



HAL
open science

De la capacité de l'UE en tant qu'acteur régional à développer une action à vocation universelle

Gwenaële Proutière-Maulion

► To cite this version:

Gwenaële Proutière-Maulion. De la capacité de l'UE en tant qu'acteur régional à développer une action à vocation universelle. Patrick Chaumette ESPACES MARINS : SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER, GOMYLEX, pp.161-177, 2016, ESPACES MARINS : SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER, 978-84-15176-72-5. <hal-01525189>

HAL Id: hal-01525189

<https://hal.science/hal-01525189v1>

Submitted on 19 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

CHAPTER VII

De la capacité de l'UE en tant qu'acteur régional à développer une action à vocation universelle.

De la lutte contre la piraterie à la lutte contre les trafiquants et passeurs dans le cadre de l'immigration clandestine.

Gwenaële PROUTIÈRE-MAULION

Vice-Présidente Affaires européennes et Relations internationales
Maître de Conférences - Habilitée à Diriger des Recherches
Centre de Droit Maritime et Océanique EA 1165
Institut Universitaire Mer et Littoral
FR-CNRS 3473 (CNRS / Université de Nantes / IFREMER/ ECN)

Abstract: *The European Union (EU) remained in the 1990s a secondary actor in the resolution of the Balkan conflicts. Member States were unable to give rise to a truly effective Common Foreign and Security Policy (CFSP). The Operation ATALANTA is now the reference legal framework for the coordination and cooperation of European naval means to fight against piracy off the Somali coast. The European Union has established itself as a key player in the security of maritime transport in a region with multiple geo-strategic issues. This policy aims at stemming acts of piracy but also at providing the regional states legal structures enabling them to have independent means to struggle this violent phenomenon at sea. Beyond the armed fight against maritime piracy, the ATALANTA operation is part of a holistic approach, certainly to eradicate piracy, but mainly to provide a new construction model for developing countries. It is appropriate to ask whether it is an ad hoc model or whether, it could be applied to fight against other illegal trafficking, particularly those generated by smugglers and human traffickers. Assistance to Somalia is closely coordinated through a political dialogue conducted by the EU with the Federal Government and the Somali authorities; cooperation in the fight against piracy is indeed an important part of this dialogue. This set is completed by the entry into force in 2012 of the EUCAP Nestor program regional mission aiming at improving maritime capacities of five countries in the Horn of Africa and Western Indian Ocean. This civilian mission conducted*

under the auspices of the CSDP is reinforced with military skills.

Since the beginning of 2015, the European Union has to face the arrival of a record number of refugees and migrants at the borders of Europe. Faced with an unprecedented crisis, the EU must provide a response in line with the objectives of its development aid policy. Since June 2015, a military operation, EUNAVFOR-MED was launched in order to contribute to the dismantling of networks of traffickers and smugglers, who are responsible for loss of lives at sea. This operation is also part of the overall approach taken by the EU on migration issues, which aims to address both current symptoms and root causes, such as conflict, poverty, climate change and persecution. This naval operation is complemented by a strengthening of the EU presence in the Mediterranean as part of the operations of Frontex (Triton and Poseidon).

Beyond the internal discussions between Member States, EU gradually built a treatment model of crisis that affect maritime traffic, based on the use of coercive and non-coercive means, cooperative, offering a new «international production influence», which can be defined as the ability to impose a number of values and standards within the «international governance».

Résumé : *L'Union européenne est restée dans les années 1990 un acteur secondaire dans la résolution des conflits balkaniques. Les Etats membres ont été incapables de donner du corps à la Politique étrangère de sécurité commune (PESC). L'opération ATALANTA constitue, désormais, le cadre juridique de référence de la coordination et de la coopération des moyens navals européens de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. L'Union européenne s'est affirmée comme un acteur essentiel dans la sécurisation du transport maritime dans une région aux multiples enjeux géo-stratégiques. Cette politique vise à endiguer les actes de pirateries, mais aussi à doter les Etats riverains de structures juridiques leur permettant de disposer de moyens autonomes de lutte contre ce phénomène de violences en mer. Au-delà de la lutte armée contre la piraterie maritime, l'opération ATALANTA s'inscrit dans une démarche holistique, visant certes à éradiquer la piraterie, mais aussi et surtout à proposer un nouveau modèle de construction pour les pays en voie de développement, dont il convient de se demander s'il s'agit d'un modèle ad hoc ou si au contraire, celui-ci pourrait être appliqué pour lutter contre d'autres trafics illicites, et en particulier ceux générés par les passeurs et trafiquants d'êtres humains. L'assistance à la Somalie est étroitement coordonnée avec le dialogue politique mené par l'UE avec le gouvernement fédéral et d'autres autorités somaliennes ; la coopération concernant la lutte contre la piraterie constitue un volet important de ce dialogue. Cet ensemble est complété par l'entrée en vigueur en 2012 du programme EUCAP Nestor, mission régionale destinée à l'amélioration des capacités maritimes de cinq pays de la Corne de l'Afrique et de l'Ouest de l'océan Indien. Il s'agit d'une mission civile, conduite sous l'égide de la PSDC, renforcée par des compétences militaires.*

VII. De la lutte contre la piraterie à la lutte contre les trafiquants et ...

Depuis le début de l'année 2015, l'Union Européenne doit faire face à l'arrivée d'un nombre record de réfugiés et de migrants aux frontières de l'Europe. Confrontée à une crise sans précédent, l'UE doit apporter une réponse en cohérence avec les objectifs de sa politique d'aide au développement. Depuis juin 2015, une opération militaire, EUNAVFOR-MED a été lancée, destinée à contribuer au démantèlement des réseaux de trafiquants et de passeurs, responsables des pertes de vie en mer. Cette opération s'inscrit, à nouveau dans le cadre de l'approche globale adoptée par l'Union Européenne en matière de migration, laquelle vise à s'attaquer tant aux symptômes actuels qu'aux causes profondes du phénomène, telles que les conflits, la pauvreté, les changements climatiques et les persécutions. Cette opération navale est complétée par un renforcement de la présence de l'UE en Méditerranée dans le cadre des opérations de l'agence européenne Frontex (Triton et Poséidon).

