



à Paris, le 1^{er} juin 2018

LE PREFET MARITIME

Commissaire en chef de 2^{ème} classe Bruno Caron
(25^{ème} promotion de l'Ecole de guerre)

Mémoire de l'Ecole de guerre
sous la direction de M. Cyrille Poirier-Coutansais
Directeur de recherches au centre d'études stratégiques de la marine

« Du royaume où aujourd'hui il navigue, quand son regard se porte sur nous, Eric Tabarly doit éprouver une certaine satisfaction, lui qui vitupérait notre indifférence vis-à-vis de ce trésor d'eau salée qui nous entoure. Enfin, Français, vous vous réveillez ! Tout n'est pas perdu ! Nous commençons à nous préoccuper vraiment de la mer ».

Erik Orsenna (« La Terre est bleue », *Etudes Marines*, nov. 2013)

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	5
1. LE PREFET MARITIME, REPRESENTANT RECONNU DE L’ETAT EN MER	7
1.1 L’AFFIRMATION DE L’AUTORITE DU PREFET MARITIME	7
1.1.1. <i>Une organisation administrative singulière</i>	7
1.1.2. <i>Des évolutions récentes des prérogatives du préfet maritime</i>	10
1.1.3. <i>L’intégration du préfet maritime parmi les autorités déconcentrées de l’Etat.</i>	14
1.2 L’ADEQUATION DU MODELE AUX ENJEUX SOCIETAUX CONTEMPORAINS	17
1.2.1. <i>Les enjeux liés à la croissance de l’économie maritime</i>	18
1.2.2. <i>Le changement de la perception sociétale du fait maritime</i>	21
1.2.3. <i>La consécration de l’action du préfet maritime</i>	25
2. DES NOUVEAUX ENJEUX MISSIONNELS LIMITES PAR LA REFORME DE L’ETAT	32
2.1 LA PARTICIPATION DU PREFET MARITIME A LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	32
2.2 LES LIMITES DE L’ADAPTATION A L’ORGANISATION DE L’ETAT TERRITORIAL	36
2.2.1. <i>Les mutations profondes de l’Etat territorial</i>	36
2.2.2. <i>Une administration de la mer en pleine métamorphose</i>	39
2.2.3. <i>La décentralisation et l’apparition de nouveaux acteurs</i>	44
2.3 LA MISE A L’EPREUVE DE L’ORGANISATION DE L’ACTION DE L’ETAT EN MER	49
2.3.1. <i>Les enjeux de la fonction garde-côtes</i>	49
2.3.2. <i>La fragmentation budgétaire du modèle d’organisation de l’action de l’Etat en mer</i>	53
3. LA CONSTANCE D’UN BESOIN DE REPRESENTANT UNIQUE DE L’ETAT EN MER	58
3.1 LA REMANENCE DES INTERFACES OU LA NECESSITE D’UNE APPROCHE GLOBALE.....	58
3.2 UNE NOUVELLE ARTICULATION DES SERVICES DE L’ETAT INTERVENANT EN MER	61
CONCLUSION	65
ANNEXE I : DECRET FONDATEUR DE L’AUTORITE DU PREFET MARITIME	67
ANNEXE II : ZONES DE COMPETENCE	71
ANNEXE III : ORGANISATION TERRITORIALE DE L’ETAT	75
ANNEXE IV : COMPETENCES DES PREFETS TERRESTRES ET MARITIMES, DES SERVICES DECONCENTRES ET DES AUTORITES DECENTRALISEES...	78
ANNEXE V : BIBLIOGRAPHIE	89
ANNEXE VI : PERSONNES RENCONTREES	90

SYNTHESE

Le représentant de l'Etat en mer, pour les façades métropolitaines, est le préfet maritime. Institution bicentenaire, elle s'est davantage ancrée dans le paysage administratif français au gré des catastrophes maritimes survenues depuis les années 1970. Aujourd'hui, les évolutions majeures de l'Etat territorial (déconcentration, décentralisation), comme les nouvelles préoccupations environnementales ou sécuritaires nécessitent une réaffirmation de son autorité. En effet, la continuité de l'action de l'Etat est garantie par ce représentant unique, praticien de la mer.

Le représentant de l'Etat en mer est la pierre angulaire de l'organisation administrative maritime. Si le modèle français de l'action de l'Etat en mer est souvent appréhendé sous un angle seulement capacitaire (« fonction garde-côtes ») pour l'exercice des missions régaliennes (ordre public, défense), il n'en demeure pas moins qu'un changement de paradigme s'est opéré. Un véritable modèle « d'orchestration » (gouvernance de la mer et du littoral) s'est développé sans pour autant que le représentant de l'Etat en mer bénéficie des leviers nécessaires. Le préfet maritime reste une institution *sui generis* intégrée parmi les autres autorités déconcentrées, mais en marge du modèle des autorités préfectorales (« complémentarité asymétrique »). Véritablement, la consolidation des moyens humains (autorité sur les services) et matériel (modèle capacitaire rénové) permettront d'asseoir la capacité d'action du représentant de l'Etat en mer pour la conduite de ses missions régaliennes comme de politique maritime intégrée.

ABSTRACT. Concerning France, its representative at sea is the Maritime Prefect. It is a 200 years old institution that has become more anchored in the French administrative landscape. In addition, its authority has been strengthened following multiple maritime crises since the 1970s. Today, the major changes in this decentralized territorial state such as evolving environmental or security concerns require a reaffirmation of the Maritime Prefect's authority. In fact, the continuity of action for France in the maritime domain is guaranteed by this unique representative, this sole practitioner of the sea.

The Maritime Prefect could be considered as the “keystone” of the French maritime organization. It functions as the operational command for air and maritime assets. These assets are provided by the different military services to conduct police and security actions at sea. The Maritime Prefect acts as the French “Coast Guard.” However, time has changed, and a new mode of governance for coastal management has been implemented, but the Maritime Prefect has no more mechanisms for action and is not adapting to handle the current challenges of today. The Maritime Prefect is still unique among the others decentralized State authorities, but not similar to ashore State authorities (regional and departmental Prefects). Additionally, resources dedicated to the Maritime Prefect (control over services, renovated model for emergency response) should enable it to exercise and to carry out the country's obligations and duties at sea by implementing the French integrated maritime policy.

INTRODUCTION

Le facteur écologique devient une nouvelle dimension politique pour assurer la protection de l'environnement et garantir le développement durable des ressources énergétiques, agricoles ou halieutiques. Les Etats, sous l'impulsion des opinions publiques, ont investi ce champ aux multiples vocables (biodiversité, écologie, développement durable...).

Par ailleurs, l'uniformisation rêvée du monde à la fin de la Guerre froide, et dont la redistribution des *dividendes de la Paix* en aurait été le moteur, a été mise en échec. Dans son analyse prospective pour 2030, Hervé Coutau-Bégarie estime ainsi que « *la seule conclusion est que le monde dans lequel nous vivons devient de plus en plus imprévisible et instable, car de plus en plus complexe¹* ». Le besoin en sécurité est par conséquent rendu plus fort, comme en témoignent, au plus près de nous les mesures de prévention des actes terroristes, et plus loin dans la profondeur, les missions opérationnelles des armées, extérieures ou conduites aux larges des approches françaises.

Nul n'échappe à ces deux mouvements sociétaux, y compris le domaine de la mer, quand bien même notre *village planétaire* reste marqué par la globalisation, c'est-à-dire l'enchevêtrement des réseaux économiques et des autres acteurs de la scène internationale.

Or, l'Etat est en évolution structurelle quasi-permanente, de réformes administratives à la réforme de l'Etat lui-même, avec pour corollaire le redressement des finances publiques en toile de fond. L'action publique veut se moderniser mais garantir l'impératif constitutionnel de décentralisation tout en préservant le rôle de stratège ou de régulateur de l'Etat. La France, en effet, s'est longuement caractérisée par son caractère centralisé : un Etat fort garant de l'intérêt général et chargé de faire appliquer un droit égal sur l'ensemble du territoire. A cette fin, la déconcentration est le mode normal de fonctionnement de l'Etat, manifesté par son représentant dans l'ensemble des espaces où il exerce son autorité, métropolitains ou ultra-marins, terrestres ou maritimes.

Alors que le passage au XXI^{ème} siècle a permis de fêter le bicentenaire des institutions préfectorales, représentants terrestres ou maritimes de l'Etat, quel succès doit-on accorder, aujourd'hui, à ce modèle eu égard aux impératifs conjoncturels et structurels précédemment énoncés ? Certes les préfets « terrestres » ou maritimes sont chacun dépositaires de l'autorité de l'Etat, représentent le Premier ministre et les membres de son Gouvernement, veillent à l'exécution des lois et règlements et ont la charge des intérêts nationaux². Cependant, force est de

¹ COUTAU-BEGARIE Hervé, *2030, la fin de la mondialisation ?*, Perpignan, Tempora (Initiation à la géopolitique), 2008, 134 p., p. 70.

² Décrets n° 2004-374 modifié du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets [...] et n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié relatif à l'organisation de l'Etat en mer.

constater que les réformes successives entreprises depuis 2007 concernent prioritairement l'administration territoriale de l'Etat³ et moins l'organisation administrative de l'Etat en mer.

La présente étude ambitionne d'évaluer, dans ce contexte, la pertinence du modèle français du représentant de l'Etat en mer, le préfet maritime en métropole.

La dernière étude exhaustive sur le préfet maritime, en tant que tel, a été réalisée en 1995 par Benoît Le Goaziou⁴, analysant l'influence du plan « Armées 2000 » qui réaménage sensiblement la chaîne de commandement militaire par la différenciation entre les hiérarchies opérationnelle et territoriale⁵. Ses réflexions, quoiqu'antérieures à la transformation radicale des finances publiques de 2001⁶, à la réforme du modèle de l'action de l'Etat en mer de 2004⁷ et à la création innovante de la fonction garde-côtes en 2010⁸, non seulement restent d'actualité, mais surtout conservent toute leur acuité. De préfet de l'urgence à *préfet de la mer*⁹ depuis la réforme de 2004, la charnière se situe véritablement entre 2007 et 2009 (Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer, réforme de l'Etat territorial). Depuis lors, le modèle français de « l'action de l'Etat en mer » a fait l'objet de recherches abondantes publiées ou non (missions parlementaires, Académie de marine, réflexions personnelles...). Ainsi, la question se pose légitimement de savoir si les capacités d'action actuelles du préfet maritime – c'est-à-dire de l'autorité administrative déconcentrée chargée de l'action de l'Etat en mer en métropole – sont cohérentes avec l'ambition politique maritime d'une part et la réalité des moyens qui sont lui alloués d'autre part alors que, dans le même temps, l'Etat territorial a été profondément réorganisé.

L'étude se concentrera sur l'organisation française métropolitaine en tenant compte de son évolution depuis le début des années 2000. Au-delà d'une étude à caractère seulement juridique, dont les fondements ont été posés par Benoît Le Goaziou¹⁰, notre ambition réside davantage dans l'appréciation de l'intégration du représentant de l'Etat en mer dans l'appareil d'Etat et des facteurs environnants.

La compréhension préalable de l'installation du préfet maritime dans le paysage administratif (I) nous paraît indispensable pour appréhender les conséquences des réformes de l'Etat territorial sur l'exercice de ses responsabilités (II). Elle permettra alors de déterminer, pour l'avenir, les caractères persistants de cette organisation (III).

³ Révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007-12) avec son volet spécifique sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), modernisation de l'action de publique (MAP, 2012-17), nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe, 2015).

⁴ LE GOAZIOU Benoît, *Le préfet maritime après « Armées 2000 »*, 71 p., mémoire professionnel, direction du commissariat de la marine, 1995.

⁵ Annoncé en juillet 1989 par Jean-Pierre Chevènement, ministre de la défense, le plan « Armées 2000 » a été mis en œuvre par le décret n° 91-668 du 14 juillet 1991 relatif au commandement dans les armées.

⁶ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), entrée en vigueur en 2006.

⁷ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer, cf. annexe I.

⁸ Décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes.

⁹ MERER Laurent (vice-amiral d'escadre, en deuxième section), *Préfet de la mer*, Paris, Editions des Equateurs, 2007, 300 p.

¹⁰ LE GOAZIOU Benoît, *op. cit.*

1. LE PREFET MARITIME, REPRESENTANT RECONNU DE L'ETAT EN MER

L'histoire du préfet maritime n'est pas continue. Bien que maintenant multiséculaire, son autorité n'a été réactivée, dans sa dimension civile, qu'au gré des événements de mer touchant les littoraux métropolitains depuis les années 1970. Elle semble maintenant aboutie et permet d'affronter les évolutions sociétales. Il convient de noter à cet égard, qu'à la différence d'autres autorités administratives déconcentrées, son assise n'a guère évolué depuis 2004 bien que le contexte économique et social ait fortement évolué.

1.1 L'affirmation de l'autorité du préfet maritime

Le préfet maritime est une institution si atypique qu'on a pu la considérer comme « *mal nommé[e] à cause de l'héritage des arsenaux*¹¹ ». Cependant, le préfet maritime reste dépositaire de l'autorité de l'Etat, au même titre que d'autres autorités déconcentrées. Mais, l'évolution de 2004 marque indéniablement un tournant par l'attribution de nouvelles prérogatives au préfet maritime.

1.1.1. Une organisation administrative singulière

Il est d'usage de présenter le préfet maritime comme ayant deux casquettes, l'une couvrant ses responsabilités de chef militaire et l'autre couvrant ses attributions civiles de préfet de la mer, dépositaire de l'autorité de l'Etat en mer. En réalité, cette distinction n'est pas aussi tranchée même si, habituellement, ces compétences relèvent d'autorités distinctes. C'est justement dans cette unité de direction que réside, encore aujourd'hui, la vertu principale de l'autorité du préfet maritime. Pour mieux saisir l'origine de cette organisation singulière et apprécier ainsi son état actuel, un bref historique s'impose.

a. L'évolution historique du préfet maritime a fait l'objet de nombreuses recherches. Les publications de Benoît Le Goaziou¹² et de Filipe André Bastos¹³ méritent d'être soulignées pour les précisions qu'elles apportent dans la compréhension de l'élaboration de l'autorité du préfet maritime. Sans qu'il s'agisse de reprendre ici les exposés chronologiques, trois périodes d'édification peuvent être néanmoins rappelées :

- *les prémices historiques ou gestation de l'autorité de l'Etat en mer* à partir du projet de Charlemagne et des ordonnances de Charles V (7 décembre 1373 et 30 août 1377) qui sont les « *premiers textes mettant en évidence une certaine forme de combinaison des pouvoirs civils et*

¹¹ REGLAT-BOIREAU Arnaud (commissaire général de 1^{ère} classe, en deuxième section), *L'avenir des préfets maritimes*, s. l., s. n., 2002, 2 p., p. 1.

¹² LE GOAZIOU Benoît, *op. cit.*

¹³ BASTOS André Filipe, *Le préfet maritime*, 90 p., mémoire de DEA de droit public économique sous la direction de M^{me} Roseline Letteron, droit public économique, Paris XIII, 1999, Prix Amiral Daveluy 2000.

*militaires entre les mains d'une même autorité maritime*¹⁴ » ; plus tard, Richelieu, créera en 1631 le chef d'escadre, également commandant du port, auquel seront confiés des pouvoirs de police et de surveillance ;

- *l'instauration du préfet maritime* (dénomination toujours actuelle) par règlement du 7 floréal an VIII sur l'organisation de la marine (27 avril 1800) dans chacun des six arrondissements maritimes (dont les chefs-lieux sont respectivement Anvers¹⁵, Le Havre, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon) ; les préfets maritimes ainsi institués sont chargés « *de la sûreté des ports, de la protection de la côte, de l'inspection des rades et des bâtiments qui y sont mouillés* » ; d'autres responsabilités leur seront confiées en 1928¹⁶ (protection maritime de la côte et du cabotage, police des rades de l'arrondissement, police des pêches maritimes) ;

- *l'affirmation de la fonction de coordination du préfet maritime* : le renouveau du préfet maritime date véritablement de 1972¹⁷, au titre tout d'abord de l'urgence en mer mais également comme vice-président des groupes locaux de coordination des administrations intervenant en mer. Par ailleurs, cette autorité permettait de répondre aux nouvelles exigences du droit international de la mer alors en discussion par l'affirmation de la souveraineté et de la juridiction de l'Etat sur les nouveaux espaces maritimes¹⁸. C'est plus tard à l'occasion des catastrophes pétrolières successives (naufrages des pétroliers « Torrey Canyon » en mars 1967, puis « Olympic-Bravery » et « Böhlen » en janvier et octobre 1976) « *que se fit ressentir la nécessité d'un chef d'orchestre général pour mettre de l'harmonie dans cette diversité et prendre la tête de l'ensemble des acteurs, dans les situations d'urgence. De par la gamme de ses moyens et sa responsabilité de commandant de zone maritime, l'Amiral parut le mieux placé pour tenir le rôle*¹⁹ ». Ainsi, sous l'impulsion du Groupe interministériel de coordination de l'action en mer des administrations²⁰ (GICAMA) et la pression parlementaire, le préfet maritime est consacré le 9 mars 1978²¹ « *représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres* » ; il bénéficie alors de l'autorité de police administrative générale en mer. Quelques jours plus tard, le pétrolier « Amoco-Cadiz » déversait ses 227 000 tonnes de cargaison de pétrole brut sur les côtes bretonnes...

¹⁴ BASTOS André Filipe, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵ Le règlement du 7 floréal an VIII ne fixe pas le chef-lieu du 1^{er} arrondissement maritime ; il sera déterminé ultérieurement.

¹⁶ En réalité, l'appellation de préfet maritime disparaît entre 1815 (ordonnance du 29 novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de la marine) et 1826 (ordonnance du 27 décembre 1826 portant création d'un préfet maritime dans chacun des cinq grands ports militaires du royaume), période pendant laquelle la fonction de préfet maritime est scindée entre d'une part aux commandants de la marine et d'autre part aux intendants de la marine.

¹⁷ Décret n° 72-302 du 19 avril 1972 relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat.

¹⁸ La convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (dite « Convention de Montego Bay ») est l'aboutissement d'un long cycle de plusieurs conférences internationales initiées en 1956 et ayant abouti à plusieurs conventions internationales. Pendant le cycle des discussions de la troisième conférence, la France a décliné en droit interne le régime de la zone économique (loi n° 76-655 du 16 juillet 1978 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République).

¹⁹ REGLAT-BOIREAU Arnaud (commissaire général de 1^{ère} classe - 2S), « Le rôle des commissaires de la Marine dans les affaires de la mer », *La revue de l'ANCM*, n° 84, mai 2014, 76 p., p. 19-21.

²⁰ Article 3 du décret n° 72-302 du 19 avril 1972, précité.

²¹ Décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer.

Deux observations s'imposent :

- *les préfets maritimes n'ont pas toujours été des officiers généraux de marine.* Ainsi, l'arrêté de désignation des six premiers préfets maritimes (arrêté du 1^{er} thermidor an VIII, 20 juillet 1800) fait côtoyer, certes des amiraux, mais également des conseillers d'Etat et un haut-fonctionnaire des finances²² ; la fonction de préfet maritime n'est systématiquement confiée à un officier général de marine que depuis un peu plus d'un siècle et entérinée réglementairement par décision présidentielle du 20 avril 1875. Dans sa forme actuelle, le décret n° 2004-112 rappelle cette exigence²³ ;
- *l'organisation administrative maritime a toujours été distincte de l'organisation administrative territoriale* : depuis leur création sous le Consulat, les préfets et les préfets maritimes ont été distingués. Alors que les premiers ont été systématiquement associés à l'administration territoriale²⁴, les seconds l'étaient initialement à la marine (règlement du 7 floréal an VIII, puis ordonnances du 27 décembre 1826 et du 18 juin 1844) puis à l'organisation des administrations intervenant en mer (décrets de 1972, 1978). Cette distinction se manifeste encore aujourd'hui dans les textes de droit positif par l'élaboration de décrets distincts²⁵ ;
- jusqu'à présent, l'autorité du préfet maritime s'était bâtie dans un double mouvement : défense des côtes et approches françaises (voir notamment en ce sens le décret du 2 mars 1973²⁶) d'une part et d'autre part maintien de l'ordre public en mer en réponse aux évènements de mer.

b. Le préfet maritime, dans son acception actuelle, est indissociable de la gouvernance de la politique maritime de la France. Ce mouvement devient prégnant dès les années 1970, début d'un long processus de maturation qui verra la création du Secrétariat général de la mer (SG Mer) en 1995²⁷. Dans son mémoire²⁸, le capitaine de frégate Arnaud Bolelli décrit le déploiement de la gouvernance de la mer depuis 1972 jusqu'à aujourd'hui. Bien que l'action du préfet maritime s'inscrit dans une dimension civile interministérielle dès 1972, ce n'est véritablement qu'en 1978, que le président de la structure de gouvernance interministérielle

²² MM. Caffarelli (conseiller d'Etat, préfet maritime à Brest), Redon (conseiller d'Etat, préfet maritime à Lorient), Bertin (ordonnateur, préfet maritime au Havre).

²³ Article 5 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 : « *Le préfet maritime est un officier général de marine* ».

²⁴ Instauration des préfets de département par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration.

²⁵ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer, pour le préfet maritime, et décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif au pouvoir des préfets, pour les préfets.

²⁶ Décret n° 73-237 du 2 mars 1973 relatif à la défense maritime du territoire par lequel le préfet maritime se voit confier la direction de la défense maritime du territoire au niveau de la région maritime.

²⁷ Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer.

²⁸ BOLELLI Arnaud (capitaine de frégate), *Le secrétariat général de la mer*, 48 p., mémoire de l'Ecole de guerre sous la direction de Philippe Vial, 2017.

(« mission interministérielle de la mer²⁹ » - MISMER) « anime et coordonne, sous l'autorité du Premier ministre, l'action des préfets maritimes dans l'exercice de [leurs] attributions ».

Les évolutions de la gouvernance maritime, comme celle de la dimension politique de la mer au sein de l'appareil d'Etat (réorganisation des départements ministériels), n'ont pas modifié depuis près de cinquante ans d'une part l'adossement des préfets maritimes à la marine nationale et d'autre part la subordination des préfets maritimes au Premier ministre via un organisme interministériel. Aujourd'hui, le Secrétariat général de la mer a repris mot pour mot les prérogatives de la MISMER vis-à-vis des préfets maritimes (animation et coordination de leur action). A titre de « réciprocité », le préfet maritime reçoit « en tant que de besoin des directives du Secrétariat général de la mer³⁰ ».

c. Dès la réactivation du préfet maritime dans les années 1970, deux systèmes distincts ont été identifiés pour garantir la représentation de l'Etat en mer : en métropole, le préfet maritime est l'officier général de marine commandant de zone maritime³¹ ; outre-mer, certains préfets ou hauts commissaires de la République se voient confier la responsabilité de délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (DDG AEM). Cette distinction prévaut encore aujourd'hui³² et est toujours l'occasion de réflexion pour celui qui cherche à calquer les deux modèles indépendamment de leurs fondements réciproques.

Les trois préfets maritimes en métropole (Cherbourg, Brest et Toulon) sont dépositaires de l'autorité de l'Etat en mer (autorité de police administrative générale) ; ils exercent une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat, et dans l'espace correspondant à la zone maritime : défense des droits souverains et des intérêts de la Nation (sécurité de la navigation, sûreté de la frontière maritime, protection des intérêts patrimoniaux), maintien de l'ordre public en mer, sauvegarde des personnes et des biens (sauvetage, aide médicale en mer, assistance aux biens, déminage), protection de l'environnement et coordination de la lutte contre les trafics illicites.

1.1.2. Des évolutions récentes des prérogatives du préfet maritime

Le rôle et les prérogatives du préfet maritime sont fixés par le décret du 6 février 2004³³ (cf. annexe I), pris en conseil des ministres comme ceux de 1972 et 1978. Depuis 2004, ce décret n'a été modifié qu'une seule fois, en 2013, pour préciser, ou du moins harmoniser, les limites de

²⁹ Décret n° 78-815 du 2 août 1978 portant création du comité interministériel de la mer et de la mission interministérielle de la mer.

³⁰ Article 2 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004, précité.

³¹ Anciens décrets n° 74-968 du 22 novembre 1974 puis n° 2007-798 du 11 mai 2007 aujourd'hui codifiés aux articles D. 3223-51 et suivants du code de la défense. Les zones maritimes sont géographiquement définies par l'arrêté du 20 août 2007 du ministre de la défense relatif à la délimitation des zones maritimes (cf. annexes II).

³² Décret n° 79-413 du 25 mai 1979 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer, au large des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, abrogé par le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer.

³³ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004, précité.

compétence entre autorités administratives terrestres et maritimes³⁴. Le décret retient également, dans un but d'harmonisation, la limite des eaux comme point de départ de la compétence du représentant de l'Etat en mer, en lieu et place de la laisse de basse mer.

a. Depuis 1978, plusieurs évènements ont marqué l'opinion publique française, au premier rang desquels le naufrage du pétrolier « Erika » le 12 décembre 1999. Il s'agit là de l'une des plus grandes catastrophes écologiques touchant les côtes françaises. Par ailleurs, alors que les enjeux maritimes deviennent toujours plus prégnants (trafics illicites et immigration par voie de mer³⁵, accroissement des risques liés au transport de marchandises dangereuses, protection des ressources halieutiques), le Gouvernement renforce les prérogatives des préfets maritimes en février 2004. En réalité, dès le début des années 1990, des tentatives d'élargissement des compétences du préfet maritime avaient été étudiées mais non suivies³⁶.

Comme le souligne alors Jacques Chirac, Président de la République, lors de son discours à Brest le 17 février 2004, dix jours après l'entrée en vigueur du nouveau décret dont il est signataire³⁷ : *« C'est pour ces raisons que le rôle des préfets maritimes vient d'être étendu. Ils exercent désormais leur pouvoir de coordination des administrations en tout temps, sans attendre le déclenchement d'une alerte. La cohérence et l'efficacité opérationnelle des actions de l'Etat sont améliorées. Outre la marine, les autres administrations et les bénévoles de la Société nationale de sauvetage en mer lui apportent leur savoir-faire et leurs concours, sans barguigner [sic] »*.

Alors qu'il avait déjà été préfet maritime de Manche-Mer du Nord au début des années 2000, le vice-amiral d'escadre (en deuxième section – 2S) Laurent Mérier souligne l'évolution apportée par le nouveau décret quand il est nommé préfet maritime de l'Atlantique le 21 février 2004 : *« Depuis mon départ de Cherbourg, le métier a quelques peu évolué. L'expérience des grandes crises [...] a montré la nécessité de renforcer les pouvoirs des préfets maritimes afin de leur donner une capacité permanente de coordination et la possibilité d'agir sur les services de l'Etat en région. Evolution considérable qui marque l'entrée du préfet maritime dans le paysage administratif régional au même titre que les préfets de région et de zone de défense, faisant de*

³⁴ En effet, dans sa rédaction initiale, le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 fixait la limite de compétence du préfet maritime à la laisse de basse mer alors qu'un texte de portée juridique supérieure retenait le rivage de la mer, sans plus de précisions, comme limite de compétence des polices municipales (article L. 2212-3 du code général des collectivités territoriales). Le décret n° 2013-136 du 13 février 2013 relatif à la zone de compétence des représentants de l'Etat en mer a fixé la limite de compétence du préfet maritime à « *la limite des eaux sur le rivage de la mer* », à l'instant donné. Cette modification n'est pas en soi une révolution, néanmoins, elle laisse au préfet maritime une compétence sur la « plage ».

A noter que certains chevauchements de compétences demeurent comme la police spéciale des baignades du maire qui s'exerce jusqu'aux 300 mètres à compter de la limite des eaux (article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales).

³⁵ Cf. échouage du cargo « East-Sea » en février 2001 sur le littoral de Fréjus (Var) transportant près de 900 personnes originaires de pays orientaux, dont une majorité de Kurdes irakiens.

³⁶ Voir en ce sens les conclusions du rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics « La coordination des actions de l'Etat en mer » (Alain Gérolami, préfet, septembre 1991) recommandant de confier au préfet maritime la gestion du domaine public maritime, la police de la pêche, la police de la signalisation maritime, des immersions centrales, de légalité des actes des collectivités territoriales.

³⁷ Trois types de décrets sont à différencier : les décrets pris en Conseil des ministres contresignés par le Président de la République, le Premier ministre et les ministres concernés, les décrets en Conseil d'Etat et les décrets simples.

l'ancien préfet de l'urgence maritime le véritable préfet de la mer. Cette réforme vient consacrer une situation de fait [...] qui s'était installée par nécessité. Elle est maintenant gravée dans le marbre et le président de la République vient à Brest mi-février pour la consacrer³⁸ ».

b. Les effets majeurs du nouveau décret ont été soulignés par l'état-major de la marine dans une note de présentation³⁹. Selon lui, deux grandes nouveautés, par rapport au décret de 1978, méritent d'être soulignées :

- *le champ de compétence du préfet maritime est sensiblement élargi* : le champ d'intervention du préfet maritime dépasse le seul cadre de la prévention et de la lutte contre les pollutions marines ; l'environnement marin est ainsi entendu dans un sens plus large dont nul ne peut alors mesurer les conséquences. Par ailleurs, le pouvoir de police (administrative) générale est affirmé : le préfet maritime exerce une « autorité » en lieu et place d'une « responsabilité générale » dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat. Il assure ainsi, et « *c'est sans doute un des points les plus novateurs* » précise alors le rédacteur de la note, la coordination de la lutte contre les activités illicites ;

- *les moyens d'action du préfet maritime sont affirmés* : non seulement, comme le souligne Jacques Chirac dans son discours précité, la coordination des administrations ne se fait plus « en tant que de besoin », mais en permanence. Pour ce faire, et bien que le Conseil d'Etat ait souligné que le préfet maritime n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les administrations intervenant en mer, il peut donner des directives aux chefs de ces services⁴⁰. Ce pouvoir de direction, reconnu comme tel, est l'évolution majeure du nouveau décret.

Enfin, il faut noter l'évolution sémantique de l'intitulé du décret n° 2004-112. L'action du préfet maritime s'inscrit dorénavant dans le cadre de « l'action de l'Etat en mer » et non plus dans celui des « actions des administrations » (1972) ou de celles de l'Etat en mer (1978). Il faut y voir la reconnaissance d'un véritable concept d'organisation administrative autonome.

