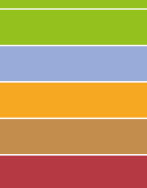




CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2026

La mer et les politiques
publiques



La Documentation
française

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	15
AVANT-PROPOS.....	17
SYNTHÈSE.....	23
INTRODUCTION.....	41

PREMIÈRE PARTIE

La mer, espace de droit en construction ancienne et permanente.....	45
--	-----------

1.1. Les espaces maritimes sont régis par une construction juridique ancienne et complexe mais très structurante.....	46
--	-----------

1.1.1. Le droit de la mer : une construction ancienne et complexe.....	47
---	-----------

1.1.1.1. <i>Des origines très anciennes.....</i>	<i>47</i>
--	-----------

1.1.1.2. <i>Les premières codifications internationales.....</i>	<i>49</i>
--	-----------

1.1.1.3. <i>Les codifications contemporaines.....</i>	<i>52</i>
---	-----------

1.1.1.4. <i>L'émergence complémentaire d'un droit sectoriel et de cadres régionaux.....</i>	<i>55</i>
---	-----------

a) <i>Les conventions sectorielles.....</i>	<i>59</i>
---	-----------

> <i>Les conventions relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer.....</i>	<i>59</i>
--	-----------

> <i>Les conventions de droit social maritime.....</i>	<i>61</i>
--	-----------

> <i>Les conventions de protection et de préservation de l'environnement marin.....</i>	<i>63</i>
---	-----------

> <i>Les conventions de gestion des ressources biologiques de la mer.....</i>	<i>66</i>
---	-----------

b) <i>Les cadres régionaux.....</i>	<i>66</i>
-------------------------------------	-----------

c) <i>Les conventions de lutte contre la criminalité : instruments universels et cadres régionaux.....</i>	<i>67</i>
--	-----------

d) <i>Les autres conventions.....</i>	<i>72</i>
---------------------------------------	-----------

1.1.1.5. <i>La coutume : pilier toujours vivant du droit de la mer.....</i>	<i>73</i>
---	-----------

1.1.2. Le droit de la mer, véritable charte commune des espaces maritimes.....	76
---	-----------

1.1.2.1. <i>Les espaces maritimes sous la souveraineté des États.....</i>	<i>77</i>
---	-----------

a) <i>Les eaux intérieures.....</i>	<i>77</i>
-------------------------------------	-----------

b) <i>Les eaux archipélagiques.....</i>	<i>79</i>
---	-----------

c) <i>La mer territoriale.....</i>	<i>80</i>
------------------------------------	-----------

1.1.2.2. <i>Les espaces maritimes sous droits souverains et juridiction.....</i>	<i>81</i>
--	-----------

a) <i>La zone contigüe.....</i>	<i>81</i>
---------------------------------	-----------

b) <i>La zone économique exclusive (ZEE).....</i>	<i>81</i>
---	-----------

c) <i>Le plateau continental.....</i>	<i>83</i>
---------------------------------------	-----------

1.1.2.3. Les espaces internationaux.....	87
a) La haute mer.....	87
b) La Zone.....	89
1.1.2.4. Les zones particulières	90
a) Les détroits internationaux	90
b) Les régions polaires	93
1.1.3. Les mécanismes de gouvernance et de règlement des différends.....	95
1.1.3.1. Une gouvernance foisonnante.....	95
a) Les organisations maritimes	95
> L'Organisation maritime internationale : la gouvernance par la norme technique	95
> L'AIFM et la CPLC : la gouvernance des fonds marins	97
> Les autres organisations maritimes.....	98
b) Les organisations dont le mandat n'est pas purement maritime mais qui jouent un rôle notable dans la gouvernance de la mer.....	101
> L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la pêche et l'aquaculture.....	101
> L'OIT et le droit des gens de mer	102
> Les autres organisations internationales ayant un impact spécifique dans le domaine maritime.....	103
1.1.3.2. Des mécanismes de règlements des différends développés.....	105
a) Le règlement des différends organisé par la CNUDM.....	105
b) Le règlement des différends organisé en-dehors de la CNUDM.....	114
1.1.3.3. Un système qui reste fragile et contesté	116
1.2. La France met en œuvre le droit de la mer dans le respect de la décentralisation en particulier outre-mer et en articulation avec le cadre européen.....	117
1.2.1. La mise en œuvre du droit de la mer dans le cadre juridique français	118
1.2.1.1. L'ordonnance de 2016 met en œuvre le droit international dans les espaces maritimes français	118
a) La détermination des espaces maritimes français	118
b) L'encadrement de certains usages.....	124
1.2.1.2. Le domaine public maritime	126
1.2.2. La forte décentralisation des compétences maritimes outre-mer.....	129
1.2.2.1. Le cadre général de répartition des compétences maritimes et littorales	130
a) Le rôle de l'État dans les compétences maritimes régaliennes et structurantes	130
b) Les compétences de droit commun des collectivités territoriales en matière maritime et littorale	134
1.2.2.2. Le rôle majeur des collectivités ultramarines sur les sujets maritimes et littoraux	137
a) L'ordonnance de 2016 établit un régime spécifique outre-mer	137
b) Le domaine public maritime en outre-mer	138
c) Les compétences maritimes et littorales dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution	141
d) Les compétences maritimes et littorales à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna	142
e) Les compétences maritimes et littorales en Polynésie française	143

