



Comment adapter la gouvernance de nos espaces maritimes ?

Les exemples de la Méditerranée et de la Nouvelle Calédonie

Jean-Louis Fillon

Commissaire général de la Marine (2S)

Délégué général de l'IFM, Membre de l'Académie de Marine

Introduction

Le voyage aux Îles Éparses du président Macron en octobre 2019 fut un symbole fort et l'on pouvait alors se demander si cette première aux Glorieuses constituait l'amorce d'une politique maritime qui couvrirait l'ensemble de nos espaces maritimes sous juridiction de métropole comme d'outre-mer. Voilà qui constituerait une amorce de réponse à la question que pose l'Institut Français de la Mer : « 11 000 000¹ de km² pour quoi faire ? ». Cette deuxième place de notre espace maritime après les États-Unis, politiques et médias en font un motif de fierté nationale, il est vrai, discrètement empreint de nostalgie impériale voire coloniale. Mais force est de constater que notre ambition se réduit trop souvent à la seule expression de ce chiffre. La question des espaces maritimes sous juridiction de la France ne fait l'objet ni d'une étude globale des services de l'État ou des Assemblées parlementaires qui abordent les questions maritimes sous un biais spécifique, rarement global, si ce n'est le rapport d'information des sénateurs Trillat et Lorgeoux, Maritimisation : « *la France face à la nouvelle géopolitique des océans* » qui date de 2012 et qui a marqué une sorte de prise de conscience en dehors du cercle trop étroit du monde maritime. On citera le rapport d'information des députés Giacobbi et Quentin sur « la

1. En tenant compte des 730 000 km² d'extension du plateau continental acceptés ou en cours d'instruction par la commission des limites du plateau continental.

Colloque : 11 millions de km², pour quoi faire ?

diplomatie et la défense des frontières maritimes de la France » qui appelle de ses vœux « un projet politique à la hauteur des enjeux ». Plus récemment (19 juin 2019) le Rapport d'information « Mers et océans : quelle stratégie pour la France ? » de Jean-Luc Mélenchon et Joachim Son-Forget dénonce l'insuffisance de la protection et de la surveillance par la France de ses eaux sous juridiction ; il existe aussi un Document de Politique Transversale (DPT) consacré à la « *Politique maritime de la France* », titre qui fait espérer mais c'est un document à vocation essentiellement budgétaire du projet de loi de finances pour 2020.

La littérature officielle hors documents parlementaires ne manque pas d'ouvrages consacrés à la politique maritime de la France selon une approche générale ou thématique.

Après le rapport Poséidon du Secrétaire Général de la Mer de 2006 qui constitue une sorte de socle de la réflexion maritime était promulgué par le Premier ministre le Livre bleu « *Stratégie nationale pour la mer et les Océans* » de 2009 qui faisait suite à l'ambitieux discours prononcé au Havre par le Président de la République ; cette même année, décidément riche, avait eu lieu le Grenelle de la mer dont les préconisations étaient inscrites dans le Livre bleu des engagements. Plus près de nous (février 2017), dans le veine écologique et économique était adoptée la Stratégie Nationale pour la Mer et le littoral qui mettait en œuvre la politique de l'Union européenne inscrite dans la directive cadre stratégie pour le milieu marin de 2008 et la directive de 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime imposant un découpage en quatre façades maritimes² qui se superposent aux trois traditionnelles.

Dans un autre registre, le Premier ministre faisait adopter par le Comité Interministériel de la mer de 2015 une Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes. Cette orientation sécuritaire nous conduit à citer aussi les Livres Blancs (2008 et 2013) et la Revue stratégique (2017) qui se sont succédé au gré des alternances politiques et, il est vrai, d'une situation internationale très volatile. Aucun de ces documents n'a de vocation maritime marquée, leur contenu naval n'étant qu'une brique dans l'élaboration d'une politique de défense, elle même résultante d'une analyse géostratégique dans laquelle la mer n'apparaît pas de façon spécifique mais au mieux comme espace de crise comme « *l'arc de crise de l'Atlantique à l'océan Indien* » évoqué en 2009. Il ne faut donc pas espérer que ce type de travaux destinés à faire entrer la stratégie de défense dans une enveloppe budgétaire propose une quelconque politique maritime³.

