

La politique maritime de la France

Xavier de La Gorce
Secrétaire général de la mer

La Revue Maritime remercie le Secrétaire général de la Mer de lui avoir confié le soin de publier sa leçon inaugurale lors de la rentrée scolaire 2005 – 2006 de l'École navale, prononcée le 15 octobre 2005. La rédaction

Une leçon inaugurale est un exercice de style un peu particulier qui revêt volontiers l'habit universitaire. Je vais m'efforcer de me couler dans ce moule en retenant votre attention sur un sujet ambitieux : celui de la politique maritime de la France.

La politique maritime a un ancêtre identifié par le concept de nationalisme maritime. Ce concept est historiquement associé à la revendication de droits qui accompagnent la présence de l'État en mer. On songe donc naturellement au droit de naviguer librement et au droit de pêcher librement. Le passage - récent - à la notion de politique maritime élargit cette vision et, nous allons le voir, en changeant de dimension, c'est la nature même du droit qui change.

En effet au-delà des droits à défendre, c'est une position d'acteur international qui s'affiche, acteur assumant des responsabilités au regard de ce que l'on qualifie volontiers aujourd'hui de « bien public mondial », c'est-à-dire les océans et leurs ressources. Il y a dans le mot « politique », de politique maritime, tout le sens que la langue anglaise donne à celui de *policy* : c'est le souci d'une définition de contenu et la recherche d'un objectif de gouvernance. Ainsi en procédant par touches, nous verrons qu'il y a dans le sujet « la politique maritime de la France » un véritable défi, intellectuel et opérationnel.

Quelles sont tout d'abord les données explicatives de la politique maritime de la France ?

Le temps d'abord : La politique maritime s'inscrit dans un temps long ; ce temps est à la fois historique et prospectif. C'est une donnée qu'il faut garder présente à l'esprit. Mais, nous allons le voir, le temps maritime s'est considérablement accéléré depuis un demi-siècle.

Les enjeux d'une quête de la stabilité : Le monde maritime a longtemps vécu sur une valeur, celle de la stabilité à la fois de son cadre politique et de son cadre juridique. C'est dans ce contexte de stabilité que se sont développés des siècles durant les déplacements civils et militaires et les activités de pêche.

Corollaire de cette stabilité : une identification précoce du monde maritime au principe de liberté, liberté de navigation autant que liberté de la pêche. Et de fait, l'emprise de l'État

côtier s'est longtemps réduite à une souveraineté a minima, limitée à une mince bande de mer dont la largeur ne fut fixée que par la portée du canon, soit 3 milles nautiques.

À côté de la navigation et de la pêche, il serait toutefois injuste et incomplet d'oublier la science. En effet, selon une tradition bien établie, le développement scientifique, a régulièrement accompagné l'expédition navale au sens militaire du terme : l'hydrographie, la cartographie, la bathymétrie sont des exemples bien connus.

Le navire océanographique *Pourquoi pas ?* qui vient d'être baptisé témoigne aujourd'hui encore de cette longue fraternité entre Défense et Recherche puisqu'il est co-financé et co-utilisé par la Marine nationale et l'Ifremer. Charcot avec son *Pourquoi pas ?* avait déjà initié cette coopération : nous sommes là encore au cœur de l'histoire et de la prospective.

Liberté de la navigation, liberté associée de la recherche et liberté de la pêche, la haute mer comme espace dominant pour le transport commercial et le déploiement des flottes militaires, ce régime est, nous venons de le voir, celui du temps long, pluri-séculaire, du *mare liberum*.

Les ruptures imposées : Mais cette longue stabilité a été mise en cause et fragilisée par deux facteurs dominants :

- d'une part, la revendication d'un accès - on serait tenté de dire « plus démocratique » ou plus équitable - aux ressources naturelles marines,
- d'autre part, l'émergence d'une hétérogénéité politique au sein de la communauté internationale.

