# RESSOURCES PÉDAGOGIQUES L'ACTION DE L'ETAT EN MER

En métropole et dans les Outre-mer, **l'action de l'Etat en mer (AEM)** désigne l'ensemble des opérations et des missions maritimes menées par le gouvernement français, dans l'intérêt public à <u>l'exception des opérations de défense</u> miliaire.

L'AEM gère et valorise l'espace maritime français, deuxième plus grand domaine maritime mondial, après celui des Etats-Unis.

L'action de l'Etat en mer relève directement du Premier ministre, qui dispose, pour exercer cette mission des préfets maritimes en Métropole et les délégués du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer en outre-mer. Ils sont les responsables de l'AEM dans leurs zones maritimes respectives. Placé auprès du premier ministre, le Secrétaire général de la mer (SGMer) anime et coordonne leurs actions.

L'AEM recouvre de nombreuses missions de police et de maintien de l'ordre en mer et nécessite l'intervention et la coordination de nombreuses administrations coordonnées par le préfet maritime ou le délégué du Gouvernement pour l'AEM. Les notions de police et de maintien de l'ordre en mer doivent être entendues au sens large, ce qui inclut, entre autres, le sauvetage en mer et de la lutte contre les pollutions. En d'autres termes, toutes les actions de l'Etat en mer à l'exception des missions militaires stricto sensu.

Le territoire métropolitain est réparti entre trois préfectures maritimes :

- de l'Atlantique à Brest qui couvre le littoral de la frontière espagnole au Mont Saint Michel,
- de la Méditerranée à Toulon de la frontière italienne à la frontière espagnole, y compris la Corse
- de la Manche et de la mer du Nord à Cherbourg qui couvre le littoral du Mont Saint Michel à la frontière Belge.

### L'AEM, UN CONCEPT MODERNE MAIS AUX RACINES ANCIENNES

Le concept « d'action de l'Etat en mer » a pris naissance il y a environ un demi-siècle. Si la police en mer existait auparavant, c'est le développement des activités maritimes de toutes nature au cours des « Trente glorieuses » qui a conduit à l'émergence de ce concept.

On peut cependant trouver une genèse historique de l'AEM dans les politiques maritimes publiques engagées sous l'égide de Richelieu et de Colbert. Déjà à cette époque, les activités maritimes étaient perçues comme un vecteur économique majeur qu'il convenait de protéger et de surveiller, notamment le long des littoraux, lieux de rencontre de la terre et de la mer, source d'activités multiples, licites ou non. De plus, en France, contrairement à la plupart des pays européens, c'est l'Etat, royal puis républicain, qui a pris en charge le contrôle des activités maritimes en termes de sécurité, de sûreté et de défense.

L'avantage de cette conception étatique a été une appréhension globale des enjeux de ces activités et, pour ce qui concerne la zone littorale, l'interface maritime et terrestre. A l'instar des préfets de départements, des « préfets maritimes sont créés au XIXème siècle. Ils sont les successeurs des « intendants maritimes » de l'Ancien Régime. A la fois organisateur en chef, administrateur, logisticien, chef des arsenaux, le préfet maritime reçoit de l'autorité étatique une compétence générale pour administrer l'ensemble des activités maritimes, des populations vivant de la mer mais également pour réglementer les eaux du littoral français, dans sa circonscription.

Dès cette période, les mers et les océans sont perçus comme des espaces complexes, souvent hostiles, lieux de multiples activité, ouverts sur le monde extérieur et donc en proie à une multitude de risques et de conflits ; le préfet maritime a pour rôle de coordonner les services de l'Etat dans cet espace.

### <u>L'instauration progressive du statut et des fonctions du préfet maritime</u>

1799 – Consulat	Création de la fonction de préfet maritime
1814 – Début de la restauration	Suppression de la fonction de préfet maritime
1827 – Fin de la restauration	Rétablissement de la fonction de préfet maritime
1844 – Règne de Louis-Philippe	Confirmation des compétences du préfet maritime
3eme République	Encadrement des fonctions du préfet maritime
1902	Nouvelle autonomie donnée à l'inscription maritime
	(les futures « Affaires maritimes »
1930	Perte de compétence sur la gestion des pêches maritimes

