

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne»

[COM(2014) 451 final]

(2015/C 230/16)

Rapporteur: M. POLYZOGOPOULOS

Le 20 novembre 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne»

COM(2014) 451 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 2014.

Lors de sa 503^e session plénière des 10 et 11 décembre 2014 (séance du 10 décembre 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE porte un jugement positif sur la communication à l'examen, en tant qu'elle s'inscrit dans la continuité logique des efforts déployés pour mettre en place une surveillance maritime efficace et plus rentable, financièrement parlant, laquelle constitue l'un des objectifs stratégiques de la politique maritime intégrée (PMI), et fait observer que l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités chargées de cette surveillance est un facteur lié de manière essentielle à la protection de l'Union, à sa sécurité, à son économie et à l'avenir de son environnement.

Le CESE reconnaît les progrès qui ont été réalisés aux niveaux européen et national depuis l'élaboration de la feuille de route de 2010 ⁽¹⁾, en estimant toutefois qu'il serait plus particulièrement utile de jauger cette progression avec davantage d'exactitude par rapport aux objectifs et aux six étapes de ladite feuille de route et à la communication du 15 octobre 2009 ⁽²⁾.

1.2. Ayant fait récemment observer ⁽³⁾ que les défis géopolitiques, stratégiques et environnementaux s'intensifient dans le domaine de la sécurité maritime, le CESE exhorte la Commission à préciser immédiatement et à accélérer le «processus d'évaluation de la mise en œuvre d'un CISE pour le domaine maritime et de la nécessité de prendre de nouvelles mesures» ⁽⁴⁾, qui est censé être lancé d'ici à 2018.

1.3. Le CESE recommande que, dans le développement ultérieur du CISE («environnement commun de partage de l'information»), il soit tiré parti du champ d'intervention élargi et des possibilités qu'offre la récente communication sur la stratégie européenne de sûreté maritime ⁽⁵⁾ afin de développer une approche actualisée, cohérente et globale de la surveillance maritime.

1.4. Le CESE incite la Commission à expliciter comment les États membres peuvent être «encouragés à poursuivre la modernisation de leur système de surveillance maritime» sans disposer à cette fin de moyens supplémentaires autres que «des financements [...] pour soutenir les petites améliorations» ⁽⁶⁾, et il recommande de canaliser ou de réinvestir une partie des ressources économisées afin de combler les lacunes du CISE et de l'améliorer globalement.

⁽¹⁾ Calendrier relatif à «la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'Union européenne», COM(2010) 584 final.

⁽²⁾ «Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne», COM(2009) 538 final.

⁽³⁾ Avis du CESE sur la «Stratégie de l'Union européenne en matière de sécurité maritime», JO C 458 du 19.12.2014, p. 61.

⁽⁴⁾ COM(2014) 451 final, p. 9.

⁽⁵⁾ «Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr: éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne», JOIN(2014) 9 final.

⁽⁶⁾ COM(2014) 451 final, p. 8.

1.5. Dans la mesure où le projet repose sur une base volontaire et vu l'importance que revêtent en la matière la volonté politique ainsi que les obstacles culturels découlant, entre autres, d'états d'esprit, de stéréotypes et de méthodes de travail invétérés, le CESE encourage la Commission à concentrer ses efforts sur des actions d'éducation ou de formation et des initiatives propres à restaurer la confiance, tirant parti des expériences positives existantes, telles que le Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord ou l'Association internationale de signalisation maritime (AISM).

1.6. Il invite également la Commission à définir plus clairement par quel dosage de mesures elle prévoit, à court et à long terme, de faire face aux obstacles juridiques et techniques qui compliquent la consolidation d'un CISE efficace.

