

N° 418  
—  
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2005

**RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées(1) sur l'action de l'État en mer,*

Par MM. André BOYER et Jean-Guy BRANGER

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

---

**Mer et littoral.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ACTION DE L'ETAT EN MER, COORDONNER LA MISE EN ŒUVRE DES MOYENS À LA MER</b> .....	7
<b>A. UNE COORDINATION EFFICACE À L'ÉCHELON DÉCONCENTRÉ MAIS ENCORE INSUFFISANTE AU NIVEAU NATIONAL</b> .....	7
1. <i>Le rôle prépondérant de l'échelon déconcentré : le préfet maritime</i> .....	7
a) L'héritage d'une forte emprise militaire sur les activités maritimes .....	7
b) Le décret du 6 février 2004 : des pouvoirs de coordination quotidienne .....	8
2. <i>Le secrétaire général de la mer : les difficultés de la coordination interministérielle</i> .....	9
3. <i>Le comité interministériel de la mer</i> .....	10
<b>B. LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS</b> .....	11
1. <i>Le ministère de la défense et la spécificité du positionnement de la marine</i> .....	11
a) Un rôle historique et le monopole des moyens hauturiers .....	11
b) La posture de sauvegarde maritime .....	11
c) Un effort substantiel en termes de moyens .....	12
2. <i>Le ministère des Finances : la garde-côtes des douanes</i> .....	13
a) Moyens et missions : une contribution importante .....	13
b) Un dispositif en cours de réforme .....	14
3. <i>Le ministère chargé des transports : l'administration des Affaires maritimes</i> .....	15
a) Des missions au cœur de l'action de l'Etat en mer .....	15
b) La combinaison d'un dispositif statique et d'une flottille de surveillance .....	15
c) Un dispositif en cours de réforme mais confronté à un manque de moyens .....	17
4. <i>La société nationale de sauvetage en mer (SNSM)</i> .....	18
<b>C. UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE INDISPENSABLE</b> .....	19
1. <i>Les accords bilatéraux et régionaux</i> .....	19
2. <i>La montée en puissance de l'échelon communautaire sur les questions de pollution et de sécurité maritime</i> .....	21
a) Des évolutions différenciées selon les « piliers » .....	21
b) Un corpus de textes en développement .....	22
c) Des développements opérationnels : les agences .....	22
d) Un programme de travail ambitieux .....	24
<b>II. UNE COORDINATION À CONFORTER ET À PROMOUVOIR</b> .....	25
<b>A. UN DISPOSITIF EFFICACE MAIS À RENFORCER</b> .....	25
1. <i>Un risque de divergence entre les missions propres et les objectifs généraux</i> .....	25
2. <i>Les problèmes de transmission avec l'échelon européen</i> .....	26
3. <i>La contrainte budgétaire</i> .....	27
<b>B. RENFORCER LA COORDINATION EXISTANTE</b> .....	27
1. <i>Définir des objectifs et des indicateurs communs</i> .....	27
2. <i>Un partage des méthodes et du renseignement</i> .....	29
3. <i>Renforcer l'interface terre/mer</i> .....	29
<b>C. FAVORISER UNE PROGRAMMATION COMMUNE DES MOYENS</b> .....	30
1. <i>Les lacunes identifiées</i> .....	30
2. <i>Les enjeux du schéma directeur des moyens</i> .....	31
<b>D. RÉFLÉCHIR À LA RÉPARTITION DES MISSIONS</b> .....	32

<b>E. PROMOUVOIR UNE COORDINATION EUROPÉENNE</b> .....	33
1. <i>Promouvoir un modèle de coordination</i> .....	34
a) Les risques d'initiatives concurrentes .....	34
b) Les enjeux de la stratégie maritime de l'Union .....	34
2. <i>Intégrer une dimension de sécurité dans les politiques maritimes de l'Union</i> .....	35
3. <i>L'intérêt d'une réflexion européenne sur les capacités</i> .....	36
4. <i>Affirmer le rôle de l'Union dans les négociations internationales</i> .....	37
<b>CONCLUSION</b> .....	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	40
<b>ANNEXES</b> .....	42

## INTRODUCTION

Erika, Prestige, East Sea ou Tricolor sont autant d'événements qui ont mis en évidence la vulnérabilité des côtes françaises face à des risques multiples : pollutions accidentelles de grande ampleur, débarquement de clandestins ou encore naufrage de navire dangereux dans une zone à forte intensité de trafic. Ces événements sont intervenus dans un contexte d'augmentation des activités en mer, que ce soit pour le transport de marchandises ou de passagers ou pour la navigation de plaisance.

Par tradition, la mer reste un milieu où les activités sont insuffisamment régulées et relativement mal connues. On observe cependant une tendance à un contrôle croissant des Etats côtiers sur les activités susceptibles d'avoir des incidences dans les approches maritimes. Notre pays s'est inscrit dans ce mouvement en améliorant son dispositif de protection des côtes.

Le dispositif de « garde côtes » à la française est fondé sur la coordination entre administrations présentes en mer pour la poursuite de leurs missions propres. La marine nationale y occupe une place singulière par les moyens qu'elle y consacre mais aussi par le rôle de coordination opérationnelle qui lui est confié.

La marine a toujours assuré des missions dites « de service public », notamment de sauvetage en mer des biens et des personnes, mais les réformes récentes ont conforté son rôle et elle a accompli un travail de formalisation de sa participation à l'action de l'Etat en mer dont la dimension sécuritaire s'est accrue. Elle consacre désormais le quart de son activité à ce type de missions.

Votre commission a souhaité dresser un bilan de l'organisation actuelle et tenter d'explorer quelques pistes de réflexion.



## **I. L'ACTION DE L'ETAT EN MER, COORDONNER LA MISE EN ŒUVRE DES MOYENS À LA MER**

Une douzaine de ministères concourent, à des titres et à des degrés divers, à l'intervention de l'Etat en mer.

Les ministères de la Défense, des Finances et des Transports, qui disposent de moyens navals, sont plus spécifiquement insérés dans un dispositif de coordination, pour les besoins des missions définies par le décret du 6 février 2004 relatif à l'action de l'Etat en mer : « *la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* ».

### **A. UNE COORDINATION EFFICACE À L'ÉCHELON DÉCONCENTRÉ MAIS ENCORE INSUFFISANTE AU NIVEAU NATIONAL**

#### **1. Le rôle prépondérant de l'échelon déconcentré : le préfet maritime**

**Le niveau de coordination privilégié de l'action de l'Etat en mer est l'échelon déconcentré**, le préfet maritime, institution ancienne dont le rôle a été récemment renforcé. Pour la métropole, les préfetures maritimes sont implantées à Cherbourg, Brest et Toulon.

##### *a) L'héritage d'une forte emprise militaire sur les activités maritimes*

Création du Consulat, le préfet maritime poursuit une centralisation des pouvoirs, amorcée sous l'Ancien régime, dans les ports et les rades, sous une autorité militaire. Il est alors chargé, par le règlement sur l'organisation de la marine (7 floréal an VIII) de la « *sûreté des ports, de la protection des côtes, de l'inspection de la rade et des bâtiments qui y sont mouillés* ».

Une ordonnance du 17 décembre 1828, définissant les pouvoirs de police des préfets maritimes, les charge de la protection maritime de la côte et du cabotage, de la police des rades de l'arrondissement et de la police des pêches maritimes.

Un décret du 1<sup>er</sup> février 1930 confie cette dernière prérogative à l'administration de l'inscription maritime, disparue en 1952 et ancêtre de l'actuelle administration des Affaires maritimes.

Un décret du 19 avril 1972 reconnaît un pouvoir de coordination du préfet maritime en cas d'urgence dans certains domaines.

Le décret du 9 mars 1978 confie au Préfet maritime la coordination des opérations lors des accidents. Cette réforme précède de quelques jours la **catastrophe de l'Amoco Cadiz (16 mars 1978) qui fait apparaître un besoin de coordination de la lutte anti-pollution.**

La réforme de 2004 a poursuivi ce mouvement en dotant le préfet maritime d'un rôle de coordination au quotidien.

*b) Le décret du 6 février 2004 : des pouvoirs de coordination quotidienne*

Le rôle actuel du préfet maritime est défini par le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'action de l'Etat en mer : « *Le représentant de l'Etat en mer est le Préfet maritime. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. Son autorité s'exerce à partir de la laisse de basse mer<sup>1</sup>, sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives et dans les estuaires en deçà des limites transversales de la mer* ».

Pour les besoins de l'action de l'Etat en mer, le préfet maritime, qui est aussi, en métropole, à la fois le commandant opérationnel de la zone maritime et le commandant organique et territorial de l'arrondissement maritime, n'est pas dans la ligne hiérarchique du ministère de la Défense. **Il relève de l'autorité du premier ministre.** Pour la mise en œuvre de moyens de défense lourds, sa qualité de militaire est cependant déterminante, elle confirmée par le décret du 6 février 2004.

Cette fonction témoigne de l'implication de la marine nationale dans des missions à caractère civil. Pour la façade Manche-Mer du Nord, les missions du préfet maritime de Cherbourg relèvent pour l'essentiel de l'action de l'Etat en mer en raison de l'intensité du trafic maritime et des implications des conflits d'usages dans les zones de pêche.

Le préfet maritime dispose d'un pouvoir de police administrative générale qui lui permet, notamment, de réguler la circulation maritime en veillant au respect, comme c'est le cas dans les zones d'Ouessant, de la pointe du Cotentin et du détroit du Pas-de-Calais, des dispositifs de séparation du trafic.

---

<sup>1</sup> La laisse de basse mer est le niveau le plus bas atteint par le mer du fait du phénomène des marées.



Les pouvoirs du préfet maritime en matière opérationnelle ont été renforcés par le décret de 2004 qui ne lui confie plus seulement la responsabilité de la coordination du temps de crise mais également l'autorité de l'animation et de la coordination quotidienne de l'action en mer des administrations et de la mise en œuvre de leurs moyens.

A cette fin, les divisions « action de l'Etat en mer » des préfectures maritimes comprennent des fonctionnaires des douanes, des Affaires maritimes et de la gendarmerie nationale. Le décret précise que le préfet maritime « *bénéficie du concours des services et administrations de l'Etat qui mettent à sa disposition, les moyens et informations d'intérêt maritime dont ils disposent. Il peut donner des directives aux chefs de ces services qui lui rendent compte de leur exécution* ».

Le décret dispose cependant que ces pouvoirs s'exercent « *sans faire obstacle à l'exercice par les autorités administratives, civiles et militaires et les autorités judiciaires des compétences qui leur sont reconnues par d'autres textes législatifs ou réglementaires* ». Cette formulation atténue sensiblement la portée d'un principe qu'il revient toujours au préfet maritime de faire appliquer en recourant à sa capacité de mobilisation et de négociation.

Le préfet maritime est également chargé de présider une conférence maritime, constituée des chefs des services des administrations dotées d'attributions en mer et sur le littoral. La conférence maritime est le lieu de la coordination de l'interface terre/mer.

**A cet échelon, la coordination est portée par l'intérêt commun des acteurs des différentes administrations pour les questions maritimes, une culture commune de la mer et l'expérience partagée des catastrophes récentes.**

## **2. Le secrétaire général de la mer : les difficultés de la coordination interministérielle**

Le secrétariat général de la mer est l'instance permanente de la coordination de l'action de l'Etat en mer à l'échelon central. Placé sous l'autorité du premier ministre, il ne connaît pas uniquement des questions liées à l'action de l'Etat en mer. Le décret n° 2004-113 du 6 février 2004 lui confie trois missions principales :

- la préparation et le suivi de l'exécution des délibérations du comité interministériel de la mer (CIMER) ;

- une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime ;

- la coordination des actions de l'Etat en mer à l'échelon central et un rôle de proposition sur les mesures qui tendent à améliorer ces actions.

Pour ce qui concerne l'action de l'Etat en mer, une des modifications introduites par le décret n° 2004-113 est la capacité de donner des directives aux préfets maritimes « *en tant que de besoin* », le secrétaire général de la mer étant chargé de l'animation et de la coordination, sous l'autorité du premier ministre, de l'action des préfets maritimes.