f) Les compétences maritimes et littorales en Nouvelle-Calédonie.....	145
g) Les spécificités des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.....	146
1.2.3. L'articulation avec le cadre européen, dimension structurante des politiques maritimes françaises	148
1.2.3.1. <i>L'Union européenne et les enjeux maritimes</i>	148
a) Le rôle de l'Union européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de la mer	148
b) Une dimension maritime mondiale grâce aux espaces maritimes des États membres.....	151
1.2.3.2. <i>Les politiques maritimes de l'Union européenne</i>	153
a) La politique commune de la pêche (PCP).....	153
b) Les autres politiques européennes portant sur les enjeux maritimes.....	167
c) Des compétences d'appui ou de coordination exercées dans des domaines connexes.....	178
d) Le soutien de l'UE aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)	180

DEUXIÈME PARTIE

2. La mer, des enjeux devenus vitaux..... 183

2.1. La mer et l'environnement : un enjeu vital..... 183

2.1.1. La mer : pilier de la vie sur Terre, réservoir de richesses convoitées, champ de recherches scientifiques 183

2.1.1.1. <i>Pilier de la vie sur Terre.....</i>	183
a) La richesse de la biodiversité océanique	184
b) Un rôle clé de régulateur thermique de la planète	186
2.1.1.2. <i>Un immense espace aux richesses convoitées.....</i>	188
a) Un réservoir de nutriments au cœur du système alimentaire mondial.....	188
b) Un potentiel de ressources énergétiques et minérales stratégique	189
2.1.1.3. <i>Un champ considérable de recherches scientifiques et d'innovation.....</i>	192
a) Un immense champ de recherches scientifiques	192
b) Un remarquable potentiel d'innovations	195

2.1.2. La mer, un milieu fragilisé..... 196

2.1.2.1. <i>L'impact des activités terrestres sur la pollution des mers</i>	196
a) Les pollutions chimiques et les contaminations	196
b) Les pollutions par déchets, en particulier plastiques	201
c) Les autres pollutions.....	208
2.1.2.2. <i>Les effets du changement climatique</i>	209
a) Réchauffement et acidification des eaux.....	209
b) Élévation du niveau des eaux	212
➤ Des effets directs sur les littoraux : submersion, érosion et salinisation	213
➤ Une exposition humaine et territoriale croissante.....	214
➤ Des conséquences écologiques et économiques majeures.....	217
➤ Des effets sur les voies maritimes aux répercussions majeures	219
2.1.2.3. <i>Des ressources halieutiques sous pression : surexploitation et dérèglement climatique</i>	220
2.1.2.4. <i>La mer et les émissions de gaz à effet de serre (GES).....</i>	220
2.1.2.5. <i>Les perspectives d'exploitation des fonds marins : réalités et menaces</i>	223

