

La France se dote d'une fonction garde-côtes

Jean-François Tallec
Secrétaire général de la mer

« *J*e souhaite que nous franchissions une nouvelle étape de renforcement de l'action de l'État en mer, en créant une fonction garde-côtes pour organiser la mutualisation des moyens humains et matériels de toutes les administrations de l'État intervenant sur la mer et le littoral, autour de priorités clairement identifiées, sous l'autorité des préfets maritimes en métropole et des préfets de zone de défense outre-mer. » Ainsi s'exprimait Nicolas Sarkozy, Président de la République, dans le discours consacré à la politique maritime de la France prononcé au Havre le 16 juillet 2009.

Quel est l'objectif poursuivi ? Comment y parvenir ? Simple amélioration ou véritable réforme ? Aboutissement ou étape vers un autre dispositif ?

Le cadre général

Si la France met des moyens au service de son action en mer, c'est évidemment pour faire respecter les lois et pour sauvegarder des vies. Mais c'est aussi parce qu'elle a pour la mer des ambitions et qu'elle en a reconnu les enjeux. La « stratégie nationale pour la mer et les océans » adoptée lors du comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009 fixe notre politique, qu'il s'agisse de préparer l'avenir, de mettre en valeur nos outre-mer, de promouvoir notre développement économique, de protéger l'environnement ou de soutenir notre politique étrangère.

Il s'agit bien là des intérêts fondamentaux de notre pays et, fait nouveau dans notre histoire récente, ces ambitions sont affirmées et mises en cohérence pour se conforter entre elles. La stratégie nationale le dit clairement : « *La crédibilité de la politique nationale repose avant tout sur la capacité de l'Etat français à exercer ses responsabilités en mer.* »

L'organisation de l'action de l'État en mer au travers de la fonction garde-côtes

doit donc avant tout être un ensemble de moyens au service d'une stratégie nationale.
Qu'avons-nous voulu faire en créant la fonction garde-côtes ?

Une organisation qui a fait ses preuves mais rencontre des limites

D'abord, ne pas détruire ce qui a fait ses preuves et, incidemment, est étudié avec intérêt par nombre de nos partenaires. Je cite à nouveau la stratégie nationale : « Depuis 1978, la France a élaboré une organisation de l'action de l'État en mer qui a montré sa pertinence lors de nombreux événements maritimes. Ce schéma, fruit d'une démarche nationale, repose sur une coordination déconcentrée inter administrations. »

Les points forts

Ce sont les savoir-faire diversifiés de quelques administrations qui depuis longtemps, chacune dans son domaine de compétence, ont appris à agir sur mer : les douanes, les affaires maritimes, la gendarmerie, la sécurité civile, la police nationale, la Marine nationale. Et j'ajouterai des acteurs qui, s'ils n'appartiennent pas aux services de l'État, jouent aussi leur partition dans des domaines d'excellence comme la Société nationale de sauvetage en mer.

Il y a ensuite les traditions de la Marine nationale qui, outre ses capacités purement militaires, intervient en mer pour sauver des vies, lutter contre les pollutions, s'opposer aux trafics, une marine dont les commandants sont depuis longtemps pour cela habilités par la loi. Je note que cette compétence duale de nos bâtiments n'est pas, loin s'en faut, largement répandue de par le monde. Quelle perte d'efficacité si l'on désignait dans notre marine des bâtiments qui ne feraient que la guerre et d'autres qui ne participeraient qu'à l'action de l'État en mer alors que tous font très bien les deux dès lors qu'ils ont quitté le port !

Sur le terrain, il y a aussi une organisation simple et efficace : c'est le choix de placer l'ensemble des moyens aéro-maritimes de l'État sous la responsabilité d'une autorité unique, le préfet maritime, officier général de marine, en métropole ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer (DDG AEM), préfet ou haut-commissaire, outre-mer. Cette autorité unique est le gage de la coordination par définition sans faille de l'action de l'État en mer. Et si des événements d'une importance exceptionnelle surviennent, la chaîne de direction est extrêmement simple et robuste puisqu'elle s'exerce directement du Premier ministre au préfet maritime ou au DDG AEM. Au quotidien, l'action de ces autorités est coordonnée et animée par le secrétaire général de la mer relevant directement de l'autorité du Premier ministre.

Donc nous souhaitons préserver cette organisation qui a fait ses preuves. C'est un choix délibéré et je tiens à préciser clairement que la fonction garde-côtes n'est pas une étape à laquelle nous nous serions résignés faute d'avoir osé ou pu constituer dès maintenant la force unique dédiée à l'action de l'État en mer que possèdent d'autres pays.