Au-delà des débats internes aux Etats membres, l'Union Européenne construit peu à peu un modèle de traitement des crises affectant le trafic maritime, fondé sur le recours à des moyens coercitifs ou non coercitifs, coopératifs, offrant ainsi une nouvelle « production d'influence internationale », que l'on peut définir comme la capacité à imposer un certain nombre de valeurs et de normes dans la « gouvernance internationale ».



INTRODUCTION

Première puissance économique et commerciale mondiale, l'Union Européenne est également le premier continent d'immigration, ce qui en fait l'un des trois centres d'impulsion de la mondialisation avec l'Amérique du Nord et l'Asie. Pourtant, celle-ci semble actuellement courir le risque d'une certaine marginalisation politique qu'il s'agisse de la gestion de la sécurité internationale ou de l'écriture des nouvelles règles de gouvernance mondiale¹. A la faiblesse de son intégration politique qui l'empêche de constituer un pôle d'influence efficace dans les grandes institutions internationales, s'ajoute, en effet, l'inexistence d'une politique étrangère commune qui lui interdit de peser sur l'évolution de son propre environnement².

La fin de la guerre froide et l'émergence de la globalisation avaient ouvert de vastes perspectives à la consolidation et à l'extension des fonctions internationales traditionnellement remplies par la Communauté européenne, notamment les fonctions de stabilisation régionale en Europe de l'Ouest et de régulation de l'économie mondiale³. L'UE devrait donc se trouver désormais, dans une configuration internationale lui permettant *potentiellement* de se muer en puissance d'un type nouveau, intervenant sur un mode non hégémonique dans la résolution des conflits internationaux, et s'imposant comme une autorité régulatrice de la globalisation, dans une perspective d'intérêt multilatéral, intégrant en particulier les intérêts des pays en développement⁴.

Tout au long des années 1990, elle est, cependant, demeurée un acteur secondaire dans la résolution des conflits balkaniques qui se déroulaient dans sa périphérie immédiate. Même si l'action de l'UE n'a pas été inexistante (adoption de sanctions économiques contre la Serbie, ou de positions communes qui ont servi de points de référence pour la gestion diplomatique internationale de l'après-conflit, aide à la reconstruction et à l'administration civile, etc.), les États membres de l'Union européenne se sont révélés incapables d'activer et de donner corps à l'outil « PESC », politique étrangère de sécurité commune⁵, semblant ainsi renvoyer à l'OTAN, les responsabilités stratégiques et déléguer aux Etats-Unis la gestion permanente de leur sécurité régionale et de la stabilité planétaire.

1) Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2013" publié aux éditions Lignes de repères. <http://www.robert-schuman.eu/fr/librairie/0160-rapport-schuman-sur-l-europe-l-etat-de-l-union-en-2013>

2) Ibidem

3) F. Petiteville, « L'UE européenne, acteur international global ? », Revue internationale et stratégique 2002/3, n° 47.

4) Christopher Hill, « The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, septembre 1993. (Etienne Balibar, L'Europe, l'Amérique, la guerre, Réflexions sur la médiation européenne, La Découverte 2003, pp. 56-61.

5) F. Petiteville, « L'UE européenne, acteur international global ? », Revue internationale et stratégique 2002/3, n° 47, op. cit.

Alors que l'interdépendance des volets externes des politiques économique, de sécurité et de défense, d'aide au développement et d'aide humanitaire, ou encore de protection de l'environnement ainsi que son poids économique, devrait permettre à l'UE d'être un acteur majeur des relations internationales, la question se pose donc de savoir si celle-ci est réellement en mesure de développer une approche spécifique des questions internationales, d'influer sur l'élaboration des normes au sein des instances internationales et de promouvoir son propre modèle de diplomatie et de règlements des conflits. Alors que les analyses sont souvent négatives car centrées sur la manière dont la PESC a traité les grands conflits internationaux des années 1990 (ex-Yougoslavie, Proche-Orient, Irak, Grands Lacs)⁶, l'exemple de la lutte contre la piraterie maritime démontre, pourtant, que l'UE est en mesure de développer une approche spécifique, basée sur un apprentissage de la concertation et une institutionnalisation de la coopération.

En effet, à travers l'opération ATALANTA, qui constitue, désormais, le cadre juridique de référence de la coordination et de la coopération des moyens navals européens de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes⁷, l'Union européenne s'est affirmée, de façon tout à fait inattendue, comme un acteur essentiel dans la sécurisation du transport maritime dans une région aux multiples enjeux géo-stratégiques.