2.1.3. Face aux enjeux environnementaux, des atouts français uniques	227
2.1.3.1. <i>La France, réservoir de biodiversité marine</i>	227
2.1.3.2. <i>Une recherche française active et foisonnante</i>	230
a) Une recherche océanographique française ancienne et reconnue	230
b) Un paysage institutionnel diversifié voire foisonnant	234
> L'Ifremer	234
> Le Centre national de la recherche scientifique	237
> L'Institut de recherche pour le développement	238
> Le Muséum national d'histoire naturelle	240
> La Flotte océanographique française	241
> Les universités occupant une place structurante dans la recherche océanographique	242
> Les grands programmes de recherches maritimes français	246
> Le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines	247
> D'autres acteurs publics jouent également un rôle notable	247
c) La France porte des outils scientifiques à destination des décideurs publics, des usagers de la mer et du grand public	248
2.2. Les enjeux géopolitiques et de sûreté	250
2.2.1. Les espaces maritimes, théâtre et enjeux des rivalités entre puissances	251
2.2.1.1. <i>La mer, théâtre des rivalités entre puissances</i>	251
a) L'importance de la puissance navale	251
b) Le cas particulier des détroits, points névralgiques des rivalités de puissance	252
c) Le développement des flottes fantômes	256
2.2.1.2. <i>L'espace maritime comme enjeu d'appropriation</i>	259
a) L'espace maritime, objet d'appropriations rivales par les États	259
b) La mer, espace d'appropriation par des acteurs privés	262
> L'action d'acteurs privés au nom de la protection de l'environnement marin	262
> Les câbles sous-marins : un domaine stratégique de plus en plus dominé par des acteurs privés	264
2.2.2. Les espaces maritimes utilisés par les criminalités transnationales	269
2.2.2.1. <i>La mer, espace de pillages criminels</i>	269
a) La pêche illégale, pillage des ressources halieutiques de la mer	269
b) La piraterie : pillage de l'économie maritime	271
c) Le pillage des vestiges sous-marins	275
2.2.2.2. <i>La mer comme vecteur de trafics criminels</i>	276
a) Le narcotrafic passe par la mer	276
b) Les voies maritimes de l'immigration clandestine	279
2.2.3. Les atouts maritimes stratégiques de la France	284
2.2.3.1. <i>La Marine nationale, pilier de la protection des intérêts français en mer, face au défi de l'immensité</i>	284
a) Une marine de premier plan au niveau mondial	284
b) Mais un immense espace maritime à protéger	287
c) La flotte stratégique de commerce, outil de résilience et défi opérationnel	290
2.2.3.2. <i>L'action de l'État en mer, une spécificité française</i>	293
a) Une organisation ancienne fondée sur la coordination des moyens	293
b) Une organisation juridictionnelle spécifique	300

2.3. Les enjeux économiques : la mer, à la croisée de la mondialisation, de l'exploitation des richesses naturelles et de l'expansion du tourisme....	303
2.3.1. La puissance méconnue de « l'économie bleue »	303
2.3.1.1. <i>Une « économie bleue » à l'échelle mondiale.....</i>	<i>305</i>
2.3.1.2. <i>En Europe, une « économie bleue » très concentrée.....</i>	<i>307</i>
2.3.2. Le monde du transport maritime, pilier et enjeu de la globalisation	308
2.3.2.1. <i>Le transport maritime, support essentiel des échanges mondiaux</i>	<i>308</i>
a) Un secteur stratégique et très concentré	308
> Un secteur organisé autour de quelques grands acteurs privés	316
b) La vulnérabilité des routes commerciales maritimes.....	318
c) Le transport maritime de passagers : un domaine sensible.....	321
d) Les fragilités sociales d'un secteur très globalisé.....	323
e) Les grands enjeux du transport maritime	325
> L'enjeu de la décarbonation	325
> L'enjeu de la numérisation	328
> L'enjeu du recrutement et de la formation.....	330
2.3.2.2. <i>L'industrie navale : une industrie stratégique dominée par la Chine, mais marquée par des niches d'excellence européennes et françaises.....</i>	<i>333</i>
a) Une industrie mondiale dominée par la Chine	333
b) En Europe et notamment en France, une industrie spécialisée à haute valeur ajoutée, ancrée dans les territoires	339
> Des positions fortes dans des segments spécialisés	339
> Une filière ancrée dans les territoires	341
c) Les enjeux de l'industrie navale	344
2.3.2.3. <i>Les ports, acteurs stratégiques.....</i>	<i>345</i>
a) Au niveau mondial, la place centrale de la Chine dans le système portuaire.....	346
> Les principaux ports sont aujourd'hui en Chine.....	346
> Les ports européens conservent des positions solides	347
b) L'évolution du secteur portuaire.....	351
> La montée en puissance des grands opérateurs privés dans la gestion des terminaux portuaires	352
> Une présence très affirmée des acteurs chinois dans l'économie portuaire mondiale	353
> La réponse européenne	356
c) Les ports, acteurs clés du développement économique	359
> Les ports, sources de richesse et d'emplois pour les territoires.....	359
> Les ports, acteurs de la transition énergétique et numérique.....	361
d) Les enjeux de la résilience portuaire	362
> Les ports face aux nouvelles vulnérabilités du commerce maritime	362
> Les ports face aux impératifs de transition écologique	364
> Les ports face à la pollution.....	366
e) Le système portuaire français : un potentiel insuffisamment valorisé.....	368
> Les principaux ports français.....	368
> Un effort de modernisation du régime juridique.....	369
> Des ports français qui souffrent d'une connexion insuffisante avec l'économie nationale et européenne.....	371
> La poursuite de l'effort de modernisation	374
2.3.3. L'exploitation des richesses de la mer au défi de la soutenabilité.....	376
2.3.3.1. <i>La pêche et l'aquaculture, entre dépendances et durabilité.....</i>	<i>376</i>
a) Un enjeu économique et de développement au Sud	377

