Cinquante ans d'action de l'État en mer

Olivier Laurens
Commissaire général de la marine (2s)

Un demi-siècle pour un tel concept.
C'est peu et sans doute réducteur au regard de notre relation historique à la mer et au monde maritime. C'est beaucoup, si l'on mesure le chemin parcouru depuis cette période de grande expansion que furent les « Trente glorieuses », largement tributaires du maritime.

Les dates de naissance

L'action de l'État en mer, « l'AEM » telle que nous l'entendons aujourd'hui, pourrait en effet trouver sa source, lointaine, dans les politiques de la mer déjà engagées en d'autres temps, ne serait-ce que par Richelieu ou Colbert : déjà, la dimension maritime était perçue comme un vecteur d'engagement et de développement, pour notre croissance économique, pour l'expression de nos stratégies, pour la préservation de notre sécurité, pour la quête de nouvelles ressources. L'aventure du large, l'esprit de conquête, la soif de découvrir un monde encore largement inconnu, constituaient ainsi des moteurs de l'action d'États animés de la volonté et de la capacité d'accéder au statut de « puissance maritime ».

Cette ambition vers le large s'est peu à peu traduite dans l'organisation même de l'État jusque sur nos littoraux, lieux de convergence entre la terre et la mer. Nos approches maritimes, points de départ de « l'expédition » vers le large, exigeaient aussi une réponse en termes de sécurité, de sûreté et de défense. Une appréhension globale de cette interface maritime et terrestre s'imposait. C'est ainsi qu'un personnage particulier émerge dans le XIX[e] siècle naissant, le préfet maritime, successeur de « l'Intendant ». Au premier chef organisateur, administrateur, logisticien, chef des arsenaux, le préfet maritime reçoit compétence générale pour

administrer l'ensemble des populations maritimes, mais aussi pour réglementer les « *eaux et rades de son arrondissement* » perçues comme un espace complexe, voire hostile, ouvert sur le monde extérieur et où les conflits d'usage, déjà multiples, devaient être maîtrisés.

La fonction de préfet maritime, imaginée sous le Consulat (floréal an VIII), un temps supprimée au début de la Restauration puis rétablie en 1827, va traverser le siècle et au-delà, ses compétences étant confirmées sous Louis Philippe en 1844, puis encadrées plus étroitement sous la Troisième République avec une nouvelle autonomie donnée à l'Inscription maritime en 1902, et, en 1930, avec la perte de compétence sur les pêches maritimes.

D.R.

Préfecture maritime de Toulon

Ce préfet maritime, « l'Amiral », vivait en fait assez tranquillement une existence administrative que les deux conflits mondiaux n'avaient pas remise en cause. Le « paysage » maritime allait cependant singulièrement évoluer et changer la donne.

Une jeunesse tourmentée

Jusque-là, l'espace maritime était principalement un lieu de confrontation, un espace juridiquement libre où pouvaient s'exprimer les rapports de puissance. Après la Seconde Guerre mondiale, charnière du XX^e^ siècle, la construction d'un monde bipolaire et l'ouverture du processus de décolonisation, avec ses lourdes crises périphériques, vont faire émerger des postures stratégiques extrêmes, dissuasives, dont la mer deviendra le principal espace d'expression. Pour autant, rien n'empêchera une expansion économique considérable dans laquelle le « fait

Action de l'État en mer

maritime » va jouer un rôle majeur : les besoins d'énergie, la mondialisation des économies vont faire exploser la croissance du transport de marchandises tandis que l'expansion démographique rendra nécessaire la recherche et l'appropriation de nouvelles ressources halieutiques, minérales ou énergétiques.

Mais les temps changent et la croissance économique génère aussi de nouveaux risques. Cette période a en effet son côté sombre : elle est le théâtre d'accidents maritimes majeurs qui frappent l'opinion : le *Torrey Canyon*, brisé sur les îles Scilly en mars 1967, déverse 120 000 tonnes de pétrole dans la Manche. Suivi par d'autres naufrages, l'impact médiatique et politique est immense. Désormais, le regard sur les espaces maritimes change de nature, la sensibilité du milieu marin devient évidente comme la perception d'un besoin nouveau de protection et de préservation : le concept de « développement durable », qui ne dit pas encore son nom, émerge peu à peu. Mais, dans le même temps, la perspective d'exploitation d'un nouveau réservoir de richesses attise aussi les convoitises.

