

ANALYSE

ÉCONO

MIQUE

MERS CELTIQUES

ET

SOCIALE

ANALYSE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'UTILISATION DE NOS EAUX MARINES ET DU COÛT DE LA DÉGRADATION DU MILIEU MARIN MERS CELTIQUES

JUIN 2012

UTILISATION DES EAUX MARINES Activités du secteur public Action de l'État en mer

Sophie de Vergie
(ENPC sous encadrement Aamp et MEDDTL/DEB/SDLM/LM3, Marne- la- Vallée),
Eric de Chavanes
(DIRM Sud Atlantique, Bordeaux).



1. GÉNÉRALITÉS SUR L'ACTIVITÉ

L'intervention publique en mer traite de domaines variés que l'on peut distinguer en deux volets :

- la mise en œuvre de politiques internationales, communautaires et nationales ;
- les missions opérationnelles nécessitant un pilotage de l'action des moyens nautiques et aériens de l'État en mer : sauvetage des personnes, opérations de lutte contre les pollutions, opérations de police...

1.1. ACTIVITÉS D'INTERVENTION PUBLIQUE EN MER

En matière maritime, nombre de normes relèvent de conventions internationales dont certaines prises dans le cadre de l'Organisation des Nations-Unies – Organisation Mondiale du Commerce, Organisation Internationale du Travail, etc. – ou dans le cadre communautaire – Politique Commune des Pêches, Natura 2000 en mer, etc.

Ces textes concernent aussi bien les espaces marins des États que les navires, les marins professionnels, les ressources minérales et vivantes ou les milieux naturels.

En application de ces textes, l'État conduit de nombreuses politiques gérées par différents départements ministériels : lutte contre les narco-trafics ou les trafics d'armes, lutte contre l'immigration illégale, déminage en mer, sauvegarde de la vie humaine en mer, signalisation maritime, sécurité des navires, prévention de la pollution des milieux marins par les navires, politique commune des pêches, normes de formation des marins professionnels, conditions de travail des marins professionnels, protection de certains habitats ou de certaines espèces en mer, extraction de granulats marins, élevage de coquillages en mer, prévention des épizooties en milieu marin, qualité sanitaire des produits destinés à la consommation humaine, qualité des eaux de baignade, développement des énergies renouvelables en mer...

Ces politiques sont conduites tant au niveau ministériel qu'au niveau des autorités déconcentrées que sont les préfets maritimes, les préfets de région ou les préfets de département. Pour des raisons tenant à l'histoire du droit et de l'organisation administrative, et du fait que les problématiques maritimes « échappent » au découpage administratif traditionnel, une partie significative des attributions de l'État en mer est exercée par des chefs de service au titre de leur pouvoir propre – décision d'aptitude physique au métier de marin par exemple – ou par délégation directe du ministre – contrôle de la sécurité des navires par exemple.

La mise en œuvre opérationnelle de ces politiques et les actions de police en mer relèvent de chacune des autorités compétentes et services concernés : douanes, Gendarmerie nationale, Gendarmerie maritime, Marine nationale, préfets de région et de département, directeur interrégional de la mer, directeur départemental des territoires et de la mer, directeur départemental de la protection des populations...

Il faut cependant les articuler les unes avec les autres, et il est parfois nécessaire d'arbitrer entre les usages des moyens, pour privilégier ou renforcer une mission particulière à un moment donné, étant précisé que l'assistance aux personnes en détresse constitue en permanence la priorité absolue. C'est le champ de l'action de l'État en mer.

Hormis notamment le pouvoir des maires en matière de police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés dans la bande dite des 300 mètres ou encore les compétences portuaires des collectivités, l'essentiel de l'intervention publique en mer relève de l'État.

1.2. ACTEURS DE L'ÉTAT EN MER

L'action de l'État en mer repose sur un principe d'organisation interministérielle placée sous l'autorité du Premier ministre et coordonnée, en son nom, par le Secrétariat général de la mer. La mise en œuvre des moyens d'actions maritimes et aériens est confiée aux préfets maritimes en France métropolitaine, qui sont les représentants de l'État en mer et les délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer. Les préfets maritimes sont au nombre de trois, basés à Cherbourg (compétence de la frontière belge au département de la Manche inclus), Brest (compétence du département d'Ille-et-Vilaine inclus à la frontière espagnole) et Toulon (compétence sur la Méditerranée).