Sans que soit modifié le décret, d'autres responsabilités ou prérogatives du préfet maritime seront ultérieurement précisées et entraîneront un changement d'appréhension du modèle d'action de l'Etat en mer.

c. Au-delà de l'autorité affirmée du préfet maritime lui-même, le décret n° 2004-112 entérine, pour la première fois, l'existence des préfectures maritimes⁴¹ et partant, bien que ne les nommant pas explicitement, des services attachés au préfet maritime pour l'exercice de ses prérogatives⁴².

³⁸ MERER Laurent, *op. cit.*, p. 80.

³⁹ Note n° 130/DEF/EMM/PL/AEM/NP du 3 juin 2004 relative au nouveau décret n° 2004-112.

⁴⁰ Il convient de noter qu'outre-mer, le commandant de zone maritime, en tant qu'assistant du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer « *coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens* » (décret du 6 décembre 2005) ; le pouvoir de direction ne lui ait pas reconnu et c'est une différence majeure pour les officiers généraux de la marine.

⁴¹ Article 6 du décret n° 2004-112 : « *Le siège de la préfecture maritime est à [...]* ».

⁴² Article 8 du décret n° 2004-112 : « *Le préfet maritime est assisté [...] par un adjoint [...] et par des*

La fonction d'adjoint « Action de l'Etat en mer » du préfet maritime est officialisée. Elle est aujourd'hui exercée par un officier du corps des administrateurs des affaires maritimes (Cherbourg et Brest) ou du corps des commissaires des armées (Toulon), « frères séparés⁴³ » depuis 1902. Il convient de noter que le préfet maritime, en tant que tel, ne dispose que d'un seul adjoint ; les autres adjoints de l'amiral, au titre de ses fonctions militaires opérationnelles ou territoriales, ne relèvent pas juridiquement du décret n° 2004-112.

Ce même décret marque ainsi la reconnaissance officielle des services attachés au préfet de la mer. En effet, c'est initialement « *le commissaire, de chef de la section administrative de la préfecture maritime, [qui] assurait à lui seul l'administration préfectorale de l'amiral. Il se trouva tout à coup [en 1978] en première ligne pour encaisser les attributions renforcées de son chef et poser les fondations de ce qui allait devenir le bureau des Affaires civiles de la mer⁴⁴* ». L'association des commissaires de la marine et des administrateurs des affaires maritimes permet alors de renforcer le conseil juridique opérationnel apporté au préfet maritime par la combinaison de leurs connaissances hauturières et côtières. Au vu de son expérience en préfecture maritime acquise dès le milieu des années 1980, le commissaire général de 2^{ème} classe Thierry Duchesne dessine, par la définition qu'il donne du juriste opérationnel en milieu maritime, le contour des actions menées par le bureau des Affaires civiles de la mer. « *Elle est simple : c'est un homme, ou une femme, de mer capable de mettre en place un raisonnement juridique, dans des délais plus ou moins contraints, pour proposer une solution opérationnelle. A quoi je rajoute un commentaire un peu plus personnel : le juriste opérationnel a toujours une solution adaptée et considère le droit comme un système d'arme à part entière. Mais pour arriver à cela le juriste opérationnel doit être en mesure :*

- *d'évaluer rapidement le besoin ou le risque encouru, de ce point de vue le sens marin développé à l'occasion de leur formation maritime poussée et d'embarquements divers est un des atouts des commissaires de la filière marine ;*
- *d'envisager les multiples dimensions de la mise en œuvre du droit en mer caractérisé par sa dimension internationale, et de savoir maîtriser en plus des « droits maritimes » de nombreuses autres disciplines du droit public ou du droit privé ;*
- *de posséder un sens opérationnel prononcé ; dans la crise ce professionnel du droit opérationnel est en symbiose avec les services chargés des opérations ;*
- *de jouer un rôle d'interface, en temps réel ou non, entre l'Etat et les acteurs privés du monde maritime ;*
- *enfin, d'envisager toute la dimension d'un fait en mer pour être en mesure d'en anticiper les conséquences humaines, environnementales, judiciaires ou contentieuses⁴⁵ ».*

fonctionnaires [...] Il peut par arrêté déléguer sa signature [...]».

⁴³ REGLAT-BOIREAU Arnaud, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁴ REGLAT-BOIREAU Arnaud, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁵ DUCHESNE Thierry (commissaire général de 2^{ème} classe), « La pratique du droit en mer par les juristes

Les bureaux des Affaires civiles de la mer deviennent les « bureaux AEM⁴⁶ » puis des « divisions AEM » pour appréhender, au-delà du droit opérationnel, d'abord la réglementation des usages de la mer, puis la planification spatiale maritime ou le développement des aires marines protégées ; en aucun cas, elles ne réaliseront la délivrance de titre aux usagers – et c'est là une différence majeure avec les préfetures de département. Pour ce faire, les préfetures maritimes voient leurs effectifs croître par l'affectation d'agents civils ou militaires « désignés par les autres administrations qui participent à l'action de l'Etat en mer⁴⁷ ». Les termes utilisés sont englobants ; d'une part ils permettent le recours aux différentes dispositions statutaires (affectation, détachement, mise à disposition) et d'autre part s'ouvrent à toutes les administrations ayant trait à la mer.

A ce jour, les « divisions AEM » comptent en moyenne douze agents, en majorité des officiers et cadres de catégorie A (marine nationale, douane, administration des affaires maritimes, gendarmerie nationale) et quelques fonctionnaires de catégorie B. Toutes les divisions sont organisées en pôles d'activités similaires (sécurité civile en mer, ordre public, environnement marin), sous des dénominations différentes.

1.1.3. L'intégration du préfet maritime parmi les autorités déconcentrées de l'Etat.

a. Il est souvent tentant de rapprocher, voire de comparer, les fonctions de préfet et celles de préfet maritime, en tant qu'autorités déconcentrées de l'Etat nommées par décret du Président de la République.

Or le préfet maritime, dépositaire de l'autorité de l'Etat en mer, fait partie intégrante des autorités déconcentrées de l'Etat comme le sont les préfets de département et de région⁴⁸. Certes, les processus historiques de création des préfets maritimes et des préfets diffèrent tant dans la portée juridique des textes créateurs que dans l'objet initial de ces textes⁴⁹. Cependant, le préfet de la mer est aujourd'hui l'autorité maritime correspondant naturel des autorités terrestres. Lorsqu'il relate sa prise de fonction de préfet maritime de l'Atlantique, le vice-amiral d'escadre (2S) Laurent Mérier souligne que « *la fonction [de préfet maritime] se préfectorialise [il] s'inscrit désormais dans le paysage administratif régional à l'instar des grands préfets de région et de zone de défense⁵⁰* ».

Si les préfets maritimes entretiennent des relations étroites avec leurs homologues terrestres (par ailleurs concrétisées par leur intégration à l'Association du corps préfectoral comme membres

opérationnels », *La revue de l'ANCM*, n° 85, juillet 2015, 68 p., p. 19-24, p. 20.

⁴⁶ Action de l'Etat en mer.

⁴⁷ Article 8 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004, précité.

⁴⁸ Auxquels il conviendrait d'ajouter le maire, autorité déconcentrée mais aussi décentralisée. Par ailleurs, le préfet de zone de défense et de sécurité et le préfet coordonnateur (de façade maritime) ne sont pas, *ès* fonction, dépositaires de l'autorité de l'Etat, comme le sont les préfets de département et de région (cf. article 1^{er} du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements).

⁴⁹ Préfets : niveau législatif (cf. loi du 28 pluviôse an VIII), administration territoriale ; préfets maritimes : niveau réglementaire (cf. règlement du 7 floréal an VIII), organisation de la marine.

⁵⁰ MERER Laurent, *op. cit.*, p. 88.

« essayés hors du ministère de l'intérieur »), c'est le fruit d'un processus de relations humaines mais surtout la consécration juridique de l'amiral préfet maritime, représentant direct du Premier ministre et autorité de police administrative générale en mer (maintien de l'ordre public en mer, réglementation des usages et des activités en mer).

Comme toutes autorités administratives déconcentrées :

- le préfet maritime est soumis au *contrôle hiérarchique de l'Etat*. Les décrets successifs (1978 et 2004) font clairement du Premier ministre le supérieur direct des préfets maritimes. Ce lien de subordination se réalise par le biais du Secrétariat général de la Mer qui adresse aux préfets maritimes « *en tant que de besoin [ses] directives*⁵¹ » et « *anime et coordonne*⁵² » leurs actions. Par ailleurs, en différentes occasions, le préfet maritime doit, pour la conduite de son action, recueillir l'avis ou l'autorisation de Premier ministre⁵³. Enfin, la position du préfet maritime à l'égard de l'état-major des armées, de la marine nationale ou du ministère des armées est claire : il n'existe aucun lien de subordination. Cette indépendance est d'ailleurs renforcée en 2004 par la modification de la rédaction de l'article établissant le lien entre préfet maritime et commandant de zone maritime⁵⁴, renforçant ainsi la primauté du premier ;
- le préfet maritime doit assurer la *publicité des actes administratifs* qu'il prend, en l'espèce au titre de son pouvoir d'organisation de l'espace maritime. Si pour les autorités préfectorales, la tenue d'un registre des actes administratifs a toujours été encadrée⁵⁵, ce n'est qu'en 2016 que celui des préfectures maritimes est prévu⁵⁶, sous format électronique.

b. Les liens fondamentaux entre les autorités terrestres et maritimes trouvent leur point d'orgue d'une part dans la capacité de direction autonome reconnue au préfet maritime dans les affaires de la mer – ce qui pourrait paraître paradoxal – et d'autre part dans la gouvernance des interfaces terre-mer via les façades maritimes.

Depuis 1972, le rôle central du préfet maritime s'affirme, garantissant une meilleure collaboration terre-mer et justifiant la nécessité d'une interface entre autorités déconcentrées.

L'étude de la sémantique utilisée depuis 1972 souligne son indépendance par rapport aux autorités terrestres mais aussi l'intérêt des liens qu'il peut avoir avec chacune d'entre elles :

- en 1972, le préfet de zone apparaît comme l'interlocuteur du préfet maritime en raison de ses facultés de mobilisation en cas de catastrophe majeure. Le préfet maritime est alors vice-

⁵¹ Article 2 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié, précité.

⁵² Article 4 du décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 modifié, précité.

⁵³ Tel est le cas notamment de la procédure d'autorisation du tir au but (article 4 du décret n° 95-411 du 19 avril 1995 modifié relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer).

⁵⁴ Rédaction du décret de 1978 après sa modification de 1991 (article 5-1) : « *Le commandant de la région maritime [...] est préfet maritime de [...]. Il exerce, dans les limites de cette région, les compétences définies par le présent décret* ». Rédaction du décret n° 2004-112 (article 6) : « *Le préfet maritime de [...] est le commandant de la zone maritime de [...]* ».

⁵⁵ Article 2 du décret n° 79-834 du 22 septembre 1979, repris à l'identique dans l'article 30 du décret n° 2005-1755, puis codifié à l'article R. 312-4 du code des relations entre le public et l'administration.

⁵⁶ Décret n° 2016-1108 du 11 août 2016 portant création de recueils d'actes administratifs des préfectures maritimes sous forme électronique.

président d'un « *groupe de coordination* », constitué en tant que de besoin par les représentants des administrations ; « *ces groupes sont réunis et présidés par le préfet de zone de territorialement compétent ; le préfet maritime en est le vice-président*⁵⁷ » ; la mention de l'autorité préfectorale reste finalement définie non par rapport au dépositaire de l'autorité de l'Etat (préfet de département ou préfet de région) mais par rapport à la zone de défense⁵⁸ ;

- en 1978, la référence à l'autorité préfectorale est plus large. Au sein de la « conférence maritime régionale » placée sous la (seule) présidence du préfet maritime, « *les préfets concernés par l'ordre du jour de ses travaux s'y font représentés*⁵⁹ » ;

- en 2004, le préfet maritime est seul responsable de l'organe de concertation des administrations et les différentes autorités préfectorales intéressées sont listées : « *en fonction de l'ordre du jour, les préfets de zone de défense, de région et de département assistent à la conférence maritime*⁶⁰ ».

Par ailleurs, parallèlement à cette autonomie du préfet maritime, les liens entre autorités terrestres et maritimes sont renforcés dans le cadre de la gouvernance de la gestion intégrée et durable de la mer et du littoral. La stratégie nationale pour la mer et le littoral élaborée par l'Etat est localement déclinée dans des « *façades maritimes métropolitaines [définies en cohérence] avec les régions et sous-régions marines identifiées par l'article 4 de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin*⁶¹ ». Quatre façades maritimes (Manche Est – mer du Nord, Nord Atlantique – Manche Ouest, Sud Atlantique et Méditerranée – cf. annexe II) ont ainsi été définies et placées sous la responsabilité de préfets coordonnateurs (préfets maritimes et préfets de région des sièges des directions interrégionales de la mer⁶²) présidant conjointement les conseils maritimes de façades⁶³ (lieu d'échanges entre

⁵⁷ Article 4 du décret n° 72-302 du 19 avril 1972, précité.

⁵⁸ Article 1^{er} du décret n° 67-897 du 12 octobre 1967 relatif à l'organisation territoriale de la défense : « *Dans chaque zone, le haut fonctionnaire civil [...] est le préfet de département chef-lieu de défense, qui prend le nom de préfet de zone* ».

⁵⁹ Article 4 du décret n° 78-272 du 9 mars 1978, précité

⁶⁰ Article 4 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004, précité.

⁶¹ Article 166 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »), codifié à l'article L. 219-1 du code de l'environnement. La France métropolitaine est concernée par quatre sous-régions marines : Manche – mer du Nord, mers celtiques, golfe de Gascogne et Méditerranée occidentale.

⁶² Les préfets coordonnateurs sont (article R.* 219-1-8 du code de l'environnement, en vigueur et non mis à jour pour tenir compte des nouvelles régions) :

- façade « Manche Est – mer du Nord » (régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie et Basse-Normandie) : préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et préfet de la région Haute-Normandie ;
- façade « Nord Atlantique – Manche Ouest » (régions Bretagne et Pays de la Loire) : préfet maritime de l'Atlantique et préfet de la région Pays de la Loire ;
- façade « Sud Atlantique » (régions Poitou-Charentes et Aquitaine) : préfet maritime de l'Atlantique et préfet de la région Aquitaine ;
- façade « Méditerranée » (régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse) : préfet maritime de la Méditerranée et préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁶³ Articles L. 219-6-1 et R. 219-1-2 du code de l'environnement et arrêté du 27 septembre 2011 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils maritimes de façade. Ces derniers, comprenant un maximum de quatre-vingt membres, sont composés de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des activités professionnelles et des entreprises – et de leurs salariés, dont

les différents usagers de la mer et du littoral) mais surtout les commissions administratives de façade⁶⁴ (chargées de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du document stratégique de façade⁶⁵), réunissant l'ensemble des autorités préfectorales, les directeurs d'établissements publics et les chefs des services déconcentrés concernés.

« *Ressuscité*⁶⁶ » il y a plus de quarante ans comme préfet de l'urgence, le préfet maritime n'a eu de cesse de voir son autorité affirmer pour devenir, à partir de la modification de 2004, « *préfet de la mer*⁶⁷ ». Cette expression, certes exagérée, tend surtout à montrer la pleine intégration de l'autorité maritime dans le paysage administratif français et plus particulièrement parmi les autorités déconcentrées, dépositaires de l'autorité de l'Etat. « *Ainsi, les représentants de l'Etat en mer et à terre n'ont jamais été aussi proches*⁶⁸ ». Toutefois, ce serait une erreur d'associer trop rapidement préfet maritime et corps préfectoral. En effet, comme évoqué dans une note d'étude de la direction des affaires juridiques du ministère des armées⁶⁹ relative aux conditions d'éligibilité d'un ancien préfet maritime, certaines dispositions relatives aux préfets ne prévoyant pas expressément les préfets maritimes, « [celui-ci] *doit seulement être considéré [...] comme une autorité militaire* [au sens statutaire] ».

1.2 L'adéquation du modèle aux enjeux sociétaux contemporains

Depuis 2004, aucune modification majeure⁷⁰ n'est intervenue dans les attributions et prérogatives du préfet maritime. Or s'il est souvent admis qu'il existe « *un décalage dans le temps entre les mutations de la société, les progrès de la technique, les changements de mentalités les impératifs économiques, d'une part, et les transformations de l'appareil de l'Etat, d'autre part*⁷¹ », force est de constater que le modèle français du préfet maritime, en tant que représentant unique de l'Etat en mer, non seulement a résisté, mais apparaît surtout adapté aux défis contemporains.

l'activité se rapporte directement à l'exploitation ou à l'usage de la mer ou du littoral, et des associations de protection de l'environnement littoral ou marin, ou d'usagers de la mer et du littoral. La particularité de la région Bretagne – et partant du rôle du préfet de région – sera étudiée ultérieurement

⁶⁴ Décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade, codifié aux articles R. 219-1-9 et suivants du code de l'environnement.

⁶⁵ Les documents stratégiques de façade sont des documents de planification visant à décliner, à l'échelle des façades maritimes (ou des bassins pour l'outre-mer), la stratégie nationale pour la mer et le littoral. L'objectif est la cohabitation des usages de la mer, qu'ils soient traditionnels (transport, pêche...) ou récents (énergies renouvelables, extraction de granulats, exploitation minières...) selon une approche commune de préservation de l'écosystème marin.

⁶⁶ REGLAT-BOIREAU Arnaud, *op. cit.*, p. 19 : « *On ressuscite alors l'institution du préfet maritime qui vivotait paisiblement depuis le 7 floréal an VII [...]* ».

⁶⁷ MERER Laurent, *op. cit.*

⁶⁸ PARLANGE Hervé (commissaire général de 2^{ème} classe), inspecteur de l'administration de la marine, entretien oral libre, novembre 2017.

⁶⁹ JENNEPIN Emmanuel (capitaine), « Candidature d'un préfet maritime, officier général en deuxième section, aux élections législatives », *JURIS Info Défense*, n° 60, mars 2007, 17 p., p. 6-8, p. 8.

⁷⁰ A l'exception de la modification de la limite de compétence du préfet maritime précédemment évoquée.

⁷¹ Cour des comptes, « L'organisation territoriale de l'Etat », *Rapport public thématique*, La Documentation française, juillet 2013, 292 p., p. 21.

1.2.1. Les enjeux liés à la croissance de l'économie maritime

a. Il est indéniable que notre société contemporaine est dépendante de la mer (mobilité et transport, ressources minérales ou halieutiques, énergies renouvelables...). Un tour d'horizon de la situation de l'économie maritime s'impose pour apprécier l'environnement du préfet maritime. Entre 1994 et 2014, le transport maritime international a doublé malgré la stagnation moyenne des économies européennes pour atteindre 10,25 milliards de tonnes (vrac solide, vrac liquide, conteneur, gaz et fret conventionnel), 2 milliards de passagers (quasiment autant que le transport aérien de passagers) et 22 millions de passagers au titre des croisières. La flotte de commerce ou de croisière représente plus de 50 000 navires d'un tonnage supérieur à 300⁷², soit une augmentation tant du nombre de navires (+1,7% par an) que du port en lourd (1,66 milliards de tonnes, en augmentation).

Assez succinctement, les grands enjeux du commerce maritime international peuvent se résumer comme suit :

- l'évolution du transport maritime est marquée par le gigantisme :
 - o la containerisation représente un cinquième des échanges en tonnage (la capacité mondiale est aujourd'hui de 20 millions d'EVP⁷³). Ce type de transport se caractérise par une tendance à la construction de très grands navires pouvant transporter au moins 20 000 EVP, naviguant à plus de vingt nœuds et armés par moins de trente marins ; 10 000 containers sont déclarés perdus accidentellement chaque année (l'estimation totale est de 60 000) occasionnant tant des risques de collision pour les navires que des dangers pour l'environnement du fait des marchandises transportées ;
 - o les plus grands navires actuellement en ligne affichent des dimensions impressionnantes (plus de 400 mètres de long et disposant de 14 000 tonnes de combustible de navigation⁷⁴), et concernent tout type de transport, y compris les navires de croisière (jusqu'à 7 000 passagers et membres d'équipage⁷⁵) ; par ailleurs, le gigantisme est synonyme de lenteur dans les manœuvres et de difficulté de remorquage⁷⁶ ;

⁷² L'unité de mesure du tonnage est l'UMS (*Universal Measurement System*).

⁷³ Equivalent vingt pieds, taille standard des containers.

⁷⁴ Le porte-containers « CMA CGM Antoine de Saint-Exupéry » (actuellement plus grand porte-containers au monde battant pavillon français – immatriculé au registre international français, RIF), mis en service en février 2018, mesure 400 mètres de long ; il est armé par un équipage d'une vingtaine de marins, Naviguant à 22 nœuds sur une seule ligne d'arbre, il transporte en cargaison 20 600 EVP et 14 000 tonnes de combustible de navigation en soute (IFO, International Fuel Oil). Pour mémoire, on estime à 20 000 tonnes la quantité de fioul déversée en mer par le pétrolier « Erika » lors de son naufrage dans le golfe de Gascogne en décembre 1999.

⁷⁵ « L'Harmony of the Seas » est depuis 2016 le plus grand paquebot du monde ; il transporte 6 780 passagers. Pour mémoire, le « Titanic » lors de son naufrage en 1912 transportait 2 400 passagers et le « Costa Concordia » 3 800 passagers lors de son échouement en 2012. Pour l'association Robin des bois : « les mégapaquebots [...] sont le cauchemar des préfets maritimes et des sauveteurs en mer : de 7 000 à 8 000 personnes à évacuer en cas de collision, d'incendie, d'attentat ou de naufrage en haute mer, et de nuit c'est mission impossible » (cité par Denis Cosnard, dans « La folie des grandeurs de l'industrie des croisières », *Atlas de l'eau et des océans*, 2017, p. 121).

⁷⁶ GUIBERT Nathalie (journaliste), « Chaque année, dix Amoco-Cadiz sont évités », *Le Monde*, n° 22759 du 15 mars 2018, rapportant son entretien avec le vice-amiral d'escadre, Emmanuel de Oliveira, préfet maritime de

- la mondialisation des échanges se traduit également dans l'organisation du transport, puis qu'il y a de moins en moins de liens entre le pavillon du navire, la nationalité de son armateur, celle de l'affrèteur et celle des équipages, compliquant sensiblement la recherche de responsabilité ;
- enfin, il faut relativiser les rapports annuels d'accidents établis par les assureurs maritimes selon leurs propres critères. Certes le nombre d'accidents majeurs est en baisse continue proportionnellement à la croissance du commerce maritime, mais ne sont cependant comptabilisées que les « pertes totales », c'est-à-dire dès lors que les coûts de réparation dépassent la valeur du navire une fois réparé. Ainsi, IHS Markit, spécialisé dans le recueil statistique d'informations maritimes (bilan sécurité du transport maritime), note une tendance haussière du nombre d'accidents réels (incendie mortel maîtrisé, échouement avec pollution mineure, abordage sans avarie importante...) – augmentation de 10% entre 2013 et 2014. Aussi, l'agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) dénombre, dans son rapport 2017⁷⁷ établi à partir des éléments transmis par les Etats membres de l'Union européenne, 3 145 accidents, faisant 106 morts (soit, depuis 2011, plus de 18 000 navires impliqués – principalement des navires de charge ou à passagers, 250 navires perdus, 5 600 marins blessés et 600 accidents mortels) ;
- d'aucun évoque également l'autonomie des navires mais en réalité la numérisation ne concerne que leur mode de fonctionnement ; les navires sans équipage n'ont, pour l'instant, aucun intérêt du point de vue de l'armateur car la maintenance assurée par l'équipage pendant ses temps de navigation évite toute immobilisation superflue à quai ou au bassin.

Outre le transport maritime, il faudrait aussi exposer les enjeux de la pêche et de l'aquaculture (plus de 90 millions de tonnes de prises contre seulement 2 millions en 1850), ceux de la biodiversité marine pour les domaines alimentaire, pharmaceutique mais aussi cosmétique, et enfin la course aux ressources marines énergétiques (hydrocarbures, énergies renouvelables...) et minérales (cobalt, nodules et sulfures polymétalliques...). Il convient à cet égard de souligner que le gigantisme concerne également les énergies marines renouvelables. Ainsi, les éoliennes de 8 mégawatts (MW) en cours de développement pour les parcs français du Tréport, Saint-Brieuc ou Saint-Nazaire auront un rotor de 180 mètres de diamètre et une hauteur en bout de pales de 210 mètres, soit la hauteur de la tour Montparnasse.

b. Dans son baromètre de la maritimisation de l'économie française publié en février 2017, la Fondation de la mer souligne que l'espace maritime français génère 270 milliards d'euros par an pour l'économie française. Par addition des poids économiques des secteurs traditionnels

l'Atlantique : « [Les remorqueurs affrétés par la marine nationale] peuvent tirer 200 tonnes aux crocs de remorquage. C'est suffisant pour prendre en charge les porte-conteneurs de 20 000 boîtes. Le problème est que les navires, eux, ne sont pas dimensionnés pour subir une telle traction. On risque d'arracher l'étrave. ».

⁷⁷ « Annual Overview of Marine Casualties and Incidents 2017 », Agence européenne de sécurité maritime, 13 novembre 2017.

(construction navale, pêche, transport...), contemporains (croisière, nautisme, exploitation pétrolière...) et de ceux représentés par les nouvelles opportunités (communication par câbles sous-marins, énergies renouvelables...), la part estimée de la mer dans le produit intérieur français représente 14%.

Certes la France n'est pas en tête du classement mondial pour les filières construction navale, transport maritime, activité portuaire... Il faut cependant souligner le souffle politique pour la croissance bleue. Ainsi, alors que l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit le doublement de l'économie maritime mondiale, l'ambition française, mise en avant par le Comité France Maritime⁷⁸, est de « *doubler le poids de l'économie maritime française à l'horizon 2030* ». Ainsi, bien que Nicolas Sarkozy avait souligné, alors qu'il était Président de la République, « *l'oubli trop long qu'a fait la France de sa vocation maritime*⁷⁹ », termes par ailleurs repris au même endroit par Edouard Philippe, Premier ministre, en novembre 2017⁸⁰, la fréquence croissante et le rythme maintenant soutenu des comités interministériels de la mer⁸¹ ou des Assises de l'économie de la mer⁸² démontrent l'intérêt porté à la mer par les hautes autorités de l'Etat. L'ambition maritime française s'est initialement traduite dans Livre bleu sur la stratégie nationale pour la mer et les océans de décembre 2009 puis plus concrètement dans la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, adoptée en février 2017⁸³, document stratégique fixant un cadre pour les politiques publiques concernant la mer et le littoral autour de quatre objectifs :

- la transition écologique pour la mer et le littoral ;
- le développement de l'économie durable ;
- le bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif ;
- le rayonnement de la France.

Or, nous l'avons vu précédemment, la déclinaison locale de la stratégie nationale pour la mer et le littoral se fait au niveau des façades maritimes pour la gouvernance desquelles le préfet maritime a un rôle déterminant.

⁷⁸ La création du Comité France Maritime, plate-forme réunissant tous les acteurs, publics ou privés, de l'économie maritime française, avait été annoncée par François Hollande, Président de la République, lors de sa déclaration sur l'économie de la mer aux « assises de l'économie maritime » à la Rochelle le 8 novembre 2016. Le Comité France Maritime est co-présidé par le Secrétariat général de la mer et le président du Cluster maritime français.

⁷⁹ Déclaration de Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique maritime de la France, au Havre le 16 juillet 2009.

⁸⁰ « *L'oubli, volontaire ou involontaire, par la France, de sa vocation maritime* », Edouard Philippe, Premier ministre, déclaration lors des assises de l'économie de la mer au Havre, le 21 novembre 2017.

⁸¹ Décret n° 95-1232 modifié du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au Secrétariat général de la mer. Sous la présidence du Premier ministre, le comité interministériel de la mer, réunissant les ministres intéressés par la mer, délibère sur la politique dans le domaine de la mer et coordonne l'action des administrations participant à la fonction garde-côtes. Edouard Philippe, Premier ministre, a annoncé, lors du dernier comité interministériel de la mer réuni à Brest le 17 novembre 2017, leur tenue annuelle (au lieu de quasi bisannuelle actuellement).

⁸² Les Assises de l'économie de la mer, d'initiative privée, réunissent l'ensemble de la communauté maritime française, privée ou publique. « *Au fil des douze premières éditions [...], ce sont un Président de la République, quatre Premier ministres, un président de l'Assemblée nationale et une vingtaine de ministres en exercice qui sont venus exposer leur vision de l'économie de la mer [...]* » (www.economiedelamer.com/les-assises).

⁸³ Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 modifié Stratégie nationale pour la mer et le littoral.

c. C'est bien le principe de la liberté des mers qui permet la mondialisation des flux maritimes. En effet, le droit des espaces maritimes, consacré par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, garantit aux navires la liberté de navigation, y compris dans les espaces sous juridiction ou souveraineté de l'Etat côtier. Le droit international prescrit aux Etats de ne pas « *pas entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale, en dehors des cas prévus par la Convention*⁸⁴ » et celle-ci fixe des interdictions (restriction de l'exercice du droit de passage inoffensif). En conséquence, l'exercice des prérogatives du préfet maritime doit s'appréhender non seulement à l'aune de la maritimisation de l'économie française mais aussi dans un contexte international. Ainsi, si certains transits maritimes échappent aux intérêts français « terrestres » (destination ou provenance des navires ou de leurs marchandises), le préfet maritime n'en demeure pas moins intéressé au titre de la police du passage inoffensif ou de la protection de l'environnement marin, dans la mesure où ces routes de navigation sont en tout ou partie dans un espace maritime français. A titre d'illustration, l'axe Gênes – Barcelone traverse la mer territoriale française au sud de l'île de Porquerolles (Var), le trafic maritime est toujours intense dans le détroit international du Pas-de-Calais...

La spécificité du préfet maritime est indissociable du droit des espaces maritimes mais aussi de sa combinaison avec sa double fonction de commandant de zone maritime, autorité militaire instituée pour la « *sauvegarde des intérêts nationaux en mer*⁸⁵ ». En effet, la mer n'est pas un territoire et les prérogatives ou responsabilités de l'Etat diffèrent selon la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive puis la haute mer, toute ou partie de ces zones étant incluses dans la zone maritime, zone de compétence du préfet maritime (article 6 du décret n° 2004-112).

