

Une ambition maritime pour la France

Rapport du Groupe POSÉIDON

«Politique maritime de la France»

Groupe de travail «Politique maritime de la France» (POSÉIDON)

Rapporteurs : Jean-Luc PUJOL (Centre d'analyse stratégique)

Gilbert Le LANN (Secrétariat général de la mer)

Éric BANEL (ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer / Affaires maritimes)

Coordinateur : Philippe HIRTZMAN (Centre d'analyse stratégique)

> AVANT-PROPOS

Le rapport que vous allez lire est le fruit d'une année de réflexion conduite à la demande du Premier ministre sur la thématique de la mer et des océans sous l'égide du Centre d'analyse stratégique et du Secrétariat général de la mer.

Une équipe d'une trentaine de personnalités issues des milieux politique, administratif et socio-économique, dit groupe Poséidon, a contribué à l'élaboration de ce document, chacun y apportant son savoir, son expérience et proposant une vision d'avenir pour la mer.

L'audition de plusieurs membres du gouvernement et de partenaires européens a permis de compléter opportunément ce travail interne.

L'objectif assigné par le Premier ministre était tout à la fois de nourrir la contribution de la France à la définition d'une politique maritime intégrée de l'Union européenne voulue par la Commission dans le cadre de sa démarche «Livre vert» et de proposer les éléments d'une politique maritime nationale.

Pour la première fois depuis 26 ans – le dernier rapport sur cette thématique qui avait été rédigé sous les auspices du Commissariat général du plan remonte à 1980 – nous disposons ainsi d'une réflexion globale et transverse sur ce sujet majeur tant sur le plan de l'environnement que du développement économique, de la recherche comme des loisirs. La nécessité de cette réflexion était rappelée par l'évaluation de la politique maritime et littorale remise en 1998 par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

*
* *

Le Livre vert de la Commission européenne, intitulé «Vers une politique maritime de l'Union», présenté le 7 juin 2006, constitue indéniablement un élément de contexte majeur de ce travail.

En matière maritime, l'horizon ne saurait en effet être national. L'interaction régionale, nationale, européenne et mondiale en constitue une dimension majeure. Elle s'appréhende tant sur le plan physique qu'institutionnel, éco-

nomique qu'humain. L'approche de la Commission et celle de notre réflexion nationale trouvent ici des convergences spontanées.

Un consensus s'est établi pour souligner qu'un développement équilibré et harmonieux des activités en mer suppose que trois conditions essentielles soient remplies :

- une bonne connaissance et compréhension des milieux marins et littoraux ;
- un niveau de sûreté et sécurité suffisant ;
- une protection efficace du patrimoine naturel et historique des mers et océans en même temps qu'une gestion responsable de leurs ressources.

Plusieurs recommandations sont formulées :

- le lancement d'un grand projet fédérateur autour de l'océan, associant les approches scientifiques, technologiques et industrielles, de nature à structurer dans le temps la politique maritime de la France autour de la problématique des grandes profondeurs ;
- l'ancre de notre avenir maritime dans l'Europe, au travers de la poursuite d'une participation active à l'élaboration d'une politique maritime européenne qui pourrait se concrétiser dans des projets de recherche communs ;
- l'optimisation du dispositif gouvernemental de coordination des politiques et actions en mer ;
- la réaffirmation des missions de service public assurées en mer par les différentes administrations.

Grande ambition que celle de dessiner les contours d'une politique maritime pour la France.

Force est de constater que l'ensemble des partenaires s'est agrégé autour de ce projet et l'a partagé.

Les réactions positives du monde maritime à la diffusion du présent rapport en décembre 2006 sont encourageantes.

Les décisions politiques qui s'ensuivront apporteront la preuve que nos gouvernements ont intégré ces enjeux majeurs pour notre pays.

Puisse cet important travail conduire à un nouvel élan de la France maritime dont la dimension globale et planétaire est à l'échelle du monde, tel qu'il va, à l'aube du XXI^e siècle.

Sophie BOISSARD
Directrice générale
Centre d'analyse stratégique

Xavier de la GORCE
Secrétaire général
Secrétariat général de la mer

sommaire

> SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
RÉSUMÉ STRATÉGIQUE	
1. POURQUOI UNE POLITIQUE MARITIME DE LA FRANCE ?	7
<i>D'importants atouts historiques mais une situation actuelle contrastée</i>	7
<i>Une dimension renouvelée</i>	10
<i>Pourquoi une politique maritime intégrée ?</i>	11
2. UNE AMBITION NATIONALE POUR PRÉPARER L'AVENIR	12
<i>Une vision d'avenir</i>	12
<i>Quelles traductions concrètes pour cette ambition maritime ?</i>	12
<i>Les fondamentaux</i>	14
3. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE	16
<i>Deux champs d'action préalables à renforcer</i>	16
<i>Trois grandes propositions fédératrices</i>	19
<i>Une mesure d'accompagnement indispensable : améliorer la formation aux métiers de la mer</i>	27
UN SIGNAL POLITIQUE FORT POUR L'AVENIR	28
> PARTIE 1	
ÉTAT DES LIEUX ET EXPOSÉ DES ENJEUX	29
LES GRANDES ÉVOLUTIONS MARITIMES À L'ÉCHELLE DE LA PLANÈTE	30
LES ENJEUX MARITIMES PROPRES À LA FRANCE	53

> PARTIE 2	
POURQUOI UNE POLITIQUE MARITIME ET UNE AMBITION NATIONALE	95
LES QUESTIONS D'UNE POLITIQUE MARITIME	95
LA DÉFINITION D'UNE AMBITION MARITIME	102
> PARTIE 3	
RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE	103
DÉVELOPPER SÛRETÉ ET SÉCURITÉ DES ACTIVITÉS MARITIMES DANS UN CADRE EUROPÉEN ET MONDIAL CROISSANT	103
RENFORCER LA PLACE DE LA MER DANS LES STRATÉGIES DE RECHERCHE ET D'INNOVATION (LA STRATÉGIE DE LISBONNE)	116
POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LA MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE MARITIME POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI	140
METTRE EN PLACE UNE GESTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT, DES RESSOURCES ET DE L'ESPACE LITTORAL ET CÔTIER	161
SOUTENIR L'EFFICACITÉ DE LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE ET L'INCARNATION DE LA POLITIQUE MARITIME	193
> ANNEXE 1	
LETTRE DE MISSION	211
> ANNEXE 2	
COMPOSITION DU GROUPE POSÉIDON	213
> ANNEXE 3	
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	215
> ANNEXE 4	
DONNÉES ÉCONOMIQUES DE LA MER EN FRANCE	217
<i>L'économie maritime française en 2003</i>	217
<i>La croissance de l'économie maritime sur 2001-2003</i>	219
TABLE DES SIGLES ET DES ACRONYMES	223
BIBLIOGRAPHIE	225

Résumé stratégique

> 1. Pourquoi une politique maritime de la France ?

D'importants atouts historiques mais une situation actuelle contrastée

Même si elle n'en a pas toujours conscience, la France est une nation maritime. Elle l'a été à toutes les périodes de son histoire. La vie maritime a profondément marqué l'économie, la culture et le patrimoine du pays; ses empreintes civiles et militaires sont profondes et durables.

Elle n'a cependant pas toujours été une puissance maritime. Le pays ne l'a jamais été spontanément (il suffit de comparer les compagnies coloniales hollandaises et britanniques avec les nôtres) et n'a eu d'ambition maritime que pour autant que ses rois en avaient; contrairement aux monarchies ibériques, les monarchies françaises n'ont pas eu de constance en ce domaine ou n'ont pas trouvé les relais utiles et pérennes. La France a souvent tourné le dos à la mer et les investissements structurants des royaumes ont presque toujours été malheureux: la réussite du Havre ne compense qu'à peine les échecs de Rochefort ou, jadis, d'Aigues-Mortes, etc.

Les Français sont pourtant attachés à la mer: tourisme littoral, villégiature, plaisance, grandes compétitions nautiques, rassemblements de navires anciens suscitent un réel engouement; ceci ne suffit toutefois pas à mobiliser leur intérêt profond sur ses enjeux économiques et sur la fragilité du patrimoine naturel. L'émotion en période de crise (accidents de navires, grandes pollutions marines, immigration clandestine, etc.) est éphémère.

- **La France dispose d'atouts et de références maritimes incontestables**

Grâce à l'Outre-mer, avec onze millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), la France dispose du deuxième espace maritime mondial, après celui des États-Unis. Dans le seul secteur stratégique de

Avertissement: Ce résumé stratégique reprend les principales orientations et recommandations issues des travaux du groupe «Poséidon». Le rapport principal, pour sa part, apporte les éléments de connaissance qui ont alimenté la réflexion du groupe dans une approche enjeux / forces / faiblesses de la France.

Résumé stratégique

l'océan Indien, les zones sous juridiction française s'étalent sur une surface huit fois plus grande que celle de la métropole.

Cet immense espace maritime, réparti dans tous les océans, dote également la France d'une grande richesse en matière de biodiversité marine, ce qui constitue à la fois un atout et une responsabilité.

Une valeur ajoutée de près de 19 milliards d'euros et un effectif d'environ 500 000 emplois équivalents-temps plein (dont 320 000 emplois directs) caractérisent le poids de l'économie maritime française en 2003 :

- *les services maritimes financiers* (assurance et banque) et *entreprises* (fourniture de services et d'équipements pétroliers et gaziers dans les domaines de l'exploration-production, du secteur offshore, de la pose de canalisations, etc.) sont très présents sur les marchés internationaux : de nombreuses entreprises françaises technologiquement en pointe affichent des performances remarquables, le secteur parapétrolier français est le deuxième exportateur mondial après le secteur américain et, à titre d'exemple, la Compagnie générale de géophysique, avec l'acquisition récente de VERITAS, peut compter sur la première flotte sismique mondiale. Fort d'une productivité élevée, le parapétrolier offshore ne pèse que pour 5 % des emplois maritimes mais contribue pour 9,5 % de la valeur ajoutée maritime ;
- *les armements français*, malgré une évolution fluctuante de la demande de transport maritime, actuellement à la reprise, enregistrent des résultats régulièrement positifs sur des positions mondiales de premier plan (le groupe CMA CGM est depuis 2005 le troisième groupe maritime mondial de transport par conteneurs) ; les effectifs du transport maritime français, branche actuellement en croissance soutenue, constituent le deuxième poste d'emplois maritimes avec environ 13,5 % du total ;
- *l'industrie nautique de plaisance* affiche une santé florissante en ayant triplé en huit ans une production exportée pour plus de 60 %, essentiellement vers l'Europe (avec un leader mondial, le groupe Bénéteau) ;
- *la construction navale*, qui se situe dans les premiers rangs mondiaux, tire de beaux succès, certes cycliques, sur le marché clef des paquebots de croisière, de réalisation complexe et difficile ;
- *l'industrie française du naval militaire* occupe la première place en Europe ; DCN est en particulier le premier intégrateur de systèmes navals au plan européen ;
- *le tourisme littoral* représente près de la moitié de cette économie maritime (47 %), tant en production (près de 9 milliards d'euros de valeur ajoutée) qu'en emplois (environ 237 000) ;
- *la recherche française* occupe des positions fortes sur certains créneaux scientifiques, en particulier dans certains domaines de la recherche marine et en matière d'océanographie opérationnelle ; fortement diversifié, l'effort de recherche est porté par plusieurs organismes aux spécialités très différentes et mondialement reconnus, lesquels contribuent régulièrement à des programmes d'envergure européenne, voire mondiale (IFREMER, CNRS/universités, SHOM, IRD, Institut Paul-Émile-Victor) ;

Résumé stratégique

- enfin, *la Marine nationale*, qui fournit l'essentiel des effectifs du secteur public maritime (environ 12 % des emplois maritimes français), occupe une place visible et respectée sur les mers du monde entier.

La position maritime française présente cependant de nombreux points de fragilité

L'évolution du contexte mondial, la pression de la concurrence et les contraintes croissantes de gestion des ressources rendent de plus en plus apparents certains éléments de fragilité :

- *la flotte de commerce sous pavillon français* n'est que la 27^e mondiale en capacité : quoiqu'en légère augmentation depuis 2003-2004, elle ne comprend plus que quelque 210 navires de plus de 100 tonnes de jauge brute, contre près de 800 en 1962 et 515 en 1975 – pour l'essentiel des pétroliers, des transbordeurs, des cargos et des rouliers. Une des causes de cette situation est la difficulté de disposer en France d'une politique globale de soutien à la compétitivité du pavillon national : le nouveau Registre international français (RIF), substitué en mai 2005 à l'ancien registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), crée des conditions plus favorables d'immatriculation des navires de commerce au long cours et de cabotage international ; mais ce nouveau régime ne sera vraiment attractif pour les entreprises qu'au prix de dispositions sociales et fiscales plus avantageuses, qui permettent aux armements d'investir sous pavillon national dans des conditions de compétitivité comparables à celles de leurs concurrents européens et internationaux. En particulier le pavillon français est en péril si à très court terme le RIF n'est pas assorti d'un dispositif fiscal de soutien à l'investissement approprié et pérenne (GIE fiscal ou dispositif équivalent) ;
- *la marine marchande a vu fondre ses emplois français*. Certes, la diminution de l'emploi dans ce secteur est un phénomène international ; l'effectif des navigateurs en France a cependant diminué de 43 000 au début des années 1960 à moins de 10 000 aujourd'hui avec un poids dominant (2/3) du transport des passagers et des activités portuaires ;
- la part des *chantiers navals français* dans la construction des navires standards (porte-conteneurs, vraquiers, pétroliers, méthaniers) est aujourd'hui faible, dans un marché mondial pourtant dynamique. Le secteur des méthaniers, dans lequel les chantiers français ont été des pionniers et disposaient d'un savoir-faire reconnu, est exemplaire. Les conditions de concurrence, modifiées par les différents dispositifs de soutien nationaux, jouent ici un rôle déterminant ;
- *la pêche* est à l'heure des choix ; l'évolution des effectifs de la pêche française est fortement liée à la réduction des capacités de capture (– 37 % de navires entre 1990 et 2004) et de production. Un nombre important de stocks de poisson atteint les limites biologiques raisonnables et la politique communautaire de la pêche (PCP) peine à intégrer l'ensemble des dimensions économiques, sociales et environnementales. Les perspectives de développement de l'aquaculture marine, crucial pour assurer partiellement le relais, se heurtent à des contextes réglementaire et politique encore difficiles ;

- *Le littoral*, très sollicité, est en voie de saturation. Il est devenu indispensable de penser tout aménagement (constructions résidentielle et hôtelière, capacité d'accueil des ports de plaisance, etc.) dans une logique de gestion intégrée. Par exemple, la faible disponibilité en anneaux dans les ports de plaisance du littoral français et la difficulté de concilier de nombreux usages limitent les possibilités d'expansion d'une construction de plaisance pourtant en pointe mais heureusement fortement exportatrice. La rapide mutation des équilibres sociaux, écologiques et culturels menace l'offre touristique.

Enfin le renchérissement inéluctable de **l'énergie** sur le long terme suscite incertitude, donc inquiétude.

Les professionnels de la vie maritime sont pleinement conscients de ces éléments de fragilité. Ils savent qu'il n'y a pas d'avantages acquis de manière définitive et qu'ils doivent améliorer sans cesse leur compétitivité, notamment par l'innovation.

C'est la condition première pour que la France maintienne son rang de nation maritime.

Une dimension renouvelée

L'heure est sans doute venue de porter une attention renouvelée aux enjeux et aux promesses de la mer en ce début du XXI^e siècle.

Les atouts de la France maritime, longtemps occultés par une sympathique nostalgie et un tropisme continental rassurant, prennent un relief nouveau à l'aune des évolutions majeures de ces deux dernières décennies : **mondialisat**ion de l'économie et «explosion» des échanges commerciaux; prise de conscience de la sensibilité et de la vulnérabilité d'un patrimoine de l'humanité porteur de grandes richesses, de grands équilibres écologiques et d'espérances économiques; généralisation des technologies électroniques et domination de la société de l'information; émergence massive de nouveaux acteurs économiques (Asie); interconnexion croissante des contextes géopolitiques; apparition de risques réels en matière de terrorisme et de piraterie; plus récemment, appropriation des impératifs de développement durable inspirés notamment par la raréfaction de certaines ressources naturelles et par la nécessaire adaptation au changement climatique (effet de serre).

Sur ce dernier thème, la controverse sur le rôle régulateur des océans, les débats sur l'inversion des courants, les perspectives d'élévation du niveau des mers, d'augmentation de l'érosion côtière, d'augmentation de la force et de la fréquence des événements météorologiques extrêmes, l'évolution de la biodiversité constituent autant d'enjeux majeurs de long terme.

Les perspectives de constitution d'une Europe politique, dépassant les ambitions d'une communauté purement économique et cherchant sa voie entre approfondissement et élargissement, ajoutent enfin une dimension originale et sans doute porteuse dans la vision que l'on peut avoir aujourd'hui en France des enjeux maritimes.

Tous ces éléments donnent une dimension nouvelle à la mer et entraînent un véritable changement d'échelle. D'une certaine manière, la mer est, pour

Résumé stratégique

le meilleur et pour le pire, encore un large **espace de liberté économique et juridique**, alors même qu'on en a une connaissance très partielle («la mer, cette grande inconnue»): alors que les océans couvrent 71 % de la surface de la planète et renfermeraient, selon certains, 80 % de sa biodiversité, on connaît mieux l'espace que l'eau qui nous entoure et la vie qu'elle héberge.

La prise de conscience émerge dès lors que cet espace de liberté, aussi espace de lutte économique, peut être mieux maîtrisé et valorisé et devenir source d'**opportunités insoupçonnées**: la conviction profonde et partagée du groupe de travail réuni depuis octobre 2005 dans le cadre de la mission «POSÉIDON» est que le moment est venu de réfléchir aux conditions à réunir pour créer ces opportunités en tirant le meilleur parti d'un certain nombre de convergences inédites (mondialisation, Europe, énergie, développement durable) et en proposant au pouvoir politique **les éléments d'une véritable politique maritime**: «la mer, avenir de la terre» et «la mer, source d'une nouvelle modernité», telles pourraient être les deux expressions phares d'une nouvelle ambition politique en ce début de siècle, comme ont pu l'être en leur temps la reconstruction de la France d'après-guerre, le programme électronucléaire ou l'aventure spatiale.

Pourquoi une politique maritime intégrée ?