b) Pour l'Union européenne, un secteur fragilisé et une dépendance alimentaire persistante	380
> La pêche et l'aquaculture en Europe	380
> Une flotte de pêche européenne vieillissante	383
> La consommation de produits marins au sein de l'UE qui reste forte	383
> Une dépendance européenne aux importations très marquée	384
c) En France, une filière en difficulté.....	385
> La France, un contributeur important au secteur de la pêche et de l'aquaculture	385
> L'avenir de la pêche française : les questions autour du renouvellement	389
> Les défis de l'aquaculture.....	394
> La dépendance française aux importations.....	396
2.3.3.2. <i>La production de gaz et de pétrole en mer : enjeux économiques, stratégiques, écologiques</i>	398
2.3.3.3. <i>Les autres valorisations des produits issus de la mer : quelles perspectives ?</i>	400
a) Les extractions de minéraux des mers, richesse ancienne	400
b) L'eau de mer, nouvelle richesse ?	401
2.3.3.4. <i>Produire de l'énergie renouvelable en mer : perspectives et réalités</i>	403
a) Les éoliennes en mer, un secteur dynamique mais qui reste encore limité malgré des objectifs ambitieux.....	403
> Des objectifs européens ambitieux mais confrontés à des difficultés de déploiement	405
b) En France, le lent développement des éoliennes en mer	407
> Une lente montée en puissance	407
> Des procédures longues et en décalage avec les ambitions affichées.....	408
> L'impact des projets éoliens sur l'environnement.....	416
c) Les perspectives offertes en France par les autres énergies marines renouvelables.....	417
> Dans l'Hexagone, des développements encore circonscrits.....	417
> Outre-mer, un réel potentiel de déploiement.....	418
2.3.4. La mer et le littoral, entre richesse économique et fragilité environnementale	420
2.3.4.1. <i>Le littoral, attractivité touristique et moteur économique</i>	420
a) Le tourisme littoral, pilier de « l'économie bleue » française	420
b) La plage, au croisement des loisirs, de la consommation mais aussi de la police et de la réglementation	423
2.3.4.2. <i>Une maritimisation des loisirs</i>	428
a) Les croisières	429
b) La plaisance	431
> L'impact des grandes courses nautiques	437
c) La dimension culturelle.....	437

TROISIÈME PARTIE

La mer, une stratégie et une gouvernance à repenser..... 441

3.1. Définir l'intérêt général maritime et le mettre en œuvre par une stratégie maritime plus cohérente et intégrée 441

3.1.1. Remplacer une juxtaposition d'objectifs concurrents en définissant l'intérêt général maritime poursuivi mis en œuvre par une véritable stratégie intégrée et hiérarchisée	442
--	-----

3.1.1. Une pluralité d'objectifs maritimes insuffisamment ordonnée	442
a) Il n'existe pas aujourd'hui de véritable stratégie nationale maritime intégrée.....	442
> Une multiplication de stratégies sectorielles qui fragilise la lisibilité de l'action publique maritime.....	442
> La stratégie nationale pour la mer et le littoral n'apporte pas de réelle clarification	444
b) La gestion concrète des contradictions est trop souvent renvoyée au niveau local	446
> Faute de priorités nationales, les DSF ne peuvent jouer pleinement leur rôle	446
> La sortie des contradictions renvoyée aux acteurs territoriaux : l'exemple de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest.....	451
3.1.2. Définir l'intérêt général poursuivi et le décliner dans une stratégie maritime plus intégrée.....	456
a) Développer la « maritimité » française	459
b) Une prise en compte spécifique des outre-mer	460
c) S'inspirer d'exemples réussis : le cas japonais	462
3.1.2. Sortir d'une concurrence voire d'une confrontation des objectifs et des usages pour favoriser leur conciliation	466
3.1.2.1. Les enjeux de l'utilisation de l'espace maritime	466
a) La place des aires marines protégées dans la planification de l'espace maritime	466
> L'approche française de la notion de protection forte.....	469
> Une approche française en question.....	471
b) Parcs éoliens et pêche : favoriser la coactivité	472
3.1.2.2. Enjeux industriels et portuaires et enjeux écologiques : une nécessaire conciliation	474
a) L'enjeu d'une adaptation des démarches environnementales aux particularités de la dimension maritime.....	475
b) L'enjeu spécifique d'une meilleure connexion des ports français à leur hinterland.....	478
c) L'enjeu du passage à l'échelle des innovations maritimes	480
3.1.2.3. Le littoral, au cœur d'enjeux variés	482
3.1.2.4. Préparer l'avenir de la filière de la pêche	489
a) Sur le rendement maximal durable.....	490
b) Sur la pluriannualité	492
c) Sur les critères de répartition des quotas	493
3.2. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques..	496
3.2.1. Au sein de l'État d'abord	496
3.2.1.1. Au niveau de l'État central, une structuration ministérielle et administrative à stabiliser et une coordination interministérielle à conforter	496
a) Une difficulté récurrente de l'État à organiser efficacement sa structuration ministérielle sur les enjeux maritimes.....	496
b) Des administrations centrales nombreuses sur les affaires maritimes	498
> Une rationalisation pertinente : la création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture.....	500
> Une dimension économique des enjeux maritimes qui devrait être renforcée	502
c) Une coordination interministérielle autour du secrétariat général de la mer à conforter.....	503
d) Au-delà du renforcement des instances spécialisées, favoriser une meilleure intégration des enjeux maritimes.....	507

