



Le 28 mars 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2019-0539

Objet : Le rôle de la Marine nationale dans l'action de l'État en mer

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a conduit une enquête sur le rôle de la Marine nationale dans l'action de l'État en mer (AEM) pour la période allant de 2010 à 2017.

À l'issue de son enquête, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Créée il y a 40 ans, l'organisation de l'action de l'État en mer, qui a su s'adapter en tirant les enseignements de plusieurs crises maritimes, donne globalement satisfaction. Elle se fonde sur deux principes : l'unité de commandement à la mer du préfet maritime et une « fonction garde-côtes » résultant de la coordination, sous l'autorité du Premier ministre, de toutes les administrations intervenant en mer. La Marine nationale, premier pourvoyeur de moyens de la fonction garde-côtes, est la cheville ouvrière de l'action de l'État en mer, des officiers généraux de marine occupant les fonctions de préfet maritime. Elle reste en outre incontournable pour intervenir en haute mer et engager des actions de coercition dans la lutte contre les actes illicites dont le caractère violent s'intensifie.

Toutefois, compte tenu des enjeux multiples que représente notre zone économique exclusive (ZEE) de 11 millions de km², deuxième espace maritime au monde, dont 97 % se situent au large de nos collectivités d'outre-mer, et face aux défis et aux nouvelles menaces qui mettent à l'épreuve l'organisation actuelle de l'action de l'État en mer, il semble indispensable de poursuivre son renforcement, son efficacité et l'optimisation de ses moyens.

1 LE RÔLE DE LA MARINE NATIONALE JUSTIFIE LA MISE EN PLACE, EN OUTRE-MER, D'UNE ORGANISATION COMPARABLE À CELLE DE LA MÉTROPOLE

En métropole, le choix a été fait dès 1978 de confier la fonction d'autorité unique locale sur chacune des trois façades maritimes (Manche-Mer du Nord, Atlantique, Méditerranée) à un préfet maritime, autorité civile, également chef militaire ayant autorité sur les moyens de la Marine nationale.

Il est regrettable que cette organisation, qui a prouvé son efficacité, diffère de celle de l'outre-mer, complexe et peu lisible, avec des responsabilités réparties sur deux têtes : le préfet qui est délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer et le commandant de zone maritime qui l'assiste, mais n'est pas son adjoint. En cas de crise maritime majeure, elle ne présenterait pas les mêmes garanties d'efficacité car le préfet, qui est une autorité civile, ne peut, contrairement au préfet maritime, engager les forces navales sans délai. Il n'est pas non plus l'interlocuteur le plus légitime pour mettre en place la coordination avec les marines des États étrangers entourant les collectivités d'outre-mer, qu'exigerait la gestion d'une crise maritime.

La mise en place dans chacun des trois bassins ultra-marins, Antilles-Guyane, Sud de l'océan Indien et Pacifique, d'une organisation de l'AEM confiant aux trois commandants supérieurs des forces armées installés en Martinique, à La Réunion et en Polynésie française les responsabilités qui sont celles, en métropole, des préfets maritimes, aurait l'avantage de la clarté, de la robustesse et de la reconnaissance du poids maritime de l'outre-mer. Elle n'engendrerait aucun coût supplémentaire.

La Cour recommande donc qu'une telle réforme soit mise en place outre-mer.

2 DANS LES EAUX TERRITORIALES FRANÇAISES, LA MARINE NATIONALE DOIT VOIR SES COMPÉTENCES DE POLICE EN MER ÉTENDUES

Dans la mer territoriale française, la Marine nationale exerce la police des pêches et de l'environnement mais n'est pas habilitée, contrairement aux douanes et à la gendarmerie maritime, à constater les infractions relatives à la lutte contre le narcotrafic, l'immigration illégale et le brigandage maritime. Or, dans certaines mers territoriales éloignées où seule la Marine nationale est présente, ou lorsque celle-ci engage une poursuite en haute mer qui se prolonge en mer territoriale, tout constat d'infraction est impossible, en l'absence de cadre légal. Il est donc indispensable, pour lutter contre ce type d'infractions, d'étendre à la Marine nationale les compétences de police en mer territoriale.