1.2.1. Marine nationale¹

Cette composante du ministère de la Défense joue un rôle très important dans les politiques maritimes de la France.

Outre sa mission de défense au titre des missions militaires, elle contribue avec ses moyens aéromaritimes, notamment hauturiers, aux missions générales de surveillance et de sauvegarde des approches maritimes, de lutte anti-terroriste ou contre l'immigration illicite, d'assistance et de sauvetage en mer, de protection contre les risques venant de la mer...

Elle est également directement chargée de la mise en œuvre des moyens de lutte contre les pollutions accidentelles en mer et constitue, à ce titre, un acteur majeur du volet POLMAR MER du dispositif ORSEC maritime dont le préfet maritime a la responsabilité. Pour remplir sa mission de lutte contre les pollutions marines, elle dispose du Centre d'expertises pratiques de lutte anti-pollution (CEPPOL), basé à Brest.

La marine dispose d'un réseau de 59 sémaphores qui permettent une veille dans la frange côtière proche, et d'un ensemble de vedettes, patrouilleurs et avions spécialisés.

Les marins-pompiers, corps spécialisé de la Marine nationale, sont implantés à Cherbourg, Brest et Marseille, où se trouve leur centre de formation.

1.2.1.1. Navires « affrétés » par la Marine nationale

Pour compléter ses moyens propres, et au titre des missions civiles de l'État en mer, la Marine nationale a conclu des contrats d'affrètement pour 4 bâtiments de soutien et de dépollution (BSAD) et 4 remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvegarde (RIAS). La Marine nationale dispose aussi de contrats-cadres avec certains remorqueurs portuaires. L'ensemble de ces contrats représente un budget annuel d'environ 35 millions d'euros.

1.2.1.2. Gendarmerie maritime

Cette formation spécialisée de la Gendarmerie nationale est placée pour emploi auprès du chef d'état-major de la Marine nationale qui lui fournit des moyens. Elle compte 1 100 militaires, officiers et sous-officiers, organisés en 3 groupements – Cherbourg, Brest et Toulon où se trouve leur centre de formation –, ainsi que 10 compagnies et 75 unités qui participent à la fois aux missions de défense militaire et à l'action de l'État en mer. Dans ce cadre, elle exerce, sous l'autorité opérationnelle du commandant de zone maritime, des missions de police générale – protection de l'environnement, police de la navigation et participation au contrôle des pêches, contrôle de la salubrité publique, protection du trafic maritime, assistance aux personnes en danger... – ou de police judiciaire – lutte contre les trafics illicites, les pollutions, l'immigration clandestine...

1.2.2. Douanes

Leur action contribue aux missions traditionnelles de l'État en mer et particulièrement à la lutte contre les activités illégales en mer, telles que la lutte contre la contrebande fiscale et contre les trafics illégaux de marchandises et de personnes. Les douanes possèdent une flotte importante de patrouilleurs et de vedettes garde-côte, mais aussi 15 aéronefs, dont 2 avions équipés d'un système de télédétection de la pollution marine, et 7 hélicoptères.

1.2.3. Sécurité civile

Pour ce qui concerne le milieu maritime, la sécurité civile peut contribuer à des actions dans le cadre :

- des opérations de recherche et de secours en secteur côtier ;
- de la lutte contre les sinistres de toutes natures dans les infrastructures portuaires et à bord des navires à quai ;
- de la lutte contre les pollutions maritimes accidentelles, notamment dans les ports ;

¹ Pour plus de détails, voir la contribution thématique « Défense » de l'analyse économique et sociale.

