



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

La douane, un partenaire historique de l'action de l'État en mer

Isabelle Braun-Lemaire

Directrice générale des douanes et droits indirects

Admistration de protection économique par nature, la douane est également un acteur maritime engagé depuis plus de 300 ans. En 1719, Louis XV crée ce qui deviendra le rayon maritime (12 milles nautiques), et demande à la douane d'étendre son action à la mer. A la Révolution, cette nouvelle compétence devient la garde-côtes des douanes qui prend officiellement la responsabilité de la défense économique maritime. La douane se dote ainsi progressivement des moyens nautiques nécessaires à la réalisation de ses missions. Le dispositif sera complété par un volet aérien, au début des années 1960, facilitant l'éclairage des différents moyens maritimes déployés.

L'aéromaritime douanier a fait évoluer le code des douanes, créant le cadre réglementaire et les pouvoirs permettant aux agents de travailler en mer, sur les différentes zones du domaine maritime. L'accroissement progressif des missions, sur lesquelles les personnels marins et aériens de la douane peuvent être mobilisés, s'est accompagné de l'introduction de nouveaux pouvoirs leur permettant d'appliquer, selon les zones, d'autres réglementations, comme le code de l'environnement ou le code de la défense.

Aujourd'hui, la douane est la première administration aéromaritime civile en France. Elle est, ainsi, un des piliers naturels du dispositif interministériel de la fonction garde-côtes (FGC), et travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat général de la mer (SGMer). L'implication croissante de la douane dans la mise en œuvre de l'action de l'État en mer (AEM) dans des domaines qui dépassent le cadre de la matière douanière *stricto sensu*, le travail du comité directeur de la fonction garde-côtes (CODIR FGC) pour une utilisation coordonnée des moyens

et le maintien d'un maillage capacitaire efficients, ainsi que les initiatives facilitant l'émergence d'une culture commune pour une meilleure compréhension mutuelle entre les administrations, sont les axes majeurs de développement de cette politique.

La douane dans la fonction garde-côtes

La mission POLMAR, aux origines de l'implication douanière dans l'AEM

Il y a plus de 40 ans, se produit, au large de la Bretagne, le naufrage ayant entraîné l'une de plus importantes marées noires subies par la France. L'Amoco Codiz déverse plus de 230 000 tonnes de pétrole brut dans la mer et l'image des oiseaux mazoutés frappe les esprits. Chaque administration est appelée à se mobiliser pour réduire l'ampleur de la catastrophe.

Bien qu'au-delà de son champ de compétences, la douane mobilise alors ses moyens aériens, répond aux exigences de la situation et fait preuve, à cette occasion, d'une grande réactivité et capacité d'adaptation. Durant la crise, ses avions sillonnent, deux fois par jour, la zone pour suivre la nappe et informent régulièrement les services de la préfecture maritime de son évolution. Cette fonction de surveillance, POLMAR, deviendra une des marques de fabrique de l'aéromaritime douanier, inscrite au décret de 1978 qui fonde l'action de l'État en mer et l'organisation des services concourants.

À la suite de cet évènement, le législateur habilite les agents des douanes à effectuer des constatations en matière de pollutions maritimes. Le personnel aérien est formé aux spécificités des détections des pollutions et la douane adapte ses moyens matériels à la mission.

La mission recherche et sauvetage (SAR), d'une obligation juridique à une mission dédiée

La sauvegarde de la vie humaine en mer est une obligation pour tout marin. Le dispositif aéromaritime douanier, composé de vedettes de surveillance rapprochée, de vedettes garde-côtes et de patrouilleurs, d'avions et d'hélicoptères, permet à la douane d'être présente dans toutes les zones maritimes, sur la côte comme au large. Les espaces d'intérêt douanier se recourent à la fois avec les espaces de plaisance, comme avec les routes maritimes, empruntées par de potentiels vecteurs de migration illicite. Ainsi, lorsque des embarcations en détresse en mer se trouvent dans une zone où navigue un moyen douanier,



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

ce dernier se met immédiatement à la disposition du Préfet maritime, dès lors qu'il le désigne « lieu le plus sûr et le plus proche du lieu du sauvetage ».