Les gouvernements ont bien sûr toujours cherché à traiter, notamment au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, les problèmes maritimes par des politiques publiques adaptées; mais l'ampleur du champ d'action dans un domaine d'intervention très vaste, souvent mythifié (courses autour du monde et grands exploits sportifs), sans doute peu «unifiant», multiforme (surface des océans, fonds sous-marins, littoral) et aux multiples composantes (politique, scientifique, économique, industrielle, sociale, militaire, diplomatique, etc.) a favorisé **les politiques «sectorielles»** sans prendre en compte la nécessité d'**une intégration** des démarches et d'**une coordination** suffisante des actions publiques. **Le cloisonnement** des interventions ministérielles et territoriales a, en l'absence de vision d'ensemble, certainement affaibli l'efficacité globale de l'action conjointe de l'État et des collectivités locales.

Le manque de visibilité de certaines politiques, certaines incohérences de l'action publique, la multiplication des conflits d'intérêt et d'usage, notamment en zone littorale, sont périodiquement relevés, encore récemment par la Cour des comptes pour les ports français.

Tout ceci milite fortement pour une initiative visant à revisiter les politiques publiques: la nature même des enjeux liés au développement durable de l'économie maritime impose de **rechercher, par une synergie accrue, le meilleur parti de l'apport actuel et futur de la mer à l'économie et à la croissance nationales**.

Tous les acteurs et partenaires du monde maritime doivent se retrouver dans cette exigence et y adhérer (par exemple au travers du cluster) si l'on veut que les propositions présentées dans le présent rapport soient crédibles et susceptibles d'intéresser les décideurs politiques. Cette mise en perspective d'**une politique maritime intégrée** pour la France fait parfaitement écho à la demande exprimée par le Premier ministre en octobre 2005.

> 2. Une ambition nationale pour préparer l'avenir

Une vision d'avenir

Le groupe de travail s'est très vite accordé sur l'importance et la nécessité de dessiner, ne fût-ce qu'à grands traits, **une vision d'avenir pour la mer, porteuse d'une ambition nationale.**

Cette vision se décline autour de quatre éléments-clefs identifiés au cours des travaux :

- le renforcement de **la sûreté** et de **la sécurité** des activités en mer,
- l'amélioration de **la connaissance** du monde marin,
- la contribution du monde maritime à **l'économie**, à **la croissance** et à **l'emploi** notamment par l'innovation et la compétitivité,
- la protection et la mise en valeur du patrimoine maritime naturel de la France.

Les deux premiers éléments répondent, d'une part, au constat que tout effort et tout développement est voué à l'échec si la mer n'est *ni sûre ni sécurisée*, d'autre part, à la nécessité d'explorer ce monde inconnu, porteur de richesses et d'enjeux majeurs pour l'avenir.

Les deux derniers lient directement l'affirmation et la conduite d'une ambition maritime crédible et pérenne à la notion de *développement durable*, particulièrement dans un milieu à forte inertie et qui conserve la mémoire des agressions dont il est l'objet (surexploitation, pollutions marines et telluriques, etc.).

La vision maritime proposée s'inscrit dans l'expression de la double volonté suivante :

S'affirmer sur le plan maritime, c'est exprimer la volonté que la France prenne une part active à l'évolution positive du monde maritime, monde global par nature. C'est aussi manifester sa volonté d'y défendre ses intérêts – voire d'y conquérir des positions – tout en participant à la conservation d'un des patrimoines majeurs de l'humanité.

Cette volonté peut s'exprimer par le choix d'opportunités économiques judicieusement identifiées et en incitant l'Europe à se tourner davantage vers la mer.

Quelles traductions concrètes pour cette ambition maritime ?

Les recommandations suivantes ont été formulées par le groupe de travail :

- **prise en compte systématique de la dimension maritime dans les politiques publiques** et dans les processus de décisions parlementaires et gouvernementales. La prise en compte de cette dimension pourrait prendre appui sur *la généralisation des études d'impact préalables* des projets législatifs et réglementaires, mesure déjà expérimentée par le gouvernement et

Résumé stratégique

qu'il conviendrait d'étendre explicitement à l'évaluation des incidences des actions proposées sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux de la vie maritime;

– **recherche de complémentarités entre politique maritime et politiques terrestres**: c'est là une condition importante de réussite dans la mesure où l'impératif d'intégration porte autant sur l'intégration «verticale» (synergie entre acteurs de différents niveaux) que sur l'intégration «horizontale» (complémentarité entre politiques sectorielles ou territoriales de tous ordres). Il faut «faire parler l'océan» à tous et s'attacher à provoquer des «externalités positives» dans de multiples politiques publiques même sans lien direct apparent avec la mer. Pour atteindre ce but, la mise en place d'une enceinte d'expertise, de réflexion et de proposition est recommandée pour veiller, sans interférer directement avec les centres de décision normaux, à l'expression de cette complémentarité et pour porter une vision intégrée de tous les enjeux constitutifs de la vie littorale et maritime;

– **mobilisation éclairée de tous les acteurs**: État (en lien avec et au travers de l'Europe), Régions, acteurs économiques, société civile, en un mot la Nation toute entière, naturellement en prenant en compte les éléments de contexte supranationaux (instances internationales) et les «coordinations» spontanées (Conférence des régions périphériques maritimes, etc.). Ces acteurs – à commencer par l'État habitué à l'action régaliennes – doivent en outre prendre conscience des perspectives de bouleversement de leur rôle dans un contexte radicalement différent de celui observé il y a à peine quelques décennies: domination de la concurrence sur le plan mondial (construction navale, armements, ports, tourisme, etc.), banalisation de nouveaux modes d'exploitation, relations partenariales public-privé, consolidation politique du fait régional, etc.;

– **renforcement de la concertation et de la responsabilité locales**: partant du constat qu'il y a difficulté croissante à concilier les multiples usages de l'espace maritime comme les intérêts souvent divergents de ceux qui y vivent ou en vivent, l'adhésion de la majorité des acteurs de terrain et des citoyens passe inévitablement par une décentralisation nouvelle de certaines décisions reconnues d'envergure locale ou régionale, par le développement d'enquêtes publiques soignées, par la mise en place éventuelle de *nouveaux modes de concertation locale*;

– **prise en compte du fait européen**: il est fait le constat que les problèmes de la mer sont souvent par nature des questions européennes et qu'ils doivent se traiter dans ce cadre; *l'implication de la France dans le processus d'appropriation du fait maritime par l'Union européenne doit donc être claire*, même si elle doit être conduite avec discernement, dans le respect de l'autonomie régaliennes de la France et des principes de subsidiarité.

- L'Europe est un acteur important de la politique maritime; c'est un fait (pêche, environnement, sécurité maritime, sûreté, etc.). Elle a vocation à le rester, voire à étendre son champ de compétence.

- La question se pose de savoir si l'Europe s'occupe effectivement bien de la mer. L'adoption et la publication le 7 juin 2006 par la Commission européenne du Livre vert relatif à la politique maritime de l'Union européenne, soumis pour un an à la consultation des États membres, constitue un

cadre particulièrement adapté pour appréhender cette question. Ce Livre vert met en valeur des succès certains (protection de l'environnement), esquisse des domaines en bonne voie (sécurité, transports maritimes, etc.) et pointe des lacunes et des pistes de progrès (connaissance du milieu, recherche, sûreté, etc.).

- De nouveaux domaines d'intervention s'ouvrent donc à l'Europe. Une prise en charge accrue paraît évidente en ce qui concerne l'échange d'informations (océanographie, etc.), la recherche sur les milieux (biologie, etc.), la sécurité et la sûreté et bien sûr la protection de l'environnement. D'autres perspectives peuvent être mises sur la table dès lors que seraient respectés les principes de subsidiarité: lutte contre l'immigration clandestine, exploitation des ressources non vivantes, démantèlement des navires, etc.

Pour la mer, le niveau européen est pleinement légitime: il complète et relaie l'action de la France qui ne peut être présente et efficace seule sur tous les fronts. L'ambition nationale proposée ne pourra trouver sa pleine dimension qu'**au sein de l'Union européenne** dans laquelle la France a vocation, avec ses partenaires, à être un acteur efficace pour tourner l'Europe vers la mer.

La France doit donc continuer, avec discernement et dans le respect de son autonomie régaliennne, d'être porteuse de propositions constructives en vue de l'adoption éventuelle d'un plan d'action communautaire en 2008, dans le prolongement du Livre vert de juin 2006 et de façon compatible avec le principe de subsidiarité.

Une telle action fournirait sans doute une illustration de l'*Europe des projets* (voir plus loin la proposition de programme fédérateur européen) constitutive d'une dynamique politique dans un domaine qui paraît pouvoir rallier un maximum d'adhésions.

Les fondamentaux

La crédibilité des recommandations proposées par le groupe de travail suppose la réunion de trois conditions fondamentales.

- **La stabilité des règles du jeu**

Une politique maritime efficace demande stabilité des orientations et effort soutenu. Cette exigence est d'autant plus importante que les recommandations qui pourraient être retenues ne produiront leurs effets qu'à moyen et long termes. Déployer une politique nationale de la mer se fait selon un horizon qui se définit en décennies. Il ne s'agit donc pas seulement de proposer une politique maritime de l'instant mais aussi de préconiser pour l'**État** une posture devant s'inscrire dans la durée, pour peu qu'elle se présente et soit acceptée comme **un véritable enjeu national**.

En d'autres termes, il s'agit de créer une volonté collective autour d'orientations de long terme en plaçant la perspective d'une politique maritime

Résumé stratégique

nationale au niveau de celle qui avait historiquement prévalu pour la politique énergétique (programme électronucléaire, exploration pétrolière et gazière), la politique spatiale ou la politique aéronautique.

• Le réalisme budgétaire

Il constitue une contrainte forte, dans une situation difficile des finances publiques et dans un contexte d'endettement sévère. Le groupe a conscience qu'une politique ne se construit pas uniquement à partir d'une distribution de ressources supplémentaires, mais doit se faire au travers de la redéfinition du spectre des priorités d'actions publiques ; il s'agit là d'un problème d'**arbitrage** à haut niveau qui est du ressort de la sphère politique et sur lequel le rapport ne cherche qu'à présenter et promouvoir un argumentaire convaincant ; sauf pour un nombre très restreint de propositions, le groupe a privilégié les institutions et les outils existants pour la mise en œuvre des recommandations, au prix bien sûr de quelques adaptations ou évolutions.

Il reste que l'on connaît mal encore aujourd'hui l'effort national consenti en matière maritime. Cette connaissance est un préalable indispensable à une évaluation sérieuse des politiques maritimes à venir ; des recommandations en ce sens sont formulées ci-après.

• L'intégration

Au-delà de la simple compilation de mesures sectorielles prises en compte ou susceptibles de l'être par les initiatives des ministères en charge des multiples domaines concernés, les recommandations du présent rapport sont centrées sur des propositions fédératrices, engageant le long terme, et comportant une part suffisante d'originalité par rapport aux pratiques actuelles.

> 3. Les principales recommandations de politique publique

Comme il a déjà été indiqué, seules sont reprises dans ce résumé les principales recommandations de politique publique : elles se focalisent sur un nombre limité de champs d'action et de propositions-cadres : deux champs préalables, trois domaines d'intégration politique et un programme minimal de mesures d'accompagnement.

Deux champs d'action préalables à renforcer

• La sécurité et la sûreté maritimes

La sécurité concerne la **prévention des accidents de mer** et le traitement des conséquences de ces accidents (en particulier la sauvegarde des vies humaines, la lutte contre les pollutions marines par des produits pétroliers ou chimiques) ; **la sûreté** vise d'une façon générale la **lutte contre les actions et trafics illicites** (contrebande, trafics de drogue, immigration clandestine, terrorisme, etc.).

La sécurité et la sûreté correspondent en effet à des aspirations légitimes des populations mais sont également les conditions nécessaires du développement économique et de l'attractivité des espaces maritimes ; elles représentent aussi un véritable enjeu pour l'approvisionnement, en particulier énergétique, de la France. Dans une économie mondialisée, la France, tant nationalement qu'en coopération, doit affirmer cette **mission régaliennne** en tout temps, sur tous ses territoires et espaces marins et, pour cela, développer des outils adaptés. Le concept français de **sauvegarde maritime** doit pouvoir être promu auprès des autres États membres et bénéficier d'un soutien de l'ensemble des ministères concernés par cette démarche.

Quelques pistes, entre autres, semblent devoir être approfondies ou relancées :

La sécurité et la sûreté des activités maritimes sont des conditions préalables à l'objectif de création de richesses sur mer comme sur terre, en métropole autant qu'outre-mer.

Sécurité maritime

Des négociations sont en cours au niveau européen en vue de l'adoption d'une série de mesures visant à la renforcer au travers du troisième «paquet législatif» depuis la catastrophe de l'*Erika* en 1999 ; ce «**paquet Erika III**» regroupe la révision de trois textes existants et quatre initiatives nouvelles (contrôle par l'État des ports, suivi du trafic, identification des bateaux, contrôle par l'État du pavillon, responsabilité civile et indemnisation, enquêtes après accident, etc.). La France doit maintenir durablement son soutien à cette action.

Au plan national, **un renforcement des moyens et de l'organisation actuelle** est souhaitable à terme. La charge budgétaire est évidente, mais est à mettre en rapport avec les bénéfices économiques directs escomptés

Résumé stratégique

(développement) et avec le coût socio-économique des conséquences des accidents (pertes de vies humaines, pertes de valeur économique, pollutions, perte de la confiance y compris chez les responsables publics). Elle peut être allégée par des partenariats infranationaux (partenariats public-privé, partage des temps d'intervention sur certains matériels lourds entre administrations, etc.), par des coopérations entre États (*task forces* communes) ou par une mutualisation au plan communautaire de l'acquisition de moyens lourds en matière de remorquage et de lutte anti-pollution de haute mer par exemple (Agence européenne de sécurité maritime – AESM).

À titre d'exemple, on peut citer: le renforcement ou le simple renouvellement de l'équipement en moyens navals ou aériens pour la préfecture maritime Atlantique (Brest), pour les zones de l'océan indien (la Réunion), pour la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie; la création, pour ces deux dernières zones, de deux CROSS (Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) de plein exercice; poursuite de la modernisation des CROSS.

La mise en œuvre de ces opérations, potentiellement très coûteuses en investissement et en fonctionnement (plusieurs dizaines de millions d'euros par an), suppose un effort budgétaire pluriannuel significatif et n'est acceptable que si elle s'accompagne de solutions originales: implication des collectivités territoriales, généralisation des logiques d'affrètement de navires privés plus performantes que les logiques d'acquisition étatique, mutualisation des moyens lourds de l'État (locations croisées d'heures d'utilisation de certains navires ou moyens aériens appartenant à des administrations différentes), etc.

Sûreté maritime

Les domaines méditerranéen et atlantique, ainsi que le cas spécifique de l'Outre-mer, soumis à des problèmes majeurs, méritent un effort constant en bénéficiant de l'avènement de la surveillance satellite: immigration clandestine (Mayotte), narcotrafic et trafic d'armes, terrorisme et piraterie (notamment dans l'Océan Indien), etc.

Ces actions doivent s'inscrire dans un cadre de coopération adapté: création d'une *task force* franco-italo-espagnole pérenne en Méditerranée.

Sur le territoire métropolitain, le renforcement de la sûreté portuaire devient une priorité, sur le modèle du port du Havre et prochainement de Calais.

Il s'agit là d'une opération lourde et très complexe portant à la fois sur les dispositifs de sécurisation de l'approche des navires, la surveillance des plans d'eau, la protection du périmètre du port, la surveillance par brigades spécialisées des installations fixes et des navires accostés, le marquage et le suivi des conteneurs, la surveillance des flux de voyageurs, etc. Le financement d'une telle opération (plusieurs dizaines de millions d'euros en investissement; plusieurs millions d'euros par an en fonctionnement) doit être partagé entre l'établissement public gestionnaire, les exploitants des installations portuaires (adaptation des infrastructures; suivi des marchandises et des voyageurs) et l'État (police).

Résumé stratégique

- La connaissance du milieu

Connaissance et information scientifiques

La connaissance des mers et des océans contribue à la maîtrise des enjeux économiques, à l'évaluation des potentiels de valorisation mais aussi à l'estimation des limites des écosystèmes. Mise à disposition des acteurs, elle guide la décision et l'action, elle leur ouvre la capacité d'entreprendre.

La nature des enjeux impose de prendre en compte deux évolutions majeures :

- L'apparition de champs nouveaux d'investigation ou d'approfondissement pour la recherche : gestion intégrée des zones côtières, changement climatique, etc.

Le premier domaine appelle à l'évidence des développements scientifiques nouveaux (cartographie, sismique, informatique, modélisation, etc.), mais surtout la collecte de données pour alimenter **un dispositif intégré d'information géographique** (Système d'information géographique – SIG) maritime et littoral.

Une mention spéciale doit être faite sur le second sujet: **l'effet de serre** et ses conséquences avérées – risques de désordres climatiques, sanitaires et alimentaires – apparaissent comme le plus grand défi que pourrait connaître l'humanité dans les décennies à venir; or les océans, avec leurs énormes masses d'eau, leurs échanges thermiques et leurs grandes circulations, jouent un rôle considérable dans la régulation climatique: un vaste champ de recherches interdisciplinaires s'ouvre donc aux scientifiques en vue d'expliquer les phénomènes et d'anticiper l'adaptation au changement climatique.

- La constitution d'un espace européen de la recherche

Le Livre vert européen énumère un certain nombre de domaines prioritaires à promouvoir en matière de recherche ; la France gagnerait à se positionner sur les thèmes sur lesquels elle peut faire valoir expérience et excellence. À partir de l'espace national de recherche, elle doit se structurer pour se mettre en situation d'être non seulement visible mais porteuse sur le plan européen.

C'est ce que font déjà des professionnels français dans le cadre de la plate-forme technologique WATERBORNE, qui a produit un agenda stratégique pour la recherche en ce qui concerne l'industrie maritime.

La France doit pour ce faire repenser son offre scientifique en favorisant le rapprochement, voire la fusion, des organismes les plus performants pour faciliter les synergies interdisciplinaires et mutualiser les budgets face au renchérissement constant des coûts d'accès aux moyens lourds d'investigation scientifique (IFREMER, composantes civiles des recherches du SHOM, laboratoires universitaires et équipes du CNRS, écoles d'ingénieurs spécialisées, etc.).