Trois principaux enseignements peuvent être tirés de cet ensemble de rapports, livres Bleus ou Blancs et autres Stratégies nationales :

- Ils procèdent pour l'essentiel d'une analyse par le haut et non de l'approche systématique des espaces maritimes français ; si l'importance de l'outremer est parfois soulignée (Livre Bleu de 2009), il faut bien

2. *Manche est-mer du nord, Nord Atlantique-Manche ouest, Sud Atlantique et Méditerranée*

3. *La revue stratégique de 2017 consacre 1 page sur plus d'une centaine aux espaces maritimes, l'actualisation stratégique 2021 reste sur cette ligne peu maritime.*



Géopolitique

géopolitique

admettre que l'objectif visé par ces textes est surtout métropolitain et s'inscrit dans la politique maritime européenne (SNML de 2017) pour laquelle la France n'est qu'un des 27 décisionnaires.

- Ils sont pour l'essentiel le produit d'une approche bureaucratique certes de qualité mais sans concertation des « territoires ». Cependant, il faut noter, et c'est un changement considérable, l'institution par le Grenelle de la mer (2009) de la gouvernance à cinq, un progrès notable de la « démocratie maritime » (SNML, Conseils maritime de façade, documents stratégiques de façade),
- Enfin mais avec des nuances d'un document à l'autre, les préconisations sont proches et marquées par une forte prégnance écologique dont la politique de création à grande échelle d'aires marines protégées constitue l'acmé⁴. Parmi les thèmes qui reviennent le plus souvent on notera : la protection de l'environnement (sous ses diverses déclinaisons : biodiversité, réchauffement climatique, déchets etc.) et la protection du littoral, la connaissance du milieu marin, la gouvernance, le contexte international, la formation et les métiers, les moyens de surveillance et de protections, la lutte contre les trafics illicites etc.

Toutes ces préconisations doivent à l'évidence être placées au cœur d'une stratégie maritime nationale mais elles sont avancées comme des postulats et si l'on peut dire en terme méthodologique « en avance de phase ». Prenons l'exemple de notre espace maritime sous juridiction : l'incroyable disproportion entre les superficies de notre surface métropolitaine et de notre ZEE ultramarine, plus de 20 fois, devrait être non pas une source de fierté - nous n'y sommes pour rien - mais celle d'une mobilisation nationale pour relever le défi que le droit de la mer nous impose comme à tout État côtier : explorer, exploiter les ressources de notre ZEE et en protéger l'environnement. Un atout d'avenir formidable autant qu'une responsabilité considérable.

Ainsi est posée l'immense question du « pour quoi faire ? ».

Pour tenter d'y répondre l'Institut Français de la Mer a réuni en 2018 et 2019 un groupe de travail interne enrichi de personnalités venues de tous les horizons de la vie maritime. Deux difficultés sont rapidement apparues, celle de la méthode et celle de la délimitation de l'étude : fallait-il s'en tenir à la ZEE strictement dite et donc aux attributions que la Convention énumère dans son article 56 sous le double vocable de droits souverains et de juridiction ou bien avoir une approche plus large ? Après moult discussions il est apparu nécessaire de mener nos investigations dans toutes les dimensions et sous tous les aspects du sujet ;

4. Confirmé en décembre 2020 par l'adoption de la nouvelle stratégie nationale des aires marines protégées (AMP) pour les 10 ans à venir. La stratégie présentée après le One Planet Summit (Paris décembre 2020) consacré à la biodiversité vise à étendre les aires existantes pour couvrir 30% de la Zone économique exclusive (ZEE) française d'ici 2022, contre 23.5% actuellement.