3.2.1.2. Mieux valoriser l'expertise scientifique	508
a) Mieux utiliser l'expertise scientifique au stade de la décision.....	508
> Un outil statistique à mieux organiser	508
> Une communauté scientifique encore insuffisamment mobilisée par les pouvoirs publics pour les besoins du développement d'une économie durable.....	509
b) Maintenir l'outil scientifique maritime français à niveau	512
3.2.2. Mieux articuler l'action de l'État et celle des autres acteurs des politiques maritimes.....	514
3.2.2.1. Une meilleure prise en compte de la dimension ultramarine.....	514
3.2.2.2. Une nécessaire rationalisation d'instances de concertation trop nombreuses	515
a) Des instances de concertation foisonnantes	516
> Les instances nationales	516
> Les instances de concertation au niveau territorial	520
b) Une remise à plat en vue d'une nécessaire rationalisation	522
3.3. Poursuivre une action française forte dans le cadre européen et au plan international.....	525
3.3.1. Dans le cadre européen, favoriser l'évolution en cours vers une meilleure prise en compte des enjeux maritimes	525
3.3.1.1. Les enjeux maritimes sont encore trop fragmentés et peu priorisés dans les institutions de l'Union européenne.....	525
3.3.1.2. Favoriser une approche plus cohérente et plus dynamique des enjeux maritimes par l'Union européenne	526
a) Des initiatives bienvenues qui devraient être soutenues et poursuivies	526
b) Sur le plan de l'organisation institutionnelle.....	531
3.3.2. Au niveau mondial, favoriser un cadre international coopératif	532
3.3.2.1. Poursuivre l'engagement français au plan international sur les enjeux maritimes	532
3.3.2.2. Veiller au maintien d'une présence française dans les espaces marins et les organisations internationales maritimes	535
a) La souveraineté maritime française par une présence affirmée mais aussi une entente et une coopération.....	535
b) La présence française dans les organisations maritimes internationales doit également être un point de vigilance.....	536
CONCLUSION	539
PROPOSITIONS.....	543
LISTE DES « FOCUS »	547
ANNEXES	549
Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées	551
Annexe n° 2 : Groupe de contact et comité d'orientation	561
Annexe n° 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur La mer et les politiques publiques	563
Annexe n° 4 : Liste des abréviations et acronymes.....	567



Remerciements

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle de *La mer et les politiques publiques*, que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (cf. listes des membres en annexe n° 2), du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État et de Julia Flot, auditrice au Conseil d'État.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SEPCO, Alexandre Agache, Sylvain Arnal, Gabriel Beatrix, Noa Birien, Naomi Brun, Jules Dervaux, Estel Gallet, Maha Safsaf, Pierre Senez et Anaïs Yolka ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

L'ensemble de l'équipe du secrétariat de la SEPCO, et notamment Fanny Stoilkovski, ont également été d'un grand appui dans la préparation et la relecture de la présente étude.

Avant-Propos

Marc Guillaume¹,

Vice-président du Conseil d'État

Nos trois dernières études annuelles ont été consacrées aux grandes problématiques de l'action publique que sont la capacité à atteindre effectivement les usagers², la capacité à exercer sa souveraineté dans un monde interdépendant mais conflictuel³, et la capacité à s'inscrire dans le temps long⁴, formant finalement un triptyque de défis auxquels la puissance publique est confrontée aujourd'hui. Pour son étude 2026, le Conseil d'État a choisi un thème concret, précis, majeur pour notre pays : la mer et les politiques publiques.

Le Conseil d'État a déjà fait porter sa réflexion sur la problématique essentielle de l'eau. Deux publications en quinze ans lui ont été consacrées : l'étude annuelle de 2010 portant sur « *L'eau et son droit*⁵ » a été suivie des Entretiens du droit public économique consacrés, en 2024, à « *La politique publique de l'Eau* ». L'objet de l'étude annuelle s'est décentré cette fois-ci de l'eau douce à la mer.