C'est paradoxalement aux États-Unis que l'on doit d'avoir ouvert la porte à ces pays tiers en énonçant ce que l'on a appelé la « doctrine Truman ». En 1945 effectivement, les États-Unis revendiquent un accès souverain aux ressources pétrolières *off-shore*, et donc le droit à un espace maritime promis à un grand avenir, le plateau continental. L'effet de contagion est immédiat puisque des États d'Amérique latine (Pérou, Chili, Équateur) présentent aussitôt une revendication de même nature élargie aux ressources vivantes et visant non seulement le plateau continental mais également de larges étendues de mer. C'est le début des turbulences dans un monde maritime convaincu de la pérennité, ou de la capacité de résistance de son mode de gouvernance historique.

Les revendications nouvelles sont portées par les jeunes États qui entendent forcer la porte du cercle restreint des puissances maritimes et changer les règles du jeu. Les ruptures s'imposèrent selon un rythme politique dont l'évolution du droit de la mer rend parfaitement compte.

De 1945 à 1958, on assiste à une conciliation plutôt réussie d'un mode ancien de régulation et de revendications contenues (au sens stratégique du mot *containment*). Les quatre conventions de Genève d'avril 1958 sur le droit de la mer expriment cet équilibre. Leur intitulé est suffisamment explicite pour éviter tout développement :

- une convention sur le plateau continental,
- une convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques en haute mer,
- une convention sur la haute mer,
- une convention sur la mer territoriale.

Cet ordre ne résista pas à la seconde vague de revendications ; elles sont le fait des États africains qui accèdent à la souveraineté internationale quasiment à la conclusion des accords de Genève. Nous sommes à la charnière des années soixante. La période qui suit, celle de la décennie 1960-70, est celle de la contestation des règles nées de Genève. Les États se lancent dans des proclamations unilatérales de zones de pêche plaçant d'autorité les espaces et les ressources sous leur souveraineté. Le développement technologique et scientifique maritime et la pression politique imposée par ces revendications ont conduit à la fin d'une période de stabilité multiséculaire.

La décennie 1970-1980 prépare les ruptures. Deux exemples sont significatifs :

- Dans le domaine du transport maritime, les pays en développement obtiennent en 1974 que soit cassé le monopole du fret au profit des pays riches. Désormais l'accès aux lignes maritimes régulières est ouvert aux armements des pays en développement.
- Dans le domaine de la définition des espaces marins et des pouvoirs des États, les cartes sont redistribuées à l'occasion des négociations ouvertes par la 3^e conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1973. La zone économique exclusive (ZEE) s'impose, la mer territoriale est enfin fixée quant à sa largeur - à 12 nautiques - et la zone contiguë à 24.
- Dans le même temps, un espace nouveau échappant à toute emprise étatique et à la liberté unilatérale d'entreprendre apparaît sous le nom de zone internationale proclamée « patrimoine commun de l'humanité ». Il s'agit du grand fond des océans, potentiellement riche de ressources et dont l'exploitation est assurée sous l'égide de l'autorité internationale des fonds marins, créée en 1994.

Est ainsi dessiné un nouveau paysage maritime. Ce paysage, profondément modifié, remodelé, est consacré par la convention des Nations unies sur le droit de la mer de Montego Bay de 1982, véritable constitution internationale de la mer. Les puissances maritimes ont sacrifié la liberté de la pêche, avec la ZEE 25 % des mers et océans! mais elles ont sauvegardé la liberté de navigation avec le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale d'autrui. Pour la France, le bilan est assez largement positif et évalué comme tel.

Il faut savoir que notre pays est quasiment le premier au sein des puissances maritimes, dès la fin des négociations, à s'adapter à la nouvelle donne internationale. Il ne se passe que quelques semaines entre la fin de la phase des négociations aboutissant à la création de la ZEE et la loi française qui l'adopte pour notre pays. Le deuxième, on dit parfois le troisième, espace maritime du monde venait de naître. Il est français. Cet accroissement de compétences au profit de l'État côtier porte également sur un domaine en devenir : celui de la protection de l'environnement marin.

La révision du cadre juridique international a embrassé d'autres domaines : la reconnaissance d'une extension possible du plateau continental jusqu'à 350 milles nautiques soit bien au-delà de la ZEE ou encore la mise en place d'un tribunal international du droit de la mer qui siège à Hambourg. Ce processus a pris dix ans pour aboutir à ce que le Secrétaire général des Nations unies de l'époque a qualifié de « révolution tranquille ».

