

Café géo du 15 décembre 2010 à Toulouse

DEFENSE ET PROTECTION DU LITTORAL FRANÇAIS

Amiral Laurent MÉRER
(Préfet maritime)

*Qu'est-ce qu'un préfet de la mer ? Un amiral ? Un serviteur de l'État ? Un gardien du littoral ? Tout cela à la fois ! **Laurent Mérier** a occupé les fonctions de préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord, puis de l'Atlantique. Vice-amiral d'escadre, il a été en charge, du Grand Nord jusqu'à l'Atlantique Sud, de la sécurité maritime, de la protection de l'environnement, de la lutte contre tous les trafics et, plus près de chez nous, de la défense côtes. Il a également été responsable des opérations navales françaises sur l'océan Indien. Il connaît aussi bien la vie quotidienne des gens de mer que les graves enjeux du littoral français : lutte contre les marées noires, guerre contre les narcotrafiquants et l'immigration clandestine, sauvetage de vies humaines. Aujourd'hui, il vit en Bretagne et ne quitte plus des yeux son vieux gréement.*

Qu'est-ce que le préfet maritime ?

C'est un peu paradoxal de parler des questions maritimes à Toulouse. Les Français en général sont éloignés de ces questions et préfèrent regarder vers l'Est, vers la Terre. Et pourtant, elles ont toujours été traitées en France de façon originale et exemplaire grâce à une approche globale de la défense et de la protection (militaire ou environnementale) du littoral.

Ainsi parle-t-on déjà au IV^{ème} siècle sous l'empereur Valentinien du « préfet de la côte de mer », puis sous Charlemagne du « préfet de la mer et des côtes ». Plusieurs historiens font remonter l'institution originelle du préfet maritime aux ordonnances de 1373 et 1377 définissant les fonctions de l'« Amirauté » comme « le pouvoir de connaître de toutes causes concernant les choses de la mer, ainsi que de tous les crimes et délits commis sur les grèves ». Ces ordonnances sont les premiers textes mettant en évidence une certaine forme de combinaison des pouvoirs civils et militaires entre les mains d'une même autorité maritime.

En s'appuyant sur cette institution quasi millénaire l'organisation générale de l'action de l'État en mer s'est peu à peu constituée sous l'Ancien Régime. L'« Amiral de France » des temps royaux (il n'y en a qu'un et ce n'est pas forcément un marin) a des pouvoirs étendus qui s'appliquent en mer dans tous les domaines et à terre dans un champ très vaste : construction des navires, défense des côtes, formation des équipages, perception des impôts, une organisation globale du littoral. Il dispose d'un pouvoir juridictionnel important qui fait de la charge d'Amiral l'une des plus hautes du royaume et son office l'un des principaux de la couronne. L'organisation évolue au gré des luttes d'influence et de pouvoir mais aussi de la vision d'hommes d'État comme Mazarin, Colbert et plus tard Choiseul et le roi Louis XVI qui s'intéressent aux choses de la mer. L'Amiral disparaît avec la Révolution française.

Le « préfet maritime », ou préfet de la mer a été formellement institué par Bonaparte par un règlement du 7 floréal de l'an VIII (27 avril 1800) lui confiant les responsabilités de l'État en mer, dans le même élan qu'il organisait l'administration du territoire en créant deux mois auparavant les préfets terrestres et les départements. Par ce texte du 7 Floréal - Règlement sur l'administration de la marine - Bonaparte crée à Anvers, au Havre, à Brest, à Lorient, à La Rochelle et à Toulon des arrondissements maritimes. Placé à leur tête, le préfet maritime est

« chargé de la sûreté des ports, de la protection de la côte, de l'inspection de la rade et des bâtiments qui y sont mouillés et enfin de la direction de tous les bâtiments qui y sont armés... ». A l'instar du préfet « à terre » il est le « préfet de la mer ». L'un et l'autre assoient l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire.