Résumé stratégique

Recherche publique et recherche privée

La création de connaissances est l'un des moteurs de la création de richesses. Le potentiel de la mer apparaît à cet égard inépuisable. **Un soutien public direct et renforcé à la recherche et à l'innovation à vocation maritime** est nécessaire. Il est en effet fondamental que l'État, au prix d'un dispositif partagé d'évaluation, soutienne financièrement les activités privées de recherche dédiées au maritime, particulièrement faibles, car cela a deux effets :

- d'une part, un effet d'accélération des recherches concernant des secteurs cruciaux que la seule recherche privée ne parvient pas à assurer à un niveau suffisant de compétitivité internationale : biotechnologies et énergies renouvelables d'origine marine sont deux secteurs couramment cités comme devant bénéficier d'un soutien fort et prioritaire de la puissance publique (cf. l'exemple britannique sur les énergies marines) ;
- d'autre part, un effet d'entraînement sur la totalité de la recherche industrielle du domaine, comme cela s'est vérifié dans le secteur de l'offshore.

Au niveau national, la nouvelle Agence nationale de la recherche (ANR), en lien avec l'IFREMER, le CNRS et les laboratoires publics et privés spécialisés ainsi que dans le cadre des orientations du 7^e Programme-cadre de recherche et développement (PCRD), doit jouer un rôle majeur dans la définition des priorités et l'animation des programmes ; la procédure d'appels à projets, étendus pour y introduire les spécificités marines ou pour ouvrir des nouveaux programmes dédiés aux sciences et techniques de la mer, paraît bien adaptée à ce type d'encouragement. La mise en place récente des nouveaux outils de partenariat public-privé peut apporter un complément intéressant par le biais de démarches industrielles convergentes.

Au niveau régional, le pôle de compétitivité «Mer» français est le cadre le plus naturel pour accueillir ces initiatives : il réunit déjà près de 90 % des acteurs nationaux de la recherche, publique comme privée. Pour ces raisons, ce type d'action doit pouvoir bénéficier du soutien de l'ensemble des professionnels au travers du *Cluster maritime français*.

Sur ces plans, l'insertion harmonieuse dans les objectifs actuels (2000) et rénovés (2008 ?) de la Stratégie de Lisbonne apporte, par ailleurs, un soutien politique pertinent à une montée en régime du thème «mer» dans les grands programmes nationaux et communautaires de recherche.

Trois grandes propositions fédératrices

- **Lancer un grand programme technologique et industriel autour de la valorisation des profondeurs océaniques**

Des grands programmes mobilisateurs peuvent contribuer à donner corps et à structurer une véritable politique maritime nationale. L'annonce puis la mise en place d'un appel d'offres d'envergure au moins nationale auraient une valeur symbolique et fédératrice évidente dans les milieux économiques comme auprès des médias et de l'opinion publique. Il s'agit de tirer le meilleur

Résumé stratégique

parti des compétences indéniables des scientifiques et des industriels français, du potentiel d'innovation existant, du savoir-faire et de l'expérience accumulés pour permettre à la France d'occuper ou de conforter des positions de premier plan au niveau mondial dans un nombre limité de domaines où la France est déjà visible. L'idée force est de canaliser ce potentiel en rassemblant les ressources, en organisant les synergies, en structurant l'offre industrielle et en concentrant l'effort public pour éviter le saupoudrage et la dispersion budgétaires. La mobilisation conjointe – aux côtés de l'État, de ses agences et des Régions concernées – de grands groupes industriels et de petites et moyennes entreprises est un impératif majeur pour espérer le succès : la volonté de coopérer de manière prioritaire avec les pôles de compétitivité à vocation maritime doit à cet égard être clairement affirmée.

• Le groupe estime que la thématique de **l'exploration et de la valorisation des profondeurs océaniques** au sens le plus large (connaissance et exploitation responsable de toutes les formes de ressources sous le fond, au fond et dans la colonne d'eau) constitue la piste la plus féconde. La force structurante et mobilisatrice de cette **option d'envergure mondiale** est fondée sur les éléments suivants :

- forte *expérience* de la France en ce domaine;
- *niveau scientifique et technologique élevé*, en rapport notamment avec celui des États-Unis;
- nécessité d'un *engagement durable de l'État* compte tenu du terme éloigné des retombées économiques attendues;
- *irrigation* de nombreux secteurs par les retombées : monde scientifique (connaissance fine des milieux, océanologie, biodiversité, matériaux), offshore pétrolier et gazier, chimie / biotechnologies / santé (nouvelles molécules), construction navale innovante (navires spécialisés, investigations sous-marines), défense et armement, nouvelles énergies;
- opportunité majeure de valoriser l'extraordinaire richesse des eaux sous juridiction des *territoires d'outre-mer* et cohérence avec la démarche EXTRAPLAC (extension des plateaux continentaux estimée à un million de kilomètres carrés en gain de droits souverains);
- cohérence avec le *Livre vert* européen qui prône le développement de la recherche comme élément essentiel de prospérité économique et de protection de l'environnement;
- adhésion assurée des acteurs de l'*économie maritime* (scientifiques et chercheurs, industriels offshore, Outre-mer, pêcheurs, écologistes, industriels français, militaires, armateurs, armateurs sismiques, etc.) sur une perspective qui touche à leur cœur de métier;
- référence à un *inconscient collectif potentiellement très favorable* (saga du commandant Cousteau, épopée de la COMEX, filmographie type *Le grand bleu*, aventure de la conquête de la Lune, image positive de la santé par la mer, etc.).

L'initiative pourrait s'appuyer sur les structures de **l'Agence de l'innovation industrielle** (AII) et mobiliser **le pôle «Mer», pôle à vocation mondiale** réunissant deux pôles de compétitivité en Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'azur.

Résumé stratégique

- En complément de ce programme prioritaire, de nombreux autres projets, moins transversaux, ont été identifiés et mis en avant. La liste suivante est bien sûr non limitative:
 - l'exploitation des *énergies marines* au-delà de l'éolien offshore (courants de marée, vagues, courants profonds / hydrolienne, énergie thermique des mers, hydrocarbures non conventionnels, etc.) pourrait concerner notamment: EDF, Total, Alstom, Aker Yards, etc. Il s'agit là d'un projet à très long terme, jugé très porteur par certains, irréaliste par d'autres; force est de constater que la Grande-Bretagne est en avance sur ce domaine grâce un fort investissement de R & D (exemple: projet de ferme éolienne flottante productrice d'hydrogène liquide);
 - le développement de *navires innovants* intégrant les contraintes futures (conception, propulsion et architecture du navire; bateaux à grande vitesse; conception de substitution aux double coques; traitement des rejets et de leurs impacts; maintenance innovante; fin de vie, recyclage et démantèlement, etc.) pourrait intéresser DCN, Aker Yards / Chantiers de l'Atlantique, les industries nautiques, etc. (exemples: projet de navire de pêche de consommation énergétique divisée par 2 ou d'aménagement plus fonctionnel par généralisation de la miniaturisation des appareils, île flottante, sous-marin de croisière, etc.);
 - la conception de *projets portuaires* destinés à faire face à l'augmentation du trafic (terminal d'éclatement / hub flottant pour le *feeding* des conteneurs, terminal d'importation de GNL, port de plaisance flottant, etc.);
 - la *cartographie en 3 dimensions* des zones marines sous juridiction française: ce projet pourrait s'appuyer sur toutes les informations acquises dans le cadre de l'exploration du sous-sol de la mer, ainsi que sur les travaux menés depuis de nombreuses années par l'IFREMER, le BRGM, l'IPF et d'autres organismes universitaires ainsi que par le SHOM. Il contribuerait à la mise en place d'un inventaire des ressources minérales et fossiles du sol et du sous-sol de la mer, inventaire dont l'absence handicape fortement les perspectives de valorisation des ressources marines. Un tel inventaire serait susceptible de servir la collecte et la structuration des données utiles pour bien d'autres domaines (navigation, pêche, patrimoine, etc.);
 - l'inventaire et la valorisation des *ressources biologiques* de la mer au bénéfice notamment de l'industrie pharmaceutique, de l'agro-alimentaire ou des cosmétiques; cet inventaire présente l'intérêt de faire nécessairement le lien entre les biotechnologies et la connaissance du fonctionnement des écosystèmes. On aurait ici de fortes synergies possibles. Pourraient donc être associés à un tel projet Sanofi, Rhodia, l'INRA, l'IFREMER, des laboratoires universitaires, en complément d'une politique industrielle d'innovation adaptée avec les PME;
 - le développement et la fabrication de *moyens d'intervention* en eaux profondes et de *conduite de travaux sous-marins spécialisés*: cette action, pour laquelle la France bénéficie d'une réelle expérience, pourrait bénéficier non seulement aux domaines de l'exploration et de l'exploitation offshore (ressources minières, énergétiques, etc.) mais aussi au traitement des épaves récentes ou dormantes les plus critiques (renflouement, pompage, découpe, etc.). Le projet pourrait concerner des entités comme les acteurs du secteur

Résumé stratégique

de l'offshore et de la construction navale, DCN, le CEDRE, l'IFREMER, des armateurs spécialisés comme le Groupe Bourbon, et pourquoi pas l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) elle-même.

Parmi ces projets, le groupe retient tout particulièrement celui, à dominante industrielle marquée, relatif au **développement des technologies innovantes pour les navires futurs** (propulsion propre et économique, hydro-dynamique avancée, fin de vie et démantèlement, réduction et traitement des effluents à bord, maintenance préventive et allégée, télédiagnostic, etc.). Cette dernière proposition intéresse autant les armateurs et les croisiéristes que les pêcheurs. Elle présente un double avantage: d'une part, de contribuer sans problème à la réalisation du programme fédérateur précédemment proposé, d'autre part, de se prêter à une **valorisation communautaire** en utilisant les réseaux scientifiques et les possibilités de partenariat industriel au-delà des frontières nationales. Ce projet pourrait de ce fait être avantageusement proposé à la Commission européenne (voir ci-dessous troisième proposition: «Ancrer l'avenir maritime dans l'Europe»).

Les structures de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence de l'innovation industrielle (AII) doivent identifier des projets et les financer. **Les pôles de compétitivité** qui ont su émerger et se fédérer dans le domaine maritime sont actuellement prêts à supporter des projets plus ambitieux et animés de façon élargie. Enfin, l'amorçage de tels projets stratégiques doit recevoir le soutien d'un dispositif d'ingénierie financière à constituer sur le modèle des partenariats public-privé dans le secteur de la défense (Financière de Brienne).

• Améliorer le dispositif de gestion des affaires de la mer

En matière maritime, l'État français dispose d'un pouvoir régaliens incontesté: une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs ambitieux évoqués précédemment est donc de disposer d'une organisation assurant **une coordination suffisante** de l'action des différents ministères concernés en même temps que **l'incarnation politique** de l'ambition maritime.

Le Secrétariat général de la Mer — s'appuyant sur les préfets maritimes et les délégués du gouvernement outre-mer —, rattaché au Premier ministre, est depuis dix ans le point d'équilibre d'une organisation qui permet d'assurer ces missions. Forts de l'expérience acquise, certains aménagements pourraient être envisagés.

Renforcement de la capacité d'arbitrage, de décision et de gestion du Gouvernement

La politique maritime française met en cause **des enjeux régaliens** très forts et portant sur de multiples domaines d'intervention; sa mise en œuvre nécessite **un travail interministériel** intense, ce qui suppose l'existence d'une capacité d'expertise reconnue, des moyens d'investigation et de préparation des décisions renforcés, une capacité d'arbitrage réelle et, si possible, un levier financier visible susceptible de compléter — sur des opérations ou des programmes innovants très «horizontaux» — les financements normaux des ministères concernés, en général plus ciblés sur des actions sectorielles.

Résumé stratégique

Certains pays, comme le Portugal, ont ou ont eu un ministre de la Mer ou un secrétaire d'État aux Affaires maritimes directement rattaché au chef du gouvernement ; en France, le ministre des transports est également ministre chargé de la Mer. L'affichage politique et la prise en compte du fait « mer » au plus haut niveau en sont rendus plus visibles, mais les difficultés de coordination n'ont pas totalement disparu pour autant. Il est suggéré que la France puisse mettre à jour sa réflexion sur ce type de dispositif gouvernemental, sans naturellement pouvoir préjuger à ce stade des évolutions politiques à venir.

Le dispositif administratif existant pourrait aussi être renforcé en le dotant d'un **Fonds national de la mer** (homologue du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT).

Ce fonds pourrait être abondé dans une première étape de quelque 50 millions d'euros et serait dédié dans une première phase au financement de programmes ou d'opérations concernant le volet maritime des futurs contrats de projet État-Régions : programmes scientifiques, innovation industrielle régionale, technologies sous-marines, ressources énergétiques marines, biotechnologies, pisciculture et conchyliculture expérimentales, ingénierie côtière, etc.

La plupart des décisions dans le domaine maritime continueront de ressortir de nombreux ministères. Le Comité interministériel de la mer (CIMER) devrait donc être réactivé pour mieux afficher l'intérêt du gouvernement pour les dossiers maritimes dans le cadre d'un rendez-vous annuel. En effet, seule une autorité politique de haut niveau est susceptible de définir et de conduire une politique maritime intégrée, assise sur une vision partagée et prospective, de mener les actions indispensables à sa promotion et à sa visibilité internationale et européenne. Cette mission de coordination trouverait avantage à s'appuyer sur une meilleure visibilité de l'effort budgétaire consacré à la mer, laquelle permettrait de suivre et d'évaluer les politiques publiques engagées en ce domaine. Plutôt que le recours à la définition d'une mission « mer » et de programmes LOLF « mer » dans tous les ministères concernés — exercice d'une extraordinaire complexité —, la présentation au Parlement d'une synthèse annuelle retraçant les crédits engagés en faveur de la politique maritime et les résultats obtenus permettrait d'obtenir cette visibilité par des voies plus现实istes.

Mise en place d'un cadre de réflexion et de concertation pérenne entre acteurs maritimes (Conseil national des océans)

L'exigence de meilleure intégration des intérêts économiques, écologiques, sociaux et territoriaux propres au milieu maritime invite à la définition d'un cadre pertinent pour la politique nationale des océans. L'absence de lieu de réflexion, d'expertise, de concertation, de règlement des tensions — voire des affrontements — et de proposition se fait actuellement réellement sentir. Il existe certes des instances de concertation publiques (Conseil économique et social, Conseil supérieur de la marine marchande, Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, Conseil national du littoral créé le 18 novembre 2005 et installé le 13 juillet 2006), d'utilité publique

Résumé stratégique

(Institut français de la mer – IfM) ou privée (Cluster maritime français). Mais aucune de ces instances, trop ciblées ou au contraire trop généralistes, n'a la possibilité ou la légitimité d'assurer aujourd'hui ce rôle de conseil intégrateur dans le domaine très vaste des océans.

La mise en place d'une véritable « assemblée consultative de la mer », associant les socioprofessionnels, les administrations d'État et les collectivités territoriales, constituerait un pas décisif vers cet objectif.

Cette proposition fait écho à des initiatives semblables envisagées ou prises dans d'autres pays: Australie, Canada, Portugal, États-Unis, etc. Ainsi ont-ils mis récemment en place un Conseil national des océans, **National ocean council** (NOC), organe consultatif et stratégique placé à côté de l'Agence nationale NOAA (National oceanic and atmospheric administration) et présidé par un membre du cabinet proche du président des États-Unis. Il est intéressant de noter que le champ de compétence du NOC inclut, outre les zones marines éloignées et rapprochées sous juridiction des États-Unis, les zones côtières, les estuaires et les Grands Lacs. Enfin le Conseil national des océans américain est assisté de deux comités: Comité sur la gestion des ressources des océans et Comité sur la science, l'éducation, la technologie et les opérations.

Mise en situation des pouvoirs politiques des régions littorales

Le groupe est unanime à prendre acte du rôle accru des **collectivités locales**, en particulier des **Régions**, dans les orientations des territoires, infrastructures et espaces; encore tout récemment (loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004), la décentralisation a remis aux collectivités la quasi-totalité des ports non autonomes. Il s'agit en premier lieu d'intégrer explicitement ces dernières dans les dispositifs d'élaboration des politiques liées à la mer. Il conviendra en particulier de favoriser **la concertation** entre les différents niveaux administratifs de décision et d'action et les acteurs associatifs et socio-économiques par le recours accru aux principes de **la Gestion intégrée des zones côtières** (GIZC).

Il n'est plus pensable aujourd'hui de considérer que les problèmes d'allocation d'espaces et d'activités économiques ou les conflits d'usage en zone littorale ou bordurière (habitat, cultures aquatiques, industrie côtière, plaisance, tourisme, etc.) ou encore que l'interface avec la vie intérieure (hinterland économique, transports, impact des pollutions de l'eau et de l'air amenées de l'intérieur, etc.) puissent être valablement analysés et traités sans y associer explicitement les échelons régionaux et locaux. La responsabilité de l'État est:

- d'une part, de mettre en place **les outils d'analyse et d'information**, souvent très coûteux, au service des décideurs (mutualisation des moyens scientifiques au niveau national);
- d'autre part, de mettre en place **les outils de coordination et de mise en complémentarité des infrastructures** – étrangement absents pour les ports par exemple – (activités maritimes, rail, route, fleuve, ports, logistique, etc.);
- enfin, de fixer **des règles du jeu sobres et précises** qu'il soit capable d'appliquer à lui-même (loi littoral, réforme de la flotte de pêche, etc.).

Résumé stratégique

Le développement équilibré de l'économie littorale — en particulier, sous certaines conditions, du tourisme littoral qui, rappelons-le, compte pour moitié dans l'économie maritime et constitue par ailleurs avec le résidentiel une source croissante de conflits avec des activités ou des préoccupations concurrentes — ne se fera qu'à travers **une décentralisation contractualisée ou encadrée des responsabilités**.

La concurrence entre des ports de commerce, de plaisance ou de pêche sous tutelles différentes et les gâchis afférents de budgets publics mis en évidence récemment par la Cour des comptes doivent conduire, chaque fois que se trouvent en cause **des enjeux locaux** et sous réserve **des régulations nationales** nécessaires, à **une évolution inéluctable vers le renforcement du pouvoir régional**, niveau de cohérence à l'échelle maritime, par exemple dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation.

