

LA POLITIQUE MARITIME EUROPEENNE : UN PEU D'HISTOIRE

1) Un fondement limité dans les traités

Si l'Europe occidentale a bâti sa grandeur sur les mers dans une projection à la fois territoriale, politique et économique, la dimension maritime structurante de son histoire n'a pas servi de ressort à la construction communautaire.

Le Traité de Rome n'en fait d'ailleurs pas mention, les seules dispositions de référence visant la politique commune de l'agriculture et celle des transports. L'intégration explicite des « produits des pêcheries » au nombre des productions agricoles ne fonde qu'une déclinaison sectorielle de l'organisation commune des marchés. La politique des transports reçoit, quant à elle, la mission d'assurer l'application du principe fondamental de liberté de circulation des personnes, des marchandises et des services en vue de réaliser la future Union douanière sur la base d'une concurrence libre et loyale. Elle s'inscrit cependant dans un cadre territorial principalement terrestre car l'article 84 du Traité exclut de son champ les « navigations aériennes et maritimes », renvoyant à la décision unanime du Conseil le soin de prévoir « dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises en ces domaines ».

2) Les facteurs déclenchants d'une politique communautaire

Il faudra attendre près de trente années pour que la thématique maritime trouve une visibilité dans la dynamique des politiques européennes.

Trois éléments se conjuguent alors pour offrir des facteurs d'évolution déterminants dans les secteurs maritimes et aériens.

L'élargissement progressif de la Communauté à partir de 1973 assure l'intégration successive d'Etats dotés d'une économie maritime puissante. L'adoption de la Convention de Montego Bay en 1982 offre aux Etats côtiers une base juridique nouvelle pour étendre substantiellement leur souveraineté en mer avec la création des Zones économiques exclusives (ZEE). Enfin et surtout, la montée en puissance de la conscience environnementale ouvre la voie à la reconnaissance d'une compétence européenne en la matière. Elle est définitivement consacrée en 1992 par le traité de Maastricht qui en fait une nouvelle politique commune.

Le déséquilibre grandissant entre la capacité de capture des flottes de pêche des Etats-membres et la raréfaction des stocks halieutiques remet en cause la poursuite de l'objectif de croissance inscrit dans la politique agricole commune (PAC). En conséquence, la gestion des pêches est élevée en 1983 au rang de politique commune autonome et opère un changement radical en faveur d'une préservation des espèces et d'un mode d'exploitation durable. Les réformes qui s'échelonnent de 1992 à 2013 sont dès lors dédiées à l'ajustement structurel de l'outil de pêche et au renforcement continu d'un dispositif de contrôle difficilement acceptés par les milieux professionnels. C'est dans ces circonstances de tension sociale et d'urgence environnementale que le Traité de Lisbonne attribue à l'Union européenne la compétence exclusive pour mettre en œuvre cette politique.

3) Le rôle-clé des préoccupations environnementales

La question environnementale dont s'empare l'Europe à partir de 1992 pour en faire un terrain privilégié de son action, s'analyse comme un levier décisif pour assurer l'émergence d'une politique des transports spécifique au mode maritime au-delà des mesures générales de libéralisation économique déjà engagées. Le domaine maritime fournit une illustration significative de l'ambition qu'affirme rapidement l'Union d'exercer un leadership mondial en matière d'environnement. Les marées noires catastrophiques qui s'étaient succédées dans les années 80 avaient suscité une émotion d'autant plus violente en Europe que ces côtes en étaient le théâtre principal. Alors que la période enregistrait une progression spectaculaire des échanges maritimes dans la mondialisation naissante, la prévention des pollutions en mer - au premier chef la lutte contre les déversements d'hydrocarbures et la question générale de la sécurité de la navigation - étaient devenues des enjeux majeurs en Europe et dans le monde. Elles avaient suscité l'édification d'un corpus de réglementation internationale sans précédent, de la convention COLREG en 1972 à la convention MARPOL de 1978 à 1983 et conduit le Traité de Maastricht à attribuer à l'Union une compétence en matière de sécurité maritime. Le naufrage du pétrolier Erika au large des côtes bretonnes en décembre 1999 donne à la Commission l'opportunité d'adopter une stratégie offensive qu'elle n'a cessé de conforter depuis. Celle-ci peut se définir comme la volonté d'accélérer la réalisation et la mise en oeuvre des textes des instances internationales, qu'il s'agisse de l'Organisation maritime internationale (OMI) ou d'autres émanations de l'ONU. Susciter de nouveaux chantiers de réflexion, contribuer activement aux travaux, anticiper l'application des règles dans l'espace européen dans une optique d'exemplarité pouvant conduire à rehausser le niveau d'exigence, sont les composantes d'une démarche qui joue à la fois de la complémentarité et de l'incitation. Cette approche qui apparaît clairement dans l'adoption des trois « paquets Erika » se vérifie dans de multiples champs, de la déconstruction des navires à la régulation des émissions de gaz à effet de serre, de la mise en place de l'économie circulaire dans les ports à la gestion des déchets plastiques. Ce large spectre d'intervention n'exclut pas de regrettables défaillances, telle la Convention sur la modernisation du contrat de transport international de marchandises, dite « Règles de Rotterdam », que l'Union n'a su ni voulu porter.