1.7. Le CESE prévient que l'évolution très rapide des moyens informatiques expose inévitablement tout nouvel environnement de partage d'informations sensibles, tel que le CISE, à des attaques ⁽⁷⁾ venues du cyberspace mais aussi de terroristes, avec des conséquences potentielles incalculables pour la sécurité des transports, des échanges, des ports, des navires, des équipages et des cargaisons, et demande dès lors à la Commission d'examiner immédiatement la question de la cybersécurité dans le transport maritime et de dégager des mesures précises pour protéger le CISE. Le rapport de 2014 de la direction de l'audit du Congrès des États-Unis sur la «Protection des infrastructures critiques maritimes» témoigne du caractère urgent de la situation en la matière (voir <http://gao.gov/products/GAO-14-459>).

1.8. Le CESE souligne que la connaissance améliorée de la situation et la coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritimes qui seront assurées au moyen du CISE contribueront à la protection de l'intégrité écologique du domaine maritime de l'Union européenne, en préservant mieux la biodiversité et les ressources marines des accidents nucléaires, du déversement illégal de substances toxiques, des incidents graves dans lesquels interviennent des substances polluantes, ainsi que des changements climatiques. En outre, l'amélioration de la sécurité des câbles et conduits sous-marins renforcera l'efficacité énergétique.

2. Introduction

2.1. Pour appréhender les risques et les menaces, il est d'une importance capitale d'avoir accès en temps utile à des informations précises et de pouvoir se faire une image commune et validée de la situation maritime. L'intégration de diverses sources de données et la coordination des autorités compétentes contribuent à une meilleure compréhension des enjeux maritimes en cours et créent de la valeur ajoutée, grâce à l'utilisation efficace de ressources limitées.

2.2. Dans ce cadre, un échange optimal d'informations entre les autorités de surveillance maritime constitue l'un des objectifs stratégiques de la politique maritime intégrée. Le déploiement d'un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne a fait l'objet de deux communications, publiées par la Commission en 2009 et 2010 ⁽⁸⁾.

2.3. En 2012, le renforcement de la sécurité maritime grâce à la surveillance intégrée des mers a reçu valeur de composante de base du programme en faveur de la croissance bleue, qui vise à créer de la croissance et de l'emploi dans l'économie maritime ⁽⁹⁾.

2.4. La récente (2014) communication conjointe sur la stratégie de l'Union européenne en matière de sécurité maritime ⁽¹⁰⁾ confirme, arguments à l'appui, l'importance de la surveillance maritime et de l'échange d'informations sur les affaires maritimes en tant qu'élément constitutif essentiel de la sécurité maritime.

3. Les axes de la communication de la Commission

3.1. La communication présente les progrès réalisés aux niveaux européen et national depuis le lancement de la feuille de route du CISE, lequel constitue un processus de collaboration volontaire permanente qui a pour objectif de renforcer la connaissance, l'efficacité, la qualité, les capacités de réaction et la coordination pour ce qui concerne les actions de surveillance du domaine maritime européen, ainsi qu'à encourager l'innovation.

3.2. Au-delà de leur simple partage, l'Union européenne vise, avec le CISE, à ce que les informations fassent l'objet d'utilisations multiples et correctes par différentes communautés d'utilisateurs, sans doublons, grâce à un réseau décentralisé de surveillance maritime qui respecte les dispositions relatives à la protection des données et les règles internationales. Il ne remplace pas les systèmes et plates-formes d'échange d'informations qui existent actuellement et n'a pas d'incidence sur les structures afférentes ou sur la législation qui existent dans les États membres.

⁽⁷⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE sur «Les cyberattaques dans l'Union européenne», JO C 451 du 16.12.2014, p. 31.

⁽⁸⁾ COM(2009) 538 final et COM(2010) 584 final.

⁽⁹⁾ COM(2012) 494 final.

⁽¹⁰⁾ JOIN(2014) 9 final, p. 8.

3.3. Plus spécifiquement, la feuille de route⁽¹¹⁾ a fixé six étapes pour le développement du CISE, à savoir l'identification des communautés d'utilisateurs, la cartographie des jeux de données et l'analyse des carences en matière d'échange de données, la définition de niveaux communs de classification des données, la construction d'un cadre de soutien, la définition des droits d'accès et, enfin, l'établissement d'un cadre juridique cohérent.

