

Enjeux stratégiques en mer : les relations internationales au service de la sécurité des espaces maritimes

Alice Guitton

Directrice générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées

Les espaces maritimes sont le théâtre de confrontations plus ou moins feutrées, sur fond de réaffirmation de puissance et d'intérêts concurrentiels, sur les plans économiques et commerciaux, voire stratégiques. Certains États privilégient désormais, ouvertement, les rapports de force et cette compétition entraîne à la fois des tensions en temps de paix et un risque, limité mais réel, de confrontation directe et d'escalade. La France doit prendre en compte ces bouleversements stratégiques. Si l'étendue de son domaine maritime est synonyme d'importantes opportunités, elle est aussi porteuse de défis à relever, au premier rang desquels celui du maintien de la souveraineté, et donc, de la sûreté, de ces espaces maritimes.

La réaffirmation d'une stratégie française pour la sûreté des espaces maritimes

La France s'affirme comme une puissance maritime de premier ordre. Elle dispose de la seconde zone économique exclusive mondiale, qu'elle doit défendre et protéger face à des risques et menaces de nature évolutive.

Comme la revue stratégique de défense et de sécurité l'avait identifié, en 2017, les rapports de force se substituent peu à peu au règlement des crises dans un cadre multilatéral. Certains États ont de plus en plus recours à des méthodes hybrides, en vue d'obtenir des gains – notamment territoriaux – tout en cherchant à demeurer sous le seuil d'un conflit qu'ils ne sont le plus souvent pas prêts à assumer. Ces opérations hybrides, combinant les actions cyber, l'interprétation du droit, les trafics d'armes, l'utilisation de milices et de *proxies*, ont d'autant plus d'impact qu'elles s'appliquent dans des « zones grises », ces espaces dans lesquels les différends non résolus, les problématiques ethniques,



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

la corruption ou l'absence de gouvernance permettent d'entretenir le flou sur les intentions des uns ou des autres.

L'application aisée de cette « stratégie de zones grises », dans le domaine maritime, vise principalement à en préempter les ressources et à en maîtriser les flux (matériels et immatériels, comme les informations qui circulent majoritairement par les câbles sous-marins). Cette « drôle de guerre en mer » contribue à accroître l'insécurité des espaces maritimes et constitue le risque principal d'escalade entre États, ceux-ci ayant recours à des forces navales, de plus en plus nombreuses et performantes, pour sécuriser ou contester ce qu'ils estiment être leurs intérêts. Liés ou non à des intentions étatiques, la piraterie, la pêche illicite, le terrorisme maritime ou les trafics de tous types demeurent des menaces prégnantes dans de nombreuses régions du monde, tandis que s'ajoutent, de manière de plus en plus visible, les risques sécuritaires induits par le changement climatique.

Ces phénomènes, parfois combinés, produisent des effets délétères dans des espaces particulièrement exposés, tels que le golfe de Guinée, la corne de l'Afrique, le détroit d'Ormuz et l'Asie du Sud-Est (y compris en mer de Chine du Sud), mais également dans d'autres plus proches comme la mer Noire et la mer Méditerranée. Les usagers de la mer, comme les populations côtières, en sont le plus souvent les victimes directes ou collatérales.

En réponse à ces menaces et risques, la France doit disposer d'une vision stratégique pour asseoir ses positions et guider son action.

Publiée en 2015 et révisée en 2019, la stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes (SNSEM) constitue une première réponse, dont le focus principal concerne le territoire national, métropolitain et outremer. Elle concerne également les approches et les zones qui leur sont contiguës. Ainsi, par extension, et compte tenu de notre présence sur l'ensemble des mers et océans, le champ de la sûreté des espaces maritimes, où les intérêts de la France sont en jeu, s'étend à l'ensemble de la planète.

Pour le ministère des Armées (MINARM), c'est à la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), en lien avec l'état-major des armées (EMA) et les armées, qu'il revient de proposer les stratégies de défense de la France. La DGRIS constitue ainsi un interlocuteur privilégié sur lequel peuvent s'appuyer le Secrétariat général de la mer (SGMer), le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères et le ministère de la Mer pour porter les volets stratégiques et de coopération internationale, ayant trait aux problématiques sécuritaires en mer, en cohérence avec la SNSEM.