Géopolitique

Colloque : 11 millions de km², pour quoi faire ?

dans toutes ses dimensions d'une part car l'unité et la solidarité de l'espace marin rendraient artificielle une approche spatiale trop juridique, aussi avons-nous pris en considération les eaux intérieures comme la mer territoriale et la ZEE ainsi que le plateau continental, et même la haute mer dans la mesure où la dimension internationale a un effet direct sur la politique maritime ; sous tous les aspects d'autre part, qu'il s'agisse des politiques publiques, environnementales, économiques, scientifiques, stratégiques et diplomatiques sans oublier les questions de gouvernance et de cohérence fins/moyens. Encore fallait-il disposer d'un outil méthodique adéquat pour traduire une question aussi vaste dans une grille de travail opérationnelle, c'est-à-dire qui rende compte de l'ensemble des questions et puisse déboucher sur des préconisations de politique publique. Nous avons retenu une grille en huit points qui montrent si besoin est que la question des 11 millions ne se réduit pas au paramètre économique : cadre institutionnel, contexte politique, écosystèmes marins et littoraux, connaissance scientifique du milieu, ressources et capacités d'exploitation, relations internationales, importance stratégique dont sécurité et sûreté.

Il a enfin décidé d'adopter comme cadre géographique de l'étude les zones maritimes au sens du code de la défense⁵ puisqu'elles servent d'assise territoriale à l'organisation de l'action de l'État en mer (AEM) que ce soit en métropole comme outremer : aux trois zones métropolitaines – Manche mer du Nord, Atlantique et Méditerranée s'ajoutent les cinq zones ultramarines⁶ d'Antilles, de Guyane, du sud de l'océan Indien, de Polynésie et de Nouvelle Calédonie.

Les capacités d'une équipe de bénévoles ont contraint à limiter les travaux à deux zones, la Nouvelle-Calédonie et la Méditerranée pour lesquelles le groupe de travail a pu recevoir une documentation qui répondait à ses attentes.

Dans une première partie sera présenté succinctement le résultat des travaux pour ces deux zones avant d'en tenter tirer enseignements et d'oser quelques propositions.

Les deux zones d'étude

Ce choix s'est révélé opportun puisqu'il a permis de privilégier deux zones exemplaires car contrastées, l'une métropolitaine marquée par la faible dimension de son espace maritime sur-fréquenté et soumis à des pressions environnementales comme géopolitiques majeures, l'autre, ultramarine est caractérisée par une gouvernance en plein bouleversement qui s'exerce dans un contexte international relativement détendu mais très évolutif tandis que la situation

5. Articles R 323-50 à 3223-55

6. Sans tenir compte des zones maritimes Pacifique et océan Indien qui sans assise territoriale correspondent exclusivement à la haute mer et n'entrent donc pas dans le champ de l'étude.



Géopolitique

géopolitique

géopolitique

écologique bonne à l'extérieur est plus problématique dans les eaux intérieures lagonaires. Quatre rubriques sont retenues pour chacun de ces espaces, géographie et environnement, politique et gouvernance, potentiel économique, et contexte international (diplomatie, sécurité et défense).

Nouvelle Calédonie

Géographie et environnement

Ce qui frappe tout d'abord, c'est la vacuité de l'espace maritime calédonien, s'il y a peu de navigation celle-ci reste sensible aux plans de la sécurité maritime et écologique notamment dans le lagon de la Grande Île. La mise sous protection de 90% de l'espace maritime de Nouvelle Calédonie, le plus grand de France, est justifiée par la richesse et la fragilité en dépit d'une faible pression anthropique quoique les atteintes à la qualité des eaux lagonaires par l'industrie et le développement urbain et touristique nécessitent une grande attention.

Politique et gouvernance

Les nombreuses autorités forment le système d'administration maritime français le plus complexe et dont le coût est difficile à apprécier. Hors armées, les intervenants ont basculé sous les diverses autorités locales qui sont en interaction permanente. La situation politique de la Nouvelle-Calédonie n'est pas encore stabilisée, deux référendums ont déjà été organisés, un troisième est prévu avant fin de 2022. L'étude des conséquences d'une éventuelle indépendance notamment sur le poids de la France dans la région Pacifique reste à mener.

