



Pour une meilleure gouvernance européenne dans le domaine maritime propositions pour la présidence française¹

Edouard Berlet

Délégué à la communication et porte-parole de l'Académie de marine

Contexte général : la maritimisation croissante du monde

La maritimisation du monde est en marche : en témoignent la poursuite de la croissance structurelle du trafic maritime, vecteur majeur du développement économique mondial, l'augmentation très forte des flottes militaires (notamment chinoises), instruments clés de la puissance et de la propagation de l'influence, le recours croissant aux câbles sous-marins pour la diffusion de l'information, l'apport de l'océan pour assurer à l'avenir l'alimentation, la santé et des énergie propres, la poursuite régulière de la croissance démographique mondiale le long des côtes, l'importance de l'océan dans la lutte contre le réchauffement climatique devenu une priorité vitale et planétaire.

La maritimisation du monde va se poursuivre sur le long terme. L'Union européenne a-t-elle défini une stratégie pour y faire face et l'orienter ? Son organisation est-elle adaptée ?

1. Ce rapport de l'Académie de marine a été diffusé auprès des pouvoirs publics. Il a été élaboré au sein de la section droit et économie grâce à la participation de Marie-Françoise SIMON-ROVETTO, Jean-Louis FILLON, Olivier LAURENS, Philippe DELEBECQUE, Serge SEGURA.

Pour une meilleure gouvernance européenne dans le domaine maritime



La place de la mer dans la construction européenne

Un bref rappel historique fait apparaître la place croissante de la mer. Le traité de Rome n'en fait pas mention, renvoyant dans son article 84 à la décision unanime du Conseil le soin de prévoir « *dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises dans les domaines maritimes et aériens* ». Il faudra attendre près de trente années pour que la thématique maritime trouve une certaine visibilité dans la dynamique des politiques européennes. L'élargissement progressif de la Communauté européenne à partir de 1973 annonce l'intégration progressive d'États dotés d'une économie maritime puissante.

L'avènement de la conscience environnementale ouvre la voie à la reconnaissance d'une compétence européenne en la matière, consacrée en 1992 par le traité de Maastricht. La gestion des pêches est élevée, en 1983, au rang de politique autonome et opère un changement radical en faveur d'une préservation des espèces et d'un mode d'exploitation durable. Avant même le naufrage de l'*Erika*, en 1999, la question de la sécurité maritime est devenue un enjeu majeur en Europe et dans le monde. Cela s'est traduit par l'édification d'un corpus de réglementations internationales sans précédent, (COLREG, MARPOL SOLAS, conventions régionales, etc..) et a conduit le traité de Maastricht à attribuer à l'Union une compétence en matière de sécurité maritime. L'Union européenne a, par ailleurs, agi comme accélérateur de la prise de décision dans les organisations internationales dans de nombreux domaines : déconstruction des navires, régulation des émissions de gaz à effet de serre, contrôles par l'État du port etc.

L'année 2005 marque une rupture conceptuelle et de méthode dans la construction d'une politique maritime européenne. Le constat est fait que les océans, les côtes et les îles sont à la fois interdépendants et impactés par des activités de plus en plus diverses. La Commission européenne a promu une politique intégrée des affaires maritimes, et l'édification d'un cadre d'action global et cohérent qui permettent à l'Union de tirer davantage profit de son espace maritime, tout en diminuant l'impact sur l'environnement.

Plusieurs domaines ont été identifiés dans ce cadre : les programmes de recherche et d'innovation, la planification des espaces maritimes, la surveillance maritime qui étend petit à petit son domaine d'intervention : terrorisme, piraterie, criminalité organisée, remise en cause de la liberté de navigation, défense des espaces maritimes relevant de la souveraineté des États membres, préservation générale de la biodiversité marine, aires marines protégées.



L'Union a parallèlement déployé des moyens d'action spécifiques : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) créé en 2014, création d'agences spécialisées : agence européenne pour la sécurité maritime en 2003 (AESM), agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) en 2004, agence européenne de contrôle des pêches en 2005, centre de surveillance satellitaire (SATCEN). L'Union s'est également impliquée dans des missions militaires opérationnelles contre la piraterie (ATALANTE) au large des côtes somaliennes.

En résumé cette séquence historique fait apparaître :

- une croissance très importante du rôle de l'Union européenne, dans le traitement des questions maritimes, jusqu'alors réservé aux organisations internationales et aux États ;
- le début d'une approche intégrée entre les différents domaines qui demeure encore limitée ;
- la prévalence des questions de sécurité et d'environnement (climat, biodiversité, lutte contre les pollutions).