Les moyens maritimes et aériens de la douane, certains cofinancés par l'Union européenne, participent plusieurs fois par an aux opérations conjointes, coordonnées par l'agence européenne FRONTEX en matière de surveillance des frontières extérieures de l'UE. Déployés en mer Méditerranée sous le commandement tactique de l'État membre hôte, le patrouilleur DFP3 et la vedette DF33, éclairés par la surveillance aérienne des Beechcraft 350 KA ER, assurent des missions souvent dédiées à la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Une expertise douanière reconnue en matière de lutte contre la fraude

Une large part des échanges commerciaux mondiaux est assurée par le vecteur maritime, souvent utilisé par les organisations criminelles, pour y dissimuler les marchandises de fraude – stupéfiants notamment – et les acheminer depuis les zones de production vers les marchés de consommation. Au sein de la fonction garde-côtes, la douane dispose de compétences et de spécificités, pour lutter contre ces trafics.

L'expertise douanière s'appuie sur une organisation intégrée, liant une centrale de renseignement, des moyens aéromaritimes, des moyens de détection et de contrôle adaptés, ainsi que des compétences nécessaires (plongeurs sous coque, agents formés à la fouille des navires et des espaces confinés, équipes maître de chiens anti-stupéfiants, endoscopes).

Cette expertise en matière de fouille des navires est plébiscitée, pour venir en appui d'autres services, dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives. Elle la partage avec les autres administrations, sous forme d'échanges de bonnes pratiques et d'action de formations régulièrement organisées.

Ses résultats en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants par voie maritime traduisent son engagement. Ainsi, le service garde-côtes des Antilles saisit régulièrement plusieurs centaines de kilos de cocaïne par an. À titre d'illustration, parmi les constatations récentes, la fouille d'un voilier par l'équipage de la vedette garde-côtes de St Martin a permis la découverte de 369 kg de cocaïne. En façade méditerranéenne, l'action combinée de l'avion Beechcraft et du patrouilleur garde-côtes des douanes, basés à Hyères, a conduit à l'interception d'une embarcation rapide et à la saisie de 7,4 tonnes de résine de cannabis, dans le cadre d'une opération conjointe avec la Marine nationale.

La mise en commun des efforts de surveillance et de contrôle

La visibilité donnée ces dernières années aux enjeux environnementaux maritimes a conduit la douane à se mobiliser sur des opérations nouvelles : protection des habitats sensibles à travers la surveillance d'aires

marines protégées (ex : contrôle du mouillage dans la Posidonie en Méditerranée, surveillance des zones de récifs coralliens et d'herbiers aux Antilles), ou lutte contre la prolifération des sargasses aux Antilles. La douane participe également à la lutte contre la pêche illicite, à travers les contrôles mis en œuvre par ses moyens nautiques, lors d'inspections des pêches en mer, et par ses unités aériennes à l'occasion d'opérations de survol et d'identification des navires présents dans les zones de pêche. Coordinées au plan interministériel et/ou européen, ces activités dépassent le cadre strict de la mission douanière, et enrichissent l'activité des services au quotidien.

Le dialogue interministériel en réponse au défi capacitaire

Le Président de la République a souhaité, dès 2009, qu'une nouvelle étape d'intégration soit franchie en matière d'action de l'État en mer, en créant une fonction « garde-côtes ». Le schéma directeur de la fonction garde-côtes, dont l'objectif est d'optimiser l'emploi de l'ensemble des moyens, tant humains que matériels, n'engage pas la fusion des administrations qui conservent leur identité, leur spécificité et leur savoir-faire. Il s'agit avant tout de faciliter le pilotage, notamment sur des critères d'efficacité et d'économie des ressources, de l'ensemble des moyens de l'État, à la mer et au-dessus d'elle.

Plutôt que de superposer les moyens des administrations dans les mêmes secteurs, au risque de délaissier des zones où les besoins existent également, le dialogue interministériel, piloté par le SGMer, permet de recenser les moyens, d'évaluer les besoins, et d'établir un format cible en termes de moyens génériques, de disponibilité opérationnelle et de répartition géographique. Ce processus de mutualisation des moyens, et de certaines missions, conduit également à la réflexion d'une nécessaire convergence des caractéristiques de moyens, aux missions semblables, ainsi que des processus de maintenance.

