



La fonction garde-côtes, organisation opérationnelle de l'action de l'État en mer

La mer n'est pas seulement un espace dédié à l'économie du transport et de l'exploitation des ressources ainsi qu'aux activités récréatives. Elle est, pour les États, un enjeu de souveraineté. Il est autant question de sécurité que de sûreté. La première relève de la bonne marche des activités en mer et de l'articulation des moyens garantir autant la préservation des vies que la protection des littoraux (18 000 km de côtes dont 12 000 km en outre-mer). La sûreté est la lutte contre toutes les menaces avec ces dernières années la montée en puissance des activités illicites. Ainsi, l'État dans ses fonctions régaliennes de la protection de ses espaces maritimes, de ses littoraux et de ses ports a mis en place un modèle propre multi moyens que l'on a baptisé la fonction garde-côte (FGC).

Organisation de la FGC

Contrairement à l'*US Coast Guard* aux États-Unis, plusieurs administrations françaises agissent en mer avec la capacité commune à constater les infractions dans une vaste palette de missions. Répondant à la politique maritime intégrée de l'Union Européenne publiée en octobre 2007, qui souhaitait disposer d'un interlocuteur maritime unique dans chaque État membre, la France s'est dotée d'un modèle original s'appuyant sur le Secrétariat Général de la Mer (SGMer) et sur les administrations dotées de moyens de surveillance maritime et aéromaritime complétés par la SNSM (Société Nationale de Sauvetage en Mer). Ces administrations sont la Marine Nationale, la Gendarmerie Maritime, la Gendarmerie Nationale, les Douanes, les Affaires Maritimes, la Sécurité Civile, la Police aux frontières et la Direction Générale des Outre-Mer.

La FGC, créée en 2009, fixe le cadre d'une coordination plus étroite entre administrations. Elles sont le "bras armé" de l'action de l'État en mer (AEM), organisations administratives et opérationnelles en charge du respect de la souveraineté des eaux sous juridiction française réparties en 10 zones maritimes : Manche / Mer du Nord, Atlantique, Méditerranée, Antilles, Guyane, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Zone maritime Sud de l'océan Indien. Au-delà des eaux territoriales, dans ce qu'on appelle la "zone contiguë" (12 à 24 miles nautiques des côtes), la France s'est dotée de pouvoirs spécifiques en vue de "prévenir et réprimer les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et d'immigration lorsqu'elles sont susceptibles d'être commises ou l'ont été sur le territoire français ou dans la mer territoriale". Les eaux de la Zone Economique Exclusive française (200 miles nautiques

des côtes) sont des eaux sous juridiction et droits souverains et représente 10,2 M km².

En haute mer, la France peut exercer certaines attributions, soit à l'égard de ses propres navires soit à l'égard de certains navires étrangers en vertu de conventions internationales, sans besoin de l'accord de l'État du pavillon pour les crimes internationaux, dont la piraterie, et avec l'accord de l'État du pavillon pour la lutte contre le narcotrafic et l'immigration.

La polyvalence et la complémentarité des différents moyens des administrations relevant de l'AEM, dont le spectre d'action s'étend de la côte jusqu'à la haute mer, doivent contribuer à préserver les intérêts souverains en donnant une effectivité à l'action normative.

Beaucoup de ministères ont des missions et des responsabilités en mer. En raison de ce caractère interministériel, l'AEM est placée sous la responsabilité du Premier ministre. Pour l'assister dans cette mission, il dispose donc du SGMer, chargé de préparer la politique du Gouvernement en matière maritime et de veiller à son exécution. Ainsi, le SGMer anime et coordonne l'action des représentants de l'État en mer avec les préfets maritimes en métropole et les délégués du gouvernement en Outre-Mer dans l'exercice de leurs attributions et leur donne des directives.

Les Préfets maritimes (Brest, Cherbourg, Toulon) sont la clef de voûte opérationnelle de l'action de l'État en mer qu'ils coordonnent. Ils sont en charge également de la police administrative en mer. Ils édictent des mesures de police générale nécessaires au maintien de l'ordre public. Pour ce faire, ils disposent notamment du pouvoir réglementaire dont ils usent, par exemple pour réglementer la navigation ou effectuer des mises en demeure lorsque l'environnement est menacé. Ils assurent de nombreuses polices spéciales comme celles de la protection de l'environnement ou de la sauvegarde des personnes et des biens.

