

## Débat

# *European Coast Guard* ou agence européenne ?

### Institut Français de la Mer

Le naufrage de *l'Erika* a eu lieu à un bien mauvais moment de l'année : l'hiver, avec son cortège habituel de dépressions venant d'ouest, prêtes à rabattre toute pollution, a fait les délices des médias. Ont ressurgi alors les bons vieux « serpents de mer » évoqués avec gourmandise par différents ténors aux connaissances incertaines. Très vite, les bons esprits ont lancé le mot magique *Coast Guard*, il nous faut « une garde-côte ».

L'Institut Français de la Mer s'est donc penché sur cette question controversée en France et a regardé tout d'abord ce qui se faisait à côté de chez nous, l'Europe maritime étant, qu'on le veuille ou non, en train de se faire.

### *La situation chez nos grands voisins européens*

*Royaume Uni.* Le 1<sup>er</sup> avril 1998, a été créée *The Maritime and Coastguard Agency* qui rassemble en une structure unique deux agences préexistantes, l'agence pour la sécurité maritime et l'agence des garde-côte. Cette dernière, qui intégrait l'ancienne structure *Her Majesty's Coast Guards* et la *Marine Pollution Control Unit*, avait été créée en 1994. Cette nouvelle agence est une structure civile qui dépend du ministère de l'environnement, des transports et des régions.

Elle comprend 1 000 membres permanents et 3 000 auxiliaires volontaires; à l'exception de trois hélicoptères basés dans le nord du pays, et d'engins pneumatiques d'urgence, elle ne dispose pas d'une flottille d'intervention, ses moyens navals étant ceux de la *Royal National Lifeboat Institution*.

Elle est désormais en charge du registre de la marine marchande, de la réglementation des gens de mer, de la recherche et du sauvetage, de la prévention et de la lutte contre la pollution, et de la navigation de plaisance.

*Allemagne.* La *Küstenwache der Bundesrepublik Deutschland* a été créée le 7 juillet 1994. Cette structure civile n'est pas une administration autonome, mais elle est chargée de coordonner, de planifier et de diriger les missions des unités de la garde frontière (*Bundesgrenzschutz*), de la garde pêche (*Fischereischutz*), de la douane (*Zoll*), et des phares et

balises (*Schiffahrtspolizei*).

Elle dispose de 30 bateaux et de 7 hélicoptères et est contrôlée par deux centres de coordination implantés à Cuxhaven et à Neustadt Holstein.

Six missions principales lui sont dévolues : la protection de l'environnement maritime, la sécurité du trafic maritime, la surveillance des frontières, le contrôle des pêches, la surveillance des dispositions douanières, le contrôle des activités de recherche scientifique.

*Italie.* Le 8 juin 1989, un décret conjoint Marine marchande Défense a créé la *Guardia Costeria*, structure regroupant tous les moyens nautiques, aériens et opérationnels des capitaineries de port. Elle est placée sous l'autorité organique de l'inspecteur général des capitaineries de port et regroupe près de 5 000 hommes dont 980 officiers (militaires appartenant au corps d'officiers de la marine italienne. Elle dispose de 270 vedettes et des aéronefs).

Elle a en charge l'administration maritime au sens large (immatriculation des marins, des navires, gestion du domaine maritime) mais aussi la sécurité de la navigation, la recherche et le secours en mer, la police maritime, la surveillance des pêches, la lutte antipollution, le concours à la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine.

Elle est en concurrence avec la *Guardia du Finanza* (équivalent des douanes), force militaire de 56 000 hommes dont la partie maritime est principalement chargée de la répression des trafics à partir de la mer, et qui dispose de moyens aéronavals relativement importants

*Espagne.* La *Guardia civil del mar* a été créée en 1991. Elle est la branche maritime de la *Guardia civil* et ses attributions sont très larges : police des pêches, contrôle de l'immigration clandestine, surveillance douanière, ce qui engendre des conflits de compétence avec le *Servicio de Vigilancia Aduanera* (douanes). Cette formation militaire comprend environ 3 000 gradés et officiers.

Il n'existe donc pas actuellement dans l'Union européenne de services de garde-côte dont les compétences couvrent de façon exclusive les principaux domaines d'action civile de l'État en mer<sup>1</sup>.

## Constats

Premièrement, depuis une vingtaine d'années, le concept de garde-côte a été importé en Europe. Les pays du nord ont été devanciers. La *Coast Guard* suédoise existait depuis longtemps ; la *Kystvakt* norvégienne a été créée en 1977 et la *Kustwacht* néerlandaise en 1987.

