

L'action de l'État en mer : l'Europe en ligne de mire

Vice-amiral d'escadre Jean-Marie Van Huffel
Conseiller du gouvernement pour la Défense

Vécue et animée pendant trois années passionnantes en Méditerranée, vue aujourd'hui avec un recul supplémentaire, la richesse de notre institution préfectorale de la mer, jeune et vieille à la fois, apparaît toujours plus évidente, à travers l'actualité maritime et littorale de ces derniers mois. Constatant à l'épreuve des faits, et pour m'en réjouir profondément, l'excellence de l'action de la relève des trois préfets maritimes, je suis heureux de livrer ici pour la Revue Maritime quelques réflexions forgées à l'usage.

L'action de l'État en mer : une force conjuguée en marche

On dispute encore régulièrement dans notre beau pays de savoir si nous sommes une nation maritime ou non, et si nos centres de pouvoir, en particulier parisiens, sont suffisamment irrigués d'eau de mer. La réponse clairement négative à cette dernière question était ancrée dans l'esprit des architectes du nouveau décret sur l'organisation de l'action de l'État en mer, auxquels il convient de rendre hommage pour leur souple ténacité. La dynamisation d'un échelon central de coordination et d'animation interministérielles a été au cœur de leurs efforts.

C'est au centre d'abord et avant tout, c'est-à-dire à Paris, que la voix des mondes de la mer doit porter, dans tous les ministères, sans exception ou presque. C'est là qu'un réflexe minimal doit être généré et nourri, pour saisir les chances que la mer offre, pour organiser et équilibrer la vie de nos concitoyens qui les cultivent, pour discerner et anticiper les menaces qu'elle peut porter. Actif, présent, cohérent, performant, le Secrétariat général de la mer¹ est à l'œuvre pour cela. Il a les connexions qu'il faut. Soignons-le.

Nos architectes ont donné vie à l'idée selon laquelle il fallait à l'État un représentant unique en mer, pour tous les domaines où il voudrait ou devrait être présent et influent, être informé, anticiper, prévenir, protéger et bien sûr intervenir. Il ne suffisait pas, comme toujours, de l'écrire. Il fallait encore créer patiemment les conditions de l'exercice. C'est-à-dire, à partir d'une réelle autorité donnée par les textes et placée sous l'autorité interministérielle par excellence du Premier ministre, faire en sorte que tous ceux, ministères, directions et services déconcentrés qui traitent de la mer, apprennent à mieux se connaître,

¹ Voir sur le site Internet de l'IFM dans la rubrique « Documents », le rapport fondateur du Secrétariat général de la mer : « Une structure de gouvernement pour la mer ». NDR

redécouvrent quand c'était nécessaire, puis approfondissent l'intérêt bien compris de démultiplier leurs coopérations, bâtissent l'habitude de travailler ensemble. Et c'est ce qui est en marche. Cette architecture repose sur la bonne volonté des acteurs, c'est-à-dire sur leur engagement raisonné au service de l'œuvre commune. Ils savent que les dividendes des succès seront plus grands, pour eux-mêmes et pour nous tous. On ne fait rien contre ou sans les autres.

Pour la Marine, l'action de l'État en mer, c'est une tradition et un besoin ancrés dans les origines. Son implication est d'autant plus grande et naturelle que sécurité extérieure et sécurité intérieure sont un continuum absolu, mondialisation économique et stratégique oblige. Sur la mer, ce continuum a une réalité physique. Ce ne sont pas seulement ses moyens de haute mer ou spécialisés qui y consacrent une bonne part de leur activité. La conduite au jour le jour bénéficie de son expertise et de sa disponibilité opérationnelle. La Marine représente beaucoup, mais elle n'est pas tout, bien sûr.

Le réseau des affaires maritimes, à l'expérience très vivante, est un outil indispensable et déterminant pour l'action sur le littoral et en mer. Loin de l'affaiblir dans les réorganisations à l'œuvre, il faut au contraire renforcer ce réseau qui synthétise la connaissance et la pratique de tous les mondes maritimes. Cette expertise permet d'agir à bon escient. Il faut veiller à ce que le directeur local ait accès directement et en permanence au préfet maritime et au préfet terrestre. Il est un lien naturel entre eux. Cette force profite évidemment de la puissance du relais que la direction des affaires maritimes est à même d'entretenir au sein du ministère des transports et de la mer, et vers d'autres ministères.