On est ainsi passé en un siècle d'un nationalisme maritime quelque peu ombrageux et dominateur à une politique maritime faite certes de droits plus équitablement partagés mais aussi de responsabilités et de devoirs vis-à-vis de la communauté internationale. Les multiples conventions internationales relatives à la pêche ou à l'environnement qui ont depuis lors couvert les océans s'inscrivent dans le droit fil de cette révolution des années 70. Tournons la page du XX^e siècle.

L'exigence d'une vision prospective : C'est le grand chantier des années 2000 ouvert déjà aux États-Unis, au Japon, au Canada et en Australie et depuis peu en Europe et en France. Le sujet est à la fois ambitieux et essentiel : quelle vision et quel projet voulons-nous pour les mers et océans ? Cette exigence n'est pas un effet de mode. C'est une nécessité absolue, identifiée comme telle par tous les acteurs de la mer qui constatent et déplorent que la juxtaposition de politiques sectorielles ne conduit pas à une politique d'ensemble pourtant incontournable.

La mer est encore perçue comme un champ d'activités certes variées mais traditionnelles. Or c'est une vision partielle et tronquée ; c'est en effet un domaine où l'innovation technologique connaît un développement considérable - citons l'exploitation des hydrocarbures par grands fonds : on est passé en 40 ans de l'exploitation à 300 mètres à des perspectives de 3 000 mètres. Citons encore le piégeage du CO² ou les extraordinaires découvertes du vivant sous-marin. Songeons au tout récent programme « Serpent » du centre

national d'océanographie de Southampton, associant pour l'exploration des abysses, chercheurs et pétroliers.

Les secteurs économiques dits « traditionnels » ont également vécu des mutations décisives. La référence au transport maritime et à la pêche vient immédiatement à l'esprit. Nous allons y revenir. Simultanément les problématiques du littoral ont considérablement évolué sous l'effet de la poussée démographique, de multiples conflits d'intérêt, d'évolutions majeures des comportements économiques, culturels et sociaux.

Les travaux prospectifs engagés au niveau européen depuis mars de cette année et au niveau national en ce début octobre tendent donc à s'organiser autour d'une vision du monde maritime globale, depuis la terre jusqu'au grand large. C'est la condition incontournable d'une prise en compte harmonieuse et positive des interactions inévitables -et souvent profitables- entre les différents intérêts en jeu.

Les secteurs soumis à la réflexion prospective : Nous l'avons vu, il est traditionnel de procéder à une approche du monde maritime par secteurs. Cette approche renvoie en quelque sorte à un découpage par départements ministériels et organisations professionnelles : la pêche, les transports, la défense, la sécurité, l'environnement, la recherche, la politique étrangère, l'outre-mer... Cette démarche a ses mérites. Elle permet de disposer des éléments de base pour construire les scénarios pertinents de la politique maritime de notre pays.

On distinguera des secteurs majeurs, des activités sensibles et l'avènement de problématiques nouvelles. Quelques exemples dans les secteurs majeurs :

- Celui du transport maritime est illustratif de la globalisation ; le marché du transport est aujourd'hui en pleine explosion. Le premier courtier maritime français - par ailleurs 3^e mondial-, Barry Rogliano Salles, qualifie l'année 2004 d'euphorique. Des chiffres sont avancés qui indiquent que le trafic de conteneurs enregistre une hausse de 15 % alors que les échanges commerciaux progressent simplement de 7 % pour la même année.

Le nombre de conteneurs manutentionnés dans l'ensemble des ports du monde est passé de 90 millions en 1990 à plus de 350 millions en 2005, soit pratiquement 400 % de hausse. La CMA-CGM qui s'est depuis peu hissée au 3^e rang mondial dans les transports de conteneurs illustre parfaitement cette explosion : elle mettra à elle seule en service quarante nouveaux navires dans les trois prochaines années. C'est un record depuis la Libération.