1.2.2. Le changement de la perception sociétale du fait maritime

a. Les marins prennent plaisir à citer Eric Tabarly pour montrer le peu d'intérêt que les Français auraient pour la mer : « *La mer, pour les Français, c'est ce qu'ils ont dans le dos lorsqu'ils regardent la plage.* ». Mais depuis sa disparition en 1998, la perception du fait maritime dans l'opinion publique française a évolué. C'est ainsi qu'Erik Orsenna répond : « *Du royaume où aujourd'hui il navigue, quand son regard se porte sur nous, Eric Tabarly doit éprouver une certaine satisfaction, lui qui vitupérait notre indifférence vis-à-vis de ce trésor d'eau salée qui nous entoure. Enfin, Français, vous vous réveillez ! Tout n'est pas perdu ! Nous commençons à*

⁸⁴ Article 24 de la convention de Montego Bay. En droit interne : article R. 1522-1 du code de la défense et décret n° 85-185 du 6 février 1985 modifié portant réglementation du passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises.

⁸⁵ Article D. 3223-51 du code de la défense. Les commandants de zones maritimes avaient été instaurés par le décret n° 74-968 du 22 novembre 1974 fixant l'organisation des commandants de zones maritimes (décret en conseil des ministres).

*nous préoccupent vraiment de la mer.*⁸⁶ ». On s’amusera aussi à noter le titre d’une brochure pédagogique du ministère chargé de l’environnement publiée en 2011 : « *La mer au-delà de la plage*⁸⁷ ».

Au-delà du prisme économique évoqué précédemment, c’est peut-être davantage par la préoccupation des opinions publiques en matière d’environnement et de développement durable qu’est venue la sensibilité maritime des Français. Ainsi, pour s’assurer de la protection de la richesse écologique des océans, les études d’impact environnemental sont devenues, depuis le Grenelle de la mer (2011), une obligation pour chaque projet d’équipement ou d’aménagement. Comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport sur l’organisation de l’Etat territorial, pour caractériser les mutations profondes auxquelles est confronté l’Etat, « *cette approche globale exige une veille et un pilotage forts couvrant l’ensemble des sujets mais aussi des modes d’intervention de l’Etat, qu’il s’agisse de réglementation, de contrôle ou d’incitation*⁸⁸ ». Signe également de l’influence des opinions publiques, on notera également la consécration par la loi sur la biodiversité⁸⁹ du régime de réparation du préjudice écologique qu’avait tacitement reconnu la Cour de cassation dans l’arrêt « Erika » de 2002⁹⁰.

Par ailleurs, comme l’a rappelé la Cour des comptes dans le rapport précité, la médiatisation de la société crée « *une fréquence croissante et une perception accrue des situations de crise*⁹¹ », qu’elles soient terrestres ou maritimes. Par conséquent, l’Etat, et plus particulièrement ses représentants, deviennent de véritables débiteurs d’une obligation de communication. « *J’ai retenu des crises maritimes précédentes que la communication est primordiale [...]*⁹² » souligne le vice-amiral d’escadre (2S) Laurent Mérier.

b. L’influence européenne sur la perception sociétale du fait maritime est indéniable. Certes, la construction européenne est d’abord économique. La première thématique communautaire pour le domaine maritime concernait la politique commune de la pêche (PCP) initiée dès les années 1970. Cette politique vise non seulement à gérer la flotte de pêche européenne mais aussi à préserver les stocks de poissons (définition de limites de captures durables). En réalité, la Communauté européenne, puis l’Union européenne, se sont très vite saisies de la problématique environnementale, comme en témoignent les sites terrestres ou marins d’intérêt communautaire « Natura 2000⁹³ » destinés à la protection écologique de plusieurs espèces de faune et de flore.

⁸⁶ « La Terre est bleue », *Etudes Marines* (Centre d’études stratégiques de la marine), n° 5, novembre 2013, 57 p., p. 12.

⁸⁷ www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/11012_Infographie_La-mer-au-dela-de-la-plage.pdf

⁸⁸ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de nature et des paysages.

⁹⁰ Cass. Crim, 25 septembre 2012, 10-82.938, publié au bulletin.

⁹¹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 33.

⁹² MERIER Laurent, *op. cit.*, p. 47.

⁹³ Réseau des zones de protection issues des directives « Oiseaux » (directive n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 modifiée concernant la conservation des oiseaux sauvages) et « Habitats » (directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 modifiée concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages).

Cet engagement européen s'insère dans les programmes d'action communautaire pour l'environnement qui se succèdent depuis 1972. Initialement dédiés aux contrôles des pollutions et des nuisances, ils se sont par la suite attachés à l'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques communautaires, notamment dans les secteurs économiques et sociaux. Pour une vision plus opérationnelle, on rappellera les « paquets législatifs » Erika I, II et III (de 2001 à 2009) instaurés après le naufrage du pétrolier éponyme début décembre 1999. Marquant le fondement de la politique européenne en matière de sécurité maritime, des mesures d'urgence sont édictées (renforcement du contrôle par l'Etat du port, de celui des sociétés de classification...) mais l'élément majeur reste sans doute la création de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), bras armé de la Commission européenne disposant de moyens d'intervention et de lutte contre les pollutions.

Cependant, c'est véritablement l'approche systémique de l'Union européenne qui va transformer, par voie de droit dérivé, le système français alors que, paradoxalement, les traités fondateurs européens (Rome, Maastricht ou Lisbonne) ne faisaient en aucun cas référence aux affaires de la mer. La politique maritime de l'Union européenne se veut « intégrée » et dès lors, depuis 2007, le terme de « politique maritime intégrée » (PMI) sera utilisé pour souligner cette approche destinée à « *concevoir de nouveaux cadres politiques pour l'utilisation durable des mers et des océans embrassant tous les aspects des affaires maritimes et fixant des objectifs clairs, basés sur une stratégie intersectorielle globale*⁹⁴ ». La politique maritime européenne, prévue dans le Livre vert (européen) sur une politique maritime⁹⁵, se développe à l'aide de trois instruments majeurs (déclinés dans un document qui sera en nommé « Livre Bleu⁹⁶ ») :

- un réseau de surveillance maritime ; c'est-à-dire une surveillance maritime intégrée garantie par un partage des informations maritimes issues des systèmes et réseaux nationaux et communautaires ;
- un aménagement du territoire maritime et une gestion intégrée des zones côtières, via la planification spatiale maritime⁹⁷ garantissant la réduction des conflits intersectoriels ;
- l'accessibilité et la disponibilité des données relatives à l'activité naturelle et à celle de l'homme sur les océans par l'établissement d'un réseau européen d'observation et de données du milieu marin.

⁹⁴ Communication n° COM(2008) 395 de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 26 juin 2008, intitulée : « Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime : vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes ».

⁹⁵ Livre vert de la Commission européenne « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », n° COM(2006) 275 du 7 juin 2006.

⁹⁶ Communication n° COM(2007) 575 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 10 octobre 2007 intitulée « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne ».

⁹⁷ Directive n° 2014/89/UE du Parlement européen et du conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

La politique maritime intégrée de l'Union européenne s'appuie sur plusieurs piliers, nommés « stratégies » en langage communautaire. Sans doute, le plus important, en ce qu'il influe notablement sur l'activité du préfet maritime, est le pilier environnemental. Au-delà du réseau Natura 2000 précédemment évoqué et resté longtemps lacunaire pour le domaine maritime, l'Union européenne a développé, via la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin⁹⁸ (DCSMM) », l'approche écosystémique et durable des activités humaines en mer. Pour ce faire, un plan d'action pour le milieu marin⁹⁹ (PAMM) par sous-régions marines doit être élaboré ; pour la France, ces plans d'action sont intégrés dans le document stratégique de façade (DSF) que nous avons déjà mentionné à l'occasion de la gouvernance de la mer et du littoral.

Enfin, établie en cohérence avec la politique maritime intégrée, la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne¹⁰⁰ (SSMUE), adoptée en juin 2014, a pour vocation de protéger les intérêts maritimes européens, intérieurs et extérieurs. Elle est publiée alors qu'ont déjà été réalisées des missions militaires ou civiles à dominante maritime dans le cadre de la politique étrangère de sécurité commune – PESC (exemples : missions Atalante¹⁰¹ ou EUCAP Nestor¹⁰²) ou développées les missions maritimes de l'agence européennes chargées des frontières extérieures¹⁰³, devenue l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes¹⁰⁴ (FRONTEX) fin 2016 (opérations Triton, Poséidon, Hera, Indalo, Minerva...).

c. Le fait maritime semble véritablement ancré dans le champ des perceptions. Le Français ne naît peut-être pas naturellement tourné vers la mer, mais les engagements politiques pris depuis une dizaine d'années soulignent une nouvelle approche dans laquelle s'inscrit naturellement le préfet maritime. Pour s'en convaincre, on rappellera les propos déterminés du Premier ministre tenus en novembre 2017 lors du dernier comité interministériel de la mer : « *Nous tiendrons chaque année un comité interministériel de la mer pour définir ensemble une politique maritime cohérente et globale* » puis aux Assises de la mer (« [...] j'ai demandé aux préfets de mettre en

⁹⁸ Directive n° 2008/56/CE du Parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin. Quatre grandes étapes sont définies : évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines, définition du bon état écologique de ces eaux, définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés, programme de surveillance et programme de mesures.

⁹⁹ Révisable tous les six ans, le plan d'action pour le milieu marin comprend : une évaluation initiale des eaux, la définition du bon état écologique de ces eaux, la définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés, un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente de l'état des eaux et un programme de mesure pour atteindre les objectifs environnementaux.

¹⁰⁰ Note du Conseil de l'Union européenne n° 11205/14 du 24 juin 2014 : « Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne ».

¹⁰¹ Mission militaire au large de la corne de l'Afrique de protection des navires du programme alimentaire mondial (PAM), de protection des navires vulnérables et de dissuasion des actes de piraterie (action commune n° 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008).

¹⁰² Mission civile de soutien au renforcement des capacités maritimes en Somalie (décision n° 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012).

¹⁰³ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX).

¹⁰⁴ Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

œuvre la planification stratégique et spatiale des espaces maritimes et de remettre leur copie d'ici l'été 2018 » (avançant ainsi considérablement la date d'échéance). La gestion intégrée de la mer et du littoral, sans doute initiée par le facteur environnemental, est un nouveau paradigme.

1.2.3. La consécration de l'action du préfet maritime

Il est intéressant d'étudier comment, à la faveur de la conduite de ces grandes missions dans un contexte sociétal changeant, le préfet maritime a su imposer sa marque alors que le décret n° 2004-112 n'a pas évolué. Ce dernier fixe les grandes missions du préfet maritime (défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, maintien de l'ordre public en mer, sauvegarde des personnes et des biens, protection de l'environnement et coordination de la lutte contre les trafics illicites) pour lesquelles il bénéficie du concours des administrations. Nous aurons l'occasion d'étudier le cadre de cette mise à disposition conceptualisée, en 2010, dans la fonction garde-côtes¹⁰⁵.

a. Le premier enjeu du préfet maritime est la défense des intérêts de la Nation, terme dans lequel on intégrera par commodité l'ensemble des problématiques de défense, de sûreté et d'ordre public (défense de la souveraineté, maintien de l'ordre public en mer, lutte contre les trafics illicites...).

La zone maritime de compétence du préfet maritime s'étend sur des espaces de nature juridique différente : mer territoriale, zone économique exclusive et haute mer (cf. annexe II). La Convention de Montego Bay, qui définit ces espaces, a consacré deux grands principes du droit de la mer : liberté des mers et exclusivité de la loi du pavillon. Et l'exception majeure est l'Etat côtier qui exerce des responsabilités différentes selon les espaces. Ainsi, plus on s'éloigne de la côte, plus les droits souverains se restreignent et la capacité d'action de l'Etat reste celle d'exprimer sa souveraineté par les moyens de sa défense nationale. De même, en mer territoriale, l'Etat côtier ne dispose pas de la « *compétence de sa compétence*¹⁰⁶ » du fait du droit de passage inoffensif, défini en droit interne dans les années 1980¹⁰⁷ et dont le préfet maritime assure la police. Ainsi, toute intervention sur ou contre un navire battant pavillon étranger présente une dimension diplomatique, militaire et administrative.

Ce court rappel de droit international doit permettre d'apprécier l'intérêt du dispositif français qui, par ce représentant unique de l'Etat en mer, allie responsabilités du domaine civil et garantie de la souveraineté par les moyens militaires, « *mission fondamentale de l'Etat puisqu'elle conditionne l'existence même et la survie de la Nation. A cet égard, la mer peut être tour à tour lieu de défense ou lieu à défendre*¹⁰⁸ ».

¹⁰⁵ Décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes.

¹⁰⁶ Définition de la souveraineté donnée par Georg Jellinek (1851-1911).

¹⁰⁷ Décret n° 85-185 du 6 février 1985, précité.

¹⁰⁸ LE GOAZIOU Benoit, « Le préfet maritime, préfet de la République », *Revue de la Défense nationale*, n° 576, juin 1996, 150 p., p. 87-98, p 89.

La doctrine du recours à la force en mer, toujours appréhendé dans une finalité de contrôle a lentement, évolué pour permettre un usage de la force conforme au droit maritime international, c'est-à-dire dans le respect des grands équilibres précédemment rappelés que sont la liberté des mers, l'exclusivité de la loi du pavillon et les droits de l'Etat côtier. Le législateur a ainsi souhaité conserver le Premier ministre et le représentant de l'Etat déconcentré au cœur du dispositif, Le recours à la force se fait donc, en police administrative, de manière graduée et prudente, et en contact régulier avec l'échelon gouvernemental.

A la suite des graves incidents de pêche intervenus dans les années 1980-1990 (« Guerre des anchois » ou « Guerre du thon¹⁰⁹ » opposant pêcheurs français et espagnols, litiges avec les corailleurs sardes...), et vu l'absence de texte de niveau législatif déterminant les possibilités d'action des agents chargés de faire respecter l'ordre en mer, le Gouvernement français a initié dès 1988 une réflexion visant à combler ce vide juridique. Ainsi, la loi n° 94-589¹¹⁰ dite « contrôle en mer » ambitionnait d'une part de préciser les modalités d'action reconnues par le droit international et d'autre part d'encadrer précisément les compétences reconnues aux agents de l'Etat dans les différents espaces maritimes et dont la coordination échoit au préfet maritime. Par la suite, la loi n° 94-589 a fait l'objet de plusieurs modifications (1996, 2005 et 2011) pour intégrer la répression judiciaire du narcotrafic, du trafic de migrants et de la piraterie. Bien que les modalités de visite et d'emploi de la force, déclinées par le décret n° 95-411¹¹¹ dit « force en mer », aient été insérées dans un livre particulier du code de la défense¹¹², il s'agit bien de prérogatives reconnues aux commandants des moyens (maritimes et aériens) de l'Etat et non pas seulement aux moyens militaires.

Ces textes principaux (loi n° 94-589, Livre « Action de l'Etat en mer » du code de la défense et décret n° 95-411), dont les modalités de mise en œuvre sont décrites par instructions du Secrétariat général de la mer, ont montré toute leur pertinence pour faire face aux défis sécuritaires caractérisant l'époque actuelle (lutte contre les trafics de stupéfiants, protection des grands rassemblements de chefs d'Etat¹¹³...). Au-delà des réglementations, c'est l'autorité du préfet maritime qui est consacrée comme autorité responsable de l'ordre public, c'est-à-dire de la sécurité, la tranquillité et la paix publiques. Dès lors, deux remarques s'imposent :

¹⁰⁹ Cf. tirs de police contre les chalutiers espagnols « Burgoa Munde » et « Valle de Atxondo » en mars 1984, arraisonnement du thonier espagnol « Monte Allen » en août 1990...

¹¹⁰ Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer. Jusqu'alors, le recours à la force était encadré dans les eaux sous juridiction uniquement (c'est-à-dire en mer territoriale et zone économique exclusive françaises, mais non en haute mer) et limité à la police des pêches (cf. instruction du Premier ministre du 8 octobre 1982, non publiée, relative à l'emploi de la force en mer à l'encontre des navires étrangers dans les opérations de police des pêches, modifiée le 20 janvier 1989).

¹¹¹ Décret n° 95-411 du 19 avril 1995 modifié, précité.

¹¹² Création d'un livre « Action de l'Etat en mer » lors de la codification par ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004. Cf. articles L. 1521-1 et R.* 1511-1 et suivants du code de la défense.

¹¹³ Comme le Sommet du G20 à Nice en 2011 ou les commémorations du 70^{ième} anniversaire du Débarquement en Normandie en 2014 lors desquels le Préfet maritime a assuré la responsabilité des dispositifs particuliers de sécurité maritime (DPSM).

- *le préfet maritime est une autorité de police administrative* : cette remarque paraît surprenante car le décret n° 2004-112 est limpide. Néanmoins, cette caractéristique fondamentale pourrait parfois être oubliée à l’occasion des opérations de police en mer : il ne s’agit ni d’opérations militaires ni d’actes de procédure judiciaire. La constatation de certaines infractions ne nécessite pas de quelconque compétence de police judiciaire, l’intervention d’agents civils ou militaires est réalisée sur la base d’habilitations spécifiques¹¹⁴. Le cas échéant, c’est le préfet maritime qui assure les liens avec les autorités judiciaires¹¹⁵ ou assure lui-même la réalisation d’actes¹¹⁶. Autorité de police administrative générale, le préfet maritime est bien une autorité de direction ;

- *les opérations de police en mer ont une finalité de contrôle* : cette observation découle de la précédente. La spécificité du domaine maritime est consacrée par des dispositions propres liées au statut des espaces et des mobiles (notion juridique de « navire »). En conséquence, ces réglementations ont été édictées pour ce domaine particulier et la direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice, DACG) a pu rappeler que ce corpus juridique « *constitue un régime spécial qui se substitue aux règles du droit commun du code de procédure pénale en matière de contrôle et de coercition d’un navire et de son équipage*¹¹⁷ ». Ce régime spécial de la coercition en mer vise, *in fine*, des actions de contrôles ou de visites des navires.

Enfin, à l’heure du retour des Etats puissances, la mer devient un lieu de compétition des appétits (accès aux espaces aéromaritimes océaniques et aux ressources, territorialisation des espaces...). La capacité d’anticipation et d’action en profondeur du préfet maritime, commandant en chef (c’est-à-dire contrôleur opérationnel) des moyens militaires déployés dans la zone maritime, garantit la continuité de l’action de l’Etat (continuum sécurité-défense).

b. La sécurité civile en mer (sauvegarde de la vie humaine et assistance aux navires en difficulté) est l’un des piliers fondateurs de la renaissance du préfet maritime. Pour le comprendre, il faut saisir les modalités de direction de gestion de crise et ses capacités juridiques d’intervention.

Tout d’abord, l’organisation maritime a adopté, depuis la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004¹¹⁸, les grands principes qui avaient cours pour les opérations à terre. La méthode de planification et d’organisation de la réponse de sécurité civile¹¹⁹ (ORSEC) est dorénavant

¹¹⁴ *Es* qualité, commissionnement, voire habilitation du préfet maritime.

¹¹⁵ Cas de mise en œuvre des mesures restrictives ou privatives de liberté à l’encontre des personnes à bord des navires (articles L. 1521-11 et suivants du code de la défense), de conduite d’opérations de lutte contre les trafics illicites de stupéfiants (article 13 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée, précitée), de lutte contre l’immigration illicite en mer (article 20 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée, précitée) ou de police de la pollution en mer (instruction du Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à la recherche et à la répression de la pollution par les navires, engins flottants et plates-formes).

¹¹⁶ Voir en ce sens les dispositions relatives à la destruction de produits stupéfiants en mer issues de l’ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 (prise à la suite de la loi de programmation militaire modifiée de juillet 2015) et créant l’article 14bis de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée, précitée.

¹¹⁷ Lettre n° 3218 A/08 du 15 juillet 2011 (DACG).

¹¹⁸ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

¹¹⁹ Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l’article 44 de la loi

similaire et cette communauté de langage favorise l'interface terre-mer en cas d'évènement majeur. « *Le représentant de l'Etat en mer mobilise et met en œuvre les moyens de secours publics et privés nécessaires. Il assure la direction des opérations de secours en mer [DOS Mer]¹²⁰ ».* Le dispositif ORSEC maritime détermine l'organisation générale des opérations de secours en mer et définit les modalités de direction de ces opérations. Il constitue, par son caractère progressif et modulaire, une organisation globale de gestion des évènements adaptée à leur nature, à leur ampleur et à leur évolution (secours aux personnes, assistance aux biens, lutte contre les pollutions marines¹²¹, entrave à la circulation maritime, secours maritime de grande ampleur). Pour ce faire, le préfet maritime s'appuie particulièrement sur les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS, développés à partir des années 1960) au titre de leur mission de recherches et de sauvetage et de surveillance de la navigation maritime, mais également sur les centres opérationnels de la marine (COM). La marine nationale, à la suite des grandes catastrophes maritimes, a en effet développé un réseau de navires d'intervention affrétés (remorquage, assistance, dépollution).

Par ailleurs, la capacité juridique de l'Etat côtier d'intervenir en dérogation de la loi du pavillon a été très tôt reconnue en droit international¹²², précisée par l'Union européenne¹²³ puis consacrée en droit interne¹²⁴. Au titre de cette police maritime de l'urgence, le préfet maritime peut restreindre les mouvements d'un navire, imposer une route de navigation, voire enjoindre son capitaine de rejoindre un lieu déterminé. A cette fin, le préfet maritime met en demeure le capitaine du navire considéré et agit d'office en l'absence d'exécution par celui-ci.

Plusieurs observations peuvent guider la bonne appréciation des responsabilités :

- *l'action du préfet maritime s'inscrit pleinement dans le dispositif national de gestion de crise* : la communauté terre-mer autour de la notion d'ORSEC a déjà été évoquée précédemment. Par la réalisation d'arrêtés d'interface¹²⁵, les directeurs des opérations de secours à terre (préfets de département) et en mer (préfet maritime) conviennent, en planification, des mesures à prendre ;

n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ; instruction du Premier ministre du 28 mai 2009 relative aux dispositions générales de l'ORSEC maritime, de l'ORSEC zonale et de l'ORSEC départementale pour faire face aux évènements maritimes majeurs.

¹²⁰ Article L. 742-5 du code de sécurité intérieure.

¹²¹ Par hydrocarbures, substances chimiques ou radiologiques...

¹²² Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (dite « Intervention 1969 ») signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, convention de Montego Bay (article 221), convention internationale de 1989 sur l'assistance signée à Londres du 28 avril 1989...

¹²³ Directive n° 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 modifiée relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic et d'information [...].

¹²⁴ Articles L. 218-72 et D. 218-4 et suivants du code de l'environnement déclinant les mesures de la police maritime de l'urgence.

¹²⁵ Voir notamment pour l'accueil dans un lieu refuge d'un navire ayant besoin d'assistance (instruction du Premier ministre du 24 avril 2012) ou le secours maritime de grande ampleur (SMGA – instruction du Premier ministre du 13 mai 2013).

- *la protection de l'environnement est un objectif prioritaire* ; elle permet à l'occasion de faire prévaloir la décision du préfet maritime sur celle d'une autorité terrestre notamment pour l'accueil d'un navire ayant besoin d'assistance¹²⁶.

Enfin, à l'occasion du quarantième anniversaire de l'accident du pétrolier « Amoco-Cadiz », notons que « *chaque année, dix « Amoco-Cadiz » sont évités*¹²⁷ [alors que] *cinquante mille navires entrent en Manche, [soit] deux fois plus qu'en 1978* ».

c. Nous avons vu que le décret n° 2004-112 avait introduit la protection de l'environnement dans les missions du préfet maritime. Cette insertion est passée quasiment inaperçue, ou du moins fut appréhendée comme la consécration de la police maritime de l'urgence. En témoigne l'analyse contextuelle de l'état-major de la marine¹²⁸ : « *Il [le préfet maritime] est également chargé désormais, en sus de ses compétences traditionnelles reprises du texte de 1978 [...] de la protection de l'environnement marin : c'est la reconnaissance par le décret des compétences qui lui étaient reconnues par les textes sur la prévention des et la lutte contre les pollutions marines* ». Il est vrai que jusqu'alors on pouvait appréhender la protection de l'environnement :

- au titre des missions de police : police maritime de l'urgence ou police de la pollution en mer (lutte contre la pollution par les rejets des navires¹²⁹), dont l'action rigoureuse de l'Etat a permis de quasiment annihiler cette menace ; pour la mise en œuvre d'une telle police, le préfet maritime est le coordonnateur central¹³⁰ ;

- ou au titre des missions de sécurité civile : direction des opérations de lutte contre les pollutions accidentelles dans le cadre de l'organisation de la réponse de sécurité civile en mer (ORSEC maritime).

Cependant, la parution du nouveau décret coïncide avec le changement de la perception sociétale du fait maritime. A cette époque (ou plus exactement à quelques années près), la France se trouve mal engagée dans un processus environnemental initié par l'Union européenne. Bien que des zones de protection des milieux naturels, notamment maritimes, aient été instaurées assez tôt (comme la réserve de la biosphère de l'Iroise en 1989), la transcription interne des directives européennes du réseau Natura 2000¹³¹ est plus problématique. La France fit alors l'objet de plusieurs avertissements de la Cour de justice des Communautés européennes¹³² (11 septembre 2001, 26 novembre 2002) pour mauvaises transpositions des directives « Habitats » et

¹²⁶ Articles R. 5331-27 et suivants du code des transports, créés par le décret n° 2012-166 du 2 février 2012 portant désignation des autorités administratives compétentes en matière d'accueil dans les ports des navires ayant besoin d'assistance.

¹²⁷ GUIBERT Nathalie, *op. cit.*.

¹²⁸ Note n° 130/DEF/EMM/PL/AEM/NP du 3 juin 2004, précitée.

¹²⁹ Articles L. 218-10 et suivants du code de l'environnement.

¹³⁰ Instruction du Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à la recherche et à la répression de la pollution par les navires, engins flottants et plates-formes.

¹³¹ Directives européennes « Oiseaux » et « Habitats » précitées.

¹³² Devenue Cour de justice de l'Union européenne après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009.

« Oiseaux ». Menacée d'une nouvelle condamnation, un réseau complet Natura 2000 avait bien été proposé le 30 avril 2006 mais il fut également critiqué par la Commission européenne en décembre 2006. La France sera finalement condamnée le 4 mars 2010. Le lien avec le préfet maritime ne paraît pas évident. Cependant, c'est sous la menace des sanctions européennes en 2006 que le ministère chargé de l'environnement déploie en catastrophe le réseau des sites à protéger. Alors, bien que les premières zones maritimes correspondaient aux prolongements des zones humides terrestres, le déploiement de véritables zones mixtes est réalisé entre 2006 et 2009 avec l'aide précieuse des préfets maritimes. Un pas est franchi en 2008 avec l'identification de nombreux sites marins inclus au réseau Natura 2000 (76 sites marins couvrant 24 000 km²). Aujourd'hui, on compte 213 sites Natura 2000 en mer pour une surface de 43 000 km². Par la suite, l'actualité environnementale s'enchaîne vite : « Grenelle de l'environnement » (2007), suivi du « Grenelle de la mer » (2011) portant plus d'une centaine d'engagements (protection de la biodiversité, développement des aires marines renouvelables, plan d'action pour le milieu marin...). Le préfet maritime, comptant sur l'appui des services déconcentrés chargés de l'administration de la mer et du littoral, s'engage dans cette nouvelle voie.

Comme le souligne le site des aires marines protégées, « *le milieu marin présente de fortes spécificités [...] : dialoguer avec de nouveaux acteurs. Les usagers du milieu marin étaient peu impliqués dans la gestion des sites marins. Les représentants des pêcheurs professionnels sont désormais pleinement investis et sont même opérateurs de plusieurs sites marins*¹³³ ». Une nouvelle gouvernance de la mer et du littoral se prépare...

¹³³ <http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protégees/Categories-d-aires-marines-protégees/Natura-2000>

Ressuscité il y a près de cinquante ans à l'occasion des grandes catastrophes en mer, le préfet maritime s'est intégré au paysage administratif français tant maritime que terrestre. Devenu « chef d'orchestre » des administrations intervenant en mer, il garantit une direction unique et ainsi la cohérence de la réponse de l'Etat.

Ce modèle d'autorité déconcentrée – sui generis en raison de la dualité des responsabilités civiles et militaires du préfet maritime – a mûri depuis 1972 et s'affirme en 2004 notamment par l'octroi du pouvoir de donner des directives aux administrations (et non plus de les « coordonner ») et par l'extension de ses responsabilités au champ environnemental. Finalement, ce nouveau décret semble consacrer l'organisation retenue par l'Etat pour assurer ses responsabilités d'Etat côtier telles que définies dans la Convention de Montego Bay et déclinées en droit interne.

Cette acuité du concept de préfet maritime, en tant que représentant unique de l'Etat en mer et autorité de police administrative générale, n'a plus évolué dans son fondement depuis 2004 alors même que les enjeux maritimes sont sans doute plus impérieux aujourd'hui qu'avant (croissance du transport maritime, multiplication des activités maritimes, opposition productivité marine et préoccupations environnementales...).

Cette évolution de la perception du fait et des enjeux maritimes n'augure pas de changement des principes fondateurs de l'organisation. Pourtant, la transcription des objectifs environnementaux pour l'exploitation durable de la mer esquisse une nouvelle dimension, plus administrative mais tout aussi régaliennne, dans l'agencement des usages concurrents de la mer et, partant, de sa gouvernance. Ainsi s'explique l'apparition de nouveaux acteurs de régulation en zone littorale. Alors, « trois tendances [...] paraissent déterminantes pour caractériser le profit actuel du préfet maritime :

- le passage du préfet de l'urgence au préfet du développement durable,*
- le passage d'une certaine « monarchie maritime » à une « dyarchie littorale »,*
- la persistance heureuse [sic] d'un préfet maritime hauturier¹³⁴ ».*

¹³⁴ Propos du commissaire général de 2^{ème} classe (en deuxième section) Jean-Loup Velut à l'occasion du colloque « La coordination de l'action de l'Etat en mer : permanence et évolutions » organisé par l'Institut français des sciences administratives au Conseil d'Etat, le 2 décembre 2011.