L'extension de cette compétence mettrait fin également à une situation paradoxale dans laquelle la Marine nationale peut intervenir en mer territoriale étrangère pour lutter contre le trafic de stupéfiants en vertu de certaines conventions internationales comme l'accord de coopération régionale de San José de 2003¹, alors même qu'elle ne dispose pas de telles prérogatives dans les eaux territoriales françaises.

¹ Accord du 10 avril 2003 concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes. Cet accord a été signé par les Gouvernements du Costa Rica, des États-Unis d'Amérique, de la France, du Guatemala, d'Haïti, du Honduras, du Nicaragua, des Pays-Bas et de la République dominicaine.

Lors de la préparation du comité interministériel de la mer le 26 octobre 2018, le principe de cette extension a été retenu. Il convient désormais de modifier en ce sens la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer.

3 L'ÉTAT DOIT METTRE EN PLACE, SOUS LA RESPONSABILITÉ DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER, UNE STRATÉGIE PLUS COHÉRENTE, NOTAMMENT D'ACQUISITION

Les retards pris dans les programmes de remplacement des patrouilleurs de haute mer et des avions de surveillance maritime ont pour conséquence des réductions de capacité de la Marine nationale, particulièrement préoccupantes outre-mer. Cette situation pourrait être évitée par l'établissement d'un schéma directeur de la « fonction garde-côtes », qui permettrait une programmation cohérente de l'acquisition des moyens par les différentes administrations concourant à l'action de l'État en mer.

La Cour recommande donc l'instauration rapide de ce schéma directeur sur au moins cinq ans, sous l'autorité effective du secrétaire général de la mer.

Par ailleurs, l'action de l'État en mer n'est identifiée ni dans le budget de l'État, ni dans le document de politique transversale sur la politique maritime de la France, qui ne permet pas de la chiffrer. Ce document, dont le chef de file est le ministère de la transition écologique et solidaire, présente une vision de la politique maritime de la France centrée sur les seules responsabilités de ce ministère, et qui devrait être élargi et confié au secrétariat général de la mer.

4 LA MARINE NATIONALE DOIT POUVOIR OPTIMISER SES MOYENS GRÂCE À UNE COORDINATION RENFORCÉE AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS

Le bilan des actions menées par la Marine nationale depuis 2011 montre qu'elle rencontre des difficultés pour maintenir ses capacités d'intervention dans les principales missions de la « fonction garde-côtes ». Ses limites capacitaires ne lui permettent pas de répondre à toutes les sollicitations en particulier en matière de contrôle des pêches et de protection de l'environnement marin.

À moyens constants, la Marine nationale serait plus efficace si elle pouvait s'appuyer sur une meilleure coordination avec les autres administrations. La Cour recommande que les préfets maritimes coordonnent les opérations maritimes de contrôle des pêches, les préfets de région continuant à coordonner l'élaboration des plans de contrôle des pêches et le Centre national de surveillance des pêches conservant son rôle d'appui et de soutien. Le « contrôle opérationnel » que les textes reconnaissent aujourd'hui au centre n'est toutefois pas nécessaire à l'exercice de ce rôle et la Cour recommande de le supprimer.

La synergie des administrations en charge de la « fonction garde-côtes » pourrait être améliorée, notamment par une mutualisation effective des moyens maritimes et le regroupement des différents centres opérationnels à l'image de l'expérimentation menée en Polynésie française.

L'évolution du contexte sécuritaire et la prise en compte de la menace terroriste ont nécessité la mise en place d'actions de prévention déclinées dans le plan gouvernemental PIRATE MER. La Marine nationale a ainsi développé, avec le ministère de l'intérieur, la « capacité nationale de renfort pour les interventions à bord des navires » (CAPINAV), qui mutualise tous les moyens d'intervention pour mener des opérations de secours à bord de navires de très grande capacité. Il conviendrait d'étendre rapidement ces nouveaux dispositifs à l'outre-mer.

5 L'EFFICACITÉ DES ACTIONS DE LA MARINE NATIONALE EXIGE DE NOUVEAUX OUTILS TECHNIQUES ET JURIDIQUES

Des évolutions sont nécessaires pour permettre l'accès de la Marine nationale aux fichiers biométriques de la police nationale à des fins de renseignement, de protection ou à la demande d'un État étranger ou de l'Union européenne pour la lutte contre le narcotrafic, le terrorisme, ou en cas de recueil de personnes à bord des bâtiments de la Marine nationale (naufragés, migrants, ressortissants évacués).