### LA MUTATION DES ESPACES MARITIMES MONDIAUX

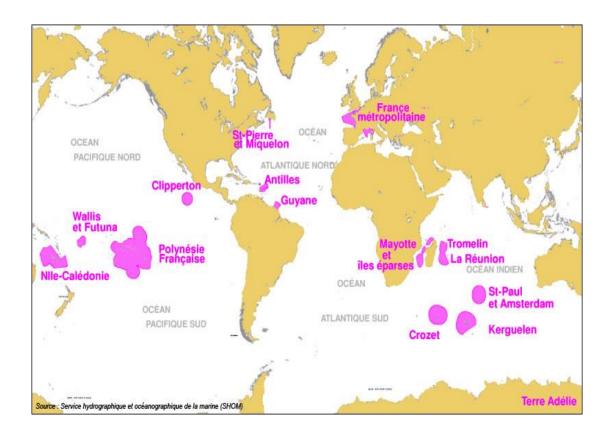
Les mers et les océans ont longtemps été des lieux d'échange et de communication sans règles très contraignantes d'un point de vue juridique. Les rapports de puissance entre Etats s'y exprimaient donc presque librement.

Progressivement et surtout après la Seconde guerre mondiale, l'utilisation – et l'exploitation – de la mer se développent et les activités se multiplient. La mer s'impose progressivement comme l'un des principaux espaces d'expression des Etats ou d'entités privées, entreprises, groupes de pression, acteurs illicites ... Le regain d'intérêt et l'expansion de l'exploitation des espaces maritimes n'est toutefois pas sans conséquence puisqu'ils deviennent le théâtre d'accidents (technologiques, humains, énergétiques, environnementaux). Le besoin de contrôle, de surveillance et d'intervention sur les espaces maritimes augmente à mesure que les activités de toutes natures se développent.

La multiplication des acteurs et des activités en mer conduit à la longue négociation des Nations Unies (qui débute en 1973), qui a pour but de définir un droit de la mer plus juste et qui corresponde aux besoins contemporains. Elle aboutit en 1982 à l'adoption du texte dit de Montego Bay (lieu de sa signature), aujourd'hui référence principale du droit de la mer. Cette convention donne aux Etats côtiers un certain nombre de droits souverains sur les ressources, ainsi que d'importantes capacités de juridiction en matière de protection du milieu marin et de recherche scientifique marine. Ce corpus de textes juridiques se retrouve donc au cœur de la structuration de l'action de l'Etat en mer français et à l'origine de nombreux textes juridiques dans la législation interne du pays.

### L'ACTION DE L'ETAT EN MER

Réglementer l'utilisation et l'exploitation des espaces maritimes, assurer la sécurité de navigation, préserver les ressources naturelles, lutter contre la pollution en mer sont autant de défis qui s'imposent aux autorités publiques. Pour la France, c'est un défi d'autant plus grand qu'elle dispose du deuxième espace maritime du monde, avec une Zone économique exclusive qui s'étend sur plus de 12 millions de km2 et plus de 19 000km de côtes.



# PRINCIPES ET ACTIONS DE L'AEM

L'action de l'Etat en mer (AEM) repose sur un large spectre de missions, quarante-cinq au total, rattachées à dix grands domaines différents :

- La souveraineté et la protection des intérêts nationaux
- La sureté maritime
- La police douanière fiscale et économique en mer
- La sauvegarde des personnes et des biens
- La sécurité maritime
- La gestion des espaces protégés
- La protection de l'environnement
- Le contrôle sanitaire et des conditions de travail en mer
- La gestion du patrimoine marin
- Les ressources publiques marines

Celles-ci sont alors définies par un arrêté du Premier ministre datant du 22 mars 2007 conférant de nombreuses actions diverses et variées au représentant de l'Etat en mer. Ce dernier est en charge de la défense des droits souverains et des intérêts de la nation.

### LES RESPONSABLES DE L'AEM

Le préfet maritime en métropole et le délégué du gouvernement assisté du commandant de zone maritime en Outre-mer sont les responsables directs de l'AEM. Ils tiennent leur légitimité du Premier ministre, par l'intermédiaire du Secrétariat général de la mer (SGMer), pour appliquer une politique décidée en comité interministériel de la mer. Ils sont alors les responsables de l'action de l'Etat en Mer dans leurs zones maritimes respectives. Ils ont en charge la surveillance globale des eaux intérieures françaises, tout comme de la mer territoriale et de la ZEE du pays. Le SGMer est à la tête de la direction et de la coordination de cette organisation. L'AEM est organisée selon un double échelon de responsabilité:

- Un niveau central, interministériel, chargé de définir la politique maritime
- Un <u>niveau déconcentré</u> qui évolue dans un milieu inter-administrations de la fonction garde-côtes pour la mise en œuvre des moyens aéromaritimes.