**Il s'agit d'une structure administrative légère, de 16 personnes, confrontée à toutes les contraintes de l'action interministérielle en termes d'autorité et de moyens.**

Le secrétaire général de la mer peut réunir sous sa présidence une conférence nationale maritime, composée du chef d'état major de la marine, des directeurs d'administration centrale concernés et des organismes interministériels intéressés par la politique maritime (SGDN, SGCI, Commissariat au Plan, DATAR).

Le secrétariat général de la mer n'est pas une autorité décisionnelle, ni une autorité d'arbitrage. Ce rôle appartient au CIMER, comité interministériel réunissant, les ministres intéressés au nombre d'une douzaine.

### **3. Le comité interministériel de la mer**

Créé par le décret du 22 novembre 1995, le CIMER est « *chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer sous ses divers aspects nationaux et internationaux et de fixer les orientations de l'action gouvernementale dans tous les domaines de l'activité maritime* ».

Le CIMER se réunit à un rythme irrégulier (deux fois en 2000 après l'Erika, puis une fois par an, la réunion de 2005 n'ayant pas encore eu lieu au moment de la rédaction du présent rapport -juin-), de façon comparable à d'autres comités interministériels aussi élargis. La reprise de réunions régulières depuis l'Erika favorise une politique plus réactive mais toujours dépendante des arbitrages budgétaires au sein des différents ministères.

**A l'échelle nationale, le dispositif de coordination n'est pas aussi intégré qu'au niveau déconcentré. Une formation plus restreinte de coordination interministérielle, composée des administrations présentes**

**dans les préfectures maritimes, serait peut être plus souple et plus réactive.**

## ***B. LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS***

Symbolique de la coordination, les moyens des administrations qui contribuent habituellement à l'AEM portent, depuis juin 2003, une marque distinctive de « garde côtes » sous la forme d'une bande tricolore oblique.

### **1. Le ministère de la défense et la spécificité du positionnement de la marine**

#### *a) Un rôle historique et le monopole des moyens hauturiers*

Avec l'institution du préfet maritime, la marine française dispose d'une longue tradition d'intervention dans les domaines de l'action de l'Etat en mer.

**Cette intervention est liée à ses capacités puisque seule la Marine dispose des moyens nécessaires à une intervention en haute mer. L'ensemble de ses moyens sont donc susceptibles contribuer à l'action de l'Etat en mer.**

La Marine assure ainsi le contrôle des pêches hauturières, celui des pêches relevant du ministère des transports par délégation du ministère de l'agriculture, et peut réaliser des interceptions de navires soupçonnés de trafics de stupéfiants, la lutte anti-trafics étant une compétence policière et douanière.

Face aux risques pesant sur les approches maritimes, une intervention le plus en amont possible est nécessaire. Les interventions en haute mer sur des navires soupçonnés de trafic de stupéfiants, à l'exemple de celle du Winner, en juin 2002, l'ont illustré.

#### *b) La posture de sauvegarde maritime*

Avec la définition de la posture de « sauvegarde maritime », la marine a conceptualisé sa participation à l'Action de l'Etat en mer en lui conférant une dimension de sécurité renforcée.

La sauvegarde ne désigne pas seulement les missions auparavant qualifiées de « missions de service public », elle représente un ensemble de missions plus vaste, qui vise à **prévenir ou combattre les menaces ou les risques liés aux activités conduites en mer ou à partir de la mer, qu'elles soient de nature civile ou militaire.**

Cette nouvelle approche se traduit par une implication croissante de la marine dans la lutte contre les trafics maritimes, en particulier ceux liés à l'immigration clandestine, la drogue, la pêche illicite ou le terrorisme. Ce faisant, **la marine formalise et identifie beaucoup plus qu'auparavant sa participation à des missions à caractère civil et accentue sa dimension de garde-côtes dont elle fait valoir qu'elle représente désormais plus du quart de ses activités.** Cette dimension, il est vrai valorisante, lui fait désormais assurer des responsabilités plus éloignées de son coeur de mission.

*c) Un effort substantiel en termes de moyens*

Le développement de la posture de sauvegarde de la Marine nationale s'est accompagné d'un effort substantiel en faveur de la protection des approches.

Conséquence directe de l'échouage de l'East Sea<sup>1</sup>, la chaîne des 59 sémaphores a repris une place importante dans le dispositif de surveillance des côtes pour assurer une **veille littorale permanente.**

Parallèlement, le développement du programme Spationav de **surveillance radar** permettra de disposer, en temps réel, d'une synthèse de la situation en temps réel dans les approches maritimes. La première tranche du programme consistait dans la mise en réseau des sémaphores de la Méditerranée. La deuxième phase, qui devrait être opérationnelle en 2007, doit permettre d'intégrer des informations en provenance d'autres sources d'une part (bâtiments sur zone, autres systèmes d'informations notamment Trafic 2000, AIS<sup>2</sup>...), et d'automatiser les échanges d'informations avec les autres administrations. La dernière phase du programme vise à étendre vers le large la zone couverte par le dispositif. Le coût total du programme représente environ 20 millions d'euros.

Cette démarche s'est également traduite par la **réorientation et la modernisation des moyens de la gendarmerie maritime.** Après plusieurs rattachements administratifs différents, la gendarmerie maritime est placée pour emploi auprès du chef d'état-major de la marine. Chargée à l'origine de missions de prévôté, puis affectée à des missions de sécurité des installations, **la gendarmerie maritime assure aujourd'hui des missions de police en mer.**

A cette fin, ses moyens sont progressivement modernisés avec un programme 2003-2007 de 27 millions d'euros portant sur vingt-deux vedettes

---

<sup>1</sup> En février 2001, ce navire s'est échoué sur la côte méditerranéenne avec quelque 900 clandestins à bord sans que l'équipage ait pu être intercepté.

<sup>2</sup> Système d'identification automatique des navires, rendu obligatoire sur les navires de plus de 300 tonnes suite à la modification de la convention SOLAS (sauvegarde de la vie humaine en mer) de décembre 2002.

de 20 mètres. Ce programme est pour partie financé par l'Union européenne, en contrepartie d'une affectation à la police des pêches.

Enfin, en matière de lutte anti-pollution, la marine est engagée dans une démarche de **modernisation de ses moyens d'intervention affrétés** qui portent sur trois remorqueurs d'intervention, quatre bâtiments de soutien d'assistance et de dépollution, et sur des prestations de remorqueurs portuaires. Cette démarche aura permis de doubler les capacités d'intervention pour la lutte anti-pollution.

Les actuels remorqueurs d'intervention (« Abeille Flandre » et « Languedoc » sur la façade atlantique, « Mérou » en Méditerranée) sont remplacés en 2005 à Brest et Cherbourg par des remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvetage de nouvelle génération, (« Abeille Bourbon » et « Abeille liberté ») tandis que le « Mérou » est remplacé par l'« Abeille Flandre ». La marine a également renouvelé le dispositif de co-affrètement d'un remorqueur dans le Pas-de-Calais, « l'anglian Monarch », auquel elle participe pour moitié depuis 2000. Dans le même temps, les bâtiments de soutien, d'assistance et de dépollution, capables de mettre en oeuvre les équipements de lutte contre la pollution (« Alcyon » à Brest, « Ailette » et « Carangue » à Toulon) ont été renforcés début 2004, à Brest, par un nouveau bâtiment, l'« Argonaute », offrant des capacités élargies.

Décision conjoncturelle consécutive à la catastrophe de l'Amoco Cadiz en 1978, le dispositif d'affrètement se traduit par une charge budgétaire significative, dont le montant aura doublé entre 2003 et 2006, passant de 17 à 33 millions d'euros. Cette dépense n'est que partiellement couverte par le chapitre de fonctionnement de la marine en loi de finances initiale pour 2005. **Exception faite du recours aux moyens militaires, il constitue le premier poste de dépenses des activités de sauvegarde maritime que l'état major de la marine évalue à 603 millions d'euros pour l'année 2004.**

## **2. Le ministère des Finances : la garde-côtes des douanes**

L'administration des douanes accomplit une mission de garde-côtes dans les eaux territoriales et dans la zone contiguë.

### *a) Moyens et missions : une contribution importante*

Composante de l'action de l'Etat en mer, la douane exerce des missions propres de police douanière, fiscale et économique et de répressions des trafics illicites ; **elle s'est vue confier des missions spécifiques de surveillance des façades maritimes (CIMER de 1980) ainsi que de**

## **surveillance et de détection des actes de pollution volontaires (CIMER de 1982).**

Elle dispose à cette fin d'un effectif d'environ mille agents, -830 marins et 180 aviateurs- et de capacités navales, -29 vedettes garde-côtes et 27 vedettes de surveillance rapprochée-, et aériennes, -6 hélicoptères légers et 12 avions- dont 2 spécialisés dans la détection des actes de pollution, parmi lesquels l'avion Polmar III, mis en service à Lann Bihoué en 2004, doté d'équipements de détection plus performants et d'une capacité d'action de nuit.

Cette contribution en hommes et en matériel s'accompagne d'une contribution essentielle sous la forme des **pouvoirs juridiques spécifiques** des douaniers dans les eaux territoriales (droit d'injonction, retenue de personnes...).

La douane consacre environ 60 millions d'euros par an à la surveillance aéro-maritime, soit près de 6,5 % de l'agrégat « Direction générale des douanes et des droits indirects » pour 2005.

Les directions interrégionales des douanes, interlocutrices des préfets maritimes sont implantées à Rouen, Nantes et Marseille.

### *b) Un dispositif en cours de réforme*

La direction générale a pris la décision de réformer un dispositif vieillissant, tant du point de vue des matériels que des implantations géographiques. Une quinzaine d'unités navales, mises en service il y a plus de 20 ans, arrivent en effet en fin de potentiel, sans possibilité de remplacement nombre pour nombre.

L'évolution des modes de contrebande, désormais concentrés sur les grands flux de trafics maritimes, fait apparaître **la nécessité d'un dispositif plus concentré**, l'activité aéromaritime de la douane représentant actuellement moins de 10 % de ses prises totales de stupéfiants.

Dans le cadre de la concertation en cours, deux patrouilleurs devraient être implantés à Boulogne et à Brest. Armés d'un équipage d'une dizaine d'agents, ils pourront assurer une présence à la mer de six jours consécutifs. Ce nouveau dispositif suppose un changement des régimes de travail et de localisation des agents, jusqu'à présents soumis à une obligation de résidence dans leur port d'attache.

Cette réforme est le dernier volet d'un mouvement qui touche l'ensemble de l'administration des douanes. En cohérence avec les objectifs des missions douanières, elle rend néanmoins nécessaire une **réflexion conjointe avec les autres contributeurs de l'AEM sur les méthodes de**

**travail** et sur les stratégies à mettre en œuvre pour déterminer s'il convient de privilégier l'étendue des zones couvertes par la surveillance ou l'intensité des moyens déployés dans les zones d'activités les plus denses.

### **3. Le ministère chargé des transports : l'administration des Affaires maritimes**

#### *a) Des missions au cœur de l'action de l'Etat en mer*

Le ministère chargé des Transports est responsable de **l'administration du transport maritime et de la sécurité de la navigation**. Deux directions du ministère des transports traitent de ces questions : la direction du transport maritime, des ports et du littoral est compétente pour l'économie du transport maritime, la direction des Affaires maritimes et des gens de mer exerce des fonctions de réglementation pour la sécurité de la navigation et le statut des marins.

Originellement, l'administration des Affaires maritimes s'est constituée par démembrement des Armées, à la suite du transfert, en 1930, de la police des pêches en temps de paix à l'administration de « l'inscription maritime ». Elle conserve un lien étroit avec le ministère de la défense *via* le corps des administrateurs des Affaires maritimes dotés d'un statut d'officier de carrière de la Marine nationale et chargés d'assurer l'animation, la direction et l'administration générale des services des affaires maritimes déconcentrés sur le littoral de la métropole et des départements d'outre-mer. Les administrateurs des Affaires maritimes sont les délégués des préfets maritimes dans les départements.