De même, les pillages réguliers de la mer territoriale et de la ZEE en Nouvelle-Calédonie ou dans le canal du Mozambique par des flottilles étrangères ravitaillées de l'extérieur, justifient que des dispositifs juridiques appropriés soient mis en place pour autoriser le droit de poursuite du navire-mère qui travaille hors ZEE de concert avec un autre navire violant les lois de l'État côtier.

Une modification du code de procédure pénale (CPP) serait par ailleurs souhaitable pour permettre à la Marine nationale de bénéficier, comme la gendarmerie, la police et les douanes, de l'affectation gratuite des biens saisis, essentiellement des navires (article 41-5 alinéa 3 du CPP) ; et inscrire les délits de pêche dans la liste de délits qui permet au parquet de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale délictuelle (article 495 du CPP).

Enfin, la Marine nationale doit privilégier trois pistes pour optimiser ses interventions :

- la mise en œuvre de drones pour la surveillance maritime (un drone par bateau et par sémaphore dans les dix ans à venir, multiplierait par dix la surface couverte par la surveillance maritime) ;
- le traitement de toute l'information maritime collectée (aujourd'hui traitée à hauteur de 20 % seulement) ;
- le recours à la coopération européenne dans le cadre de l'agence FRONTEX² qui donnerait à la Marine nationale des moyens nautiques supplémentaires en n'ayant à fournir que les équipages conformément à la proposition de la Commission européenne du 12 septembre 2018.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : inclure la coordination des opérations maritimes de contrôle des pêches dans le champ de compétences des préfets maritimes, conformément au principe d'autorité administrative unique de l'AEM, tout en inscrivant les interventions de la Marine nationale dans le cadre fixé par le Centre national de surveillance des pêches dont le rôle d'appui et de soutien doit être réaffirmé, mais sans mise en place d'un « contrôle opérationnel » par ce dernier ;

Recommandation n° 2 : sur la base de scénarios de crise majeure, mettre en place, dans les trois bassins ultra-marins (Antilles-Guyane, Sud de l'Océan Indien, Pacifique), une organisation de l'AEM comparable à celle des trois façades maritimes de métropole, en confiant aux trois commandants supérieurs des forces armées installés en Martinique, à La Réunion et en Polynésie française, les responsabilités qui sont celles des préfets maritimes ;

Recommandation n° 3 : améliorer le pilotage de la « fonction garde-côtes » en élargissant la composition de son comité directeur aux administrations qui participent à la définition de la politique maritime de la France sans pour autant disposer de moyens pour la mettre en œuvre ;

² « Frontières extérieures », agence créée en 2004 (règlement CE n° 2007/2004), qui a pour mission de coordonner la coopération opérationnelle des États membres aux frontières extérieures de l'Union européenne en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

Recommandation n° 4 : renforcer la mutualisation des moyens maritimes des administrations participant à l'AEM et optimiser les différents centres opérationnels en les organisant sur le modèle du centre maritime commun de Polynésie française ;

Recommandation n° 5 : élaborer, sous l'autorité du secrétaire général de la Mer, un schéma directeur de la « fonction garde-côtes » permettant une programmation cohérente de l'acquisition des moyens par les différentes administrations concourant à l'AEM et éviter ainsi des trous capacitaires ;

Recommandation n° 6 : dans le cadre des travaux interministériels sur le renouvellement de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer, étendre dès 2019 les pouvoirs de police en mer de la Marine nationale dans les eaux territoriales françaises à la lutte contre le narcotrafic, l'immigration illégale et le brigandage maritime (mise en œuvre de la décision du Premier ministre du 26 octobre 2018) ;

Recommandation n° 7 : faciliter, par des dispositifs juridiques appropriés, la lutte contre les différentes activités illicites en autorisant le recours de la Marine nationale à la biométrie, le droit de poursuite d'un navire-mère hors ZEE lié à des faits se déroulant en ZEE et en étendant aux délits de pêche le recours à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale délictuelle ;

Recommandation n° 8 : intégrer de façon exhaustive l'action de l'État en mer dans le document de politique maritime transversale et en confier le pilotage au Secrétaire général de la mer.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).