La fonction de préfet maritime connaît pas mal de vicissitudes au cours des deux cents années suivantes, témoin de l'intérêt plus ou moins grand porté par notre pays, c'est à dire par ses dirigeants, aux affaires de la mer et du littoral. Nos côtes sont éloignées des centres de décisions, les populations maritimes sont marginales, nos concitoyens vivent plutôt bien sur leurs terres riches et accueillantes comparées à beaucoup de pays de misère, le climat y est tempéré. Ils sont peu attirés par la mer et l'outre mer, à la différence des Anglais, des Espagnols, des Portugais ou des Italiens. Il faut des hommes d'État visionnaires, des hommes politiques éclairés et ouverts sur le monde pour saisir l'importance de la mer et son utilité dans l'affirmation de notre pays. Napoléon III est l'un d'entre eux, Georges Leygues bien sûr et le général de Gaulle qui fonde le cœur de notre stratégie de défense sur la Marine. Probablement grâce à la permanence d'une « conscience maritime », entretenue par ces rares prophètes, la fonction de préfet maritime est préservée, voire consolidée.

A la suite de catastrophes touchant nos rivages à partir du milieu des années 60, l'État a pris conscience que la défense de nos côtes n'était pas seulement militaire mais devait englober un champ beaucoup plus vaste incluant l'environnement. Le préfet maritime était l'homme de la situation. Le décret du 9 mars 1978, quelques jours avant l'échouage de l'Amoco Cadiz, entre dans la problématique d'une approche globale du littoral. Le décret du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer confirme cette orientation. Le préfet maritime n'est plus simplement le préfet de l'urgence maritime, il détient désormais un pouvoir permanent de coordination de l'ensemble des administrations agissant en mer. Il est clairement chargé de la protection de l'environnement marin et de la coordination de la lutte contre les activités illicites. Le préfet maritime a une autorité interministérielle qui couvre l'ensemble des questions du littoral.

Trois exemples du rôle du Préfet maritime

La police des eaux côtières

Faire appliquer la loi dans les eaux territoriales : sécurité et vitesse des bateaux, lutte contre le trafic de drogue par voie maritime (notamment dans l'Atlantique entre Amérique du sud et France), lutte contre l'immigration clandestine récente souvent associée à la drogue (sur notre côte méditerranéenne, depuis que l'Espagne a verrouillé la sienne). Heureusement il n'y a pas de pirates...

L'ensemble des moyens des différentes administrations agissant en mer (marine nationale, affaires maritimes, douane, sécurité civile) peut être mobilisé, sous l'autorité unique du Préfet maritime pour assurer les missions régaliennes de l'État. Une seule organisation globale, à la différence des pays étrangers.

Le sauvetage en mer

Protéger les hommes sur tous les navires (commerce, guerre, plaisance, pêche, etc.). Sur les côtes françaises, environ 30 opérations par jour (7/8 en Manche et Mer du Nord, une quinzaine dans l'Atlantique, le reste en Méditerranée) ; soit 5000 à 6000 personnes secourues (60% de plaisanciers, 30% de marins pêcheurs), dont malheureusement 50 à 100 morts par an.

Tout le littoral est surveillé et regardé en permanence. Les CROSS (Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, 2 en Manche et Mer du Nord, 2 sur l'Atlantique et un en Méditerranée) surveillent la mer (radio/radar), reçoivent les alertes et montent les opérations de sauvetage. Une centaine de tours de guet appelées *sémaphores*, d'origine millénaire, assurent la surveillance au plus près, à la jumelle.

Les CROSS font appel à tous les moyens possibles sous l'autorité du Préfet maritime : moyens de l'État (douane, affaires maritimes, marine nationale), moyens privés (bâtiments de commerce, de pêche ou de plaisance) et bénévoles de la SNSM. La Société Nationale de Sauvetage en Mer est composée de 5000 bénévoles non rémunérés. C'est une association loi de 1901 qui entretient des stations de sauvetage et procède à 60% des interventions par moyens nautiques, celles qui ne supposent pas des moyens lourds (hélicoptères, etc.)

La protection de l'environnement

L'essentiel de la pollution des mers échappe au Préfet maritime : 70 à 80% de la pollution maritime vient en effet de la terre, des fleuves, de l'agriculture (Bretagne par exemple). Deux sortes de pollutions maritimes proprement dites : volontaires et accidentelles.