Adossé à l'Etat-Major de la marine, le Centre opérationnel de la fonction garde-côtes (CoFGC) composé d'officiers appartenant à toutes les administrations intervenant en mer, est placé sous la responsabilité du SGMer. Il effectue de la veille et de l'analyse de la situation maritime, partage ses informations entre les autorités politiques et administratives, déclenche des alertes et suit les crises. Les différentes entités composant la FGC se complètent avec des savoir-faire bien spécifiques, dont les moyens humains et matériels peuvent être mutualisés dans le cadre d'une coordination zonale par les préfets maritimes en métropole

et en Outre-Mer par les délégués du gouvernement pour l'action de l'État en mer. On dénombre 145 moyens aériens, dix centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi que 59 sémaphores, ajoutons à cette liste 229 moyens nautiques.

En décembre 2019, le Comité interministériel de la mer a adopté le volet nautique du schéma directeur, comportant plus de 125 vedettes, patrouilleurs et bâtiments d'assistance, armés par des équipages de 8 à 25 personnes. Le schéma directeur 2020-2030 s'appuie sur une analyse des besoins projetée dans le temps et préparée par zone maritime. Un rajeunissement de la flotte est en cours avec la commande de près de 70 navires dans la prochaine décennie.

Les missions et moyens de la FGC

L'arrêté du 22 mars 2007 recense 45 missions incombant à l'État en mer, parmi celles-ci les plus emblématiques sont :

- Le sauvetage des personnes et l'assistance aux navires en difficulté ;
- La lutte contre les trafics illicites (stupéfiants, migrants...)
- La lutte contre les rejets polluants illicites et contre les grandes pollutions ;
- La lutte contre la pêche illégale ;
- La surveillance des aires marines protégées.

Les autres missions :

- La sécurité maritime : prévention des accidents ;
- La sûreté maritime : lutte contre les actes illicites : terrorisme, piraterie, brigandage ;
- La protection du patrimoine marin : naturel (qualité de l'environnement) et culturel (épaves, amphores...).
- La police douanière, fiscale et économique en mer.

La FGC face au sauvetage et à l'assistance aux navires

Depuis la terre, la surveillance est assurée par le réseau des sémaphores et des centres opérationnels des administrations de la FGC. Ils sont reliés à SPATIONAV, système de surveillance des approches maritimes fusionnant les informations provenant de capteurs variés. Les patrouilles terrestres des unités de la gendarmerie départementale ou maritime, ainsi que de la police nationale et des douanes dans leurs zones et domaines de compétences, complètent le dispositif.

Ce sont les CROSS qui reçoivent les alertes des usagers de la mer (numéro 196 / canal 16 par VHF) en assurant la veille permanente des fréquences du système mondial de détresse et de sécurité en mer. Le sauvetage de toute personne en détresse est obligatoire et gratuit. L'assistance au navire est facultative et peut donner lieu au versement d'une rémunération à l'assistant, que le navire de sauvetage soit public ou privé.

Les CROSS dirigent les opérations de sauvetage en faisant appel : aux moyens nautiques et aériens de l'État ; aux moyens nautiques de la SNSM ; aux moyens nautiques des collectivités locales (postes de plage, sapeurs-pompiers...) ; à tout moyen privé présent à proximité du sinistre.

La FGC face aux trafics de stupéfiants

La mer est un espace de liberté, d'échanges, de communication et de commerce, c'est aussi celui de tous les trafics (trafics d'armes, de stupéfiants, d'animaux, de produits issus de la contrefaçon, ou encore de traite d'êtres humains). Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), en 2009, le commerce illicite représentait 7% des exportations mondiales de marchandises. Le vecteur maritime est prépondérant dans ces trafics. La globalisation, la montée en puissance du transport maritime et de sa conteneurisation, le gigantisme des navires, l'impératif de fluidité sont propices aux activités illicites et offrent une solution rentable, sûre, discrète, multiple et peu chère. La nature internationale du transport maritime (loi du pavillon, zone internationale) rend plus complexe voire parfois impossible, sous couvert de non-ingérence et du respect de la souveraineté, l'arraisonnement et l'interception de navires suspects.