La mer et les océans représentent plus de 70 % de la surface du globe. Ils constituent un enjeu crucial tant au plan scientifique et écologique que stratégique et économique. Ce choix s'était imposé avec d'autant plus d'évidence que l'année 2025 avait été proclamée « *année de la mer* »⁶, marquée par la tenue à Nice de la Conférence des Nations Unies pour l'Océan⁷.

La présente étude commence tout naturellement par dresser un état du cadre juridique de la mer, avant d'en présenter les enjeux.

1. Texte écrit avec la collaboration de Kashâya Martin, magistrate administrative, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

2. Conseil d'État, *Étude annuelle 2023, L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Les rapports du Conseil d'État, n° 74, La Documentation française, 2023.

3. Conseil d'État, *Étude annuelle 2024, La Souveraineté*, Les rapports du Conseil d'État, n° 75, La Documentation française, 2024.

4. Conseil d'État, *Étude annuelle 2025, Inscrire l'action publique dans le temps long*, Les rapports publics du Conseil d'État, n° 76, La Documentation française, 2025.

5. Conseil d'État, *Étude annuelle 2010, L'eau et son droit*, Études et documents, n° 61, La Documentation française, 2010.

6. [Communiqué de presse](#) de Fabrice Loher, ministre délégué chargé de la Mer et de la Pêche, le 8 octobre 2024.

7. 3^e Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC 3), Nice, du 9 au 13 juin 2025.

Le droit de la mer a des origines anciennes. Sa construction a d'abord été marquée profondément par le droit coutumier. Aujourd'hui, la convention de Montego Bay conclue le 10 décembre 1982⁸ établit, sans être exclusive, un cadre général qui dessine une échelle des souverainetés allant des eaux intérieures à la haute mer en passant par la mer territoriale et la zone économique exclusive. Sa gouvernance est foisonnante et comprend des organisations dont l'objet propre est la mer, telle que l'Organisation maritime internationale, mais également certaines qui, bien que n'ayant pas un objet purement maritime, n'en jouent pas moins un rôle notable, telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Le droit de la mer se caractérise également par le développement de mécanismes de règlements des différends propres.

Quant à la mise en œuvre de ce droit de la mer, elle s'inscrit dans un contexte national marqué par une forte décentralisation des compétences maritimes outre-mer – la France ayant, rappelons-le, le deuxième domaine maritime mondial en raison de ses territoires d'outre-mer –, et un cadre européen qui s'est rapidement imposé comme un échelon structurant – en témoigne la politique commune des pêches.

La mer se caractérise avant tout par un ensemble dense de règles dont l'étude souligne la complexité et l'importance tout en interrogeant notre capacité collective à répondre à l'évolution rapide des enjeux et des menaces.

Les enjeux de la mer sont nombreux et majeurs. Ils ont été abordés au cours de cinq conférences organisées entre l'automne 2025 et le printemps 2026, et constituent le cœur de l'étude.

L'environnement tout d'abord. Pilier de la vie sur terre en raison de la richesse de la biodiversité océanique et du rôle clé dans la régulation thermique de la planète, la mer constitue également un immense espace aux richesses nutritives, énergétiques et minérales, convoitées, autant qu'un espace de recherches scientifiques et d'innovation. L'étude souligne à cet égard l'atout français que constituent les acteurs nationaux dans ce domaine, de l'Ifremer au Centre national de la recherche scientifique en passant par l'Institut de recherche pour le développement ainsi qu'un important réseau d'universités spécialisées dans ces sujets.

La mer est toutefois un milieu fragilisé par le réchauffement climatique et la pression croissante sur les écosystèmes marins – surexploitation des ressources, pollutions, acidification, exploitation des fonds marins.

La géopolitique et la sûreté ensuite. La mer a toujours été et demeure un espace de compétitions voire d'affrontements, ce que la mondialisation de notre économie n'a fait qu'accentuer. L'actualité de ce début d'année autour du détroit d'Ormuz l'illustre à nouveau. Ainsi, après avoir étudié les espaces maritimes comme théâtre de rivalités de puissances puis comme espace propice aux criminalités transnationales, l'étude souligne les atouts maritimes stratégiques de la France.

D'une part, la Marine nationale, présente sur trois océans avec une effective capacité d'action, est le pilier de la protection des intérêts français en mer. D'autre part, l'action de l'État en mer qui, bien que son histoire se caractérise

8. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), Montego Bay, 10 décembre 1982.

par des « *périodes de flux et de reflux* »⁹, est aujourd'hui stabilisée autour de l'institution du préfet maritime, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et la coordination du secrétaire général de la mer, et d'une organisation juridictionnelle spécifique autour des juridictions du littoral spécialisées.