3.4. Le CISE se rapporte aux secteurs d'intervention suivants: 1) la sécurité maritime (y compris la recherche et le sauvetage), la sûreté maritime et la prévention de la pollution provoquée par les navires, 2) le contrôle des pêches, 3) la préparation et la réaction en matière de pollution marine accidentelle et la protection de l'environnement marin, 4) les douanes, 5) le contrôle aux frontières, 6) l'application générale de la législation et 7) la défense.

3.5. Les économies potentielles que peut en tirer l'économie européenne, sur le plan des coûts administratifs et d'exploitation, sont de l'ordre de 400 millions d'euros par an, et, directement pour les pouvoirs publics, d'environ 40 millions l'année. Les investissements afférents sur les dix premières années sont estimés à quelque 10 millions d'euros sur une base annuelle.

4. Observations générales

4.1. Mettant l'accent sur l'importance quantitative de la marine européenne et la portée qu'elle revêt du point de vue de l'emploi et de l'économie, le CESE a entrepris, dans des avis antérieurs, de formuler des observations et des recommandations pertinentes sur une série de problématiques en rapport avec la politique maritime européenne⁽¹²⁾ et s'est prononcé de manière circonstanciée tant sur les problématiques générales de la sécurité en mer que sur des questions touchant plus spécifiquement à la surveillance maritime intégrée, en indiquant que, pour assurer ladite surveillance, un dispositif intégré était nécessaire⁽¹³⁾.

4.2. Favorable à une approche transsectorielle de la gestion des mers, le CESE a souligné plus spécifiquement que, pour aboutir à un marché maritime véritablement intégré, il est indispensable que les services d'inspection, les garde-côtes et les marines de guerre des États membres nouent une coopération plus étroite, laquelle suppose d'établir une structure d'échange d'informations et un système intégré de surveillance de la mer⁽¹⁴⁾.

4.3. Le CESE s'est également prononcé en faveur d'un mécanisme de surveillance commun à l'ensemble de l'Union européenne, qui s'appuie sur un cadre juridique harmonisé et permette d'assurer le partage des informations, sensibles ou non, entre les autorités des États membres de l'Union, les agences et les utilisateurs⁽¹⁵⁾.

4.4. Le CESE souligne tout particulièrement qu'il importe de clarifier et d'affermir les structures de gouvernance et les ressources si l'on veut assurer la viabilité de l'initiative à l'examen, exceptionnelle de complexité et d'ambition, à laquelle prennent part plus de 400 autorités, qui gèrent un volume énorme d'informations en rapport avec la surveillance maritime et parmi lesquelles figurent les pouvoirs publics des États membres de l'Union européenne et de l'EEE, ainsi que différents organismes de l'Union européenne, tels que l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP), l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) et l'Agence européenne de défense (AED).

4.5. Le CESE fait observer que comme cette action revêt un caractère volontaire et eu égard au principe de subsidiarité, ce sont les États membres qui, dans un contexte d'austérité budgétaire et de crise, assument un rôle central, qui induit des charges supplémentaires pour leurs autorités compétentes et de grosses dépenses pour moderniser et rendre compatibles leurs équipements informatiques respectifs, qui reposent pour une part importante, environ le quart d'entre eux, sur une architecture monolithique et vieillie. Sur ce point, on renverra au document de travail des services de la Commission SWD (2014) 224 final, «Analyse d'impact», et à Gartner, 2013, «Durabilité et efficacité des scénarios pour l'environnement commun de partage de l'information (CISE)», de la direction générale de l'environnement et des affaires maritimes de la Commission européenne.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 584 final.

⁽¹²⁾ Voir notamment: JO C 211 du 19.8.2008, p. 31; JO C 128 du 18.5.2010, p. 131; JO C 107 du 6.4.2011, p. 64; JO C 161 du 6.6.2013, p. 87, et JO C 255 du 22.9.2010, p. 103.