Néanmoins, notre organisation montre quelques limites qui exigent plus que des améliorations.

Les limites

Les missions de l'action de l'État en mer sont énumérées dans un arrêté du 22 mars 2007. On en compte plus de 40. C'est dire qu'il s'agit plus d'une compilation que de la fixation d'objectifs mobilisateurs. Or, d'une part, il importe aujourd'hui de fixer des priorités et de concentrer les moyens, d'autre part, force est de constater que des missions nouvelles sont apparues ou du moins méritent d'être mieux affirmées - surveillance du milieu, lutte contre certains trafics par exemple. L'expression politique de ces priorités est donc nécessaire, d'autant plus que nombre d'entre elles relèvent de la compétence de ministères qui ne disposent pas de moyens d'agir en mer mais ont pourtant des idées très précises à faire valoir pour atteindre leurs objectifs.

Deuxième insuffisance : la coordination très forte assurée sur le terrain par le préfet maritime n'existe pas nécessairement au niveau central. Chaque administration poursuit donc, suivant sa logique propre, ses programmes d'équipement et de formation. Le positionnement des navires, des aéronefs et des hommes sur le littoral se fait également selon les besoins de chaque administration et nous courons le risque de constater que des moyens sont redondants à certains endroits ou au contraire insuffisants à d'autres. Il faut donc pouvoir faire écho au niveau central à cette coordination bien assurée sur le terrain.

Troisième insuffisance : nous avons besoin de donner une visibilité internationale à notre dispositif car nous travaillons de plus en plus avec nos voisins européens et aussi avec d'autres pays. Déjà des relations bilatérales sont entretenues par l'une ou l'autre des administrations qui interviennent en mer avec leurs équivalents étrangers ou des agences européennes. Mais nous avons besoin d'un point d'entrée unique. Je voudrais à cet égard citer un exemple : nous sommes engagés dans le projet européen « BlueMassmed » de coopération en matière de surveillance maritime entre six pays européens sur le pourtour de la Méditerranée. Si la France a pris le *leadership* de ce programme, c'est parce que nous avons pu montrer que nous sommes désormais en mesure d'offrir un point d'entrée unique pour l'action de l'État en mer à nos partenaires. Nous constatons que c'est loin d'être le cas partout dans le monde.

La stratégie nationale est claire sur ce point : « La France répond d'abord au souci de l'Europe de mettre en place une politique maritime intégrée et de renforcer la surveillance maritime de l'espace européen. Dans ce domaine, la France ne pouvait pas manquer de s'interroger sur la pertinence et l'adéquation de son organisation au regard des évolutions et des constructions européennes. La floraison d'agences européennes, parmi lesquelles l'agence européenne de sécurité maritime (EMSA), l'agence de surveillance des frontières extérieures (FRONTEX) ou encore l'agence européenne de contrôle des pêches



(EFCA) et l'agence européenne de défense (EDA), a rendu indispensable l'identification et l'affirmation d'une véritable autorité transverse capable d'agir en fonction de priorités clairement établies. »

Voilà les points sur lesquels notre système appelle des solutions nouvelles.

Des politiques prioritaires, une réponse unique : la fonction garde-côtes

En réponse, les décisions adoptées par le comité interministériel de la mer du 8 décembre dernier constituent un ensemble cohérent. Est mis en place un comité directeur de la fonction garde-côtes, placé sous l'autorité du Premier ministre, présidé par le secrétaire général de la mer et constitué des responsables des services agissant en mer (Marine nationale dont gendarmerie maritime, affaires maritimes, gendarmerie nationale, douanes, sécurité civile, police nationale dont police aux frontières notamment). Le mandat du comité directeur est ainsi fixé :

- faire progresser la capacité des administrations à travailler ensemble, en améliorant les procédures communes et les réseaux d'information et de communication ;
- rechercher et favoriser toutes les mutualisations pertinentes susceptibles d'améliorer le maintien en condition des moyens navals et aériens relevant de ministères différents ; à terme, ces mutualisations devront aller jusqu'à la mise en œuvre et le soutien en service communs ;
- rechercher toutes les synergies possibles au sein du réseau des centres opérationnels dans le respect des prérogatives et des exigences de conduite de l'action de chacun ;
- en s'appuyant sur le réseau existant des écoles et centres de formation des différentes administrations, rechercher l'accroissement de la capacité du personnel à opérer dans des cadres communs, de façon coordonnée ou intégrée ; favoriser la possibilité de constituer des équipes d'agents spécialisés de différentes administrations, chaque fois qu'une plus value résultant de cette mixité aura été identifiée au regard de la nature de la mission considérée ;
- donner son avis sur le schéma directeur des moyens qui sera présenté au ministre chargé de la mer et validé par le Gouvernement.