Il conviendra de s'interroger sur la pérennité de cette tendance et sur ce qui peut être le concours d'une politique publique maritime à cette activité. Il faudra en même temps évaluer avec pertinence et réalisme la place de notre pavillon, et l'indépendance de notre transport maritime dès lors que 70 % du commerce et des flux mondiaux s'effectuent par voie de mer. On atteint même le pourcentage de 90 % du commerce extérieur intra-européen. Il conviendra - comme cela a été fait pour Port 2000 au Havre - d'en tirer les enseignements en matière d'accueil, de réseaux d'accès et d'hinterland. Une question sous-jacente est en même temps posée : Quelles perspectives sont tracées pour l'alternative au transport et aux infrastructures routières que représentent les autoroutes de la mer et le cabotage ?

Comme le soulignait récemment le ministre britannique des transports, le devenir de notre transport maritime sera sans doute directement lié à sa qualité, en tendant vers un transport toujours plus innovant, professionnel, efficace, j'y ajouterai, en intégrant de plus en plus des paramètres de sécurité et de sûreté maritimes qui ne feront que prendre de l'importance. C'est sans doute de ce côté-là que se situent les raisons de croire à son développement et à ses parts de marché.

- Le secteur de la pêche : la pêche est soumise à une remise en cause fondamentale pour cause d'exploitation excessive et désordonnée. Les accords internationaux passés dans le cadre des organisations régionales de pêche ont certes été profitables. Ils n'ont cependant pas suffi à empêcher l'appauvrissement considérable de certaines pêcheries, à lutter efficacement contre la pêche illicite (40 % dans le Pacifique, 20 % en Europe) et à préserver certaines espèces de

la disparition (une vingtaine estiment les experts). On parle depuis lors de promouvoir une pêche responsable.

Les sévères sanctions infligées récemment à la France pour n'avoir pas fait suffisamment respecter la réglementation communautaire de la pêche des « poissons sous taille », montre que nous-mêmes ne sommes pas au-dessus de tout reproche. Il faudra aussi se poser la question du devenir de la pêche artisanale et de l'avenir de l'aquaculture liés tout à la fois à l'économie, à la recherche ... et à la sociologie !

- Le secteur du littoral : retenons que 60 % de l'humanité est installée sur une bande littorale de 60 km, que les spécialistes estiment à 1 000 milliards d'euros le niveau d'investissement chaque année sur le littoral européen ou encore que le bétonnage des côtes françaises est passé de 40 à 65 % en 40 ans. La pression urbanistique, touristique, économique sur le littoral est aujourd'hui telle qu'elle a donné lieu à une démarche labellisée au niveau mondial, je veux parler de la gestion intégrée des zones côtières. Elle est aujourd'hui mise en œuvre en Europe et, en France, sous l'égide du tout récent Conseil national du littoral, présidé par le Premier ministre. Le littoral doit être au cœur de notre politique maritime.

Pour les autres ressources, les hydrocarbures, les gaz, les ressources minérales en mer, elles constituent déjà ou constitueront demain un secteur fondamental du point de vue économique, politique et stratégique au niveau mondial, même si, de ce point de vue, la zone économique exclusive française n'offre pas pour l'heure des perspectives économiquement rentables.

En ce domaine, la conduite, sous l'égide du Secrétariat général de la mer, du programme national d'extension du plateau continental (Extraplac) illustre ce qui est attendu de la vision prospective : réserver pour les générations futures de nouveaux droits souverains jusqu'à 350 milles marins et 1 million de km² supplémentaires. La politique publique maritime est bien là dans son rôle, sans prétendre être opérateur du secteur.

Quelques autres exemples dans les activités sensibles maintenant :

- Parmi les activités sensibles - outre la pêche déjà citée - retenons aussi l'essor spectaculaire et prometteur de la recherche océanographique qui vit une révolution technologique sans précédent par la combinaison des observations in situ et le recours aux observations satellitaires qui servent aux études climatologiques ; sujet d'importance que l'actualité nous rappelle régulièrement. La recherche océanographique progresse à un rythme soutenu, aidé en cela notamment par des équipements de plus en plus performants. Brest concentre aujourd'hui plus des 3/4 de la recherche marine française, sans oublier Toulon notamment pour les technologies sous-marines.