#### *b) La combinaison d'un dispositif statique et d'une flottille de surveillance*

La capacité de contrôle et de surveillance des Affaires maritimes s'appuie sur un dispositif statique, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et sur une flotte de surveillance de deux patrouilleurs, cinq vedettes régionales, vingt-trois vedettes côtières et trente-sept embarcations légères, au sein des ULAM (unités légères des Affaires maritimes).

La France métropolitaine compte cinq CROSS principaux (trois en Manche : Corsen, Jobourg et Griz-Nez, un en Atlantique : Etel, enfin un en Méditerranée : La Garde), qui mobilisent un total d'environ 260 personnes, avec une relative tension sur les effectifs et le fonctionnement.

Dotés d'un effectif d'environ cinquante personnes, les Cross sont placés sous la direction et l'encadrement d'officiers des Affaires maritimes et armés par des marins. Ils sont la cheville ouvrière de la surveillance et du sauvetage.

Dotés de moyens radars vieillissants et peu opérants, les Cross doivent faire l'objet d'une remise à niveau, financée pour partie en loi de finances pour 2005. 5,4 millions d'euros devaient ainsi être affectés à des opérations d'amélioration des systèmes d'informations et de communication : installation d'un système d'informations sur la sécurité maritime, installation des équipements d'identification automatique des navires et refonte des systèmes radars. La priorité est l'amélioration de la couverture radar dans la zone Manche-mer du Nord.

Ces équipements doivent notamment permettre de détecter les navires qui ne se seraient pas signalés, contrairement à l'obligation qui leur en est faite à l'entrée et à la sortie de la Manche.

Pour le suivi de la route des navires, en application de la directive 2202/59 du 27 juin 2002, la direction des Affaires maritimes travaille à une application, Trafic 2000, visant à reporter les données des navires sur les CROSS, les ports et les sémaphores. Ce projet s'inscrit dans le cadre du projet européen Safeseanet, **système d'information qui vise, à l'horizon 2008, à une interconnexion globale des données sur l'état des navires, leur cargaison, leur itinéraire, afin d'assurer l'identification et le suivi des navires à risque**. Ce système est opérationnel dans quatre Etats de la Baltique, à l'origine d'un système régional de suivi des navires. La coordination technique des différents réseaux est une des missions de *l'Agence européenne de sécurité maritime* qui contribue à leur financement, à hauteur de 130 000 € pour la France. Pour la France, ce système est en phase de test et n'est pas encore couplé avec les données radars et AIS du système Spationav de la marine.

Les CROSS devront également s'adapter au **dispositif AIS**, système automatique d'identification des navires qui émet à intervalles réguliers par radio les données d'identification et la position du navire, ces données devant être traitées à terre. Ce dispositif est obligatoire pour tous les navires de plus de 300 tonnes de jauge brute.

Dans son projet annuel de performance associé à la loi de finances pour 2005, le ministère des transports a retenu le taux d'indisponibilité des aides à la navigation et des moyens de surveillance, notamment pour les dispositifs de séparation du trafic, comme indicateur du programme « sécurité et affaires maritimes », affichant des progrès dans ce domaine comme une priorité.



Pour ce qui concerne les moyens navals, la flotte des Affaires maritimes a été complétée en 2004 par l'entrée en service du **Thémis, patrouilleur de 52 mètres, qui couvre la façade maritime Manche-mer du Nord**. Ce programme de 12 millions d'euros a été financé pour moitié par l'Union européenne. Dotés de deux équipages, les patrouilleurs des Affaires maritimes ont une capacité théorique de navigation de 240 jours par an, par périodes de 12 à 15 jours de mer.

Tout comme pour la douane, le concept de patrouilleur répond à la nécessité de concentrer le dispositif de surveillance sur des unités plus présentes à la mer.

C'est le ministère des transports qui apporte la contribution la plus importante à la subvention à la SNSM (société nationale de sauvetage en mer) sous la forme d'une subvention d'équipement de 618 000 euros et d'une subvention d'investissement de 1,5 million d'euros.

Il supporte aussi le financement du secrétariat général de la mer dont les crédits ne figurent pas aux Services généraux du premier ministre mais sont inscrits au budget du ministère des Transports.

*c) Un dispositif en cours de réforme mais confronté à un manque de moyens*

L'organisation du ministère des transports a fait l'objet d'une réforme récente, par décret du 16 mai 2005 pour tenir compte de la LOLF, de la décentralisation de certaines missions et notamment du transfert de la gestion des ports aux départements et du développement de l'intermodalité.

Une **direction générale de la mer et des transports** a été créée, parmi les neuf grandes entités du ministère, qui regroupe la direction des transports ferroviaires et collectifs, la direction des transports maritimes routiers et fluviaux et la direction des affaires maritimes.

Cette réforme suit la restructuration des directions locales de l'équipement auxquelles sont désormais « adossées » les services départementaux des Affaires maritimes, à la suite d'un regroupement de moyens.

Elle se déroule cependant dans un climat d'incertitude sur l'évolution des missions et l'avenir des corps spécialisés.

Globalement, le format du dispositif de surveillance des affaires maritimes a été révisé à la baisse pour des raisons budgétaires qui s'est notamment traduit par une diminution de 25 emplois en 2004.

D'une façon plus générale, les interlocuteurs de vos rapporteurs ont considéré qu'un travail de conviction restait à faire sur la pertinence de l'effort à consacrer aux questions maritimes au sein d'un ministère placé sous forte contrainte budgétaire. Le fascicule Mer du budget du ministère des transports est doté d'1,14 milliard d'euros pour 2005, dont 822 millions de subvention à l'ENIM, établissement national des invalides de la marine et dont moins de 60 millions d'euros peuvent être consacré aux dépenses d'équipement, dont environ 16 millions d'euros affectés à la police et sécurité maritimes.

**La faiblesse des moyens en ressources humaines et en crédits de fonctionnement de l'administration à vocation maritime du ministère des Transports a été relevée en plusieurs points du rapport de la Cour des comptes** consacré à l'action de l'Etat en matière de pollutions marines accidentelles, la Cour considérant que cette modestie de moyens « *affaiblissait le secteur dans les négociations intra et interministérielles* » et que « *ce fonctionnement n'est assurément pas à la hauteur des enjeux périodiquement rappelés dans les déclarations françaises de politique d'équipement et de renforcement de la sécurité maritime à l'échelle internationale, communautaire et nationale* ».

#### **4. La société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**

La Société nationale de sauvetage en mer, la SNSM, est une association loi 1901 née en 1967 de la fusion de deux associations plus anciennes. Elle est financée à 40 % par l'Etat et les collectivités territoriales.

**La SNSM réalise 60 % des sauvetages en mer**, soit environ 30 000 interventions par an, dans la zone d'intervention des 20 miles nautiques qui correspond au rayon d'action de ses canots : elle est le premier interlocuteur du CROSS dans ce domaine. Dans les heures non ouvrées, ses interventions représentent 90 % des interventions de sauvetage.

Les autres intervenants sont les navires présents sur zone, suivis des moyens publics de la sécurité civile, de la gendarmerie nationale, de la marine, des douanes, des Affaires maritimes et de la police. La SNSM met aussi des sauveteurs de plages à la disposition des maires, compétents dans la zone des 300 mètres.

Initialement constituée au profit des pêcheurs, la SNSM réalise désormais **60 % de ses interventions au profit des plaisanciers**. Sur les 900 000 navires de plaisance français, seuls 40 000 sont adhérents à l'association, ce qui représente moins de 5 % de son budget global. Son homologue britannique, la RNLA (*Royal National Lifeboat Association*),

dispose d'un budget treize fois supérieur, constitué uniquement de fonds privés, notamment des cotisations de ses quelque 400 000 adhérents.

Comme les autres acteurs du sauvetage en mer, la SNSM relève le développement des fausses alertes et des interventions auprès de « consommateurs de loisirs marins » qui sollicitent des interventions abusives, notamment, cas très fréquents, lors de panne de moteur sur des voiliers. Le sauvetage des vies humaines est gratuit, seule la récupération des biens matériels donne lieu à indemnisation, selon un barème agréé par l'Etat. **Le développement rapide des activités de plaisance, dans un contexte de moindre connaissance du milieu marin, incite à une réflexion sur la participation des plaisanciers au coût du sauvetage, par le développement en amont des adhésions à la SNSM et la facturation des opérations liées à des comportements abusifs ou désinvoltes.**

Les « stations », unités locales, fonctionnent avec une équipe de 20-25 personnes pour un effectif total de 5 500 bénévoles, essentiellement des professionnels de la mer, dont la moyenne d'âge est de 50 ans. Seul le siège parisien compte des salariés, au nombre de 45.

Le contrat opérationnel est un appareillage dans un délai de 15 minutes à compter de l'alerte du CROSS.

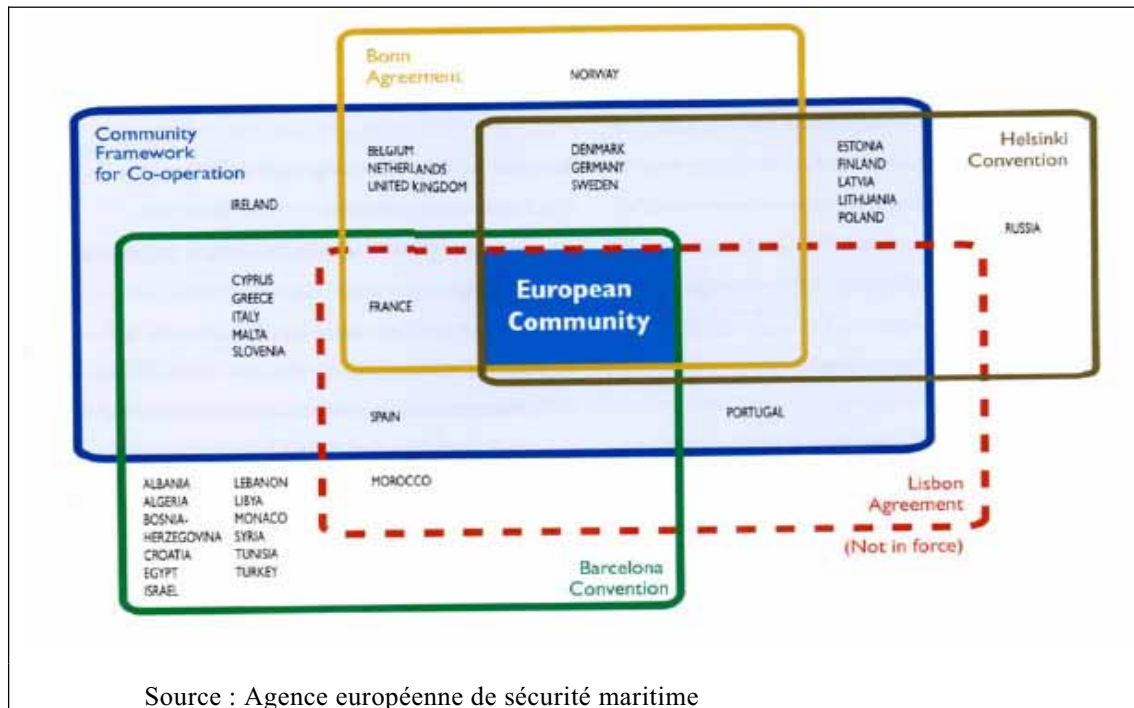
La flotte de la SNSM comprend 160 unités, dont 40 canots tous temps, auxquelles s'ajoutent 425 canots pneumatiques. L'âge moyen des bâtiments est maintenu à 10 ans par le renouvellement annuel de 3 canots tous temps ou vedettes nouvelles de 1<sup>ère</sup> classe (13,30 mètres) et de 5 vedettes de 2<sup>ème</sup> classe (10,50 mètres), pour un coût d'investissement annuel de 7 millions d'euros, soit 50 % du budget annuel.

### ***C. UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE INDISPENSABLE***

#### **1. Les accords bilatéraux et régionaux**

Depuis 1967 et l'épisode du Torrey Canyon, les accords bilatéraux et régionaux de coopération pour la protection du milieu marin se sont développés.