Le ministère des Armées est, en effet, en première ligne lorsqu'il s'agit de répondre aux défis de la sûreté maritime, définie dans la stratégie nationale comme « la prévention et la lutte contre toutes les activités hostiles à nos intérêts, ayant un caractère intentionnel (terrorisme, trafics illicites notamment de stupéfiants, piraterie, pillage des ressources ou des biens, pollution volon-

taire...»). De fait, la réponse opérationnelle à nombre de ces menaces incombe aux moyens des armées, mis au service de l'action de l'État en mer, ou dans le cadre d'opérations militaires hors de nos territoires (opérations européennes ATALANTA dans la corne de l'Afrique et IRINI en Méditerranée par exemple).

Ainsi, la France agit rarement seule. Elle s'appuie sur des partenariats, dans un cadre bilatéral, multilatéral ou *ad-hoc*.

Le concept français de sûreté maritime s'inscrit également dans le cadre communautaire, en lien avec la Stratégie de sûreté maritime de l'Union Européenne. La France a soutenu l'adoption de cette stratégie, en 2015 et la mise à jour de son plan d'action en 2018, en appuyant la définition de zones d'intérêts ayant une importance stratégique pour l'Europe. Attachée à ce que l'UE s'empare fermement de ce sujet, dans un contexte international où les mers se transforment en échiquiers à joueurs multiples, la France fera de la sûreté maritime un des piliers de sa présidence de l'UE.

Une architecture française de sûreté et de sécurité maritimes appuyée sur nos relations de défense

L'expertise reconnue et la légitimité de la France, puissance maritime européenne présente sur trois des cinq océans du globe¹, en matière de sûreté et de sécurité maritimes sert nos partenariats de défense et, au-delà de la défense, nos relations bilatérales et multilatérales avec nos voisins de l'Atlantique, de la Méditerranée, des océans Indien et Pacifique.

Le modèle français d'action de l'État en mer (AEM), atypique au niveau international mais ayant inspiré d'autres États, est la vitrine de l'efficacité et du pragmatisme français lorsqu'il s'agit de protéger ses espaces maritimes. En instaurant une organisation fondée sur la complémentarité des outils des différentes administrations agissant en mer, la France a démontré la pertinence de la coopération interministérielle et inter-agences sous l'égide du SGMer, qui simplifie également une coordination internationale renforcée (surveillance des frontières, criminalité transfrontalière, sécurité maritime, contrôle des pêches, etc.).

La défense de nos intérêts passe nécessairement par une connaissance fine des zones concernées et, surtout, une vision de ce qui s'y passe. La France a donc mis en place une organisation mondiale de recueil et d'analyse de l'information maritime. Cette vision « de terrain » est renforcée par nos structures de renseignement, ainsi que par les capteurs du réseau diplomatique (chancelleries, missions économiques, attachés de défense...). Afin de centraliser les remontées d'information et de se doter de capacités de traitement et d'analyse, la Marine nationale a créé en 2016 le *Maritime Information, Cooperation and*

1. *La présence de la France en Atlantique Nord grâce à St Pierre et Miquelon n'en fait pas stricto-sensu une nation riveraine de l'Arctique. Elle ne peut pas non plus, à proprement parler, se revendiquer comme une « nation de l'Antarctique ».*



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

Awareness Center (MICA Center), basé à Brest et connecté à un nombre croissant de centres à l'étrangers.

En effet, partout sur la planète, les États investissent dans la sécurité maritime, et ce domaine est devenu un sujet incontournable des dialogues stratégiques, que la DGRIS conduit pour le ministère des Armées.