Ses moyens d'intervention se répartissent en 2 catégories :

- les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : 26 SDIS littoraux. S'ils sont sous l'autorité opérationnelle des préfets de département, il convient de préciser que leur financement provient principalement des conseils généraux, des communes, et des établissements de coopération intercommunale. Lorsqu'ils interviennent en mer, ils sont sous l'autorité opérationnelle des préfets maritimes. Le bataillon de marins-pompiers de Marseille a un statut particulier. Il fait office de SDIS pour la ville de Marseille et est placé sous l'autorité de son maire ;
- les moyens nationaux : 40 hélicoptères (EC 145), 300 démineurs et 1 500 sapeurs.

1.2.4. Gendarmerie nationale

Elle exerce des missions de police générale et assure une continuité territoriale à l'interface terre-mer, dans les ports et à moins de 3 milles des côtes, grâce à des embarcations légères et des vedettes.

1.2.5. Police nationale

Elle peut être amenée à exercer des missions de police générale dans les ports et à moins de 3 milles des côtes.

1.2.6. Services du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE)

Le MEDDE est un des ministères concernés par les politiques maritimes. Comme le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur (Police et Gendarmerie nationale) et celui de l'Économie et des Finances (douanes), il dispose de moyens nautiques. Il participe à l'intervention de l'État en mer notamment *via* la direction générale des infrastructures et des transports, direction des affaires maritimes (DGITM-DAM) et ses structures déconcentrées dont certaines ont été réorganisées en 2010.

D'autres directions du ministère interviennent également en matière maritime mais ne disposent pas de moyens opérationnels :

- la direction de l'énergie ;
- la délégation au développement durable ;
- la direction générale de l'aménagement et de la nature avec ses deux composantes que sont la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) (Natura 2000 en mer, DCSMM...).

Les structures déconcentrées du MEDDE sont :

- Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), services du MEDDE qui ne sont pas des administrations spécialisées en matière maritime mais qui y travaillent néanmoins de façon significative : instruction de dossiers Natura 2000 en mer, extraction de granulats marins, implantation de matériel de production d'énergie renouvelable en mer, mise en œuvre des volets POLMAR-Terre des plans ORSEC, réserves naturelles, intervention dans les problématiques de gestion du trait de côte, d'érosion et de submersion marine, éducation à l'environnement... ;
- Les 4 directions interrégionales de la mer (DIRM) qui s'appuient notamment sur les services spécialisés suivants :
 - les services des phares et balises. Ils sont chargés de la mise en place et de l'entretien d'environ 6 400 établissements de signalisation maritime sur les côtes métropolitaines et en outre-mer ;
 - les centres de stockage POLMAR-Terre (8 centres en métropole) ;
 - les centres de sécurité des navires (15 CSN en métropole). Ces centres regroupent des inspecteurs techniques qui veillent à la conformité des navires aux règlements en vigueur ;
 - les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Ils exercent les missions de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer, de surveillance de la navigation maritime, des pêches maritimes, des pollutions marines, de diffusion des renseignements de sécurité maritime et de veille des alertes de sûreté des navires. La mission générale de sécurité maritime est assurée sous l'autorité organique des DIRM et les activités opérationnelles sous

l'autorité fonctionnelle du préfet maritime, sauf pour le contrôle des pêches maritimes (mission sous l'autorité du préfet de région). Ils sont au nombre de 5 et sont situés à Gris-Nez (62), Jobourg (50), Corsen (29), Étrel (56) et La Garde (83) ;

- le dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) relève de la direction des affaires maritimes. Il est constitué de 27 unités opérationnelles réparties en deux composantes :
 - l'une à vocation hauturière avec trois vedettes régionales de surveillance et deux patrouilleurs des affaires maritimes (PAM), qui évoluent au large dans les eaux métropolitaines et sont dédiés principalement au contrôle des pêches maritimes et à la protection de l'environnement marin ;
 - l'autre agissant en mer côtière et à terre : 17 unités littorales des affaires maritimes (ULAM) métropolitaines qui sont partie intégrante des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

1.2.7. Services départementaux interministériels

Depuis le 1er janvier 2010, le format de l'administration d'État au niveau départemental a été profondément modifié. Il n'existe pas d'administration départementale de l'État spécialisée en matière maritime.