Ils constituent désormais un maillage assez dense, comme en témoigne le graphique suivant :



**L'accord de Bonn** du 9 juin 1969 sur la *coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses* pose les bases et les principes d'une **coopération internationale et d'une assistance réciproque dans la lutte contre les pollutions.**

Moins contraignante, la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen, signée le 16 février 1976 et amendée en 1995, définit un cadre général de coopération, à décliner sous forme d'accords plus spécifiques. L'Accord RAMOGE1 signé en 1976 lie ainsi notre pays à l'Italie et à Monaco pour la lutte contre la pollution des eaux du littoral méditerranéen entre Marseille et La Spezia.

L'accord de Lisbonne du 17 octobre 1990 couvre l'Atlantique sur une zone qui va du Sud de la Manche aux côtes marocaines ; il lie l'Union européenne, la France, le Maroc, le Portugal et l'Espagne mais n'est pas encore en vigueur.

En bilatéral, ces accords sont complétés par des **accords techniques sur les différentes façades maritimes.** Signé en 1978 entre la France et le Royaume-Uni, le Manche-Plan prévoit l'intégration des moyens de réponse des deux Etats en cas de pollution. Depuis le 12 novembre 1999, le Biscaye Plan régit la coopération franco-espagnole dans le golfe de Gascogne ; signé le 22 juillet 2002, le Lion Plan complète le dispositif en Méditerranée.

La convention internationale de 1990 sur la *préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC)*, signée à

<sup>1</sup> *Contraction de St Raphaël, Monaco, Gênes*

Londres dans le cadre de l'OMI, rassemble les dispositions contenues dans divers accords régionaux pour organiser une coopération à l'échelle internationale.

Dans les autres domaines, la coopération se développe également sur le fondement de textes qui permettent, dans certains cas une intervention en haute mer.

En matière de lutte contre le **trafic de stupéfiants**, *la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, signée à Vienne en 1988 pose les fondements d'une coopération en mer pour la répression des trafics.

Pour ce qui concerne le **trafic de migrants**, le protocole de Palerme à la convention des Nations unies *contre la criminalité transnationale organisée*, portant sur la lutte contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, signé le 15 décembre 2000, renforce les outils juridiques de coopération entre Etats et les possibilités d'intervention en mer.

## **2. La montée en puissance de l'échelon communautaire sur les questions de pollution et de sécurité maritime**

### *a) Des évolutions différenciées selon les « piliers »*

Les différentes missions attachées à l'Action de l'Etat en mer ressortissent à des politiques différentes de l'Union et, surtout, à des « piliers » différents. La sécurité maritime, la pollution en mer et le contrôle des pêches sont des compétences communautaires. En revanche, les questions sécuritaires et la lutte contre les trafics relèvent respectivement des deuxième et troisième piliers.

Les pollutions accidentelles de grande ampleur ont démontré la nécessité d'une coopération européenne en matière de sécurité maritime et la pertinence de l'échelon communautaire pour édicter des réglementations, dans un domaine fortement concurrentiel. Depuis la catastrophe de l'Erika, de nombreuses initiatives ont été prises avec le soutien actif de notre pays.

**Dans le domaine du troisième pilier (justice et affaires intérieures), les problèmes de drogue, de trafic de migrants et d'une façon générale de gestion des frontières font l'objet d'une prise en considération croissante.**

En revanche, peu d'initiatives sont prises dans le cadre du deuxième pilier (PESD), qui intéresseraient l'implication éventuelle des marines des

Etats membres dans des coopérations liées aux domaines de l'action de l'Etat en mer.

*b) Un corpus de textes en développement*

En matière de sécurité maritime et de lutte anti-pollution, l'Union européenne dispose d'un corpus de textes assez complet qui va désormais jusqu'à la pénalisation des rejets illicites. La directive permettant de réprimer les actes de pollution maritime obligera en effet les Etats membres à considérer les rejets polluants des navires comme des infractions pénales en cas de « négligence grave », ce qui va au delà des prescriptions des textes internationaux.

Les paquets de mesures Erika I<sup>1</sup> et II<sup>2</sup> édictées conduit au renforcement du contrôle des navires par l'Etat du port et de la réglementation des sociétés de classification, à l'établissement d'un calendrier de retrait d'exploitation des pétroliers à simple coque. Une agence européenne pour la sécurité maritime a également été créée. La surveillance du trafic a été améliorée et les plafonds d'indemnisation en cas de marée noire ont été relevés.

Un nouvel ensemble de mesures ou « paquet sécurité maritime » est en cours de préparation et porte notamment sur le renforcement des régimes de responsabilité, sur un nouveau renforcement des contrôles par l'Etat du port et les sociétés de classification ainsi sur la responsabilité de l'Etat du pavillon.

*c) Des développements opérationnels : les agences*

Avec la création d'agences sectorielles dans les domaines de la sécurité maritime, des pêches et de la protection des frontières, l'Union européenne se dote d'outils plus opérationnels afin de mieux garantir le respect des règles énoncées.

**Ces agences** n'ont pas pour vocation de se substituer à l'action des Etats membres, à qui il revient toujours d'appliquer les textes, mais elles **peuvent favoriser la mutualisation des efforts des administrations nationales, appuyer les corps nationaux de contrôle ou combler des lacunes capacitaires tout en favorisant une meilleure allocation des moyens.**

Créée en 2002, **l'Agence européenne de sécurité maritime** est opérationnelle depuis l'été 2003. Elle a pour mission de constituer le « bras armé » de la Commission sur le plan technique. Elle a ainsi compétence pour évaluer les contrôles faits par les Etats membres, pour apprécier la validité et

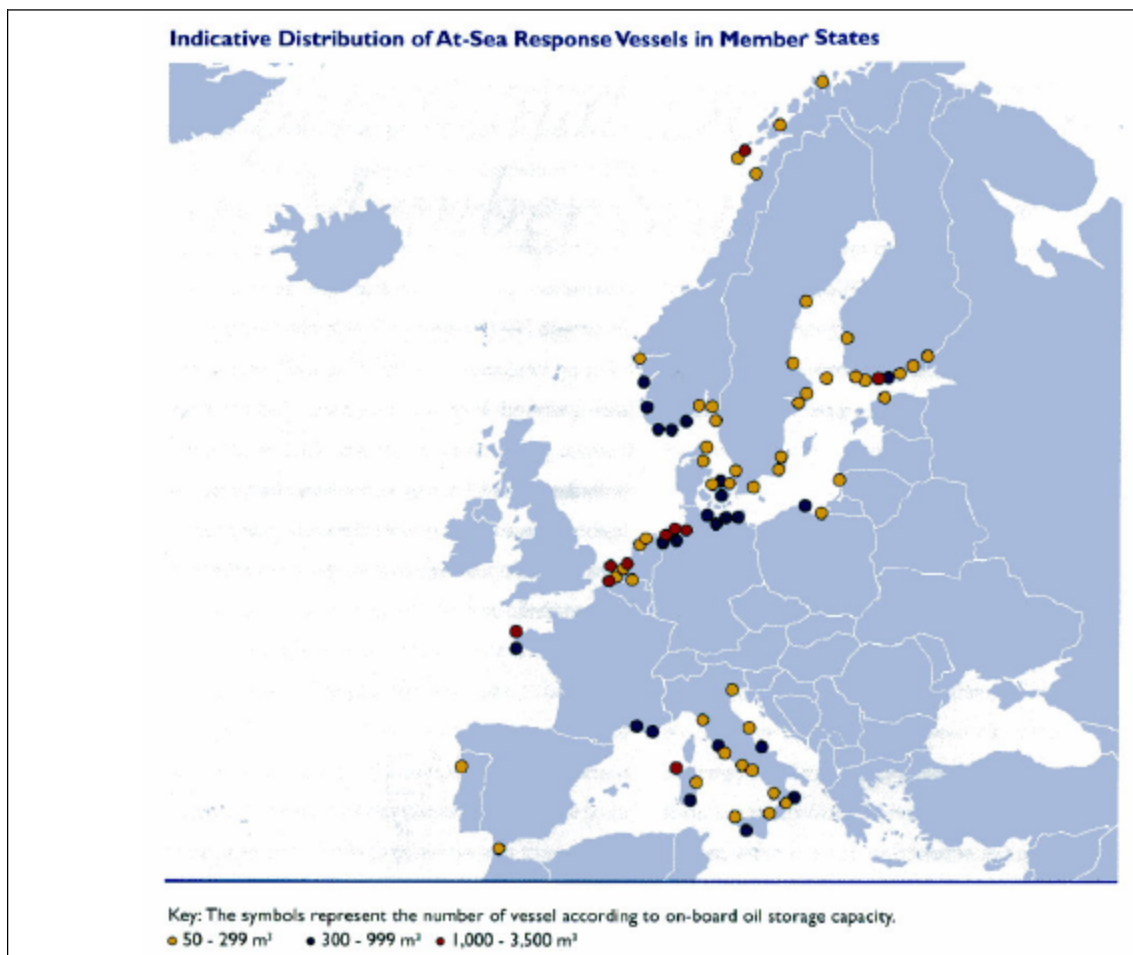
---

<sup>1</sup> Adopté en mars 2000 et entré en vigueur en juin 2002

<sup>2</sup> Adopté en mars 2002 et entré en vigueur en 2003

évaluer la qualité de l'enseignement maritime, y compris dans les Etats tiers, et pour veiller à la mise en place d'un système d'information qui offre une vue d'ensemble des navires et de leur cargaison. Ses activités visent à la diffusion des bonnes pratiques et à l'amélioration des plans d'urgence des Etats membres et de la chaîne d'intervention.

En matière de lutte anti-pollution, l'Agence a rédigé un plan d'action et a été dotée d'un budget de 17,8 millions d'euros pour l'affrètement de navires dépollueurs. Un appel à propositions a été lancé pour des prestations de service portant sur quatre navires dépollueurs d'une capacité de 3000 à 5 000 tonnes, mobilisables après un faible préavis. Ces bâtiments seraient pré-positionnés sur quatre régions où l'Agence a identifié un déficit capacitaire : le sud de la mer Baltique, la Méditerranée, l'Ouest Portugal et la partie occidentale de la Manche.



Un projet de règlement communautaire prévoit un montant de référence de 154 millions d'euros pour le financement de l'Agence européenne de sécurité maritime sur la période 2007-2013 dans quatre domaines d'action prioritaires : le renforcement des capacités de réaction face à une pollution, l'amélioration des moyens de surveillance aérienne, le recours à l'imagerie satellite et le développement d'une capacité de réaction aux accidents impliquant des substance nocives et potentiellement dangereuses.

Les agences ont la possibilité de susciter ou de participer à des exercices régionaux, ce qui est déjà le cas pour l'agence des frontières.

*d) Un programme de travail ambitieux*

Les actions de l'Union européenne sont en plein développement dans les domaines intéressant l'action de l'Etat en mer, y compris sur des questions jusqu'ici encore peu explorées. A la suite du conseil européen de La Haye de novembre 2004, la Commission a ainsi défini un programme de travail ambitieux pour la politique de liberté, sécurité et justice de l'Union. Il prévoit des mesures pour « renforcer la sécurité des citoyens, lutter contre le terrorisme, renforcer les frontières extérieures de l'Union européenne et la lutte contre les drogues illicites, le trafic des êtres humains et le crime organisé ».

La définition d'une stratégie maritime de l'Union européenne témoigne du besoin de coordination ressenti au sein même de la Commission.

Si notre pays peut chercher à promouvoir la philosophie de son dispositif d'AEM, le niveau de coordination interministérielle doit être renforcé afin d'apparaître plus lisible et moins « militarisé ».



## II. UNE COORDINATION À CONFORTER ET À PROMOUVOIR

### A. UN DISPOSITIF EFFICACE MAIS À RENFORCER

L'alternative à la coordination des moyens de différentes administrations sectorielles est la **constitution d'une administration spécifique, regroupant moyens et compétences, chargée de gérer les approches maritimes, sur le modèle de l'administration américaine des garde-côtes.**

Au seul niveau national, cette solution est hors de portée budgétaire.