Là aussi des questions sont posées pour une prospective maritime : Quels objectifs de recherche ? Quelles priorités ? La santé, l'alimentation, l'énergie, la cosmétologie ? Comment se greffent sur ces recherches les attentes et les espoirs des industriels ? Où sont les marchés ? La recherche n'est plus exclusivement tournée vers la connaissance, mais elle vient en appui à la décision publique sur ces sujets.

- Les problématiques nouvelles : D'autres problématiques, plus récentes, sont apparues depuis quelques années : la protection du milieu marin, responsabilité de tous les États dans le cadre du droit de la mer comme le rappelle lapidairement la convention de Montego Bay. Je cite : « *Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin.* » Tout un programme. Quelle responsabilité ! Quand on sait par exemple que rien que sur les zones côtières, le marché mondial de l'assainissement est évalué à 42 milliards d'euros par an. C'est dire l'ampleur de l'enjeu. C'est ici que prennent sa place et son sens, la stratégie marine européenne en cours d'élaboration dans le domaine de l'environnement.

- Le développement durable est une autre de ces problématiques nouvelles, véritable doctrine pour le futur, à laquelle notre pays souscrit depuis le sommet de Rio en 1992, engagement renouvelé au sommet de la Terre de Johannesburg en 2002 et précisément consacré au

développement durable. N'est-ce pas d'ailleurs ce concept de développement durable qui constitue aujourd'hui la charte commune à tous les États côtiers et à toutes les activités marines sur, dans ou sous l'océan ? N'est-ce pas celui qui sous-tend toute la stratégie nationale pour la biodiversité présentée en 2004 ? La ministre de l'écologie de l'époque pouvait écrire : « *La France, qui est présente sur deux continents et dans trois océans avec la contribution de ses collectivités d'outre-mer, occupe une place unique au monde en matière de richesse et de densité de sa biodiversité.* » Et elle ajoutait : « *Sa responsabilité est immense, tant sur ses propres territoires que dans le cadre de son action européenne et internationale.* »

À l'occasion d'un très prochain conseil des ministres, la ministre actuelle de l'écologie présentera d'ailleurs les plans d'action de la stratégie nationale. Elle comportera un volet mer décliné en une dizaine d'actions concrètes et très volontaristes engageant la France, les professionnels et les autres pays partenaires.

Enfin, et parce que la liste de ces enjeux ne peut être exhaustive, l'irruption de la menace terroriste en mer, de manière renouvelée dans ses formes et accrue en intensité, la pression qui se dégage des flux d'immigration clandestine par mer, sont des éléments qui dessinent un agenda et son ordre du jour pour les responsables publics.

Voici le cadre général et l'inventaire illustré des problématiques qui sont au cœur de nos travaux. Notre pays est conscient - vous l'aurez compris - que ces questions nouvelles dépassent le seul cadre national et qu'elles relèvent du niveau européen voire international tant pour l'élaboration des solutions que pour la mise en œuvre de leurs modalités d'exécution.

Les données constitutives de la politique maritime de la France au confluent de l'État et de l'Union européenne

Ceci nous conduit à rappeler les fondements de la légitimité de l'un et de l'autre en même temps qu'à évoquer les moyens et la méthode mis en place. Qui fait quoi ? Et comment ? L'élaboration d'une politique maritime est d'abord une affaire publique. Cela se vérifie tant au niveau national qu'au niveau de l'Union.

La position éminente de l'État

L'État est le détenteur originaire, initial de la compétence en matière maritime ; c'est un principe fondamental. Et cette compétence est multiforme. L'article 1^{er} du décret du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer dispose qu'il s'agit notamment de « la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, du maintien de l'ordre public, de la sauvegarde des personnes et des biens, de la protection de l'environnement et de la coordination de la lutte contre les activités illicites ». C'est l'énoncé de pouvoirs régaliens qui relèvent par définition de l'État seul.

Mais toute la difficulté a longtemps été de définir concrètement qui avait qualité pour incarner l'État et comment lui donner les moyens de sa gouvernance en mer. Pour juger des compétences politiques et administratives de l'État, il suffit d'énumérer le grand nombre de ministères directement impliqués dans la conduite des affaires de la mer : Défense nationale, Finances, Transports-équipement-tourisme et mer, Agriculture et pêche, Affaires étrangères, Intérieur, Justice, Outre-mer, Recherche, Écologie, Aménagement du territoire...), soit plus de la moitié d'un gouvernement.