La maîtrise de la fonction stratégique « connaissance-anticipation » repose sur des capacités nationales mais est aussi complétée par des coopérations. C'est notamment le rôle de la DGRIS que de bâtir ces coopérations, en lien étroit avec l'EMA et le SGMer ; ce dernier garantit la coordination interministérielle (avec le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, mais aussi le ministère de l'Economie et des Finances, pour le volet douanes, le ministère de la Mer, qui dispose de la direction des affaires maritimes).

La Ministre des armées a par ailleurs mandaté un coordonnateur ministériel, qui assure la cohésion entre les différents acteurs de la Défense, en matière de sécurité des espaces maritimes, et porte la vision stratégique du MINARM. Il travaille étroitement avec les services du SGMer, qu'il accompagne lors de certains dialogues maritimes.

La sûreté maritime au cœur de nos réflexions stratégiques à l'échelle régionale

Le golfe de Guinée

Le golfe de Guinée était, en 2019, le point chaud mondial de la piraterie et du brigandage. En conformité avec la Stratégie de l'UE pour cette région, la France soutient le processus de Yaoundé, initiative africaine de construction d'une architecture de sûreté maritime, et accompagne les pays de la zone, depuis 1990, par le biais de l'opération Corymbe dans leur volonté d'appropriation des enjeux de sûreté maritime. Avec ses exercices African NEMO et Grand African NEMO, la Marine nationale transmet ses savoir-faire en matière d'AEM aux marines et garde-côtes régionales, en lien avec les administrations locales, faisant là encore la publicité d'un système interministériel efficace.

Le défi en matière de sûreté maritime, dans le Golfe de Guinée, dépasse le seul cadre de la piraterie. Une conjonction de facteurs structurels pourrait en effet causer, à plus long terme, des effets déstabilisateurs pour la région, comme pour le continent européen : ainsi, alors que la population régionale pourrait doubler d'ici 2050, les ressources maritimes des pays riverains, en particulier celles issues de la pêche, font l'objet d'un pillage massif, faisant peser le risque d'une crise prochaine de sécurité alimentaire.

Consciente de ces risques, la France a voulu redynamiser le G7++ Groupe des Amis du golfe de Guinée, forum dont elle a assuré la coprésidence

avec le Ghana, en 2019. Parmi ses objectifs : poursuite de l'opérationnalisation du processus de Yaoundé et soutien au développement durable selon les principes de l'économie bleue. La sûreté maritime constitue, dans ce contexte, une condition première afin d'assurer un environnement stable et propice aux investissements et aux activités économiques d'une région très dépendante du maritime.

L'Ouest de l'océan Indien

Des dynamiques similaires ont produit des effets néfastes à l'ouest de l'océan Indien. Le pillage des ressources halieutiques, au large de la Somalie, associé à la faillite de l'État somalien, ont ainsi conduit les populations littorales à se tourner vers la piraterie comme moyen de subsistance.

La France, très présente dans l'océan Indien au travers de ses territoires, a joué un rôle moteur dans l'établissement de l'opération de lutte contre la piraterie au large de la Somalie EUNAVFOR ATALANTA. Elle accueille depuis 2019, auprès du MICA Center, la fonction de *Maritime Domain Awareness* de l'opération. Véritable succès de l'Union européenne, ATALANTA a non seulement permis d'endiguer la piraterie, sécurisant ainsi 25% du trafic maritime mondial, mais a également fait émerger l'UE en tant qu'acteur régional de la sûreté maritime. Au-delà d'ATALANTA, le caractère stratégique de cette zone impose de maintenir une présence européenne dans un océan, par lequel transitent trois-quarts du commerce européen et la majorité des approvisionnements énergétiques des États de l'UE.

La France contribue aussi à l'émergence d'une architecture régionale de sûreté maritime. C'est un acteur majeur de la Commission de l'océan Indien (COI), dont elle prendra la présidence en 2021. Les États-membres de la COI (Comores, France, Madagascar, Maurice, Seychelles) se sont accordés avec Djibouti, la Somalie, le Kenya et la Tanzanie pour créer un centre régional de fusion de l'information maritime à Madagascar (2016), ainsi qu'un centre opérationnel aux Seychelles qui accueillent chacun depuis leur lancement un officier de liaison français.