La mer, devenue ainsi en peu de temps un enjeu politique considérable, au cœur de la guerre froide, doit aussi faire face à l'impact de nouveaux venus sur la scène internationale qui vont faire entendre leur voix, les pays du tiers-monde. Une très grande négociation s'ouvre aux Nations Unies en 1973 pour refonder un droit de la mer qui, à Genève en 1958, n'avait pas su trouver de consensus solide.

Des débats de la III[e] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer va naître un triple mouvement :

- Le premier consolide les acquis du droit de la mer traditionnel avec la consécration des principes - chers aux puissances maritimes -, de liberté des mers et de loi du pavillon ;
- Le deuxième, marqué par un « nationalisme du large » de la part d'États côtiers soucieux de préserver leurs intérêts devant leurs portes, consacre les eaux territoriales à 12 milles, mais surtout l'émergence du concept de « zone économique exclusive » à 200 milles (ZEE) ; couplé à celui, plus ancien, de « plateau continental », il va offrir aux États côtiers un puissant droit de regard, mais aussi des responsabilités, sur des espaces très vastes ;
- Le troisième cristallise l'internationalisation des enjeux et du partage des richesses, avec le concept phare de « patrimoine commun de l'humanité », conceptualisé en 1967, portant sur les ressources potentielles des grands fonds de la haute mer.

Cette négociation, dans laquelle la France est très active, aboutira en décembre 1982 au texte de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, socle aujourd'hui incontesté du droit positif de la mer, entré en vigueur en 1994. Ce texte de « Montego bay », détermine les nouvelles règles du jeu international en mer, même si de grandes puissances restent aujourd'hui encore en retrait. Il donne notamment à l'État côtier, sur de vastes espaces marins, des droits souverains sur les ressources, qu'elles soient immédiates ou potentielles, et d'importantes capacités de juridiction, notamment en matière de protection du milieu marin et de recherche scientifique marine. Naturellement, la Convention

et tous les textes internationaux spécifiques qui en découlent, développés notamment par l'OMI[1], vont être au cœur de la « structuration » de l'AEM à la française et donner naissance, à un large « *corpus* » juridique interne. Pour autant, toute cette architecture n'empêchera pas la multiplication de graves événements de mer à travers le monde, dont l'impact sur le milieu marin, comme sur les esprits, devient intolérable.

Aussi, dès 1972, le préfet maritime dont les compétences de police en mer n'avaient pas disparu, avait-il été « réveillé », pour devenir, en situation de crise, l'autorité unique de coordination en mer. Le GICAMA[2] était créé, chargé de réfléchir sur ces questions. Les « *fortunes de mer* » successives accélérant le mouvement, c'est en mars 1978 que le préfet maritime - devenu par ailleurs autorité « opérationnelle » à travers ses responsabilités de « commandant de zone maritime » -, est conforté dans une place éminente, et permanente, d'autorité de police en mer, doublée d'une responsabilité de coordination de l'ensemble des administrations intervenant en mer. Ce décret du 9 mars 1978, relatif à « l'organisation des actions de l'État en mer » est fondateur. Il cristallise l'ambivalence civile et militaire de l'institution du préfet maritime, particulièrement importante puisqu'elle lui confie la plénitude des fonctions régaliennes de sécurité et de défense, avec les moyens correspondants, dans un milieu dont l'unicité, de la côte jusqu'à la haute mer, est reconnue. Pour mémoire, ce texte sera douloureusement « baptisé », cinq jours après sa parution au Journal officiel… par l'accident de l'*Amoco Cadiz*, échoué devant Portsall le 16 mars 1978 avec ses 220 000 tonnes de pétrole brut.

D.R.