Ces mesures sont-elles adaptées pour répondre sur le long terme aux enjeux actuels ?

*Pour une révision de la gouvernance européenne :
création d'une filière mer au sein des institutions communautaires*

Force est de reconnaître que face à cet accroissement notable, bien que tardif de la place de l'Union européenne, l'organisation des institutions communautaires en charge de la mer a peu évolué. Les structures de la Commission, du Parlement européen et du Conseil assurant le traitement des sujets ont du retard dans leur adaptation.

Une distorsion forte apparaît donc entre la croissance et la diversification des sujets maritimes et l'immobilisme de l'organisation des structures européennes concernées. Le maintien de cette situation peut se révéler source d'inefficacité de l'action communautaire, de frustrations des acteurs et de détérioration de l'image des institutions européennes à un moment où des États-tiers cherchent à la fragiliser et où elles sont remises en cause dans de nombreux États membres.

Les nouveaux enjeux (climat, défense, sécurité) ont un caractère particulièrement vital pour l'avenir de nos sociétés et une dimension politique et citoyenne qui dépassent celle des sujets traités, jusque-là essentiellement économiques et sociaux.

La révision de la gouvernance européenne pour la mer devient une nécessité majeure pour faire face à ces nouveaux défis. Le Brexit crée à cet égard une opportunité favorable. De surcroît cet événement ouvre une possibilité pour la France de renforcer sa position de principale puissance maritime européenne.

Economie

Pour une meilleure gouvernance européenne dans le domaine maritime

Tirer les conséquences du fait que la maritimisation du monde, qui va se poursuivre sur le long terme, implique une vision d'ensemble des enjeux et la définition d'une stratégie globale et lisible, permettant de donner du sens et du poids politique aux décisions

Créer une filière Mer au sein des institutions communautaires

Le traitement des sujets maritimes au sein de la Commission est dispersé entre plusieurs directions générales (DG) : DG Climat, DG environnement, DG transport, DG mare, DG Regio. Les coordinations interservices et le pilotage des travaux apparaissent nettement insuffisants.

IL n'y a pas de commission mer au Parlement européen. Les questions maritimes y sont abordées dans les commissions transport, environnement, pêche etc.

Il n'y a pas de conseil des ministres mer parmi les instances du Conseil. Les questions maritimes sont abordées dans les différents conseils existants : Environnement, Transport, Ecofin, etc. suivant en cela la répartition des compétences qui existent au sein de la Commission. Il n'y a pas de groupe de représentants des États membres, sous l'égide de la Représentation permanente, compétent pour l'ensemble des questions maritimes et chargé de préparer les décisions du comité de Représentants permanents (COREPER) et d'un conseil des ministres mer à créer. Les grands secteurs d'activité situés dans le champ des institutions communautaires bénéficient d'un groupe de ce type.

Le traitement des affaires maritimes entre les trois institutions est donc faible et morcelé. Il souffre d'une absence d'approche globale et visible. Il est largement un point accessoire dans le traitement de domaines plus vastes jugés prioritaires.

Cela résulte d'un défaut d'impulsion politique et une lisibilité de l'action communautaire insuffisante. De façon symétrique, cette organisation morcelée suscite une faible impulsion et une lisibilité insuffisante.

Plus les questions maritimes seront présentes à l'agenda communautaire - poursuivant en cela une tendance historique -, plus la nécessité d'une stratégie maritime globale se fera sentir et plus l'existence d'une filière maritime, ayant pleine compétence, s'imposera au sein des institutions communautaires.

Un débat institutionnel récurrent se déploie avec passion en France depuis de longues années sur le thème : « Faut-il ou non un ministère de la mer ? ». Il a récemment progressé avec la création d'un ministère de la mer et d'une direction générale de la mer. Il est grand temps de porter cette question à Bruxelles *mutatis mutandis* en appelant à la création d'une « filière Mer au sein des institutions ».

Ainsi il est souhaitable que la Présidence française puisse engager un processus de refonte des méthodes de travail des trois institutions (Conseil, Parlement, Commission) concernant la mer.



Propositions

P1. Demande par la présidence française de l'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil affaires générales visant une refonte des procédures d'examen des questions maritimes par les institutions communautaires en vue de la création d'une filière mer (Le conseil affaires générales se réunit régulièrement et prépare par ailleurs les décisions du Conseil européen).

Les autorités françaises ont décidé de renforcer l'organisation administrative nationale en créant un ministère de la mer puis une direction générale de la mer ; une démarche symétrique devrait être engagée à Bruxelles.

P2. Audit de la cohérence et de l'efficacité du traitement des questions relatives à la mer par les groupes du Conseil concernés, le COREPER et les différents conseils (transport, environnement, etc.).