Suivant la population du département, deux ou trois directions départementales interministérielles ont été créées, dont les DDTM. Sous l'autorité des préfets de département, elles mettent notamment en œuvre les politiques pilotées par le ministre en charge de la mer, des transports maritimes, des pêches maritimes et des élevages marins, à savoir le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. (Nota : avant 2012, le ministre en charge des pêches maritimes et des élevages marins était le ministre de l'Agriculture, tandis que les politiques concernant la mer et les transports maritimes étaient du ressort du ministre en charge de l'environnement). Au sein de 21 de ces DDTM se trouve une Délégation à la Mer et au Littoral, organisation spécifique aux activités maritimes et dépendantes du littoral.

Les DDTM interviennent dans l'action de l'État en mer via leurs ULAM. Constituées de 6-7 agents en moyenne pour un effectif total de 150 personnes, équipées de vedettes côtières, d'embarcations rapides semi-rigides ou de véhicules adaptés, elles assurent des missions, en mer ou à terre, de police des pêches (60 à 70 % de leur activité) et de la navigation, d'information et de sensibilisation du public, de contrôle des normes de sécurité des navires et de la protection de l'environnement marin.

1.2.8. Cas particulier du contrôle des pêches

Le ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE-DPMA) est en charge de toute la politique des pêches maritimes, qui est une politique très intégrée au niveau communautaire. Il est responsable du contrôle des pêches.

La doctrine et les objectifs en matière de contrôle des pêches sont mis en œuvre par les CROSS sous l'autorité de certains préfets de région désignés par le décret 90-94 du 25 juillet 1990, l'arbitrage final pour l'utilisation des moyens en cas de besoins concurrents ou lors de problèmes d'ordre public restant de la compétence du préfet maritime.

Le CROSS Etel est devenu, courant 2011, le centre national de surveillance des pêches. Il opère ainsi en lieu et place des autres CROSS référents, au profit des préfets de région situés en Manche-Mer du Nord et en Méditerranée.

1.2.9. Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)

Outre le rôle des services de l'État, il convient de souligner le rôle et l'importance de la SNSM. Le sauvetage des personnes en mer repose largement sur le concours de la SNSM. Cette association loi 1901, créée en 1967 et reconnue d'utilité publique en 1970, a vocation à secourir bénévolement et gratuitement les vies humaines en danger, en mer et sur les côtes.

Composée essentiellement de bénévoles, la SNSM assure environ 55 % des actions de sauvetage de personnes dirigées par les CROSS. Elle dispose de 600 embarcations allant du canot tout temps insubmersible et auto-redressable au jet-ski.

Son budget (2009) est de 22,18 millions d'euros dont 6,61 millions d'euros collectés auprès des acteurs du secteur public : subventions MEDDE-DAM, conseils régionaux et départementaux, marine nationale...

2. MOYENS MIS EN ŒUVRE DANS LA SOUS-RÉGION MARINE

La sous-région marine mers celtiques se situe dans le périmètre de la préfecture maritime de l'Atlantique basée à Brest. Elle est en outre dans le champ de compétence de la Direction Interrégionale de la Mer Nord Atlantique-Manche Ouest, située à Nantes.

La figure 1 présente les périmètres d'action des différentes entités concourant à l'action de l'État en mer et font apparaître les moyens d'intervention respectifs de ces organisations.

L'île d'Ouessant est la seule terre émergée de cette sous-région marine. Le dispositif de séparation du trafic (DST) d'Ouessant se situe dans cette sous-région et témoigne de l'importance du trafic dans cette zone, en particulier concernant les navires de commerce.

La sous-région marine accueille, sur l'île d'Ouessant, le sémaphore du Stiff et une station SNSM. Les moyens d'intervention, terrestres, nautiques ou aériens, mobilisables sur la sous-région marine n'y sont pas basés mais ont vocation à y intervenir. Le Remorqueur d'intervention d'assistance et de sauvetage (RIAS) Abeille Bourbon, affrété par la Marine Nationale et basé à Brest, est pré-positionné au plus près du « rail » d'Ouessant par mesure de précaution, en cas de mauvaises conditions météorologiques. Deux bâtiments de soutien, d'assistance et de dépollution (BSAD) (avec capacités de remorquage, en complément des fonctions de dépollution, permettant la récupération à la mer de conteneurs notamment) sont également actifs dans la zone.