Potentiel économique

En dépit d'un potentiel prometteur de ressources minérales et biologiques les eaux de la Nouvelle-Calédonie restent largement à découvrir et *a fortiori* à exploiter. La pêche hauturière est très peu pratiquée et son développement est obéré par le pillage auquel se livrent des flottes étrangères, qui constitue un danger réel pour la biodiversité. Le tourisme pourrait être un atout pour le développement de la Nouvelle-Calédonie mais le coût d'accès au territoire, la cherté de la vie locale et le manque d'équipements constituent des handicaps aujourd'hui dirimants. Le sol et sous-sol marin calédonien offrent des ressources minérales qui semblent importantes mais leur exploitation future se heurte à des obstacles techniques, réglementaires, écologiques et économiques.

Le transport maritime est presque exclusivement concentré à Nouméa et dans les centres d'exploitation de nickel.

Contexte international, sécurité et défense

Au cœur de la partie occidentale du Pacifique sud, les espaces maritimes sous juridiction française de la Nouvelle-Calédonie permettent une stratégie d'influence qui s'est, au cours des dernières années, focalisée sur la protection des personnes et du milieu. Les ambitions notamment chinoises et tensions régionales peuvent conférer à nouveau à ces espaces et aux bases navale et aérienne de Nouvelle-Calédonie une importance stratégique. Malgré le différend territorial avec le Vanuatu, les relations de la France avec les États voisins de la région sont bonnes. La pêche illicite constitue pour le territoire une menace avérée sur le plan écologique et potentiellement économique. Afin de tenter de la contenir la coopération internationale peut compenser partiellement l'insuffisance des moyens locaux. Le développement d'autres risques dont le narcotrafic milite pour un partage de la surveillance maritime et la coordination des interventions.

Conclusions générales et préconisations pour la Nouvelle Calédonie

1. Du fait de leur étendue, de leur variété, de leur bon état, de pressions anthropiques locales généralement faibles et des dispositifs de protection dont ils bénéficient, les eaux et fonds marins sous juridiction française sont des espaces d'une grande sensibilité écologique et qui recèlent un potentiel économique certain.
2. Ils offrent des perspectives prometteuses pour les populations locales, sous réserve d'une gestion rigoureuse et d'un renforcement des moyens de connaissance, de surveillance et de protection dont la gestion pâtit de l'éclatement structurel de la gouvernance maritime locale. L'intervention de nombreuses autorités conduit à un système d'administration maritime complexe qui brouille sa visibilité et pourrait obérer son efficacité ou sa capacité de montée en puissance.
3. L'instauration d'aires marines protégées⁷ couvre plus de 90% des espaces maritimes. Elle renforce la crédibilité de la voix de la France - et de l'Union européenne - dans les instances régionales et internationales concernant les questions de préservation des océans et du climat, mais aussi nombre d'autres sujets.
4. Les ambitions de puissance notamment chinoises sur le Pacifique-ouest peuvent conférer à nouveau à ces espaces et aux bases navale et aérienne de Nouvelle-Calédonie une importance stratégique justifiant ainsi un renforcement des structures régionales de coopération existantes.

7. « à la française », c'est-à-dire des zones de protection n'interdisant pas systématiquement toute activité mais s'assurant de sa durabilité.



Méditerranée

Géographie et environnement

Mer semi fermée au faible marnage, la Méditerranée est malade de la pollution et de la surpêche qui menacent sa biodiversité. La faible dimension du bassin et les risques liés à une forte navigation marchande obèrent l'avenir de cette mer quels que soient les progrès de la sécurité maritime et de la lutte contre les pollutions illicites par les navires. Et surtout, la pollution tellurique venant principalement des États du sud et l'absence de maîtrise de la surpêche ne conduisent pas à l'optimisme. Le littoral méditerranéen, le plus dense de toute la France, subit une forte pression anthropique. Des risques importants existent du fait du trafic marchand notamment pétrolier (pollution accidentelle) et de passagers (secours) en raison de la densification du trafic maritime, du gigantisme des navires et de l'impact d'une mauvaise maîtrise des nouvelles technologies. L'espace maritime français donc est marqué par une forte sensibilité environnementale qu'illustrent le nombre, la diversité et la superficie des AMP. Les eaux intérieures du littoral continental sont importantes et ont une forte valeur environnementale et économique. Le trafic maritime commercial et de plaisance est important est marqué par une forte pointe saisonnière. Sa concentration près des ports et de la côte présente des risques significatifs.