-

## L'AEM, UN MODÈLE FRANÇAIS EN RENFORCEMENT PERMANENT

Historiquement dénommée « affaires civiles de la mer » (par opposition aux missions militaires de défense), l'AEM s'est implantée d'abord dans les préfectures maritimes, alors qu'à Paris est créée une structure gouvernementale décisionnelle, le Comité interministériel de la mer, ainsi qu'une instance administrative de coordination placée auprès du Premier ministre, la *Mission interministérielle de la mer*. Elle rassemble les représentants des principales administrations compétentes dans le domaine maritime et contribue à la construction de la doctrine de l'AEM. Dès les années 1980 les préfectures maritimes s'organisent par le biais de divisons « *action de l'Etat en mer* » dirigées par des officiers généraux, adjoints du préfet maritime. Ces structures se veulent également de nature interministérielle et rassemblent des représentants des administrations actives en mer. Ses compétences sont larges :

- Régler les conflits d'usages en mer
- Assurer la prévention
- Assurer la sécurité et le sauvetage
- Développer la surveillance des eaux
- Contrôler les flux
- Gérer les accidents de mer

Au premier rang on trouve les CROSS: Centre Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage. Ils sont les « bras armés » des préfets maritimes en matière de sauvetage et de surveillance maritime. Également les douanes (qui dépendent du ministère de l'économie et des finances) développent leurs moyens d'intervention spécifiques, les affaires maritimes (qui relèvent du ministère de la mer) interviennent sur les dossiers en lien avec la pêche, la gendarmerie maritime apporte ses compétences de police judiciaire et enfin, la Marine nationale dont l'importance des moyens (hélicoptères de service publics, bâtiments spécifiques, plongeurs ...) offre des capacités d'intervention importantes.

Les instruments juridiques se renforcent également avec la loi de 1994 relative à « l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer », élargissant les habilitations des agents de l'Etat en mer et ouvrant droit à des procédures de coercition nouvelles, dans un contexte de hausse de la criminalité maritime. L'arsenal juridique français concernant l'AEM permet le développement, à la fois au large des côtes métropolitaines et dans les DROM-COM, des capacités d'intervention plus dynamiques.



# LA FONCTION DE GARDE-CÔTES ET DU SGMER, PILIERS DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER

Rassemblées depuis 2010 au sein de la fonction « garde-côtes », les entités disposant des prérogatives requises pour intervenir en mer ou sur le littoral français, exercent leurs missions sous la coordination du préfet maritime en métropole et du délégué du Gouvernement pour l'AEM en outre-mer. Ces structures sont les suivantes :

- Marine nationale
- Gendarmerie maritime
- Gendarmerie nationale
- Affaires maritimes
- Direction Générale des Outre-Mer
- Douanes
- Police aux frontières
- Sécurité civile.

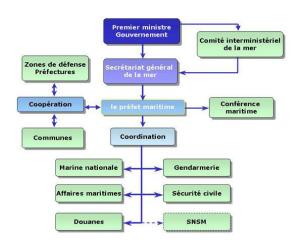
La fonction « garde-côtes » est chargée d'organiser et de coordonner la mutualisation des moyens financiers et humains de la totalité de ces différentes administrations. Le « comité directeur » de la fonction garde-côtes est un outil de coordination et de définition des politiques conduites au titre de cette fonction. Il est présidé par le Secrétariat général de la mer (SGMer). La Société nationale de sauvetage en mer y est également associée. Le Centre opérationnel de la fonction garde-côtes, en charge de la veille et de l'analyse situationnelle au niveau maritime, est également placé sous la responsabilité du SGMer. Il redistribue les informations aux autorités politiques et administratives. De même, c'est lui qui déclenche des alertes et suit les crises sur le plan maritime.

Pour accomplir ces missions, la France, à la différence des Etats-Unis a fait le choix de ne pas créer un corps de gardecôtes basé sur le même fonctionnement que le corps de garde-côtes américain, le United States Coast Guard, L'objectif est d'éviter tout risque de duplication des moyens et d'une dispersion de la cohérence de l'action de l'Etat. Le gouvernement français a donc privilégié le modèle dit de la « fonction garde-côtes » favorisant une sorte de « logique des métiers » : les administrations travaillant en mer et dotées des capacités opérationnelles et des compétences requises par la fonction « garde-côtes ».