2. DES NOUVEAUX ENJEUX MISSIONNELS LIMITES PAR LA REFORME DE L'ETAT

L'exercice par le préfet maritime de ses responsabilités doit être resitué dans l'appareil d'Etat. En effet, l'évolution de ses missions interroge légitimement sur ses leviers de sollicitation des moyens d'intervention et d'instruction des administrations et de leurs échelons déconcentrés. En filigrane, c'est en fin de compte sa contribution aux politiques publiques qui interpelle.

« *L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat.*¹³⁵ ». Cette organisation est le fruit d'une évolution continue prioritairement marquée par le mouvement de décentralisation initiée dès 1982. Plusieurs « Actes » de décentralisation se sont succédé renforçant considérablement les structures territoriales et les conditions de leur autonomie. Ainsi, comme le prévoit la Constitution depuis sa réforme du 23 mars 2003, « *son organisation [de la République] est décentralisée*¹³⁶ ». De plus, ce mouvement s'inscrit dans le cadre de l'aménagement de l'Etat unitaire caractérisée par la déconcentration dont plusieurs chartes ont pu être élaborées rappelant qu'elle est d'une part « *la règle de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'Etat* » et d'autre part « *l'objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux*¹³⁷ ».

Depuis trente-cinq ans, décentralisation et déconcentration vont de pair avec d'autres mouvements de fond tels que la réorganisation budgétaire de l'Etat ou le démembrement de l'Administration. Le préfet maritime assiste bien souvent malgré lui à cette réforme de l'Etat et de ses services qui lui échappe ; ces réformes ne corrént pas avec le mouvement d'édification du préfet maritime, pierre angulaire de l'action de l'Etat en mer. Et ce d'autant plus que depuis dix ans, le préfet maritime s'engage dans une nouvelle voie : responsable traditionnel de l'ordre public en mer, il investit désormais le champ de la coordination des usages de la mer.

2.1 La participation du préfet maritime à la mise en œuvre des politiques publiques

A compter de 2006, le préfet maritime est impliqué dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Cette date est un tournant même si le déploiement des aires marines protégées françaises n'avait pas attendu les directives « Oiseaux » et « Habitats ». Depuis 2006, la préoccupation environnementale paraît croissante initialement appréhendée comme la protection de la faune et de la flore (quotas de pêche, objectifs environnementaux et bon état écologique des eaux, aires

¹³⁵ Article 1^{er} de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République.

¹³⁶ Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹³⁷ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

marines protégées en haute mer¹³⁸...) puis comme sources d'énergies renouvelables (éoliennes, hydroliennes...). Quelle est donc la place du préfet maritime dans la mise en œuvre des politiques publiques ?

a. Les préfets de région et de département sont identifiés, respectivement, comme les échelons de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques¹³⁹ ; pour le préfet maritime, il n'est pas fait état de telles mentions dans le décret n° 2004-112. Après avoir cité ses quatre domaines d'intervention, ce décret précise que « *le préfet maritime [...] anime et coordonne l'action des administrations* ». La définition de ces actions est renvoyée à un arrêté du Premier ministre.

Depuis la renaissance du préfet maritime, les missions de l'Etat en mer ont été déclinées dans trois arrêtés successifs (1972, 1978 et 2007¹⁴⁰). Leur lecture permet de saisir le cœur de la mission du préfet maritime : « *coordonner les intervenants multiples investis de responsabilités dans le domaine de la surveillance en mer* », comme le relève le rapporteur de la future loi n° 94-589 au Sénat¹⁴¹, et celui-ci de lister cinq missions de défense, dix-sept missions de police, trois missions de recherche, neuf missions de sauvegarde des biens et des personnes et huit missions techniques. Le rapporteur termine en précisant : « *le tableau annexé à l'arrêté du 30 avril 1974, illustre parfaitement la complexité de l'édifice français, et explique pourquoi le besoin s'est fait sentir d'une autorité investie d'un pouvoir de coordination sur l'ensemble de ces services* ». Une instruction ultérieure¹⁴² détaille les modalités de cette coordination (objectifs, établissement des programmes de surveillance, exécution des missions et contrôle des moyens). Plus tard, l'arrêté du 22 mars 2007¹⁴³ entérinera le pouvoir de police administrative générale du préfet maritime en précisant « *les autorités déconcentrées investies pouvoir de réglementation, d'animation et de coordination des missions* ». A l'exception notable de la police de la pêche, le préfet maritime, en métropole, est l'autorité déconcentrée unique en mer.

¹³⁸ Voir les travaux, sous l'égide des Nations Unies, pour la protection de la biodiversité en haute mer (*Biodiversity beyond national jurisdiction* – BBNJ). Par sa résolution du 24 décembre 2017 (publiée sous le n° A/RES/72/249 du 19 janvier 2018), l'Assemblée générale des Nations Unies a chargé une future conférence intergouvernementale « *d'élaborer le texte d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale* ».

¹³⁹ Décret n° 2004-374 modifié du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

¹⁴⁰ Arrêté du Premier ministre du 22 avril 1972 fixant la liste des missions en mer incombant à l'Etat et désignation de l'administration chargée de la coordination nécessaire pour l'exécution de chacun de ces missions ; arrêté du Premier ministre du 15 mai 1974 modifiant l'arrêté de 1972 ; arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'Etat 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. (Nota : deux arrêtés en date du 25 octobre 2016 ont été publiés pour les zones maritimes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie).

¹⁴¹ Michel d'Aillières, sénateur, rapport fait au Sénat sur le projet de loi relatif aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer, le 8 juin 1994.

¹⁴² Instruction du Premier ministre du 8 janvier 1981 relative aux principes d'organisation régionale de l'action de l'Etat en mer.

¹⁴³ L'arrêté du 22 mars 2007 retient dix missions interministérielles et quarante-sept actions.

Sans aucun doute, le préfet maritime est appréhendé comme une autorité opérationnelle, c'est-à-dire un marin capable de faire manœuvrer des moyens aéromaritimes dans un milieu complexe voire hostile. Il diffère en cela des préfets de région et de département. Certes, tous sont, ensembles représentants directs du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. En ce sens, les dispositions sont identiques entre préfet maritime et préfets terrestres. Mais, dès lors qu'on évoque les politiques publiques sectorielles, force est de constater la différence entre ces deux types d'autorité : l'article 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, un des décrets fondateurs de la fonction de préfet toujours en vigueur¹⁴⁴, dispose que « *les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront* ». Une telle mention ne paraît pas envisageable à ce jour pour les préfets maritimes : rattachés au Secrétariat général de la mer, ils représentent davantage l'Etat que chacun des membres du Gouvernement pour les politiques publiques que ces derniers portent.

b. Cette perception se confirme dans l'étude des discours des Présidents de la République ou Premiers ministres (Jacques Chirac à Brest en 2004, Nicolas Sarkozy au Havre en 2009, François Hollande à La Rochelle en 2016, Bernard Cazeneuve à Paris en 2017 et Edouard Philippe au Havre en 2017). Le préfet maritime est d'abord et avant tout un préfet d'ordre public, au sens classique du terme, c'est-à-dire garant de la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques, comme le souligne la Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes¹⁴⁵ (octobre 2015). L'appréciation de Bernard Cazeneuve, Premier ministre, résume à elle-seule cette position : « *Au-delà de nos initiatives pour que la politique maritime fasse toute sa place au développement économique, à la transition énergétique, à la protection de l'environnement, je n'oublie pas la première mission de l'Etat qui est d'assurer la paix et la sécurité à nos concitoyens*¹⁴⁶. »

Et pourtant, un véritable changement de paradigme s'est produit avec la nouvelle gouvernance de la mer et du littoral. Gouvernance n'est pas gouvernement, mais les préfets maritimes doivent aussi s'impliquer dans les conseils maritimes de façades, dans le but d'assurer une planification stratégique et spatiale à destination du Gouvernement. Une dichotomie point entre la lettre des textes de droit positif (décret n° 2004-112 et arrêté du 22 mars 2007) et la demande gouvernementale (voire aussi sociétale).

L'instruction des dossiers à dominante environnementale s'additionne aux activités opérationnelles classiques relevant de l'action de l'Etat en mer, car le préfet maritime, en sa

¹⁴⁴ Dont l'un des considérants est resté célèbre : « *considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative* ».

¹⁴⁵ Adoptée en comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015.

¹⁴⁶ Discours de Bernard Cazeneuve, Premier ministre, au salon « Euromaritime - Eurowaterways » au parc des expositions de la porte de Versailles, à Paris, le 2 février 2017.

qualité de préfet coordonnateur de façade, est de plus en plus engagé dans la gouvernance des affaires de la mer et du littoral. Une nouvelle mission « d'orchestration » s'affirme ; le préfet maritime est pleinement investi dans la mise en œuvre et l'animation des instances (conseil maritime de façade, commission administrative de façade, comité de pilotage, conseil de gestion, conseil d'administration) en sus des organes classiques (conférence maritime régionale, cellule de coordination de l'information maritime – CCIM¹⁴⁷).

c. Bien que parfois décisif, le poids du préfet maritime dans le pilotage ou la mise en œuvre des politiques publiques (transition énergétique, protection de l'environnement...) doit néanmoins être relativisé. Il ne doit en effet pas être assimilé ni à un « préfet de tutelle » ni à un « préfet d'économie », classifications qu'avait pu avancer Benoit Le Goaziou¹⁴⁸ pour définir par opposition le préfet maritime. Celui-ci n'est pas un acteur des politiques publiques, à la différence du préfet de région (politique de l'emploi, politique de la recherche, politique de santé, politique énergétique...). L'implication du préfet maritime se fait à travers la planification de l'espace maritime, approche écosystémique des activités en mer ; il n'est pas intéressé – à proprement parler – par le tissu industriel, économique ou social local.

Avec le développement des activités en mer (transport maritime, pêche et ressources aquacoles, exploitation du sol et du sous-sol marin¹⁴⁹, énergies marines renouvelables¹⁵⁰, biologie marine, recherche scientifique, plaisance...), la conciliation des usages nécessite une approche spatialisée et écosystémique tant pour éviter les conflits d'usage que pour garantir l'exploitation durable des potentialités de la mer. Le code de l'environnement, reprenant la définition initiée par l'Union européenne¹⁵¹ dans le cadre de sa politique maritime intégrée (PMI), précise que « *la planification de l'espace maritime est le processus par lequel l'Etat analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale. Elle ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale.* ». Il est par ailleurs décidé, lors de l'étude du projet de loi, que « *la directive invitant à s'appuyer sur des dispositifs préexistants, le document stratégique de façade [...] sera, conformément aux orientations des comités interministériels de la mer de 2013 et 2015, l'outil de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime*¹⁵² ».

¹⁴⁷ Cellule destinée à favoriser l'échange de renseignement d'intérêts maritimes.

¹⁴⁸ LE GOAZIOU Benoit, « Le préfet maritime, préfet de la République », *Revue de la Défense nationale*, n° 576, juin 1996, 150 p., p. 87-98, p 95. « *Le mandat de « préfet de tutelle » consiste à exercer un contrôle organique des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales ; celui de « préfet d'économie » concerne la responsabilité des investissements publics, de l'octroi de subventions ou de l'action sociale.* ».

¹⁴⁹ Recherche et exploitation pétrolière et gazière, extraction de granulats, recherche et exploitation des nodules polymétalliques...

¹⁵⁰ Énergie éolienne posée ou flottante, énergie hydrolienne, énergie houlomotrice, énergie thermique des mers, énergie osmotique.

¹⁵¹ Directive n° 2014/89/UE du Parlement européen et du conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, transposée à l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹⁵² Compte rendu des travaux de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de

C'est par le biais de la planification spatiale que le préfet maritime est intégré, par exemple, aux enjeux de transition écologique et d'implantation des éoliennes en mer. L'étude plus détaillée de ces projets illustre le rôle laissé au préfet maritime dans la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, pour les premiers marchés publics d'attribution en juillet 2011¹⁵³, les critères de sélection des lauréats avaient fixé pour seulement 20% de la note globale le critère du respect de la mer et de ses usages alors que la qualité du projet industriel et social pesait pour 40% et le prix d'achat de l'électricité autant. En mars 2013, le deuxième appel d'offre¹⁵⁴ a retenu la même pondération des critères...

Le préfet maritime n'est pas, en tant que tel, un acteur de pilotage des politiques publiques ; il est le prolongement des politiques publiques. Il participe à leurs mises en œuvre au titre d'une part de la planification spatiale maritime et d'autre part par son pouvoir de police administrative par lequel il régleme l'usage de l'espace maritime, soit directement, soit par ses avis donnés à une autre autorité déconcentrée et dont certains dit « conformes » s'imposent à cette dernière¹⁵⁵. Pour ce faire, il doit pouvoir bénéficier du concours des services déconcentrés de l'Etat dont l'organisation a été réformée à plusieurs reprises.

2.2 Les limites de l'adaptation à l'organisation de l'Etat territorial

Les réformes administratives successives ont prioritairement été orientées vers les services territoriaux. Le domaine maritime, au travers principalement de l'organisation des services déconcentrés, ne semblait pas, a priori, ciblé ; la réalité est toute autre. C'est moins l'autorité du préfet maritime qui s'affaiblit que la robustesse des moyens d'action et d'instruction dont il bénéficie. L'explication est en réalité assez simple : le préfet maritime n'avait jusqu'à présent été appréhendé que comme un préfet de l'urgence, coordonnateur des moyens (capacitaires) d'intervention des administrations, l'action des services déconcentrés lui échappant.

2.2.1. Les mutations profondes de l'Etat territorial

a. La réforme profonde de l'Etat territorial n'a véritablement été effectuée qu'après « l'Acte II » de la décentralisation en 2003. C'est dans le cadre de révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007-2012) qu'est organisée la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

l'Assemblée nationale sur le projet de loi, modifié par le Sénat, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, du 9 mars 2016 (rapport fait par Geneviève Gaillard, députée).

¹⁵³ Concernant les champs du Tréport, Fécamp, Courseulles-sur-Mer, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire, pour une production de 3 gigawatts.

¹⁵⁴ Concernant les champs du Tréport, Yeu/Noirmoutier.

¹⁵⁵ Exemples d'avis conformes du préfet maritime : schéma régional de raccordement de l'énergie (article D. 321-19 du code de l'énergie), autorisation de certains mouillages d'engins, d'installations et d'équipements légers individuels [...] (articles R. 2124-23 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques), autorisation d'occupations temporaires du domaine public maritime (article R. 2124-56 code général de la propriété des personnes publiques), certaines concessions de plage (article R. 2124-33 du code général de la propriété des personnes publiques)

(RéATE) en 2010. Celle-ci, initiée par deux circulaires du Premier ministre dès 2008¹⁵⁶, conduit à des modifications structurelles majeures en affirmant le niveau régional comme référence de l'action territorialisée de l'Etat et l'interministérialité autour du préfet.

Tout d'abord, le niveau régional est consacré comme le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat. Les services déconcentrés de l'administration civile de l'Etat¹⁵⁷ sont alors resserrés et de nombreux de services régionaux sont fusionnés : cinq structures principales¹⁵⁸ succèdent désormais à la vingtaine du système antérieur, et des échelons interrégionaux sont également créés¹⁵⁹. Pour exercer ses responsabilités renforcées, notamment en matière budgétaire, le préfet de région est soutenu par un état-major resserré – le comité de l'administration régionale¹⁶⁰ (CAR) – à la tête duquel le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) voit ses prérogatives accrues. Plus récemment, après la fusion des régions courant 2015¹⁶¹, le rôle des SGAR a encore été renforcé « *autour de [leurs] missions d'animation et de coordination interministérielle et d'impulsion des actions de modernisation*¹⁶² » (pilotage du contrat Etat-région, aménagement du territoire, crédits d'intervention, coordination interministérielle de la mise en œuvre de la charte de déconcentration du 7 mai 2015 précitée). Pour garantir le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques, la RéATE réaffirme l'autorité du préfet de région sur les directions régionales et introduit son autorité hiérarchique sur le préfet de département, via un pouvoir d'évocation¹⁶³. Quant au département, « *clairement affirmé comme l'échelon d'exécution – et non de gestion – des politiques publiques, [il] n'en demeure pas moins l'échelon par excellence de la gestion de crise*¹⁶⁴ ». En effet, l'article 11 du décret fondateur de la responsabilité des préfets¹⁶⁵ reste inchangé sur ce point : « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations* ».

Par ailleurs, l'organisation administrative est dorénavant appréhendée selon une conception horizontale, c'est-à-dire que les administrations entrant dans le champ de la RéATE sont restructurées, certes au niveau régional comme évoqué précédemment, mais surtout au niveau départemental. De nombreux services déconcentrés de niveau départemental sont fusionnés au

¹⁵⁶ Circulaire n° 5285/SG du 19 mars 2008 relative à la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat, et circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat.

¹⁵⁷ A l'exception des administrations financières, de l'administration de l'éducation nationale et de l'organisation des juridictions et des services du ministère de la justice.

¹⁵⁸ - DRAC : direction régionale des affaires culturelles ;

- DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;

- DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

- DIRRECTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

- DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

¹⁵⁹ Comme les directions interrégionales de la mer (DIRM) ou les directions interrégionales des routes (DIR).

¹⁶⁰ Article 35 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, précité.

¹⁶¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

¹⁶² Circulaire n° 5812/SG du 29 septembre 2015 relative à l'évolution des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).

¹⁶³ Modification ce sens du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, précité, par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

¹⁶⁴ Cour des comptes, « L'organisation territoriale de l'Etat », *op. cit.*, p. 66.

¹⁶⁵ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, précité.

sein de trois directions interministérielles¹⁶⁶. Si la réforme ambitionne que ces nouvelles structures soient en lien direct avec les usagers, le tissu associatif local et les collectivités territoriales, l'innovation majeure réside dans leur absence de lien organique direct avec leurs anciens ministères de rattachement. Les directions départementales interministérielles (DDI) sont placées sous l'autorité directe du préfet de département et leur budget de fonctionnement assuré par le Secrétariat général du Gouvernement (programme budgétaire 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »).

b. Le préfet maritime échappe totalement à ce mouvement de réorganisation territoriale.

Tout d'abord les mouvements de réformes successifs ont clairement visés les préfets terrestres en rappelant leur autorité sur les chefs des services déconcentrés ainsi que leur responsabilité financière¹⁶⁷ et non les préfets maritimes. Les prérogatives de ces derniers vis-à-vis des services déconcentrés ou des administrations intervenant en mer sont clairement explicitées dans le décret n° 2004-112 et visent traditionnellement la coordination des moyens (capacitaires) des administrations de l'Etat et pour laquelle la conférence maritime régionale a été instituée. Les rédactions des décrets n° 78-272 et n° 2004-112 sont sur ce point assez équivalentes : la mention initiale « [le préfet maritime] *bénéficie, le cas échéant du concours des services et des administrations* » est modifiée en 2004 en « *il bénéficie du concours des services et administrations de l'Etat qui mettent à sa disposition les moyens et les informations d'intérêt maritime dont ils disposent* ». L'arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer décrit des actions opérationnelles pour les missions interministérielles « protection de l'environnement » et « gestion des espaces protégés » auxquelles on aurait pourtant été tenté d'y adjoindre la planification spatiale maritime ; de plus, « [son] *tableau indique [...] les services déconcentrés responsables de l'application des réglementations ou concourant à la mise en œuvre des moyens en mer* ».

C'est en réalité le biais d'une nouvelle insertion dans le décret n° 2004-112 qui permet aujourd'hui au préfet maritime d'activer les services déconcentrés pour mettre en œuvre de ses nouvelles missions (gouvernance de la mer et du littoral, planification spatiale maritime) : « [le préfet maritime] *peut donner des directives aux chefs de ces services qui lui rendent compte de leur exécution*¹⁶⁸ ». Et André Boyer et Jean-Guy Branger de souligner dans

¹⁶⁶ Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (DDI) crée trois DDI :

- direction départementale des territoires (DDT), et de la mer pour les départements littoraux (DDTM), regroupant les services de l'équipement, de l'agriculture et des affaires maritimes ;
- direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), regroupant les services de la jeunesse et des sports et la partie sociale des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales ;
- direction départementale de la protection des populations (DDPP), regroupant les services vétérinaires et l'administration de la concurrence et de la répression des fraudes.

¹⁶⁷ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, précité.

¹⁶⁸ Dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié, précité.

leur rapport d'information au Sénat¹⁶⁹ : « le décret dispose cependant que ces pouvoirs s'exercent « sans faire obstacle à l'exercice par les autorités administratives, civiles et militaires et les autorités judiciaires des compétences qui leur sont reconnues par d'autres textes législatifs ou réglementaires ». Cette formulation atténue sensiblement la portée du principe qu'il revient toujours au préfet maritime de faire appliquer en recourant à sa capacité de mobilisation et négociation » !

Enfin, les nouvelles responsabilités de préfet coordonnateur (de façade maritime) n'offrent pas plus de leviers sur les services de l'Etat pour l'élaboration des documents stratégiques de façade. Les moyens d'action des préfets coordonnateurs restent, en réalité, ceux que leurs titulaires détiennent au titre de leur fonction initiale (préfet maritime ou préfet de région), c'est-à-dire quasi nuls pour le préfet maritime.

Au vu des enjeux actuels, le fondement juridique d'activation des services déconcentrés est bien faible. A cette difficulté s'ajoute la dilution, voire la perte, de la compétence maritime au sein des services de l'Etat.

2.2.2. Une administration de la mer en pleine métamorphose

a. L'administration de la mer s'est historiquement confondue avec celle de la marine de guerre puis avec l'administration de la marine marchande lorsqu'un sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande fut créé en 1913¹⁷⁰, mais relevant encore du ministre de la Marine. Les services de cette administration ont évolué tant dans leurs champs de compétence que pour leur rattachement à des structures diverses. Aujourd'hui, les responsabilités de l'Etat en mer sont nombreuses et couvrent divers domaines du ressort de plusieurs départements ministériels. L'arrêté du 22 mars 2007 précité permet de mesurer cette diversité des services et des ministères concernés par l'énumération de dix missions interministérielles et quarante-cinq missions différentes, recouvrant ainsi quinze secteurs ministériels¹⁷¹.

Alors qu'il est traditionnellement d'usage de décrire une administration par la présentation de ses différents niveaux (ministériel, central, déconcentré), l'étude de l'administration de la mer et du littoral est plus délicate car elle est, par nature, interministérielle ; il n'existe donc pas de bloc figé. L'étude historique du préfet maritime a déjà permis de saisir l'interministérialité du milieu marin, comme le souligne notamment l'évolution de la structure gouvernementale qu'est le Secrétariat général de la mer (SG Mer). Ainsi, pour le niveau central, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) porte, au sein de plusieurs directions générales, les principales directions d'administration compétentes en mer : direction des services de transport (politique des transports maritimes, politique portuaire), direction des affaires maritimes (politique de

¹⁶⁹ Rapport d'information du Sénat du 22 juin 2005 sur l'action de l'Etat en mer, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (André Boyer et Jean-Guy Branger, sénateurs), 48 p., p.9.

¹⁷⁰ Décret du 23 mars 1913 portant nomination d'un sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande.

¹⁷¹ Défense, Transports, Budget, Industrie, Intérieur, Santé, Environnement, Justice, Agriculture, Pêche, Emploi, Equipement, Culture, Affaires étrangères, Outre-mer.

sécurité maritime et de sûreté des navires, politique de l'enseignement maritime et de l'emploi des gens de mer), direction de l'eau et de la biodiversité (politique de la protection des eaux marines et des espaces littoraux, politique de mise en valeur et d'aménagement du littoral). Enfin, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (politique des pêches maritimes, des produits de la mer et de l'aquaculture) est rattachée, depuis mai 2017, au ministère chargé de l'agriculture.

Pour la poursuite de la présente étude, il convient de s'attacher davantage au niveau déconcentré. Aujourd'hui, le préfet maritime doit pouvoir principalement compter sur :

- les directions interrégionales de la mer¹⁷² (DIRM) dont les principales missions sont la gestion des ressources marines, la régulation des activités maritimes, la formation des gens de mer, le soutien économique des filières de pêche, la signalisation maritime, le contrôle de la sécurité des navires, l'organisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et la gestion des centres de stockage interdépartementaux des moyens de lutte contre les pollutions maritimes depuis la terre (POLMAR) ;
- les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement¹⁷³ (DREAL) qui participent, concurremment avec les DIRM, à la gestion et la protection du littoral et des milieux marins, à la gestion intégrée des zones côtières et du domaine public maritime et à la planification des activités en mer. Bien que les DREAL soient les services de « droit commun » en matière de développement et d'aménagement durables et de préservation de la biodiversité, leur décret fondateur a été modifié pour tenir compte de la spécificité du milieu marin assurée par les DIRM¹⁷⁴ ;
- les délégations à la mer et au littoral (DML), relevant des directions départementales (interministérielles) des territoires et de la mer¹⁷⁵ (DDTM), chargées de la mise en œuvre de la politique de la mer et du littoral (gestion des activités maritimes et des gens de mer et, le cas échéant dans plusieurs départements, signalisation maritime et gestion des capitaineries). Les DML exercent également des attributions administratives des affaires maritimes¹⁷⁶ (police de la navigation en zone maritime côtière, police des pêches et des cultures marines à terre et en mer,

¹⁷² Décret n° 2010-130 du 11 février 2010 modifié relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer (DIRM). Il existe en France métropolitaine quatre DIRM (Manche Est-Mer du Nord, Nord Atlantique-Manche Ouest, Sud-Atlantique et Méditerranée), soit une, voire deux, dans le ressort de chaque façade maritime métropolitaine. Cf. annexe II.

¹⁷³ Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 modifié relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

¹⁷⁴ Article 9 II du décret n° 2010-130 du 11 février 2010 modifié, précité.

¹⁷⁵ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié relatif aux directions départementales interministérielles et arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles. Il existe en France métropolitaine 21 DML, rattachées aux 26 DDTM.

¹⁷⁶ Missions des unités littorales des affaires maritimes (ULAM), créées (à titre expérimental) par la note du 20 juillet 2003 de la direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM). Voir en ce sens le rapport d'audit sur les ULAM de mars 2004 (inspection générale des services des affaires maritimes, conseil général des ponts et chaussées).

inspection de sécurité des navires de moins de 24 mètres, présence administrative des affaires maritimes¹⁷⁷ ...) et reçoivent, le cas échéant, des délégations directement du préfet maritime¹⁷⁸.

b. Au-delà de la description des services déconcentrés, le mouvement ayant conduit à l'organisation actuelle permet de saisir les enjeux de la métamorphose de l'administration de la mer et du littoral. En effet, cette administration n'a pas échappé aux réformes de l'Etat. La circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009¹⁷⁹ est venue préciser les modalités de mise en œuvre de la RéATE pour l'administration de la mer et du littoral (administration des affaires maritimes phares et balises, gestion du domaine public maritime, police des ports) selon les deux niveaux interrégional (pilotage des politiques publiques) et départemental (mise en œuvre de l'action ministérielle). Deux observations majeures peuvent être tirées de cette évolution :

- *le caractère interministériel prévaut dans les structures déconcentrées* particulièrement au niveau départemental¹⁸⁰. En effet, les DDTM/DML sont issues d'une fusion des anciens échelons départementaux des administrations¹⁸¹ des affaires maritimes (DDAM), de l'agriculture et de la forêt (DDAF), et de l'équipement (DDE) ;

- *la réorganisation de la tutelle des services déconcentrés* : depuis la réforme territoriale de 2010, les échelons déconcentrés relèvent de la responsabilité des préfets. Ainsi, les DIRM sont placées sous l'autorité organique des préfets de région de leur siège et sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime d'une part et des préfets coordonnateurs d'autre part. Par ailleurs, les DIRM perdent leur tutelle hiérarchique sur les DML. Celles-ci, placées sous l'autorité du DDTM, relèvent du préfet de département. Pour le préfet maritime bien qu'il puisse établir des délégations aux DDTM/DML, paraît un certain éloignement avec les services déconcentrés chargés de l'administration de la mer. La tutelle organique du préfet de région ou de département est très marquée pour le fonctionnement courant des services (budget de fonctionnement, participation des directeurs aux « états-majors » préfectoraux¹⁸²). Certes, le préfet maritime est sollicité, pour consultation, pour la nomination du DIRM et, pour avis, pour

¹⁷⁷ Information des usagers, délivrance des permis de navigation...

¹⁷⁸ Article 14 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié, précité.

¹⁷⁹ Circulaire du Premier ministre n° 5389/SG du 15 juin 2009 relative à la réforme de l'administration territoriale de la mer et du littoral. Des textes de niveau réglementaire seront par la suite publiés : décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer.

¹⁸⁰ Au niveau régional, les DIRM, en reprenant l'intégralité des missions des anciennes directions régionales des affaires maritimes (DRAM) et par intégration d'autres anciens services des affaires maritimes (stocks POLMAR, centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage – CROSS...), échappent en partie au caractère interministériel car elles sont des services déconcentrés relevant du ministre chargé de la mer et du ministre chargé du développement durable

¹⁸¹ Un tel rapprochement, sans fusion, avait été proposé dès 1996, par Alain Chabrol, conseiller maître à la Cour des comptes, dans son rapport du 29 février 1996 sur l'organisation et les missions de l'administration centrale de la « Mer » et de ses services déconcentrés (« *En définitive, le développement des pôles de compétences et une bonne coordination des directions locales (DDAM, DDE, DDAF), notamment sous l'égide du préfet, devraient répondre aux besoins de l'administration du littoral* », p. 26).

¹⁸² Participation du DIRM au comité de l'administration régionale (CAR) et du DDTM au collège (départemental) des chefs de service (articles 35 et 40 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements).

la nomination des DML¹⁸³, cependant, les préfets de région et de département restent ordonnateurs, notateurs et responsables de l'organisation de leurs services respectifs¹⁸⁴.

c. Malgré l'avènement du caractère interministériel des services déconcentrés et l'éclatement organisationnel, particulièrement prégnant depuis la prise en compte préoccupations environnementales, l'administration des affaires maritimes¹⁸⁵ (DAM) reste l'ossature de l'administration de la mer et du littoral et demeure ainsi l'un des partenaires majeurs de l'action de l'Etat en mer. Cependant, l'étude plus précise de cette administration met en exergue la probable dilution, voire la disparition, de la spécificité maritime que portaient ses agents sous statut au sein des structures déconcentrées.