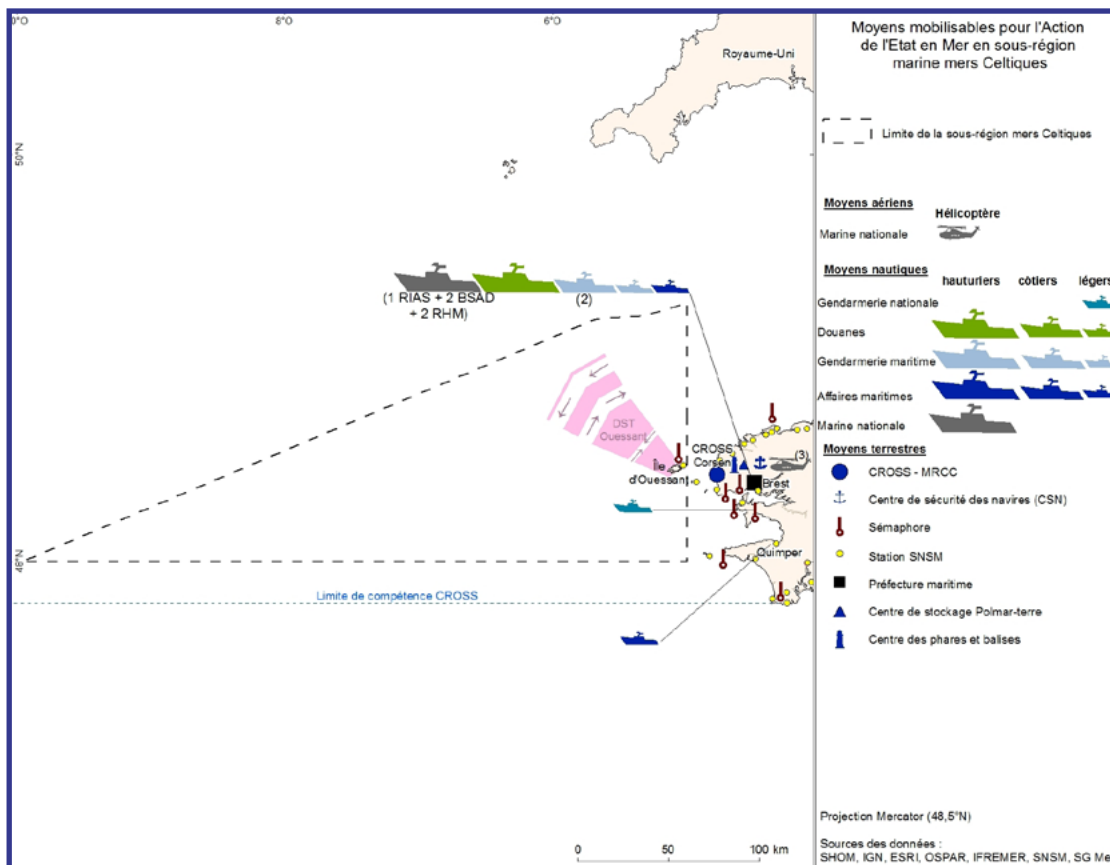


Figure 1 : Cartographie des moyens mobilisables pour l'action de l'État en mer dans la sous-région marine mers celtiques (Sources : SNSM, SG Mer, 2011).

3. RÉGLEMENTATION

Les orientations de politique générale en matière d'action de l'État en mer relèvent du SG Mer. Il décline les orientations définies par le Comité Interministériel de la Mer (CIMer), « chargé de délibérer sur la politique du gouvernement dans le domaine de la mer », conformément au décret du 22 novembre 1995, modifié par le décret du 6 février 2004.