Différentes tentatives de synthèse ont été conduites sous l'égide d'un ministère de la mer au sens plein, c'est-à-dire interministériel du terme. La démarche a eu ses mérites,

notamment en terme d'image auprès des milieux maritimes. En revanche, cette organisation a vite trouvé ses limites au regard du traitement interministériel des problèmes de la mer.

C'est la raison pour laquelle, en 1995 le Premier ministre a décidé de confier une mission de réflexion, à Bernard Dujardin, aux fins de proposer une « structure de gouvernement pour la mer »¹. Le choix qui est fait est celui d'une structure administrative réduite et de haut niveau directement rattachée au Premier ministre, responsable de l'action de l'État en mer.

Le Secrétariat général de la mer est créé quelques mois plus tard par décret du 22 novembre 1995. Placée sous l'autorité du Premier ministre, cette institution est dès lors l'un des cinq secrétariats généraux relevant de Matignon avec le Secrétariat général du gouvernement, le Secrétariat général de la défense nationale, le Secrétariat général aux affaires européennes et dernier-né, le Secrétariat général de l'administration.

Le décret qui constitue le Secrétariat général de la mer va au-delà de cette seule administration au sens fonctionnel du terme. Il porte création du véritable outil de la politique maritime nationale, le Comité interministériel de la mer (CIMER) chargé de délibérer, ce qui veut dire prendre des décisions. Il existe donc bien un lieu politique, et pour reprendre l'expression que je viens d'utiliser, une « structure de gouvernement » où se débat et se décide ce que le décret nomme « la politique du Gouvernement dans le domaine maritime » dans ses dimensions nationale et internationale.

Le Secrétariat général de la mer est au centre de ce dispositif. Il assure la préparation puis le suivi de la politique maritime : en amont du CIMER, il coordonne les propositions des ministères, suscite les arbitrages et, en aval, il veille à l'exécution de la politique arrêtée par le gouvernement. Cette mission en fait en quelque sorte le « Cabinet maritime » du Premier ministre et, ce faisant, rien de ce qui est maritime, - civil - ne lui est a priori soustrait ou indifférent. La limite de son intervention est celle de l'action interministérielle elle-même dans le respect des prérogatives et responsabilités de chaque administration. C'est ensuite affaire d'initiative, d'opportunité, de professionnalisme et de confiance.

Structure d'animation et d'aide à la prise de décision, le Secrétariat général de la mer est également, voire principalement, un outil de coordination au sein de l'État entre le niveau central et les représentants locaux de l'État en mer que sont les Préfets maritimes en métropole et les délégués du Gouvernement outre-mer. Cette coordination veille à la cohérence des actions de l'État en mer, cohérence des missions et adéquation des moyens, au travers du schéma directeur des moyens de l'action de l'État en mer. Sous cette appellation un peu technique se retrouve l'aspect le plus concret de l'interministérialité.

Il convient aussi de prendre la mesure des tâches du Secrétariat général au-delà de ce qui pourrait vous donner le sentiment d'une présentation hexagonale de ses missions. C'est aussi le lieu où, tout le long de l'année, se préparent les positions diplomatiques de la France dans le domaine de la mer au sein des conférences et organisations internationales, qu'il s'agisse des Nations unies ou de l'Organisation maritime internationale (OMI), des organisations régionales de pêches ou de l'environnement, des négociations sur les questions de sécurité ou de lutte contre les trafics illicites.