Consciente des enjeux économiques de la sécurisation des transports maritimes, l'UE a su ici s'imposer, non seulement au nom de la sécurisation du transport maritime mondial mais également en faisant prévaloir une vision globale alliant action militaire et judiciaire à l'aide au développement. La seule réponse à l'endiguement de la piraterie maritime ne saurait, en effet, être uniquement militaire, ne serait-ce que pour des raisons de coût pour les pays européens. Au-delà de la lutte armée contre la piraterie, l'UE cherche donc aussi à en comprendre les racines pour envisager un processus politique et juridique de lutte contre le phénomène s'inscrivant dans une politique globale d'aide au développement. Si l'engagement de l'UE dans la Corne de l'Afrique est défini par l'importance géostratégique de la région et les relations qu'elle entretient de longue date avec certains pays de celle-ci, son souhait de contribuer à sortir les populations de la pauvreté pour les faire accéder à l'autonomie économique lui a permis de développer une politique globale, basée sur des actions structurantes et durables. Cette politique vise tant à endiguer les actes de pirateries qu'à doter les Etats riverains de structures juridiques leur permettant de disposer de moyens autonomes de lutte contre ce phénomène. L'ensemble de ces actions illustre

6) *ibidem* ; V. aussi Buffotôt Patrice (dir) *La défense en Europe, nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, La Documentation française 2001.

7) Le succès de cette opération ATALANTA, a conduit en janvier 2013 l'UE à annoncer le développement d'une nouvelle opération, destiné cette fois à renforcer la sécurité dans le golfe de Guinée. Le programme CRIMGO (routes maritimes critiques du golf de Guinée) doit permettre de former des gardes-côtes et sécuriser les grands axes maritimes.

ainsi une réelle volonté politique de l'UE de parvenir à un règlement durable de la crise somalienne en alliant les volets politique, sécurité des routes maritimes, développement et aide humanitaire⁸.

La conciliation des enjeux sécuritaires, économiques et humanitaires trouve ici son aboutissement dans la tentative de définir un schéma global de développement durable qui soit géo-politiquement pérenne, en conformité avec l'action développée par l'UE au sein des organisations internationales. Cette démarche s'inscrit par ailleurs totalement dans la vision européenne de la sécurité internationale proclamée dès 2003 à travers la Stratégie européenne de sécurité⁹, laquelle repose sur quatre idées majeures :

- la démocratie ne s'impose pas par la force,
- la puissance militaire n'est ni le seul ni le premier instrument de gestion de crises,
- le dialogue avec tous et la négociation multilatérale sont indispensables pour la prévention des conflits,
- la pauvreté du monde est aussi déstabilisante que la violence du terrorisme.

Au-delà de la lutte armée contre la piraterie maritime (1), l'opération ATALANTA s'inscrit donc dans une démarche holistique, visant certes à éradiquer la piraterie mais aussi et surtout à proposer un nouveau modèle de construction pour les pays en voie de développement (2), dont il convient de se demander s'il s'agit d'un modèle ad hoc ou si au contraire, celui-ci pourrait être appliqué pour lutter contre d'autres trafics illicites, et en particulier ceux générés par les passeurs et trafiquants d'êtres humains (3).

1) Du traité d'Amsterdam à ATALANTA : La lutte contre la piraterie maritime comme laboratoire de la capacité de l'UE à développer une action de politique extérieure.

Si l'idée d'une politique commune de défense en Europe remonte à 1948, lorsque le Royaume-Uni, la France et les pays du Benelux ont signé le Traité de Bruxelles, il aura cependant fallu attendre 1999 et l'intégration des missions de Petersberg dans le Traité d'Amsterdam¹⁰ pour que soient véritablement mis en place les instruments

8) L'UE est le principal donateur pour la Somalie avec près de 500 millions d'euros engagés depuis 2008.

9) *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, le 12 décembre 2003 [Non publié au Journal officiel], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:r00004>

10) Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe* Presses de Sciences Po Paris, 1998

d'une politique européenne de sécurité et de défense¹¹. Désormais autorisée à participer à des opérations de maintien de la paix, l'UE va alors s'engager dans l'élaboration d'une stratégie de sécurité¹² afin d'analyser l'environnement et les principaux défis de sécurité et donc de mieux identifier les implications politiques ultérieures. Cette réflexion ouvrira ainsi la voie aux évolutions majeures apportées dans ce domaine par le Traité de Lisbonne en 2009 qui constitue désormais la pierre angulaire de la politique de sécurité et de défense commune (PCSD).

A ce jour une trentaine de missions et opérations civiles et militaires ont été lancées dans le cadre de la PCSD. Lors du Conseil Européen de décembre 2013, les Etats membres ont examiné les moyens de renforcer les capacités de défense et d'améliorer l'efficacité, la visibilité et l'impact de celle-ci. La crise Ukrainienne a toutefois révélé l'impuissance de l'UE à peser réellement sur la scène diplomatique mondiale. Sa capacité d'action reste limitée par la marge de manœuvre qui lui est concédée par les Etats membres, lesquels semblent, pour la plupart, encore renvoyer à l'OTAN la défense de leurs intérêts. Dans ce contexte, la lutte contre la piraterie apparaît comme une exception notable. Non seulement l'UE y joue un rôle de coordinateur qui lui permet de s'affirmer comme leader mais en appliquant les résolutions de l'ONU, elle apparaît également comme le vecteur de l'internationalisation de la norme juridique non seulement en matière de réponse armée mais également de réponse juridique à ce phénomène.