Même s'il n'est pas parfaitement convaincant, l'exemple de certains de nos partenaires européens, chez lesquels les autorités régionales jouent un rôle plus important qu'en France, pourrait inspirer des démarches courageuses et novatrices en France. La négociation de la cinquième génération des contrats entre l'Etat et les Régions («**contrats de projet État-Régions**») pour une période de sept ans (2007-2013) peut fournir le terreau d'amorçages originaux (cf. les initiatives régionales passées sur les réseaux ferroviaires régionaux – TER), voire des opportunités appréciables; on peut rappeler à cette occasion que deux des trois axes privilégiés choisis par certains exécutifs régionaux et affichés par le gouvernement pour cadrer cette démarche des CPER sont d'une part la compétitivité et l'attractivité des territoires, d'autre part la promotion du développement durable (cf. objectifs de l'Union européenne définis à Lisbonne et Göteborg).

• Ancrer l'avenir maritime dans l'Europe

Dans le contexte de la construction européenne et de la publication récente du Livre vert, il est important que **la future politique maritime nationale intègre globalement la dimension européenne**, au-delà des politiques sectorielles déjà communautarisées. Cela confirmerait de manière très concrète le soutien toujours affiché par la France et sa participation active aux travaux de la Commission européenne sur le Livre vert (contribution conjointe France-Portugal-Espagne de 2005). En dépit de certaines réticences persistantes, il est recommandé de :

Réaffirmer en toute occasion l'ambition pour la France de voir se développer une véritable politique maritime européenne, transverse aux trois piliers de l'action communautaire, porteuse des enjeux maritimes de l'Europe — continentaux et ultra-marins — en souhaitant voir l'Union européenne devenir, en soutien des États membres qui la composent, un véritable acteur dans les enceintes internationales du domaine maritime (OMI, OMC, ONU, etc.).

L'intervention de l'Europe doit être source de valeurs stratégiques et non de conflits diplomatiques ou économiques: l'Union européenne doit s'impliquer en premier lieu dans les champs dans lesquels les États membres

Résumé stratégique

ne sont pas individuellement assez forts: contrôle des trafics et sécurité maritime, sûreté et maîtrise des trafics de personnes et de marchandises, surveillance des milieux, protection des grands écosystèmes, défense, etc. À cet égard mérite d'être soulignée la contribution essentielle de la **marine française** à la défense de l'Union européenne par les capacités spécifiques qu'elle lui apporte de façon significative (sous-marin nucléaire lanceur d'engins, sous-marin nucléaire d'attaque, porte-avions, missiles de croisière); cette contribution constitue l'un des apports importants de la France en ce domaine à la politique européenne de défense.

Un effort d'explication, voire de pédagogie, doit accompagner cette orientation pour que soient apparents et compris par le plus grand nombre les bienfaits de l'appropriation de certains problèmes au niveau européen par rapport à un traitement purement national. Nombre de secteurs sont d'ailleurs déjà totalement dépendants de la compétence européenne (environnement, pêche, etc.). Plusieurs pistes d'approfondissement peuvent être citées sans rechercher l'exhaustivité:

- La recommandation prioritaire est la promotion d'**un grand projet structurant à l'échelle européenne sur les technologies innovantes pour les navires du futur**. Les contours de ce projet ont déjà été indiqués précédemment (voir ci-dessus). Une telle initiative, qui ferait écho aux souhaits récemment exprimés par le Commissaire européen à la pêche et aux affaires maritimes Joe Borg, s'insérerait avantageusement dans d'autres processus engagés au plan communautaire en matière de recherche et développement (7^e PCRD, projet d'Institut européen de technologie – EIT) tout en suscitant alliances stratégiques et partenariats industriels innovants.

Cette recommandation n'interdit pas bien sûr l'opportunité de proposer à la réflexion communautaire d'autres projets dans l'un des domaines visés précédemment (exploitation et valorisation des profondeurs, énergies marines, etc.):

- la consolidation au plan européen du **programme ambitieux d'océanographie opérationnelle et d'observation des océans**, lequel est déjà bien engagé et qui devrait s'inscrire dans le cadre du «Global Monitoring for Environment and Security» (GMES);
- la réaffirmation du soutien à la démarche de **mutualisation de moyens** engagée au niveau communautaire, notamment par le positionnement de l'AESM sur les moyens de prévention (navires dédiés anti-pollueurs) et de lutte contre la pollution, ou par la promotion d'un réseau de surveillance des approches maritimes de l'Union (la discussion sur l'opportunité de la création d'un corps européen de garde-côtes a déjà été lancée plusieurs fois au plan communautaire et évoquée dans le Livre vert sur la politique maritime de l'Union...);
- le soutien actif au développement de **la politique environnementale adaptée aux enjeux de la mer** au niveau communautaire, assumant en cela la situation originale que donne à la France sa large ZEE, notamment outre-mer;
- la recherche d'un couplage explicite entre initiative maritime et politiques communautaires de l'environnement et des économies d'énergie par la pro-

Résumé stratégique

position d'un **plan de développement des infrastructures européennes** autour d'un réseau de ports européens, dans une logique de spécialisation concertée et non de concurrence sauvage (avec intégration des aménagements intérieurs routiers, ferroviaires, fluviaux, de transport de gaz et d'électricité, etc.);

- la proposition de porter cette initiative européenne sur la mer, au-delà du champ agricole, comme un vecteur essentiel de **l'aide au développement** des pays défavorisés disposant d'une façade maritime;
- la recherche d'une action communautaire concertée dans le domaine de la déstructuration et du **démantèlement des grands navires** de commerce, de plaisance et militaires (mission interministérielle en cours).

Une mesure d'accompagnement indispensable : améliorer la formation aux métiers de la mer

Un effort particulier doit être fait pour améliorer la promotion de la formation aux métiers de la mer et leur attractivité. La France possède de bons outils dans bien des domaines, mais ils sont souvent dispersés et des lacunes significatives demeurent (droit de la mer, droit international maritime, etc.). La fédération des écoles de formation des cadres de la marine marchande dans une grande école des métiers de la mer (dans l'optique d'une sorte de *Naval academy civile*) ou la mise en réseau (à l'instar de l'initiative européenne de l'*Institut européen de technologie – EIT*) d'organismes formant à la fois aux métiers maritimes opérationnels et aux activités de recherche permettraient une économie de moyens et contribuerait à briser les barrières entre les différents secteurs de l'économie maritime.

Si la mise en place d'une grande **Université de la mer**, à visibilité européenne voire mondiale, valoriserait les savoir-faire nationaux en matière maritime et contribuerait à notre rayonnement international, elle ne saurait être exclusive. Sans sous-estimer l'intérêt qu'il y aurait à approfondir une telle perspective, il conviendrait surtout de promouvoir, sur le volet recherche indissociable de la mission des universités et des grandes écoles scientifiques et d'ingénieurs, une *dynamique de réseaux*, appuyée sur les réseaux de recherche déjà existants aux niveaux européen et mondial et dans lesquels la France occupe d'ailleurs une position significative. Une piste envisageable consisterait à s'appuyer sur le dispositif récemment mis en place de « Réseau thématique de recherche avancée » (création d'un « RTRA Mer » ?) en examinant la possibilité, à partir d'un socle national, d'en étendre la couverture au niveau européen.

Par ailleurs, il conviendrait également de renforcer **les possibilités d'évolution** en cours de carrière pour les métiers maritimes par une meilleure valorisation des acquis de l'expérience (VAE) et par une capacité de formation continue accrue, au travers d'initiatives publiques ou émanant des organismes professionnels.

> Un signal politique fort pour l'avenir

La France aspire à être une grande nation maritime. Elle en a les moyens. Elle a de nombreux atouts pour conforter sa position. **Le signe politique** que constituerait l'engagement clair de l'État à consacrer **dans la durée** les moyens politiques et financiers nécessaires à la conduite des actions est impatiemment attendu par les acteurs de l'économie maritime. Cette impulsion, confortée et crédibilisée par un renforcement parallèle des règles de sécurité et de sûreté, serait l'événement qui marquerait un nouveau départ d'une économie maritime nationale respectueuse de l'environnement et créatrice de richesses et d'emplois.

L'adhésion à une politique ne s'obtient que par **une communication appropriée et durable**. Elle doit être la plus large possible et s'appuyer sur la valorisation de notre patrimoine maritime et des succès remportés par les acteurs de notre économie maritime (constructeurs, armateurs etc.) comme sur la valorisation de notre vie culturelle ou sportive (navigateurs solitaires ou vainqueurs des grandes courses transatlantiques, écrivains). Le lancement de projet(s) fédérateur(s) peut y contribuer en y attachant **des symboles** auxquels il faut convier tous les acteurs et l'État à s'associer.

Consultation des sites Internet

Centre d'analyse stratégique
www.strategie.gouv.fr

Secrétariat général de la Mer
www.sgmer.gouv.fr

partie 1

> État des lieux et exposé des enjeux

Les activités humaines plus ou moins liées à la mer sont nombreuses, diverses. Les réunir en un « fait » maritime relève de la gageure, ou potentiellement de l'artefact, surtout en l'absence d'une politique maritime affirmée. Le lieu de certaines activités est explicitement situé dans le milieu marin: la pêche, l'aquaculture, le transport de marchandises, l'exploitation offshore, la course au large, la croisière, etc. D'autres occupent l'espace proche de la mer en raison de leur lien avec le milieu marin: construction navale, logistique, thalassothérapie, etc. La globalisation de l'activité économique renforce l'importance des échanges par voie de mer. La facilité maritime corrige parfois l'insuffisance des transports terrestres. D'autres enfin s'implantent ou se développent en raison de la seule valeur de proximité, d'existence, de présence, de jouissance de la mer (tourisme littoral¹, résidentiel).

La nature elle-même connaît cette complexité des liens et des dépendances : l'océan est riche d'écosystèmes particuliers pour lesquels nombre d'espèces dépendent à un moment ou à un autre de la frange littorale. Celle-ci, comme tout lieu d'interface, est d'une richesse biologique toute particulière, avec des écosystèmes très spécifiques. Mais même les écosystèmes terrestres sont pour nombre d'entre eux reliés peu ou prou à la mer: ainsi les écosystèmes d'eau douce aux espèces amphihalines², les oiseaux migrateurs, etc. Le climat des continents dépend de la présence de la mer et des circulations atmosphériques: un climat tempéré comme celui de la France est le fruit direct du fonctionnement océanique.

Cette imbrication se reflète difficilement dans la désignation des secteurs d'activité. Elle apparaît dès lors que l'on a une vision dynamique des activités et de leurs interdépendances.

1. Une étude sur le tourisme en Languedoc-Roussillon montre la densification croissante de manifestations culturelles quand on se rapproche du bord de mer. Ces manifestations ne sont que rarement liées à la mer elle-même et témoignent surtout de l'augmentation de population touristique.

2. Comme les espèces de poissons dont une partie du cycle de vie est en eau douce et l'autre en eau salée: saumon, anguille, etc.

C'est pourquoi, même s'il est tentant de créer un « fait maritime » par l'addition des activités sectorielles³ dont on peut penser qu'elles touchent à la mer, on ne légitime ce fait que par la prise de conscience des dépendances réciproques de ces activités, entre autres par le partage des mêmes espaces, des mêmes ressources. Il devient ensuite impératif de travailler collectivement sur ces dépendances.

Les grandes évolutions maritimes à l'échelle de la planète

• L'évolution du « statut » des océans

Les espaces océaniques s'étendant au-delà des juridictions nationales restent encore une source de conflits potentiels : des États souhaitent maintenir un régime de liberté et d'autres prônent un contrôle élargi et un souci croissant d'exploitation durable.

Les océans et les mers restent des espaces fondés sur une liberté fondamentale, celle de la navigation, autour de laquelle s'est organisée la communication entre les peuples et les territoires que séparent les immensités maritimes. L'exigence de liberté de navigation subordonne toutes les autres activités en mer à son maintien. Mais comme toute liberté, elle s'exerce aujourd'hui dans un cadre et un contexte renouvelés. Les considérations de sûreté et de sécurité et leur évolution réactivent le concept de puissances maritimes.

Le cadre juridique reconnu par la communauté internationale est la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) du 10 décembre 1982. Entrée en vigueur en 1994, elle est ratifiée par la France en 1996 ainsi que par tous les États membres de l'Union européenne. La Communauté en est partie pour la part des compétences qu'elle exerce, transférées (pêche) ou partagées (environnement).

La convention, présentée comme la constitution des mers, procède à une recomposition des espaces maritimes, à une redéfinition des compétences des États côtiers, à une consécration de la protection du milieu marin, à une patrimonialisation de ressources internationales. C'est à l'aune de ces principes directeurs que sont appliquées toutes les conventions existantes, de tout objet et de toute nature.

Pour prendre la mesure de l'importance de ce texte, il suffit de relever que les États-Unis, bien que non signataires, en sont un gardien attentif, veillant à ce qu'aucune altération ne soit portée au texte exprimant un équilibre aujourd'hui consensuel entre les différents intérêts maritimes. Le renversement de majorité au Congrès donne espoir à ceux qui, aux États-Unis, espèrent une adhésion prochaine par un Congrès démocrate.

3. Le rapport du Commissariat général du Plan de 1998 *La politique maritime et littorale de la France : enjeux et perspectives* regrettait déjà, dans son propre exercice, l'approche trop sectorielle.

partie 1

Il est important aussi de réaliser que la situation n'est pas statique :

- des États ou groupes d'États affichent des volontés de politiques maritimes plus intégrées : États-Unis, Canada, Australie, Union européenne, etc. ;
- les zones de prérogative des États peuvent évoluer (c'est explicitement prévu dans la convention) : ainsi, le programme français EXTRAPLAC (EXTension RAisonnée du PLAtéau Continental) a pour objectif l'élaboration des dossiers de demandes que la France présentera à l'ONU pour l'extension des zones de son plateau continental au titre de l'article 76 de la convention. La décision française de débuter les travaux relatifs à l'extension du plateau continental a été prise en 1998⁴. Le premier dossier, concernant la mer Celtique et le golfe de Gascogne, a été déposé le 19 mai 2006 auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC) conjointement par la France, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni⁵. Au-delà des plateaux continentaux des États côtiers s'étend en profondeur la Zone internationale des fonds marins, souvent simplement appelée « la Zone », proclamée patrimoine commun de l'humanité et pour laquelle une autorité a été instituée pour gérer les ressources minérales. Les espaces marins (colonne d'eau) qui sont situés au-delà des zones économiques exclusives et des plateaux continentaux ne sont pas compris dans la Zone internationale des fonds marins et constituent la haute mer qui n'appartient à personne. La France et sept autres États bénéficient d'un statut d'investisseur pionnier qui leur permet de mener des activités préliminaires d'exploration dans les fonds ;
- douze organisations internationales s'occupent de la mer et diverses conventions internationales couvrent progressivement les volets des activités humaines sur les océans. Des accords importants se sont succédé : conférence de Rio et adoption de la convention sur la biodiversité en 1992, accord sur les stocks halieutiques chevauchants ou migratoires en 1995, sommet de Johannesburg avec adoption d'un plan d'application pour le développement durable en 2002. Près de 400 conventions internationales sont reliées à la CNUDM ;
- les prérogatives des instruments de gouvernance mondiale s'élargissent. Par exemple : les principales organisations régionales de pêche auxquelles la France est partie en tant qu'État riverain, parfois aux côtés des collectivités d'Outre-mer, étendent leur mandat aux questions de préservation de l'environnement et aux problématiques de surveillance et de prévention d'activités illicites de pêche ;
- les « standards » internationaux évoluent. L'Organisation internationale du travail (OIT) a par exemple adopté une convention consolidée, véritable code du travail maritime international, qui synthétise plus de 30 conventions et 20 recommandations pour l'emploi des gens de mer. Cet effort est primordial pour la protection des individus, alors que la concurrence reste soutenue et que les besoins en marins sont forts : les océans ont longtemps été le lieu d'exploitations inhumaines...

4. Comité interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998.

5. La demande conjointe a été déclarée recevable le 22/08/06 par la CLPC et son examen est en cours.

• La récente recomposition stratégique du monde

Avec la disparition de la menace que représentait l'Union Soviétique, et plus encore après les attentats du 11 septembre 2001, l'Europe et le monde ont pris conscience des menaces diffuses qui nécessitent une nouvelle gestion de la sécurité et de la stratégie de défense sur les pourtours maritimes ; à des degrés divers, le terrorisme, l'immigration clandestine, les trafics de stupéfiants, la recrudescence de la piraterie sont concernés. La sûreté des ports, de leurs approches et des flottes est à la fois un enjeu public (trafics, activités illicites, etc.) et économique (fiabilité, contrôle du trafic, performance, etc.).

Il faut remarquer que les pays maritimes sont devenus des frontières de l'Europe élargie : les charges inhérentes au contrôle des frontières pèsent donc plus lourdement sur eux. C'est ainsi le cas pour la Grèce, en charge d'un linéaire de côte exceptionnellement long, de l'Espagne mais aussi de la France et de ses frontières ultramarines.

C'est un domaine dans lequel les puissances, dont l'Europe, s'investissent. La sécurisation des routes maritimes, des approches maritimes et des lieux éloignés d'où proviennent certains de nos approvisionnements stratégiques devient une composante accrue de la sécurité nationale (Outre-mer inclus) et européenne.

Les États-Unis ont joué un rôle pionnier dans ce domaine. La force de leur économie, leur cohésion à l'échelle du continent leur ont permis de prendre des positions fortes qui s'imposent aux autres acteurs même avec des coûts élevés. Ils sont également peu touchés par la faiblesse des droits de l'État côtier : il n'y a que très peu de trafic le long de leurs côtes qui ne leur soit pas destiné (alors que la France voit passer jusqu'à 600 à 800 navires/jour dans la Manche). Ils ont enfin une profondeur stratégique importante : un long trajet maritime est nécessaire avant d'arriver à leurs côtes, ce qui donne de l'aisance aux dispositifs d'anticipation et de réaction. Ce n'est pas le cas des États européens : l'information doit y être rapide, coordonnée...

Ceci implique que les dispositifs des États membres soient également compatibles et interopérables. Ces orientations passent de plus en plus par des moyens technologiques ambitieux dans lesquels l'Italie, l'Espagne (réseaux SIVE⁶ de surveillance) et la France (Spationav-Trafic 2000) sont particulièrement avancées.

Ces missions de sûreté impliquent au premier plan les moyens militaires (marines nationales et plus largement moyens de la défense) et mobilisent les innovations technologiques (militaires et civiles). Le rôle des marines dans les missions de sûreté ou de projection s'est renforcé dans tous les dispositifs occidentaux. En guise d'exemple, il faut prendre en compte que les trafiguants de drogue sont capables d'utiliser des submersibles, ou de disposer de missiles sur des navires d'apparence inoffensive.