4) L'intégration des politiques maritimes : une nouvelle étape

La promotion de la « Politique maritime intégrée » à partir de 2005 marque une rupture conceptuelle et de méthode dans la construction d'une politique maritime européenne.

Le constat atout d'abord été fait que les politiques ayant trait à la mer et les processus de décision afférents demeurent morcelés et dispersés, alors que les océans, les mers, les côtes et les îles sont à la fois interdépendants et impactés par des activités de plus en plus diverses. La Commission a alors proposé une approche 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.

Cette philosophie générale s'appuie sur cinq objectifs:

-maximiser une exploitation durable des mers afin de permettre la croissance des régions côtières ;

- mettre en place un socle de connaissances et d'innovations ;
- améliorer la qualité de vie des territoires littoraux en favorisant le tourisme, en créant une stratégie commune de prévention des risques naturels et en développant le potentiel maritime des régions ultrapériphériques et des îles.
- promouvoir la position de chef de file de l'Union européenne dans les affaires maritimes internationales au moyen d'une coopération renforcée;
- accroître la visibilité de l'Europe maritime notamment grâce à des outils électroniques.

5) Vers une convergence des domaines d'action

Plusieurs domaines d'action convergents sont identifiés dans ce cadre :

- la croissance bleue ;
- l'engagement d'une stratégie européenne pour la recherche marine ;
- la planification de l'espace maritime ;
- la surveillance maritime intégrée ;
- le lancement de stratégies de bassin maritime entre pays riverains initiatrices d'une mise en œuvre régionale de la « politique maritime intégrée » dans sa dimension internationale.

D'autres programmes viennent incrémenter ce socle. On citera par exemple le plan d'action destiné à instaurer un espace du transport maritime sans frontières en Europe en 2009

La sécurité maritime qui fait l'objet d'une stratégie dédiée en 2014, mérite une mention particulière. Dans une réflexion qui, pour la première fois, analyse les risques et les menaces maritimes au niveau planétaire, elle embrasse le champ le plus étendu, du terrorisme et de la criminalité organisée sous toutes ses formes à la remise en cause de la liberté de navigation, de la défense des espaces maritimes relevant de la souveraineté des Etats membres à la préservation générale de la biodiversité.

1.5) Un cadre stratégique commun à valoriser.

Ainsi, l'Europe dispose désormais d'un cadre stratégique commun dans lequel des axes d'action sont clairement identifiés. Elle bénéficie également de sources de financement spécifiques par le biais du Fonds Européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) créée en 2014 et s'appuie sur les agences spécialisées qui sont apparues au début du millénaire: Agence européenne pour la sécurité maritime en 2003, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) en 2004, Agence européenne de contrôle des pêches en 2005, ainsi que sur des organisations ponctuelles à vocation opérationnelle comme la mission militaire Atalante déployée au large des côtes somaliennes à partir de la fin 2008 pour lutter contre la piraterie.

Cette nouvelle architecture suscite des attentes mais aussi maints questionnements. Favorisera-t-elle davantage une mise en œuvre concrète des préceptes définis à la mesure des défis de notre temps ? Ce cadre est-il ajustable à la prise en compte des nouveaux enjeux géopolitiques et à la demande croissante de protection sociale et économique des peuples européens ? Saura-t-il dépasser les échecs passés comme la création du pavillon Euros ? Comment s'articule-t-il avec le Pacte vert et contribuera-t-il à assurer une déclinaison maritime de celui-ci ?

Cette page de l'histoire reste encore à écrire...