D'autres pays ont suivi peu après puisqu'en 1989, la *Guardia Costeria* italienne était créée précédant la *Guardia Civil del mar* espagnole (1991) et la *Küstenwache* allemande (1994).

---

<sup>1</sup> À cet égard, il faut souligner que le service de l'*US Coast Guard* ne dispose pas non plus d'une compétence exclusive en la matière ; il n'exerce pas la police fiscale et douanière et ne dispose pas de service d'hydrographie - océanographie.

Le cas du Royaume-Uni est particulier, puisqu'une *Coast Guard* existait dès 1822. Cependant, une nouvelle structure, intégrant la précédente a récemment vu le jour, *the Maritime and Coastguard Agency*, créée en 1998. Cet ensemble de nouvelles structures ne doit en aucun cas faire illusion. L'expression « garde-côte » a été importée des États-Unis, mais la réalité structurelle européenne est autre. Dans la très grande majorité des cas, à l'exception peut-être, de la Grande-Bretagne, ces structures ne sont pas autonomes. La *Kystvakt* norvégienne est une institution militaire, la *Guardia Costiera* italienne est placée sous l'autorité organique de l'inspecteur général des capitaineries du port, la *Guardia civil del mar* espagnole est la branche maritime de la *Guardia Civil*, la *Küstenwache* allemande est une structure de coordination qui dépend de plusieurs ministères.

Un deuxième constat s'impose : s'il y a diversité des structures, il y a aussi diversité des missions. Les priorités données varient selon les réalités socioéconomiques nationales. Au Royaume-Uni, par exemple, la surveillance des pêches apparaît comme étant une action prioritaire de l'État en mer. En Italie, c'est la lutte contre les trafics qui est prioritaire.

Un point commun à ces diverses organisations doit être noté. Dans la plupart des États membres, des sociétés de sauvetage privées travaillent en étroite collaboration avec les services de l'État. Elles assurent, avec l'aide de bénévoles et le soutien financier de leurs membres, des missions de service public à proximité des côtes. Peuvent notamment être citées : la Société nationale de Sauvetage en Mer française (SNSM), la *Royal National Lifeboat Institution* britannique (RNLI 700 salariés permanents), la *Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger* allemande...

### *La problématique française*

La première donnée de la problématique française, c'est sa position géographique sous le vent de la plus importante route maritime mondiale. Chaque année, 100 000 navires de toute nature passent au large d'Ouessant dont 50 000 de plus de 300 tonnes transportant chaque jour 90 000 tonnes de produits chimiques et 650 000 tonnes d'hydrocarbures. C'est un constat, il ne doit pas entraîner résignation mais pugnacité.

Ceci étant posé, et afin que le lecteur ne perde pas son temps en réflexions qui ont déjà été faites, rappelons le cheminement des choses en France où lors des débats des années 1972-1978 sur l'organisation de l'action de l'État en mer, l'idée de créer une « garde-côte », à l'image de l'*US Coast Guard*, avait été étudiée ; la suggestion initiale étant d'agglomérer les moyens des diverses administrations concernées, Marine nationale, Douanes, Affaires maritimes, Gendarmerie et de transférer l'ensemble des compétences juridiques à cet éventuel nouveau corps.

Après six ans de discussions, le choix fut, par décret de 1978, de confier la responsabilité de la coordination en mer aux préfets maritimes (article 1) sans toucher aux responsabilités propres de chaque administration (article 2).

Les principes du partage des responsabilités et des moyens ont finalement été fixés par

des comités interministériels successifs qui ont entériné les instructions du Premier ministre sur les modalités de la coordination de l'action de l'État en mer. Ainsi, il a été décidé que la Marine nationale mettrait en œuvre les moyens de service public hauturiers (patrouilleurs > 40 mètres et aéronefs > 6 tonnes) tandis que les autres administrations resteraient responsables de leurs moyens propres.

On voit donc que l'idée même de « la garde-côte » a été abandonnée après examen et que c'est le principe de la « Bande des quatre<sup>2</sup> », au sens positif du terme, qui a prévalu, donnant naissance à une organisation dont l'efficacité a été démontrée au vu du nombre important d'accidents évités ou maîtrisés au large de nos côtes depuis vingt ans ; organisation dont l'aspect positif a en outre et sous un autre angle été ultérieurement confirmé en 1991 dans le rapport Gerolami que le comité central d'enquête<sup>3</sup> sur le coût et le rendement des services publics a réalisé (ce rapport avait formellement écarté l'idée d'une « garde-côte » notamment en raison de son coût et du fait qu'elle ne pouvait empêcher les administrations « historiques » de disposer de leurs moyens propres).