L'économie, enfin. Cette « économie bleue » recouvre l'ensemble des activités économiques liées à la mer et au littoral, depuis la pêche jusqu'au commerce maritime en passant par l'innovation. Au cœur de la globalisation se trouvent le transport maritime, l'industrie navale et les acteurs clés que constituent les ports. Notre pays dispose, en ces domaines, d'atouts importants mais souffre aussi de faiblesses.

La France a des ambitions élevées pour répondre aux urgences écologiques, aux enjeux stratégiques et économiques. L'étude souligne toutefois la difficulté à les mobiliser en raison d'une structuration institutionnelle et administrative insuffisante, traduisant un manque de cohérence et de constance. Pour pallier cette fragilité, le Conseil d'État formule 28 propositions ordonnées qui pourraient se résumer ainsi : définir l'intérêt général propre à la mer, et mieux le prendre en compte tant dans l'organisation administrative que par des dispositifs de fond.

En premier lieu, définir l'intérêt général maritime

Pour faire face à la juxtaposition d'objectifs concurrents, il est essentiel de définir ce que devrait être l'intérêt général en matière maritime. Pour ce faire, l'étude préconise l'élaboration d'une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées et de moyens réalistes. Cette doctrine pourrait prendre la forme d'un « livre tricolore » définissant une véritable stratégie intégrée et hiérarchisée en tenant compte des particularités des territoires ultramarins afin que le potentiel stratégique ultramarin soit davantage valorisé, y compris les ports des outre-mer. L'étude propose également de diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration de l'État d'une part, mais également dans l'ensemble de la société pour faire de la mer un objet de culture populaire, non réservé aux spécialistes.

Pour définir cet intérêt général et sortir d'une concurrence voire d'une confrontation des objectifs et des usagers et favoriser leur conciliation, l'étude dresse des propositions propres à certains secteurs.

Concernant les enjeux de l'utilisation de l'espace maritime, l'étude relève que la logique des aires marines protégées pourrait être mieux assise, notamment par une évaluation indépendante ou encore par un renforcement de la gouvernance locale. Les parcs éoliens en mer et la pêche pourraient constituer un exemple de partage de l'espace maritime, les parcs éoliens en mer pouvant être utilisés comme observatoires de la biodiversité marine.

Concernant la conciliation entre les enjeux portuaires et industriels avec les enjeux écologiques, le Conseil d'État suggère de faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation, en structurant le financement des innovations, en simplifiant l'accès aux financements.

Pour mieux intégrer les problématiques propres au littoral, notamment celle relative à l'accélération du recul du trait de côte, l'étude ne propose pas de

9. J.-M. Sauvé, « L'action de l'État en mer : perspectives historiques », Colloque de l'Institut français des sciences administratives sur *La coordination de l'action de l'État en mer : permanence et évolution*, 2 décembre 2011.

créer de nouveaux dispositifs, la loi Climat et Résilience ayant créé plusieurs instruments en la matière, mais de les rendre opérationnels en renforçant l'accompagnement des collectivités, en diffusant les connaissances, l'information des acquéreurs et le financement de la recomposition littorale. Elle souligne toutefois qu'il conviendrait de renforcer les outils de contrôle et de sanction pour lutter contre les incivilités en mer et réguler la pression touristique littorale.

La filière pêche fait également l'objet de plusieurs propositions pour essayer de concilier les différents intérêts en présence. Il est notamment suggéré d'engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent du droit national, telles que la répartition et la gestion des droits de pêche, mais également celles qui relèvent de la politique commune de pêche pour trouver un nouvel équilibre.

En deuxième lieu, mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques

Les enjeux maritimes concernant nécessairement un grand nombre de ministères, il faudrait que la structuration interministérielle assure l'édiction et le respect de l'intérêt général maritime. Ainsi, l'étude appelle au renforcement de la coordination interministérielle autour du secrétariat général de la mer sous l'autorité du Premier ministre chargé de l'action de l'État dans le domaine maritime, y compris dans sa dimension économique et écologique. D'une part, il pourrait se voir déléguer le secrétariat du comité interministériel de la mer (CIMer) et être doté d'une équipe renforcée notamment par la création d'un secrétaire général adjoint chargé de la coordination dans la sphère non régaliennne. D'autre part, il pourrait être confié au secrétariat général de la mer le rôle de délégué interministériel à la politique portuaire et à l'industrie maritime. Pour le reste, l'État devrait surtout stabiliser la structure ministérielle et administrative existante dans le domaine maritime.