6. SIVE (Sistema integrado de vigilancia exterior), Espagne.

partie 1

Il s'agit aussi de procurer aux acteurs maritimes la sûreté nécessaire à l'exercice et au développement de leurs activités économiques, tant sur la scène internationale (routes maritimes) que sur le territoire national. Dans le premier cas, la coopération européenne (technologique et organisationnelle) est devenue un élément essentiel qui permet de démultiplier les efforts en mobilisant plus largement les moyens militaires des États (Liban, golfe Persique). Elle offre aussi des pistes de réflexion intéressantes qui permettraient par exemple d'étendre à tout navire européen la protection offerte par les marines militaires aux navires battant leur pavillon.

Les ports et leurs acteurs s'engagent également dans des approches de sûreté cohérentes avec la situation géostratégique. Etendue aux pays d'origine ou de destination des échanges, la sécurisation des échanges apporte des éléments favorables à la fiabilité de la place portuaire et par voie de conséquence à l'attractivité des ports.

• L'évolution dans la sûreté et la sécurité

Le droit international établit une distinction entre les notions de sécurité et de sûreté maritimes⁷. La première renvoie au sauvetage de la vie humaine en mer, à la sécurité des navires, à l'organisation (réglementation de la navigation et signalisation maritime) et à la surveillance du trafic maritime. La notion de sûreté recouvre quant à elle la lutte contre les trafics illicites, la piraterie, le terrorisme, et plus généralement contre tout acte malveillant.

Le contenu de ces deux notions est fortement marqué par le droit international. La primauté de la loi du pavillon limite en effet les possibilités d'intervention de l'État côtier ou de l'État du port; pour imposer des règles aux navires battant pavillon d'un État tiers, même naviguant dans les eaux françaises, il faut agir au niveau international. C'est donc au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) à Londres que les réglementations sont aujourd'hui élaborées; selon qu'elles entrent ou non dans les champs de compétence de la Communauté, elles sont ensuite introduites en droit communautaire ou en droit national.

Le renforcement du cadre international

Autrefois centrées sur la préservation des hommes, des navires et des biens transportés, les deux notions de sécurité et de sûreté ont profondément évolué. Leur caractère normatif a d'une part été considérablement renforcé, faisant reculer le principe de liberté de la navigation qui a longtemps prévalu à l'OMI. D'autre part, elles renvoient de plus en plus aux conséquences à terre des événements de mer (trafics, pollutions, malveillance), augmentant ainsi leur sensibilité aux yeux de l'opinion et des politiques.

En matière de sécurité maritime, de nouvelles mesures, impensables il y a peu, sont aujourd'hui acceptées par tous. Citons de façon limitative mais

7. La traduction en langue anglaise de ces deux notions est source de confusions fréquentes. La sécurité maritime se traduit par «safety at sea», la notion de sûreté maritime par «security at sea».

exemplaire la création, approuvée par l'OMI, d'une «zone maritime particulièrement vulnérable» au large des côtes d'Europe occidentale et comportant l'obligation pour les opérateurs présentant un risque particulier de se déclarer, la mise en place de dispositifs de séparation de trafic⁸ (les «rails») ou de systèmes automatiques de suivi des navires, améliorés et renforcés récemment sur nos côtes. Parallèlement, la multiplication des contrôles dans les ports⁹, dans le cadre d'accords multilatéraux de type Memorandum de Paris¹⁰, a permis une application plus uniforme des normes internationales et a considérablement affaibli la primauté de la loi du pavillon. Ils allongent pourtant les escales et accroissent les attentes sur rade.

La dimension environnementale est devenue une composante essentielle de toute politique de sécurité maritime. Si l'opinion publique et la collectivité restent soucieuses du sort des marins et des passagers¹¹, les catastrophes écologiques liées aux accidents maritimes de l'*Erika*, du *Prestige* ou du *Tricolor* expliquent en grande partie l'évolution rapide de la réglementation internationale. La prise en compte des conséquences environnementales, tout particulièrement à terre, devient essentielle. La France, particulièrement touchée par ces événements, a joué un rôle moteur. C'est ainsi par à-coups successifs que la politique de sécurité maritime a progressé, à l'échelle internationale comme à l'échelle de l'Union européenne (mesures Malaga, paquets *Erika* successifs et création de l'Agence européenne de sécurité maritime) pour finalement se stabiliser.

En matière de sûreté, l'évolution, plus récente, est directement liée aux attentats contre l'*USS Cole* (12 octobre 2000) ou contre le pétrolier français *Limbourg* (octobre 2002), ainsi qu'aux événements du 11 septembre 2001. L'objectif est de prévenir et de lutter contre tous actes illicites de malveillance, de terrorisme à l'encontre du navire, de son équipage, mais aussi des installations portuaires. L'Organisation maritime internationale a décidé en décembre 2002, de modifier la convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) en y ajoutant un chapitre sur la sûreté maritime¹². Ce chapitre fait obligation aux États membres signataires d'appliquer un code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, le code ISPS. Ce dernier a donné lieu au décret n° 2004-290. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004, il s'applique à tout navire effectuant des voyages internationaux¹³. Le code ISPS a été complété au plan européen par le règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 et la directive 2005/65/CE du 26 octobre 2005. Ces mesures tout juste entrées

8. Vessel Traffic System – VTS.

9. Contrôles par l'État du port (*Port State Controls*).

10. *Memorandum of Understanding* (MOU) signé à Paris sur le contrôle par l'État du port: les États signataires s'autorisent à contrôler dans leurs ports les navires battant pavillon d'un autre État signataire ou d'un État tiers, le contrôle porte sur le respect du droit international.

11. On ne peut que citer les naufrages à répétition de bateaux de pêche ou de transports de passagers comme le *Jolo*, transport surchargé au Sénégal qui a fait un nombre considérable de morts.

12. Chapitre XI-2 intitulé «Mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime».

13. Les navires à passagers; les navires de charge d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux; les unités mobiles de forage.

partie 1

en vigueur et s'appliquant tant dans les ports que sur les navires (*Interface Ship & Port Facility Security*) sont un indéniable cadrage de la liberté de navigation au bénéfice de la sûreté des échanges maritimes.

À ce renforcement du dispositif d'encadrement international ou européen répondent certes des stratégies d'évitement et de contournement d'armements, visant à échapper aux responsabilités. Le recours à des pavillons de complaisance ou à des stratégies de type «*one ship, one company*», destinées à mettre à l'abri derrière des sociétés écran les responsables économiques, ont cependant montré leurs limites devant la détermination des États. La volonté politique à renforcer le contrôle par l'État du port, qui complète et parfois se substitue à celui, traditionnel, de l'État du pavillon, a permis de se rapprocher d'un cadre normatif commun et opposable à tous et a affaibli la complaisance réglementaire. Seuls y échappent les navires qui évoluent en marge du trafic mondial; dans ce contexte, en effet, les navires «sous norme» ne sont pas tous condamnés à disparaître, certains finissant leur vie au large de pays qui n'ont ni les moyens ni la volonté de les contrôler.

Malgré tout et même si des progrès restent encore à faire, les conventions internationales de l'OMI forment désormais un véritable socle normatif commun, dont les États du port contrôlent la bonne application par les États du pavillon.

La mise en place d'une véritable politique européenne de sécurité maritime

L'Agence européenne de sécurité maritime (AESM), créée en 2002 et mise en place en 2003, est désormais l'instrument opérationnel et technique des décideurs de l'Union européenne. Par son action et l'assistance technique qu'elle apporte aux États, l'agence poursuit trois missions générales: veiller à une application correcte de la législation communautaire, contrôler sa mise en œuvre et évaluer son efficacité.

Ces trois missions générales se déclinent en diverses missions spécifiques, dont notamment:

- le contrôle de l'application de la réglementation communautaire, l'assistance technique et la formation auprès des administrations nationales chargées d'inspecter les navires faisant escale dans leurs ports. Chaque État membre doit inspecter au moins 25 % de ces navires chaque année. En 2004, on estime à plus de 6 400 le nombre d'escales dans les ports français, avec un taux d'inspection de 27,5 % et 59 navires détenus (soit 3,3 % des navires ayant fait escale)¹⁴;
- le contrôle des sociétés de classification, une fois tous les deux ans¹⁵ ;

14. Source: chiffres du Mémorandum d'entente de Paris (MOU).

15. L'Union européenne ne reconnaît que 12 sociétés de classification, bien que plus de 50 organisations dans le monde fournissent ce type de prestation. Ces 12 sociétés représentent cependant 90 % du tonnage mondial, et les États membres ne peuvent recourir qu'à ces sociétés.

- la mise en place d'un système d'information européen SafeSeaNet, afin de regrouper et d'harmoniser les données éparses collectées par divers acteurs sur les cargaisons, la sécurité des navires, la provenance et la destination des navires et des marchandises, etc. L'accès rapide 24 h/24 à ces informations à tout utilisateur autorisé favorisera la prévention, raccourcira les délais d'intervention en cas de catastrophe et facilitera l'identification des responsables ;
- le contrôle de la qualité de la formation dispensée dans les écoles maritimes des pays tiers, tous les cinq ans pour chaque pays tiers. En effet, 75 % environ des gens de mer travaillant sur des navires battant pavillon de l'Union ont suivi une formation dans ces pays (aux Philippines et en Ukraine pour 58 %). Or, 70 % des accidents maritimes relevant d'une erreur humaine, il est essentiel que les formations de ces marins correspondent aux normes les plus élevées ;
- la mise en place d'un réseau de navires dépollueurs, d'équipements et de ressources diverses afin d'aider les États membres à faire face à la pollution provoquée par les navires ;
- la mise au point d'une procédure commune d'enquêtes sur les accidents, ainsi que la création et la maintenance d'une base de données sur les accidents. Il s'agit de mieux cerner les causes des accidents, afin de proposer les actions correctrices les plus efficaces ;
- l'évaluation des installations portuaires de réception des déchets des navires ainsi que la collecte d'informations sur les tarifications pratiquées par les États membres pour ces prestations. En effet, les rejets illicites de déchets en mer constituent une grave menace pour l'environnement marin, notamment dans les zones maritimes semi-fermées comme la mer Baltique, la mer Méditerranée et la mer Noire. Il s'agit ici de s'assurer qu'à l'intérieur de la Communauté, ces déchets peuvent être évacués dans des installations portuaires appropriées comme le demande la réglementation internationale ;
- la lutte contre la pollution en mer.

Parallèlement, la Commission poursuit le renforcement de la réglementation communautaire. Après deux premiers « paquets » de textes communautaires, la Commission a ainsi présenté le 23 novembre 2005 sept projets de texte visant à renforcer la prévention des accidents et des pollutions, et le traitement de la suite des accidents. Ce paquet *Erika III*¹⁶ est actuellement en cours de discussion.

Pour agir, la Commission et l'Agence européenne de sécurité maritime recherchent les véritables causes des accidents maritimes, évidemment diverses. L'erreur humaine est le cas le plus fréquent¹⁷, la formation et la compétence des équipages ainsi que de bonnes conditions de travail étant essentielles

16. Ce 3^e paquet de mesures sur la sécurité maritime vise «à rétablir de façon durable des conditions de concurrence saine pour les opérateurs respectueux des règles internationales». Il comporte six projets de directives et un de règlement, articulés autour de deux axes majeurs: la prévention renforcée des accidents et des pollutions et le traitement des suites des accidents (indemnisation, enquêtes, sanctions).

17. 70 % des accidents maritimes impliquent une erreur humaine, selon les données du BEA-Mer (Bureau enquêtes après accidents en mer, rattaché à l'Inspection générale des services des affaires maritimes).

partie 1

à la sécurité en mer. On observe également une corrélation entre l'âge des navires et la fréquence des accidents : 60 des 77 pétroliers perdus entre 1992 et 1999 avaient plus de 20 ans d'âge. Dans un contexte de forte concurrence au sein du transport maritime, les navires les plus anciens offrent souvent le tonnage disponible le moins cher. Le renouvellement de la flotte mondiale imposé par l'interdiction des pétroliers à simple coque a néanmoins résolu, provisoirement, cette difficulté.

- **Le transport mondial évolue en quantité et qualité**

Le marché du transport : un marché mondialisé

Les grands traits d'évolution de la mondialisation des échanges sont bien connus : repolarisation du monde et de ses zones de production, modification de la division internationale du travail, croissance et organisation des trafics.

Plus de 80 % de la richesse du monde passent sur la mer à un certain stade de sa transformation, alors que le poids des industries de la mer (transport, construction navale, services, pêches, cultures marines, tourisme littoral, etc.) n'atteint guère plus de 5 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE.

La croissance des échanges mondiaux est importante et les projections sont optimistes. L'ensemble est fortement dépendant de la croissance économique mondiale et notamment chinoise. Son « ralentissement » (de 9 % à 8 % par an) peut d'ailleurs entraîner conjoncturellement des tensions sur le taux de fret (épisode de forte baisse en quelques semaines), ainsi que des craintes ponctuelles de surcapacité dans un secteur traditionnellement cyclique.

Enfin, l'importante croissance asiatique renforce les compagnies asiatiques, qui ont des capacités en volume très importantes et des politiques commerciales très agressives. Les compagnies européennes s'inquiètent que dans le cadre communautaire, les contraintes de concurrence soient appliquées plus vertueusement en Europe qu'ailleurs et ne désavantagent les compagnies du vieux continent.

La flotte marchande et la construction navale

L'Europe représente 40 % de la flotte mondiale. Derrière ce chiffre important se cache une disparité des pays européens : il n'y a pas d'équivalence *a priori* entre l'activité économique et l'importance de la flotte. D'ailleurs ce n'est que récemment, par l'adhésion des « grands » pays du transport maritime (Grèce, Malte, Chypre) que l'Europe a atteint ce niveau. La flotte mondiale est de près de 30 000 navires, représentant près de 800 millions de tonnes (capacité de transport).

En fait, l'Europe et l'OCDE (sous l'impulsion des États-Unis) se sont engagées depuis dix ans dans une baisse des soutiens traditionnels à la construction navale. Dans le même temps :

- les pays asiatiques et en particulier la Corée développaient massivement leur capacité de construction. Conjoncturellement, l'explosion de l'économie

asiatique a évité la surcapacité, en stimulant la demande de navires. Mais le maintien des chantiers en déficit a nécessité les effacements de dettes par leurs gouvernements, ce qui a constitué des cas de contentieux importants avec l'UE;

– le dispositif d'arrêt des aides à la construction dans les accords à l'OCDE comportait des lacunes (y compris aux États-Unis avec le *Jones Act* de 1936, toujours en vigueur et réservant les transports entre ports américains exclusivement à des navires construits aux États-Unis, battant pavillon américain et possédés par des intérêts américains à hauteur de 75 %).

La spécialisation de la construction navale européenne vers des navires de haute technologie a été encouragée par des contributions publiques, y compris *via* des programmes du 5^e et du 6^e Programme cadre de recherche et développement (PCRD).

Aujourd'hui, les plus gros tonnages de construction navale se trouvent en Asie. Néanmoins, l'industrie navale européenne civile est la première du monde en valeur: l'Europe réalise des navires de haute valeur et son tissu industriel s'adapte à cette spécialisation. Les chantiers asiatiques affichent souvent des pertes, contrairement aux européens, qui recherchent les marchés de niche. Les différences de productivité seraient plus liées à la durée du travail qu'aux salaires.

Il s'avère néanmoins que des perspectives peuvent inquiéter:

- la surcapacité cyclique des chantiers mondiaux;
- la capacité des chantiers asiatiques, éventuellement stimulés par leur surcapacité de production, à rattraper le différentiel technologique actuel;
- l'organisation économique en Asie, sur le modèle japonais (des groupes industriels puissants intégrés à la fois verticalement et horizontalement), associée à des systèmes de garantie particuliers, qui conduit leurs armateurs à choisir des constructeurs nationaux.

Les ports et les opérateurs

Les grands groupes maritimes ne sont plus seulement des compagnies mais aussi des opérateurs. La plupart ont évolué vers le concept de *global carrier*, qui consiste à maîtriser la quasi totalité de la chaîne de transport. Les opérateurs du monde maritime s'aventurent ainsi largement à terre sur plusieurs créneaux: le rail, le fluvial, la route, les installations portuaires et parfois de véritables plates-formes logistiques terrestres déportées dépendant directement des grands ports maritimes («ports terrestres»). Bien entendu, la libéralisation des services de transports en Europe oriente cette intégration et les grands armements se retrouvent aisément partenaires des institutions publiques pour investir dans les ports et les réseaux d'acheminement. Cette approche détache les intérêts et les modes de partenariats des grands groupes de ceux des petits armements. Ces derniers ont du mal à résister aux concentrations du secteur.

Les ports sont des lieux qui combinent plusieurs fonctions et activités: activité économique privée, infrastructures lourdes construites par la puissance publique, organisation politique et sociale souvent marquée par l'histoire sur

partie 1

un espace particulier grand ouvert sur le monde, une porte d'entrée sur des territoires et des économies, source de potentialités et de fragilités.

L'organisation juridique et administrative des ports témoigne des histoires respectives de chaque pays ou région et intègre, à des rythmes particuliers, les évolutions de la société et du monde économique. L'orientation actuelle privilégie une gestion locale et déconcentrée des grands ports, souvent mieux à même de garantir une bonne coordination des intérêts de l'ensemble des acteurs. Si beaucoup de ports sont encore publics ou à capitaux majoritairement publics, de plus en plus sont privatisés, parfois totalement, ce qui pose de nouveaux enjeux en termes de sécurité nationale. Au fond, aucun modèle ne s'impose à l'échelle européenne ou internationale ; la question des structures ne semble donc pas déterminante. Dans tous les cas, l'imbrication étroite des pouvoirs publics (police, sûreté, sécurité) et des acteurs privés reste très forte.

La performance de l'activité portuaire¹⁸ est fortement liée à l'attractivité, à la fiabilité et à la technologie (liens transversaux : transports terrestres, hinterland, relations avec les collectivités territoriales, conditions de développement, etc.). Le développement des infrastructures et des services de logistique est sensible. Les métiers des transporteurs s'élargissent. On observe une tendance forte d'intégration de la chaîne de transport de bout en bout, concrétisée par exemple par la conteneurisation. En fait, les ports sont dorénavant une activité de plate-forme intermodale. Les exigences de contrôle et de surveillance y sont de plus fondamentales. Des études¹⁹ pointent les coûts liés à la mise en œuvre des dispositions de sécurité (délais, personnels, investissements, immobilisations) : c'est un coût mais également un facteur de compétitivité de la place portuaire.

