu : « Stratégie nationale pour la mer et les océans ».

Ce Livre bleu insiste sur les priorités suivantes :

- investir dans la protection de l'environnement marin ;
- développer une économie durable de la mer ;

2 Voir l'article « Une politique maritime pour la France » dans la Revue Maritime n° 486 de septembre 2009. NDR

- promouvoir la dimension maritime des outre-mers français ;
- affirmer la place de la France dans le contexte international avec la volonté de conforter notre capacité d'action en termes de défense et de sécurité en contribuant à la sécurité globale des océans, hors des zones sous juridiction nationale.

Bien consciente de ces évolutions, la Marine nationale s'est engagée dans la création d'une fonction « garde-côte » aux côtés des autres administrations douanes, affaires maritimes, gendarmerie maritime, sécurité civile, police de l'air et des frontières, et cette fonction devient une réalité : elle correspond effectivement au début d'une réponse de longue haleine sur le domaine de la sécurité des personnes et des biens dont la France a la responsabilité. Depuis longtemps déjà, la structure des commandants de zone maritime ainsi que les pouvoirs en matière de police maritime dont disposent déjà les commandants de bâtiments et d'aéronefs de la marine allaient dans ce sens. Ainsi les préfets maritimes en métropole, ALPACI et ALINDIEN outremer, officiers généraux de la marine possèdent des pouvoirs civils identiques à ceux des délégués du gouvernement (préfets et haut commissaires) outre-mer pour assurer les missions d'action de l'État en mer directement sous la responsabilité du Premier ministre. Les nouvelles technologies, nos obligations internationales, l'évolution des besoins de savoir, de détecter, d'identifier et de connaître ce qui se passe en mer impliquent désormais la mise en réseau des visions à l'échelle nationale dans un contexte inter administrations mais aussi la capacité à travailler à l'échelle internationale.

Par ailleurs, le droit de la mer est un droit de la liberté qui garantit l'usage national d'un espace international. En revanche ce n'est pas aujourd'hui un droit régulateur. Or le chantier dans les « nouveaux *no man's land* » juridiques et institutionnels provoqués par la mondialisation ne fait que s'ouvrir et les océans en font partie.

S'agissant de piraterie, la France vient de voter un nouveau texte pour faire face à ces nouveaux défis. Ce texte réintroduit la notion de piraterie, qui avait disparu du droit français depuis 2007, en suivant la définition de la Convention internationale de Montego Bay sur le droit de la mer entrée en vigueur en 1994. Le texte donne compétence aux commandants d'unité pour intervenir en matière de piraterie (chap 1^{er} titre 1 article 2) : « Art. 2. – Lorsqu'il existe de sérieuses raisons de soupçonner qu'une ou plusieurs des infractions mentionnées au II de l'article 1^{er} ont été commises, se commettent, se préparent à être commises à bord ou à l'encontre des navires mentionnés à l'article L. 1521-1 du code de la défense, les commandants des bâtiments de l'État et les commandants des aéronefs de l'État, chargés de la surveillance en mer, sont habilités à exécuter ou à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, le titre II du livre V de la première partie du même code et la présente loi soit sous l'autorité du préfet maritime ou, outre-mer, du délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, soit sous l'autorité d'un commandement civil ou militaire désigné dans un cadre international. »

Par ailleurs, les tribunaux français se voient conférer « une compétence quasi-universelle » pour juger d'actes de piraterie. En clair, ils pourront juger d'actes commis hors de France même si le navire ou les victimes ne sont pas de nationalité française, à la condition que les pirates aient été capturés par des agents français.

Le texte met en place un régime spécifique pour l'arrestation et la consignation de pirates à bord, avec l'intervention dans les 48 heures d'un juge de la liberté et de la détention qui peut prolonger la détention jusqu'à 120 heures :

- « Art. L. 1521-12. – Lorsque des mesures de restriction ou de privation de liberté doivent être mises en œuvre, les agents mentionnés à l'article L. 1521-2 en avisent le préfet maritime ou, outre-mer, le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, qui en informe dans les plus brefs délais le procureur de la République territorialement compétent. »

- « Art. L. 1521-14. – Avant l'expiration du délai de quarante-huit heures à compter de la mise en œuvre des mesures de restriction ou de privation de liberté mentionnées à l'article L. 1521-12 et à la demande des agents mentionnés à l'article L. 1521-2, le juge des libertés et de la détention saisi par le procureur de la République statue sur leur prolongation éventuelle pour une durée maximale de cent vingt heures à compter de l'expiration du délai précédent. »

On constate une fois de plus que dans le domaine maritime ce sont finalement les événements et les circonstances qui font évoluer le droit. Devant le vide juridique international, la France s'est dotée d'un outil qui permet de mener à terme les mandats internationaux qu'elle s'est engagée à remplir.

