



RECOMMANDATION DE L'ACADEMIE DE MARINE en date du 10 février 2016

L'Académie de Marine souhaite appeler votre attention sur un élément d'actualité qui relève de votre haute autorité sur l'action de l'Etat en mer.

Les Conseils européens des 15 et 18 décembre 2015 ont décidé d'apporter leur soutien à une proposition de la Commission européenne et comptent adopter une position définitive sur cette question avant la fin de la présidence néerlandaise (juin 2016). Pour faire face à la grave crise des migrations qui affecte l'Europe en profondeur, notamment à partir du bassin méditerranéen, il s'agit de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, et par conséquent la sécurité de l'espace Schengen, par la voie d'un règlement communautaire, en créant un "Corps de gardes-frontières et de garde-côtes européen", c'est à dire une entité non seulement fonctionnelle mais organique.

L'attention de l'Académie de marine, par ses membres issus de toutes ses disciplines, s'est portée sur les aspects maritimes de cette proposition. Dans cet effort indispensable de contrôle des frontières et d'identification des personnes, l'emploi du vocable garde côtes complétant celui de garde frontières n'est pas approprié.

En effet, une garde côtes est l'expression d'une volonté politique à la fois globale et très particulière pour agir en mer, c'est à dire sur un espace non assimilable aux espaces terrestres sous souveraineté d'un Etat. L'Europe en a fait l'expérience concrète dès les premières tentatives d'opérations maritimes conjointes en Méditerranée sous l'égide de Frontex il y a plus de dix ans.

Il y a une grande différence entre une garde frontières au sens de Schengen et une garde côtes au sens commun, qui implique de nombreuses autres missions appartenant pleinement au domaine de la souveraineté nationale :

- la police de la navigation maritime professionnelle et de plaisance,
- la prévention et la lutte contre les pollutions accidentelles,
- la protection de l'environnement et le contrôle des aires marines protégées,
- l'assistance et la police des pêches,
- la sûreté maritime : contrebande, drogue, points sensibles de l'Union, espionnage, trafics d'armes, terrorisme,
- la protection du patrimoine culturel sous-marin.

Dans ces champs d'action, la police en mer est subordonnée à une volonté politique formellement exprimée par l'Etat, selon un principe essentiel du Droit international dont notre Droit interne est la traduction fidèle. Elle est symbolisée par le pavillon national à bord des unités qui l'exercent. Y sont associés des moyens juridiques qui encadrent l'exercice des différentes missions de façon très structurée : ainsi, par exemple, les conditions de l'emploi éventuel de la force, qui relèvent de votre autorité, obéissent-elles à un cadre juridique national très précis et contraignant.

Le niveau d'intégration politique actuel des pays européens ne permet pas d'imaginer que l'Union pourrait endosser cette responsabilité, du moins à court ou moyen terme, même si aujourd'hui dans certains domaines comme la pêche l'implication européenne est plus forte. En revanche, la sauvegarde de la vie humaine en mer relève d'une obligation générale structurée par le droit international et organisée sous couvert de l'Organisation maritime internationale. Les migrants par voie maritime, tous naufragés en puissance, s'exposent à des dangers majeurs et l'organisation des secours qu'on peut leur apporter s'inscrit dans ce cadre général. Cette obligation s'impose à tous les Etats membres.

L'appellation, la signification et la pratique, quand elles existent, de « garde côtes » recouvrent aujourd'hui des réalités très différentes. L'idée de garde côtes européenne intégrée n'est pas nouvelle, elle a même été travaillée en profondeur mais elle s'est toujours finalement heurtée à la complexité politique européenne, raison pour laquelle elle n'a jamais pu se développer, et a fini par être abandonnée par ceux-là même qui voulaient la promouvoir. Elle constituerait en outre une forme de « communautarisation » subreptice alors que les coopérations locales opérationnelles ont montré leur efficacité.

Par ailleurs, la mer est un espace privilégié d'expression du « continuum sécurité/défense ». A ce titre, l'action des Etats en mer conduit la plupart du temps à une implication de moyens navals militaires puissants et surtout durables. Aujourd'hui, l'Union européenne est loin d'avoir donné une réalité à de telles capacités d'action en commun.

L'Europe a besoin de gouvernance maritime, qui permette à l'ensemble de ses forces de travailler ensemble au même but, et la France pourrait exiger que soit relancé l'effort de la construire et de la pratiquer, dans l'esprit de la Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne. Cette nouvelle impulsion permettrait d'intégrer une dimension militaire et navale, dont l'Union européenne a besoin mais qu'elle n'est capable de mettre en œuvre qu'exceptionnellement et laborieusement.

L'organisation française de l'action de l'Etat en mer est éprouvée et appréciée. Elle privilégie, sur une entité organique, la notion de « Fonction garde côtes », structurée et coopérative, qui allie efficacité opérationnelle et économie des moyens, et qui est d'autant plus crédible si elle s'exerce dans le cadre d'une politique maritime globale. Sa volonté et son exercice de la coopération européenne sont forts, alors que dans l'Union une vision commune est introuvable. L'intégrer dans un ensemble organique supra national est aussi peu réaliste que souhaitable, en tout cas à horizon prévisible.

Ainsi l'Académie de marine considère qu'il convient d'aller de l'avant en termes politiques, dans le cadre d'une politique maritime européenne définie, adoptée mais inutilisée car sans volonté ni énergie. L'approfondissement de la coopération effective entre les trois agences européennes qui agissent en mer, le renforcement de leurs actions communes « sur le terrain », sont largement préférables à la création d'une « super agence », processus lourd et long, source encore de conflits et de combats retardateurs, et n'offrant au surplus aucune garantie de meilleure efficacité.

Comme c'est bien à terre et non à la mer que l'on pratique le contrôle et l'identification des personnes, que c'est en revanche en mer que l'on doit avoir la meilleure information recoupée qui permettra aux services à terre d'agir, c'est l'intégration réelle et performante des systèmes d'information des différentes agences européennes et des Etats membres dans un cadre strict et contraignant qui doit être approfondi, accéléré et mené à bonne fin.

L'Académie de marine estime qu'il y a là le gisement le plus prometteur d'efficacité.