L'UE a commencé à organiser la lutte contre la piraterie dès septembre 2008 avec l'instauration par le Conseil européen d'une cellule de coordination chargée de soutenir les actions de surveillance et de protection menées par certains Etats membres au large des côtes de la Somalie (EU NAVCO). L'objet de cette cellule était de coordonner l'action des moyens militaires envoyés ainsi que d'informer et de sensibiliser les armateurs européens aux éventuels dispositifs disponibles pouvant sécuriser le transit de leurs navires jusqu'au lancement de l'opération ATALANTA dès la fin de l'année 2008¹³. Initialement prévue pour une durée de 12 mois cette opération a, depuis, été reconduite chaque année¹⁴.

Les États membres de l'UE fournissent l'orientation politique, le personnel et les moyens, avec un budget commun de 8 millions d'euros par an, pour cette opération dont les missions visent à :

11) MAURY, Jean-Pierre, « L'édification de la Politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998 », Actes du colloque « La Défense européenne », organisé le 01/02/2002, Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 1-21.

12) Une Europe sûre pour un monde meilleur, op. cit.

13) Action commune 2008/851/PESC

14) On 7 December 2010, the Council of the EU extended the operation's mandate for another two years until 12 December 2012 (Décision 2010/766/PESC)

- la protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie ainsi que l'escorte des navires de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM);
- la dissuasion, la prévention et la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie;
- la protection au cas par cas des navires vulnérables croisant au large des côtes somaliennes;
- la surveillance des activités de pêche au large des côtes de la Somalie.

L'opération EU NAVFOR – ATALANTA rassemble d'ordinaire 4 à 7 navires de combat de surface, 1 ou 2 navires auxiliaires et 3 ou 4 avions de reconnaissance et de patrouille maritime déployés dans une zone d'opération d'une superficie comparable à celle de l'Union européenne et comprenant le sud de la mer Rouge, le golfe d'Aden et une grande partie de l'océan Indien occidental, y compris les Seychelles¹⁵.

Cette opération enregistre depuis son lancement un taux de succès de 100% en ce qui concerne notamment l'escorte des navires du PAM. Pour autant, ce succès n'est pas lié au seul dispositif militaire et tient également à l'ensemble des dispositifs mis en place afin de lutter contre la piraterie et dans lesquels l'UE joue un rôle de coordonnateur.

En effet, l'Action commune envisageant la participation d'organisations ou Etats tiers à l'Union, conformément à l'art. 37 (ex-art. 24) du Traité de Lisbonne, a été institué, le 21 avril 2009, un Comité de contributeurs (CDC), composé de représentants de tous les Etats membres et des Etats tiers participant à l'opération¹⁶. Ce dernier peut adopter à l'unanimité des décisions concernant la gestion courante de l'opération¹⁷. A ce titre, la participation de la Norvège à l'opération ATALANTA en avril 2009¹⁸, de la Croatie dès juillet 2009¹⁹, du Monténégro à partir d'octobre 2009²⁰ et enfin de l'Ukraine en mars 2010²¹, ont été acceptées par l'UE. Les modalités

15) Au total cette force comprend aujourd'hui sur zone : 1200 militaires, 13 bâtiments et 3 avions patrouilleurs. Son état-major est à Northwood (Royaume-Uni) et le commandant de l'opération est, depuis janvier 2013, le vice-amiral Bob Tarrent, de la Royal Navy.

16) COPS, Décision ATALANTA/3/2009, JOUE L 112 du 06.05.2009, pp. 9-10

17) l'abstention ne faisant pas obstacle à l'unanimité.

18) COPS, Décision ATALANTA/2/2009, JOUE L 109 du 30.04.2009, p.52

19) Conseil de l'UE, Décision 2009/957/PESC, JOUE L 202 du 04.08.2009, p.83-89

20) COPS, Décision ATALANTA/7/2009, JOUE L 270 du 15.10.2009, pp. 19-20

21) COPS, Décision ATALANTA/1/2010, JOUE L 083 du 30.03.2010, pp. 20-21

de participation de ces Etats non membres de l'UE font, par ailleurs, l'objet d'accords spécifiques entre ceux-ci et l'UE²².

Par décision du Conseil a également été mis en place un Centre de sécurité maritime pour la Corne de l'Afrique (MSCHOA)²³. Placé sous l'autorité du Commandant de l'opération ATALANTA, ce Centre a pris la succession de NAVCO évoqué plus haut. Son activité vise à permettre la diffusion d'information aux armateurs et aux navires²⁴. Comme le souligne C. Ménard dans un rapport parlementaire français de 2009, il s'agit d'une création originale mettant pour la première fois « *de façon si transparente un service particulier d'information et de renseignement à la disposition des principaux acteurs économiques concernés* »²⁵.

A cela s'ajoute une coopération quotidienne UE – OTAN, l'opération ATALANTA étant en lien avec l'opération *Ocean Shield*, qui s'inscrit dans le prolongement des précédentes missions de lutte contre la piraterie menées par l'OTAN. Approuvée le 17 août 2009 par le Conseil de l'Atlantique Nord, cette opération contribue aux efforts internationaux de lutte contre la piraterie menés dans la région. Elle offre également aux États de la région qui le demandent une aide leur permettant de développer leur propre capacité de lutte contre les actes de piraterie. Les moyens navals mis en œuvre sont toutefois sans commune mesure avec ceux déployés par l'opération ATALANTA et escortent essentiellement les navires de l'ONU à destination ou au départ de Mogadiscio. Certes l'opération ATALANTA concentre l'essentiel de la réponse de la communauté internationale en matière de lutte contre la piraterie mais l'opération *Ocean Shield* a, elle, permis de créer d'autres synergies et de reconnaître la nécessité permanente de renforcer les capacités régionales, dans la limite des moyens et des capacités disponibles²⁶. La coordination et la coopération entre les différentes opérations sont donc essentielles à l'effectivité de la lutte contre la piraterie, ce que les participants tentent de faire à travers un forum spécifique de coopération et de coordination : le SHADE (Shared Awareness and Deconfliction). Dirigé par les Forces maritimes combinées et la force navale de l'Union européenne, le SHADE est un Groupe militaire international à participation volontaire créé en décembre 2008, sans statut juridique précis. Il s'agit donc essentiellement d'un forum où