Les « affaires maritimes » sont une administration ancienne, essentiellement constituée par le démembrement du ministère de la marine au XX^{ème} siècle (inscription maritime, police des pêches...). Alors que l'inscription maritime¹⁸⁶ avait initialement une vocation militaire à but opérationnel (levée des inscrits notamment), cette administration voit grandir ses attributions en matière civile avec le développement des activités maritimes (pêche maritime, cultures marines, administration des gens de mer, formation professionnelle maritime, réglementation de la construction, de l'équipement et de l'exploitation des navires...). La suppression de l'inscription en 1965 est un tournant pour cette administration hybride qui prend la dénomination « d'affaires maritimes » deux ans plus tard¹⁸⁷. Alors, le développement des attributions de nature entièrement civile entraîne le rattachement des services des affaires maritimes sous l'autorité des préfets de région et de département, comme l'ensemble des administrations civiles de l'Etat¹⁸⁸. Cette autorité est aujourd'hui renforcée par l'instauration des directions départementales interministérielles.

Parallèlement, et inexorablement, l'identité maritime de cette administration clé s'estompe peu à peu par :

- *la disparition des statuts des fonctionnaires civils des affaires maritimes* : le corps des inspecteurs des affaires maritimes¹⁸⁹ (catégorie A) disparaît par l'intégration de ses agents dans

¹⁸³ Articles 10 et 12 du décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 modifié relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat, et article 9 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié, précité.

¹⁸⁴ Articles 20 et 31 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié précité. A noter aussi que les DREAL assurent le support budgétaire des DIRM.

¹⁸⁵ Rattachée à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), la direction des affaires maritimes (DAM) est chargée de la sécurité maritime, de la formation et de l'enseignement maritimes, du suivi des gens de mer, du développement du pavillon national, et de la politique de plaisance et des activités nautiques.

¹⁸⁶ Loi du 3 brumaire an IV concernant l'inscription maritime (25 octobre 1795).

¹⁸⁷ Décret n° 67-431 du 26 mai 1967 portant modification de l'appellation des personnels et des services de l'inscription maritime.

¹⁸⁸ Article 6 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République [...] dans les départements et article 1^{er} du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région (...).

¹⁸⁹ Décret n° 97-1028 du 5 novembre 1997 relatif au statut particulier des inspecteurs des affaires maritimes, abrogé par décret n° 2018-282 du 18 avril 2018 portant intégration des membres du corps des inspecteurs des affaires maritimes dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat ou dans le corps interministériel des attachés

d'autres corps interministériels et celui des contrôleurs des affaires maritimes¹⁹⁰ (catégorie B) a disparu au profit d'un nouveau statut ministériel rattaché au ministère chargé de l'environnement. Seul demeure le statut des syndics des gens de mer¹⁹¹ (catégorie C), pour lequel « *il n'est [pourtant] plus recruté de fonctionnaires dans ce corps qui semble apparemment en voie d'extinction*¹⁹² » ;

- *la disparition du monopole des administrateurs des affaires maritimes dans la direction des services déconcentrés* : corps d'officiers de carrière de la marine nationale, les administrateurs des affaires maritimes¹⁹³, servant sous statut militaire, « *participent [...] à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques maritimes*¹⁹⁴ ». Bien qu'ils « *ont vocation à assurer la direction des services de l'administration territoriale de l'Etat chargés de la mer et du littoral*¹⁹⁵ », les administrateurs des affaires maritimes ne sont pas en situation de monopole pour l'exercice de directeur départemental (DDTM), de directeur départemental adjoint, de délégué à la mer et au littoral (DML). Ainsi, des agents servant sous des statuts non « maritimes » peuvent être nommés – et ont déjà été nommés dans certains départements – DTTM ou DML. Cette perspective est d'autant plus préjudiciable que, d'une part, le statut des administrateurs maritimes prévoit expressément la fonction de représentation du préfet maritime et, d'autre part, le DTTM et DML doivent être perçus comme des proches collaborateurs du préfet maritime dans la mesure où ils peuvent recevoir délégation de sa signature de sa part¹⁹⁶ ;

- *le nombre d'agents publics dédiés aux affaires de la mer est en réduction principalement au niveau départemental* : dans un rapport récent consacré aux services déconcentrés¹⁹⁷, la Cour des comptes note une déflation entre 2011 et 2015 de près de 40% des effectifs du ministère chargé de l'environnement, de l'énergie et de la mer ; c'est de loin la plus forte déflation parmi l'ensemble des départements ministériels.

En fin de compte, parmi l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, seules les directions interrégionales de la mer (DIRM) semblent avoir conservé une pleine et entière compétence maritime, sous réserve de l'instabilité de certains statuts de la fonction publique.

d'administration de l'Etat.

¹⁹⁰ Décret n° 2000-508 du 8 juin 2000 portant statut particulier du corps des contrôleurs affaires maritimes, abrogé par le décret n° 2012-1065 du 18 septembre 2012 portant statut particulier du corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable.

¹⁹¹ Décret n° 2000-572 du 26 juin 2000 portant statut particulier du corps des syndics des gens de mer.

¹⁹² MORIN Michel, « La disparition de l'administration des affaires maritimes et le devenir des agents de cette administration », *Revue Neptune*, Vol. 22, 2016/2, 2016.

¹⁹³ Décret n° 2012-1546 du 28 décembre 2012 modifié portant statut particulier du corps des administrateurs des affaires maritimes.

¹⁹⁴ Article 1^{er} du décret n° 2012-1546 du 28 décembre 2012 modifié, précité.

¹⁹⁵ Article 1^{er} du décret n° 2012-1546 du 28 décembre 2012 modifié, précité.

¹⁹⁶ Article 14 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié, précité.

¹⁹⁷ Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'Etat », *Rapport public thématique*, La Documentation française, décembre 2017, 269 p., p. 107.

2.2.3. *La décentralisation et l'apparition de nouveaux acteurs*

Historiquement, l'administration de la mer était caractérisée par son champ d'action régalien. Or, les réformes successives de l'Etat territorial (Actes de décentralisation, RéATE...), conjuguées aux évolutions des missions (facteur environnemental notamment), ont facilité l'apparition de nouveaux acteurs – opérateurs publics – comme l'intervention des collectivités territoriales. Alors que l'autorité du préfet maritime s'était bâtie sur une capacité régalienne d'action au titre de l'ordre public en mer, il doit à présent garantir la prise en compte de ces nouveaux acteurs soit au titre de la planification des usages en mer, soit comme moyens capacitaires complémentaires de ceux des administrations traditionnelles de l'action de l'Etat en mer.

a. Le phénomène de démembrements, rompant avec l'unité même de l'Administration, apparaît au début des années 1960. En droit administratif, il s'agit d'organismes constituant le prolongement de l'action des services de l'Etat dans un cadre juridique différent (associations, groupements d'intérêts économiques, fondations, établissements publics...). Pour autant, ces nouveaux opérateurs publics ne sont pas des autorités administratives indépendantes car, assurant la mise en œuvre d'une politique publique, ils ne bénéficient, *de jure*, que d'une autonomie limitée. Enfin, il faut noter que le développement des opérateurs publics s'est réalisé en dehors de la RéATE.

Le monde de la mer n'y échappe pas, et ceci depuis les débuts de l'action de l'Etat en mer au cours des mêmes années pendant lesquelles le préfet maritime, autorité « renaissante », n'intervenait que dans le cadre unique de l'urgence en mer. Ainsi, par exemple, les moyens légers de sauvetage maritime, et dans une certaine mesure d'assistance en mer, n'ont jamais été organisés en régie par l'Etat mais par le biais de la société nationale de sauvetage en mer¹⁹⁸ (SNSM), dont l'action est coordonnée par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Cette association, subventionnée par le ministère des transports (programme budgétaire 205 « affaires maritimes »), est actuellement l'unique structure, publique ou privée, ayant été agréée en qualité d'organisme de secours et de sauvetage en mer¹⁹⁹.

Un nombre conséquent d'établissements publics ou de personnes morales de droit privé interviennent dans le cadre de l'administration de la mer (exemples : grands ports maritimes, sociétés de classification...). Pour la présente étude, il convient de ne retenir que ceux qui interagissent avec le préfet maritime. Bien que certains aient des existences anciennes, c'est

¹⁹⁸ Association française loi du 1^{er} juillet 1901, reconnue d'utilité publique (décret n° 602 du 30 avril 1970 portant reconnaissance d'utilité publique d'une association déclarée et approuvant la dissolution de deux autres associations), née officiellement le 1^{er} juin 1967 mais dont l'héritage est beaucoup plus ancien. On notera avec intérêt que la naissance de la SNSM, dans sa forme actuelle, a été permise grâce à l'action d'un ancien préfet maritime (amiral Maurice Amman) qui en fut le premier président.

¹⁹⁹ Articles L. 742-9 et R. 742-13 du code de sécurité intérieure et arrêté du ministre chargé des transports du 21 juin 2006 portant agrément de la société nationale de sauvetage en mer.

surtout le développement de l'exigence de protection de l'environnement marin qui a vu soit leur capacité d'influence peser davantage, soit leur nombre s'accroître.

Au niveau national, deux des principaux établissements publics²⁰⁰ sont le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'Agence française pour la biodiversité :

- créé en 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres²⁰¹ intervient en frange côtière ; il « [mène] *une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels*²⁰² ». A ce titre, ses interventions en mer interagissent avec les responsabilités du préfet maritime d'une part par l'affectation du domaine public maritime²⁰³ qui peut lui être confié ou affecté par le préfet de département (promotion de la gestion intégrée de la zone côtière), et d'autre part par son rôle de conseil aux collectivités territoriales pour la gestion de l'interface terre-mer ;
- plus récente, car créée en 2016²⁰⁴, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) veille à la préservation de « *nos réservoirs de la biodiversité marine*²⁰⁵ » appréhendés dans une acception large (ensemble des eaux marines placées sous souveraineté ou juridiction française et des espaces appartenant au domaine public maritime ou au plateau continental). Cette vocation ambitieuse de l'AFB en fait un partenaire privilégié du préfet maritime dans le domaine de la protection de l'environnement grâce d'une part à son organisation déconcentrée à l'échelle des façades maritimes et d'autre part à sa mission d'appui technique et d'expertise aux services de l'Etat. Par ailleurs, « [les préfets de région et de département] *et le préfet maritime veillent à la*

²⁰⁰ Bien d'autres acteurs pourraient être cités, tels que :

- le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), établissement public à caractère administratif sous la tutelle du ministre des armées, assurant, au profit des administrations et des usagers, la connaissance et la maîtrise de l'environnement physique marin ;
- l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle des ministres chargés de la mer, de la pêche et de la recherche ; l'IFREMER a pour mission « *conduire et de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des actions d'expertise et des actions de développement technologique et industriel* » (article 3 du décret n° 84-425 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) ;
- Météo France, établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministre chargé de l'environnement...

²⁰¹ Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 modifiée portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, codifiées aux articles L. 322-1 et suivants et R. 322-1 et suivants du code de l'environnement. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, est un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

²⁰² Article L. 322-1 du code de l'environnement.

²⁰³ Le domaine public maritime (articles L. 2111-4 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques) comprend le domaine public naturel (sol et sous-sol de la mer, ses lais et relais...) et le domaine public artificiel (ouvrages, installations et équipements portuaires destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime). Le préfet de département est gestionnaire du domaine public maritime ; il consulte, pour un avis simple, le préfet maritime lors de l'instruction des demandes de concession d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports (article R. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques) ou d'attribution des concessions de plage (article R. 2124-25 du même code). Pour les zones de mouillage et d'équipements légers (article R. 2124-43 du même code) ou la formation la formation d'établissement de quelle que nature que ce soit sur la mer ou sur ses rivages (article R. 2124-56 du même code), le préfet maritime est cosignataire de l'arrêté d'autorisation d'occupation (avis conforme).

²⁰⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et son décret d'application n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité. Ces deux textes ont été codifiés aux articles L. 131-8 et suivants, et articles R. 131-27 et suivants du code de l'environnement. L'AFB est un établissement public de l'Etat à caractère administratif sous tutelle du ministre chargé de l'environnement

²⁰⁵ Bernard Cazeneuve, Premier ministre, salon « Euromaritime Eurowaterways », Paris, 2 février 2017.

*cohérence et à la complémentarité des actions de l'AFB avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'Etat, notamment à l'égard des collectivités territoriales*²⁰⁶ ». En réalité, la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité a profondément modifié le paysage institutionnel en intégrant au sein d'un opérateur unique plusieurs entités jusqu'à présent éparses : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF), le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) et surtout l'agence des aires marines protégées²⁰⁷ (AAMP).

Au niveau local, et bien qu'elles ne revêtent pas systématiquement la qualification juridique d'établissement public, nous citerons parmi les nouveaux acteurs les différentes aires marines protégées (AMP). Ce terme généraliste recouvre en réalité plusieurs systèmes juridiques de protection de l'environnement dont l'Agence française pour la biodiversité assure la politique de création et de gestion, sous tutelle du ministre chargé de l'environnement, et en continuité de l'action menée par l'ancienne Agence des aires marines protégées. Le code de l'environnement²⁰⁸ distingue neuf types d'aires géographiques (parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de biotopes, parcs naturels marins, sites Natura 2000, parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, zones de conservation halieutique, parcs naturels régionaux et réserves nationales de chasse et de faune sauvage). Il est nullement envisagé de détailler ici leurs différents régimes auxquels il conviendrait d'ajouter ceux des AMP internationales²⁰⁹. Au total, on dénombre plus de 450 aires géographiques protégées pour la France métropolitaine et ultramarine. L'attention du lecteur doit être retenue sur les organes de gouvernance de ces nombreuses structures (comité de pilotage Natura 2000, conseil d'administration de parcs nationaux, comité de gestion de terrains du Conservatoire du littoral...) de composition souvent large et auxquels le préfet maritime doit, le cas échéant, prendre part.

b. Fort du processus de décentralisation, les collectivités locales, particulièrement au niveau régional, ont investi le champ maritime. Le dernier Acte de décentralisation, issu de la loi NOTRe de 2015²¹⁰, confirme et renforce le rôle des régions en matière de développement économique (schéma régional de développement économique, d'innovation et

²⁰⁶ Article L. 131-8 alinéa 7 du code de l'environnement.

²⁰⁷ L'Agence des aires marines protégées avait été créée en 2006 (loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux) pour animer le réseau des aires marines protégées.

²⁰⁸ Article L. 334-1 du code de l'environnement issu de loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 précitée.

²⁰⁹ Exemples : réserves de biosphère de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, dite « Convention de Barcelone » du 16 février 1976, amendée le 10 juin 1995), ou bientôt les futures aires marines protégées en haute mer en discussion au sein de l'Organisation des Nations Unies.

²¹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

d'internationalisation), d'aménagement du territoire (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) et le développement des ports maritimes.

Ainsi, et sans même avoir attendu la loi de 2015, certaines régions ont développé de véritables politiques régionales maritimes grâce à l'appui soit d'une gouvernance locale innovante (comme le Parlement de la Mer créé en 2013 en région Occitanie), soit de missions économiques générales ou spécifiques (comme les Pôles Mer Bretagne-Atlantique ou Méditerranée).

En réalité, l'organisation de l'Etat en mer a rapidement pris en considération le rôle des collectivités territoriales :

- tout d'abord pour la tenue des conférences maritimes régionales (CMR), initiées dès 1978, au sein desquelles « *les représentants des collectivités territoriales peuvent y être conviés*²¹¹ ». La composition de la conférence maritime régionale est à ce propos cohérente avec l'évolution de la décentralisation. Il faut en effet attendre le décret n° 2004-112 pour que les collectivités locales soient citées (aucune mention n'était faite dans le décret de 1978) ;

- mais aussi et surtout au sein des conseils maritimes de façades²¹², précédemment évoqués pour l'élaboration des documents stratégiques de façades (DSF). Dans cet organe où les décisions sont prises à la majorité, les représentants des collectivités territoriales ne sont pas « invités » mais membres de droit. Alors que ce dispositif d'association des collectivités territoriales paraît aujourd'hui cohérent, il n'était absolument pas garanti en 2010 lors de la discussion de la loi²¹³ qui a porté les conseils maritimes de façades. Un détour dans les débats parlementaires permet d'apprécier de la place respective des autorités déconcentrées et des collectivités territoriales dans la gouvernance de la mer et du littoral. C'est en effet par voie d'amendement sénatorial que les conseils maritimes de façade voient le jour sous format initial d'une conférence quinquennale à l'initiative du préfet de région (« conférence régionale sur l'utilisation de la mer et du littoral ») dans le but d'harmoniser les différents documents de planification en matière d'urbanisme ou de protection de l'environnement²¹⁴. « *L'objet de cette conférence [...] sera [...] de faire émerger une vision d'ensemble, cohérente et applicable, concertée avec ceux qui vivent du littoral marin, permettant un développement harmonieux des activités en mer comme sur terre, sur toute la zone côtière*²¹⁵ ». Au cours des débats au sein des deux chambres, non seulement la périodicité devient annuelle mais, surtout, le préfet maritime

²¹¹ Article 4 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.

²¹² Articles L. 219-6-1 et R. 219-1-2 du code de l'environnement, arrêté du 27 septembre 2011 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils maritimes de façade.

²¹³ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

²¹⁴ Plan local d'urbanisme (PLU), schéma de cohérence territoriale (SCOT), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma régional de cohérence écologique (SRCE)...

²¹⁵ Rapport au Sénat n° 436 (2009-2010) de Gérard César et Charles Revet, sénateurs, fait au nom de la commission de l'économie du Sénat, déposé le 6 mai 2010. En réalité, la création de conférences interrégionales avait déjà été avancée par Bernard Dujardin, contrôleur d'Etat, dans son rapport au Premier ministre du 14 juillet 1995 (Mission de réflexion et de proposition : « Une structure de gouvernement pour la mer ») : « *Les conférences interrégionales seraient réunies par façade maritime à l'initiative du secrétaire général [du préfet de région] qui pourrait déléguer aux préfets maritimes le soin de les animer sur des questions d'ordre public* ». Puis également reprise dans le rapport du groupe Poséidon « Une ambition maritime pour la France » (décembre 2006).

apparaît comme co-président. L'intervention de Philippe Boënnec (député de la Loire-Atlantique, et rédacteur de plusieurs amendements) résume bien l'ambition de ce qui sera le nouvel article L. 219-6-1 du code de l'environnement : « *La pêche, le littoral, l'environnement sont chacun des éléments primordiaux, et une politique équilibrée est nécessaire. Nous avons trop souffert par le passé d'une gouvernance de nos littoraux qui péchait par défaut de lisibilité et de cohérence. Or, la cohérence avec l'Europe est indispensable car c'est à ce niveau que les principales décisions concernant ces milieux sont prises, tant au plan de l'environnement qu'à celui des activités professionnelles, mais aussi avec l'organisation prévue par le Grenelle de la mer. Nos amis sénateurs avaient introduit dans le texte une conférence des littoraux, se réunissant tous les cinq ans – ils doivent savoir pourquoi –, mais tout cela manquait de cohérence et de lisibilité. Dieu sait si les conflits d'intérêt et d'usage sont multiples dans ces secteurs ; il faut donc que la gouvernance soit claire. Le Conseil national de la mer et des littoraux a été créé dans ce but. Un amendement de Louis Guédon et de moi-même, adopté par l'Assemblée, a institué les conseils de façade. Ce qu'il faut mettre en place, c'est cette fameuse gestion intégrée des zones côtières, avec Natura 2000, en mer et sur terre. Je remercie le Gouvernement et notre rapporteur d'avoir déposé des amendements intéressants assurant une plus grande cohérence d'ensemble, en organisant aussi, dans l'esprit du Grenelle, la concertation nécessaire avec les cinq collèges. Je rappelle que les conseils de façade sont des conseils de consultation et non de décision ; il faut le rappeler à l'ensemble des acteurs. Les décisions dans ce domaine reviennent naturellement à l'État, aux collectivités locales et aux financeurs présents sur ces territoires*²¹⁶ ».

Le cas particulier de la région Bretagne mérite d'être ici souligné. Sur proposition du Conseil régional de Bretagne, et dans le cadre de sa Charte des espaces côtiers bretons, un organisme *ad hoc* de gouvernance avait été créé dès 2009. Cette organisation a été officiellement reconnue par l'Etat en 2012²¹⁷ pour la mise en œuvre du plan d'action pour le milieu marin (PAMM) ; en effet, les eaux bordant le littoral de la région Bretagne sont rattachées à trois sous-régions marines définies par l'Union européenne (Manche – mer du Nord, mers celtiques et golfe de Gascogne). La « conférence régionale pour la mer et le littoral » ainsi créée est placée sous la présidence d'un triumvirat composé du préfet maritime de l'Atlantique, du préfet de région Bretagne et du président du conseil régional de Bretagne. Cette conférence *sui generis* se superpose aux deux conseils maritimes de façade concernant la mer ou le littoral en Bretagne (façade « Nord Atlantique – Manche ouest » et façade « Sud Atlantique ») pour lesquels le préfet de région Bretagne n'est pas préfet coordonnateur. Une telle d'association d'une collectivité territoriale dans la présidence d'un organisme de gouvernance est unique en France métropolitaine et ultramarine.

²¹⁶ Assemblée nationale, discussion du vendredi 2 juillet 2010.

²¹⁷ Article 3 du décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade.

c. Pour être complet quant à l'apparition de nouveaux acteurs, l'Union européenne n'est pas non plus en reste.

Evoquée précédemment pour l'influence qu'elle a pu avoir dans le changement de perception sociétale du fait maritime, l'Union européenne participe, à son niveau, à l'éclatement de la fonction maritime. Plusieurs directions générales de la Commission européenne traitant d'un sujet à connotation maritime, le nombre de leurs agences croît et, par conséquent, leurs interventions parfois se superposent. Pour s'en convaincre, une liste non exhaustive peut être dressée :

- directions générales : « HOME » (migrations et asile, frontières et sécurité), « MOVE » (transport), « ENV » (environnement), « MARE » (affaires maritimes et pêche) ;
- agences : Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX), Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), Agence européenne pour l'environnement (AEE), Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)...

Au-delà de la réforme de l'Etat (RGPP, RéATE, MAP), les préoccupations environnementales ont favorisé l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ maritime. Ce phénomène observable à tous les niveaux politiques (national, interrégional, régional, local...) – et y compris au niveau européen – remet en cause la cohérence de l'action publique. Pour le représentant de l'Etat en mer, dont les nouvelles responsabilités pour la planification spatiale maritime lui imposent de pouvoir bénéficier du concours services déconcentrés, l'articulation des acteurs est une gageure. En effet, autant la réforme de l'Etat a réaffirmé l'autorité des préfets de région et de département sur les chefs des services déconcentrés, autant le préfet maritime paraît avoir été oublié.

2.3 La mise à l'épreuve de l'organisation de l'action de l'Etat en mer

L'action de l'Etat en mer s'est bâtie sur la coordination, par le préfet maritime, des moyens capacitaires des administrations intervenant en mer. Cette organisation opérationnelle, dont la France s'est fait une fierté, a été conceptualisée dans la « fonction garde-côtes » qui permet d'assurer la réalisation des missions de l'Etat en mer sans organisation budgétaire spécifique.

Or, tant les nouvelles missions du préfet maritime qui sont davantage liées à l'instruction que la réforme de l'Etat dans un contexte budgétaire contraint interrogent sur l'adéquation de cette organisation capacitaire et budgétaire.

2.3.1. Les enjeux de la fonction garde-côtes

a. Les administrations intervenant en mer et visées par les décrets successifs sur l'action de l'Etat en mer sont traditionnellement la marine nationale, l'administration des affaires maritimes, la

garde-côtes de la douane, la gendarmerie nationale, la sécurité civile et la police aux frontières auxquelles s'ajoute la société nationale de sauvetage en mer (SNSM). Pour remplir les missions en mer incombant à l'Etat²¹⁸, l'organisation de l'action de l'Etat en mer permet l'affectation d'un même moyen, arien ou naval, à la conduite de missions propres à son administration ou non. Cette mutualisation est garantie par la polyvalence des moyens. Il n'est pas envisagé de réaliser dans le cadre de cette étude l'historique des administrations parties prenantes ou la présentation de leurs moyens capacitaires ou humains.

Jusqu'en 2009, seule la coordination locale était appréhendée, dans le cadre des prérogatives du préfet maritime. Aussi, les débats d'idées sur la création d'un corps unique de garde-côtes allaient bon train, « *occultant le débat sur la garde des côtes. [...] Au lieu de tolérer une guerre de positions entre ses différents services, l'administration française pourrait recadrer le débat à son véritable niveau d'utilité et travailler à une meilleure protection des intérêts français en mer*²¹⁹ ».

En juillet 2009, le Président de la République Nicolas Sarkozy annonce la création de la fonction garde-côtes, conceptualisation de l'organisation capacitaire de l'action de l'Etat en mer « à la française », pour répondre de façon globale aux nouveaux enjeux maritimes par un renforcement du niveau central. « *Je souhaite que nous franchissions une nouvelle étape dans le renforcement de l'action de l'Etat en mer, en créant une fonction « garde-côtes » pour organiser la mutualisation des moyens humains et matériels de toutes les administrations de l'Etat intervenant sur la mer et le littoral, autour de priorités clairement identifiées, sous l'autorité des préfets maritimes en métropole et des préfets de zone de défense outre-mer. Entendons-nous bien, il ne s'agit pas ici d'engager la fusion de ces différentes administrations*²²⁰. » Le concept est repris lors du comité interministériel de la mer du 8 décembre suivant, dans le Libre Bleu sur la Stratégie nationale pour la mer et les océans (décembre 2009) puis publié dans un décret pris en Conseil des ministres à l'été 2010²²¹. Placée sous l'autorité directe du Premier ministre, et mise en œuvre par le Secrétariat général de la mer, la fonction garde-côtes doit permettre d'accroître l'efficacité de l'action commune des administrations aussi bien du point de vue des moyens humains que des matériels, par l'établissement d'un schéma directeur révisé annuellement dans le cadre du Comité directeur de la fonction garde-côtes auxquels participent les directeurs d'administration concernés²²².

²¹⁸ Arrêté du 22 mars 2007 précité.

²¹⁹ LE GOAZIOU Benoît, *Garde des côtes et « AEM » français*, mémoire professionnel, enseignement militaire supérieur, 2006, 52 p., p. 5.

²²⁰ Déclaration de Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique maritime de la France, au Havre le 16 juillet 2009. On notera par ailleurs la confusion entre la fonction de délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer et celle de préfet de zone de défense.

²²¹ Décret n° 2010-384 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes. Ce texte modifie le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 modifié relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer. La fonction garde-côtes est complétée, au niveau central, par la création du centre opérationnel de la fonction garde-côtes (CoFGC) par décret n° 2011-919 du 1^{er} août 2011.

²²² Chef d'état-major de la marine, directeur général des douanes et des droits indirects, directeur général de la gendarmerie nationale, directeur général de la police nationale, directeur des affaires maritimes, directeur de la

« *En créant la fonction garde-côtes, la France répond d'abord au souci de l'Europe de mettre en place une politique maritime intégrée. La fonction garde-côtes matérialise les moyens dont l'Etat dispose pour assurer l'ensemble des missions de son action en mer*²²³ ». En effet, dès 2003 et alors qu'il n'existait aucune coordination des administrations centrales, une réflexion était déjà en cours, menée sous l'égide du Secrétariat général de la mer, pour s'adapter aux nouveaux enjeux, notamment européen par le biais d'un schéma directeur des moyens par façade, évoqué à l'occasion du Comité interministériel du 29 avril 2003. Dans leur rapport d'information au Sénat²²⁴, André Boyer et Jean-Guy Branger avaient aussi proposé d'aller plus loin (renforcer la coordination existante, favoriser une programmation commune des moyens, réfléchir à la répartition des moyens).

b. Près de dix ans après son instauration, quel bilan tirer de la fonction garde-côtes ? Le Premier ministre Edouard Philippe semble plutôt pessimiste dans son discours lors des dernières Assises de la mer : « *Je veux viser une meilleure synergie entre les moyens de nos administrations et j'ai demandé qu'une vaste réflexion s'ouvre. Mon objectif est d'optimiser la fonction garde-côtes, huit ans après l'annonce de sa création au Havre, et de permettre le renouvellement des navires, leur entretien, mais aussi leur usage, dans un cadre de coopération interministérielle plus étroite, par souci d'économie budgétaire, mais surtout pour mieux adapter nos moyens aux missions*²²⁵ ».

Le premier constat qui s'impose est celui de la diminution des moyens d'intervention étatiques à disposition du préfet maritime comme en témoignent la raréfaction de la ressource en hélicoptères lourds²²⁶, la difficulté du déploiement des pelotons de sûreté maritimes et portuaires (PSMP) dans certains grands ports maritimes ou encore le renouvellement erratique des moyens hauturiers d'intervention avec une puissance au croc suffisante alors même que les risques liés à la croissance du commerce maritime (sécurité, sûreté) sont réels.

Par ailleurs, alors qu'aucun schéma directeur de la fonction garde-côtes n'a véritablement été établi, on observe de surcroît des réformes des administrations qui ne semblent pas coordonnées (renouvellement des moyens²²⁷, réforme des services²²⁸...). La Cour des comptes à

sécurité civile et, le cas échéant, les représentants d'établissements publics ou d'organismes investis d'une mission d'intérêt général.

²²³ « Livre Bleu Stratégie nationale pour la mer et les océans », La documentation française, décembre 2009, 44 p., p. 35.

²²⁴ Rapport d'information du Sénat du 22 juin 2005 sur l'action de l'Etat en mer, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (André Boyer et Jean-Guy Branger, sénateurs), 48 p., p. 27 et suivantes.

²²⁵ Edouard Philippe, Premier ministre, déclaration lors des assises de l'économie de la mer au Havre, le 21 novembre 2017.

²²⁶ Cette problématique maritime des hélicoptères de la classe 10 tonnes n'est pas non plus appréhendée dans la Stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicopté (rapport 2013 du Conseil national de l'urgence hospitalisée).