Les services financiers

Le chiffre d'affaires de l'assurance maritime européenne représente plus de 60 % du chiffre d'affaires mondial et se situe ainsi loin devant la zone Asie (26 %) et l'Amérique du Nord (12 %). De nos jours, les aléas du transport sont encore tels qu'il n'est pratiquement pas d'armateurs, de transporteurs ou de chargeurs qui ne prennent la précaution d'assurer leurs biens. C'est une garantie indispensable pour l'ouverture de crédits. Les assureurs européens et français occupent une position majeure.

• Les enjeux des politiques de pavillon

Les apports d'un pavillon national sont complexes à évaluer : ils sont d'ordres sociaux, économiques et stratégiques. Mais avant tout, le pavillon national est un symbole.

18. Seulement pour les marchandises conteneurisées exportées, 3 conteneurs sur 4 passent par les ports français, alors qu'à l'importation, ce sont 9 conteneurs sur 10 qui passent par les ports français, soit au total plus de 80 % du trafic conteneurisé (import et export).

19. Cf. note de L'ISEMAR.

Enjeux sociaux

Pour un État, la domiciliation de flottes importantes sous pavillon national peut être créatrice d'emplois. Mais les liens entre le pavillon et l'emploi maritime sont modérés.

Il n'y a de liens directs entre le pavillon et l'emploi que pour l'emploi embarqué, où peut exister une obligation faite à l'armateur d'employer un certain nombre de marins de la nationalité de l'État du pavillon. Or, en France comme dans tous les États de l'Union, cette réserve d'emploi national est en pleine évolution : non seulement son importance n'a cessé de diminuer au cours des dernières années, mais l'Europe a exigé qu'elle devienne une réserve d'emploi communautaire, et non plus nationale. Par ailleurs, l'obligation de nationalité peut jouer contre le pavillon national, dans la mesure où les armateurs gardent la liberté de choisir un pavillon plus compétitif. Pour créer de l'emploi embarqué, il faut avant tout un pavillon national attractif. Pour ce faire, la plupart des États industrialisés se sont engagés dans une politique volontariste d'abaissement du coût salarial relatif (suppression des charges sociales, allègements fiscaux) ; elle repose sur la conviction que les armements nationaux privilégieront l'emploi national, si les coûts salariaux sont proches. À titre d'exemple, l'Italie et le Danemark pratiquent la politique du «salaire net» (*net wage*) : 70 % des marins embarqués sous pavillon danois sont aujourd'hui danois.

Plus que de lien direct entre le pavillon et l'emploi, il faut parler de lien entre le pavillon et le poids économique des entreprises nationales du secteur, la richesse et donc l'emploi. Plus que d'emplois embarqués, il s'agit ici des emplois à terre que des sociétés d'armement en bonne santé sont susceptibles de créer.

Enjeux économiques

L'enjeu économique est de taille : construire durablement une flotte nationale sûre, dynamique et compétitive permet de maintenir le poids de l'ensemble de la filière maritime dans l'économie nationale et en particulier de maintenir le savoir-faire et l'emploi dans toutes les entreprises qui la composent (courrage, assurances, classification, financements, réparation navale).

Les politiques nationales de soutien au pavillon ne cherchent donc pas seulement à aider les entreprises d'armement mais bien à préserver les intérêts nationaux dans le secteur maritime²⁰. Par ailleurs, les revenus fiscaux issus du pavillon sont faibles, sauf pour les pays ayant fait le choix d'une flotte très importante, dans un contexte social souvent tolérant ; ils ne constituent ni un objectif ni un enjeu pour les pays industrialisés.

Enjeux stratégiques

Un argument stratégique fréquemment avancé pour les États, tout au moins dans certains domaines, est de disposer, via les unités sous pavillon, d'une capacité autonome pour les approvisionnements stratégiques et notamment

20. L'OCDE considère qu'un emploi en mer entraîne 4 à terre.

partie 1

énergétiques. Le transport maritime peut avoir un impact fort sur l'approvisionnement en énergie et pas seulement en cas de crise. Par exemple en 2003-2004, il n'y a pas eu assez de navires pour transporter le charbon, d'où un choc charbonnier, alors que «ce n'est pas une denrée rare sur la planète».

Cet objectif stratégique peut être obtenu en complément par des alliances politiques. C'est le cas de l'Europe qui peut compter collectivement sur 1/3 de la flotte mondiale. De leur côté, les États-Unis ont fait le choix de la restriction de leur flotte sous pavillon au strict nécessaire stratégique. Mais de fait, sur le plan de la propriété de la flotte, ils représentent la 4^e flotte mondiale et ont par ailleurs des conventions avec des pays tiers pour la réquisition des navires en cas de besoin. Il faudra considérer que, dans un monde où les menaces sont plus diffuses, les navires porteurs du pavillon sont des supports naturels de la politique nationale de sûreté des approvisionnements énergétiques, voire de l'approvisionnement tout court (en particulier pour les territoires les plus périphériques).

Sur le plan militaire, la nature des derniers conflits a montré l'importance d'une capacité logistique maritime (Golfe, conflit israélo-libanais). L'usage des mers pour la projection ou l'évacuation de ressortissants civils a, en raison du caractère international des eaux, des avantages indéniables. La liberté des mers permet en effet de positionner très tôt une flotte à proximité d'une zone de tension sans avoir à obtenir un accord par la voie diplomatique. En outre, la nature même des moyens nécessaires a évolué: si la capacité logistique des bâtiments de guerre est sollicitée²¹, la mobilisation de capacités civiles de transport est également nécessaire.

Pour des flottes militaires limitées par des budgets restreints, la possibilité technique et juridique de mobilisation des moyens de transports et de logistique civils dans des situations de conflit est importante: une flotte sous pavillon est sur ce point un atout certain.

Conclusion

Il faut une politique globale pour renforcer la compétitivité du pavillon national dans les secteurs où il est soumis à la concurrence internationale. Cette politique globale doit associer, dans le respect des règles communautaires, des mesures d'allègement des charges sociales et fiscales et une fiscalité sur les investissements qui permette aux armements qui souhaitent armer des navires sous pavillon national d'investir dans des conditions de compétitivité comparables à celles de leurs concurrents européens et internationaux.

Cette politique globale est aussi un moyen de privilégier la sûreté et la sécurité par le soutien au renouvellement et à la modernisation de la flotte. C'est ainsi que la flotte française, l'une des plus «jeunes» au monde, doit pouvoir préserver cette particularité, très favorable par ailleurs à des prises de posi-

21. Certains bâtiments intègrent, dans leurs missions militaires, des fonctions de soutien et de transport: c'est une partie des caractéristiques militaires exigées des deux BPC (*Tonnerre* et *Mistral*).

tions fortes sur la scène internationale sur des thèmes comme la sécurité maritime ou l'environnement.

• La situation de l'emploi navigant dans le monde

Selon la dernière étude internationale, le nombre de marins naviguant au commerce dans le monde s'élevait à 1 227 000 en 2000, dont 404 000 officiers et 823 000 marins (personnel d'exécution).

Une situation contrastée

La situation de l'emploi maritime d'officiers au plan mondial se caractérise par :

- un écart grandissant entre l'offre et la demande d'officiers. Le déficit actuel est estimé à 10 000 officiers et reste préoccupant sur le long terme²² ;
- un déplacement du centre de gravité des origines des marins, des pays de l'OCDE vers les pays d'Asie et d'Europe orientale ;
- un raccourcissement des carrières, dû à des sorties prématurées des métiers à la mer ;
- des fonctions de commandement exercées en majorité par des officiers des pays de l'OCDE ;
- un vieillissement de la population des officiers issus des pays de l'OCDE (40 % approchent les 50 ans) ;
- une augmentation encore insuffisante des élèves officiers.

Les raisons invoquées sont la perte d'attractivité des métiers embarqués et leur complexification due au progrès technologique. Les compagnies évoquent aussi la pénalisation des comportements fautifs et la « criminalisation » des équipages en cas d'accident.

– En ce qui concerne les marins d'équipage, il y aurait plutôt excédent de main-d'œuvre, la demande étant estimée à 599 000 marins. Ainsi les matelots issus des pays de l'OCDE sont-ils moins recherchés que les officiers originaires de ces mêmes pays. Les armements leur préfèrent des matelots issus des pays en voie de développement. Ceci explique d'ailleurs la baisse depuis dix ans du salaire international moyen de matelot : de 1 762 dollars en 1992 à 1 318 dollars en 1999 selon l'OIT. Cette évaluation générale ne doit cependant pas masquer la forte demande de marins dotés de qualifications pratiques ou spécialisées, non satisfaites à cause des formations jugées trop théoriques et inadaptées aux besoins actuels et futurs.

Ceci couvre en fait des évolutions nouvelles particulières à noter :

- une automatisation croissante, avec pour corollaire la baisse de l'effectif moyen embarqué et un besoin de qualifications précises : les navires et systèmes de management embarqués sont conçus pour réduire autant que possible l'effectif nécessaire à la mise en œuvre, avec des conceptions novatrices permettant la surveillance des équipements depuis la terre ;

22. 5,9 % en 2015 selon la compagnie Kristen Navigation.

partie 1

- l'embarquement d'équipes de maintenance fortement spécialisées, effectuant au moins en partie la maintenance périodique sans arrêt de l'exploitation du navire (immobilisation au port coûteuse).

Un cadre international de plus en plus précis

Depuis 1995, la convention STCW²³ définit dans le détail un véritable référentiel mondial des compétences requises pour exercer une fonction donnée à bord d'un navire. Elle fixe :

- les connaissances, compréhension et aptitude nécessaires ;
- les méthodes permettant de démontrer les compétences ;
- les critères d'évaluation des compétences.

La convention impose aux pays signataires de mettre en place un système interne de contrôle de la qualité de leur dispositif de formation et de délivrance des titres. Elle soumet les pays membres à un contrôle de conformité de leur système par l'OMI elle-même, à qui les pays doivent faire connaître les mesures qu'ils ont prises : ceux qui satisfont à la convention sont inscrits sur une « liste blanche » (publiée en décembre 2000 et remise à jour régulièrement). La non-inscription d'un pays sur cette liste blanche est très pénalisante car elle incite les autres parties à la convention à ne pas reconnaître les titres délivrés par ce pays.

Parallèlement, les pouvoirs de contrôle du port par l'État sont élargis et renforcés. La convention impose à chaque pays signataire d'enregistrer sur une base de données tous les brevets délivrés par lui, et de rendre cette base de données consultable à tout moment par les services de contrôle des autres États et par les armateurs de sorte qu'il est possible de vérifier à tout moment la validité des titres détenus par les navigateurs.

Enfin, il faut également rappeler la présentation récente à la ratification par l'OIT d'une convention consolidée sur les conditions de travail des marins dans le monde entier, fruit de cinq années de dialogue. Cette avancée fixant des niveaux minima de conditions sociales dans un contexte de concurrence mondiale est considérée à l'OIT comme un précurseur exemplaire de l'évolution des conditions de travail d'autres secteurs d'activité en concurrence mondiale, et des modes de négociation.

La mortalité en mer reste élevée avec 250 vies perdues dans le monde en 2004, soit 1 mort pour 3 100 marins par an.

23. La convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, STCW), a été adoptée le 7 juillet 1978. Elle est entrée en vigueur six ans plus tard, en 1984. Les amendements de 1995, plus que des amendements, sont une véritable réécriture en profondeur de la convention.

• Les grands enjeux liés à la connaissance, à la recherche et aux ressources

La JOCI²⁴, souhaitant relancer l'intérêt des États-Unis pour les océans, fait le constat suivant: 400 hommes sont allés au sommet de l'Everest, 300 dans l'espace, 12 sur la Lune, seulement 2 dans les grands fonds océaniques. Les grands fonds marins sont donc sous-explorés, et nécessitent des moyens originaux. La JOCI mise aussi très explicitement sur la réitération de l'enthousiasme collectif, de l'ordre de celui qui a été mobilisé autour des programmes spatiaux américains et des missions Apollo. Ces grands programmes ont certes augmenté les connaissances humaines, mais ont aussi été des moteurs pour de nombreux développements technologiques et scientifiques.

On peut se rappeler que l'engouement français pour le commandant Cousteau fut déclenché par une présentation très emphatique du *Monde du silence*, palme d'or à Cannes en 1956. L'intérêt porté à la découverte d'un monde encore largement méconnu ne doit pas être sous-estimé. Il fonctionne encore pour les océans.

Les enjeux liés à la connaissance des fonds marins sont très nombreux, et ces enjeux peuvent avoir un impact important sur les activités terrestres. Sur ces fonds, les scientifiques étudient les sujets suivants :

- la stabilité des fonds et des talus, qu'elle soit naturelle (d'accumulation, sismique), ou influencée par l'homme (remblais, exploitation). Les ruptures de stabilité sont potentiellement génératrices de tsunamis ou de catastrophes écologiques (destruction d'installations offshore ou à terre), mais expliquent aussi les grands gisements énergétiques ;
- les systèmes des dorsales : intéressants d'un point de vue thermodynamique et géologique, ils sont aussi riches en milieux biologiques extrêmes ;
- les ressources minérales et énergétiques dont l'homme n'a pour l'instant exploité que les formes les plus aisées ou accessibles (jusqu'à 2 000 mètres, ce qui est une facilité très « relative ») : pétrole et gaz, etc.

Par ailleurs, si les grands fonds peuvent illustrer la difficulté d'accès pour la connaissance, il ne faut pas oublier que le système océanique dans son ensemble recèle des mécanismes de fonctionnement méconnus et potentiellement valorisables.

Le système océanique est un immense capteur solaire; c'est aussi un exemple de stabilité géochimique. Mais en outre, il connaît des fonctionnements tout à fait différents de ceux de la biosphère terrestre. En fait, le fonctionnement biologique classiquement fondé sur l'énergie solaire à la base de l'édifice vivant (*vía* la photosynthèse) n'est pas le seul dans l'océan : la zone de pénétration de la lumière, restreinte, ne concerne qu'une petite partie de l'espace occupé par le vivant. Les hydro-systèmes profonds mobilisent d'autres « chimies du vivant » largement à découvrir.

24. Joint Ocean Commission Initiative: la JOCI est une initiative conjointe de la US Commission on Ocean Policy et de la Pew Ocean Commission.

partie 1

L'océan joue enfin un rôle fondamental dans les cycles planétaires du carbone.

Les modifications d'écosystèmes, parfois induites par l'homme, concernent souvent le fonctionnement biologique bactérien et algal, en général sous-estimé car peu visible. Transport de l'invisible (bactéries, algues) dans de nouveaux écosystèmes par les navires (eaux de ballast), modification des abondances nutritives (rejets d'engrais), induisent des réactions non seulement de la macrofaune (à laquelle l'opinion publique est attachée et réactive), mais aussi du microscopique: les méthodes de connaissance génétique, récemment appliquées à l'océanographie, révèlent des contributions méconnues de ce compartiment du vivant. Un champ important s'ouvre pour l'exploitation de molécules élaborées par le vivant dans des conditions particulières et donc porteuses de propriétés originales. Ainsi, la banque d'échantillons prélevés par l'IFREMER dans des grands fonds recèle potentiellement des molécules dont les propriétés intéressent les grands groupes de biotechnologies, de pharmacie et de chimie.

En outre, le changement climatique en cours conduit à des bouleversements forts des fonctionnements océaniques. Les scénarios actuels intègrent par exemple très sérieusement l'éventualité de changements importants du fonctionnement du *gulf stream*, avec des conséquences potentiellement majeures. La localisation des écosystèmes, leur production et les activités économiques peuvent en être bouleversées. Déjà, la non-reconstitution des stocks de morue au large du Canada, après un effondrement essentiellement imputable à une pêche longtemps immoderée, semble fortement liée au simple déplacement de masses d'eau, dont les conditions de température et de salinité permettaient la reproduction massive (et donc la localisation du stock). L'abondance du CO₂ et l'acidification induite peuvent conduire à l'incapacité croissante des êtres vivants marins à constituer leur coquille: le carbonate est pourtant un mode de captation du CO₂.

Cette évolution des océans, dont l'homme est en partie responsable, doit être comprise, anticipée, analysée à des échelles très diverses, et sur des espaces sous juridiction complexe.

Tout cela donne à la recherche océanographique de grandes spécificités:

- importance technique et budgétaire des moyens d'exploration (avec, en corollaire, une industrie technologique spécialisée – maritime et spatiale – et donc des sciences de l'ingénieur particulièrement importantes);
- adaptation et transposition des techniques d'analyse, de mesure;
- multidisciplinarité des approches, des modèles, émergence forte d'approches globales;
- nécessité de constitution d'observatoires, en général tridimensionnels, sur des échelles variées, souvent internationales, sachant que contrairement à la terre, la mer est « loin des yeux ».

On constate enfin que «la terre» cherche de nouveau des ressources dans la mer: énergie, ressources minérales et fossiles, biotechnologies, ressources vivantes pour la pharmacie et l'alimentation. Cette évolution soulève des

questions juridiques, d'appropriation des fonds marins ou de brevetabilité du vivant, dont les tensions sur les réglementations internationales des espaces marins rendent compte. Les enjeux de la brevetabilité du vivant, dans des zones maritimes régies par le droit international, mobilisent actuellement des réflexions pointues qui divisent pays riches et en développement.

Il faut considérer aussi que l'homme a dorénavant des moyens accrus d'exploitation et donc de destruction potentielle. Malgré une prise de conscience générale des enjeux environnementaux, certains pays déversent encore le contenu des bennes à ordures du haut des falaises...

En ce qui concerne l'augmentation du niveau des connaissances, il faut noter que le réservoir de biodiversité marine apparaît aux scientifiques comme encore plus riche et divers que la biodiversité des écosystèmes terrestres. Or, il reste largement méconnu. Les fonctionnements biologiques restent assez mystérieux, et des manifestations diverses (efflorescences toxiques ou pas, migrations d'espèces, recomposition de la répartition des micro-organismes) montrent qu'avant même que l'homme ne les connaisse, l'évolution climatique et les activités humaines pourraient avoir fortement perturbé les fonctionnements biologiques.

• La pêche dans le monde

Malgré les technologies déployées par l'homme ou à cause de celles-ci, les prises mondiales stagnent depuis 20 ans. Or, il ne s'agit pas d'un plafond intrinsèque à l'écosystème puisque l'on exploite de nouveaux stocks.

La pêche s'exerce dans le monde très souvent au-delà des capacités de reconstitution des stocks. Ce dépassement est principalement dû à l'augmentation des capacités de capture (puissance motrice des navires, aides électroniques à la navigation et à la pêche, amélioration des engins de pêche).