L'*Amoco Cadiz* le 21mars 1978

1. NDLR : OMI : Organisation maritime internationale
2. NDLR : GICAMA : comité interministériel de coordination de l'action en mer

Action de l'État en mer

Une maturité difficile à construire

Le dispositif, de ce que l'on appelle à cette époque les « affaires civiles de la mer », se met en place dans les préfectures maritimes tandis qu'à Paris est créée une structure gouvernementale décisionnelle, le Comité interministériel de la mer (CIMer), et une instance administrative de coordination placée auprès du Premier ministre - la Mission interministérielle de la mer (MISMER) -, qui rassemble des représentants des principales administrations compétentes en matière maritime. Dirigée à sa fondation par un homme politique actif et convaincu, elle est amenée à construire peu à peu la doctrine de l'AEM, fondée sur la coordination interministérielle à haut niveau, tout en gérant directement d'autres accidents de mer. Mais elle reste intrinsèquement fragile, les politiques à « vocation maritime » n'ayant pas encore été globalement consolidées.

Le changement politique intervenu en 1981 modifie aussi la donne maritime puisque, pour la première fois, avec une espérance nouvelle, un département ministériel est entièrement consacré à la mer. Pourtant, de fait, le Premier ministre, en déléguant au nouveau ministre ses compétences sur le CIMer et la présidence de la MISMER, « prend ses distances » avec les questions maritimes. La MISMER voit ainsi son « étoile » pâlir : ses capacités d'arbitrage, déjà incertaines, disparaissent. Cet affaiblissement va durer longtemps, les capacités du ministère chargé de la mer étant de plus en plus limitées et absorbées (souvent à travers un lointain secrétariat d'État) par un ministère de l'Équipement et des transports très puissant et concentré sur des enjeux sectoriels.

Sur le terrain, le concept « d'action de l'État en mer » est officialisé dans les années 1980, les préfectures maritimes s'organisent à travers des « divisions action de l'État en mer » dirigées pour le compte du préfet maritime par des officiers généraux. Ces structures renforcées se veulent aussi interministérielles et rassemblent des représentants des administrations actives en mer. Les enjeux se multiplient : régler les conflits d'usages en mer, assurer la prévention, la sécurité et le sauvetage, développer la surveillance des eaux, contrôler les flux, gérer les accidents de mer, lutter contre les trafics, tout cela avec des outils très diversifiés. Au premier rang d'entre eux, les CROSS relèvent de l'administration de la mer mais restent les bras armés des préfets maritimes en matière de sauvetage et de surveillance maritime. Les Douanes développent leurs moyens d'intervention spécifiques (avions POLMAR).

Les Affaires maritimes interviennent notamment en matière de pêche. La Gendarmerie maritime apporte ses compétences spécifiques de police judiciaire. Et, bien sûr, la Marine nationale, dont les moyens lourds et endurants offrent des capacités d'intervention très importantes en permanence et à distance. Chargée en particulier de la prévention et de la lutte antipollution en mer, la Marine entretient, sous affrètement, des moyens spéciaux comme des remorqueurs de forte puissance mis à disposition des préfets maritimes sur chaque façade. Ces outils techniques, couplés à l'arme juridique de la « mise en demeure », sont si essentiels que le grand public aujourd'hui ne se rend même plus compte des services qu'ils rendent : combien de drames de la mer évités grâce à eux.

Cinquante ans d'actions de l'État en mer

D.R.

Les instruments juridiques se renforcent aussi, notamment, après une longue gestation, avec la loi de 1994 sur « *l'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer* » qui élargit les habilitations des agents de l'État en mer et ouvre droit à des procédures de coercition nouvelles, à l'heure où se développe et se fait connaître une nouvelle criminalité maritime, à travers de nombreux trafics et activités illicites. Cet arsenal juridique, précisé et complété au fil du temps, va permettre de développer au large des côtes métropolitaines et d'outre-mer, des capacités d'intervention beaucoup plus dynamiques, en coopération internationale, notamment dans la lutte contre le trafic de drogue, l'immigration clandestine et la piraterie.

À l'échelon central, l'organisation évolue aussi avec le recentrage attendu des organes de coordination : en 1995, à la MISMER succède le Secrétariat général de la mer (SGMer) directement rattaché au Premier ministre. La mer et ses enjeux restent un sujet majeur dont la transversalité est de plus en plus évidente dans les esprits, du moins l'espère-t-on.