L'avenir est aux régulations régionales dans les zones à risques

La mer est un enjeu économique, écologique, sécuritaire et de défense. Elle doit être conçue comme une richesse collective mondiale, un bien commun, une *res communis* sous la responsabilité de tous, c'est-à-dire en fait de quelques-uns, ceux qui ont les moyens d'intervention en haute mer.

Or les océans sont le carrefour des relations internationales, le carrefour des coactivités économiques qui s'y développent, le carrefour des enjeux de pouvoir qui peuvent s'y révéler. Aujourd'hui dans le continuum sécurité défense, la défense au sens des moyens militaires mis en œuvre, a un statut de « politique publique » au service de la sécurité nationale. Ceci est également valable au niveau international.

Dans les enjeux de sécurité internationaux, les océans ont une place centrale et la Marine nationale est aujourd'hui un producteur de sécurité au service des citoyens. Elle dispose d'une cohérence globale et de la continuité d'action à la mer. Les conditions de son action dans un continuum défense sécurité changent le prisme d'une vision strictement militaire de l'action navale qui au demeurant serait réductrice de son action.

Comme l'évoque le secrétaire général de la mer pour expliquer la création de la fonction garde-côtes : « La France répond d'abord au souci de l'Europe de mettre en place une politique maritime intégrée et de renforcer la surveillance maritime de l'espace européen. Dans ce domaine, la France ne pouvait pas manquer de s'interroger sur la pertinence et l'adéquation de son organisation au regard des évolutions et des constructions européennes. La floraison d'agences européennes, parmi lesquelles l'agence européenne de sécurité maritime (EMSA), l'agence de surveillance des frontières extérieures (FRONTEX) ou encore l'agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) et l'agence européenne de défense (EDA), a rendu indispensable l'identification et

l'affirmation d'une véritable autorité transverse capable d'agir en fonction de priorités clairement établies. »

D'un cadre inter administrations nationales, la fonction garde-côtes a donc vocation à s'inscrire dans une politique européenne mais aussi mondiale. Elle peut trouver sa place au sein des multiples forums ou organisations dont le champ d'activité couvre tout ou partie du domaine de l'action de l'État en mer.

Cette fonction garde-côtes, conçue autour d'un centre de situation maritime, (le centre opérationnel de la fonction garde-côtes est créé depuis le 1^{er} septembre 2010), fédérant l'ensemble des administrations, intervenant en mer et adossé à l'état-major de la Marine, a donc une double vocation : nationale et internationale. C'est d'autant plus nécessaire que j'ai la conviction que le monde maritime va se structurer autour de régulations régionales dédiées aux risques et vulnérabilités spécifiques liées à la géographie.

Voici un exemple des évolutions juridiques envisageables en mer : il s'agit, en zone Caraïbes, de l'accord de San José sur la lutte contre les trafics de stupéfiants, signé en 2003. Il promet une coordination entre les services des États riverains. C'est la clé trouvée pour faire face à l'inventivité des narcotrafiquants et l'accord stipule en particulier le droit (sous certaines conditions dont un délai de 4 heures...), pour les États signataires de contrôler tous les navires, y compris dans les zones hors de leur souveraineté nationale. C'est donc au prix d'une délégation de pouvoir que l'efficacité internationale peut s'améliorer avec un équilibre entre préservation de règles de souveraineté, élargissement de compétences juridictionnelles, accord des parties au traité. Voilà un type de régulation ciblée qui nous convie à avoir les moyens de son application et qui nous invite à développer les coopérations régionales de ceux qui ont les moyens d'exercer un contrôle en mer.

Conclusion

Nous sentons bien que toutes nos références en matière de défense et de sécurité dans le domaine maritime changent et que les frontières ou limites des actions ne ressortissent plus des considérations passées : tous nos repères nationaux en matière de défense et de sécurité bougent, car les vulnérabilités se développent en même temps que nos dépendances économiques, écologiques, sécuritaires.

Une approche globale est nécessaire. Nous disposons de marines avec des champs d'action divers dépendants de nos intérêts stratégiques propres mais devant l'étendue des vulnérabilités et des risques voire demain des menaces dans le domaine maritime, la nécessité de coopérer de manière efficace dans les fonctions de protection et de prévention est devenue cruciale.

J'ai aujourd'hui une conviction forte : pour répondre aux enjeux maritimes de demain, la Marine nationale est un acteur majeur de la sécurité en mer, de la sécurité des mers, de la sécurité des personnes et des biens, de la sauvegarde des océans et de la maîtrise des flux maritimes qui sont les artères de notre vie économique, tout en restant le pilier d'une posture de défense à la mer couvrant l'ensemble des fonctions stratégiques décrites par le Livre blanc.