En outre, la coexistence de compétences et de statuts très différents ne permet pas d'éviter le maintien de moyens nautiques ou aériens aux côtés des garde-côtes. Enfin, le recours aux moyens militaires, sauf à en doter l'administration de garde-côtes, comme aux Etats-Unis<sup>1</sup>, nécessite toujours une coordination avec le ministère de la défense.

**Le choix de la coordination est donc cohérent.** Pour être pérenne, cette coordination doit cependant être renforcée afin d'y ancrer la participation de chacun des acteurs.

Trois incertitudes principales pèsent en effet sur le dispositif français : une divergence possible entre l'évolution des missions des administrations impliquées et les besoins de l'AEM, la contrainte budgétaire et la nécessaire coordination avec l'échelon européen.

#### **1. Un risque de divergence entre les missions propres et les objectifs généraux**

Le dispositif français d'AEM repose sur la coordination des moyens disponibles pour l'exercice des missions des différents intervenants.

Or missions et méthodes sont évolutives comme en témoignent les réformes qui affectent ou vont affecter les trois principales administrations concernées : la marine a réorienté son dispositif vers les côtes mais pourrait le faire évoluer à nouveau en cas de crise de haute intensité ; la douane achève une réforme plus globale des activités de ses agents par celle de son dispositif de surveillance aéro-maritime enfin le ministère des transports modifie son

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la déclinaison maritime de la notion de Homeland Security, les autorités américaines réfléchissent actuellement à une coopération accrue des administrations en mer

organisation, principalement pour tenir compte du « deuxième acte » de la décentralisation.

**Les réformes sont conduites dans les différents ministères sans le « crible » de l'AEM, bien que le secrétaire général de la mer en soit informé.**

Certaines des missions exercées pourraient désormais s'opérer plus efficacement depuis la terre, en particulier dans les ports. C'est le cas notamment des missions fiscales de la douane, qui peuvent s'effectuer dans les ports ou encore du contrôle des pêches, réputé plus efficace au débarquement. **Ce choix pourrait réduire la présence à la mer, en cohérence avec les missions poursuivies mais au détriment de la surveillance générale et de la présence en mer.**

## **2. Les problèmes de transmission avec l'échelon européen**

Vu de Bruxelles, le dispositif français d'AEM apparaît davantage comme un « mille-feuilles » complexe que comme un dispositif véritablement cohérent. L'enchevêtrement des compétences apparaît plus comme un handicap que comme un atout quand il s'agit de faire valoir un point de vue. Il se heurte en outre à la structure « en piliers » des compétences de l'Union européenne.

En matière de pêche, compétence communautaire, la responsabilité du contrôle des pêches revient au ministère de l'agriculture, lequel en délègue l'exécution au ministère chargé des transports dans la zone économique exclusive. Au delà, le contrôle hauturier est assuré par la marine nationale.

En matière de pollution maritime accidentelle, la sécurité de la navigation relève du ministère des Transports mais les investissements les plus lourds sont consentis par la marine nationale, laquelle n'a pas de relations de travail institutionnalisées avec la DG Transports de la Commission, ni avec l'Agence de sécurité maritime.

Les opérations en matière de gestion des frontières extérieures ont pour relais naturel la police de l'air et des frontières et le troisième pilier, sans implication des structures de la PESD du deuxième pilier.

**Ces quelques exemples plaident pour un renforcement de la coordination interministérielle et, à terme, pour une clarification des missions.**

### 3. La contrainte budgétaire

Dans un contexte budgétaire contraint, les moyens correspondants aux missions les plus « périphériques » sont les plus exposés, ce qui plaide pour une imputation des dépenses d'équipement sur le budget des départements ministériels qui assument la responsabilité politique des missions.

**Si le ministère de la Défense a pu un temps apparaître comme disposant de marges de manœuvre suffisantes, les besoins d'équipements de la marine sont aujourd'hui tels qu'il convient de veiller à ce que les moyens consacrés à des missions distinctes de la défense, *stricto sensu*, et bien que sans commune mesure avec le coût d'un programme d'armement, ne se fassent pas au détriment des équipements nécessaires aux missions de défense.**

#### ***B. RENFORCER LA COORDINATION EXISTANTE***

##### **1. Définir des objectifs et des indicateurs communs**

Le renforcement de l'intégration du dispositif d'AEM passe par la définition d'objectifs et d'indicateurs communs.

**Le périmètre de l'Action de l'Etat en mer reste assez flou et aucune des administrations concernées ne semble en avoir exactement la même définition.** Alors que les Transports en ont une conception assez large, les Douanes n'y inscrivent que leur dispositif de surveillance aéromaritime.

Les **indicateurs d'activités** sont propres à chaque ministère. Comme cela a été confirmé à vos rapporteurs, les administrations n'ont pas de critère commun pour évaluer le temps de présence d'un navire à la mer. Les heures décomptées ont un caractère plus indemnitare qu'opérationnel, ce qui rend l'unification du décompte très difficile.

**Par conséquent, l'évaluation des moyens consacrés par l'Etat à cette politique est assez sommaire et difficile à piloter.**

La mise en œuvre de la loi organique n'apporte que des réponses partielles à ce problème.

### **Action de l'Etat en mer et LOLF : la répartition des crédits**

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, les crédits consacrés à l'action de l'Etat en mer dans le PLF 2005 sont répartis entre les agrégats suivants :

- « marine » du budget du ministère de la Défense, dont le chapitre de fonctionnement isole des « actions de surveillance maritime »

- « direction générale des douanes et des droits indirects » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec une composante « protection et lutte contre les trafics illicites- surveillance aéromaritime »

- et « mer et transports maritime » du fascicule Mer du budget du ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer où les crédits consacrés aux moyens de fonctionnement de la flottille de surveillance, des cross, à la lutte contre la pollution du littoral sont identifiés. Sont également isolés les subventions à la SNSM et les crédits du secrétariat général de la mer.

Cette présentation ne rend pas compte des moyens consacrés par chacune des administrations à cette politique qui sont évaluées comme suit, selon des modes de comptabilisation disparates : 300 millions d'euros pour la marine, 60 millions d'euros pour la douane et environ 100 millions d'euros pour le ministère de l'équipement.

La présentation des crédits en format LOLF, d'après les PAP associés au PLF 2005, est la suivante :

- La posture de sauvegarde est un des objectifs associés à l'action « préparation des forces navales » du programme « préparation et emploi des forces » doté de 20 milliards d'euros de la mission « défense » avec comme indicateur le taux de couverture des Zones économiques exclusives ;

- La mission « transports » comprend un programme « sécurité et Affaires maritimes » doté de 244,8 millions d'euros décliné en quatre actions dont deux intéressent plus précisément l'AEM : « sécurité et sûreté maritimes » (150 millions d'euros ) et « action interministérielle de la mer » (27,8 millions d'euros ». Les indicateurs portent sur le nombre de personnes sauvées en mer au cours d'opérations coordonnées par les CROSS, la disponibilité des moyens de surveillance et le nombre d'infractions constatées lors de contrôles des pêches ;

- la mission « développement et régulation économique » comprend un programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services » doté de 1,4 milliards d'euros et dont une action « protection de l'espace national et européen », dotée de 454 millions d'euros, comprend les crédits consacrés à la surveillance de l'espace maritime. Les indicateurs associés sont relatifs à la présence des agents sur le terrain et à la disponibilité opérationnelle des moyens de surveillance.

Si leur visibilité s'est accrue, le recensement des crédits AEM reste malaisé ; singulièrement au sein du budget de la défense, qui y consacre un montant significatif de crédits. La démarche la plus achevée a été opérée par le ministère des Transports qui fait figurer des moyens dans l'action ministérielle de la mer, de façon toutefois non exhaustive (les CROSS n'y figurent pas).

## 2. Un partage des méthodes et du renseignement

Au delà d'une meilleure connaissance des moyens budgétaires consacrés à l'AEM, une réflexion commune sur les méthodes de travail est indispensable pour améliorer la synergie entre les administrations et mieux définir le rôle de chacune d'entre elle. Il s'agit de déterminer notamment l'intérêt d'une présence prolongée en mer par rapport à des interventions plus ponctuelles, les zones prioritaires de surveillance ou encore le recours aux nouvelles technologies et aux contrôles à terre.

Cette réflexion sur les méthodes implique un **meilleur partage des informations et du renseignement**, souvent à l'origine des opérations en mer. Dans les préfetures maritimes, les cellules de renseignement sont des structures nouvelles qu'il convient de développer afin de mieux mêler la culture de renseignement des douanes à celle des Armées et en y intégrant celle des services de police. Il est encore difficile pour les Armées d'isoler la part strictement militaire des informations recueillies tandis que la coopération avec les services du ministère de l'intérieur reste embryonnaire. Celle-ci est pourtant déterminante pour ce qui concerne la gestion de l'interface portuaire.

A l'échelon déconcentré, **il est souhaitable de donner au Préfet maritime la possibilité de définir des objectifs et des méthodes**, de dépasser la coordination opérationnelle et la coexistence des administrations pour la fixation d'objectifs à plus long terme dans les domaines où les missions sont partagées, comme dans celui du contrôle des pêches où la France n'obtient pas les meilleurs résultats.

## 3. Renforcer l'interface terre/mer

**La protection des installations portuaires face aux trafics ou au risque terroriste** est une des préoccupations importantes dans la sécurisation de la chaîne du transport maritime. La compétence territoriale des préfets maritimes ne s'étend pas aux bassins portuaires qui sont placés en zone de police ou de gendarmerie selon leur statut.

La gendarmerie nationale ne maintient qu'un faible nombre d'unités nautiques, mouvement compensé par la montée en puissance de la gendarmerie maritime dans les approches.

Face à ce déficit, l'état-major de la marine réfléchit à l'implantation de brigades de gendarmerie maritime dans les ports sous responsabilité préfectorale. S'il est vrai que cette lacune doit être comblée, **la sûreté des bassins portuaires ne doit pas constituer un nouvel exemple de fonctionnement « au coup par coup », en fonction de l'administration disponible ou volontaire pour remplir une mission, qui serait source à la fois d'une complexité accrue et d'éventuels conflits de compétence.**

Le problème de l'interface terre-mer rend nécessaire une coordination accrue avec la gendarmerie mais aussi avec les moyens de la sécurité civile intervenant pour le sauvetage. Comme cela a été indiqué à vos rapporteurs, **les moyens mis sur zone par la sécurité civile en cas d'accident ne sont pas toujours connus du préfet maritime**. Dans ce dernier cas, ce sont davantage les procédures d'information qui sont en cause et qui nécessitent d'améliorer les échanges entre les administrations compétentes à terre et en mer.

### *C. FAVORISER UNE PROGRAMMATION COMMUNE DES MOYENS*

#### **1. Les lacunes identifiées**

Les capacités disponibles pour les besoins de l'action de l'Etat en mer sont actuellement considérées comme quantitativement suffisantes.

**Sur le plan qualitatif, certaines unités sont insuffisamment opérationnelles à la fois pour des raisons techniques et des raisons d'organisation.**

Pour ce qui est de l'organisation, le recours à des formules associant plusieurs équipages à un navire, régime des patrouilleurs des Affaires maritimes envisagé pour les futurs patrouilleurs des douanes constitue une première réponse. Quant aux problèmes techniques, ils sont le fait d'unités vieillissantes dont le renouvellement doit être programmé.

Ainsi, l'arrivée en fin de potentiel des **hélicoptères lourds de transport Super Frelon**, programmée depuis plus de quinze ans est une première source de préoccupation, qui illustre la difficulté de mobiliser des moyens militaires lourds pour les besoins de l'AEM. Le remplaçant du Super Frelon, le NH 90, dont le premier exemplaire est livré à la marine en 2005, existe en version combat et en version soutien avec des performances accrues pour la défense mais ses caractéristiques, notamment une moindre capacité d'emport, sont moins adaptées aux besoins de l'AEM. En Manche, la préfecture maritime étudie les voies d'une coopération avec le Royaume-Uni.