La douane apporte son expérience unique et les compétences qu'elle a su remarquablement développer, par exemple, en matière de surveillance et de caractérisation des pollutions, et bien évidemment dans la lutte contre toutes les sortes de trafic, à commencer par celui de la drogue, où l'imagination et l'innovation sont par nature du côté des trafiquants. La coopération de plus en plus intense entre douaniers et marins est une source de progrès incontestable. Le succès des opérations conjointes qui se multiplient le prouve. Cet esprit de coopération doit être entretenu et pérennisé avec le plus grand soin, pour le profit de tous et d'abord de la nation, d'autant que la douane est engagée dans un processus de restructuration à la fois indispensable et délicat.

La gendarmerie maritime, quant à elle, est un outil exceptionnel dont nous avons la chance insigne de disposer en France. Elle comprend la mer, elle est maritime. Elle personnifie l'autorité de la loi en mer. Elle est aussi un pont entre la défense et l'intérieur, un lien avec la justice. Elle devrait devenir le principal acteur de la continuité opérationnelle entre préfet terrestre et préfet maritime, introduite dans le dispositif destiné à améliorer la sûreté portuaire et maritime.

La protection du poumon du monde

L'océan est le patrimoine de l'humanité, par excellence. Devant la constatation des évolutions climatiques, l'évidence de son rôle de poumon et de régulateur éclate et frappe le plus grand nombre. « Formidable trait d'union dans le village planétaire », ce patrimoine est exploité pour ses ressources, pour des flux maritimes en expansion très rapide. Pour la France, riveraine dans tous les océans du monde, « locataire » du deuxième espace maritime mondial, ce patrimoine et son apport présent ou à venir sont évidemment essentiels.

Cette conviction imprègne de mieux en mieux l'éducation des jeunes et l'information au jour le jour. C'est là le meilleur investissement et la meilleure promesse d'avenir.

Cette conviction sous-tend aussi de plus en plus naturellement les réflexes des acteurs maritimes et littoraux, malgré les difficultés qu'ils rencontrent face à de rudes contraintes antinomiques.

La protection de l'environnement en mer réclame de l'ordre, mais un ordre qui respecte liberté et innovation indispensables au développement. Les préfets maritimes y apportent la force de leur autorité unique sur le milieu marin, gage de cohérence, de simplicité et d'efficacité. La régulation des activités maritimes, la résolution des conflits qui ne manquent bien sûr pas de surgir entre usagers de plus en plus nombreux et divers, est au jour le jour le travail de la préfecture maritime. La protection de l'environnement, enjeu majeur pour l'avenir des océans, ne peut être assurée que dans le cadre d'une stratégie qui intègre les aspects environnementaux avec les dimensions économiques, industrielles, scientifiques, touristiques, et même culturelles ou sportives.

Nous avons la chance de compter des conquérants énergiques et éclairés de la protection des espaces maritimes, hauturiers ou littoraux. Le travail en commun avec le ministère de l'écologie et du développement durable s'intensifie avec bonheur. Les représentants de l'État en mer sont aujourd'hui parties au travail de réflexion sur les parcs marins et aires marines protégées de nos côtes. Le préfet maritime de la Méditerranée est depuis longtemps impliqué dans la gestion du premier d'entre eux (le parc national de Port-Cros, un des deux premiers parcs nationaux français et premier parc marin européen, a bientôt 45 ans !) et il est directement responsable de la protection du sanctuaire des mammifères marins « Pelagos ».

L'interface terre mer et le développement littoral indiquent que les préfectures maritimes ont besoin d'étendre le champ de leur intérêt loin à l'intérieur des terres. L'effet des activités humaines à terre n'est-il pas, et de très loin, le premier contributeur de la pollution maritime ? Les relations entre préfet maritime et préfet coordonnateur de bassin versant méritent en conséquence d'être intensifiées.

Dans le domaine en pleine expansion de la protection en amont de l'environnement en mer, il conviendrait de renforcer les effectifs actuels, trop modestes pour espérer répondre comme il convient, en qualité et en délais, aux défis qui sont proposés. Il est certain que des talents convaincus et engagés dans la lutte pour l'environnement trouveraient matière passionnante, innovante et gratifiante, à venir travailler sur le milieu maritime, où les choses sérieuses ne font que commencer, au sein des préfectures maritimes.

Garde-côtes : une idée simple... dépassée ?

Qu'on n'imagine pas que l'idée de garde-côtes est ignorée ou pire repoussée par ceux qui jour après jour agissent pour l'État en mer. Au contraire. Mais il se trouve que nous n'avons pas ce vocable dans notre actualité, et que nous n'en avons pas besoin.