À titre d'exemple, à Mayotte, des recommandations d'harmonisation de la flotte navale ont été formulées, dans le rapport relatif à l'amélioration des missions relevant de l'action de l'État en mer sur ce territoire (juillet 2016). Depuis, la vedette de surveillance rapprochée de la douane de Dzaoudzi, de même que les 5 agents qui l'armaient, ont été transférés au ministère de l'Intérieur (Police aux frontières/Gendarmerie), la mission d'interception en mer lui ayant été confiée dans sa globalité. Les missions douanières restent supportées par le nouveau dispositif, en assurant une remise à la douane des marchandises de fraude, trouvées lors des opérations de lutte contre l'immigration clandestine en mer.

En métropole aussi, le positionnement et l'emploi des moyens sont examinés en coordination avec les autres administrations, pour répondre à cette idée de maillage. L'objectif de rationalisation, qui sous-tend cette stratégie, n'interdit évidemment pas le positionnement de plusieurs moyens au même



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

lieu. Chaque administration conservant ses compétences propres, il est parfois inévitable que plusieurs administrations concourantes soient présentes ensemble, pour répondre à l'étendue et à la diversité des missions.

L'apprentissage progressif d'une culture commune

Les instances de dialogue stratégique interministériel

Si l'entrée dans la dynamique interministérielle de l'action de l'État en mer et de ses missions s'est opérée avec pragmatisme, et par une adaptation de la douane aux circonstances, il n'en demeure pas moins que son action prend place aujourd'hui dans un processus institutionnalisé. Le SGMer préside le comité directeur de la fonction garde-côtes, qui rassemble l'ensemble des administrations concourantes, à un rythme semestriel. Cette instance de décision arrête les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de contrôle. Elle valide également le schéma directeur de la fonction garde-côtes qui organise et coordonne les administrations sur le volet capacitaire (cf supra).

Le CODIR FGC (comité directeur de la fonction garde-côtes) est précédé d'un groupe de travail de la fonction garde-côtes (GTP-FGC) durant lequel se préparent les adaptations possibles et se co-construit, en présence de toutes les administrations, la contribution de chacun. Cet espace de réflexion, de dialogue et de travail conjoint est une des pierres angulaires du dispositif interministériel.

La formation conjointe, instrument de compréhension mutuelle

À tous les niveaux, l'organisation de formations interministérielles ou conjointes facilite le partage d'expérience, la compréhension des enjeux des administrations partenaires, leurs contraintes comme leurs procédures. La douane participe ainsi volontiers aux formations interministérielles « AEM-FGC » organisées par le SGMer, à la fois dans le rôle de formateur, pour présenter les enjeux des douaniers à la mer, et faire connaître l'étendue des compétences de cette administration, comme dans le rôle d'apprenant. A chaque session, des douaniers, travaillant sur les questions de surveillance maritime, participent à la formation pour approfondir leur compréhension du dispositif global dans lequel ils s'inscrivent, et surtout mieux connaître les participants issus des autres administrations facilitant à terme la coordination et les échanges.

Les formations techniques conjointes sont également plébiscitées. Ainsi, en 2020, la formation de douaniers officiers navals reprend à l'École navale.

La mise à disposition d'agents pour un dialogue efficace

Le positionnement de correspondants au sein d'autres administrations, pour tenir le rôle d'officier de liaison, est utile pour consolider les liens et favoriser les échanges. Certains organes, par nature interministériels comme le SGMer et le centre opérationnel de la fonction garde-côtes (COFGC), s'appuient sur les compétences de chargés de missions, issus des différentes administrations concourantes. Le SGMer et le COFGC accueillent ainsi chacun un douanier en leur sein. Chacun à son poste, ils apportent une expertise sur les dossiers douaniers et assurent l'analyse des questions relatives à la lutte contre les trafics illicites, dont la lutte contre le trafic de stupéfiants ou contre l'immigration irrégulière par voie maritime.

Enfin, les préfectures maritimes accueillent également chacune un douanier, pour assurer la fluidité du dialogue inter-administrations, et partager les connaissances et les spécificités de la douane.

Conclusion

Acteur majeur du domaine maritime au sein de l'Union européenne, la France répond aux défis posés par l'économie bleue et inscrit son action dans le cadre de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne (SSMUE) et du développement de l'Agence FRONTEX. Dans ce contexte, la douane, par son positionnement historique, ses pouvoirs, et la compétence des personnels qui arment la direction nationale de la garde-côtes douanière (DNGCD), constitue un des piliers du modèle d'intégration garde-frontières et garde-côtes que le SGMer entend promouvoir au nom de la France.

Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - association.assifm@sfr.fr

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».