Parmi les premières, le dégazage ou, mieux, le *déballastage* (nettoyage des cuves à pétrole), par ignorance des règlements, problème technique, mais le plus souvent par économie (moins cher que le nettoyage dans un port). La procédure : repérer le pollueur (par avion, (seulement de jour actuellement) et apporter au juge des preuves pour faire condamner le contrevenant, grâce à des avions spécialement équipés avec des équipages formés. L'avion arrive sur le navire par l'arrière, de façon que le capitaine n'ait pas le temps d'interrompre le déballastage, mais aussi par ce qu'il faut sur la photo à la fois le bateau, son nom et le sillage pollué. Les photos sont transmises à la préfecture maritime qui fait une première analyse, les transmet le cas échéant au procureur (spécialisé depuis 2002) de Marseille, Brest ou Le Havre. A sa demande la Préfecture maritime procède au déroutement du navire vers un port. Le centre de sécurité des navires effectue une inspection complète des dispositifs de sécurité et de dépollution du navire incriminé et le retient jusqu'au paiement d'une forte caution (certains armateurs préfèrent abandonner le bateau : il y en a 4 à Brest en ce moment). Ultérieurement c'est le procès et l'éventuelle condamnation (taxe à payer).

Les pollutions accidentelles font l'objet de mesures de prévention : conception du bateau (double coque par exemple), réglementation de la navigation par des rails de navigation (150 navires par jour au large de la Bretagne), détection des comportements anormaux (99% des navires sont suivis par les CROSS). Quand un navire en difficulté est détecté (environ 3 par semaine), il est interrogé. Faute de réponse satisfaisante, le préfet maritime dépêche par hélicoptère une équipe d'évaluation. L'armateur peut alors être « mis en demeure » de faire cesser le danger dans un délai imposé faute de quoi le préfet maritime a toute latitude pour intervenir, aux frais de l'armateur.

Le préfet maritime peut notamment le faire prendre en charge par des « remorqueurs d'intervention » (« Abeille Bourbon, Abeille Liberté... »), par exemple pour éviter une dérive vers la côte en cas de panne de moteur. Les remorqueurs actuels sont capables au moins de stabiliser les navires en difficulté, mais l'augmentation de leur taille risque à l'avenir de faire problème : on sait faire avec un bateau portant 10000 à 12000 conteneurs, mais quand il en aura demain 20 ou 25000 ? Il faut noter en outre que les porte-conteneurs, en cas de tempête, larguent parfois une partie de leur chargement, notamment les conteneurs du dessus qui contiennent souvent les produits les plus dangereux (produits chimiques par exemple) : ils tapissent le fond de l'océan entre l'Espagne et la pointe du Finistère et leur contenu arrivera un jour ou l'autre inéluctablement sur nos côtes.

Que faire d'un navire remorqué sur la côte ? Depuis 2022, le Préfet maritime dispose d'un catalogue de lieux-refuges (port, mais aussi baies, criques, etc.), avec évaluation des risques environnementaux particuliers à chacun. En février 2001, un bateau chargé de produits chimiques est en difficulté au nord du Cotentin, le port du Havre n'en veut à aucun prix, le bateau coule et heureusement les courants et les vents entraînent la pollution vers le large...

DEBAT

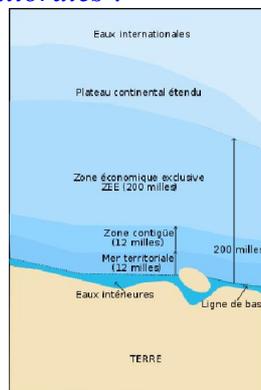
1. *Quel est exactement le champ d'action géographique des Préfets maritimes ?*

Amiral Laurent Mérer : il y a trois préfets maritimes en métropole, de la Manche et de la Mer du Nord (de la Belgique au Mt St Michel), de l'Atlantique (du Mt St Michel à la Bidassoa) et de la Méditerranée. En outre-mer, c'est le préfet de département qui assume la fonction. Le Préfet de la mer intervient enfin en haute mer au large de la façade maritime dont il a la charge.