Les moyens sur la mer ? Des dizaines de bâtiments des affaires maritimes, des douanes, de la gendarmerie, des services de police, des sauveteurs, répartis et actifs sur nos 5 000 kilomètres de côtes, avec ceux des DOM et des TOM en plus, des hélicoptères et des avions, opèrent en quasi-permanence dans nos approches maritimes et le long des côtes, en particulier dans les secteurs les plus difficiles. Plus au large, en pleine continuité, toutes les activités des moyens au long cours de la Marine sont en permanence « branchées » sur la sauvegarde maritime. Tous ces hommes et ces femmes savent travailler ensemble, ils se savent complémentaires, ils se coordonnent mieux chaque jour.

L'information et la surveillance ? Alimentés par les éléments navals et aériens, et par leurs moyens propres, la soixantaine de sémaphores assurent la détection, l'interrogation, l'identification, l'exploitation des systèmes automatiques et obligatoires d'information, la corrélation et la fusion des informations sur tout ce qui navigue et travaille en mer, sur tout ce qui peut être source de difficulté, avec un intérêt particulier pour la protection de l'environnement.

Les centres opérationnels ? Ceux de la Marine, des affaires maritimes (les CROSS²), des douanes, de la gendarmerie, des ports, sont en réseau. Alimentés par tout ou partie de ces capteurs fixes ou mobiles, ils sont en permanence sur la brèche.

Et l'autorité ? La préfecture maritime est le confluent de tout cet investissement, avec à sa tête un responsable unique, investi de la plus haute autorité gouvernementale, responsable de la prévention et de l'action. Il dispose d'un corpus juridique puissant et de délégations de pouvoir, agit en réseau avec les préfectures littorales et les administrations de la justice, des transports, de la pêche, de l'environnement, des finances, du sport, etc. Ses moyens de réaction en cas de difficulté possible ou avérée ont été considérablement améliorés par un effort national. Les caractéristiques juridiques de la haute mer et de la mer territoriale, différentes certes, ont en commun d'être sous la compétence des seuls États. Le préfet maritime, en même temps commandant de zone maritime, y représente l'État.

Une démarche opiniâtre qui commence à convaincre : les lieux de refuge

Décembre 1999, *Erika*. Le procès s'ouvre plus de sept ans après l'accident, bien longtemps après que les côtes françaises souillées par un hydrocarbure étouffant et nauséabond aient été rendues à leur beauté et à leur naturel grâce à une mobilisation longue, exemplaire et coûteuse.

Janvier 2007, *Napoli*. Ce porte-conteneurs menace de se briser et de couler. Il est volontairement échoué là où l'on est sûr de mieux circonscrire les nuisances qu'il peut créer pour la mer et ses ressources, pour la navigation et pour les côtes.

Entre ces deux événements, beaucoup d'autres certes, mais avant tout un effort constant d'amélioration des conditions multiples qui participent à la sécurité en mer, effort qui continue aujourd'hui, dont nous espérons très bientôt le troisième volet *Erika*. L'un des succès importants de cet effort aiguillonné par l'Europe, c'est la maturation de la procédure dite « lieu de refuge ». Il faut souhaiter que les opérations autour du *Napoli* soient conduites à terme et sans dommage. Ceci contribuera à ancrer définitivement l'intérêt et le besoin de ce dispositif pragmatique et aussi simple qu'il est possible.

Que cherche-t-on ? À reprendre l'initiative face à une situation grave, qui se déroule a priori dans des conditions très défavorables (de mer, de distance...). Il n'y a jamais de temps à perdre, le compte à rebours est implacable. Dans cette urgence immédiate, il faut être capable d'évaluer la situation réelle, par recoupement indispensable de multiples éléments afin d'éliminer les erreurs conscientes ou non. Il faut imaginer tous les risques, les peser avec rigueur et clarté, en s'appuyant sur des compétences nombreuses, quelquefois rares, mobilisées et actives sur le champ, dans un réseau de confiance et d'appui mutuel déterminé. Une fois cette analyse parvenue à maturité, il faudra sans cesse la confronter à toute évolution significative de tel ou tel paramètre. Lorsque le meilleur choix possible aura pu être dégagé, avec la meilleure appréhension des conséquences, après avoir veillé à la bonne information et obtenu l'avis de tous ceux qui sont ou pourraient être concernés, alors il faut un décideur qui assume. C'est la responsabilité du préfet maritime. Il a pour cela la compétence et l'autorité nécessaires. Il bénéficie en outre de toute l'autonomie voulue, notamment vis-à-vis des pouvoirs locaux.