Autre capacité à renouveler à relativement brève échéance (2008-2010), **les Bâtiments de soutien de région (BSR)** qui remplissent des missions mixtes défense/AEM ainsi que certaines capacités utilisées outre-mer. Un des objectifs affichés par la marine est de remplacer les trois bâtiments, de soutien, d'assistance et de dépollution (Alcyon, Carangue et Ailette), cinq BSR et deux remorqueurs de haute mer par huit bâtiments de soutien et d'assistance hauturier, pour constituer une flotte performante de moyens anti-pollution. Bien que sans commune mesure avec un programme d'armement sur le plan

budgétaire, **ces besoins devront être satisfaits sur l'enveloppe de la prochaine loi de programmation, alors que la marine doit financer sur la même période plusieurs programmes très lourds.** L'état-major de la marine considère que ces besoins seront pris en compte mais ce constat invite néanmoins à la recherche de financements complémentaires ou alternatifs.

Les catastrophes récentes ont fait apparaître le besoin d'un **navire dépollueur de grande capacité**, pouvant être mis en œuvre par tout temps. L'indisponibilité de ce type d'équipement « sur étagère » et la nécessité d'en financer le développement ont conduit le ministère de la défense à saisir l'Agence européenne de sécurité maritime de ce dossier.

Enfin, **le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication** doit impérativement être facilité. Ces moyens d'observation et de transmission des informations ne remplacent pas la présence à la mer mais ils en sont le complément indispensable.

Pour ce qui concerne le trafic maritime, l'intégration dans le programme européen Safeseanet se fait avec retard, faute de moyens.

Le programme Spationav de la marine ne couvre pas encore les approches avec une profondeur suffisante, qui ne sera obtenue qu'avec la troisième phase.

D'autres voies restent à explorer. Comme cela a été indiqué à vos rapporteurs, **le coût du contrôle des pêches peut atteindre 5 % de la valeur des débarquements.** Or notre pays ne dispose pas de procédure informatique permettant le recoupement des livres de bord, qui indiquent les quantités capturées par espèces, avec les fiches de débarquement et les fiches de ventes, les données des criées, ou encore pour vérifier les informations données par les balises et les positions indiquées sur les livres de bord.

**Compte tenu de la lourdeur des investissements à consentir, du risque de dispersion sectorielle et de la nécessité d'une interopérabilité à grande échelle, l'échelon européen est le plus approprié.**

## **2. Les enjeux du schéma directeur des moyens**

Afin de renforcer l'adaptation du dispositif d'AEM aux besoins et aux missions, le comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 a confié au secrétariat général de la mer le soin d'établir un schéma directeur des moyens concourant à l'action de l'Etat en mer.

**Cet exercice, établi pour chaque façade maritime, a pour objectif d'optimiser la localisation des moyens, leur adaptation aux missions et, le cas échéant, leur acquisition.** Il est préparé par le secrétariat général de la mer

en concertation avec les administrations et services concernés et devrait être révisé annuellement.

L'instruction du secrétariat général de la mer prévoit que ce document récapitule sous forme de tableaux :

- « *les missions approuvées par le premier ministre en comité interministériel de la mer et les moyens et méthodes pour les assurer avec la meilleure efficacité ;*

- *les capacités des administrations et services, en termes de moyens disponibles ou acquis ou cours de la période considérée ;*

- *les besoins prioritaires retenus à moyen terme (trois à cinq ans) et dont la satisfaction est indispensable à la conduite efficace des missions ou à son perfectionnement ».*

Le schéma directeur est assorti d'une analyse de synthèse du niveau opérationnel du dispositif général.

**L'élaboration du schéma directeur est une étape décisive car elle n'est pas censée se résumer à un inventaire des capacités disponibles mais se veut au contraire un exercice de prospection qu'il conviendrait d'assortir d'une programmation budgétaire. Elle est également l'occasion d'une réflexion indispensable sur la répartition des missions.**

#### ***D. RÉFLÉCHIR À LA RÉPARTITION DES MISSIONS***

La répartition actuelle des missions entre les différents ministères est le produit de l'héritage historique, d'une approche par les capacités disponibles et de décisions conjoncturelles.

La coordination opérationnelle donne globalement satisfaction pour un coût maîtrisé ; elle est désormais confortée par les textes, ce qui permet d'envisager une optimisation dans la répartition des missions et des charges entre les ministères.

**Une véritable coordination par le préfet maritime n'exige pas que le ministère de la Défense assume des investissements dont la nature est très éloignée, voire étrangère aux missions de défense.**

Ce dévoiement du principe de coordination est source de confusion dans les responsabilités et complique la coopération internationale ou européenne.

En outre, face au développement des activités en mer, le risque existe du report de charges sur les ministères qui disposent de moyens à la mer.



En matière de **contrôle des pêches**, la France est un des Etats qui compte le plus grand nombre d'intervenants. L'implication du ministère de la Défense est établie et les pouvoirs du Préfet maritime renforcés. Alors que la responsabilité de cette politique incombe au ministère de l'agriculture, elle est mise en œuvre par le ministère de l'équipement. L'exercice de ces missions est fragilisé par la réorganisation du ministère. Il conviendrait certainement de mieux mettre en regard responsabilité et financement.

Pour ce qui concerne la **lutte anti-pollution**, la situation actuelle est source de doublons. Le ministère de l'équipement et des transports dispose d'une ligne budgétaire consacrée au « *Développement des moyens techniques et matériels de lutte contre la pollution, en particulier l'acquisition de barrages et d'accessoires de pose de récupérateurs autres matériels et produits divers* », ce type de matériels étant également financé par la marine. Le renforcement du dispositif des remorqueurs de haute mer, la spécialisation programmée de la flotte de bâtiments de soutien dans la lutte anti-pollution conduit à s'interroger sur la pertinence de l'imputation sur le budget de la défense. Il en va de même pour les investissements réalisés par le ministère des finances pour la surveillance aérienne des pollutions.

Sans rien modifier des conditions d'emploi sous l'autorité du Préfet maritime, il semble préférable de renforcer les moyens du ministère des transports afin de lui permettre d'assumer les coûts en matière de lutte anti-pollution et de conforter sa position naturelle d'interlocuteur de la Commission européenne.

Une fois le dispositif de coordination conforté, il n'est pas utile de maintenir sous l'égide du ministère de la Défense des missions qui font apparaître le dispositif français comme trop « militarisé » au goût de certains de nos partenaires.

Le corps des administrateurs des Affaires maritimes et la gendarmerie maritime apparaissent comme les relais privilégiés d'actions dans le domaine de la sécurité.

#### ***E. PROMOUVOIR UNE COORDINATION EUROPÉENNE***

Largement hérité de l'histoire et fortement marqué par l'intervention du ministère de la défense, le modèle français paraît difficilement transposable. En revanche, la notion de coordination qui sous-tend ce modèle, économe de moyens et respectueuse des structures existantes doit être diffusée.

## 1. Promouvoir un modèle de coordination

### *a) Les risques d'initiatives concurrentes*

Au delà des accords bilatéraux et régionaux, une coopération à une échelle à la fois plus vaste et plus intégrée se fait sentir tout autant pour des raisons d'efficacité que de coût.

Ce besoin a été identifié au sein de l'OTAN, dont les réflexions s'étendent désormais de plus en plus aux questions générales de sécurité et non plus aux seuls thèmes de défense.

Ces réflexions ont abouti à la création du JIAC (*Joint information analysis center*), destiné à partager le renseignement d'origine maritime dans un vaste réseau inter agences et dont les objectifs ne sont pas strictement militaires.

L'Italie a proposé la création d'un « centre de contrôle maritime virtuel » pour mettre en réseau les différents centres nationaux de contrôle du trafic maritime, initiative redondante avec le projet de réseau européen Safeseanet.

L'Union européenne est certainement le cadre de coopération le plus approprié pour ces questions et doit veiller à s'imposer comme tel.

### *b) Les enjeux de la stratégie maritime de l'Union*

En mars 2005, la Commission a lancé une consultation pour l'élaboration d'un livre vert sur la **stratégie maritime de l'Union** à l'échéance de 2006. Un groupe de travail, présidé par le commissaire chargé de la pêche Joe Borg et constitué des commissaires chargés des politiques liées à la mer, a été mis en place.

La Commission prend acte de la dimension maritime de l'Union : vingt des vingt-cinq Etats membres sont des Etats côtiers<sup>1</sup>, ce qui représente 68 000 kilomètres de côtes et environ mille ports. Les régions maritimes de l'Europe concentrent aujourd'hui près de la moitié de la population de l'Union et de son produit intérieur brut.

L'objectif premier est de gérer le développement harmonieux de multiples activités économiques en mer : transport, pêche, aquaculture, extraction du pétrole et du gaz, utilisation des énergies éoliennes, construction navale, tourisme, recherche... et de développer, le cas échéant une politique maritime.

---

<sup>1</sup> Tous sauf le Luxembourg, l'Autriche, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie

L'élaboration du livre vert est l'occasion d'une vaste réflexion sur les activités en mer et les normes qui les régissent. Elle s'appuie sur le besoin de coordination entre les différentes politiques de l'Union et sur la nécessité de renforcer l'intégration de la gestion des mers et océans.

L'enjeu de cette réflexion est précisément la façon de gérer les différentes composantes de la politique maritime, de façon intégrée ou de façon coordonnée.

C'est l'occasion pour notre pays de promouvoir un modèle de coordination dans un souci de subsidiarité : il s'agit de ne pas ajouter un nouvel étage à l'édifice déjà complexe des différents intervenants en mer dans les différents Etats membres et de veiller au caractère transversal d'une politique déclinée par des agences sectorielles.

Notre pays pourrait ainsi plaider pour la constitution d'un réseau de points de contacts au sein des Etats membres compétents, non plus seulement en matière de protection civile mais, d'une façon plus générale, pour la coordination des intervenants en mer.

## **2. Intégrer une dimension de sécurité dans les politiques maritimes de l'Union**

L'élaboration d'une stratégie maritime européenne peut être l'occasion de développer une dimension de sécurité dans la politique maritime de l'Union, dans le prolongement de la stratégie européenne de sécurité de 2003.

Les problématiques de sécurité ne sont pas directement prises en compte dans cette réflexion qui intéresse au premier chef les politiques communautaires gérées par la Commission. Deux types de menaces devraient cependant pouvoir être prises en considération dans l'élaboration du livre vert : les trafics illicites par voie de mer de stupéfiants, de migrants ou encore de contrefaçons ont des conséquences immédiates sur les activités économiques au sein de l'Union. Quant à la question du terrorisme, elle implique une réponse sécuritaire portant sur toute la chaîne des transports. Ces problématiques ne relèvent pas de la politique de défense de l'Union mais ressortissent bien aux questions de sécurité.

Dans ce domaine, les initiatives sont venues des Etats-Unis, après le 11 septembre 2001. Élaboré par l'OIT et l'OMI entre février et décembre 2002, le code international pour la sûreté des navires et des installations (code ISPS<sup>1</sup>)

---

<sup>1</sup> *International Ship and Port Facility Security*

qui définit des procédures pour renforcer la sûreté dans les ports a été mis en œuvre très rapidement, à l'été 2004, sous forte pression américaine.

Ces procédures, notamment les recommandations contenues dans la partie B, non obligatoire, du code ISPS, ont un impact économique important, en faisant peser les coûts sur les opérateurs et les autorités publiques, avec le risque de distorsion de concurrence entre les ports européens.

En matière de sûreté maritime, les Etats-Unis ont également pris des initiatives unilatérales, sous la forme de la CSI (initiative pour la sûreté des conteneurs), dont le contrôle est effectué dans les ports européens et asiatiques par des « observateurs douaniers », sous la forme également de la règle des « vingt-quatre heures de préavis » sur le chargement des navires à destination des Etats-Unis et de la modification des règles de délivrance des visas pour les membres d'équipage des navires étrangers.

Il importe donc que l'Union européenne conserve l'initiative, si elle veut conserver le contrôle de projets en cohérence avec sa politique de sécurité du transport maritime.