²²⁷ « *Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer* » (Cour des comptes, rapport annuel 2017, p. 566 et suivantes) ou encore le renouvellement de l'Armement des phares et balises (service à compétence nationale rattaché au directeur des affaires maritimes).

cet égard souligne la recherche impérative de mutualisation entre services de l'Etat. Or, sur ce point, il faut attendre 2018 pour que les administrations développent enfin des intercepteurs identiques (en l'occurrence dans le cadre des mesures de renforcement à Mayotte). Aujourd'hui, les projets ambitieux de réforme en organisation des administrations, comme la création d'un service à compétence nationale aéromaritime de la douane (pour succéder aux directions régionales de la garde-côtes) ou le projet « Affaires maritimes 2022 » (renouvellement et réaffectation des moyens, délégation de l'inspection de certains navires aux sociétés de classification, centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage unique par façade maritime, montée en puissance des centres experts²²⁹ ...), alors qu'ils devraient impérativement s'insérer dans un dispositif interministériel par façade, ne laissent pas encore entrevoir la recherche de pistes de synergie entre administrations.

c. Paradoxalement, de nouveaux moyens capacitaires, au-delà de ceux des administrations traditionnellement investies dans l'action de l'Etat en mer, sont développés et, le cas échéant mobilisables par le préfet maritime selon des modes opératoires parfois plus complexes que les simples mécanismes de coordination mis en œuvre par le décret n° 2004-112.

Au niveau français, on citera deux exemples :

- l'Agence française pour la biodiversité (AFB) : « *L'Agence participe à la fonction garde-côte et a signé avec la direction des Affaires maritimes et la direction de l'eau et de la biodiversité une convention pour la mise en œuvre des plans de contrôle et de surveillance. En effet, un des enjeux est la bonne mise en œuvre des réglementations existantes. L'objectif est que les moyens de l'État en mer puissent être mobilisés pleinement pour la mise en œuvre de la gestion des aires marines protégées en appui à ceux dont disposent les gestionnaires. Plus on s'éloigne vers le large, plus cette question devient cruciale avec l'augmentation des tailles de navires nécessaire. Cela devient indispensable dès lors que l'on atteint le large et la haute-mer pour la mise en œuvre de la gestion sur les aires marines protégées [...] au milieu de l'Atlantique, par exemple*²³⁰ » ;

- les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : pour développer les possibilités de renfort en équipes d'intervention déployées à bord des navires, une contribution

²²⁸ Perte de la compétence opérationnelle maritime de certains services comme au sein de l'administration des affaires maritimes avec la disparition du corps des inspecteurs des affaires maritimes dont certains, affectés dans les centres de sécurité des navires (CSN), armaient, du fait de leurs compétences techniques, les équipes d'évaluation et d'intervention (EEI) du préfet maritime.

²²⁹ L'administration des affaires maritimes développent des centres experts : centre national de surveillance des pêches (CNSP) au CROSS Etel, centre d'appui pour le contrôle de l'environnement marin (CACEM) au CROSS Etel, projet de centre expert pour la surveillance du trafic maritime au CROSS Gris-Nez... Ces centres, développant de réelles expertises opérationnelles, ne doivent pas cependant se substituer aux centres opérationnels relevant directement du préfet maritime au risque de compromettre l'exercice de ses responsabilités. Voir par exemple l'articulation entre les différents services pour la police de l'environnement marin : instruction n° 180/SGMER du 4 novembre 2016 relative à l'organisation et à la mise en œuvre de la surveillance et du contrôle des activités pour la protection du milieu marin, y compris dans les aires marines protégées, dans le cadre de l'action de l'Etat en mer.

²³⁰ <http://www.aires-marines.fr/Protéger/Intervenir-dans-les-AMP>.

des services départementaux, dont le concours aux opérations recherche et de sauvetage ne figure pas au nombre de leur missions obligatoires, a été encadrée par une circulaire conjointe des ministères concernés²³¹. Bien que peu mise en œuvre, elle assure néanmoins un complément de ressources capacitaires au profit du préfet maritime. Plus importante est la capacité nationale d'intervention à bord des navires²³² (CAPINAV) qui avait l'objet fait d'un engagement du comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016 et à laquelle les SDIS peuvent participer. Cette capacité de renfort constitue une nouvelle force d'intervention déclenchée par le préfet maritime.

Mais bien d'autres acteurs pourraient encore être cités, comme les agences régionales de santé (ARS)...

Les avancées les plus notables concernent sans aucun doute l'apport capacitaire, direct ou via des financements, de l'Union européenne. Le projet CISE (*common information sharing environment* – environnement commun de partage des informations) porté par la direction générale « MARE » (affaires maritimes et pêche) pourrait devenir à terme l'outil principal du dispositif de partage de l'information maritime. Au niveau satellitaire, « Copernicus » est le guichet spatial unique européen dont les services bénéficient à l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) pour la mise en œuvre du réseau d'observation des pollutions maritimes « CleanSeaNet » auquel les préfets maritimes sont abonnés. Enfin, l'accroissement de l'intervention de l'Union européenne se retrouve dans des moyens d'intervention soit affrétés par ses agences (comme les tankers récupérateurs affrétés par l'AESM et stationnés le long des côtes européennes) soit financés par ses agences (comme la vedette de la garde-côtes de la douane « Levante DF 33 » financée par l'agence FRONTEX).

2.3.2. La fragmentation budgétaire du modèle d'organisation de l'action de l'Etat en mer

a. L'action de l'Etat en mer échappe intrinsèquement au mode d'organisation budgétaire de l'administration issue de la loi organique relative aux lois de finances²³³ (LOLF). Chaque département ministériel établit, en construction des lois de finances, ses propres projets de ressources en tenant compte des directives du comité interministériel de la mer et, le cas échéant, du schéma directeur de la fonction garde-côtes.

Si l'administration de la mer dispose d'un programme budgétaire propre (205 « affaires maritimes »), il faut, pour appréhender budgétairement l'action de l'Etat en mer, évaluer la part des dépenses publiques propres à chaque administration dédiées aux actions des politiques publiques maritimes et littorales. Or, la difficulté réside dans la définition des périmètres : faut-il

²³¹ Circulaire NOR INTE 1224209C (MEDDTL-MIOMCTI) du 4 mai 2012, relative à la contribution des services départementaux d'incendie et de secours aux opérations de recherche et de sauvetage en mer.

²³² Décret n° 2016-1475 du 2 novembre 2016 portant création de la capacité nationale de renfort pour les interventions à bord des navires et instruction du Premier Ministre du 19 février 2018 relative à la mise en œuvre de la capacité nationale de renfort pour les interventions à bord des navires.

²³³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont l'application a été rendue définitive à compter de la loi de finances pour l'année 2006.

appréhender le coût de la seule fonction garde-côtes (c'est-à-dire le poids financier des moyens humains et matériels mis en œuvre par les administrations intervenant en mer) ou bien celui plus englobant de la politique maritime de la France (dans la mesure où le préfet maritime s'investit au-delà de la seule fonction garde-côtes) ? La solution est bien entendue médiane.

Le Secrétariat général de la mer tient une comptabilité des actions des administrations (format de la fonction garde-côtes) par le recensement des heures effectuées en mer (heures de mer et heures de vol), sur la base des comptes rendu d'activité des préfectures maritimes et après évaluation des coûts d'intervention par les administrations. Pour bénéficier d'un périmètre plus large, on comprend la difficulté de le définir à la lecture du rapport inter-inspections d'évaluation de la politique maritime de 2013²³⁴. Les rapporteurs estiment le coût des contributions des différents ministères à la politique maritime à 1,263 milliards d'euros en 2011 mais au-delà des chiffres, ce sont les restrictions avancées qui sont importantes (contributions des collectivités territoriales, contributions européennes, valorisation des missions de « souveraineté et protection des intérêts nationaux » de la marine nationale, action économique de l'Etat...).

Sans être exhaustif, il faut retenir, pour apprécier le périmètre budgétaire, les programmes budgétaires suivants :

- programme budgétaire 178 « préparation et emploi des forces » (ministère des armées/marine nationale); ce programme budgétaire supporte aussi l'affrètement des remorqueurs d'intervention et d'assistance et de sauvetage (RIAS) et des bâtiments de soutien, d'assistance et de dépollution (BSAD) ;
- programme budgétaire 205 « affaires maritimes » (ministère de la transition écologique et solidaire/direction des affaires maritimes) : ce programme budgétaire supporte également la subvention de l'Etat à la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ;
- programme budgétaire 302 « facilitation et sécurisation des échanges » (ministère de l'action et des comptes publics/direction générale des douanes et des droits indirects) ;
- programme budgétaire 161 « sécurité civile » (ministère de l'intérieur/direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) ;
- programme budgétaire 152 « gendarmerie nationale » (ministère de l'intérieur/direction générale de la gendarmerie nationale) ;
- programme budgétaire 176 « police nationale » (ministère de l'intérieur/direction générale de la police nationale) ;
- programme budgétaire 113 « paysages, eau et biodiversité » (ministère de la transition écologique et solidaire/direction de l'eau et de la biodiversité) ;
- ...

²³⁴ Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime - Annexes*, juin 2013, 153 p., p. 51 et suivantes.

c. Conséquence de l'organisation de l'action de l'Etat en mer, le fonctionnement courant des organismes interministériels est lui aussi éclaté sur différents programmes budgétaires :

- programme budgétaire 129 « coordination du travail gouvernemental » (Premier ministre/Secrétariat général du Gouvernement) : ce programme supporte le fonctionnement du Secrétariat général de la mer. La lecture de ce programme dans le projet de loi de finances pour 2018 permet d'apprécier, avec une certaine stupéfaction, la place laissée au Secrétariat général de la mer ; il paraît péniblement évoqué – et non décrit – au fond de l'action 01 « coordination du travail gouvernemental », au sein des « commissions et autres structures rattachées aux services centraux [...], structures de taille plus modeste », au milieu de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), de l'académie du renseignement et de la commission supérieure de codification !
- programme budgétaire 178 « préparation et emploi des forces » (ministère des armées/marine nationale) : en sus des moyens capacitaires de la marine nationale, ce programme supporte les frais de fonctionnement courant des préfectures maritimes (dont les coûts des personnels détachés des autres administrations). Ce type de financement semble, à première vue, assez commun eu égard au parallélisme qui peut être fait avec le fonctionnement des préfectures « terrestres » dont le financement est assuré par le ministère de l'intérieur et non par le Secrétariat général du Gouvernement. Cependant, alors que les dépenses de fonctionnement courant des préfectures maritimes n'est pas fléché, celui des préfectures terrestres l'est davantage au sein d'un programme dédié (programme budgétaire 307 « administration générale et territoriale de l'Etat ») ;
- enfin programme budgétaire 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (Premier ministre/Secrétariat général du Gouvernement) : ce programme supporte le fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI). Depuis 2017, le programme budgétaire 333 a été étendu aux directions régionales du périmètre RéATE, dont relèvent les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et par voie de conséquence les directions interrégionales de la mer (DIRM).

c. A la rigueur, peu importe qu'il y ait un éclatement budgétaire pour le financement des capacités d'intervention de l'Etat. Le préfet maritime doit pouvoir bénéficier des moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de ses missions, que ceux-ci soient conformes au schéma directeur qui aurait pu être établi et qu'il puisse bénéficier de l'autorisation administrative nécessaire pour déclencher, le cas échéant, des mécanismes financiers de crise, tels que des fonds d'intervention. Sur ce dernier point, l'exemple du « financement POLMAR de crise²³⁵ » permet de mesurer la capacité d'engagement du préfet maritime en cas de crise de

²³⁵ POLMAR pour pollution maritime. Voir l'instruction du Premier ministre du 5 mars 2018 relative à l'engagement et au financement des mesures de protection ou de lutte contre les pollutions marines (financement POLMAR de crise) ; le financement est assuré par le programme budgétaire 113 « paysages, eau et biodiversité » du

sécurité civile en mer. En d'autres circonstances, l'organisation budgétaire éclatée de l'action de l'Etat en mer montre ses limites ; ainsi en est-il, par exemple, de l'élimination des coques des navires restées à la charge de l'Etat (entreposage, surveillance, manutention, destruction) faute de propriétaire déclaré à la suite d'une mission de police (type narcotrafic par exemple) ou de dépollution du domaine public maritime.

Les moyens d'intervention, d'instruction et d'action du préfet maritime semblent parfois limités par la structuration même du modèle de l'action de l'Etat en mer. Plus grave, les restructurations successives de l'Etat et la part croissante d'acteurs extérieurs (collectivités territoriales, opérateurs publics, agences de l'Union européenne) viennent grevés la cohérence des moyens dont pourrait disposer le préfet maritime.

S'il fallait résumer le demi-siècle passé d'exercice des responsabilités de préfet maritime, trois grands mouvements cumulatifs peuvent être distingués :

- premier mouvement : le préfet maritime est une autorité d'intervention (coordination de l'intervention des moyens des administrations) ;*
- deuxième mouvement : le préfet maritime est une autorité de régulation (autorité de police administrative générale en mer) ;*
- troisième mouvement : le préfet maritime est une autorité de mission (gestion de l'espace maritime – gouvernance des usages, planification spatiale maritime).*

L'action de l'Etat en mer s'est bâtie sur un modèle capacitaire ultérieurement adossé au concept de Fonction garde-côtes. Or, en dérivant vers une autorité de mission, la seule fonction garde-côtes n'est pas suffisante au préfet maritime et ses leviers de sollicitation des services de l'Etat sont finalement assez faibles. Certes, il a pu s'accommoder avec la nouvelle organisation des services de l'Etat car il demeure l'unique représentant de l'Etat en mer. Mais si cette situation instable n'est sans doute pas tenable à terme, c'est davantage le système d'organisation de l'action de l'Etat en mer qui risque d'être bouleversé.

3. LA CONSTANCE D'UN BESOIN DE REPRESENTANT UNIQUE DE L'ETAT EN MER

La profonde évolution de l'organisation administrative et le changement de perception du fait maritime dans l'opinion publique interrogent légitimement sur la pérennité de l'institution du préfet maritime. Une précision doit être cependant apportée et un écueil évité pour poser convenablement la réflexion.

Tout d'abord, il y a en France un questionnement récurrent sur le devenir des institutions anciennes sous prétexte de modernité démocratique ou de performance administrative. Ainsi en est-il des préfets. L'histoire rapporte à leur égard qu'il n'est pas rare que certains hommes politiques, souvent d'opposition, ont souhaité la disparition du préfet. On citera entre autres exemples le Programme commun de gouvernement signé en 1972 prévoyant la suppression de l'administration préfectorale ou encore l'arlésienne de la disparition des sous-préfectures.

Par ailleurs, un écueil doit être évité concernant la représentation en mer de l'autorité de l'Etat. En effet, la dénomination de « préfet maritime » ne doit pas être appréhendée comme un graal mais pour la fonction qu'elle représente. Toute réflexion doit donc se concevoir autour de la capacité de l'Etat à exercer sur la mer et les océans ses prérogatives régaliennes et internationales. En d'autres termes, c'est bien le représentant de l'Etat en mer qui est au cœur de la réflexion et non le préfet maritime stricto sensu.

3.1 La rémanence des interfaces ou la nécessité d'une approche globale

a. Les ambitions pour la mer se trouvent à la croisée de nombreux domaines. Il est souvent fait allusion à d'innombrables interfaces pour garantir la bonne jonction des silos qui caractérisent nos approches sectorielles. Ces interfaces relèvent d'une appréhension géographique de la mer (terre-mer, littoral-côtier-hauturier), administrative (public-privé, logique interministérielle), ou encore politique (sécurité-défense). Il existe en réalité autant d'interfaces qu'on identifie de secteurs particuliers, exacerbés par une volonté de spécialisation des services. Il pourrait être objecté à cette nouvelle dialectique des interfaces que c'est justement l'ambition du représentant de l'Etat en mer que de transcender ces disparités car il en est lui-même, par essence, l'interface. En effet, « *représentant direct du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement*²³⁶ », mais également commandant de zone maritime pour les aspects militaires, il garantit par son unicité la cohérence de l'action de l'Etat. Par ailleurs, en prenant un peu de champ, le défi devient réellement celui de l'approche de globale de la mer. En ce sens, on peut se rapporter à l'essai de François Lambert, *A la recherche de la mer perdue*²³⁷ : « Une ambition

²³⁶ Article 1^{er} du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié, précité.

²³⁷ LAMBERT François, *A la recherche de la mer perdue*, s. l., s. n., 2017, 19p. Voir notamment « François Lambert 58/90

territoriale novatrice est en train de naître, la mer, plus que la juxtaposition de politiques sectorielles, doit être abordée comme un tout, un véritable ensemble cohérent, un territoire²³⁸ ».

Le terme « territoire » doit toutefois être modulé avec les contraintes propres du droit de la mer, c'est-à-dire en tenant compte de la limitation de la souveraineté de l'Etat côtier dont les pouvoirs s'atténuent en s'éloignant de la côte. C'est un élément majeur qui n'a pas d'équivalent « terrestre ». Dans son manifeste, François Lambert dresse la liste des mesures de niveau gouvernemental (ministériel et interministériel). Dans cette optique, quelle pourrait être la place du représentant de l'Etat en mer ?

L'approche globale qu'il propose pourrait trouver un écho dans l'affermissement des prérogatives du représentant unique de l'Etat en mer. En effet, le lien entre la mise en valeur des potentiels économiques et la défense des intérêts et de sa souveraineté ne doit pas être distendu et il n'y a pas d'opposition. A cet égard, les conseils maritimes de façades sont un bon exemple de modalités d'une nouvelle gouvernance. Organes consultatifs, ils ne remettent pas en cause les prérogatives décisionnelles des préfets de région, de département ou maritimes. Gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement ; *« les conseils de façade sont des conseils de consultation et non de décision ; il faut le rappeler à l'ensemble des acteurs²³⁹ ».*

Or, aujourd'hui, une brèche s'ouvre entre les partisans d'un « AEM chaud » (c'est-à-dire selon la formule classique du préfet de l'urgence, chargé de l'ordre public) et ceux d'un « AEM « froid » (c'est-à-dire un préfet maritime investi dans la gouvernance de la mer et du littoral). Ce débat n'est pas vain, mais il doit être utilement cadré car la maxime de notre modèle est la représentation unique de l'Etat en mer et non un prétendu dogme de la fonction garde-côtes. La cohérence de notre modèle nous impose d'appréhender le « chaud » et le « froid » dans un même ensemble, ces deux concepts participant à l'exercice des pouvoirs régaliens. Les dissocier reviendrait à rompre l'unicité de la représentation de l'Etat et, partant, la continuité de l'action de l'Etat.

b. Dans ce même sens, certains opposent alors les modèles ultramarin et métropolitain. Mais souvent le débat sous-jacent d'une telle rhétorique n'est pas la représentation de l'Etat (dans les deux cas l'unicité est garantie), mais davantage la place de la marine nationale dans le dispositif de l'action de l'Etat en mer, c'est-à-dire : faudrait-il cantonner le préfet maritime à un rôle de commandant de zone maritime (CZM) ? On objectera à cette question qu'outre-mer le commandant de zone maritime dispose de prérogatives plus importantes que ne le prévoit la lettre du code de la défense²⁴⁰ dans la mesure où il est institué assistant du délégué du

prône un véritable « plan » pour le territoire mer », Le Marin (<http://www.lemarin.fr/secteurs-activites/divers/28766-francois-lambert-prone-un-veritable-plan-pour-le-territoire-mer>).

²³⁸ LAMBERT François, *op. cit.*, p. 17

²³⁹ Philippe Boënnec, député, lors de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de modernisation et de l'agriculture et de la pêche, le 2 juillet 2010 précité.

²⁴⁰ Articles D. 3223-51 et suivants du code de la défense.

Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (DDG AEM) avec des responsabilités interministérielles supplémentaires²⁴¹.

En outre, le modèle administratif outre-mer est en soit particulier – au-delà même des différences constitutionnelles. En effet, les territoires ultramarins sont appréhendés comme un tout, comme en témoignent encore aujourd'hui les plans de développement gouvernementaux (engagements de l'Etat aux Antilles en 2010, en Guyane en 2017 et pour Mayotte en 2018). L'unicité complète de la représentation de l'Etat, à terre et en mer, est cohérente avec les enjeux socio-économiques des micro-sociétés ultramarines.

De surcroît, rapporter à la métropole un système de représentation unique terre-mer n'a pas plus de sens. Au vu de l'organisation administrative territoriale, ce pourrait être les préfets soit de département soit de région qui assureraient la fonction de représenter également l'Etat en mer. Des différents contre-arguments avancés (problématiques territoriales, multiplicité d'acteurs, continuum avec la défense de la souveraineté), celui de l'absence de cohérence géographique semble le plus à propos. Ainsi, les découpages géographiques des sous-régions marines (directive cadre stratégie pour le milieu marin²⁴²), repris en droit interne, ont déjà montré leurs limites vis-à-vis de certaines collectivités territoriales, comme la Bretagne, alors que, paradoxalement, celles-ci ont bénéficié de transferts de compétences de la part de l'Etat. La garantie de la continuité et de la cohérence de l'action de l'Etat emporte une profondeur de champ tant vers le large qu'à l'échelle du littoral métropolitain. La notion de représentation unique, à l'échelle de zones maritimes étendues, sublime les querelles de définition et d'appropriation malvenues des espaces maritimes. L'unicité de la façade maritime doit être maintenue. A cette échelle, la coordination des usages de la mer, au moins dans les espaces sous juridiction ou souveraineté française, demeure une mission régaliennne.

c. L'affirmation du principe invariant de représentation unique de l'Etat en mer ne doit pas brider la réflexion sur l'attribution des responsabilités des autorités déconcentrées terrestres ou maritimes et donc de leurs relations.

Le préfet Henry Masse²⁴³ a pu parler de « *complémentarité asymétrique* » entre autorités terrestres et maritimes, c'est-à-dire deux autorités différentes qui coopèrent. C'est bien cette synergie constructive qui doit être recherchée. Le curseur de l'intervention administrative de l'autorité maritime peut être modulé par les procédures elles-mêmes (émission d'avis conformes sur les dossiers relatifs à l'exercice d'une activité maritime, indépendamment de l'autorité signataire de l'acte juridique final – autorité déconcentrée ou décentralisée), par l'implication du représentant de l'Etat en mer dans les structures de décisions étatiques locales (exemple :

²⁴¹ Articles 3 du décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 modifié, précité.

²⁴² Directive n° 2008/56/CE du Parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, précitée.

²⁴³ MASSE Henry (ancien préfet de la Guyane, du Lot-et-Garonne, de la Drôme, et de la Charente-Maritime), entretien oral libre, janvier 2018.

implication du préfet maritime dans les comités de l'administration régionale²⁴⁴ – CAR) ou par la redistribution cohérente des responsabilités.

d. Indéniablement se pose la question de la qualité intrinsèque du représentant de l'Etat en mer. L'approche traditionnelle (défense et protection de la côte, puis « préfet de l'urgence ») n'est pas surannée. Les propos qu'avait pu tenir le commissaire général de 1^{ère} classe (2S) Arnaud Réglat-Boireau méritent d'être repris *in extenso* : « *Par le seul fait de sa nature (les dangers de l'eau) et son régime (passage inoffensif) la mer a besoin d'être défendue et la navigation surveillée par un marin et un soldat [...]. La présence d'un militaire signifie que l'Etat a conscience d'être en milieu international – conformément au traité sur le droit de la mer – et a le souci d'agir à l'égard des pavillons avec le respect dû à leur souveraineté*²⁴⁵ ». Confier à une même autorité la représentation de l'État tout en assurant le commandement des moyens aéromaritimes d'expression de sa souveraineté confirme tant la fermeté de l'Etat français que le respect du droit international. Le Premier ministre Bernard Cazeneuve reprend, avec sa propre formulation, la même finalité : « *je n'oublie pas la première mission de l'Etat qui est d'assurer la paix et la sécurité à nos concitoyens*²⁴⁶. »

La double condition d'approche globale et de continuité de la souveraineté confirme l'impératif d'unicité et de non dissociation entre les responsabilités liées à l'autorité d'intervention, à l'autorité de régulation et à l'autorité de mission. Il s'agit finalement de la déclinaison du domaine de compétence générale de police en mer. « [Le représentant de l'Etat en mer] *n'a pas à s'occuper d'autres choses que de la sécurité des acteurs économiques et à leur bonne coexistence dans le respect dans le respect de l'environnement*²⁴⁷ ».

3.2 Une nouvelle articulation des services de l'Etat intervenant en mer

a. Comme autorité de mission pour garantir la cohérence des usages intersectoriels de la mer et du littoral (pêche, transport maritime, protection de l'environnement marin, plaisance, énergies marines, défense), le représentant de l'Etat en mer doit bénéficier d'une capacité renforcée de sollicitation des services déconcentrés de l'Etat et de ses établissements publics. C'est au titre de la fonction de préfet coordonnateur (pour le versant maritime) que doivent être précisées les leviers d'action de l'autorité maritime au-delà de la formule sibylline du décret n° 2004-112 du 6 février 2004.

Un toilettage des missions du représentant de l'Etat en mer, distinguant l'exercice des missions direction ou de coordination des moyens d'intervention d'avec celles d'instruction des dossiers à dominante maritime (planification spatiale maritime notamment), devrait prioritairement être

²⁴⁴ Article 35 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, précité.

²⁴⁵ REGLAT-BOIREAU Arnaud (commissaire général de 1^{ère} classe, en deuxième section), *L'avenir des préfets maritimes*, s. l., s. n., 2002, 2 p., p. 1., précité.

²⁴⁶ Discours de Bernard Cazeneuve, Premier ministre, au salon « Euromaritime - Eurowaterways » au parc des expositions de la porte de Versailles, à Paris, le 2 février 2017, précité.

²⁴⁷ REGLAT-BOIREAU Arnaud (commissaire général de 1^{ère} classe, en deuxième section), *op. cit.*, p. 2.

réalisé ; l'arrêté du 22 mars 2007 précité, seul et trop restrictif dans l'énumération exhaustive des actions de l'Etat, ne semble pas suffisant dans la hiérarchie des normes pour justifier les conditions du recours aux services. Le rôle centralisateur du Secrétariat général de la mer est sur ce point essentiel.

Les pistes d'évolution apparaissent en filigrane de la présente étude. On y trouve ainsi les conditions de nomination et d'appréciation des directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directeurs interrégionaux de la mer (DIRM)... *In fine*, sans remettre en cause les prérogatives particulières du corps préfectoral, il s'agit de renforcer la capacité de l'autorité maritime locale de mobiliser les services pour l'accomplissement de sa mission. En d'autres termes, le représentant de l'Etat en mer doit, pour conserver un rôle d'arbitre pour régir l'espace commun, bénéficier d'une instruction technique robuste dont la responsabilité échoit aux services déconcentrés et établissements publics.

b. Nous avons déjà cité l'appréciation portée par Edouard Philippe, Premier ministre, sur la fonction garde-côtes, dans sa réalité actuelle et non dans son principe²⁴⁸. De nouvelles pistes doivent être recherchées dans le long terme pour assurer une véritable synergie des administrations.

Des initiatives ont déjà été tentées :

- en organisation pour favoriser la coordination opérationnelle : tel est le cas du centre maritime commun de Polynésie française (CMC-PF) dont la création avait été décidée lors du comité interministériel du 8 décembre 2009. Réunissant les savoir-faire des différentes administrations, le CMC-PF assure, au profit du représentant de l'Etat en mer, une veille permanente de la situation maritime, la fusion de l'information d'intérêt maritime à partir des capteurs des administrations et une capacité de conduite des opérations maritimes à partir d'un plateau opérationnel commun. Une telle expérimentation doit susciter une réflexion quant à la pertinence de l'organisation métropolitaine. En effet, à la diversité actuelle des centres opérationnels locaux²⁴⁹ sur lesquels s'appuie le préfet maritime, s'ajoute maintenant un fort mouvement de centralisation de la part des administrations (comme les centres experts des affaires maritimes ou le futur état-major opérationnel du nouveau service à compétence nationale aéromaritime de la douane dont les contours ne sont pas encore connus). L'unicité de direction, fondement historique de l'organisation, ne doit pas être remise en cause ;
- concernant la programmation capacitaire commune. Avant l'avancée historique du développement d'intercepteurs communs pour Mayotte (prévus pour l'été 2018) entre la marine

²⁴⁸ *Je veux viser une meilleure synergie entre les moyens de nos administrations et j'ai demandé qu'une vaste réflexion s'ouvre. Mon objectif est d'optimiser la fonction garde-côtes, huit ans après l'annonce de sa création au Havre, et de permettre le renouvellement des navires, leur entretien, mais aussi leur usage, dans un cadre de coopération interministérielle plus étroite, par souci d'économie budgétaire, mais surtout pour mieux adapter nos moyens aux missions* » (Assises de l'économie de la mer, Le Havre, novembre 2017).

²⁴⁹ Centres opérationnels de la marine (COM), centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), Centres opérationnels de renseignement de la gendarmerie (CORG), centre opérationnel douanier (COD).

nationale, les affaires maritimes et la police aux frontières, quelques rares essais ont pourtant été tentés. L'exemple des hélicoptères de service public en Polynésie française (Dauphin N3+) peut être cité. Acquis par financement interministériel en 2011 (ministères de la défense, de l'intérieur et des finances), ils sont destinés, sous l'autorité du représentant de l'Etat²⁵⁰, à assurer le soutien aéronautique des missions de l'Etat. La difficulté de cette expérience réside dans le partage systématique de toutes dépenses (acquisition, emploi, maintien en condition opérationnelle) alors que les mécanismes de refacturation entre administrations sont difficiles, voire aléatoires. D'autres initiatives sont plus performantes en ce qu'elles assurent une répartition des coûts par domaine. En ce sens, le financement du patrouilleur « Osiris » (propriété du groupement d'intérêt économique « Protection légine et ressources halieutiques », armé par une société française de pêche de thon albacore, de bonite, de langouste et de légine australes²⁵¹ et affrété par la direction des affaires maritimes), quoiqu'onéreux, est une première piste. Cette solution est reprise sous une forme quelque peu différente dans le montage financier du patrouilleur polaire « L'Astrolabe », propriété des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), armé par la marine nationale et affrété par l'Institut polaire Paul-Emile Victor (IPEV) pour la réalisation de certaines missions (soutien logistique des bases scientifiques), hors missions de souveraineté. Dans ce cas, la répartition des coûts est bien plus performante. A terme, d'autres modèles pourraient être développés, à l'image des nouveaux intercepteurs communs (moyens nautiques homogènes, dissociation porteur – missions).