Le CIMer est à l'origine de la création, en 2010, de la fonction de garde-côtes par le décret n°2010-834. Une des missions de cette nouvelle fonction est de définir un schéma directeur des moyens d'action de l'État en mer, en adéquation avec les priorités nationales, conformément à la « stratégie nationale pour la mer et les océans » définie dans le livre bleu de décembre 2009. Cette mission particulière illustre le levier important présenté par cette organisation interministérielle et polyvalente qu'est l'action de l'État en mer.

3.1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE SUPRA-NATIONAL VISANT L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

- Convention de Montego Bay (1982, entrée en vigueur : 1994) : véritable constitution pour la mer et les océans, elle fixe les droits et obligations des États pour ce qui concerne l'exploitation des espaces maritimes et leur usage, quel qu'il soit.
- 5^e Convention SOLAS (adoptée en 1974, entrée en vigueur en 1980) : convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.
- Convention Marpol (1973, complétée par le protocole de 1978) : oblige les États à procéder au contrôle des navires quant à leur équipement contre le déversement de substances polluantes.
- Mémoire de Paris (1982) : accord inter-administratif régional qui établit un contrôle coordonné des navires étrangers faisant escale dans les ports européens. Renforcé par la directive européenne de 1995 le rendant obligatoire pour tous les pays membres, complété par les paquets Erika 1, 2 et 3.
- Convention OSPAR (1992) dont l'objet est de prévenir et d'éliminer la pollution ainsi que protéger le milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est contre les effets néfastes des activités humaines. Remplaçant les conventions d'Oslo (1972) et de Paris (1974), la convention est entrée en vigueur le 25 mars 1998.
- Directive Cadre « Stratégie pour le Milieu Marin » (DCSMM) adoptée par le Conseil des Ministres de l'Environnement le 14 mai 2008 : premier pilier de la Politique Maritime Intégrée.

3.2. ORGANISATION DES ACTIVITÉS D'INTERVENTION PUBLIQUE EN FRANCE

- Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au Secrétariat Général de la mer, modifié par le décret n° 2010-834 relatif à la fonction garde-côtes.
- Décret n° 2004-112 relatif à l'organisation de l'État en Mer.
- Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- Décret n° 2009-1984 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.
- Décret n° 2010-130 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer : création des 4 DIRM.
- Arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dans les zones maritimes de la Manche-mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises.
- Circulaire du Premier Ministre du 15 juin 2009 qui définit le cadre de la réforme de l'administration de la mer et du littoral en métropole.
- Circulaire du 23 septembre 2009 relative à la mise en place des DDTM et des DML (Délégations à la Mer et au Littoral).

3.3. DOCUMENTS D'ORIENTATION

- Livre bleu de la Commission européenne (octobre 2007) : « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne ».
- « Le Livre Bleu des engagements du Grenelle de la Mer », juillet 2009.
- Livre Bleu sur la « Stratégie Nationale pour la mer et les océans », décembre 2009.

4. INTERACTIONS AVEC LE MILIEU

Les activités d'intervention publique mobilisent des moyens matériels importants et particulièrement puissants. Une seule intervention de sauvetage peut à elle seule mobiliser des moyens aériens et nautiques pendant plusieurs heures voire plusieurs jours. En contrepartie, certaines administrations, du fait de leur présence en mer au titre de leurs missions premières, exercent une action préventive en faveur de l'environnement marin.

En outre, la mutualisation et la polyvalence des moyens d'action de l'État en mer permettent leur utilisation rationnelle et optimisée et visent à la réalisation de différentes missions simultanément. Ainsi, des exercices ou des opérations de surveillance permettent aussi bien de lutter contre les pollutions volontaires des navires en mer que de contrôler les pêches, de prévenir des accidents de mer et leurs conséquences désastreuses pour l'environnement et ainsi de diminuer la pression de l'ensemble des activités sur le milieu marin.

Globalement, les activités d'intervention publique interagissent avec le milieu marin de façon préventive par la surveillance du trafic maritime, le contrôle des pêches, la diffusion d'informations nautiques, le contrôle de sécurité des navires (...), et corrective si nécessaire, par le sauvetage, le remorquage, le déploiement de moyens de lutte anti-pollution, et la verbalisation des infractions en mer.