La dimension européenne, indispensable avenir

Et l'Europe dans tout cela ? Si elle est déjà présente - on le voit en matière de sécurité maritime, on le voit dans son effort en matière de contrôle des pêches, d'immigration

² Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage. NDR

clandestine et de contrôle aux frontières, un peu compliqué mais en évolution, on le voit dans ses incitations fortes en protection de l'environnement -, elle ne l'est pas encore assez, d'évidence.

Quand il s'agit de mer ou d'océan, que ce soit pour la sécurité du transport, pour la sûreté, c'est-à-dire la lutte contre les menaces qui empruntent la voie maritime, pour la protection de l'environnement, pour le développement des activités humaines, la mer est mondiale. L'océan est un tout, un milieu unique, libre. Si la terre ne peut s'échapper des frontières tracées par l'homme et par l'histoire, si elle ne peut que se soumettre au contrôle des États, la mer, elle, a un passeport mondial, elle s'offre où s'impose à l'un comme à l'autre. Ce milieu unique est d'ailleurs régi par un principe juridique extraordinaire en comparaison des terres, appuyé sur la liberté d'y naviguer, pour le bien de l'humanité.

Acceptons d'appliquer une méthode mathématique éprouvée : intégrer par parties. L'Europe ne s'est pas construite autrement. Il n'est pas raisonnable de rêver des révolutions, il faut plutôt, patiemment et avec ténacité, construire l'évolution.

La dynamique d'une politique maritime européenne est en marche. Elle se veut globale. Elle se propose d'aborder tous les domaines. La France y a été précurseur avec le Portugal et l'Espagne, nations à la magnifique histoire maritime, ce n'est pas un hasard. Elle est en pointe. Il faut soutenir avec énergie ceux qui portent la réflexion et la réalisation d'une ambition maritime, tout particulièrement le Secrétariat général de la mer.

Ce n'est pas sans raison que l'année dernière a été placée par notre gouvernement sous le signe de la mer. On estime généralement que l'apport maritime à l'économie de la France représente un dixième de l'ensemble, avec une valeur ajoutée de 19 milliards d'euros et un effectif de 500 000 emplois équivalent temps plein (en 2003, rapport du groupe Poséidon). À l'heure de la compétition mondiale acharnée, cette proportion est évidemment considérable. Conduire une politique maritime efficace est donc éminemment souhaitable. C'est un changement d'habitude sinon de culture. Cela exige stabilité des orientations et effort soutenu à travers des propositions fédératrices engageant le long terme.

S'agissant de ce que nous baptisons en français « action de l'État en mer », expression qui n'a pas d'équivalent usuel en anglais, chaque pays européen est organisé différemment, fruit de l'histoire, du poids de la chose maritime, de l'organisation et de la répartition des tâches chez chacun. Il y a donc place pour la construction patiente de rapprochements concrets dictés par les nécessités.

La lutte contre la pollution par exemple fait l'objet d'accords multiples qui ont gagné leurs premiers galons au combat contre les grands accidents maritimes des années récentes. L'Europe vient d'ouvrir la voie à un saut qualitatif très intéressant s'il se réalise, avec un accord conclu entre l'Agence de sécurité maritime européenne (AESM) et l'Agence spatiale européenne (ESA) pour travailler à l'élaboration d'un système satellitaire qui permettra une traque infiniment améliorée des pollueurs des mers, que nos préfetures maritimes appellent de leurs vœux.

Dans le domaine de la surveillance des océans et des approches maritimes du continent, pour renforcer la sécurité et la sûreté, une approche européenne de la sauvegarde maritime, destinée d'abord à lutter contre certains trafics et contre l'immigration illégale, avec l'appui indispensable des marines militaires européennes, a démarré.

La prédominance du rôle d'autorités civiles, généralement admise dans les pays européens, trouve un écho chez nous avec le rôle civil du préfet maritime, reportant au Premier ministre à travers le Secrétaire général de la mer, mais ayant en même temps la compétence directe pour utiliser le puissant outil aéro-maritime militaire national. Sur la mer, il ne peut y avoir de séparation civil militaire. Elle est trop vaste, trop difficile, trop hostile parfois, pour que l'un ou l'autre s'imagine le luxe de l'affronter seul.

Mais il reste que l'Europe n'a pas encore en commun un espace juridique homogène, dont les règles, suscitées par un accord des États seuls souverains en mer, s'appliquant depuis la Mer noire jusqu'en Baltique, permettraient aux acteurs nationaux de travailler dans un même référentiel, de recevoir des « règles d'engagements » uniques qui autoriseraient une efficacité démultipliée. C'est à l'aune de cette réalité qu'il faut considérer l'invocation d'une « garde-côtes européenne ».