La Commission se penche sur ces sujets en proposant d'améliorer la sûreté des transports maritimes. Les navires à passagers qui représentent un risque important en termes de sûreté, jusqu'alors non couvert par les textes internationaux, ont été identifiés comme un sujet sensible.

### **3. L'intérêt d'une réflexion européenne sur les capacités**

Comme au niveau national, le recensement, à l'échelle européenne, du nombre d'unités disponibles pour la protection des côtes, de leur taux de présence effective à la mer ou encore de leur situation technique serait de nature à faciliter les coopérations et à identifier les lacunes, sur le modèle des « catalogues de forces » réalisés en matière de défense, dans le cadre du processus ECAP (European Capabilities Action Plan). Ce travail a d'ores et déjà été réalisé pour les capacités de lutte anti-pollution, dans le cadre de l'Agence de sécurité maritime. Il vise à éviter la duplication des moyens, non seulement entre Etats membres mais aussi entre l'Union et les Etats membres, risque prévisible si l'Union se dote de capacités opérationnelles.

Pour ce qui concerne les unités disponibles dans les Etats membres pour la surveillance côtière, une première approche fait apparaître une **surcapacité globale mais des implantations et un taux de présence à la mer perfectibles.**

En revanche, des **coopérations seraient nécessaires pour les capacités aériennes de surveillance et de secours en mer**, notamment pour l'acquisition d'hélicoptères.

Enfin, les efforts les plus substantiels devront porter sur les **systèmes d'information et de communication**. La Commission examine plusieurs projets qui portent notamment sur la surveillance des zones de pêche par satellite radar et sur le recours aux satellites d'observation pour la détection des pollutions, en complément de moyens de surveillance et d'intervention plus classiques.

Le niveau communautaire offre également des possibilités en termes de **financement**. Le renouvellement des capacités françaises consacrées à l'Action de l'Etat en mer en bénéficient actuellement :

- le programme de renouvellement des 22 vedettes de gendarmerie maritime, d'un montant de 27 millions d'euros, financé à 35 % par l'Union européenne à la condition de consacrer une part de son activité à la police des pêches ;

- le patrouilleur des Affaires maritimes, Thémis a bénéficié d'un cofinancement européen ;

- le développement de l'application Traffic 2000 a reçu un concours européen de 130 000 euros.

La frontière maritime nationale étant le plus souvent une frontière extérieure de l'Union, d'autres types de financements pourraient être envisagés sur la base du principe de solidarité entre Etats membres. Le financement des remorqueurs affrétés, entièrement supporté par la France, sur des routes maritimes très fréquentées alors qu'ils bénéficient à l'ensemble des usagers devrait faire l'objet de tels concours. Dans le Pas de Calais, les ports français ne sont la destination que de 5 % du trafic.

#### **4. Affirmer le rôle de l'Union dans les négociations internationales**

Dans un milieu par tradition peu régulé, l'objectif de l'Union européenne est de promouvoir un modèle de régulation des activités maritimes, respectueux de l'environnement et de la condition des gens de mer.

Ces questions sont plus particulièrement traitées au sein de deux enceintes internationales : l'Organisation Internationale du Travail (OIT), dépositaire d'une série de conventions relatives aux gens de mer et l'Organisation Maritime Internationale (OMI) qui connaît de toutes les questions ayant trait au transport par voie de mer.

La condition des gens de mer est un élément essentiel de la sécurité maritime. 80 % des accidents en mer sont imputables au facteur humain. La formation, les conditions de recrutement et de travail sont autant de facteurs décisifs pour la sécurité des navires. De plus en plus, les questions de

personnels sont aussi des questions de sécurité ou de « sûreté <sup>1</sup> ». Les problèmes de sûreté ont notamment conduit à des travaux sur la modernisation des listes d'équipages ou encore sur les pièces d'identité des gens de mer.

L'Union européenne travaille à intégrer les règles établies par les conventions de l'OIT en droit communautaire et la direction générale des Transports de la Commission coopère fructueusement avec cette organisation internationale.

La valeur ajoutée des conventions adoptées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale se situe en revanche en deçà des attentes des européens et en particulier de la France.

Si cette organisation fonctionne selon le principe « un Etat, une voix », les Etats membres de l'Union n'y font pas valoir des positions coordonnées et les contributions sont fonction du tonnage de la flotte immatriculée sous pavillon. Les mécanismes d'application des règles définies au sein de l'OMI restent insuffisants.

Les enjeux économiques liés au développement des normes en matière de sécurité maritime appellent une réponse à l'échelle internationale. L'élargissement place l'Union européenne en position de faire valoir ses vues au sein de l'OMI pour l'adoption de normes plus exigeantes, à la condition pour l'Union de coordonner les positions de ses membres.

---

<sup>1</sup> La notion de sécurité maritime vise la prévention d'événements à caractère accidentel tandis que la notion de sûreté renvoie davantage à la protection contre des actes intentionnels.

## CONCLUSION

Le dispositif français d'action de l'Etat en mer repose sur deux fondements : la coordination entre administrations disposant de compétences et de moyens en mer et l'implication du ministère de la défense.

Récemment réformé dans le sens d'une plus grande intégration, le dispositif opérationnel donne satisfaction pour un coût maîtrisé.

En revanche, sa pérennisation exige un renforcement de la coordination dans une perspective de plus long terme, permettant une réelle programmation des objectifs et des moyens.

Enfin, si les besoins accrus de la protection des approches maritimes exigent que la coordination soit désormais portée au niveau européen, notre pays ne doit pas chercher à « exporter » ses choix d'organisation mais à promouvoir leur philosophie.

L'implication des marines européennes, et plus largement des moyens militaires, dans des missions de sécurité, est difficile à obtenir pour des raisons historiques chez certains de nos partenaires. Elle devrait être recherchée dans un premier temps avec les Etats membres dotés d'une « gendarmerie » ou au sein d'un cadre plus restreint, comme l'Euromarfor.

En revanche, la coordination par une autorité unique, civile ou militaire, des moyens présents en mer dans une perspective de protection des approches, au service de la coopération européenne, devrait pouvoir recueillir l'adhésion des partenaires européens pour constituer une « garde-côtes » respectueuse des spécificités nationales et du principe de subsidiarité.

A cet effet, notre organisation mérite certainement d'être clarifiée. Une fois acquis le principe de la coordination des moyens par le préfet maritime, la répartition des missions ne doit plus être dictée par une logique de moyens mais par les responsabilités propres de chaque administration.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du 22 juin 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Serge Vinçon, président**, a salué la conjugaison des efforts de différentes administrations pour faire face à des missions très diverses et a souligné les besoins de coordination, tant à l'échelon national qu'au niveau européen.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a évoqué la sophistication croissante de la pêche illicite et a souhaité savoir quelles étaient les conséquences de l'entrée en service du NH90. Elle a demandé des précisions sur l'organisation des préfectures maritimes.

**M. André Boyer, rapporteur**, a précisé que la France métropolitaine comptait une préfecture maritime par façade, une à Cherbourg, en Manche-Mer du Nord, une à Brest pour l'Atlantique et une à Toulon pour la Méditerranée. Il a insisté sur le caractère décisif de cette fonction, qui permet la mobilisation des moyens militaires au service des missions civiles. La pêche illicite s'est considérablement modernisée et nécessite de plus en plus une adaptation croissante des moyens de la contrecarrer par le recours à des moyens lourds. Cette évolution touche toutes les formes de trafics qui ont tendance à se concentrer sur les grandes voies de communication.

**M. Robert Bret** a évoqué la difficulté d'adapter, lorsque le besoin s'en fait sentir, des moyens de transport civils aux besoins du transport de troupes en temps de crise : les porte-containers, impropres à de telles missions, constituant désormais une proportion croissante de la flotte des grands bâtiments et alors que les compagnies nationales, comme la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM), sont en difficulté. De ce point de vue, la disparition de la SNCM nécessiterait des moyens supplémentaires pour la Marine nationale.

**M. André Boyer, rapporteur**, a précisé que la Méditerranée et ses spécificités avaient été prises en compte par les rapporteurs et que les dispositifs de réquisition permettaient au ministère de la défense d'affréter des moyens de transport civils privés pour les besoins du transport de troupes lors des opérations extérieures. La défense n'est donc pas confrontée à un problème de capacité pour ce type d'actions.



A l'issue de ce débat, la commission a **donné acte** au **rapporteur** de **sa communication** et en a **autorisé la publication** sous la forme d'un **rapport d'information**.

ANNEXES

CARACTERISTIQUES DES MOYENS DES ADMINISTRATIONS ET SERVICES

AEM : mission principale

Administration ou services	Dominantes d'action	Zone d'action	Caractéristiques de principe des moyens	
			Nautiques	Aériens
Marine nationale  et  Gendarmerie maritime	Sauvegarde maritime (dont la lutte antipollution) et missions de police  Sauvegarde maritime et missions de police	Sans limitation  ZEE/ZPE	- patrouilleurs de service public - moyens spécialisés de lutte antipollution et tous moyens Marine si nécessaire - sémaphores  - patrouilleurs, vedettes et brigades de surveillance du littoral	Avions de surveillance maritime et hélicoptère lourds et légers  Néant
Affaires maritimes	Sécurité de la navigation maritime Surveillance et contrôle des pêches Coordination de l'alerte pollution (CROSS)	ZEE/ZPE + missions ponctuelles hors ZEE (ex : Germon)	CROSS Patrouilleurs de surveillance des pêches Vedettes régionales Unités littorales (ULAM) couvrant la zone côtière Baliseurs des phares et balises	Néant
Douane	Police douanière, fiscale et économique et répression des trafics illicites	ZEE/ZPE + missions ponctuelles hors ZEE (ex : coopération européenne et Polynésie)	Patrouilleurs Unités côtières	Avions de patrouille + POLMAR hélicoptères légers
Gendarmerie nationale	Missions de police générale et continuité territoriale	Moins de 3 miles des côtes	Embarcations légères normalement mises à l'eau par remorque routière. Vedettes pour assurer la continuité territoriale avec les îles	Hélicoptères légers* (mission principale à terre)
SNSM (pour mémoire)	Sauvetage	Moins de 20 miles des côtes	Canots tout temps, vedettes, embarcations légères	Néant

AEM : mission secondaire

Police nationale	Missions de police générale et continuité territoriale	Moins de 3 miles des côtes	Embarcations légères	Néant
SDIS/CRS	Secours aux personnes (surveillance des plages)	Bande littorale (300 mètres)	Embarcations légères mises à l'eau par voie routière	
Sécurité civile			Néant	Hélicoptères légers* (mission principale à terre)
Défense : Marine nationale	Sauvegarde maritime	Sans limitation	Toutes unités	Tous aéronefs
Armée de l'air	Secours aux personnes		Néant	Hélicoptères