2. *Qu'en est-il des risques nucléaires et du transport des produits nucléaires ?*

L.M. : Le problème s'est posé en février 2001 quand un pétrolier de 40000 t s'est échoué devant la centrale nucléaire de Flamanville qui utilise l'eau de mer. Le rejet de produits nucléaires dans la mer se pose au large de La Hague. Le transport d'uranium se fait généralement par des bateaux anglais vers Cherbourg. Le transport de déchets nucléaires est compliqué du fait des interventions de manifestants environnementalistes : les manifestations terrestres sont moins dangereuses pour eux que les interventions maritimes où ils risquent la noyade. Enfin les bateaux transportant des produits nucléaires sont armés, à la différence des navires de commerce ordinaires, et c'est interdit dans les eaux territoriales...

3. *Quelles sont les limites des eaux littorales ?*



L.M. : difficiles à définir, ce qui pose de gros problèmes juridiques en cas d'incident :

- *les eaux intérieures* font partie du territoire national contrôlé par le Préfet départemental, et définies par la ligne de basse mer, c'est-à-dire la limite des plus basses eaux avec un coefficient de marée égal à 120 (limite différente du 0 m. d'altitude, calculé sur la base de moyenne entre hautes et basses eaux !). Mais le maire de la commune littorale peut avoir des responsabilités de police (plage, engins nautiques, etc.) jusqu'à 300 m à partir de la limite de la mer au moment de l'accident...
- *les eaux territoriales* vont jusqu'à 12 milles marins (1 mille : 1852 m) et font aussi partie du territoire national, sauf que les navires étrangers (y compris les sous-marins) y ont le « droit de passage inoffensif » sans autorisation préalable, à condition de « ne pas battre les armes » (mouvement de canon par exemple) et de ne pas s'arrêter.
- *la zone contiguë* des eaux territoriales se situe entre 12 et 24 milles : ce n'est plus le territoire national, mais l'Etat y a certains droits de police et de poursuite (douanes par ex.).
- *la zone économique exclusive (ZEE)* a été créée en 1982, à 200 milles des eaux intérieures. L'Etat y a un droit d'exploitation des ressources (autres qu'halieutiques). En Méditerranée, dans la Manche, les ZEE se recouvrent : situation réglée par des accords inter-étatiques.
- *les eaux internationales* commencent au-delà des 200 milles : chaque bateau obéit aux lois du pays dont il porte le drapeau. Un accord de 1982, souvent remis en cause en raison de l'augmentation du nombre d'états depuis cette date, coordonne l'ensemble.

4. *Le Bugaled Breizh ?*

L.M. : J'ai été nommé Préfet maritime deux mois après le naufrage du *Bugaled Breizh* (23 janvier 2004), un chalutier breton du Guilvinec disparu en quelques minutes (cinq morts). Que s'est-il passé ? Un bateau de commerce l'aurait éperonné ? Poursuivi jusqu'en Chine, il est innocenté. Il aurait coulé tout seul ? Par expérience, un chalutier coule tout seul tous les 15 jours environ. Un sous-marin ? Aucun sous-marin ne se risquerait dans des eaux à moins de 80 m de fond. L'instruction a été mal menée par un juge d'instruction incompetent en matière maritime, qui a interrogé le Préfet maritime chargé de l'enquête 17 mois seulement après le naufrage. Voir le site Internet www.meretmarine.fr . Le renflouement du bateau, tout à fait exceptionnel, a été très coûteux et sans grand résultat, mais a permis de retrouver un corps, ce qui est très important pour des familles de pêcheurs. Enfin les médias ont utilisé la douleur de ces familles pour amplifier l'affaire. Mais lors d'un débat à la T.V. il y a 15 jours, le Président du Comité des pêches du Guilvinec a reconnu qu'une semaine avant le naufrage et au même endroit, le même chalutier avait « croché », accroché le fond avec ses filets, ce qui provoque souvent un naufrage.

5. **Bernard Charlery de la Masselière** (animateur du café géo) : *Quel le rôle économique du Préfet maritime ? Comment est-il mobilisé pour l'aménagement du littoral, pour la gestion de la pêche, et celle des ressources de la ZEE ? A qui appartiennent les eaux territoriales ?*

L.M. : L'Etat a des droits sur les ressources de la ZEE, mais il y a des règlements particuliers (notamment européens) pour la pêche ; la police de ces règlements relève de la France. Dans la ZEE, l'Etat accorde les permis de recherche, ou d'installation d'éoliennes ; ainsi, pour un champ d'éoliennes, le Préfet terrestre (pour les questions de paysage, par exemple) et le Préfet maritime (pour les questions de circulation maritime, par exemple) décident ensemble de délivrer l'autorisation. De même pour la mise en place d'aires maritimes protégées, de parcs maritimes (Iroise), de zones naturelles mobiles, de schémas d'aménagement de la mer. Dans tous les cas, le Préfet maritime ne décide pas seul, mais il est partie prenante des décisions avec les autres autorités compétentes.