Ces différentes administrations françaises déployées en mer, doivent également coordonner leurs actions sur le plan terrestre, notamment sur les littoraux. Cette coopération associe alors le préfet maritime aux communes, aux

préfectures territoriales et aux zones de défense et de sécurité. Le dialogue avec l'ensemble des autres acteurs concernés par les sujets maritimes (pêcheurs, plaisanciers, chercheurs, industriels...) est également une nécessité.

#### L'Organisation de l'action de l'Etat en mer (AEM)



### LES MISSIONS DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER

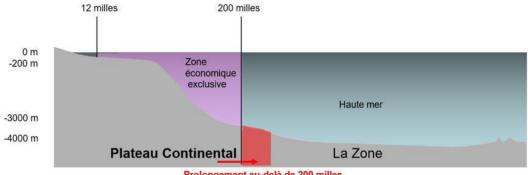
Sur le volet français, l'action de l'Etat en mer a gagné en efficacité car cette dernière a su s'adapter aux exigences voulues par les caractéristiques maritimes nationales. Compte-tenu de la diversité de ses missions, l'AEM se tourne vers de grandes priorités, régulièrement fixées et ajustées à l'occasion de l'organisation du comité directeur de la fonction garde-côtes, placé sous la tutelle du Premier ministre. Parmi ces grands principes directeurs figurent :

- La défense des droits souverains et des intérêts vitaux de la nation rassemblant des missions de police du droit de passage inoffensif (NB: droit reconnu aux navires civils et militaires de transiter par les eaux territoriales d'un autre Etat pour autant qu'ils ne s'y livrent pas à des actes hostiles de quelques nature que ce soit), de suivi des activités de l'exploitation de la mer, de la surveillance des approches maritimes, ou encore d'assistance aux navires en difficulté.
- La sureté maritime. Dans un contexte de croissante maritimisation, la prise en compte de la sureté des personnes et des biens en mer est une priorité du gouvernement. Dans ce contexte, les SGMer et SGDSN (Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale) élaborent et travaillent avec d'autres ministères sur l'amélioration des dispositifs de prévention, de protection et de réaction face aux actes de terrorisme ou encore de piraterie maritime. Parmi les missions de sureté maritime, l'on retrouve entre autres le respect du code *International Ship and Port Security ISPS* (le code international de sureté des navires et installations portuaires).
- <u>La sécurité maritime.</u> Les missions relevant de la sécurité maritime touchent à un ensemble de préoccupations d'ordre :
  - o Humanitaire, avec des missions concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer
  - Environnemental. Un effort particulier est réalisé sur la préservation du milieu maritime et côtier du point de vue de la biodiversité.
  - Sécuritaire. L'accent est mis sur la préservation de la sécurité de la navigation et des dessertes maritimes.

Le SGMer est alors partie prenante de la préparation des décisions relatives au sauvetage en mer, notamment à travers l'organisme SECMAR (Organisme d'Etudes et de Coordination pour la Recherche et le Sauvetage en Mer).