⁽¹³⁾ Voir notamment: JO C 44 du 11.2.2011, p. 173; JO C 67 du 6.3.2014, p. 32; JO C 76 du 14.3.2013, p. 15; JO C 168 du 20.7.2007, p. 57; JO C 32 du 5.2.2004, p. 21; JO C 61 du 14.3.2003, p. 174, et JO C 458 du 19.12.2014, p. 61.

⁽¹⁴⁾ JO C 107 du 6.4.2011, p. 64.

⁽¹⁵⁾ JO C 44 du 11.2.2011, p. 173.

4.6. Compte tenu de l'étude qui a été réalisée sur l'évaluation des risques dans le domaine maritime de l'Union européenne pour les quinze prochaines années, le CESE estime que, dans la hiérarchisation des informations qui seront échangées, il y a lieu de donner la priorité à la détection efficace des dangers, des menaces et des points faibles, dans chaque secteur en particulier et ce, dans les zones maritimes mais aussi sur un plan plus général. On se reportera à cet égard à l'«Étude d'évaluation des risques, faisant partie intégrante de l'évaluation d'impact en faveur d'un environnement commun de partage de l'information (CISE) pour le domaine maritime de l'Union européenne», de Wise Pens International (2013, de la direction générale de l'environnement et des affaires maritimes de la Commission européenne).

4.7. En tout état de cause, la confidentialité et la protection des données sensibles à caractère personnel ou commercial constituent des questions d'importance majeure. Le CESE estime qu'elles doivent faire l'objet de davantage d'attention et être précisées plus avant et il renvoie aux observations et recommandations qu'il a émises précédemment sur ce thème.

4.8. Le CESE exprime sa satisfaction quant aux progrès qui ont été réalisés dans la mise en œuvre de la feuille de route relative au CISE, grâce aux programmes BlueMassMed, Marsuno et CoopP, qui ont confirmé la nécessité opérationnelle de l'échange intersectoriel d'informations et ont contribué à un éclaircissement en la matière; aussi encourage-t-il la Commission à étendre ces efforts.

4.9. Le CESE juge également encourageantes les avancées, déjà signalées, s'agissant de la mise en œuvre de multiples dispositifs ⁽¹⁶⁾ qui servent les objectifs poursuivis dans divers secteurs d'action et, dans certains cas, couvrent plus d'un domaine.

4.10. Le CESE souligne que la géographie maritime de l'Union européenne, avec ses six bassins marins, ses régions ultrapériphériques et les spécificités de ses aires insulaires, est unique en son genre et il fait valoir que, dans les situations de menaces et périls intenses prenant des dimensions mondiales, le renforcement des connaissances et l'efficacité du CISE ne peuvent se concevoir si l'on n'accroît pas aussi la coopération internationale, régionale et transfrontalière, en prêtant l'attention requise à l'échange d'informations choisies avec des pays tiers et à l'examen des questions de sécurité et de réciprocité de ces données.

4.11. Le CESE estime qu'une approche cohérente de la surveillance maritime, dans l'Union européenne et à l'échelle internationale, devra prendre en compte les questions liées à la conception et la conduite des missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

4.12. Le CESE se réjouit de l'importante amélioration apportée à l'échange d'informations entre autorités civiles et autorités militaires, qui comptent parmi les principaux détenteurs de données relatives à la surveillance maritime, et il invite la Commission à envisager l'exploitation ciblée des ressources de l'OTAN. Il rappelle en outre les solutions exemplaires de coopération entre civils et militaires, aux niveaux national et européen, qui ont été développées dans le cadre du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

4.13. Le CESE invite la Commission à s'employer à mieux exploiter les ressources et données spatiales pour développer le CISE, étant donné que la surveillance maritime constitue un des domaines d'utilisation des systèmes satellitaires de l'Union européenne. À titre d'exemple, on relèvera que les services de surveillance maritime de Copernicus (auparavant, programme GMES de «surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité») soutiennent des actions destinées à lutter contre la piraterie, le trafic de stupéfiants, la pêche illégale, ou encore les rejets de déchets toxiques, en coopération avec des services tels que Frontex, l'EMSA ou le Centre satellitaire de surveillance des frontières terrestres de l'Union européenne, tout en contribuant à des applications de sécurité en ce qui concerne la surveillance des frontières maritimes extérieures de l'Union européenne.