Enfin et nous revenons à notre sujet, le Secrétariat général de la mer a pour responsabilité de conduire la réflexion prospective en matière maritime, chantier ambitieux largement ouvert aujourd'hui avec le Conseil d'analyse stratégique et l'ensemble des partenaires de la mer. Un groupe de projet, Poséidon, composé d'une vingtaine de personnalités du public comme du privé a été installé début octobre. Il réunit des chercheurs, des politiques, des historiens, des industriels, des professionnels de la pêche, des économistes, des armateurs... Sa mission est d'abord de fournir au Secrétariat général de la mer, les

¹ Disponible au chargement sur le site www.ifmer.org. Ndlr

éléments utiles pour nourrir la suite de la contribution française à la rédaction par la Commission européenne d'un livre vert sur la politique maritime et ensuite de proposer d'ici un an au chef du gouvernement - je cite les termes de la lettre du Premier ministre du 3 octobre 2005 – « *les éléments constitutifs d'une véritable politique maritime nationale, reflet de notre ambition en la matière, qui assure la cohérence et l'efficacité de l'action des multiples partenaires concernés* ».

Les ajustements et les adaptations des outils de la politique maritime

Ayant affirmé combien la compétence essentielle dans la définition et la conduite de la politique maritime de la France est d'abord celle de l'État, je dois en même temps indiquer que cette conception n'est pas exclusive. Je serais en effet incomplet si je ne parlais pas de la décentralisation. Elle fait apparaître des acteurs nouveaux qui prennent place au sein de la politique maritime par ce qui fait leur richesse, le littoral.

Et l'Europe dans tout ça ? La relation de l'Union européenne avec la mer est une relation tardive et sectorielle. Ce n'est que récemment que la prise de conscience de cette situation a provoqué un sursaut et la mise en place d'une « initiative » : la mise en chantier d'une politique maritime européenne. Abordons ce point sous forme de deux questions :

1- Quelle est la nature de la relation de l'UE avec la mer ? - 2- Allons-nous vers une politique maritime européenne ? Quoique bien dotée par la géographie et l'histoire maritime, l'Union européenne consacre tardivement sa relation avec la mer. Il faut attendre 1983 pour qu'apparaisse une première politique liée à la mer, la politique commune des pêches instaurée pour la gestion et la préservation des ressources halieutiques et aquacoles.

À la décharge de l'Union, on sait par expérience que la construction européenne est un long « chemin », que cela ne se fait qu'au regard de compétences qui se transfèrent et qu'enfin, il a fallu attendre les profondes modifications apportées par l'évolution générale du droit de la mer que nous avons vues plus haut. C'est le droit pour les États de créer des zones économiques exclusives portant en elles des zones de pêche qui a été l'effet déclencheur initial de la politique commune des pêches. Ce premier socle marin de la politique de l'Union européenne s'est raffermi, consolidé, avec le temps et les adhésions espagnole et portugaise.

Quelques années plus tard un véritable « pas maritime » européen -comme on dit Pas de Calais - a été franchi. En 1998, la Communauté est devenue Partie à la convention sur le droit de la mer ; elle a adhéré à la convention sur la diversité biologique par une décision du Conseil en 1993 ; elle participe aujourd'hui, au titre de la Politique commune des pêches, à de multiples organisations régionales de pêche.

Parallèlement, l'Europe s'est engagée dans les grandes conventions relatives à la protection du milieu marin. Deux d'entre elles méritent d'être particulièrement signalées :

- la convention de Barcelone (1995) et ses protocoles additionnels visant à réduire la pollution en Méditerranée,
- la convention Oslo-Paris ou convention OSPAR (1992) pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.

Dans le cadre de ces deux conventions, la Commission, au nom de l'Union européenne, prend une part active aux travaux et aux programmes des institutions mises en place.

Simultanément, les domaines d'intérêt et de compétences de l'Union ont continué à s'étendre à d'autres secteurs : la recherche scientifique, les transports notamment au travers du volet sécurité maritime. La lutte contre les pollutions a pris la forme du contrôle des navires d'une part, et la mise en place d'une agence européenne de sécurité maritime d'autre part dont le siège est à Lisbonne et dont le président exécutif est à ce jour un Français. C'est un chantier qui s'est imposé avec force, suite aux pollutions de *l'Erika* et du *Prestige*. Et il est

par nature d'intérêt communautaire parce qu'il requiert une convergence des vues, des objectifs et des moyens à l'échelle des enjeux politiques, écologiques aussi bien que financiers et économiques. Cette tendance a quelque chose d'irréversible dans la construction européenne.

Allons-nous vers une politique maritime de l'Union européenne ?