- Lutte contre les pollutions accidentelles et volontaires. Le gouvernement conduit une politique active et répressive dans le but de contrôler au mieux les rejets illicites en mer et ce, à travers les directives émises par le SGMer aux préfets maritimes et aux délégués du gouvernement en Outre-mer. Le gouvernement se veut garant de la protection de l'environnement marin, notamment par la mise en place d'une police des rejets polluants en mer par les navires et par l'organisation d'exercices de prévention et de sensibilisation sur ces sujets.
- <u>Maintien de l'ordre public en mer.</u> Cela concerne toutes les menaces de troubles, la dissuasion des conflits ainsi que les opérations de maintien de l'ordre avec emploi éventuel de la force en mer.
- Contrôle des pêches. L'exploitation durable des ressources halieutiques est fortement encadrée par des règles communautaires, nationales et régionales. Les pêcheurs ont accès aux ressources halieutiques qu'ils peuvent exploiter en conformité avec les différents cadres réglementaires. Ils acceptent en contrepartie de se soumettre aux contrôles qui peuvent leur être imposés. A ce titre, la SGMer participe à la défense des intérêts des pêcheries des territoires français tout en restant à l'équilibre avec la pêche hauturière.
- Lutte contre les activités illicites. Depuis les années 2000, la France renforce son dispositif national de lutte contre les trafics illicites par voie maritime. A ce titre, les coopérations avec d'autres Etats renforcent la lutte ces activités criminelles. Cela comprend alors la lutte contre l'immigration illicite, la piraterie maritime, le brigandage hors « opérations militaires » ou encore la lutte contre les trafics de stupéfiants. (NB: le brigandage et la piraterie recouvrent les mêmes activités illicites. La distinction est juridique : le brigandage a lieu dans les eaux sous souveraineté nationale, la piraterie en haute mer).
- Lutte contre l'immigration illégale par voie maritime. C'est aujourd'hui l'une des priorités de l'AEM. Cette
  activité est par ailleurs conduite sous le contrôle de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle du
  contrôle des frontières extérieures, FRONTEX. La gestion et le suivi de la coordination de la lutte en mer sont
  assurés par le SGMer.
- <u>Délimitation des territoires et espaces maritimes.</u> Le SGMer participe aux politiques de détermination et de défense des délimitations des territoires et espaces maritimes sur lesquels la législation française est appliquée.
- Extension des limites du plateau continental. La convention de Montego Bay de 1982 ratifiée par la France, permet, dans des conditions très précises l'extension du plateau continental au-delà de la limite de 200 miles marins de juridiction nationale. L'Etat français fait de l'extension de son plateau continental, un sujet prioritaire. Au plan national, un programme a été lancé sous la coordination du SGMer qui préside alors un comité de pilotage interministériel et assure la conduite de la délégation française pour la défense des demandes d'extension devant la commission des limites du plateau continental des Nations unies.

Schéma type de la Zone Economique Exclusive et du plateau continental français



Prolongement au-delà de 200 milles

# LES CONTOURS DE L'AEM, UN CADRE JURIDIQUE FLOU ET CONTRAIGNANT, EN CONSTANTE AMÉLIORATION

Le contexte juridique pour la répression en mer se révèle parfois ambigu en raison du nombre d'actions régies par des accords spécifiques (accords bilatéraux ou multilatéraux). Les règles qui s'appliquent à un cas précis peuvent alors varier d'un Etat à l'autre. Les Etats ont en effet toute latitude pour passer entre eux des accords internationaux, par lesquels ils aménagent leur propre coopération, coordonnent leurs activités et concèdent des compétences.

Toutefois, en Haute mer, une compétence universelle prédomine en ce qui concerne la piraterie, en vertu de l'article 105 de la convention de Montego Bay. Ce dernier permet aux Etats de pourchasser en Haute mer les auteurs d'actes de piraterie et d'exercer à leur encontre un ensemble de poursuites judiciaires. Cependant, cela nécessite que les Etats parvenant à intercepter les pirates en flagrant délit, aient préalablement qualifiés dans leur législation interne, l'acte de piraterie comme criminel.

### LES ÉVOLUTIONS DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER, ET LEURS DÉBOUCHÉS

L'évolution des missions de l'AEM est directement liée à l'évolution même de la nature des activités humaines en mer. L'émergence de nouveaux enjeux, à l'image de la banalisation de l'espace maritime est à relier directement à la hausse de la criminalité en mer et à l'importance croissante des missions accordées à la préservation de l'environnement maritime, le tout dans un cadre en proie à une intensification des tensions géopolitiques.

Historiquement, les missions de l'AEM étaient corrélées à une approche plutôt « classique » de police administrative, notamment au niveau de la préservation de l'ordre public. Or, l'importance croissante accordée à la mer a progressivement élargi le domaine d'activité du préfet maritime et, par extension, celui du SGMer. L'AEM recouvre alors une multitude de domaines, à l'image de la diversité du monde maritime, sur les volets économiques, humains ou encore environnemental. Les besoins d'évolutions de l'AEM font émerger la nécessité d'une coopération plus intense entre les administrations, basée sur un échange complet d'informations, afin d'obtenir une image globale d'une zone et *in fine* de pouvoir permettre une surveillance maritime efficace.

La concentration des moyens alloués aux zones maritimes traversées par les nouvelles « routes de la drogue » (Antilles, golfe de Guinée, Méditerranée) en est un bon exemple. A cela s'ajoute la multiplication des acteurs internationaux, à la fois dans le cadre de la coopération internationale et dans le contexte de montée en puissance d'organismes internationaux (ONU, OTAN...) ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs internationaux et européens (forum garde-côtes, agences européennes, ONG...).