Ce rapport proposait même un élargissement très sensible des compétences des préfets maritimes<sup>4</sup>, tendance à laquelle il n'a pas été donné suite bien que tout ce qui a été évoqué dans ce rapport ait gardé sa valeur.

Il est donc clair que l'institution française du préfet maritime, autorité maritime, représentant le Premier ministre sur chaque façade maritime, détenant à la fois des pouvoirs de police et des responsabilités de coordination, est bien unique en son genre en Europe mais paraît incontournable dans notre système.

Le dernier conseil interministériel de la mer du 28 février 2000 va dans ce sens. Le préfet maritime reçoit des moyens aériens et flottants supplémentaires. Il se voit reconnaître autorité pour faire entrer un navire en difficultés dans le port. Un autre acteur de la « Bande des quatre », la Douane, reçoit des moyens aériens supplémentaires. Outre les moyens supplémentaires hauturiers qui pourraient être attribués à la Marine nationale (car, depuis des années, bon an mal an, l'action de l'État en mer représente environ 17 % de son activité et ceci même en période de redimensionnement), il est probable qu'une réflexion pourrait être menée pour renforcer les capacités de coordination dont disposent les préfets maritimes<sup>5</sup> en liaison avec les préfets civils. Une autre voie à explorer, puisque la France est en Europe, serait de renforcer les structures de coordination existantes à l'échelle européenne et d'actualiser sur ces points les mémorandums<sup>6</sup> pour établir des cordons sanitaires régionaux interdisant l'accès aux bâtiments indésirables.

La prochaine présidence par la France de l'Union européenne pourrait être l'occasion

---

<sup>2</sup> La « Bande des quatre » désigne les quatre administrations ayant des moyens maritimes : Marine nationale, Gendarmerie maritime, Douanes, Affaires maritimes qui se réunissent régulièrement pour coordonner l'emploi de ces moyens.

<sup>3</sup> Qui dépend de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Gestion du domaine public maritime, police de la pêche, police de la signalisation maritime, des immersions centrales, de légalité des actes des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> Le bureau de l'action de l'Etat en mer dans une préfecture maritime a déjà, en dehors des représentants de la Marine nationale, un représentant des Affaires maritimes et un représentant des Douanes.

<sup>6</sup> Paris – Tokyo – Vina del mar.

de mettre en place une Agence maritime européenne opérationnelle<sup>7</sup>, opérationnelle car il est bon de se rappeler que l'Organisation maritime internationale (OMI) ne dispose d'aucun pouvoir de police pour faire respecter les conventions, et qu'il est donc inutile de lui demander ce qui n'est pas et ne peut pas être de sa compétence. Cette Agence opérationnelle permettrait d'assurer un cordon sanitaire, au sens propre, autour de l'Europe grâce à un certain nombre de mesures de coordination, d'harmonisation, de centralisation et de proposition (harmonisation des règles élémentaires, harmonisation de la façon de les appliquer, harmonisation du contrôle des applications et harmonisation des sanctions, au besoin grâce à des équipes plurinationales intereuropéennes). Et, en dehors de cette action centrale, et dégagée des contingences locales ou exclusivement nationales, pourquoi ne pas envisager qu'un certain nombre de moyens nationaux ne puissent être mis par rotation à la disposition de cette Agence en vue d'une éventuelle intervention (en plus des moyens propres qui pourraient éventuellement lui être attribués)?

N'oublions pas en tout cas que l'efficacité de l'*Oil Pollution Act* de 1990 provient moins des textes eux-mêmes que de l'existence de l'*US Coast Guard* moins remarquable par la spécificité de son organisation (difficilement transposable à l'Europe qui n'est pas un grand État fédéral) que par son homogénéité, sa compétence et surtout son comportement et sa mission totalement dégagés des contingences et pressions de tel ou tel État individuel de l'Union.



---

<sup>7</sup> Suggestion faite par la Chambre syndicale des Constructeurs de Navires, le Comité national des Pêches maritimes, le Comité central des Armateurs de France, l'Institut Français de la Mer, l'Association pour le Développement des Ports français.