Malgré les efforts accomplis, la relation de l'Union avec la mer est encore sectorielle et évolutive ; elle est aussi inachevée. Des pans entiers de politique maritime ne sont pas du ressort de l'Union, sauf sous l'angle de la coopération intereuropéenne. Cela est vrai par exemple pour les aspects maritimes de lutte contre l'immigration clandestine. Il y a derrière cette difficulté à franchir le palier de l'Union un problème juridique et politique directement lié au cœur de la souveraineté.

La conscience des enjeux, des atouts et des difficultés voire des obstacles à établir une politique maritime européenne a donc conduit la commission, en mars 2005, à poser un acte qui devrait être fondateur. Dans une communication du Président de la Commission et du commissaire chargé des affaires maritimes, il est annoncé qu'un groupe de travail allait être constitué et chargé d'élaborer un livre vert - c'est-à-dire un document de réflexion - sur la politique maritime de l'Union. Ce doit être l'aboutissement d'un processus de discussion et de consultation devant conduire à l'adoption de mesures plus politiques. Le livre vert sur la politique maritime européenne est attendu pour juin 2006. La France y contribue activement. Ce groupe de travail est dirigé par un haut fonctionnaire de la Commission, John Richardson, de nationalité britannique.

La France s'est fortement engagée dans la démarche de réflexion sur les contours d'une politique autant que sur son contenu. Notre pays a tenu à y associer deux autres États membres, l'Espagne et le Portugal. La contribution adressée à la Commission est donc un document tripartite, acte politique significatif. L'appui donné par notre pays, en collaboration avec ses deux partenaires du sud de l'Europe, est fondé sur la volonté de nous inscrire dans la dynamique des initiatives prises par un certain nombre d'États pour définir et mettre en place une véritable vision stratégique de la place et du rôle de la mer dans leur politique.

Les exemples les plus significatifs, nous l'avons dit, sont ceux des États-Unis, du Japon, du Canada, de l'Australie. Rapportée à notre échelle, la réponse aux défis maritimes de toute nature devait nécessairement s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne. Ce cadre nous place, ensemble à 25, au niveau pertinent pour ce qui est de la superficie des mers qui bordent les rivages de l'entité européenne et des enjeux qui y sont liés tant en Europe proprement dite que dans les collectivités dites ultramarines. Ce cadre recèle aussi une imbrication forte des compétences, des politiques, des initiatives au point que, sans être fédéral, il y ressemble assez pour qu'il apparaisse légitime de construire une politique maritime européenne.

La mer revêt une grande importance pour l'Union. Vingt États membres possèdent des côtes, qui s'étendent sur près de 70 000 km. Près de la moitié de la population de l'Union européenne vit à moins de 50 km de la côte. Les régions maritimes de l'Union européenne des 15 produisent plus de 40 % du PNB. La construction navale, les ports, la pêche et les industries de services connexes emploient deux millions et demi de personnes. Le Président Barroso a déclaré : « *Le passé, le présent et l'avenir de l'Europe sont ancrés dans les océans et les mers. Ce n'est que si nous en prenons soin que les océans et les mers pourront pourvoir à nos besoins et à ceux des générations futures. Une politique maritime pour l'UE peut contribuer à réaliser le potentiel de croissance considérable de l'Europe tout en protégeant notre environnement marin. Grâce à une gestion responsable de nos ressources marines*

communes, les océans et les mers pourront rester une source de prospérité et de plaisir pour tout un chacun en Europe au cours des années à venir. »

En conclusion, arrivant au terme de mon propos, j'ai bien le sentiment d'avoir été un peu dense. La richesse, la diversité, la complexité des questions liées à la mer, les multiples compétences et intervenants sont à l'image des enjeux, des promesses aussi, des mers et des océans. Je souhaite que ces années que vous vous apprêtez à consacrer à l'une des plus belles manières de servir notre pays, je veux naturellement parler de votre vocation d'officier de marine et de la marine, vous permettent de le découvrir, d'en être des acteurs, de partager votre ambition et votre enthousiasme avec l'ensemble du monde maritime et que votre démarche contribue aussi à faire mieux connaître la mer aux Français.