Une liste des priorités pour l'action de l'État en mer est établie. Au nombre de 5 ou 6, donc en nombre limité, ces priorités exprimeront les ambitions de l'État autour desquelles se concentreront les moyens et les modalités d'action. Leur expression relève donc d'un acte politique du gouvernement. Je précise immédiatement que des missions essentielles telles que la sauvegarde de la vie humaine en mer relèvent de priorités permanentes qui ne sauraient être remises en cause.

À partir de ces priorités parfois assorties d'un véritable cahier des charges

quantifié, définissant l'effet à atteindre, sera dessiné le format global de la fonction garde-côtes. La stratégie nationale définit la tâche à accomplir : « *En fonction de priorités définies par le gouvernement après consultation du ministre chargé de la mer, le format souhaitable des moyens destinés à intervenir en mer sera traduit dans un schéma directeur¹. Ce schéma directeur élaboré et entretenu par le Secrétariat général de la mer devra reposer sur une appréciation réaliste des besoins, et tout particulièrement des besoins nouveaux nés de la prise en compte de réglementations nouvelles, notamment les directives européennes destinées à mieux protéger le milieu marin. Il se traduira par l'établissement d'un format cible défini en moyens génériques², assortis d'une disponibilité opérationnelle³ allouée pour les tâches communes ne relevant pas de la mission de l'administration d'appartenance, et d'une répartition géographique idéale.* »



Le degré d'importance des priorités varie en fonction de la zone considérée. Il n'est pas le même en Méditerranée, en Manche, aux Antilles ou dans le Pacifique. Le Premier ministre, après un travail

de coordination interministérielle, signera et adressera à chaque préfet maritime et à chaque DDG AEM une lettre de mission lui fixant ses priorités et ses objectifs pour le théâtre dont il a la charge. Ces lettres de mission n'auront d'intérêt que si elles leur sont adaptées. Le préfet maritime sera ainsi responsable devant l'ensemble du Gouvernement de l'exécution des priorités qui lui auront été données. Pour être responsable, il faut qu'il ait autorité pour rediriger en fonction des circonstances l'action des moyens de sa région, qui devront donc être plus polyvalents qu'aujourd'hui et qui auront été positionnés de manière pertinente.

Le dernier point concerne la visibilité internationale de notre organisation que nous entendons renforcer par l'action du centre opérationnel de la fonction garde-côtes dont la création a été décidée par le comité interministériel de la mer. Ce centre tiendra à jour en permanence une situation maritime de référence. Placé sous l'autorité du Premier ministre et du secrétaire général de la mer par délégation, et donc interministériel, il sera constitué d'officiers des douanes, des affaires maritimes, de la police aux frontières, de la Marine nationale, de la gendarmerie et de la sécurité civile. Il aura trois missions. La première sera d'assurer en permanence l'information du Gouvernement. Face à un événement majeur, il devra également alimenter les centres de gestion de crises gouvernementaux en informations maritimes. Ensuite, deuxième mission, ce centre opérationnel

1 Centres de coordination ou opérationnels, réseaux de surveillance, moyens aériens et navals, personnel, localisation et limites de responsabilité...

2 Par exemple : patrouilleur de haute mer, aéronef de surveillance à moyen rayon d'action ou sémaphore...

3 En potentiel (heures ou jours de mer).

observera le trafic maritime coopératif ou non coopératif, procédera à son analyse et en évaluera les évolutions sur le moyen ou long terme. Il permettra ainsi d'anticiper les redéploiements nécessaires de notre dispositif. La troisième mission sera d'être le point d'entrée de notre coopération avec d'autres États. Cette visibilité est très importante comme cela a déjà été dit. Les préfets maritimes et les divers centres opérationnels continueront à commander et diriger sur le terrain. C'est une limite très ferme à laquelle nous tenons.

Tel est le dispositif de la fonction garde-côtes décidé le 8 décembre dernier.

Où en est-on ? Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le comité directeur s'est déjà réuni deux fois, en février et en juin.

La définition des priorités nationales sera bientôt achevée. Une quinzaine de ministères concernés d'une manière ou d'une autre par l'action de l'État en mer, et donc bien au-delà de ceux qui fournissent des moyens, ont été interrogés et ont répondu. La liste des priorités va pouvoir être proposée au Premier ministre et le travail technique d'élaboration du format global de la fonction garde-côtes entamé.