A vrai dire, l'enjeu capacitaire est sans doute le point noir de l'organisation actuelle. Un nouveau modèle de fonction garde-côtes doit émerger, pour qu'*in fine*, « *il n'y [ait] plus aucune raison de se disputer, ni d'alourdir jusqu'à l'obésité les services*²⁵² ». L'autre écueil serait une délégation non assumée à l'Union européenne de la gestion des eaux sous souveraineté comme suite logique de ses financements de nos moyens capacitaires.

c. Enfin, « *Nous nous sommes interrogés sur l'opportunité de créer un programme budgétaire spécialement dédié à l'action de l'État en mer afin de lui offrir un financement bien identifié et une visibilité renforcée. Nous avons abandonné cette idée car chaque administration a ses spécificités et il semble très difficile, notamment pour la marine, de faire la distinction entre ce qui relève de la sauvegarde maritime et ce qui relève des opérations militaires. Un programme unique serait donc contraignant*²⁵³ » conclut un député lors de la présentation du rapport d'information sur l'action de l'Etat en mer en février 2012. Sans remettre en cause le principe fondamental d'économie du modèle français d'action de l'Etat en mer, des réflexions budgétaires

²⁵⁰ Haut-commissaire de la République en Polynésie française.

²⁵¹ Société SAPMER (société anonyme de pêche maritime et de ravitaillement).

²⁵² LAMBERT François, *op.cit.*

²⁵³ VITEL Philippe (député), compte-rendu de l'audition de Philippe Vitel, député, rapport d'information sur l'action de l'État en mer, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 7 février 2012.

pourraient cependant être initiées. En effet, à l'heure actuelle, comprendre l'administration de la mer et les politiques qu'elle porte n'est pas aisé vu l'absence, dans le processus budgétaire d'indicateurs de performance globale et intersectorielle²⁵⁴.

Tout d'abord, des pistes de financements innovants existent et certaines ont été précédemment avancées (fonds européens, financement dissociant construction, armement et emploi...). D'autres mériteraient d'être explorées comme l'affectation de recettes tirées de l'exploitation de la mer (exemple : financement par l'affectation de ressources du fonds de la taxe éolienne en mer dont la répartition pourrait être alors revue²⁵⁵).

De même, il existe en finances publiques des outils de pilotage particulier pour les politiques interministérielles (aménagement du territoire, insertion sociale, Ville...) que sont les documents de politique transversale²⁵⁶ (DPT). Annexés au projet de loi de finances, ils visent à améliorer la coordination et l'efficacité de l'action publique pour les politiques publiques intersectorielles associant plusieurs programmes budgétaires, de plusieurs missions budgétaires, conduites par différents ministères. Tel est bien le cas de l'action de l'Etat en mer qui pourrait se voir créer, sous l'égide du Secrétariat général de la mer, un DPT spécifique. Une telle recommandation a déjà été avancée dans le rapport d'information précité de 2012²⁵⁷ : « *Les rapporteurs ne sont donc pas partisans de la création d'un programme unique de financement de la fonction « garde-côtes ».* Ils souhaitent néanmoins que le Gouvernement élabore chaque année un document de politique transversale sur le sujet, afin d'informer au mieux le Parlement. Une vision globale de la situation facilitera également les arbitrages. Proposition n° 3 : *Élaborer un document de politique transversale sur l'action de l'État en mer* ».

Enfin, il ne serait pas insensé d'assurer le financement du fonctionnement courant des préfectures maritimes par un programme budgétaire autre que celui du ministère des armées (programme budgétaire 129 « coordination du travail gouvernemental », par exemple) pour souligner l'interministérialité des préfectures maritimes.

²⁵⁴ Des objectifs et des indicateurs de performance sont fixés en pour chaque programme budgétaire. Déterminés en projet de loi de finances dans les projets annuels de performance (PAP) et mesurés dans les rapports annuels de performance (RAP) annexés au projet de loi de règlement, ils assurent en outre la justification des crédits budgétaires au premier euro, l'analyse des coûts et une meilleure compréhension de la dépense.

²⁵⁵ Article 1519 B du code général des impôts : « *il est institué [...] une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale* ». Articles 1519 C du même code : « *le produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer mentionnée à l'article 1519 B est affecté au fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer* ».

²⁵⁶ Article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 modifiée de finances rectificative pour 2005. 21 politiques interministérielles sont listées.

²⁵⁷ Rapport d'information de l'Assemblée nationale du 7 février 2012 sur l'action de l'Etat en mer, *op. cit.*, p. 40.

CONCLUSION

« La mer, c'est au fond, toujours, une affaire d'équipage ».

Edouard Philippe (Premier ministre), nov. 2017

« Au-delà de nos initiatives pour que la politique maritime fasse toute sa place au développement économique, à la transition énergétique, à la protection de l'environnement, je n'oublie pas la première mission de l'Etat qui est d'assurer la paix et la sécurité à nos concitoyens »

Bernard Cazeneuve (Premier ministre), févr. 2017

Trois principes invariants et structurants doivent guider l'organisation métropolitaine de l'action de l'Etat en mer :

- assurer la continuité de l'action de l'Etat grâce à un représentant unique, praticien de la mer ;*
- souligner la spécificité des enjeux métropolitains appréhendés par façades maritimes ;*
- confirmer le représentant de l'Etat en mer dans une triple mission : autorité d'intervention, autorité de régulation, autorité de mission.*

Pour assurer la continuité de l'Etat et garantir une complémentarité asymétrique et robuste des autorités déconcentrées, la force d'action du représentant de l'Etat en mer doit être réaffirmée et renouvelée. L'expression de la puissance publique en mer, dans la mise en œuvre des moyens comme dans la garantie de la bonne coexistence des usages de la mer, est déterminante. Elle se manifeste, à l'échelle des façades maritimes, par l'unicité de direction, comme un capitaine de navire envers son équipage.

Le modèle du représentant unique de l'Etat en mer ne doit pas être, en tant que tel, un sujet de débat car il est non seulement reconnu par ses actions mais surtout nécessaire à la continuité et à la cohérence de l'Etat. L'enjeu réside dans sa capacité à assumer ses responsabilités par l'octroi des moyens suffisants. Dans cette optique, deux approches concourantes sont possibles.

La fracturation sectorielle, voire géographique, dans l'emploi des moyens étant un frein puissant, l'enjeu capacitaire est finalement trop important. S'il est raisonnablement appréhendé

dans une synergie des administrations, lui seul pourra alors permettre de confirmer l'autorité du représentant de l'Etat en mer et garantir la cohérence d'ensemble.

Par ailleurs, la gouvernance haute de l'action de l'Etat en mer doit également être réaffirmée pour souligner l'interministérialité du domaine de la mer. La récente évolution des effectifs du Secrétariat général de la mer est, sur ce point, un marqueur positif. L'évolution régulière des périmètres ministériels et des administrations ne doit pas placer le Secrétariat général de la mer dans une situation instable, mais le marquer comme un amer pour l'ensemble de l'appareil d'Etat aux niveaux central et décentralisé.

ANNEXE I : DECRET FONDATEUR DE L'AUTORITE DU PREFET MARITIME

Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer

NOR: PRMX0300220D

Version consolidée au 1^{er} janvier 2018

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, de la ministre de la défense et du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Vu la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 ;

Vu la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 modifiée relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles, notamment son article 1^{er} ;

Vu la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises ;

Vu la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, modifiée par la loi n° 86-826 du 11 juillet 1986 et la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 et l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 ;

Vu la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 modifiée relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt et à la prévention des risques majeurs ;

Vu la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer ;

Vu le décret n° 74-968 du 22 novembre 1974 fixant l'organisation des commandements de zones maritimes ;

Vu le décret n° 91-671 du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la marine nationale, modifié par le décret n° 2000-579 du 21 juin 2000 et le décret n° 2003-991 du 16 octobre 2003 ;

Vu le 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° 96-1022 du 22 novembre 1996 ;

Vu le décret n° 2000-558 du 21 juin 2000 fixant l'organisation militaire territoriale ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Article 1

(Modifié par Décret n°2013-136 du 13 février 2013 - art. 1)

Le représentant de l'Etat en mer est le préfet maritime. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. Son autorité s'exerce jusqu'à la limite des eaux sur le rivage de la mer. Elle ne s'exerce pas à l'intérieur des limites administratives des ports. Dans les estuaires, elle s'exerce en aval des limites transversales de la mer.

Le préfet maritime veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Investi du pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites.

Article 2

Le préfet maritime anime et coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens, sans faire obstacle à l'exercice par les autorités administratives, civiles et militaires, et les autorités judiciaires des compétences qui leur sont reconnues par d'autres textes législatifs ou réglementaires. Il reçoit en tant que de besoin des directives du secrétaire général de la mer.

Pour remplir les missions permanentes d'intérêt général dont il est chargé, le préfet maritime prend toutes initiatives et mesures nécessaires. Il bénéficie du concours des services et administrations de l'Etat qui mettent à sa disposition les moyens et informations d'intérêt maritime dont ils disposent. Il peut donner des directives aux chefs de ces services qui lui rendent compte de leur exécution.

Les administrations tiennent si nécessaire le préfet maritime informé de la gestion et de la mise en œuvre de leurs moyens dans le cadre de leurs compétences propres.

Un arrêté du Premier ministre établit la liste des missions en mer incombant à l'Etat.

Article 3

Les préfets et les établissements publics de l'Etat informent le préfet maritime des affaires et décisions susceptibles d'avoir des conséquences en mer.

Article 4

Une conférence maritime placée sous la présidence du préfet maritime assiste celui-ci dans l'exercice de son action de coordination et d'information. Elle est constituée des chefs des services des administrations dotées d'attributions en mer et sur le littoral. En fonction de l'ordre du jour, les préfets de zone de défense, de région et de département assistent à la conférence maritime. Les représentants des collectivités territoriales peuvent y être conviés.

Un arrêté du Premier ministre fixe les conditions d'application de cet article.

Article 5

Le préfet maritime est un officier général de marine.

Article 6

Le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord est le commandant de la zone maritime Manche-mer du Nord. Le siège de la préfecture maritime est à Cherbourg.

Le préfet maritime de l'Atlantique est le commandant de la zone maritime Atlantique. Le siège de la préfecture maritime est à Brest.

Le préfet maritime de la Méditerranée est le commandant de la zone maritime Méditerranée. Le siège de la préfecture maritime est à Toulon.

Article 7

En cas d'absence ou d'empêchement, la suppléance du préfet maritime est exercée par l'officier de marine qui assure la suppléance du commandement de la zone maritime.

Article 8

Le préfet maritime est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un adjoint pour l'action de l'Etat en mer et par des fonctionnaires et agents, civils et militaires, désignés par les administrations qui participent à l'action de l'Etat en mer.

Il peut, par arrêté, déléguer sa signature à son adjoint. Il peut également la déléguer aux fonctionnaires mentionnés au premier alinéa du présent article et aux chefs des services des administrations civiles de l'Etat, des régions et des départements littoraux de sa zone de compétence en ce qui concerne les matières relevant de leurs attributions, ainsi qu'aux commandants de la marine.

Article 9

Le présent décret n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 10

I. - Le décret n° 72-302 du 19 avril 1972 modifié relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat et le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 modifié relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer sont abrogés.

II. - Toute référence au décret du 9 mars 1978 susmentionné figurant dans un texte réglementaire est remplacée par une référence au présent décret.

Article 11

Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la ministre de la défense, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'écologie et du développement durable, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :
Jacques Chirac.

Le Premier ministre,
Jean-Pierre Raffarin.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,
Nicolas Sarkozy.

La ministre de la défense,
Michèle Alliot-Marie.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Francis Mer.

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,
Gilles de Robien.

La ministre de l'écologie et du développement durable,
Roselyne Bachelot-Narquin.

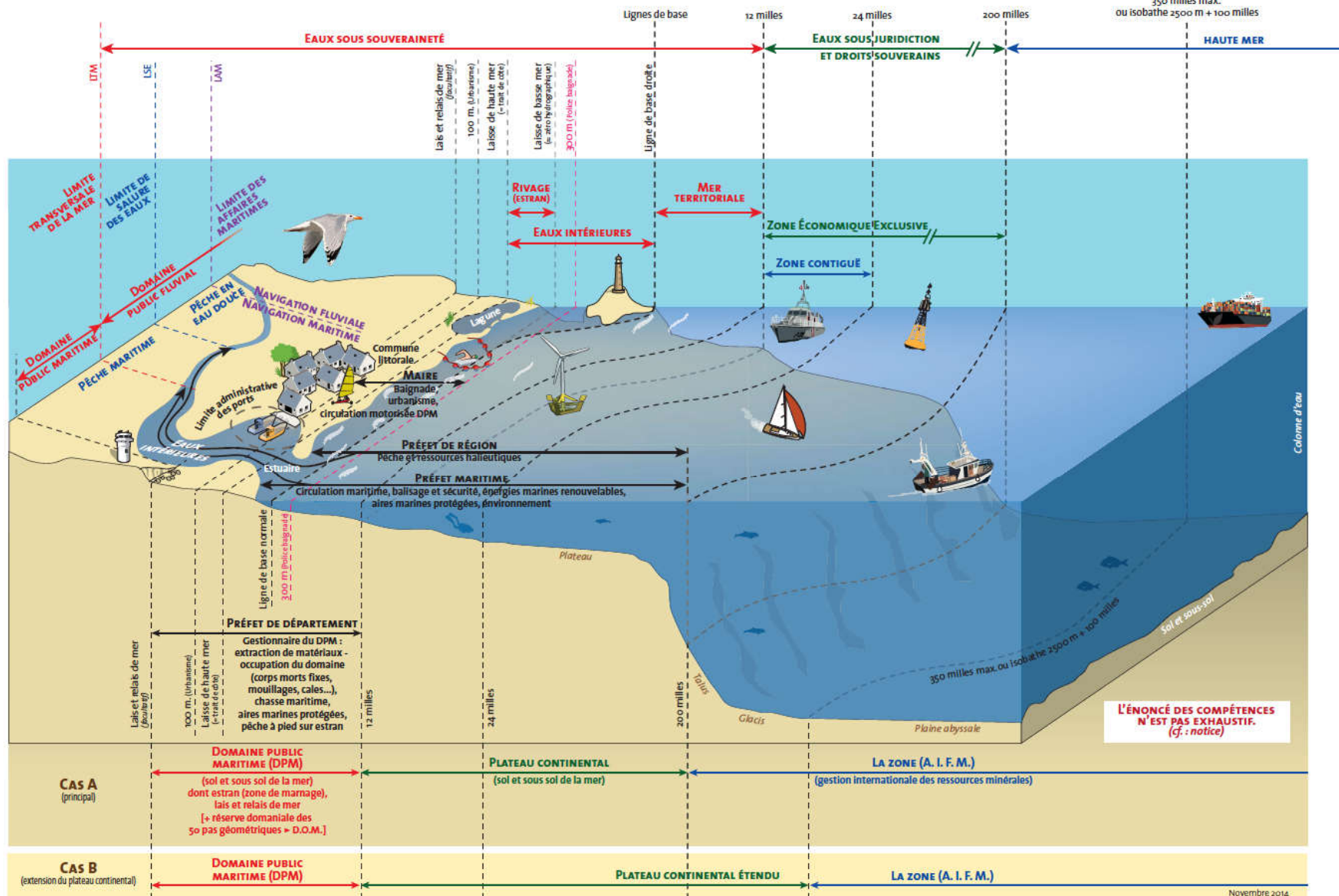
Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire,
Jean-Paul Delevoye.

Le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer,
Dominique Bussereau.

ANNEXE II : ZONES DE COMPETENCE

1- DELIMITATION DES ESPACES MARITIMES (DROIT DE LA MER)

On notera l'erreur glissée lors de l'établissement du schéma ci-après : la zone de responsabilité du préfet maritime (« zone maritime ») dépasse la limite des eaux sous juridiction (zone économique exclusive) pour englober, le cas échéant, des espaces compris en haute mer (cf. arrêté du ministre de la défense du 20 août 2007 relatif à la délimitation des zones maritimes).

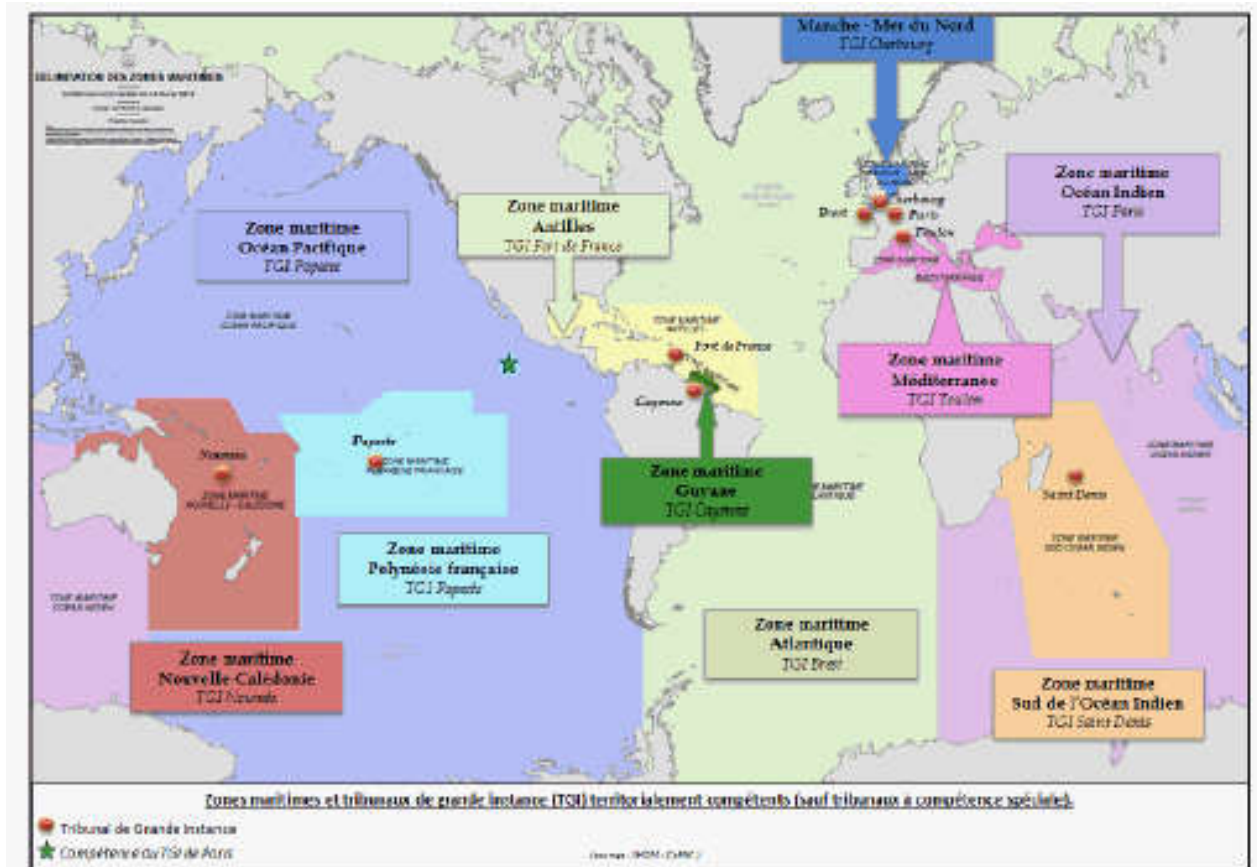


Délimitations de l'espace maritime français

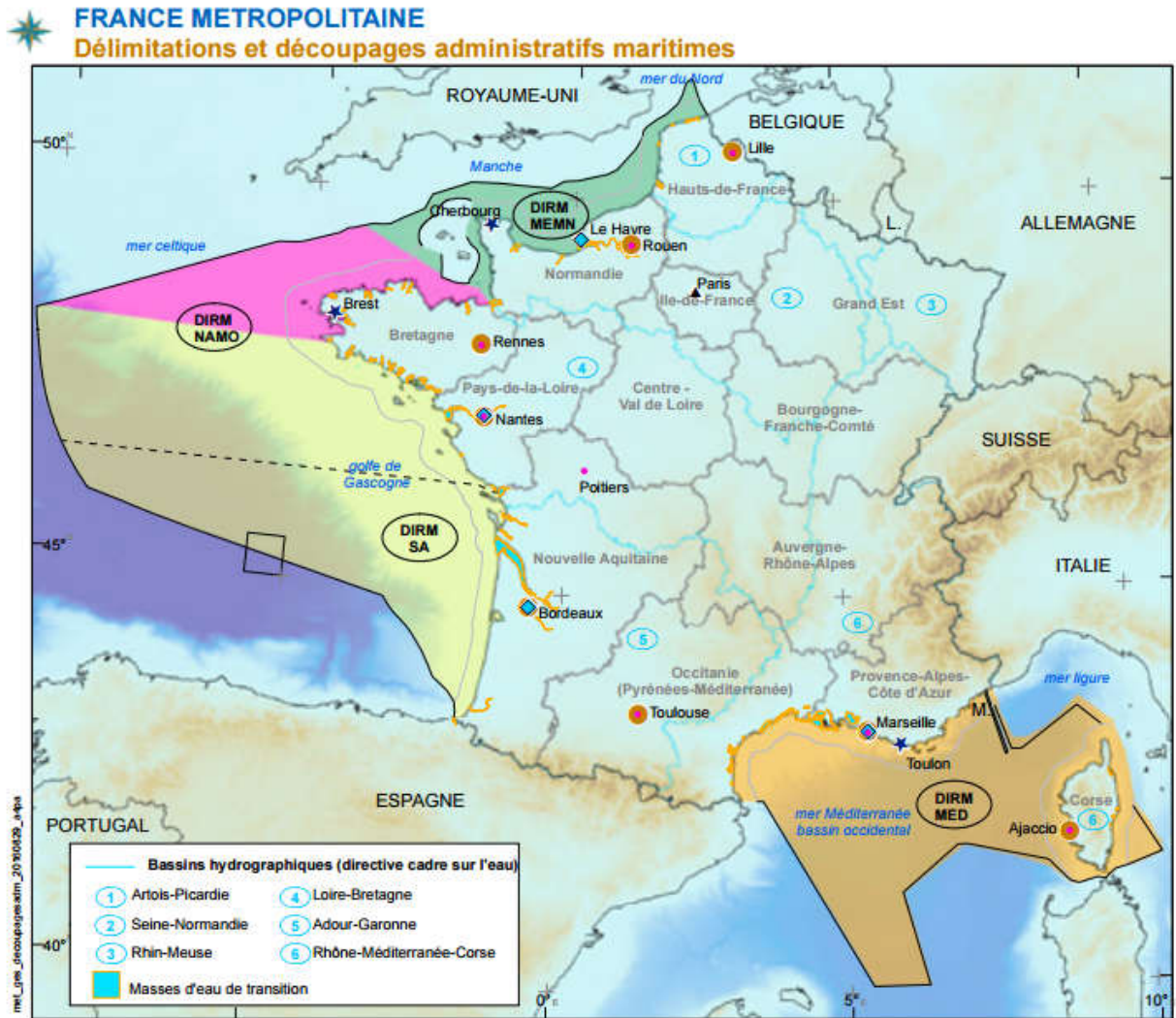


2- ZONES MARITIMES

Cf. arrêté du ministre de la Défense du 20 août 2007 relatif à la délimitation des zones maritimes.



3- DECOUPAGES ADMINISTRATIFS MARITIMES



DREAL : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; DIRM : directions interrégionales de la mer ; SRM : sous-régions marines européennes (eaux françaises) / (1) délimitations maritimes indicatives spécifiques à la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et ne tenant pas compte des eaux de transition de la directive cadre sur l'eau (DCE)

EDITEE LE : **29/08/2016**

Administrations maritimes

- ▲ Administration centrale
- ★ Préfctures maritimes (façades) :
 - Manche mer du Nord (Cherbourg)
 - Atlantique (Brest)
 - Méditerranée (Toulon)
- DREAL (implantations principales)
- ◆ DIRM (SRM) :
 - MEMN : Manche est mer du Nord / SRM1
 - NAMO : Nord Atlantique Manche occidentale / SRM2 et SRM3
 - SA : Sud Atlantique / SRM3
 - MED : Mer Méditerranée / SRM4

- Parties françaises des sous-régions marines (1)**
- SRM1 : Manche mer du Nord
 - SRM2 : Mer celtique et Manche ouest
 - SRM3 : Golfe de Gascogne et côtes ibériques
 - SRM4 : Méditerranée occidentale

Découpage régional

- Préfctures de Région
- Limites inter-régionales

Délimitations maritimes françaises *

- Limite de la mer territoriale
- Limite des eaux sous juridiction



Sources des données :
 - délimitations maritimes françaises : SHOM, 2016
 * (ne tient pas compte des accords bilatéraux franco-italiens de 2015)
 - sous-régions marines françaises : AAMP, 2016
 - découpages des régions métropolitaines : GAIAO, 2015
 d'après données GEOGLANG
 - localisation des administrations : AAMP, 2016
 - découpage administratif européen : EEA, nc, FAC, nc
 - bassins hydrographiques : SANDRE, 2016
 - masses d'eau de transition : SANDRE, 2016
 - bathymétrie : GEBCO, 2014

Système de coordonnées : Lambert 93 / RGF93 / IAG GRS 1980



ANNEXE III : ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT

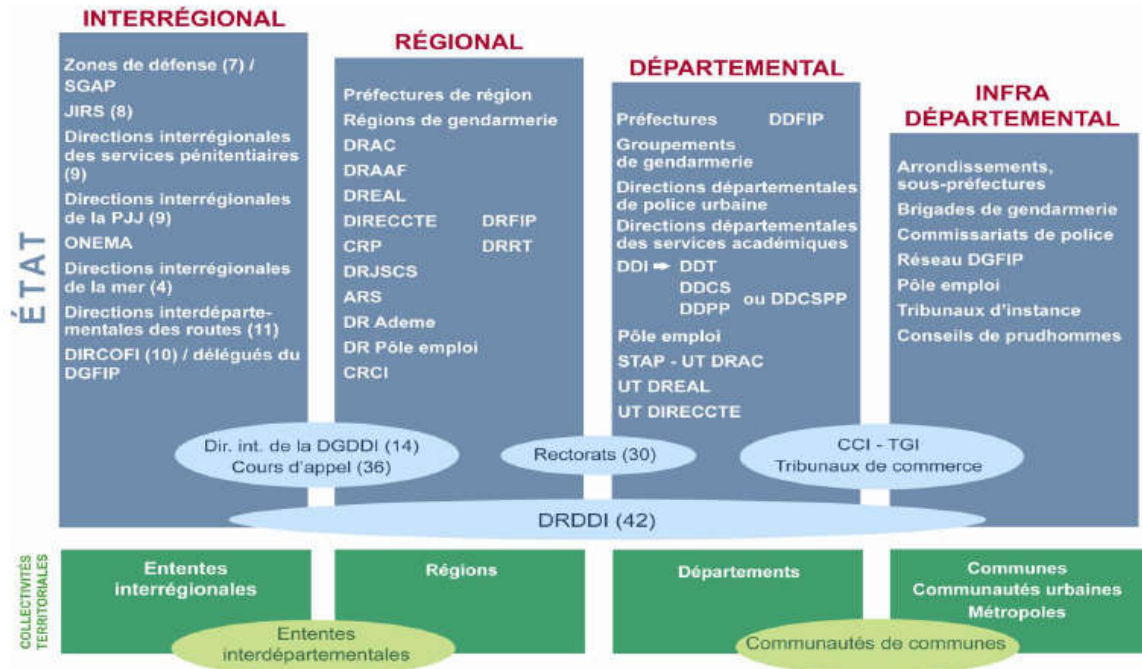
Cf. Cour des comptes, « L'organisation territoriale de l'Etat », *Rapport public thématique*, La Documentation française, juillet 2013, 292 p.

Nota : dans les planches de présentation reproduites ci-après, il faut appréhender les DDT (directions départementales des territoires) comme DDTM (directions départementales et de la mer) pour les départements littoraux.





Les échelons administratifs de l'État dans les territoires



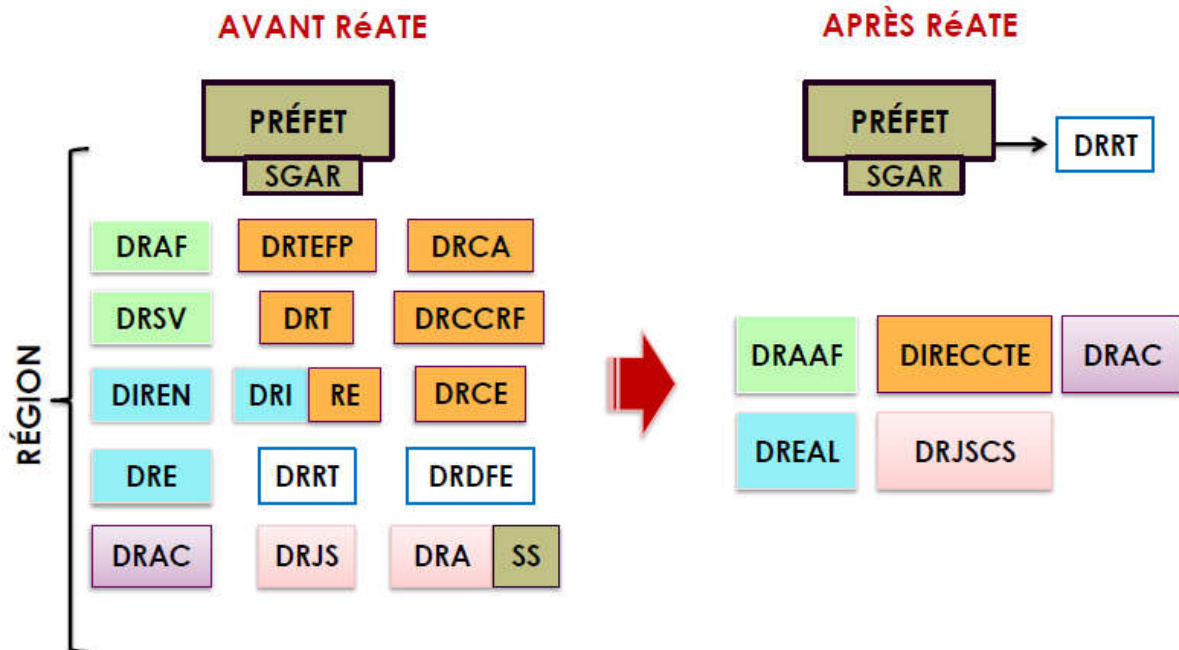
11/07/2013

Cour des comptes

1



L'organisation de l'État au niveau régional (sous l'autorité des préfets)



Les couleurs correspondent à des directions regroupées suite à la RéATE.