Politique et gouvernance

L'organisation administrative de la mer et du littoral est dense et concentrée par différence avec les deux autres zones métropolitaines. Le regroupement d'interlocuteurs peu nombreux dans un périmètre étroit facilite le traitement des affaires. Le statut administratif de la Corse constitue une spécificité forte et pourrait à terme se traduire par une marginalisation de l'État régional, constituant alors un affaiblissement de l'AEM. La gouvernance à cinq des AMP permet d'associer élus et citoyens à une gouvernance maritime par ailleurs très étatique. Les élus des collectivités littorales méditerranéennes sont de plus en plus sensibles aux questions maritimes économiques et environnementales mais à travers un prisme essentiellement littoral.

Potentiel économique

Appuyée sur une recherche scientifique et technologique ainsi que sur une offre de formation de grande qualité le potentiel économique de la Méditerranée française est important. Il repose notamment sur une activité portuaire forte et dont les marges de croissance sont prometteuses inexploitées en raison du potentiel que représentent des réserves foncières sous-utilisées. Outre la réparation navale concentrée à Marseille et à Toulon, l'industrie de la grande plaisance a connu un essor remarquable et permis de redonner vie à des chantiers navals. Le potentiel de l'éolien flottant est important quoique limité géographi-

Colloque : 11 millions de km², pour quoi faire ?

quement et encore inexploité. Importance majeure des activités touristiques pour l'ensemble du littoral méditerranéen et singulièrement pour la Corse dont elles constituent une ressource prédominante. La Marine nationale est à la fois le premier employeur maritime du littoral méditerranéen mais aussi la principale industrie de réparation navale. Elle est pour l'économie maritime de la Méditerranée un facteur d'entraînement primordial dans tous les domaines et en particulier au plan technologique.

Contexte international, sécurité et défense

Importance primordiale de la Méditerranée comme zone de haute sensibilité stratégique. Pour la France le port militaire de Toulon est un atout stratégique majeur comme point de départ de sa présence navale et de sa capacité d'intervention dans les crises et conflits méditerranéens. Dans ce contexte géopolitique très tendu les menaces pour la sûreté maritime sont importantes mais la France dispose en Méditerranée d'une organisation de l'AEM qui assure un continuum sécurité et défense bien adapté à cette situation, couplée à un dispositif de surveillance maritime performant qui couvre aussi largement les questions de sécurité maritime et en particulier la prévention et la lutte contre les pollutions accidentelles. La ZEE en Méditerranée décidée par la France a fait naître de nouveaux contentieux avec les États riverains, à commencer par l'Espagne. Les points de friction entre États sont en train de se multiplier dans les « zones grises » : le contrôle et l'exploitation y sont réclamés de part et d'autre mais de fait il s'agit de zones non contrôlées. Cependant, la France est au cœur d'une coopération régionale forte, dense et vivante qui est nécessaire à la fois pour répondre à des besoins concrets comme ceux de la sécurité maritime et la lutte contre les pollutions mais aussi sur le plan politique pour équilibrer les relations entre les deux rives.

Conclusions générales et préconisations pour la Méditerranée

Mer semi fermée et voie de passage historique entre l'Orient et l'Occident, la Méditerranée est au cœur d'un espace civilisationnel de première importance dans lequel les activités humaines, industrielles, commerciales, culturelles et touristiques, se développent largement en interaction avec la mer. Dans ce contexte, la France, qui exerce sa souveraineté ou sa juridiction sur des zones maritimes couvrant une part importante du bassin méditerranéen occidental, doit faire face à deux enjeux majeurs : la fragilité persistance des écosystèmes marins et la haute sensibilité stratégique de cet espace

Quelques axes stratégiques doivent être privilégiés :

- Le développement d'un réseau de coopération entre l'Europe et la rive sud de la Méditerranée. Ce réseau existe déjà en matière de protection

8. *Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (1976)*



de l'environnement marin ; il repose largement sur la convention de Barcelone⁸. La Méditerranée doit être regardée davantage comme un bien commun à préserver et le partage d'une telle ambition responsable pourrait contribuer à réguler les déséquilibres et résorber les fractures économiques, sociales et culturelles persistantes entre le nord et le sud.