La zone Indopacifique

Les problématiques de sûreté maritime s'étendent en fait à toute la zone Indopacifique. L'attitude assertive d'une Chine, de plus en plus influente, constitue un défi stratégique majeur, alors que la *Belt and Road Initiative* décline une stratégie de modelage de l'environnement sécuritaire régional entre influence et tactique de fait accompli. En mer de Chine méridionale, les travaux de poldérisation dans les Spratleys et la militarisation des archipels contestés ont remis en cause le *statu quo*, et provoquent d'importantes tensions.



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

Le Golfe et le détroit d'Ormuz ont également été en proie à de nombreux incidents, en 2019, conséquences d'une intensification des tensions régionales. Cette situation, qui porte atteinte à la liberté de navigation et compromet les échanges commerciaux, a poussé la France et sept autres pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas, et Portugal) à lancer une mission européenne de surveillance maritime dans le détroit d'Ormuz (*European led Maritime Awareness Strait of Hormuz*, EMASoH). Son objectif est de garantir un environnement de navigation sûr et d'apaiser les tensions régionales actuelles.

La Stratégie de défense française en Indopacifique (2019) prend pleinement la mesure des menaces, portées à la sécurité des espaces maritimes, et établit que « *la France met en œuvre une politique de sécurité maritime coordonnée dans l'ensemble de [cet] espace* ». La France, seul État de l'UE à maintenir une force permanente dans la zone, constitue de fait un interlocuteur privilégié aux yeux des États riverains sur les questions sécuritaires, en particulier dans le domaine maritime.

La France entretient avec l'Inde un dialogue stratégique, spécifiquement dédié à la sûreté maritime, et soutient activement l'*Information Fusion Center* de New Delhi depuis sa création, où un officier de liaison français est inséré de façon permanente, depuis décembre 2019. Elle contribue par ailleurs, avec l'Inde, à la construction d'une architecture régionale de coopération et de sécurité : la France participe ainsi, via la Marine nationale, à l'*Indian Ocean Naval Symposium* depuis sa création en 2008 et en assurera la présidence en 2021, pour deux ans. Elle vise également à accéder au statut de membre de l'*Indian Ocean Rim Association*. La relation avec l'Australie se fonde naturellement sur la proximité géographique avec la Nouvelle-Calédonie côté océan Pacifique, ainsi qu'entre les îles australiennes Heard et McDonald et les Kerguelen côté océan Indien. La coopération maritime avec le Japon est quant à elle en voie de densification, dans le cadre du dialogue maritime global, inauguré le 20 septembre 2019 à Nouméa, et piloté par le SGMer.

La France développe également des partenariats dédiés avec les États d'Asie du Sud-Est, région stratégique au regard de la sécurité des voies maritimes de communication, et où le respect du principe de liberté de navigation pâtit d'un contexte de fortes tensions. Le projet de dialogue maritime global avec l'Indonésie, et la récente signature d'une lettre d'intention ministérielle sur le développement de la coopération de défense dans le domaine maritime avec les Philippines, augurent de nouvelles opportunités de coopération et un investissement plus important de nos partenaires européens.

Les espaces maritimes constituent le théâtre privilégié d'une compétition stratégique renouvelée, reflet de la compétition entre grandes puissances pour

l'accès aux principaux océans et à leurs ressources, mais aussi pour la maîtrise des voies et flux de communication.

Ces puissances majeures sont devenues plus imprévisibles, et les acteurs secondaires plus nombreux et plus actifs, avec pour conséquence une multipolarité nouvelle et un système international plus hétérogène. Le développement de nos capacités de surveillance et d'intervention sur ces flux maritimes représente donc un enjeu essentiel pour la paix et la stabilité internationale. Cela suppose une coopération et des dialogues d'autant plus étroits entre les pays qui militent pour la liberté de navigation et l'application de la règle de droit en mer.

Pour relever les défis stratégiques maritimes contemporains et fortifier les positions de la « Maison France », la coordination interministérielle menée par le SGMer constitue donc un véritable atout, en national comme à l'international.