22) Accord entre l'Union européenne et la République de Croatie..., JOUE L 202 du 04.08.2009, pp. 83-89 et Accord entre l'UE et le Monténégro..., JOUE L 88 du 8.4.2010, pp. 3-8

23) www.mschoa.eu

24) ICC – IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships Report, Annual Report 2010, p. 21 ; C. Leboeuf, Piracy in comparative perspectives: Problems, Strategies, Law, coord G. Proutière-Maulion et C. Norchi, Pédone 2012

25) Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, *Rapport d'information sur la piraterie maritime*, 13 mai 2009 p.53

26) Proutière-Maulion G. , Multilateral diplomacy and cooperation between USA, Russia and EU : the example of the fight against piracy in the Indian Ocean. Institute for cultural diplomacy, <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?gwenaele-proutiere-maulion>

coopèrent et se coordonnent les unités navales de l'OTAN et sous bannière européenne, afin d' « *échanger des pratiques optimales, tenir des discussions informelles et harmoniser les activités des pays et des organisations participant aux opérations militaires de lutte contre la piraterie dans la région* »²⁷. Ce groupe a notamment contribué à lancer des opérations navales coordonnées et ciblées au large des côtes somaliennes, encouragé les échanges d'officiers et de moyens entre les participants, permettant notamment à des commandants de Singapour et de Turquie de travailler à bord de bâtiments américains, et est à l'origine dans le golfe d'Aden du couloir de transit international recommandé, approuvé par l'OMI en juillet 2009.

Les enjeux économiques de la sécurisation des transports maritimes, ont donc permis à l'UE de s'imposer sur la scène internationale en tant que leader de la lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden. Mais elle ne l'a pas seulement fait au nom de la sécurisation du transport maritime mondial et tend à faire prévaloir une vision globale alliant action militaire et judiciaire à l'aide au développement²⁸.

2) De la lutte armée à l'aide au développement.

L'opération ATALANTA constitue le cadre juridique de référence de la coordination et de la coopération des moyens navals européens de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes²⁹. Des interrogations subsistent pourtant sur les réelles intentions et les intérêts politiques et économiques poursuivis. Opération à vocation universelle, l'opération ATALANTA remplit une mission d'accompagnement des navires du PAM. Opération de sécurisation de l'approvisionnement énergétique et des échanges commerciaux, notamment avec l'Asie, elle défend les intérêts économiques de l'UE et de ses Etats membres. ATALANTA se situe ainsi à l'interface entre deux types de protection : celle des intérêts propres à l'UE et celle du bien de la Société internationale. Le contexte de crise économique mondiale et d'interdépendance très fortes entre les économies régionales et nationales consacre la nécessité d'une coopération accrue en matière de lutte contre un phénomène en pleine expansion, du moins d'un point de vue géographique. Cette interdépendance

27) Ameline N., *177 DSCTC 11 E – Nato Operations Under a new strategic concept and the EU as an operational Partner*, NATO, Committee Report, 2011 Annual Session, September 21, 2011, § 63.

28) Proutière-Maulion, G., Les enjeux de la sécurisation du transport maritime au service de l'action extérieure de l'Union européenne, *Revue Défense Nationale*, Tribune n° 658, http://www.defnat.com/site_fr/tribune/tribune.php. Leboeuf C., Proutière-Maulion G., Internationalisation et privatisation de la lutte contre la piraterie maritime : approche comparative de la Corne de l'Afrique et du Golfe de Guinée, DMF 2015, n° 771.

29) Le succès de cette opération Atalanta, a conduit en janvier 2013 l'UE à annoncer le développement d'une nouvelle opération, destiné cette fois à renforcer la sécurité dans le golfe de Guinée. Le programme CRIMGO (routes maritimes critiques du golf de Guinée) doit permettre de former des gardes-côtes et sécuriser les grands axes maritimes.

générée par la mondialisation se retrouve également dans les relations entre politiques d'aide au développement et politique de sécurité³⁰. Contribuer au développement des pays pauvres est ainsi incontestablement un moyen de réduire un certain nombre de risques comme les pressions migratoires ou la tentation de la piraterie.

Egalement définie par le Traité de Lisbonne (art 208 TFUE), l'action de l'UE en matière d'aide au développement vise essentiellement à « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* ». Dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union (art. 21. TUE), elle soutient également « *le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté* ». La politique européenne pour la coopération et le développement suit donc trois grands objectifs clés : réduire la pauvreté dans le monde ; encourager le développement durable ; promouvoir la démocratie, la paix et la sécurité et fournit environ 55% de l'aide publique au développement, ce qui fait de l'UE le tout premier bailleur mondial.