P3. Création d'un groupe mer et d'un conseil mer afin de définir une politique maritime globale et donner les impulsions nécessaires. Les contours de compétences des ministères de la mer dans les différents pays sont très différents. Le soutien de certains États de l'Union qui n'ont pas d'accès direct à la mer devra être recherché car, ils peuvent avoir des intérêts maritimes à défendre : certains ont un pavillon (par exemple, le Luxembourg), ou profitent des ressources et des services dispensés par l'océan (transports, climat, pêche etc.). Ils participent de fait à la pollution tellurique des mers. Il faut noter que 22 États membres ont une frontière maritime.

P4. Susciter une impulsion du Conseil européen à cette initiative sous Présidence française en vue d'un meilleur positionnement stratégique des questions maritimes.

P5. Consultation du Parlement européen en vue notamment de la création d'une commission mer en charge du traitement de l'ensemble des sujets relatifs à la mer. Le Parlement sera par ailleurs sollicité pour formuler d'autres propositions en vue de la mise en œuvre de la démarche proposée.

P6. Consultation concomitante de la présidence de la Commission, du secrétariat général, et du Commissaire en charge de la mer en vue de la mise en œuvre des mêmes objectifs. L'attribution du titre de vice-président au commissaire à l'environnement, aux océans et à la pêche permettrait de développer l'impulsion et le pilotage politique. La DG mer pourrait être désignée comme chef de file dans la consultation interservices. Celle-ci affirme l'être dans les faits, sans être clairement désignée. L'adhésion de la Commission à ce processus de réforme est également indispensable

P7. Création d'un « groupe d'évaluation » entre la présidence du Conseil, le Parlement et la Commission pour suivre sur la durée l'élaboration de la politique et de la stratégie maritime, ses résultats, et proposer les évolutions nécessaires.

P8. Recours à la procédure de coopération renforcée qui permet à un minimum de 9 États membres d'établir une coopération ou intégration accrue dans des domaines définis (article 20 du traité).

Economie

Pour une meilleure gouvernance européenne dans le domaine maritime

Pour une meilleure appropriation citoyenne de la politique maritime de l'Union

Le manque d'un sentiment d'appartenance des citoyens à une véritable Union fait obstacle à beaucoup d'avancées européennes.

La montée en puissance d'une politique maritime européenne forte repose sur une meilleure visibilité de l'action communautaire et un meilleur soutien des citoyens. La recherche de visibilité doit être une démarche concomitante et une partie intégrante du travail de fond.

En effet, les questions maritimes touchent de plus en plus à leur vie quotidienne et leur avenir : pollution, réchauffement climatique, sécurisation des échanges. La faible priorité donnée aux questions maritimes rend difficile sinon impossible la formulation de messages forts.

La communication de la Commission est davantage dirigée vers les gouvernements et leurs administrations que vers le citoyen, si on se réfère à son langage et ses méthodes. Les sites de la Commission sont fournis en publications denses et volumineuses (rapports, plans, synthèses) qui peuvent convaincre le lecteur de la réalité des travaux des services mais, l'étouffent sous la masse d'informations et de déclarations d'intention. Tout ce travail devrait être converti en messages accessibles à tout un chacun en sériant les différents publics. Sinon il restera confiné dans l'entre-soi des administrations.

De surcroît la mécanique communautaire est complexe : comment comprendre les enchaînements entre « Pacte vert, économie bleue durable, programme de recherche *Horizon Europe*, la mission Starfish 2030 » sans être un bon connaisseur des arcanes. Ces observations ne visent pas ces programmes eux-mêmes, dont l'ambition et les moyens sont importants, mais, leur facilité d'accès et de compréhension.

Outre les enjeux et les richesses qui sont les siens, la mer est source de rêves, d'aventure et dotée d'une culture riche. Ce terreau fertile doit permettre une communication qui le soit tout autant.

Propositions

P9. Dans le prolongement des actions déjà entreprises, développer les mesures de sensibilisation des citoyens à l'Océan, la connaissance des milieux marins, la protection de la diversité marine.

P10. Engager une nouvelle réflexion sur la définition des messages, leurs supports, la périodicité des actions de communication et diffusion, les diffuseurs (Bruxelles, les États membres, les régions et partenaires publics et privés) et les publics visés.

P11. Mettre à disposition les fonds communautaires nécessaires à ces actions.

P12. Lancer un programme du type *Erasmus mer* à destination des jeunes, qui constituent un public intéressé par la mondialisation, souvent sensibilisé aux questions environnementales et motivé par l'ouverture de nouveaux champs d'action.