### **EVOLUTION DU RÔLE DU PRÉFET MARITIME**

En situation de crise, depuis les années 1970, le préfet maritime est l'autorité référente en matière de coordination de l'action en mer. De plus, étant aussi « commandant militaire de zone maritime » dans sa zone (et à ce titre il relève du ministre des armées), il devient en cas de crise aigüe l'autorité « opérationnelle » de référence au travers de ses responsabilités civiles et militaires. Il peut donc coordonner tous les moyens civils et militaires.

Autrefois « préfet de l'urgence », le préfet maritime a vu régulièrement rentrer dans ses attributions, les missions allouées traditionnellement au préfet de l'ordre, notamment avec le développement et l'intensification de la lutte contre le trafic de stupéfiants, la lutte contre le terrorisme, l'immigration illégale et la pêche illégale.

Toutes ces évolutions traduisent un durcissement des missions de l'AEM. Afin d'accomplir durablement le côté opérationnel des missions de police en mer qui leurs sont conférées, les administrations sont amenées à user de moyens de coercition, lesquels vont jusqu'au tir au but sur un navire refusant d'obtempérer aux injonctions de stopper.

L'autorisation de mener de telles opérations relève de la responsabilité du premier ministre, qui a les pleines compétences pour donner délégation au représentant de l'Etat en mer. Parallèlement, le représentant de l'Etat en mer est aujourd'hui investi de nombreuses responsabilités en lien avec la régulation et l'organisation d'activités économiques, de conciliation des usages en mer et de planification des espaces maritimes. Cette évolution majeure repose sur le constat que la mer est un milieu aussi complexe que spécifique nécessitant alors une forte capacité d'appréhension des interactions entre les acteurs et les exigences imposées par les éléments marins.

### L'AEM ET LA MARINE NATIONALE

La Marine nationale a un rôle particulier dans l'Action de l'Etat en mer. Ce rôle particulier est dû à sa capacité de déploiement au large et à la puissance de ses équipements. De plus, la Marine nationale dispose de nombreux systèmes d'armes complexes qui peuvent être sollicités pour des missions de l'AEM (radars, moyens de sauvetage, ...).

La Marine s'appuie aussi sur un dispositif dit « en profondeur » présent sur toutes les mers du monde et donc au plus près des zones d'action. Son organisation unique du renseignement permet de relier les informations militaires tout en garantissant une confidentialité totale, pour la sécurité des sources et l'efficacité de l'action menée sur le terrain. Enfin, les commandants des différents bâtiments de la Marine sont aguerris en matière de constatation et de reconnaissance des infractions dans le domaine maritime.

Quotidiennement, les activités de type « AEM » de la Marine nationale, correspondent au quart de ses activités globales, estimée en jours de mer et en heures de vol réalisées pour ces missions. Toutefois, ces chiffres traduisent mal l'imbrication des missions de type AEM dans les missions attribuées à la Marine nationale. Ainsi, l'AEM constitue une part active de la Marine dans chacune de ses différentes fonctions stratégiques. Ce concept permet alors d'illustrer la diversité des moyens nécessaires pour remplir les missions de défense.

- La connaissance et l'anticipation sont à l'origine de toute action, car la liberté d'accès par la mer et les océans permet une recherche d'information de manière discrète.
- La dissuasion est certes la fonction stratégique la plus éloignée du sujet, néanmoins, un lien est établi avec les problématiques en lien avec la sécurisation des ports et plus spécifiquement les ports militaires et la lutte contre le terrorisme.
- La protection des citoyens et du territoire national rend obligatoire la prise en compte du sauvetage et de l'importance des collectivités d'outre-mer, la destruction de munitions historiques, toujours nombreuses en mer, requérant des compétences spécifiques.
- La prévention permet une projection au niveau mondial, en prenant en compte l'entretien des routes maritimes, avec le déploiement de liens forts et amicaux avec les Etats littoraux.
- L'intervention pose alors la question de la sécurisation des approches maritimes par le déminage ainsi que l'accès aux détroits et ports importants pour le commerce mondial et le soutien d'opérations extérieures.

### Cartographie des moyens maritimes et aériens alloués à l'action de l'Etat en mer