L'adoption de règles de gestion durable est la condition *sine qua non* du maintien des activités de pêche, tant par le maintien des stocks qu'elle permet que par l'efficience économique et humaine qu'elle génère.

La course à la puissance et la raréfaction de la ressource ont créé des situations de surcapacité²⁵, qui sont un gaspillage de richesse et de revenu. En Europe, l'endettement important de la filière, lié à l'effort de modernisation engagé et soutenu par les pouvoirs publics, fragilise les petites exploitations, en les soumettant aux aléas de la conjoncture (augmentation du prix du gasoil, crise de l'anchois). Dans tous les cas se pose la question des fondements écologiques et scientifiques, mais aussi économiques et sociaux des choix de gestion pour la pêche.

Les engagements de Rio sur les océans, point de départ d'une approche durable mondiale et transversale en 2002 à Johannesburg, ont été faibles.

25. Une des raisons en est que l'intérêt individuel des pêcheurs n'étant pas l'intérêt collectif, il est très difficile de générer, *a fortiori* dans un contexte international, un cadre de régulation.

partie 1

Certains engagements pris, qui lient préservation environnementale et activité économique (comme par exemple l'engagement que les stocks halieutiques soient exploités au niveau du rendement maximal durable²⁶) sont considérés comme réalistes à moyen ou long terme, mais probablement inatteignables dans les délais initialement envisagés, faute des outils internationaux adaptés. Pourtant, les constats nombreux et divers à toutes échelles (ONG, organisations régionales, etc.) font état de pertes rapides d'abondance et de diversité des espèces (alors que moins de 10 % des espèces marines sont connues), de surexploitation des stocks. Parallèlement, la fragmentation des politiques, des organismes et des programmes de connaissance induit l'impossibilité de réellement prendre en compte les océans dans leur fonctionnement global²⁷. Des initiatives publiques ou privées existent pour promouvoir des labels de pêche durable caractérisant les produits issus de pêcheries gérées de façon durable.

Une Politique commune de la pêche (PCP) est inscrite à l'agenda de la Communauté européenne depuis 1970. Initialement, les objectifs de cette politique étaient similaires à ceux de la Politique agricole commune (PAC): accroissement de la productivité, stabilisation des prix, sécurité des approvisionnements, etc. Ultérieurement, cette politique s'est démarquée de la politique agricole, car devant gérer une ressource limitée, dans une stratégie non de culture, mais de « cueillette ».

La zone de pêche communautaire (résolution de La Haye, 30 octobre 1978) est un espace dans lequel les États se sont concédé mutuellement un libre accès dans le respect des règles qu'ils établissent pour la conservation de la ressource. La zone des 12 milles est réservée aux pêcheurs nationaux, sous réserve de droits historiques de pêche accordés par État jusqu'à 6 ou 3 milles.

La PCP repose sur 4 piliers: préservation de la ressource, politique structurelle, organisation commune de marchés (commercialisation), relations avec les pays tiers.

Néanmoins, la politique commune de la pêche est avant tout une négociation entre acteurs nombreux: gouvernements, pêcheurs, industriels de la transformation, consommateurs et environmentalistes. Les décisions et leur mise en œuvre restent fortement marquées par la défense des intérêts des États, leurs histoires respectives, les considérations sociales et les symboliques nationales et locales²⁸. Ainsi, la PCP se superpose aux intérêts nationaux sans les effacer. Les difficultés résultantes, en particulier l'incapacité à atteindre une exploitation durable des ressources halieutiques et la situation chronique de surcapacité, peuvent apparaître comme le fruit des égoïsmes nationaux. Le seul paramètre commun est alors la volonté affichée de conservation de la ressource halieutique, nécessaire à la pérennité de

26. *Maximum sustainable yield* (MSY) en anglais.

27. «Resolving Mismatches in US Ocean Governance», *Science*, 4 août 2006, p. 617-618.

28. Étude du CERI, 1999, «Quand l'Union européenne gouverne les poissons: pourquoi une politique commune de la pêche».

l'activité économique, mais les stratégies de chaque acteur font souvent prévaloir les intérêts catégoriels de certains (dérogations, aménagements) sur l'intérêt collectif à moyen ou long terme. Il faut reconnaître que sans la politique commune des pêches, les stocks et les pêcheries seraient en beaucoup plus mauvais état qu'aujourd'hui. Cependant, on peut aussi percevoir la politique de la pêche comme le lieu du conflit entre les « objectivités » scientifiques (de plus dorénavant intégrées aux revendications environnementales) et les intérêts professionnels. Ce qui se constate ainsi au niveau européen est valable, parfois encore plus, au niveau international.

Une meilleure intégration des approches scientifiques est en marche, elle demande des faits concrets : l'embarquement de pêcheurs professionnels à bord des navires océanographiques échantillonnant la ressource disponible permet de mieux faire comprendre et accepter les résultats de ces campagnes par les professionnels du secteur et ainsi faciliter ensuite la mise en relation de l'efficacité de la pêche avec l'état du stock. L'enjeu est d'obtenir que les connaissances scientifiques puissent réellement sous-tendre des systèmes de décision permettant aux acteurs économiques de disposer de perspectives pluriannuelles. Ceci reste complexe car les méthodes et les stocks évoluant en permanence, il est difficile d'obtenir un état de référence. C'est pourtant la nécessité appelée par les engagements internationaux de Johannesburg et dans la stratégie pour le développement durable.

Bien sûr, la recherche est en première ligne pour une gestion écosystémique des pêches. Or, l'intégration des relations complexes au sein des écosystèmes marins suppose de les avoir comprises et documentées. Les concepts scientifiques écologiques pris en compte par la communauté halieutique ont profondément évolué. Les modèles manquent encore cruellement de données et surtout de capitalisation des observations passées. Le rôle de la recherche scientifique elle-même évolue : elle fait dorénavant partie du processus de gestion, comme producteur non seulement de connaissances et de données, mais également d'indicateurs de mesure²⁹ et de méthodes d'évaluation. Enfin, un autre enjeu majeur est l'accès aux données par l'ensemble des chercheurs (en particulier les référentiels historiques indispensables pour appuyer les modélisations). Les interactions sont complexes. Les connaissances nouvelles dans les relations entre êtres vivants dans le milieu marin (prédateurs multiples, proies multiples), la mobilité des espèces et des habitats, l'effet de la sélectivité des prises par la taille sur la sélection génétique des espèces (des poissons de plus en plus petits), montrent que la prévision des effets dans l'état actuel des connaissances est difficile. Certains paradigmes de l'écologie (reposant sur une expérience surtout terrestre) doivent être revus. Par exemple, les caractéristiques de taille peuvent primer sur les distinctions par espèces dans les relations de prédation en milieu marin.

29. Un indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer ou d'apprécier un état, une pression ou une évolution.

partie 1

Les modèles scientifiques de prévision devraient en outre se doubler d'une analyse coût-bénéfice pour la communauté. L'analyse doit également intégrer l'influence des facteurs environnementaux exogènes (réchauffement global, autres contraintes d'origine anthropique ou naturelle) sur l'évolution des espèces (répartition, abondance, capacité de reproduction). Le réchauffement climatique peut ainsi avoir des effets significatifs sur les stocks de certaines espèces d'eau froide comme le cabillaud (morue).

Plus encore, les sciences humaines et sociales sont désormais indispensables dans une vision beaucoup plus inclusive de la gouvernance des pêches : le passé a prouvé qu'il est inutile de proposer des modes de gestion scientifiquement « approuvés », dont les règles seront incompatibles avec le fonctionnement et les cultures des sociétés humaines concernées. Les dispositifs scientifiques généralisés répondaient jusqu'à présent à des objectifs qui n'incluaient pas les indispensables dialogues entre environmentalistes, pêcheurs, administrations et responsables politiques. Les discours de ces acteurs n'ont en outre pas les mêmes points de départ : empirisme, expérience pour les uns, comportements sociaux, économie pour les autres, observation, modélisation et rationalité pour d'autres encore, etc.

En conclusion, des constats récents forts conduisent à modifier la vision classique de la gestion de la pêche et sont à prendre en compte :

- une nécessaire approche écosystémique, c'est-à-dire une gestion des espaces et des habitats (y compris protégés) et non plus des seuls stocks ;
- l'influence du réchauffement climatique sur l'abondance et la répartition de la ressource halieutique, qui oblige à prendre en compte les facteurs non liés à la pêche dans les scénarios d'évolution des stocks ;
- la réalité d'une modification profonde et peu anticipée des caractéristiques des populations de poissons : par exemple, un resserrement autour des espèces à renouvellement rapide et la baisse de la taille moyenne de certaines espèces. Nombre d'évolutions écologiques majeures et inquiétantes sont identifiées par le *Millenium Ecosystems Assessment*.

• **Le nécessaire basculement vers des règles de développement durable**

Les océans, c'est avant tout un environnement exceptionnel, dont on ne connaît qu'une faible partie. Une grande richesse écologique y est exploitée (tourisme, pêche, aquaculture, biotechnologie).

En Europe, les régions littorales sont le siège d'une activité économique importante (40 % du PIB européen). Elles dépendent à la fois directement et indirectement de l'économie maritime, et connaissent une croissance plus rapide que la moyenne de l'économie européenne. La longueur importante de la côte européenne (68 000 km) est un atout économique et écologique, et un facteur d'attractivité pour l'Europe.

Dans ce contexte, les atteintes à l'environnement marin croissent : artificialisation des côtes, littoralisation des activités et des implantations urbaines, résidentielles et touristiques, augmentation des rejets chimiques en nombre

partie 1

de substances et en quantité, macro déchets non dégradables³⁰. La biodiversité est en déclin, la survie de nombreuses espèces est menacée. Inversement, des espèces exotiques invasives se développent, les écosystèmes sont menacés par les déséquilibres liés notamment à l'eau (turbidité, pollutions chimiques, déséquilibres en nutriments). L'abandon de pratiques traditionnelles productrices de richesse biologique (marais côtiers) accroît les déficits biologiques.

Des interrogations nouvelles se multiplient en fonction de l'avancement des connaissances : écotoxicité, recherche sur les espèces invasives, sur les molécules chimiques produites par l'homme, interactions aux interfaces terre/mer/sédiment/atmosphère.

De nombreuses activités, confrontées à terre à un manque d'espace, de ressources, à la concurrence d'autres activités, s'implantent en mer : extraction de substances minérales (hydrocarbures, granulats, etc.), éoliennes, extensions portuaires, etc. La frange côtière (terre et mer) est étroite et d'usage de plus en plus intensif. Le traitement des conflits d'usage implique des approches de gestion intégrée selon des logiques territoriales relevant de différentes échelles.

Le milieu est ainsi affecté par l'homme de façon mesurable, de l'échelle locale à l'échelle planétaire, avec des effets en retour sur les espaces littoraux et maritimes. Ces interfaces biologiques et physicochimiques majeures pour le fonctionnement global de la planète induisent des bénéfices ou des coûts économiques trop faiblement identifiés et quantifiés pour être pris en compte à leur juste place.

Le changement climatique vient se superposer aux pressions évoquées ci-dessus. Les évolutions du niveau de la mer, en particulier dans les zones côtières, risquent d'être trop rapides pour que les écosystèmes sensibles puissent s'adapter. Les aires de répartition des espèces marines, y compris pour les organismes viraux et bactériens, changent.

Les grands accidents maritimes, qui affectent l'environnement littoral et marin, outre les dégâts objectifs sur les hommes, les activités économiques et l'environnement, posent un problème particulier au monde maritime. Ce monde plutôt discret est propulsé sur le devant de la scène sans possibilité de maîtriser ce qui se passe ensuite. L'image du monde maritime est largement façonnée dans les pays occidentaux par la récurrence d'événements négatifs qui a conduit à des décisions politiques fortes, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement. Depuis lors, on constate une prise en compte croissante des impacts environnementaux des activités maritimes. Prenons l'exemple de la contribution des émissions des navires aux problèmes de pollution atmosphérique : ces émissions de résidus de combustion, fortement contrôlées dans les installations et véhicules terrestres,

30. Étude IFREMER: 150 millions de macro-déchets en mer du Nord, 300 en mer Méditerranée, 50 dans le golfe de Gascogne.

partie 1

n'ont fait que récemment l'objet d'une prise en compte internationale³¹. Ces problématiques sont désormais reconnues et font l'objet de textes législatifs et réglementaires ou de recommandations et stratégies nationales, européennes ou internationales. La question est celle de leur mise en application effective et des révisions régulières de ce dispositif face à l'évolution des connaissances et des besoins. L'environnement est aussi l'argument d'une extension des réglementations terrestres sur les espaces marins, souvent peu comprise et parfois mal adaptée car trop simplement déduite des pratiques terrestres (fondements scientifiques, outils réglementaires, approches sociologiques et économiques).

Pour conclure, la viabilité de moyen terme des activités d'exploitation du milieu marin et de vie sur le littoral dépend de stratégies de gestion à établir dès maintenant. Que ce soit pour les ressources vivantes, ou certains grands phénomènes climatiques, les scientifiques océanographes sont capables maintenant de donner des échéances de plus en plus inquiétantes: des dates sont ainsi annoncées pour l'épuisement de certaines ressources, ou la disparition de certaines espèces vivantes, etc. Cette connaissance met les décideurs dans une nouvelle situation: celle de la responsabilité objective devant les générations futures, mais aussi les générations actuelles.

Si l'inquiétude est désormais documentée, l'action corrective reste incertaine car les connaissances sont encore insuffisantes pour identifier des voies fiables et acceptables d'amélioration de la situation. Face à des données incomplètes et disparates, il faut connaître, surveiller et prévoir l'évolution du milieu marin et de ses ressources. Les besoins de prospective sont partagés entre besoins socio-économiques et offres de recherche et d'innovation.

La communication entre le monde politique, le monde socioprofessionnel et celui de la recherche est un enjeu particulièrement important pour la mise en place des politiques de gestion durable, nécessairement fondées sur des connaissances scientifiques confirmées et fiables.

La gestion des interactions entre toutes les composantes du milieu requiert des dispositifs de gouvernance adaptés, et des normes d'action européennes voire mondiales.

• Un besoin de gouvernance et d'intégration

La littoralisation des activités induit pour les régions littorales une croissance plus importante que le reste du territoire. La densité humaine y est trois fois supérieure à la moyenne. Quand ces régions se mobilisent, ce sont des acteurs économiques de poids. En France, d'ici 2030, on estime que 3,5 millions d'habitants de plus vivront dans les communes littorales, soit 60 % de croissance par rapport à la population actuelle.

31. L'annexe VI de MARPOL 73/78 «Réglementation pour la prévention de la pollution de l'air par les navires» a été adoptée en 1997. Cette annexe entrera en vigueur le 19 mai 2005.

partie 1

L'État, qui doit déjà composer avec le droit maritime international et les organisations mondiales ou régionales concernées, n'a pas ou n'a plus le monopole interne de la gestion et de la mise en valeur des espaces marins. L'implication du niveau régional ou local, encouragée par le niveau européen, s'impose naturellement. Elle s'accompagne d'une implication croissante des acteurs socio-économiques (*clusters*) et des ONG dans les débats politiques communautaires. Les régions et plus généralement les collectivités locales participent de façon croissante aux démarches de protection des espaces littoraux. Par exemple, la Conférence des régions périphériques maritimes de l'Europe (CRPM), créée en 1973 et initialement destinée à peser en faveur de la prévention des problèmes de marée noire (initiative bretonne), s'est progressivement emparée des problématiques territoriales et s'implique fortement au niveau communautaire. Au niveau international, la gouvernance mondiale des océans reste très sectorielle (OMI pour le transport et la navigation, FAO pour la pêche et l'aquaculture, PNUE pour l'environnement); elle a cependant sa «constitution», la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), texte fondateur du droit maritime international, qui met en place deux organismes, le Tribunal international du droit de la mer à Hambourg et l'Autorité de gestion des fonds marins, dont le rôle est resté très limité. La convention elle-même est suivie directement par l'ONU (Commission du droit de la mer). Cette dernière gère le texte, son statut mais pas les actions qui peuvent en découler, ce qu'aurait pu ou dû faire l'Autorité. L'intégration intersectorielle se fait au niveau de l'ONU pour l'identification et la caractérisation des problèmes mais pas pour la mise en œuvre des solutions.

Les objectifs des grandes organisations internationales (ONU, PNUE, OMI, FAO, etc.) restent ainsi assez transversaux. Des initiatives visant en particulier à dimensionner une véritable organisation internationale sur l'environnement émergent aussi.

Il faut également avoir à l'esprit que le CNUDM ne règle pas tout, et que conserver des organisations internationales sectorielles traitant de sujets maritimes a un intérêt, ne serait-ce que parce que certains pays en sont parties alors qu'ils n'ont pas signé Montego Bay (États-Unis en particulier).

Dans tous les cas, les faiblesses de l'intégration au niveau international renforcent le besoin d'intégration aux niveaux régional et sous-régional.

La consultation ouverte par la Commission européenne sur son Livre vert pour une politique maritime européenne laisse présager un débat accru sur la gouvernance des océans, ne serait-ce que parce que les différents acteurs (*stake holders*), nationaux, régionaux et professionnels, auront à cœur de redéfinir les instruments d'action à l'échelle de leurs préoccupations. Consciente des enjeux d'une politique intégrée pour la mer, la Commission européenne a mis en place une structure de coordination (*task force*), placée auprès du commissaire aux Affaires maritimes et à la Pêche.

Au niveau national, l'action administrative reste elle aussi très sectorielle et les différents services compétents s'ignorent trop souvent. Ainsi, la protec-

partie 1

tion de l'environnement relève encore de stratégies séparées des services à compétence environnementale, économique ou spécifiquement maritime³². La protection de l'environnement s'est politiquement et historiquement identifiée à part, voire contre les activités économiques, en mer comme à terre. Mais cela change progressivement. L'approche écosystémique cherche à réconcilier l'homme et son milieu en prenant en compte les interactions fortes qui existent. L'approche intégrée qui en découle permet également de sauver certains secteurs économiques en les conduisant vers un développement durable.

Pour cela, la Conférence de Rio en 1992 préconise, en réponse aux difficultés rencontrées dans les zones littorales, le développement de stratégies de gestion intégrée des zones côtières. Pour les États membres de l'Union européenne, cela a fait l'objet d'une recommandation le 30 mai 2002.