La mer est le moyen privilégié pour le transport de stupéfiants. C'est un vecteur discret et massifié, 90% de la cocaïne qui arrive en Europe sont convoyés par porte-conteneurs. D'une manière générale, les stupéfiants s'intègrent parfaitement dans la globalisation actuelle depuis les zones de production (Afghanistan, Colombie, Pérou, Bolivie, Maroc...) vers l'Europe et les États-Unis. Cependant les trafiquants adaptent en permanence leur logistique (routes, vecteurs et modes opératoires), étendent ou créent de nouvelles zones de production et de consommation pour développer leurs activités.

L'offre mondiale de cocaïne atteint des niveaux records selon un nouveau rapport publié par l'ONUDC. La forte croissance de l'offre s'est accompagnée d'une explosion de la demande au cours de la dernière décennie, avec des prix qui restent stables ce qui démontre que les flux ne font que croître. La cocaïne est la deuxième drogue la plus populaire après le cannabis avec environ 5,2 M de consommateurs européens en 2020. La drogue transite sous différentes formes et est dissimulée dans le fret conteneurisé ou à bord de vecteurs maritimes pour être ensuite transformée et distribuée en Europe. En 10 ans, les quantités de cocaïne saisies en Europe ont été multipliées par 5 ; 70 % des saisies de drogue effectuées par les douanes ont lieu dans les ports.

L'essentiel de ces trafics transite via Rotterdam (Pays-Bas), Anvers (Belgique) mais aussi les ports allemands et italiens. Les installations portuaires sont de plus en plus pénétrées par les organisations criminelles. L'impératif de fluidité et la massification des trafics rendent les contrôles très difficiles. Néanmoins, les interceptions de cargaisons de cocaïne par les services répressifs du monde entier ont également augmenté. Les saisies ont atteint un niveau record de près de 2000 tonnes en 2021. Dans l'Hexagone, c'est 26,5 tonnes qui ont été saisies cette même année, un record pour la police française, la montée en puissance du trafic de drogue inquiète le gouvernement.

Les ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille sont devenus les principaux points d'entrée de la cocaïne. Des moyens de pression et de corruption de la part des groupes mafieux sont exercés sur l'ensemble des professionnels ayant accès aux zones portuaires réservées aux conteneurs, aux navires et à la chaîne logistique portuaire.

Douanes et affaires maritimes Marseille



Photo ISEMAR

En décembre 2023, le Ministre délégué aux Comptes publics de la France a annoncé un grand plan à l'échelle nationale pour lutter contre ce fléau. Dans ce cadre, Dunkerque bénéficiera au cours de l'année d'une brigade de 24 douaniers dédiée à la lutte contre le trafic de stupéfiants. D'autres brigades de ce type vont être créées dans les ports du Havre, de Marseille, de Montoir de Bretagne et de Gennevilliers entre autres. Le Ministre avait également annoncé le renforcement des services de renseignement au sein des douanes, ainsi qu'un investissement de 25 M€ pour une dizaine de scanners mobiles, afin de mieux analyser les conteneurs. Enfin, un effort supplémentaire sera fait en matière d'échanges d'informations entre les services de l'État et les armateurs afin de mieux démanteler les filières. En parallèle, un plan de prévention anticorruption va être mis en place, la rotation des équipes aux postes les plus sensibles est une piste intéressante. Les dockers et les douaniers seront formés afin de faire face aux techniques d'approches des trafiquants. Les contrôles internes seront renforcés. En cas de soupçons de corruption, l'administration devra réagir au plus vite et sanctionner.

La crainte des autorités françaises est de voir la mafia néerlandaise infiltrer les ports de l'hexagone. Aux Pays-Bas, la "moco-maffia" est à l'origine de dizaine d'assassinats et d'une tentative d'enlèvement du Ministre de la Justice belge. Au point de se demander si la Belgique ne pourrait pas devenir un "narco-Etat". En effet, le pays est devenu le hub du trafic de cocaïne en Europe, 116 t de cocaïne (valeur estimée 6 Mds€) ont été saisies en 2023, soit 15% de plus par rapport à 2022, année déjà record¹ mais qui ne représenteraient que 10% de la quantité totale qui y transite.