Une meilleure gouvernance suppose également une valorisation de l'expertise scientifique. Par ailleurs, l'étude souligne l'intérêt qu'il y aurait, d'une part, à doter l'État d'un tableau de bord statistique national de la mer et du littoral lui permettant de mieux évaluer l'action publique, éclairer les arbitrages publics et, d'autre part, à mieux s'appuyer sur la recherche scientifique dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes ainsi que dans la recherche de solutions. À cet égard, une programmation pluriannuelle de renouvellement des infrastructures et équipements de la recherche océanographique permettrait de préserver notre outil scientifique.

La dimension ultramarine devrait aussi être mieux prise en compte, en associant davantage les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales. Enfin, pourrait également être rationalisé le nombre d'instances de concertation tout en mobilisant davantage le Conseil national de la mer et des littoraux sur les grands choix structurants.

En troisième lieu, poursuivre une action forte dans le cadre européen et au plan international

L'étude insiste ici sur le rôle moteur et actif que la France pourrait jouer.

D'une part, le Conseil d'État propose que la France veille à ce que l'Union européenne prenne mieux en compte les enjeux de la puissance maritime en développant à cette fin, conformément à ses compétences en la matière, des politiques plus ambitieuses et plus cohérentes mais aussi en mettant en place une gouvernance mieux intégrée de ces politiques.

D'autre part, au niveau plus global, elle appelle à poursuivre l'engagement français en faveur du droit de la mer et à conforter la souveraineté maritime française sur un triptyque « *présence, entente et coopération* », qui s'appuierait notamment sur les moyens de la Marine nationale mais aussi sur l'expertise scientifique et une présence accrue dans les organes internationaux.

La présente étude prend appui sur l'ensemble des auditions et des échanges pour dresser un état des lieux aussi complet que possible de la législation, de la réglementation et de la jurisprudence applicables aux espaces maritimes et analyser l'adaptation des politiques publiques à ce nouveau contexte maritime. Elle souligne leurs forces, leurs limites et les évolutions nécessaires pour répondre durablement aux défis de la mer. Elle formule des recommandations à l'intention du Gouvernement, du Parlement et des acteurs concernés.

Le Conseil d'État a la conviction que la mer n'est pas une question parmi d'autres : elle est une question transversale, qui engage à la fois la capacité de notre pays à se projeter dans le monde, à protéger ses ressources naturelles, à garantir la sécurité de ses ressortissants et à assurer la compétitivité de son économie.

La mer et les politiques publiques

Étude annuelle 2026

La mer, c'est non seulement plus de 70 % de la surface de notre planète, mais c'est aussi un enjeu vital aux plans écologique, économique et stratégique. C'est pourquoi le Conseil d'État a choisi de consacrer son étude annuelle pour 2026 aux politiques publiques face aux enjeux de la mer.

L'étude commence par analyser le cadre juridique dense et complexe qui s'applique aux espaces maritimes, depuis les conventions de 1958 et celle de 1982 sur le droit de la mer jusqu'au récent accord sur la haute mer entré en vigueur en 2026, en passant par un rappel de la place toujours importante de la coutume. Elle examine comment la France a mis en œuvre ce cadre juridique dans son espace maritime, le deuxième du monde par sa superficie, marqué par une forte décentralisation en particulier outre-mer, mais aussi par une articulation avec un cadre européen structurant, comme l'illustre la politique commune de la pêche.

L'étude explore ensuite les défis que posent aux politiques publiques les espaces maritimes, depuis le littoral et les ports jusqu'aux fonds marins en passant par la haute mer ou les détroits. Ces politiques publiques concernent aussi bien la protection de l'environnement et la recherche scientifique que la défense et la lutte contre les criminalités ou encore le champ économique avec les transports, l'industrie, l'énergie, le tourisme...

L'étude formule enfin 28 propositions. Elles visent à permettre de mieux définir l'intérêt général dans le domaine maritime, afin que les politiques publiques concernées soient plus cohérentes et mises en œuvre de manière plus efficace grâce à une gouvernance renforcée, assumant pleinement la nature essentiellement interministérielle de ces enjeux comme leur dimension ultramarine. Elles concernent aussi les niveaux européen et international, dans lesquels la France doit poursuivre le rôle moteur qui est le sien, au service des intérêts français et européens.

Pour nourrir sa réflexion, le Conseil d'État s'est notamment appuyé, comme les années précédentes, sur l'audition de plus de deux cents responsables français et étrangers ainsi que sur un cycle de conférences publiques.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

HISTOIRE ET MÉMOIRE

JURISPRUDENCES

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>