Concrètement, en matière de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden, cette action se décline de la façon suivante :

- assistance au travail mené par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) en vue de créer des conditions suffisantes pour permettre la tenue en Somalie de procès équitables et efficaces en matière de piraterie via notamment la mise en place d'un programme de soutien commun UE/ UNODC au système judiciaire kenyan (1,75 million d'euros). Des programmes de soutien similaires ont été conçus pour les Seychelles (0,78 million d'euros) et Maurice (1,08 million d'euros), ce qui fait d'ailleurs de l'UE et ses États membres le plus grand contributeur au programme de lutte contre la piraterie de l'UNODC.
- signature d'accords de transferts avec des pays de la région
- programme pour les routes maritimes critiques depuis 2009,
- projet Marsik doté de 6 millions d'euros pour contribuer à la mise en oeuvre du code régional de Djibouti qui vise à renforcer la sécurité et la sûreté maritime en renforçant le partage d'informations et les capacités de formation du personnel de l'administration maritime, des gardes côtes ;
- projet Interpol visant à renforcer les moyens répressifs dont disposent les Etats pour lutter contre la piraterie en mettant à leur disposition formation et matériel nécessaire pour mener des enquêtes ;

³⁰) Rapport du PE sur l'UE en tant qu'acteur mondial, son rôle dans les organisations multilatérales, A7-0181/2011, p 7.

VII. De la lutte contre la piraterie à la lutte contre les trafiquants et ...

- programme de renforcement des moyens judiciaires nécessaires pour appréhender, transférer, placer en détention et poursuivre les pirates présumés financé à hauteur de 37 millions d'euros ;
- programme pilote mis en œuvre par le Centre commun de recherche de la Commission européenne sur la possibilité d'utiliser des technologies satellitaires pour connaître en temps réel la situation en termes de trafic et de contrôle des risques...).
- appui au renforcement des capacités somaliennes en matière de sécurité, en vue de permettre au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité qui est la sienne pour ce qui est de garantir la sécurité de la population³¹.

Cette assistance à la Somalie est étroitement coordonnée avec le dialogue politique que mène actuellement l'UE avec le gouvernement fédéral et d'autres autorités somaliennes, et la coopération concernant la lutte contre la piraterie constitue un volet important de ce dialogue. Cet ensemble est aujourd'hui complété par l'entrée en vigueur du programme EUCAP Nestor, instauré en 2012 et qui est une mission régionale destinée à l'amélioration des capacités maritimes d'initialement trois à cinq pays de la Corne de l'Afrique et de l'Ouest de l'océan Indien. Il s'agit d'une mission civile, conduite sous l'égide de la PSDC, renforcée par des compétences militaires³².

Ces efforts combinés permettent une approche régionale face à un problème régional mais aussi une approche globale, permettant de reconstituer toute la chaîne pénale : de la formation d'une loi, aux techniques d'enquête et d'instruction, et au jugement. Il s'agit donc pour l'UE d'une mission emblématique illustrant sa volonté de jouer un

31) Cet appui comporte la formation des policiers et le versement de leurs salaires, une contribution financière importante (420 millions d'euros depuis 2007) à la mission de maintien de la paix de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), ainsi que la formation des forces de sécurité dans le cadre de la mission de formation de l'UE (EUTM Somalia), une autre opération menée dans le cadre de la PSDC. Cette mission EUTM Somalia a ainsi contribué à ce jour à la formation de plus de 3 200 soldats somaliens, y compris des officiers, et a commencé à déplacer son état major vers Mogadiscio, tout en menant par ailleurs des actions de conseil et d'encadrement en Somalie.

32) EUCAP NESTOR se compose de trois piliers qui s'adressent à trois objectifs principaux :

- Renforcement de l'Etat de droit dans les pays d'opération
- Renforcement de la maîtrise de l'accès à la mer à Djibouti et aux Seychelles, en particulier par le biais d'entraînement des corps de Gardes-côtes. La mission sera étendue vers d'autres pays qui pourraient requérir son support, comme par exemple le Kenya ou la Tanzanie, avec lesquels la mission est déjà en contact.
- Soutien du développement d'une police côtière et de la Justice en Somalie. Ce troisième composant de la mission constitue un défi important et difficile dans le respect du mandat voté par les 27 pays membres de l'Union européenne, alors que la situation en Somalie est dynamique et continuellement évolutive. Le support de l'UE au nouveau gouvernement élu constitue une priorité, tout en tenant compte des considérations des défis sécuritaires sur le terrain.

rôle sur la scène diplomatique internationale au-delà d'un engagement armé. La conciliation des enjeux sécuritaires, économiques et humanitaires trouve ici son aboutissement dans la tentative de définir un schéma global de développement durable qui soit géo-politiquement pérenne, en conformité avec l'action développée par l'UE au sein des organisations internationales, comme par exemple au sein du groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS). L'UE joue, en effet, un rôle actif, dans ce groupe instauré en 2009, à l'initiative de l'ONU avec pour vocation d'être un mécanisme de coopération internationale, entre les États touchés, les États contributeurs, les organisations internationales et les secteurs d'activité concernés autour des questions de coordination militaires et développement des capacités régionales, des questions juridiques, des mesures d'autoprotection, et enfin des politiques d'information du public et enquêtes/flux financiers³³.

3) Vers un modèle holistique de gestion des crises affectant le trafic maritime ?

Définir un schéma de développement pérenne conciliant enjeux économiques, sécuritaires et humanitaires est également l'un des objectifs de la politique commune d'asile et d'immigration. Relevant des articles 77 à 79 du TFUE et de la procédure législative ordinaire, celle-ci repose sur une compétence partagée couvrant les domaines des contrôles aux frontières, de l'asile, de l'immigration légale et de l'intégration. Les Etats membres restent, eux, libre d'autoriser ou non l'entrée ou le séjour sur leur territoire.