- Entre exploitation et protection, la vocation de la ZEE française en Méditerranée doit être précisée : la rareté des ressources disponibles et la situation écologique militent pour que la protection soit privilégiée et fasse l'objet d'une gestion à terme partagée avec les pays voisins. La « ZEE en coopération » permettrait de réduire les tensions nées des différends de délimitation et par là les zones grises qui risquent d'être autant d'espaces à l'abandon.
- La France devrait pousser beaucoup plus l'Union européenne à une pêche responsable dans l'ensemble des eaux sous juridiction européenne, quitte à prendre des mesures importantes d'accompagnement vers ses pêcheurs, mesures qui seront de toutes façons indispensables et très coûteuses, lors de l'épuisement définitif des stocks vers lequel le manque de rigueur actuel mène inexorablement.
- Toutes les perspectives de coopération aussi ambitieuses et généreuses soient-elles ne saurait être crédibles sans la disposition d'un outil maritime de contrôle, de surveillance et d'action à la hauteur des menaces et des risques diversifiés qui pèsent sur la Méditerranée, notamment en matière de terrorisme ou de crise migratoire.

Enseignements et propositions

Grâce à ses possessions ultramarines réparties sur trois océans la France est un archipel (au sens géographique), ce qui contribue à faire d'elle une puissance certes moyenne, mais de rang mondial, et à légitimer son statut de membre permanent du conseil de Sécurité des Nations unies que corrobore sa force de dissuasion nucléaire. Pour autant, la France a-t-elle une stratégie maritime à la hauteur de sa géographie et de ses ambitions ? Nous craignons de devoir répondre par la négative, cependant notre étude permet de dresser un état des lieux et d'avancer quelques propositions.

Constats

Ce qui ressort des exemples méditerranéen et calédonien est le caractère disparate de notre présence maritime. Ainsi, la Manche caractérisée par son étroitesse connaît une hyper concentration des activités (pêche, granulats marins, trafic maritime et demain éolien), des risques majeurs pour

Géopolitique

Colloque : 11 millions de km², pour quoi faire ?

la sécurité maritime et donc un danger permanent de pollution accidentelle. Mais la Manche bénéficie d'une certaine homogénéité politique et économique de ses riverains ce qui contribue à en faire une zone de stabilité politique et de prospérité même si le Brexit fait peser une hypothèque préoccupante. La zone sud de l'océan Indien rassemble des possessions françaises sous des statuts particuliers et des situations très contrastées. À Mayotte, soumise à une pression migratoire intense, et dont le lagon est en danger, répondent les étendues désertiques et froides des Kerguelen, archipel des TAAF comme les Îles Éparses tout aussi désertiques mais tropicales. Quant à la Polynésie, sa zone concentre à elle seule la moitié de l'espace maritime français : les atolls subissent une sorte de dilution maritime à grande échelle. La Guyane nous rattache au continent américain et son espace maritime ; elle subit un pillage halieutique que l'on combat avec peine tandis qu'à quelques encablures décollent les fusées Ariane dont la sûreté suppose une parfaite maîtrise de l'espace aéromaritime. Quant aux Antilles, en pleine route des narcotrafics, elles subissent les fléaux conjugués de la pollution par la chlordécone et l'invasion des sargasses.

Il n'est donc pas étonnant, deuxième constat, que les politiques maritimes locales soient différentes pour ne pas dire dispersées, faute de définition d'une véritable stratégie maritime nationale. Les préconisations des divers documents que nous avons cités constituent une amorce mais pour l'essentiel il s'agit des vœux pieux à l'exception notable des aires marines protégées sur l'effectivité desquelles on peut avoir quelques doutes. En revanche, l'existence d'une organisation administrative régaliennne éprouvée et homogène en métropole comme outre-mer, le dispositif d'action de l'État en mer constitue un facteur de cohérence et d'unité fondamentale pour la France maritime.