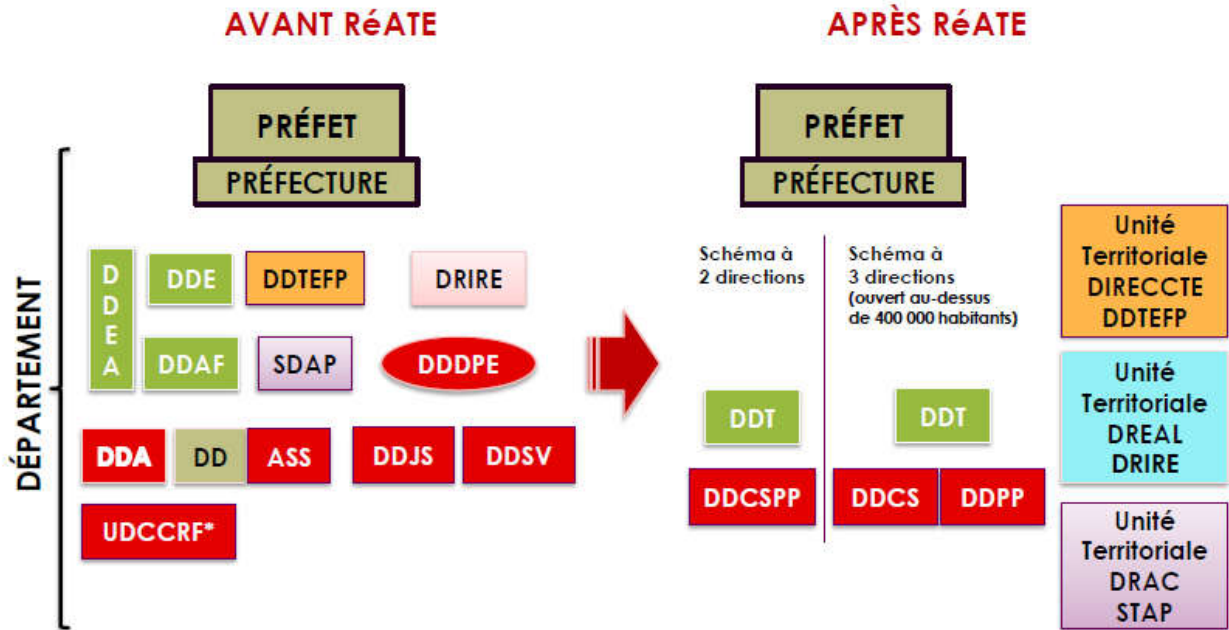
Source : Cour des comptes

11/07/2013

Cour des comptes

2

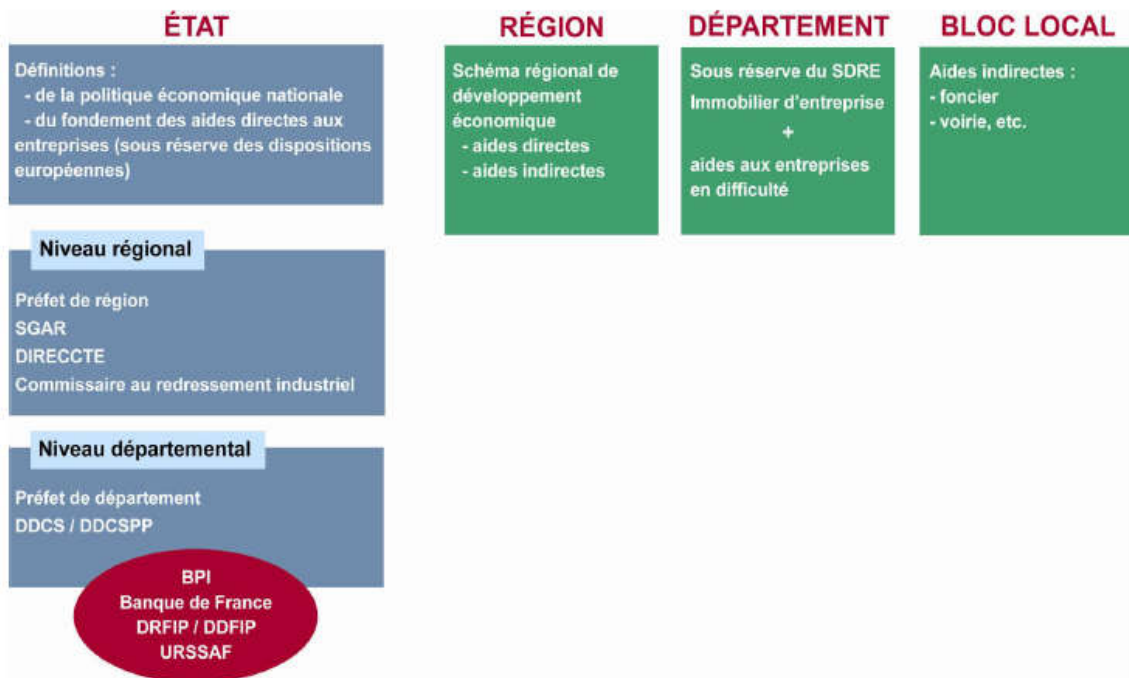
L'organisation de l'État au niveau départemental (sous l'autorité des préfets)



* Hors du champ préfectoral avant la RéATE
Les couleurs correspondent à des directions regroupées suite à la RéATE.

Source : Cour des comptes

L'articulation des compétences Exemple 2 : Développement économique / Aide aux entreprises



ANNEXE IV : COMPETENCES DES PREFETS TERRESTRES ET MARITIMES, DES SERVICES DECONCENTRES ET DES AUTORITES DECENTRALISEES

Cf. rapport d'évaluation de la politique maritime des Inspections générales de l'administration et des affaires maritimes et du Conseil général de l'environnement et du développement durable de juin 2013 (cf. dossier annexe, 153 p., p. 38 et suivantes).

1 – COMPETENCES DES AUTORITES DECONCENTREES

TABLEAU 1 : LES PREFETS, AUTORITES DECONCENTREES DE L'ETAT, COMPETENTS EN MER ET SUR LE LITTORAL (METROPOLE)

Préfets « terrestres »					Préfet maritime
Préfet de dépt	Préfet de région	Préfet coord façade	Préfet de zone	Préfet coordonnateur	
Compétences générales, non liées aux domaines d'activité					
<p>En région ou en département :</p> <p>A la « charge des intérêts nationaux et du respect des lois » et « représente le Premier ministre et chacun des ministres »</p> <p>« a seul qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. » sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contenu et organisation de l'action éducatrice, gestion des personnels et des établissements qui y concourent ; - inspection du travail ; - paiement des dépenses publiques, impôts et recettes publiques, évaluations domaniales et opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat <p><i>Art 1, 16 et 33 dt 2004-374</i></p>	<p><i>Préfet coordonnateur de façade ne figure pas dans le dt de 2004</i></p> <p><i>N'est ensuite cité que dans le code de l'environnement et le décret DIRM.</i></p> <p><i>Pas de compétence générale</i></p>	<p>Dans chaque zone de défense, un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et à la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire.</p> <p><i>Art L1311-1 code défense</i></p> <p>Le représentant de l'Etat dans la zone de défense et de sécurité prévu à l'article L. 1311-1 est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de celle-ci. Il porte le titre de préfet de zone de défense et de sécurité.</p> <p>Sous l'autorité du Premier ministre et sous réserve des compétences du ministre de la défense et de l'autorité judiciaire, le préfet de zone de défense et de sécurité est le délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité nationale.</p> <p><i>Article R1311-1 code défense</i></p> <p>Sous l'autorité du PM et de chacun des ministres, et dans le respect des compétences des</p>	<p>I - Lorsqu'une politique intéresse plusieurs régions [ou dépts], le PM peut, par arrêté et pour une durée limitée, éventuellement reconductible, confier au préfet de l'une de ces régions [dépt] une mission interrégionale [interdépartementale] ;de coordination.</p> <p>II. - le préfet de région [dépt], désigné en application du I ci-dessus, anime et coordonne l'action des préfets des départements et des régions intéressés.</p> <p>Le préfet coordonnateur interdépartemental n'anime que l'action des préfets de dépt</p> <p><i>Art 66 et [69] dt 2004-374</i></p>	<p>Le représentant de l'Etat en mer est le préfet maritime. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. Son autorité s'exerce jusqu'à la limite des eaux sur le rivage de la mer. Elle ne s'exerce pas à l'intérieur des limites administratives des ports. Dans les estuaires, elle s'exerce en aval des limites transversales de la mer.</p> <p><i>Art 1 dt 2004-112</i></p> <p>Les mesures de coercition prévues à l'article 7 de la loi du 15 juillet 1994 susvisée comportent, d'une part, les tirs d'avertissement et, d'autre part, l'emploi de la force qui consiste en actions de vive force et en tirs au but. Les tirs d'avertissement sont autorisés par le préfet maritime ou le délégué du Gouvernement outre-mer au sens du décret du 6 décembre 2005. Ceux-ci informent sur-le-champ les ministres concernés des autorisations qu'ils donnent.</p> <p><i>Art 1 et 2 du dt 95-211</i></p>	

Préfets « terrestres »					Préfet maritime
Préfet de dépt	Préfet de région	Préfet coord façade	Préfet de zone	Préfet coordonnateur	
			<p>préfets de dépt, le préfet de zone de défense et de sécurité est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité. Il assure la coordination des actions dans le domaine de la sécurité civile.</p> <p><i>Art R*1311-3 code défense</i></p>		
<p>« met en œuvre les politiques nationales et européennes » <i>Art 9 dt 2004</i></p> <p>« a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations » <i>Art 11 dt 2004-374</i></p>	<p>Est « garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. » Est « responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région » et « des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat » <i>Art 2 dt 2004-374</i></p>		<p>prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. Il prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir.</p> <p><i>Art R*1311-7 code défense</i></p>		<p>« Un arrêté du Premier ministre établit la liste des missions en mer incombant à l'Etat. » <i>Art 2 dt 2004-112</i> « veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Investi du pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites. <i>Art 1 dt 2004-112</i></p>
Autorité générale sur les services					
<p>A autorité « sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence déptale, le cdt du groupement de gendarmerie déptale et le</p>	<p>« a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de</p>	<p>La direction interrégionale de la mer (DIRM) est placée sous l'autorité du préfet de la région de son siège, ainsi</p>	<p>Le préfet de zone et de sécurité dirige l'action des préfets de région et de département en matière de prévention, de préparation et de mise en œuvre des mesures intéressant la défense</p>		<p>« anime et coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens, sans faire obstacle à l'exercice par les autorités administratives, civiles et militaires, et les autorités judiciaires des compétences qui leur sont</p>

Préfets « terrestres »					Préfet maritime
Préfet de dépt	Préfet de région	Préfet coord façade	Préfet de zone	Préfet coordonnateur	
<p>directeur déptal des services d'incendie et de secours » <i>Art 17 dt 2004-374</i></p> <p>« Sauf dérogation prévue par décret en CE et sous réserve des dispositions de l'article 69, le préfet de département a autorité fonctionnelle sur un chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat, dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département. » <i>Art 18 dt 2004-374</i></p>	<p>l'Etat » <i>Art 17 dt 2004-374</i></p> <p>« Sauf dérogation prévue par décret en CE et sous réserve des dispositions de l'article 66, le préfet de région a autorité fonctionnelle sur un chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat, dont l'action s'étend au-delà de la région et présente, en tout ou partie, un caractère interrégional, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites de la région. » <i>Art 18 dt 2004-374</i></p>	<p>que sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime, de chaque préfet de zone et de région du ressort de la DIRM et de chaque préfet coordonnateur désigné au titre de l'article 66 du décret du 29 avril 2004 susvisé. <i>Art 4 dt DIRM</i></p>	<p>économique. <i>Art R*1311-5 code défense</i></p>	<p>reconnues par d'autres textes législatifs ou réglementaires. »</p> <p>« bénéficie du concours des services et administrations de l'Etat qui mettent à sa disposition les moyens et informations d'intérêt maritime dont ils disposent. Il peut donner des directives aux chefs de ces services qui lui rendent compte de leur exécution. » <i>Art 2 dt 2004-112</i></p> <p>Peut, déléguer sa signature « aux chefs des services des administrations civiles de l'Etat, des régions et des départements littoraux de sa zone de compétence en ce qui concerne les matières relevant de leurs attributions » <i>Art 8 dt 2004-112</i></p>	

Préfets « terrestres »				Préfet maritime
Préfet de dépt	Préfet de région	Préfet coord. de façade	Préfet de zone	
Particularités en matière de compétence ou d'autorité propres à certaines compétences maritime				
<p>DML</p> <p>« Dans les dépts dans lesquels est créée une délégation à la mer et au littoral au sein de la DDTM, le DD est assisté par un directeur adjoint (...), qui prend le titre de délégué à la mer et au littoral (DML).</p> <p>DML interdéptales</p> <p>La DDTM peut, par arrêté du PM, exercer ses attributions en matière maritime dans un ou plusieurs dépts limitrophes. Dans ce cas, le directeur et le DML sont placés sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des dépts dans lesquels ils exercent ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature au directeur départemental ou, directement, au DML, pour les matières mentionnées au deuxième alinéa.</p> <p><i>Art14 dt DDI 2009</i></p>	<p>Régl des pêches maritimes et police des pêches</p> <p>Autorités administratives compétentes pour prendre les différentes mesures d'application en matière de régl des pêches maritimes et « responsables de la police des pêches en mer et à terre » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pays de la Loire : préfet de façade NAMO - Bretagne : préfet de région Bretagne - Corse : préfet de région Corse <p>Ailleurs, c'est le préfet coord de façade qui est compétent soit pour les façades :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manche mer du Nord - Sud Atlantique - Méditerranée hors Corse <p><i>Art 1, 1-1 et 2 dt 90-94</i></p>	<p>Document stratégique de façade</p> <p>« est élaboré, adopté et mis en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour la façade "manche Est-mer du Nord", correspondant aux régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie et Basse-Normandie, le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet de la région Haute-Normandie ; - pour la façade "Nord Atlantique-Manche Ouest", correspondant aux régions Bretagne et Pays de la Loire, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Pays de la Loire ; - pour la façade "Sud Atlantique", correspondant aux régions Poitou-Charentes et Aquitaine, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Aquitaine ; - pour la façade "Méditerranée", correspondant aux régions Languedoc-Roussillon, PACA et Corse, le préfet maritime de Méditerranée et le préfet de la région PACA. <p><i>Article R*219-1-8 Code environ</i></p> <p style="text-align: center;">PAMM</p> <p><i>Voir colonne Premar</i></p>	<p>Plan Polmar terre</p> <p>Lorsque des opérations terrestres liées à une pollution maritime sont engagées, le préfet de zone de défense et de sécurité, dans le respect des compétences des préfets de département, établit la synthèse des informations, coordonne l'action à terre et s'assure de la cohérence des actions terrestres et des actions maritimes. Il dispose des moyens spécialisés du plan POLMAR-Terre.</p> <p><i>Article R*1311-7 code de la défense</i></p>	<p>Document stratégique de façade</p> <p><i>Voir Texte DSF colonne préfet de façade</i></p> <p>Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) les préfets coordonnateurs conjointement chargés d'organiser l'élaboration du PAMM, de l'approuver et de coordonner sa mise en œuvre sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° Pour la sous-région marine Manche-mer du Nord, le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet de la région Haute-Normandie ; 2° et 3° Pour les sous-régions marines des mers celtiques et du golfe de Gascogne, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Pays de la Loire ; 4° Pour la sous-région marine de la Méditerranée occidentale, le préfet maritime de la Méditerranée et le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. <p><i>Article R219-10 code environ</i></p> <p style="text-align: center;">Sites Natura 2000 en mer</p> <p>Le projet de désignation d'un site Natura 2000 est établi : (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> - par le préfet maritime lorsque le site s'étend exclusivement sur des espaces marins situés au-delà de la laisse de basse mer ; - conjointement par le ou les préfets de département et le préfet maritime lorsque le site s'étend à la fois sur des espaces terrestres et des espaces marins ou lorsque le site s'étend exclusivement sur des espaces marins qui incluent l'estran. <p><i>Article R414-3 code environ</i></p>

Préfets « terrestres »				Préfet maritime
Préfet de dépt	Préfet de région	Préfet coord. de façade	Préfet de zone	
		Règlementation des pêches <i>Voir colonne préfet de région</i>		
<p>Délégation de signature Le préfet et le préfet maritime peuvent donner délégation de signature au directeur départemental ou, directement, au DML, pour les matières relevant de la gestion des activités maritimes et des gens de mer ainsi que des situations de crise survenant dans ces domaines. <i>Art14 dt DDI 2009</i></p>				<p>Délégation de signature DML Le préfet et le préfet maritime peuvent donner délégation de signature au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, pour les matières relevant de la gestion des activités maritimes et des gens de mer ainsi que des situations de crise survenant dans ces domaines. <i>Art14 dt DDI 2009</i></p>

Références :

- Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements
- Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer
- Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles
- Code de la défense
- Décret 90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire de conservation et de gestion
- Décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer
- Décret n°95-411 du 19 avril 1995 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer

2 – COMPETENCES DES SERVICES DECONCENTREES

TABLEAU 2 - LES SERVICES DECONCENTRES COMPETENTS EN MER ET SUR LE LITTORAL EN METROPOLE

	Compétence	Autorité	Délégation de signature
DDTM	<p>I -... met en œuvre dans le département les politiques relatives :</p> <p>1° A la promotion du développement durable ;</p> <p>2° Au développement et à l'équilibre des territoires tant urbains que ruraux grâce aux politiques agricole, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports ;</p> <p>3° A la prévention des risques naturels ; (...)</p> <p>6° A l'aménagement et à l'urbanisme ;</p> <p>7° Aux déplacements et aux transports ;</p> <p>8° A la protection et à la gestion durable des eaux, des espaces naturels, forestiers, ruraux et de leurs ressources ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris par la mise en œuvre des mesures de police y afférentes ; (...)</p> <p>10° Au développement de filières alimentaires de qualité ; (...)</p> <p>12° A la protection et à la gestion de la faune et de la flore sauvages ainsi qu'à la chasse et à la pêche.</p> <p>II. ... concourt :</p> <p>1° Aux politiques de l'environnement ;</p> <p>2° A la connaissance des territoires ainsi qu'à l'établissement des stratégies et des politiques territoriales ;</p> <p>3° A la prévention des pollutions, des nuisances et des risques technologiques ; (...)</p> <p>5° A la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale ;(...)</p> <p>III. peut être chargée :</p> <p>1° Du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, lorsque cette mission n'est pas exercée par la préfecture ; (...)</p> <p>IV. - Dans les départements du littoral, est chargée en outre de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris en ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.</p>	<p>Services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département</p> <p>Sous l'autorité du préfet de département, elles mettent en œuvre des politiques définies par le Gouvernement dont le pilotage et la coordination sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales.</p> <p>Dans les départements dans lesquels est créée une délégation à la mer et au littoral au sein de la DDTM, le directeur départemental est assisté par un directeur adjoint nommé dans les conditions fixées au premier alinéa de l'article 13, qui prend le titre de délégué à la mer et au littoral.</p>	<p>Le préfet et le préfet maritime peuvent donner délégation de signature au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, pour les matières relevant de la gestion des activités maritimes et des gens de mer ainsi que des situations de crise survenant dans ces domaines.</p>
	<p>La DDTM peut, par arrêté du Premier ministre, exercer ses attributions en matière maritime dans un ou plusieurs départements limitrophes. Dans ce cas, le directeur et le délégué à la mer et au littoral sont placés sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements dans lesquels ils exercent ces missions.</p>	<p>A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, pour les matières mentionnées au deuxième alinéa.</p>	

	Compétence	Autorité	Délégation de signature
DREAL	<p>Dans la région (...) et sous réserve des compétences du préfet de département et des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement assure les missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables, notamment dans les domaines de la prévention et de l'adaptation aux changements climatiques, de la préservation et de la gestion des ressources, du patrimoine naturel, des sites et des paysages, de la biodiversité, de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement durable des territoires, des déplacements, des infrastructures et des services de transport, (...) du contrôle et de la sécurité des activités industrielles, de l'énergie et de sa maîtrise, de la qualité de l'air, de la prévention des pollutions, du bruit, des risques naturels et technologiques et des risques liés à l'environnement, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, de la gestion et de la protection du littoral et des milieux marins, du soutien au développement des écotechnologies, de la connaissance et de l'évaluation environnementales, de la valorisation de données qui relèvent de sa compétence ; - assure le pilotage des politiques relevant du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et de celles relevant du ministre chargé du logement mises en œuvre par d'autres services déconcentrés ainsi que leur coordination, à l'exception de ce qui relève de la mission de coordination dévolue à la direction interrégionale de la mer (I et V de l'article 3 du décret n° 2010-130). - assure la coordination de la mise en œuvre de ces politiques avec les actions des établissements publics de l'Etat concernés ; - veille au respect des principes et à l'intégration des objectifs du développement durable et réalise ou fait réaliser l'évaluation environnementale de ces actions et assiste les autorités administratives compétentes en matière d'environnement sur les plans, programmes et projets ; - promeut la participation des citoyens dans l'élaboration des projets relevant du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministre chargé du logement ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ; - contribue à l'information, à la formation et à l'éducation des citoyens sur les enjeux du développement durable et à leur sensibilisation aux risques. 	<p>sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence.</p>	

	Compétence	Autorité	Délégation de signature
DIRM	La direction interrégionale de la mer est placée sous l'autorité du préfet de la région de son siège, ainsi que sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime, de chaque préfet de zone et de région du ressort de la direction interrégionale de la mer et de chaque préfet coordonnateur désigné au titre de l'article 66 du décret du 29 avril 2004 susvisé.		peut recevoir délégation de signature de ces différentes autorités, selon leurs compétences respectives.
	<p>Art 3 I - 1° Est chargée de conduire les politiques de l'Etat en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources marines et de régulation des activités maritimes et de coordonner, en veillant à leur cohérence, les politiques de régulation des activités exercées en mer et sur le littoral, à l'exclusion de celles relevant de la défense et de la sécurité nationales et du commerce extérieur ;</p> <p>2° Concourt, avec les DREAL, à la gestion et à la protection du littoral et des milieux marins, à la gestion intégrée des zones côtières et du domaine public maritime et à la planification des activités en mer ;</p> <p>3° Veille à la prise en compte :</p> <p>a) De l'intérêt général et du développement durable dans les activités qui s'exercent concurremment sur les espaces maritimes placés sous la souveraineté ou sous la juridiction de l'Etat ;</p> <p>b) Des intérêts du milieu marin et des activités maritimes dans la conception, le suivi et le contrôle des activités ou des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur ce milieu.</p>	sous l'autorité des préfets de région, du préfet maritime et sous réserve des compétences des préfets de département et des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat <i>Art 3 dt 2010-130</i>	
	<p>Art 3 II Exerce les attributions relatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la signalisation maritime et à la diffusion de l'information nautique afférente, - à la sauvegarde de la vie humaine en mer, - à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution au titre de la sécurité des navires, - à la coordination de la préparation et au suivi de la mise en œuvre des documents stratégiques de façade, - à l'organisation et au fonctionnement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, à la surveillance de la navigation maritime, - à la lutte dans la frange littorale et à terre contre les pollutions accidentelles du milieu marin, - à la tutelle du pilotage maritime, - à la promotion du développement économique des activités liées au transport maritime et à la navigation de plaisance, - à la politique du travail, de l'emploi maritime, de la formation professionnelle, de l'action sociale et de la prévention des risques professionnels. 	sous l'autorité du ministre chargé de la mer et par dérogation aux dispositions du décret du 29 avril 2004 susvisé ou sous l'autorité des préfets de région et du préfet maritime compétents, selon la réglementation applicable	
	Art 4- Exerce les compétences propres qui lui sont dévolues par le code du travail maritime, le code disciplinaire et pénal de la marine marchande, le code de l'éducation ainsi que par les textes relatifs à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la sécurité des navires, aux effectifs à bord des navires, à la formation maritime et à la délivrance des titres professionnels maritimes	sous l'autorité directe du ministre chargé de la mer.	le DIRM peut déléguer sa signature aux « agents publics de catégorie A ou assimilés ou aux officiers placés sous son autorité. »

	Compétence	Autorité	Délégation de signature
	<p>- exerce les attributions relatives à la réglementation de l'exercice de la pêche maritime, soit à titre professionnel, soit à titre de loisir, au contrôle de l'activité et de la gestion des comités régionaux des pêches maritimes et des comités régionaux de la conchyliculture, et au contrôle de la qualité zoosanitaire des produits de la mer.</p> <p>- est chargé de la promotion du développement économique des activités liées à la pêche et aux cultures marines</p>	Sous l'autorité des préfets de région compétents	
	Art 3 IV - concourt à la préparation et à l'exécution des mesures de défense et de sécurité concernant les transports maritimes.		
	Art 3 V - anime les services de l'Etat chargés de ces politiques et assure la coordination de leurs actions avec celles des établissements publics de l'Etat concernés	Dans le respect des compétences des préfets de région et de département	

Référence :

- Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles
- 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° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer

3 – COMPETENCES DES AUTORITES DECENTRALISEES

	Régions	Départements	Communes et groupements de communes
Grands équipements	Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports de commerce, hors ports militaires ou grands ports maritimes	Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports essentiellement de pêche, éventuellement de commerce sur option	Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports essentiellement de plaisance, éventuellement de pêche et de commerce sur option
Transports	<i>Intérêt local</i>	Desserte des îles	Desserte des îles sur le territoire communal
Développement économique	Schéma régional de développement économique Aides à la pêche (compétence décentralisée) Aide au développement économique local (dont aquaculture, énergie en mer, recherche...)	Aide au développement économique local (dont aquaculture, aménagement touristique...)	<i>Intérêt local</i>
Formation	Construction, de la rénovation, de l'équipement et du fonctionnement des lycées avec, entre autre, la gestion des personnels non enseignants de ces établissements	Construction, de la rénovation, de l'équipement et du fonctionnement des collèges avec, entre autre, la gestion des personnels non enseignants de ces établissements. <i>Intérêt local (sport nautique...)</i>	<i>Intérêt local</i>
Formation professionnelle	Enseignement maritime		
Culture	Inventaire général du patrimoine culturel	<i>Intérêt local</i>	<i>Intérêt local</i>

	Régions	Départements	Communes et groupements de communes
Aménagement du territoire - urbanisme	Schéma régional de développement et d'aménagement du territoire Parcs naturels régionaux	Inventaires locaux du patrimoine naturel Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles Gestion de l'eau Gestion du trait de côte	Schéma de cohérence territoriale Gestion du trait de côte
Tourisme	Schéma régional de développement du tourisme Aide au développement du nautisme...	Schéma d'aménagement touristique départemental Aide au développement touristique lié à la mer (nautisme, aides aux communes gestionnaires e ports de plaisance...)	<i>Intérêt local</i>

ANNEXE V : BIBLIOGRAPHIE

- Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'Etat : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance », *Rapport public thématique*, La Documentation française, décembre 2017, 269 p.
- BOLELLI Arnaud (capitaine de frégate), *Le Secrétariat général de la mer*, 48 p., mémoire de l'Ecole de guerre sous la direction de Philippe Vial, 2017
- REGLAT-BOIREAU Arnaud (commissaire général de 1^{ère} classe, en deuxième section), « Le rôle des commissaires de la Marine dans les affaires de la mer », *La revue de l'ANCM*, n° 84, mai 2014, 76 p., p. 19-21
- Cour des comptes, « L'organisation territoriale de l'Etat », *Rapport public thématique*, La Documentation française, juillet 2013, 292 p.
- Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime (dossier de synthèse et annexes)*, juin 2013, 241 p.
- Rapport d'information de l'Assemblée nationale du 7 février 2012 sur l'action de l'Etat en mer, déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale (Patricia Adam et Philippe Vitel, députés)
- MERER Laurent (vice-amiral d'escadre, en deuxième section), *Préfet de la mer*, Paris, Editions des Equateurs, 2007, 300 p.
- LE GOAZIOU Benoît, *Garde des côtes et « AEM » français*, 52 p., mémoire professionnel, enseignement militaire supérieur, 2006
- Rapport d'information du Sénat du 22 juin 2005 sur l'action de l'Etat en mer, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (André Boyer et Jean-Guy Branger, sénateurs)
- BASTOS André Filipe, *Le préfet maritime*, 90 p., mémoire de DEA de droit public économique sous la direction de Roseline Letteron, droit public économique, Paris XIII, 1999, Prix Amiral Daveluy 2000
- LE GOAZIOU Benoît, *Le préfet maritime après « Armées 2000 »*, 71 p., mémoire professionnel, direction du commissariat de la marine, 1995

ANNEXE VI : PERSONNES RENCONTREES

- Monsieur Henry Masse, ancien préfet de la Guyane, du Lot-et-Garonne, de la Drôme, et de la Charente-Maritime ;
- Amiral Arnaud de Tarlé, inspecteur général des armées – Marine ;
- Monsieur Charles Giuisti, directeur général adjoint des outre-mer ;
- Monsieur Nicolas Péhau, conseiller référendaire près la Cour des comptes ;
- Commissaire général de 1^{ère} classe (en deuxième section) Arnaud Réglat-Boireau, ancien inspecteur du Commissariat de la marine ;
- Commissaire général de 1^{ère} classe (en deuxième section) Jean-Louis Fillon, membre de l'Académie de marine ;
- Commissaire général de 2^{ème} classe Hervé Parlange, inspecteur de l'Administration dans la marine ;
- Monsieur François Lambert, délégué général du groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), ancien conseiller du ministre délégué à la Mer (Frédéric Cuvillier) puis du secrétaire d'Etat chargé de la Mer (Alain Vidalies) ;
- Commissaire en chef de 1^{ère} classe Cyriaque Garapin, chargé de mission auprès du Secrétaire général de la mer ;
- Maître Benoît Le Goaziou, avocat au barreau de Paris ;
- Commissaire en chef de 1^{ère} classe François Martineau, direction des affaires juridiques du ministère des Armées ;
- Commissaire en chef de 1^{ère} classe Thierry de La Burgade, conseiller Action de l'Etat en mer du chef d'état-major « Opérations » de l'état-major de la marine ;
- Commissaire en chef de 1^{ère} classe Jean-Emmanuel Perrin.