Depuis le début de l'année 2015, l'UE doit faire face à l'arrivée d'un nombre record de réfugiés et de migrants aux frontières de l'Europe. Plus de 500 000 hommes, femmes et enfants ont ainsi été dénombrés, par l'Agence Frontex, aux frontières de l'UE au cours des huit premiers mois de l'année, contre 280 000 sur l'ensemble de 2014³⁴. Près de 3000 personnes auraient périés ou seraient disparues en mer lors de la traversée de la Méditerranée³⁵. Confrontée à une crise sans précédent, l'UE doit ici apporter une réponse en cohérence avec les objectifs de sa politique d'aide au développement. Or, si cet enjeu est quelque peu occulté par les débats internes aux Etats membres et leurs difficultés à dégager une position commune, force est néanmoins de constater que l'UE a déjà mis en œuvre un certain nombre de dispositifs fortement inspirés de ceux qui ont été instaurés dans le cadre de la lutte contre la piraterie. On notera ainsi :

33) Guilfoyle D., «The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia: piracy, governance and international law.» Paper presented at the workshop «Contemporary Maritime Piracy and the International Response, «Greenwich Maritime Institute, London, September 2011; Bueger C., «The New Public Face of The Contact Group», 5 October 2011, [online] : <http://piracy-studies.org/author/admin/>.

34) LeMonde.fr, 15 sept. 2015

35) www.iom.int/fr

VII. De la lutte contre la piraterie à la lutte contre les trafiquants et ...

- la conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers s'engageant à réadmettre leurs propres nationaux ou des ressortissants de pays tiers ayant transité par leurs territoires (17 accords signés à ce jour),
- le soutien aux initiatives diplomatiques liées aux conflits en Syrie, Irak et Libye
- l'aide financière aux personnes déplacées à l'intérieur de la Syrie et le soutien financier aux pays voisins qui accueillent le nombre le plus élevé de réfugiés syriens (Jordanie, Liban, Turquie),
- la lutte contre la criminalité organisée responsable du trafic d'êtres humains concrétisée par le renforcement des coopérations d'Europol avec les agences européennes de lutte contre les trafics d'êtres humains et le crime organisé (FRONTEX, le BEA et Interpol), et avec les Etats membres,
- la volonté d'intensifier les procédures de constatation et de poursuites des infractions,
- la création par le Conseil d'un fond fiduciaire d'urgence doté d'1,8 milliard d'euros en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration illégale en Afrique, dont l'objectif est d'améliorer la stabilité et de s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires irréguliers dans la région du Sahel, du Lac Tchad, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du nordet d'aider ces pays à améliorer leurs perspectives socio-économiques et à concevoir des politiques de gestion des migrations.

et surtout le lancement depuis juin 2015 d'une opération militaire, EUNAVFOR-MED³⁶. Destinée à contribuer au démantèlement des réseaux de trafiquants et de passeurs qui sont responsables des pertes de vie en mer, cette opération s'inscrit, à nouveau dans le cadre de l'approche globale adoptée par l'UE en matière de migration, laquelle vise à s'attaquer tant aux symptômes actuels qu'aux causes profondes du phénomène, telles que les conflits, la pauvreté, les changements climatiques et les persécutions.

EUNAVFOR-MED³⁷, opération de surveillance et de renseignement, doit être conduite en phases successives, dans le respect des dispositions du droit international et du droit humanitaire :

- surveillance et évaluation des réseaux de passeurs et de trafiquant d'êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée,

36) CE, décision 2015/972, 22 juin 2015, JOUE L 157, p 51

37) EUNAVFOR mobilise actuellement 4 unités navales (une italienne, deux allemandes et une britannique) et 5 unités aériennes (une française, une luxembourgeoise, deux italiennes et une britannique).

GWENAELE PROUTIERE-MAULION

- fouille et déroutement des navires si nécessaires³⁸,
- élimination des navires, embarcations et ressources connexes et appréhension des passeurs et trafiquants.

Cette opération militaire sera par ailleurs complétée par un renforcement de la présence de l'UE en Méditerranée dans le cadre des opérations de Frontex (Triton et Poséidon).

Parallèlement, l'UE compte également :

- renforcer son partenariat avec l'Union africaine ainsi qu'avec les organisations régionales africaines, les pays d'origine et de transit des flux migratoires (mixtes, l'OIM, le HCR et d'autres partenaires) ;
- améliorer la situation sécuritaire, humanitaire et des droits de l'homme, ainsi que des facteurs socio- (économiques dans les pays d'origine - de sorte que les populations puissent se construire un avenir dans (leur pays) ;
- soutenir les cadres régionaux de coopération, en particulier les (processus de Rabat et de Khartoum) ;
- renforcer les capacités dans les pays d'origine et de transit afin que les autorités locales puissent (s'attaquer plus efficacement au problème) ;
- coopérer avec les pays de transit pour contrôler les flux et lutter contre les trafiquants et les passeurs (de manière plus efficace.)