Le sous-sol relève de l'autorité du Préfet terrestre, la surface de la mer de celle du Préfet maritime, mais rien n'est prévu juridiquement pour la colonne d'eau (qui est responsable de la pollution d'origine terrestre de cette colonne d'eau ?). Un privé ne peut pas s'approprier un morceau du domaine public, mais l'Etat peut faire des concessions, pour l'ostréiculture, la culture des algues, les carrelets, etc.

6. **Une étudiante** : *Comment devient-on amiral ? Y-a-t-il des amiraux femmes ?*

L.M. : Le Préfet maritime est un officier général de la Marine Nationale, donc un amiral. Un administrateur civil, un Préfet terrestre, ne peut pas être Préfet maritime : il faut un marin. Deux voies pour être amiral :

- la voie habituelle : bac, classe de prépa, concours, grandes écoles, école navale, puis la navigation avec grades successifs (second, chef de service, commandant), puis postes à terre, ou à la mer comme Préfet maritime par exemple.

- la voie interne : promotion et concours internes. La moitié des officiers de marine sont d'anciens « pompons rouges », mais peu accèdent aux responsabilités les plus hautes.

Les femmes ? Depuis 15 ans, tous les concours sont ouverts aux femmes, sauf pour les sous-marins, sans quota. En gros, il y a 10% de femmes à l'Ecole navale, chiffre comparable aux 15% des écoles d'ingénieurs. Il est difficile de concilier une vie familiale et une vie de marin : les absences sont très longues et beaucoup de femmes interrompent leur carrière pour avoir des enfants.

7. **Jean-Marc Pinet** (animateur du café géo) : *Une question sur l'Europe : au-delà de la coopération entre pays voisins, y a-t-il une politique commune du littoral ? Et la coopération*

actuelle est-elle la même avec tous les pays, en Méditerranée notamment ?

L.M. : Sur le terrain, ça se passe bien, la coopération est efficace, c'est l'essentiel. Pour aller plus loin, un livre Vert a été publié récemment, les acteurs sur le terrain sont convaincus, mais pas les politiques. Pour faire une politique commune, il faudrait... une Europe politique ! Et pourtant, les marées noires ne s'arrêtent pas aux frontières françaises...

Pour la Manche et la Mer du Nord, la proximité est telle que la coopération entre pays est nécessaire et ancienne : on a une grande pratique. Mais avec l'Espagne, il n'y a pas d'administration centralisée, au niveau national comme au niveau régional, à qui s'adresser. En Méditerranée, la coopération fonctionne très bien avec l'Italie, mais elle fait problème avec les pays du Sud, notamment avec l'Algérie avec qui la France a des relations difficiles.

8. Bernard Charlery : *La France a-t-elle aujourd'hui des problèmes de frontières maritimes à travers le monde ?*

L.M. : Avec le Canada, autour de St Pierre et Miquelon, où un projet d'extension des plateaux continentaux fait problème ; la France y a 1 million de km² de ZEE, sur un total de 11 millions, la 2^e surface au monde après les Etats-Unis. Avec Madagascar, c'est réglé pour le canal de Mozambique entre Madagascar et Afrique (Mayotte) où la ZEE française couvre un quart du canal. Avec l'Australie, nous avons la plus longue frontière (5700 km) après le Brésil, sans problème. Quant à l'îlot français de Clipperton, à plusieurs milliers de km au large du Mexique qui le revendique, ce n'est pas un problème de frontière mais de territoire.

Compte-rendu établi par **Jean-Marc Pinet**
et revu par **Laurent Mérer**

Ouvrages de Laurent Mérer :

- *Moi, Ousmane, pirate somalien*, Koutoubia, 2009
- *Préfet maritime*, Ed. des Equateurs, 2007
- *Alindien, un marin dans l'Océan Indien*, Ed. le Télégramme, 2006