Sans attendre, et parce qu'il faut aller vite, l'élaboration des lettres de mission des préfets maritimes et des DDG AEM a été entreprise. Ces lettres sont prêtes pour la métropole, après un important travail de consultation interministérielle, car elles n'ont d'intérêt que si tous les ministères concernés ont donné leur accord sur les priorités. Les lettres de missions pour l'Outre-mer sont en cours d'élaboration.

Là aussi, sans attendre l'élaboration du format global, profitant de l'arrivée de nouveaux matériels, l'implantation des hélicoptères de la Marine nationale, des douanes, de la sécurité civile, de la gendarmerie sur les côtes métropolitaines a pour la première fois, fait l'objet d'un examen et d'une décision globale pour éviter les redondances ou les trous dans le dispositif.

Le centre opérationnel de la fonction garde-côtes ouvrira ses portes en septembre rue Royale, à proximité du centre des opérations de la marine. Son chef et les officiers des administrations participantes sont désignés.

Le recensement des formations dispensées par chaque administration a été entamé pour déterminer ce qui peut être mutualisé et donc accroître la polyvalence dans l'action. Les premières formations communes à toutes les administrations, destinées aux cadres de la fonction garde-côtes dans un premier temps, débiteront en octobre. Un logo et un pavillon commun de la fonction garde-côtes ont été adoptés.

Des dossiers particuliers ont avancé, tels que la création en Polynésie d'un centre unique de l'action de l'État en mer. Ce centre doit mettre à profit le fait que le centre des opérations des armées quitte une implantation hors de Papeete pour s'installer au sein de la base navale où se situe déjà l'organisme qui assure le sauvetage en mer. L'idée est de colocaliser sur un même plateau ces deux organismes, qui garderont leurs responsabilités propres mais auront une cellule de veille et de tenue de la situation maritime commune. Outre-mer encore, on peut signaler un enjeu très fort de mutualisation du soutien des moyens aériens des armées, de l'Intérieur et des douanes aux Antilles.

Dans le domaine international, la France prendra en septembre 2011, la



CROSS La Garde

présidence du Forum des Garde-côtes de l'Atlantique Nord. Ce sont vingt pays de la Russie à l'Amérique qui mettent en commun leurs expériences dans le domaine de l'action de l'État en mer. La Présidence est aujourd'hui assurée par l'amiral norvégien Arild-Inge Skram qui a été notre invité au comité directeur de la fonction garde-côtes de juin. Pendant un an, la France parlera donc au nom de ce Forum dans diverses instances.

Par ailleurs, la France est membre du groupe de travail récemment installé dans le cadre de l'initiative prise par l'Argentine en vue de créer un forum mondial des fonctions garde-côtes.

Nous sommes également partenaire-*leader* du projet de surveillance maritime partagée en Méditerranée, déjà évoqué plus haut et membre du projet identique pour la Baltique et la mer du Nord. Nous appelons de nos vœux un troisième programme en Atlantique.

Pour tous ces sujets, l'existence de notre stratégie nationale et l'organisation de la fonction garde-côtes ont été des appuis décisifs à nos positions internationales.

L'organisation de l'administration de la mer en France a été inspirée par Richelieu, établie par Colbert avant d'être structurée par Bonaparte. Adaptée en 1978 afin de tenir compte des transformations rapides et radicales des activités et des droits maritimes puis confirmée en 2004, elle vient de connaître une évolution majeure, dans un nouveau contexte marqué notamment par l'émergence de l'Union européenne sur la scène maritime. Confrontée d'une part à l'augmentation des menaces sécuritaires, à la nécessité de protéger l'environnement marin, à l'impératif de sauvegarder la richesse halieutique, à l'urgence de mieux utiliser les énergies marines renouvelables, et d'autre part, au souci constant de maîtriser la dépense publique, l'action de l'État en mer doit gagner en efficacité. La fonction « garde-côtes » est le fruit de cette quête d'efficacité et d'excellence, une quête qui unit les équipages des navires et aéronefs de toutes les administrations au service de nos concitoyens en mer et sur le littoral.

La logique de la fonction garde-côte, voulue par le Président de la République, relevant de l'autorité interministérielle du Premier ministre, au service des ambitions maritimes de la France, se dessine ainsi clairement⁴.

⁴ Depuis que cet article a été rédigé, le décret du 22 juillet 2010 a officialisé la création de la fonction garde-côtes. NDR