On retrouve donc ici les différents instruments mobilisés dans le cadre de la lutte contre la piraterie, qu'il s'agisse de coordonner une réponse militaire, de développer la coopération bilatérale ainsi que la coopération avec les organisations internationales ou régionales ou enfin de l'appui au renforcement des capacités locales. L'UE développe ainsi, à nouveau, une approche régionale face à un problème régional tout en recherchant une réponse globale à travers la redéfinition de sa politique d'asile et d'immigration. A cet égard, on notera d'ailleurs une toute nouvelle forme d'externalisation de la politique migratoire européenne avec la mise en place d'EUNAVFOR-MED, qui va permettre à l'UE d'intervenir le plus loin possible des

38) Le passage à cette deuxième phase a été autorisé le 14 septembre dernier. Les forces européennes pourront donc désormais *arraisonner les navires, les fouiller, saisir et dérouter les navires, appréhender les trafiquants et les faire traduire en justice, dès lors que les navires et embarcations seront « soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants »*, dans les conditions prévues par le droit international de la mer. Faute de résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies, cette intervention n'aura lieu, cependant, que dans les eaux internationales — et non dans les eaux territoriales libyennes — et contre des navires suspects (sans pavillon, qui portent un pavillon qui n'est pas le leur, etc.).

côtes européennes, avant même qu'il y ait eu un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU³⁹.

Le 9 octobre 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 2240(2015), qui autorise l'arraisonnement de navires servant au trafic de migrants et à la traite d'êtres humains en provenance de Lybie. Vivement préoccupé par le récent essor du trafic de migrants en Méditerranée, le Conseil de sécurité a autorisé, « pendant un an », les États Membres concernés à inspecter les bateaux naviguant en haute mer au large des côtes libyennes, s'ils ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont utilisés pour le trafic de migrants ou la traite d'êtres humains en provenance de Libye. En adoptant par 14 voix pour et une abstention (Venezuela) la résolution 2240 (2015), présentée par le Royaume-Uni, le Conseil a également décidé d'autoriser les mêmes États Membres à saisir des navires inspectés « dont ils ont la confirmation qu'ils sont utilisés à des fins de trafic de migrants ou de traite d'êtres humains en provenance de Libye ». Les États Membres concernés sont ceux qui sont « engagés dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains », « agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux », comme l'Union européenne. Ils sont autorisés à utiliser tous les moyens « dictés par les circonstances spécifiques » pour lutter contre les trafiquants de migrants et d'êtres humains, « dans le strict respect du droit international et des droits de l'homme ». Le Conseil souligne que la résolution a pour objectif de « déstabiliser les entreprises criminelles organisées impliquées dans le trafic de migrants et la traite d'êtres humains » et de prévenir la perte de vies humaines. Ainsi, les victimes pourront « obtenir une protection en vertu du droit international des droits de l'Homme et du droit international des réfugiés », précise le texte⁴⁰.

Au-delà des débats internes aux Etats membres, l'Union Européenne construit donc peu à peu un modèle de traitement des crises affectant le trafic maritime, fondé sur le recours à des moyens coercitifs ou non coercitifs, mais toujours coopératifs, offrant ainsi une nouvelle « production d'influence internationale », que l'on peut définir comme la capacité à imposer un certain nombre de *valeurs* et de *normes* dans la « *gouvernance internationale* »⁴¹. Que l'on parle de *soft power*⁴² ou de *soft*

39) Balleix C., « UE : quelle politique migratoire ? De Lampedusa au programme post-Stockholm quelle solidarité migratoire européenne ? Diplo web.com janvier 2014.

40) Résolution 2240 (2015), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7531^{ème} séance, le 9 octobre 2015, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240%282015%29 - <http://www.un.org/press/fr/2015/cs12072.doc.htm>

41) Hedley Bull, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n° 1 et 2, septembre-décembre 1982. (Lucien Sève, Commencer par les fins, La Dispute, 1999, p 133.

42) Joseph Nye a utilisé ce concept, notamment pour analyser le changement de nature de la diplomatie américaine à la fin de la guerre froide : Joseph Nye, « Soft Power », *Foreign Policy*, n° 80, 1990. Le concept a ensuite été utilisé par plusieurs auteurs, dans les années 1990, pour qualifier le mode de

diplomacy⁴³, nul ne pourrait, en effet, nier que les institutions européennes tentent via les ressources d'une diplomatie coopérante d'être vecteur « *d'exportation de normes et de valeurs* dans le monde »⁴⁴. L'opération ATALANTA a clairement montré que l'UE n'était plus seulement une puissance civile. Les conflits liés à un usage déviant des espaces maritimes et de la liberté de navigation ont incontestablement conduit à étendre considérablement le champ de l'action internationale de cette dernière, bien que la coexistence demeure plus que jamais complexe entre l'action extérieure de l'UE et les politiques nationales des Etats membres. En lui permettant d'agir dans la gestion des crises maritimes, de développer son action humanitaire, mais aussi d'établir un réseau de relations institutionnalisées avec les agences onusiennes, les grandes puissances et les pays en développement, ils ont contribué à en faire un acteur majeur de la régulation de la globalisation. Au-delà de l'homogénéisation de l'espace européen, tel est peut-être la véritable identité d'une l'UE porteuse de valeurs fondamentales.

positionnement de l'Union européenne dans les relations internationales. (In F. Petiteville, « L'UE européenne, acteur international global ? », *Revue internationale et stratégique* 2002/3, n° 47

43) Franck Petiteville, « Exporting Values ? EU External Cooperation as a Soft Diplomacy », in M. Knodt, S. Princen (eds), *Understanding the EU's External Relations*, Londres, Routledge, à paraître. (

44) F. Petiteville, « L'UE européenne, acteur international global ? », *Revue internationale et stratégique* 2002/3, n° 47