L'insuffisance des moyens de la protection de nos espaces maritimes constitue une impasse majeure de notre politique maritime. Hormis les eaux métropolitaines où les moyens lourds de la Marine constituent un réservoir notable, les eaux ultramarines déjà mal dotées ont été les premières victimes de la politique de contraction des moyens de la défense. Les retards pris par les programmes ont provoqué des « ruptures capacitaires » encore d'actualité. Et pourtant, les tâches sont considérables, ne serait-ce que dans le seul domaine régalienn : protéger les ressortissants, sauver les vies, surveiller et faire valoir nos droits, lutter contre les trafics, prévenir le terrorisme et la piraterie, maîtriser l'immigration clandestine etc. Et comme le soulignait le Premier ministre « ce qui n'est pas surveillé est visité, ce qui est visité est pillé, et ce qui est pillé finit toujours par être contesté ». Ce manque criant de moyens conduit donc à la fragilité de notre présence ultramarine dans le double contexte des revendications juridiques par certains États voisins et de la montée en puissance de marines concurrentes dont la Chine est l'illustration la plus évidente.



Propositions

La première proposition qui tombe sous le sens est de renforcer la présence navale française outremer, ce qui est en bonne voie avec les programmes des bâtiments de soutien et patrouilleurs d'outremer en attendant le renouvellement des aéronefs ; ainsi peut-on espérer voir la fin du scandaleux trou capacitaire qu'ont connu nos outremer victimes du désarmement budgétaire insensé qui a frappé les armées pendant un quart de siècle. Si elle n'y met pas le prix en équipements et en recherche scientifique la France n'aura pas de politique maritime. Il ne s'agit pas d'une dépense mais d'un investissement. Mais à supposer que ce point majeur soit réglé, il lui faudra aussi mettre en place une gouvernance adaptée à l'immensité et à la diversité de son espace maritime.

Gouvernance

L'hétérogénéité de la France maritime (et ultramarine) est une richesse et une difficulté mais elle rend difficile une politique maritime globale que seule une gouvernance adaptée permettrait de définir et de mettre en œuvre. Or il faut bien constater que nos structures centrales ne répondent pas à ce besoin : l'éclatement de la compétence maritime de l'État entre plusieurs ministères constitue l'obstacle principal. D'où la nécessité d'une coordination interministérielle sous l'autorité du Premier ministre, seul capable d'imposer son arbitrage aux ministères. C'est ce constat renouvelé qui s'était imposé en 1995 et qui fut à l'origine des institutions de cette coordination que sont au plan politique le CIMER et au plan administratif le SGMer. La création d'un ministère de la mer en juillet 2020 rebat les cartes de ce dispositif. Ce fort symbole répond à l'ambition maritime présidentielle affirmée à Montpellier en décembre 2019. La lecture du décret d'attributions de la ministre⁹ permet d'évaluer *a priori* la pertinence de cette résurrection. Or il faut bien constater que seule la direction des affaires maritimes lui est directement rattachée, les autres directions maritimes étant seulement en partage sous une terminologie diverse. C'est peu dire que sa compétence est concurrencée. Il faut donc à tout prix préserver et renforcer notre double dispositif central :

- En fortifiant d'une part ce nouveau ministère par une armature administrative élargie et pérenne, opération délicate puisqu'elle ne pourra se faire qu'en prélevant des directions et services d'autres ministères comme les ministères de la transitions écologique, des transports et de l'agriculture. Nous pensons à lui rattacher tout ce qui a trait aux ports, à la flotte de commerce, à l'environnement marin et à la pêche ;
- En renforçant d'autre part le lien du ministre de la mer avec le Premier ministre. Si le ministère doit être celui de la coordination maritime, seul Matignon peut jouer le rôle d'arbitre interministériel. Ces deux

9. Décret n° 2020-879 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la mer

fonctions ont déjà un instrument qu'il faut consolider, il s'agit bien sûr du SGMer qui devra rester sous double tutelle et qui devrait avoir des liens fonctionnels « autant que de besoin », avec ces grands organismes maritimes que sont l'IFREMER, le SHOM, les affaires maritimes et la marine nationale. Ce « SGMer plus » devrait se voir dotée d'un « budget de mission » qui seul permettrait de régler la question des participations interministérielles et de répartir la charge des équipements au-delà de la seule marine nationale. Il continuerait naturellement à assurer la tutelle de la fonction Garde côtes.