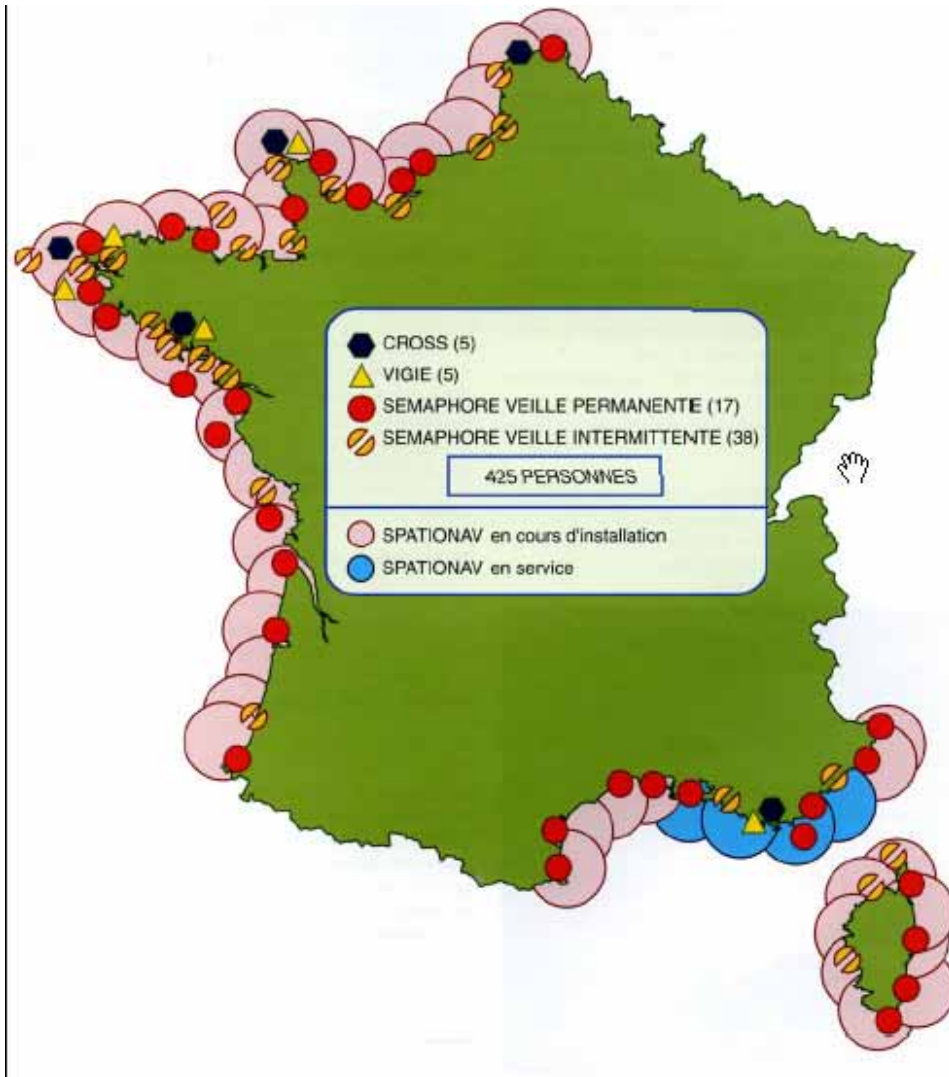
\* Protocole CROSS/Régions de Gendarmerie et CROSS/COZ à finaliser

## I- Moyens mis en œuvre par la marine

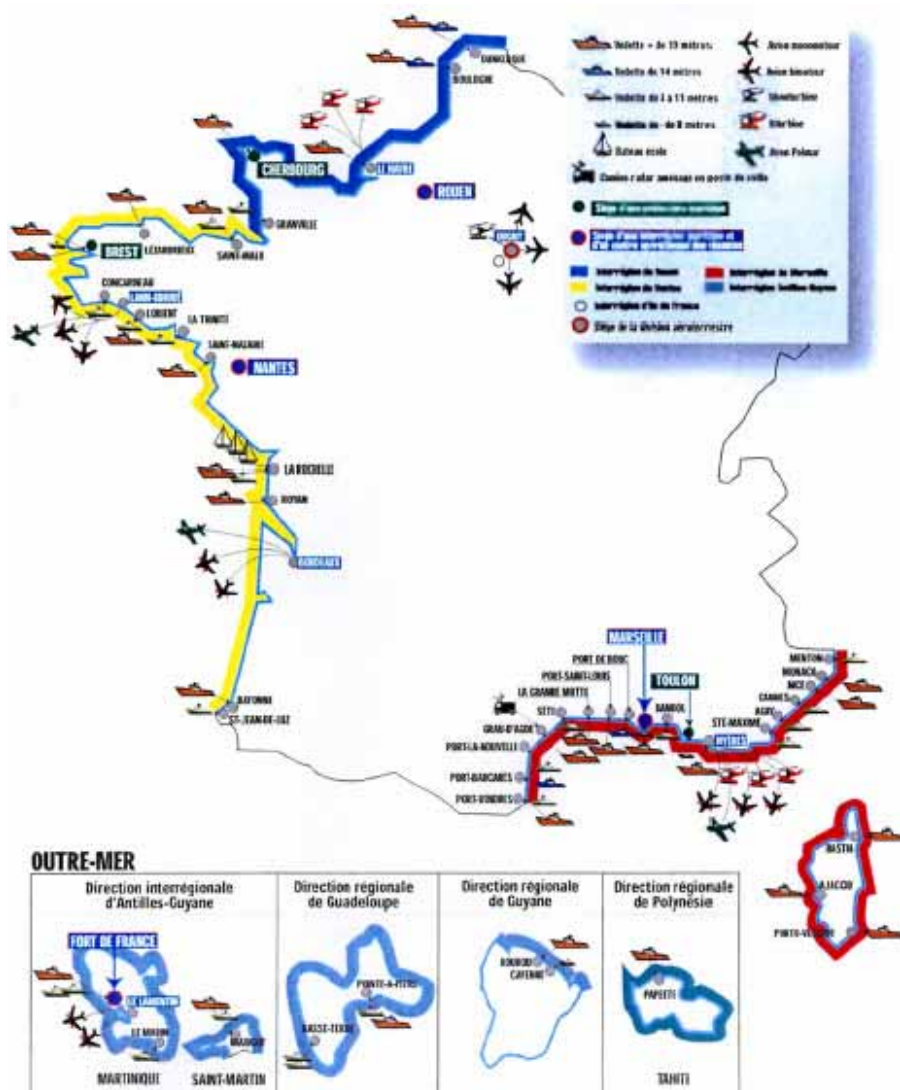


- 1) PSP : Patrouilleur service public
- 2) BSAD : Bâtiment de soutien et d'assistance et de dépollution
- 3) RIAS : Remorqueur d'intervention d'assistance et de soutien
- 4) PCG : Patrouilleur côtier de gendarmerie maritime

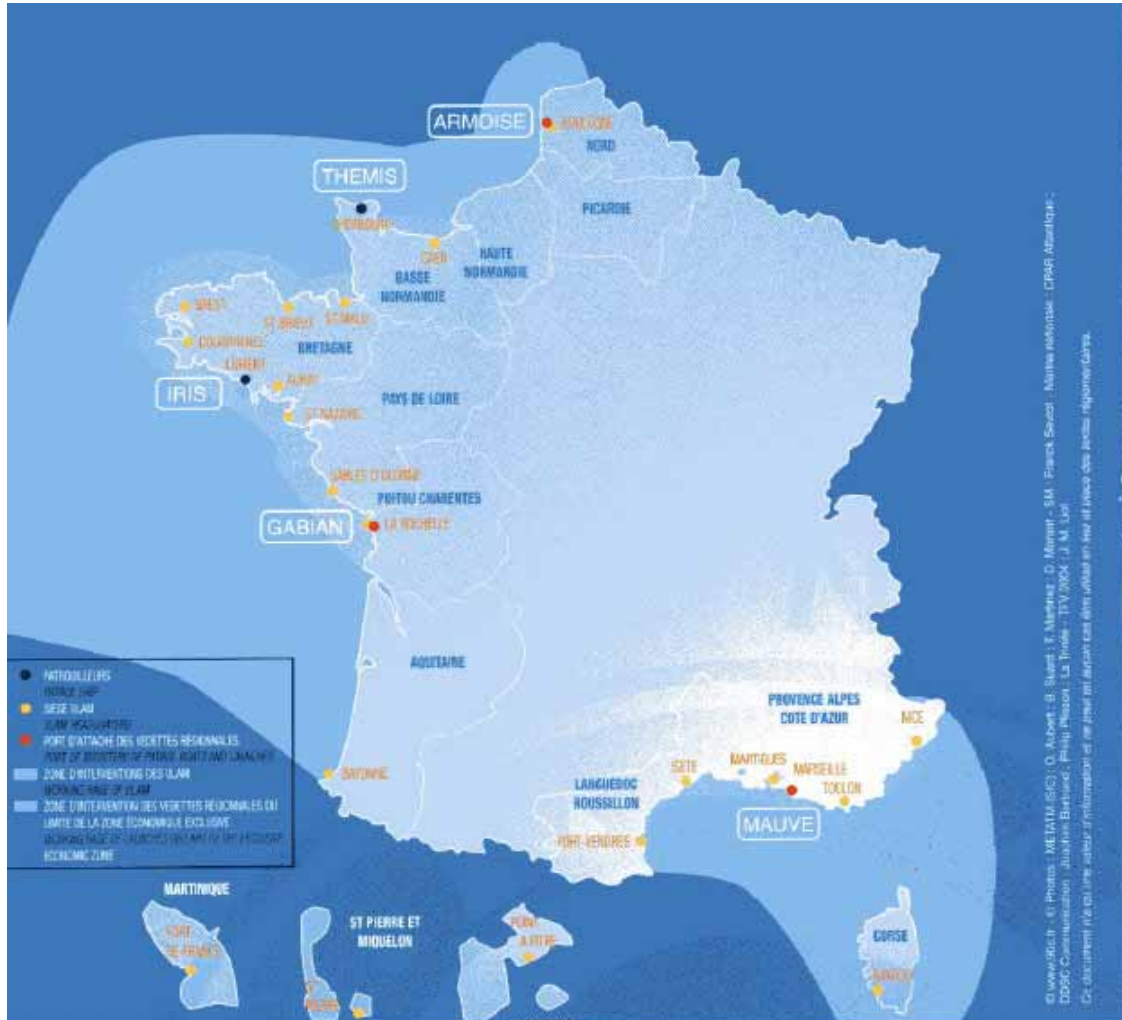
## II- Segment terrestre de la sauvegarde maritime



### III- Dispositif de surveillance maritime et aérien des douanes au 1<sup>er</sup> décembre 2004



## IV- Dispositif de contrôle et de surveillance des Affaires maritimes



## **AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DES RAPPORTEURS**

### **- Secrétariat général de la mer :**

M. Xavier de la GORCE ; Contre-Amiral Yann TAINGUY

### **- Préfecture maritime de Cherbourg :**

Contre-Amiral Edouard GUILLAUD, Préfet maritime, et les responsables de la division de l'Action de l'Etat en mer

Visite du CROSS Jobourg et du sémaphore de la Hague

Visite du patrouilleur de service public Flamant et du patrouilleur des Affaires maritimes Thémis

### **- Direction générale des douanes et droits indirects :**

M. François MONGIN, Directeur général ; Mme Mylène ORANGE-LOUBOUTIN, sous-directrice de la programmation, du budget et des moyens

### **- Direction des Affaires maritimes et des Gens de mer :**

M. Michel AYMERIC, Directeur ; M. Yves AUFFRET, Chef du Bureau du dispositif de contrôle et de surveillance

Commissaire général de 2<sup>ème</sup> classe Jean FILLON, ancien chef de division AEM de la Préfecture maritime de la Méditerranée

### **- Société nationale de sauvetage en mer :**

Amiral Gérard GAZZANO

### **- Etat-major de la Marine :**

Contre-Amiral Anne-François de SAINT-SALVY, sous-chef d'état major Plans ; Commissaire en chef de 1<sup>ère</sup> classe Philippe DÉZÉRAUD, Chef du Bureau AEM, Amiral Christian GIRARD, sous-chef d'état major opérations-logistiques.

### **- Comité politique et de sécurité :**

Vice-Amiral Richard WILMOT-ROUSSEL, Chef de la représentation militaire française

### **- Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne :**

Mme Carine CLAEYS, Chef de l'unité « Transports maritimes » ; M. Lieven VERMOTE, Chef de l'unité « Protection civile »

**- Commission européenne :**

*Direction générale de l'Environnement* : Mme Pia BUCELLA, Chef de l'unité « Protection civile » ; M. Patrick MURPHY, Chef de l'unité « Protection des eaux et des mers »

*Transports* : M. François LAMOUREUX, Directeur général

*Pêche* : M. Alain LAUREC, Directeur chargé du contrôle et de l'application du droit à la pêche

**- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :**

Mme Virginie DUMOULIN, Conseiller « Transports » ; M. François-Xavier BOURGES, Conseiller « Protection civile » ; Capitaine de vaisseau Jean-Yves PETIT, Conseiller militaire

**- Agence européenne pour la sécurité maritime**

M. Willem de RUITER, Directeur