Une stature à confirmer

Parallèlement, alors que les outils d'action se sont développés jusqu'au niveau européen, notamment à la suite des accidents de l'*Erika* et du *Prestige*, les préfets maritimes voient le spectre de leurs compétences s'élargir sensiblement avec le nouveau décret du 6 février 2004 qui densifie leurs capacités d'intervention, notamment sur les questions de protection de l'environnement marin. Dès lors, le préfet maritime devient l'interlocuteur privilégié des préfets de département et de région pour toutes les questions touchant à la préservation de l'interface mer terre, au développement des parcs marins et des aires marines protégées ; il est un des

Action de l'État en mer

partenaires étatiques du développement de nouvelles activités qui émergent en mer, notamment dans le secteur des énergies renouvelables. Jusqu'alors principalement considéré comme « *préfet de police de la mer* », il est à même de devenir véritablement le « *préfet de la mer* », et, en coordination avec les autorités terrestres de la façade maritime, le régulateur des nouveaux enjeux. La prévention et la sécurité en mer restent cependant au cœur des préoccupations nationales notamment avec le rôle de la Marine qui, de son côté, développe le concept de « sauvegarde maritime » permettant d'optimiser l'articulation de ses missions avec ses moyens.

C'est ainsi que le sujet - récurrent - de la « garde » des côtes revient au-devant de la scène, y compris dans le débat européen sur les enjeux maritimes ; au point que, si la constitution d'une « garde-côtes » est, du côté français, jugée irréaliste à ce stade, en revanche la « fonction » qu'elle peut constituer, en renforçant la mutualisation et la coordination des moyens, est mise en avant au cœur du dispositif interministériel. Pour lui donner corps, un « *Centre opérationnel de la fonction garde-côtes* », outil de synthèse du renseignement maritime, est créé et mis à la disposition du SGmer. Un « comité directeur » de la Fonction garde-côtes, à vocation interministérielle, est mis en place.

D.R.

Après un demi-siècle, le dispositif de l'action de l'État en mer à la française semble ainsi irréversible. Fondé sur notre histoire, mais aussi sur les réalités du temps présent, il a fait ses preuves : le chemin parcouru en cinquante ans est très important, en termes d'organisation comme en termes de capacités. Il permet la mobilisation des très nombreux acteurs publics, parapublics, voire privés, pour un ensemble de missions qui, dans une volonté régalienne, concourent à la maîtrise globale de nos approches maritimes et de nos intérêts du large. Il permet aussi de participer à l'élaboration de politiques de développement des espaces maritimes construites de façon durable dans un esprit de concertation permanente.

Cinquante ans d'actions de l'État en mer

À l'expérience, cette organisation de l'AEM, à l'échelle de notre pays, reste sans doute la plus efficiente et la plus adaptable aux évolutions possibles, notamment dans le champ européen. Elle reste néanmoins perfectible. Elle est en effet structurellement fragile et ne saurait perdurer qu'à certaines conditions, et notamment que :

- Une politique maritime volontariste - nationale si ce n'est européenne -, reste perçue comme une priorité et que son évidente dimension « multisectorielle » soit réaffirmée. Le chemin est tracé : rapport Poséidon, discours du Havre, Livre bleu, Livre blanc etc., en somme, une nouvelle prise de conscience de la « maritimisation du monde » ;
- les structures administratives mises en place pour « l'appréhension » globale des espaces maritimes restent pérennes et consolidées au plus haut niveau interministériel et ne soient pas soumises aux aléas des « variations saisonnières » de l'organisation des pouvoirs publics ;
- l'institution du préfet maritime - comme de son *alter ego* d'outre-mer -, soit confortée clairement dans la plénitude de ses attributions régaliennes. A-t-il suffisamment de moyens d'action ? Est-il suffisamment armé pour assumer l'élargissement des compétences qu'il a reçues ? Doit-on organiser, par voie de délégations ciblées, une « déconcentration » de ses responsabilités au plan régional, pour lui permettre de rester « concentré » sur ses missions premières de prévention, de sécurité et de sûreté des activités maritimes ?

Les réponses à ces questions engageront l'avenir dans la durée.

IFM Institut Français de la mer