- En créant enfin auprès du CIMER et du SGMer un organe de concertation, de réflexion et de proposition, le Haut Conseil de la France maritime, qui serait constitué sinon par la fusion du moins par la représentation des diverses instances consultatives et professionnelles (CNML, CSMM, comité national des pêches, ANEL).

La première mission du SGMer et du Haut Conseil sera de proposer au CIMER la définition concrète d'une politique maritime ambitieuse. Les outils pour la préparer existent : les comités France maritime et France Océan pourraient en être les maîtres d'œuvre, associés à des experts et des institutions tels l'office français de la biodiversité, l'IFREMER, l'IDDRI, l'Académie de marine, l'IFM mais aussi des ONG environnementalistes comme France Nature Environnement et l'UICN.

Au plan local, nous l'avons dit, le dispositif d'action de l'État en mer constitue un facteur fondamental de cohérence et d'unité de la France maritime. Il s'agit de préserver cette organisation. Tout en veillant soigneusement à l'équilibre entre cette structure étatique et des instances locales citoyennes dont la participation à la gouvernance ne doit pas conduire à l'émiettement administratif du littoral et des espaces maritimes. Il faudra en outre revenir sur la disparition des directions départementales des affaires maritimes absorbées par les directions des territoires, la France ne pourra pas mener une grande politique maritime sans administration forte et identifiée.

Fonder la coopération internationale sur l'idée de bien commun

La proposition de faire de l'Océan le bien commun de l'humanité a été exprimée pour la première fois par l'IFM en octobre 2015¹⁰ et depuis fait son chemin au point d'être consacrée par le président de la République lors de son discours du 3 décembre 2019 aux Assises de la mer (Montpellier) : « *La vision maritime que la France doit développer est claire : l'Océan est un bien commun de l'humanité... Un bien placé sous notre responsabilité collective et individuelle, de la haute mer aux eaux territoriales.* » Il s'agit d'une avancée majeure qui, selon les propres mots du Président, doit placer notre pays « à l'avant garde

10. *Revue maritime* N°504 - Il faut aussi citer l'article que François Pézard avait écrit sur la ZEE et qui est à l'origine de nos réflexions N° 501.



dans les instances internationales ad hoc pour la défense et la protection de l'océan ».

L'ambition est de repenser radicalement le fondement de notre souveraineté sur les espaces maritimes en abandonnant une conception conçue comme la propriété de territoires morcelés. En faisant de l'Océan le bien commun de l'humanité la souveraineté trouve sa source dans la délégation par la communauté des États et donc la responsabilité devant les citoyens. Ce projet pourrait faire l'objet d'un début de reconnaissance internationale à la faveur de la négociation sur la haute mer en tant que solution alternative au patrimoine commun. Le droit de la mer ainsi fondé sur responsabilité permettrait d'ouvrir largement la coopération internationale et désarmerait les revendications d'États désormais invités à coopérer pour l'exploitation de nos eaux sous juridiction. Loin de toute idée d'abandon, nous gagnerions une maîtrise peut être partagée mais incontestée de certains territoires disputés et des eaux qui leur sont associées. On pense à Matthews et Hunter, aux Éparses mais aussi à la délimitation de la ZEE entre France et Espagne : imaginons par exemple que la zone grise revendiquée par les deux États soit établie en aire marine protégée, gérée et surveillée conjointement. C'est ainsi que les différends d'aujourd'hui deviendront demain autant de coopérations.

Quelques mots sur l'Europe. L'Union européenne présente cette difficulté d'ordre géopolitique : comment rendre compatible l'engagement européen de la France avec la dimension et l'ambition mondiales de notre projet maritime ? Il faudrait probablement consacrer tout un colloque à une Union qui intégrerait l'archipel France et trouverait dans son espace maritime la dimension mondiale qui manque tant à la construction européenne.

Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - association.assifm@sfr.fr

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».