4.14. Le CESE demande à la Commission d'examiner immédiatement la question de la cybersécurité dans le transport maritime et de déterminer des mesures précises pour protéger le CISE, en prenant en considération qu'il est indispensable d'assurer une coordination horizontale particulièrement énergique des autorités concernées.

5. Questions spécifiques

5.1. Le CESE exhorte la Commission à intensifier ses efforts dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation, afin de gérer les aspects techniques ardues que sont l'interopérabilité et l'architecture des applications, systèmes et services, s'agissant, par exemple des variations qualitatives des données entre les différents logiciels et dispositifs, qui ont des répercussions importantes sur la bonne mise en œuvre du CISE et sa fiabilité ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2014) 451 final, p. 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 451 final.

5.2. Le CESE estime que créer un environnement commun de partage de l'information pour le secteur maritime offrira à l'Union européenne des perspectives d'emplois et d'activité entrepreneuriale novatrice, notamment pour ce qui est des technologies de l'information et de la communication (TIC). Aussi incite-t-il la Commission à mettre en exergue cet aspect important du projet.

5.3. Le CESE invite la Commission à intensifier ses efforts en vue de surmonter les obstacles culturels à l'échange et à la diffusion d'informations et estime que, pour instaurer la confiance et promouvoir une mentalité soucieuse de «veiller à partager pour faire connaître» (*care to share to be aware*), tant dans les secteurs concernés qu'entre chacun d'eux, il ne suffit pas de publier un manuel non contraignant rassemblant des recommandations de bonnes pratiques pour la mise en œuvre du CISE.

5.4. Les différences intersectorielles qui existent dans l'intégration de la surveillance maritime aboutissent à de fortes discordances dans les efforts qui sont déployés pour les articuler avec le CISE. Ainsi, certains pays ont procédé à une simplification des systèmes informatiques destinés à cette surveillance, tandis que d'autres ne l'ont pas fait. Quelques-uns ont lancé de vigoureux mouvements pour assurer la coopération électronique entre secteurs sur leur territoire, alors que d'autres présentent des dispositifs informatiques sectoriels qui restent fermés.

5.5. Le CESE se félicite des initiatives de la Commission visant à développer des normes afin d'élaborer un modèle commun de données, en l'occurrence une liste de termes, définitions, conventions de dénomination, formats de données et relations entre les données, qui constituera un outil de «traduction» des données entre les systèmes d'information relatifs à la surveillance maritime, notamment entre les systèmes civils et militaires.

5.6. Le CESE se réjouit du progrès accompli dans l'instauration de guichets nationaux uniques qui offrent des plates-formes centrales nationales d'échange d'informations pour soumettre des déclarations et partager des données concernant des navires, en articulation avec le système unifié d'échange d'informations maritimes de l'Union mais aussi d'autres systèmes. Les bonnes pratiques en la matière qui ont été relevées par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et la recommandation n° 33 de celle-ci concernant la facilitation des échanges commerciaux et des transports constituent également un point de référence utile pour le CISE.

5.7. Le CESE estime qu'il convient de traiter la difficulté sérieuse que pose la dépendance des plates-formes informatiques vis-à-vis de leurs fournisseurs respectifs, qui complique leur interopérabilité, dans la mesure où, dans une proportion d'environ 85 %, les systèmes informatiques de surveillance maritime en usage dans les États membres reposent sur une infrastructure spécifique et n'ont pas bénéficié d'une normalisation, si bien qu'ils restent tributaires de ces mêmes fournisseurs pour leur éventuelle mise à jour ou adaptation.

Bruxelles, le 10 décembre 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