¹ En 2013 ce sont seulement 4,5 T de cocaïne qui ont été saisies.

² Il existe des plates-formes spécialisées dans le renseignement et la coordination de la lutte anti-drogue (JIATF-S, MAOC-N, CECLAD-M...) ou via les réseaux MARINFO et YACHTINFO.

Seuls 1 à 2% des 12 M d'evp sont contrôlés par les douanes belges.

La détection des flux le plus en amont possible, l'échange de renseignements² et la coopération transnationale demeurent primordiaux contre le crime organisé. C'est dans cet esprit que la Commission européenne a lancé en janvier 2024 un "partenariat public-privé de l'alliance des ports européens"³ afin de renforcer les liens entre autorité portuaire, douanes, polices et compagnies de transport maritime pour lutter contre le trafic de drogue et l'infiltration des ports européens par des réseaux criminels.

La FGC face au trafic d'êtres humains

Les conflits armés et la pauvreté poussent des milliers de personnes à immigrer vers des régions du monde plus sûres. Ce phénomène de migration risque très certainement de s'accroître dans le temps avec l'afflux de réfugiés climatiques. Les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières terrestres, maritimes et parfois aériennes (garde-frontières, garde-côtes, services de police, autorités douanières, marines...) et le Corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex) peuvent ainsi intervenir en fonction de l'impact présumé d'une situation, comme un mouvement de migrants repéré près des frontières extérieures, par exemple. Les objectifs sont divers : réduire l'immigration clandestine en Europe, lutter contre la criminalité transfrontalière, prévenir à terre les départs par voie maritime vers le Royaume-Uni ou à défaut, assurer la protection et le sauvetage des migrants en mer. L'Afrique du Nord demeure un important pôle de transit et un point de départ majeur pour les migrants de la sous-région et ceux d'Afrique subsaharienne qui tentent de se rendre en Europe et ailleurs en traversant la Méditerranée. Les flux diminuent chaque année depuis 2015, entre 2016 et 2017 les flux avaient régressé de 60%, avec 205 000 entrées irrégulières contre 511 000 en 2016. L'action des garde-côtes libyens avait permis d'endiguer ce phénomène en Méditerranée centrale. Mais le nombre de décès est toujours aussi alarmant. Au total, entre 2014 et 2020, la mer Méditerranée a connu le plus grand nombre de décès, plus de 21 200 personnes y ayant perdu la vie. En 2021, on dénombre 3 000 morts soit deux fois plus qu'en 2020.

En France, le problème est surtout en Manche vers la GB. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, près de 30 000 migrants ont traversé illégalement la Manche en 2023. Un bilan en forte baisse par rapport au record de l'année 2022. Le bilan 2023 reste cependant le deuxième plus élevé jamais enregistré, supérieur à celui de 2021 (28 526). Selon le récent rapport de la cour des comptes publié le 4 janvier 2024, le flux migratoire par voie routière (notamment dans le fret via le tunnel sous la Manche) est passé de 62 051 en 2015 à 20 en 2022.

³ Cette initiative fait suite à la feuille de route de l'UE en matière de lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée adoptée en 2023.

A contrario, *“le ministère de la défense britannique estime que les traversées par bateau de la Manche se sont accrues d’au moins 58 % entre 2021 et 2022, dénombant 45 111 personnes migrantes interpellées sur les côtes britanniques en 2022”*.

Autre crise migratoire d’ampleur concernant la France, celle qui a lieu sur Mayotte via l’afflux de migrants comoriens. On estime que 60% de la population sont en situation irrégulière. En Guyane, les chiffres ne sont pas établis, mais le nombre de demandes d’asile de personnes originaires des Caraïbes ne cesse d’augmenter. Le suivi permanent de la situation aux frontières extérieures de l’espace Schengen repose principalement sur l’échange d’informations entre partenaires européens (par le réseau européen de surveillance des frontières Eurosur, depuis 2013) sur les évolutions des flux, et ce quelle que soit la nature de la violation de cet espace (immigration clandestine ou trafics divers). Les moyens techniques sont principalement des drones, des avions de reconnaissance, des satellites et des capteurs sur les littoraux.

La FGC garante de la préservation de l’environnement

Une large part de la prévention des pollutions repose sur la sécurité maritime qui a contribué à la baisse du nombre de collisions et d’événements de mer. Les moyens aéromaritimes de la FGC, dont les avions et hélicoptères des douanes, complètent le dispositif de surveillance en patrouillant quotidiennement pour repérer d’éventuelles pollutions et les navires qui en sont à l’origine. Des moyens satellitaires comme le système européen *CleanSeaNet* de l’Agence Européenne de Sécurité Maritime (EMSA) qui peut identifier et tracer la pollution pétrolière à la surface de la mer, surveiller de la pollution accidentelle en cas d’urgence et contribuer à l’identification des pollueurs.

La baisse significative du nombre de pollutions enregistrées à proximité des côtes françaises qui marque le succès du dispositif mis en place, est également due à la répression assurée par les juridictions spécialisées de métropole et d’outre-mer et au montant dissuasif des amendes infligées aux armateurs des navires pollueurs déroutés. Les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) sont nées au début des années 2000, dans un contexte de multiplication des marées noires frappant les côtes françaises. Aujourd’hui, un véritable tandem Préfet maritime / Procureur de la République s’est mis en place, donnant beaucoup d’efficacité à ces luttes. Des progrès restent toutefois à faire dans la confirmation des pollutions volontaires, tout comme dans la coordination terre / mer. Enfin, la lutte contre les pollutions repose sur l’emploi de moyens de dispersion ou de récupération, nationaux ou européens, adaptés à la nature et à la quantité de polluants et déployés dans le cadre du dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) maritime. Ce dispositif comprend des dispositions générales et des déclinaisons spécifiques, comme la recherche et le sauvetage de personnes en détresse en mer (SAR),

l’assistance aux navires en difficulté (ANED), la lutte contre les pollutions marines (POLMAR), la circulation ou navigation perturbée (CIRC) et les incidents nucléaires (NUCMAR).

Depuis 1967 et l’épisode du Torrey Canyon, les accords bilatéraux et régionaux de coopération pour la protection du milieu marin se sont développés. Les eaux françaises, parce qu’elles font l’objet de mesures de gestion et de contrôle pertinentes, définies au niveau national et communautaire, sont riches en espèces halieutiques et font l’objet de convoitises. L’objectif de la politique commune des pêches est de garantir la conservation des ressources biologiques de la mer ainsi que la gestion des pêcheries et des flottes qui exploitent ces ressources. Elle s’applique à l’ensemble des navires battant pavillon d’un État membre de l’Union européenne et à toutes les eaux de l’Union, tant en métropole qu’en Outre-Mer.

Ainsi, la pêche illégale n’est pas seulement le fait des flottilles battant pavillon des États-tiers, et la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), porte également sur l’ensemble de la filière, depuis la capture en mer jusqu’à la vente au consommateur. Conformément à la réglementation communautaire et aux engagements internationaux de la France dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l’aquaculture (DGAMPA) définit la politique nationale de contrôle des pêches. Le cadre juridique applicable en la matière est uniforme, quelle que soit la zone considérée, et s’applique à l’ensemble des flottilles opérant dans la ZEE française. L’ensemble des moyens des administrations de la FGC participe aux missions de surveillance et de police des pêches en mer, dans le cadre de l’action de l’État en mer. Au-delà d’une réponse nationale aux enjeux de sécurité et de sûreté maritime, une vision transnationale et européenne est indispensable pour mener à bien les missions de la FGC.

Le Forum européen des FGC assure un cadre de réflexion sur ces sujets. C’est un moyen de renforcer les échanges de bonnes pratiques. L’essor d’une réglementation européenne et d’agences sectorielles (que ce soit dans le domaine du contrôle des pêches, de la sécurité maritime ou de la protection des frontières de l’UE) contribue à une vision fédératrice entre États européens, voire parfois à une mise en commun des moyens entre États ou pour combler une lacune capacitaire. En Outre-Mer, des coopérations régionales émergent selon les enjeux en présence (trafic illicite, pêche illégale, sauvetage en mer...). La Commission de l’océan Indien et la Communauté du Pacifique sont des cadres de développement de ces coopérations. La bonne coordination entre administrations et entre échelons national, européen et international sera gage d’une plus grande efficacité du maintien de l’ordre public en mer.

Camille VALERO