Actuellement, les politiques de préservation internationales et européennes, sans abandonner ponctuellement la «sanctuarisation» de certains espaces, s'ouvrent à l'intégration des activités économiques (gérer en protégeant). Cette politique permet ainsi de prendre des décisions environnementales en préservant les retours économiques vers les populations, et donc de rendre «acceptable» cette protection.

Les enjeux maritimes propres à la France

Au sein de l'Europe, la France métropolitaine a une situation maritime particulière caractérisée avant tout par la diversité: l'océan Atlantique, la mer Méditerranée, la Manche ne connaissent pas les mêmes activités et évolutions.

Dans l'Europe élargie, la France dispose d'indiscutables atouts sur le plan maritime, mais présente aussi des faiblesses. Ainsi, les côtes et les ports français sont dans une situation plutôt excentrée, en particulier si on la compare à celle de ports hollandais par exemple, qui irriguent le cœur de l'Europe. Par sa géographie, la France est plutôt un pays de transit pour des transports terrestres.

L'intensité des échanges dans les ports dépend donc tout particulièrement de leur attractivité, de l'intensité de l'activité économique française et de la qualité logistique de l'hinterland desservi.

• Le poids économique du «monde» maritime

L'IFREMER publie tous les deux ans les «Données économiques maritimes françaises». La méthodologie d'élaboration de ces comptes du maritime comporte bien entendu des choix. L'exercice permet cependant de mettre en évidence le poids de l'économie maritime: 18,9 milliards d'euros de valeur ajoutée et 500 000 équivalents temps plein (dont 320 000 emplois directs) en

32. Ainsi, la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne a élaboré un projet de directive «stratégie marine» principalement axé sur la protection patrimoniale.

2003³³. Encore faut-il préciser que ces chiffres concernent les seuls secteurs spécifiquement liés à la mer et ne comprennent pas les activités induites. Ainsi, un «PIB maritime» pourrait être évalué sur un périmètre plus large et renforcer la visibilité économique de ce secteur³⁴. Le tourisme littoral avec 47 % de la valeur ajoutée et 47,5 % des emplois, bien qu'il ne soit pas uniquement lié au maritime *stricto sensu*, représente un acteur essentiel de l'économie maritime, au-delà de l'économie littorale.

Le poids de l'industrie maritime (flotte de commerce et ports, construction navale et industries nautiques, pêche et produits de la mer), hors tourisme littoral et secteur public, est estimé à 8,2 milliards d'euros de valeur ajoutée et 202 000 emplois.

Les activités maritimes «traditionnelles» (transport, assurances, courtage) évoluent sur des marchés où règne une concurrence mondiale. On le rappellera souvent tout au long de ce rapport, les secteurs liés au maritime ne sont pas aujourd'hui en synergie: on y rencontre des dimensions réglementaires, de formation et de gestion sociale très spécifiques et sectorisées. Pourtant, des activités nouvelles émergent et doivent trouver leur place.

• Les enjeux français liés au transport maritime

Après une érosion constante, le nombre de navires sous pavillon français est aujourd'hui stable (212 navires en 2004, 213 en 2006). L'importance de la flotte sous pavillon français est sans commune mesure avec la place de la France dans l'économie mondiale (7^e économie mondiale) et avec le poids relatif du transport maritime dans les importations et les exportations nationales (72 % du total en tonnage).

La flotte française est moderne et jeune avec une moyenne d'âge de 7,3 ans (contre 16 ans à l'échelle de l'Union européenne). Les acteurs français du commerce maritime sont importants et réputés sur la scène internationale pour leur expertise et leur professionnalisme. Beaucoup ont une importance et une dynamique suffisantes pour s'insérer sur des marchés très concurrentiels et désormais mondialisés (transport maritime de marchandises, assurance, construction navale).

La réussite de nos entreprises en témoigne: la CMA-CGM, 3^e armement mondial de conteneurs (300 navires contrôlés) ou le groupe Bourbon sur le remorquage et le secteur offshore (248 navires contrôlés). La construction navale française dispose de points forts: paquebots, ferries, thoniers, navires de soutien (offshore), navires de combat.

La croissance actuelle du trafic maritime mondial est un enjeu majeur qui a des conséquences fortes sur les politiques de sécurité maritime, de développement durable et d'aménagement des États côtiers, mais offre aussi

33. Selon l'Institut français de la mer.

34. Le cluster maritime français, en intégrant certaines activités induites, estime à 37,2 milliards d'euros le poids de l'économie maritime française.

1

partie 1

des possibilités de développement économique considérables. La France souhaite y prendre une part active sans renoncer à un niveau élevé de protection sociale et environnementale.

Dans ces conditions, atteindre des dimensions européennes ou mondiales est fondamental: la concentration engagée par les grands armements mondiaux (CMA/CGM par exemple) ou encore par les activités de construction navale (AkerYards, Union Naval Barcelona) en est un exemple; elle permet de continuer à être présent sur les marchés mondiaux.

La volonté de présence française et européenne dans la croissance des échanges maritimes implique notamment d'être capable d'amortir les variations conjoncturelles, fortes dans des secteurs très dépendants de la croissance mondiale et donc très cycliques, et d'adapter les échanges et les ports à l'asymétrie croissante des échanges (produits manufacturés/pondéreux, intermodalité) et à la spécialisation. Face aux mutations, les autorités publiques, soucieuses de s'adapter, légifèrent souvent sous la pression des acteurs. Néanmoins, et cela a souvent été répété auprès du groupe, les entrepreneurs ont besoin d'un cadre réglementaire lisible et stable, le temps d'amortir un investissement, c'est-à-dire environ 15 ans. D'où une attente forte: des contraintes claires, identifiées et stables, plutôt que des aides ponctuelles et des changements fréquents de règles du jeu.

Pour ces secteurs, plutôt qu'un soutien financier direct à l'activité, l'action de l'État cherche aujourd'hui à créer des conditions favorables à l'activité économique; il s'agit pour l'essentiel de compenser le différentiel de compétitivité observé entre la France et les principaux États du pavillon, en s'efforçant de supprimer les surcoûts dont l'origine est proprement nationale (fiscalité, charges sociales), avec le cas échéant des mesures d'accompagnement dans le domaine de l'environnement, la sécurité ou la sûreté, etc.

Il s'agit, conformément à ce qu'autorisent les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, de réduire et d'annuler les charges sociales et fiscales pesant sur les marins pour se rapprocher ainsi des régimes dits de *net-wage* en vigueur dans certains pays européens comme le Danemark où l'Italie.

L'emploi naviguant en France

L'emploi naviguant, c'est 24 000 marins en 2006. Il y a environ 12 500 marins français au commerce en 2001, dont 9 315 recensés par l'enquête annuelle effectuée par la Direction des affaires maritimes auprès des principaux armements français, et un quart dans les activités portuaires. Le personnel d'exécution représente environ 70 % des effectifs. Près des trois quarts (72 %) des marins français sont employés dans les secteurs du transport de passagers (ferries), des services publics et des activités portuaires.

Au cours des cinq dernières années, la proportion globale de marins français naviguant sur des navires immatriculés au registre TAAF (deuxième registre

français)³⁵ est restée stable, autour de 19 %. De 45 000 marins à la fin des années 1950, l'emploi maritime français n'a cessé de décliner jusqu'à une époque récente: 30 000 en 1970, 23 000 en 1980. Cette baisse ne s'est ralentie que depuis 1997.

Après une année 1998 exceptionnelle pour l'emploi maritime (avec le seul taux positif connu depuis la guerre: +7,2 % !), l'effectif de marins français semble se stabiliser depuis trois ans avec une baisse annuelle autour de -1 %.

Depuis 1998, les pertes d'emploi ont surtout concerné deux secteurs: les lignes régulières et les activités portuaires. L'emploi a progressé au transport à la demande et au transport de passagers.

Sur cette période, la baisse est surtout due à la diminution du nombre de personnels d'exécution, le nombre d'officiers restant stable.

Dans le même temps, on observe une progression des emplois permanents (CDI) et une forte diminution des emplois précaires (contrats à durée déterminée, CDD) notamment dans le transport de passagers. Les CDD ne représentent plus que 10 % des emplois. La retraite et la démission viennent en tête des causes de cessation d'emplois permanents.

S'agissant des secteurs ouverts à la navigation internationale, on observe une chute de l'emploi français jusqu'en 1996 suivie d'un ralentissement certain de la baisse, avec un effectif identique d'officiers et de marins d'équipage français depuis dix ans. On remarque actuellement:

- une pénurie d'officiers français;
- un raccourcissement des carrières lié à une forte évaporation;
- un *turn-over* important des jeunes officiers;
- des entraves fortes à la promotion sociale dues notamment au système de formation;
- une difficulté à ouvrir le système de qualifications (comparabilité, acquis de l'expérience);
- un manque de suivi des carrières des marins et une difficulté à proposer une seconde carrière à terre avec les formations d'accompagnement adaptées.

Les limites de la politique du pavillon en France

La flotte française a perdu beaucoup de terrain en quelques décennies: 5^e flotte mondiale en 1962 avec 768 bateaux, 27^e en 2006 avec 211 bateaux sous pavillon national et 200 sous pavillon étranger. Dès lors, deux arguments plaident pour une politique de soutien au pavillon national.

Sur le plan économique, la France ne participe pas aujourd'hui aux échanges à la hauteur du trafic qu'elle génère. 7^e puissance économique mondiale, la France est un utilisateur important de transport maritime, dont elle dépend

35. Le registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) accueillait l'essentiel de la flotte de commerce française soumise à la concurrence internationale; il est amené à être remplacé par le Registre international français (RIF) d'ici le 1^{er} janvier 2007.

partie 1

pour ses approvisionnements et ses exportations; mais les navires qui la desservent sont souvent sous pavillon étranger³⁶, affrétés par des acteurs français.

Sur le plan stratégique et diplomatique, il ne peut y avoir de puissance et de présence française à travers les mers du globe sans flotte sous pavillon national; l'avenir de la flotte et celui du pavillon français sont toujours associés. Par ailleurs, tant que le poids politique et décisionnel d'un État à l'OMI se mesure à l'aune du tonnage de la flotte plutôt qu'à la réalité économique liée au maritime, il est nécessaire de disposer d'une flotte sous pavillon national importante.

Dans ce contexte, la France mène deux politiques différentes, bien que complémentaires, et il convient donc de distinguer le soutien au pavillon du soutien à la flotte marchande française, qui comprend la flotte contrôlée par des armements français sous pavillon étranger.

S'agissant du soutien au pavillon national, la France a mis en place des dispositifs d'allégement des charges sociales obligatoires pour les marins français sous pavillon national³⁷. Le dispositif du groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal, mis en place en juillet 1998 et régi par l'article 39 CA du Code général des impôts, vise les opérations portant sur des biens d'équipement lourds. Il s'est avéré particulièrement adapté pour soutenir l'investissement dans le domaine maritime.

Le GIE fiscal permet, sur agrément du ministre des Finances, l'acquisition, par des investisseurs formant un groupement d'intérêt économique, d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement. Les avantages reposent sur un mode d'amortissement dégressif accéléré et sur une exonération de l'imposition sur les plus-values de cession lors de la revente du bien à l'utilisateur.

Ce dispositif, très incitatif, a connu un succès indéniable auprès des armateurs et a sans aucun doute favorisé le renouvellement et le rajeunissement de la flotte française.

Néanmoins, le GIE fiscal fait aujourd'hui l'objet d'une procédure ouverte en décembre 2004 par la Commission européenne au titre des aides d'État. Selon la Commission, celui-ci pourrait être incompatible avec les règles communautaires de la concurrence; cette incertitude menace le tout nouveau Registre international français (RIF) dont l'objectif était précisément de promouvoir la flotte sous pavillon français.

36. Une étude de BRS en 1998 faisait déjà état de montants annuels de frets payés annuellement par des affréteurs français à des navires de pavillon étranger de 1,6 milliard de dollars.

37. L'ENIM (Établissement national des invalides de la Marine) est le régime social obligatoire des marins français sous pavillon français.

S'agissant du soutien aux entreprises maritimes, les allégements de charges sociales, la généralisation de la taxe au tonnage³⁸ permettent de créer des conditions favorables aux armateurs et à l'emploi maritime français.

Les enjeux portuaires

La France est la cinquième puissance commerciale du monde, mais ses importations et ses exportations sont largement tournées vers les pays européens. 54 % de ses importations et 37 % de ses exportations empruntent la voie maritime. 84 % des importations et 85 % des exportations empruntant la voie maritime sont acheminés par des ports français. Du fait de leur géographie, les régions de l'Est sont mieux desservies par les ports étrangers plus proches. Premier port français pour le commerce extérieur et le trafic de conteneurs, le port autonome du Havre est le cinquième port européen, avec un trafic global de 76 millions de tonnes en 2005 et 14 000 emplois directs. Calais est quant à lui le premier port d'Europe continentale pour le trafic roulier. Les ports français sont à un tournant, particulièrement bien appréhendé par le récent rapport de la Cour des comptes. Le transfert des ports d'intérêt national aux régions et aux départements³⁹, les changements dans l'exploitation et la propriété des infrastructures (augmentation de la part de l'investissement privé), la spécialisation des ports sous la pression de la concurrence et l'intégration des contraintes environnementales (extension des sites mais aussi réglementation des installations de réception des produits polluants, des eaux de ballast ou des sédiments) sont autant d'évolutions majeures.

La compétitivité des activités maritimes passe par des spécialisations régionales accrues et des effets d'échelle. Ces spécialisations posent des questions non résolues de retour économique local ou global dès lors que la logique économique à l'échelle européenne conduit à abandonner des positions nationales ou régionales (concurrences stériles entre ports régionaux).

La gouvernance et l'organisation économique des ports constituent des enjeux forts pour la compétitivité. Les types de partenariats publics/privés y sont déterminants. Surtout, les modes d'organisation du dialogue social dans les ports influent considérablement sur les niveaux de fiabilité. Pour les acteurs portuaires, les accords passés pour la manutention dans le cadre du projet Port 2000 au Havre préfigurent un mode d'organisation permettant l'investissement des opérateurs dans une organisation plus intégrée.

Par ailleurs, l'espace portuaire est relié à son hinterland, qu'il irrigue autant qu'il est irrigué par lui; il doit donc s'appuyer sur une desserte efficace et s'adapter aux nécessités du transport multimodal et des services logistiques. La qualité de l'articulation du port aux transports terrestres et fluviaux est déterminante, d'autant plus que les ports français sont relativement péri-

38. La taxation des entreprises opérant au commerce repose forfaitairement sur le tonnage des navires exploités et non sur les résultats, favorisant la prévisibilité, la simplicité et l'incontestabilité du prélèvement.

39. À l'exception des ports d'intérêt national outre-mer.

partie 1

phériques sur une carte européenne des grands axes commerciaux. En témoigne, par des choix avals pertinents (grande distribution), la croissance du fret fluvial sur la Seine. Pour le port du Havre, le délai de 8 heures pour sortir du site par voie ferrée est aujourd’hui considéré comme un handicap pour le développement du port.

Enfin, la sûreté portuaire est devenue un enjeu déterminant, de mieux en mieux pris en compte (Le Havre, Calais).

L’avenir de la formation maritime

L’enseignement maritime français relève du ministère chargé de la Mer, c’est-à-dire du ministère des Transports, de l’Équipement, du Tourisme et de la Mer. Aux douze lycées maritimes qui forment les équipages et les officiers à la pêche, s’ajoutent quatre écoles nationales de la marine marchande (Marseille, Nantes, Le Havre et Saint-Malo), établissements d’enseignement supérieur qui forment les officiers au commerce.

Pour autant, l’enseignement maritime ne résume pas à lui seul la formation maritime. En matière de formation à certains métiers de la mer dits « para-maritimes » (cultures marines, commercialisation et transformation des produits de la mer), l’enseignement maritime n’est pas le seul à proposer une offre de formation ; le ministère de l’Agriculture mais aussi le ministère de l’Éducation nationale proposent également des cursus de formation spécifiques. Si une meilleure coordination entre ces différentes filières devrait sans aucun doute être recherchée, le présent rapport ne s’attardera pas sur cette question, qui n’est pas propre au domaine maritime, et se concentrera sur la formation des navigateurs.

Les emplois de navigateurs sont aujourd’hui des emplois à haute technicité, dont l’expertise est particulièrement recherchée pour une deuxième carrière dans des secteurs divers et importants pour l’économie maritime (sociétés de classification de type Bureau Veritas, chargeurs, courtiers et assureurs maritimes) mais également le secteur bancaire.

La flotte marchande française, qui recrute de plus en plus ses équipages à l’étranger, est dans le même temps confrontée à une pénurie d’officiers français. Cette pénurie, si elle a été accentuée en France par la faiblesse des recrutements et une « évaporation » importante vers les segments terrestres, est d’ailleurs un phénomène mondial, lié au développement du trafic maritime commercial au cours des dernières années et à la faible attractivité de l’emploi marin.

L’enseignement maritime présente aujourd’hui deux handicaps, la dispersion des moyens et une faible attractivité.

- **Un métier peu connu et des contraintes particulières**

Plusieurs facteurs sociologiques ou financiers expliquent le manque d’attrait du métier pour les Français et plus généralement les jeunes Européens. L’éloignement de la famille et des amis est moins bien accepté par les plus jeunes, alors que la possibilité de visiter des lieux exotiques est réduite, les

partie 1

navires faisant des escales de courte durée ou bien demeurant à l'extérieur du port pour leurs opérations commerciales.

À cela s'ajoute le fait que, face à la concurrence accrue des pays tiers, plusieurs armateurs de l'UE ont décidé de réduire leurs coûts, notamment en enregistrant leurs navires sous pavillons extracommunautaires ou dans des seconds registres, alors que dans le même temps ils remplaçaient leurs marins communautaires par de la main-d'œuvre de pays tiers, aux coûts salariaux inférieurs. Ainsi, le nombre de ressortissants de pays tiers employés à bord de navires de l'Union européenne est quant à lui passé de 29 000 en 1983, à 34 500 avant le dernier élargissement à Malte et Chypre. Entre 1992 et 1999, le salaire mensuel moyen des gens de mer a chuté de 14 % pour les marins sous pavillon français et de 50 % en Allemagne ou en Belgique.

Ces incertitudes ont considérablement pesé sur les vocations, alors même que les recrutements traditionnels de type familial ou dynastique se sont taris en région côtière. Ainsi, le taux d'abandon en cours de formation maritime est aujourd'hui compris entre 22 % et 32 %.

Enfin, la filière maritime française, bien que de qualité, apparaît trop cloisonnée. Trop centrée sur les navigateurs, elle prend peu en compte les besoins de la filière et la nécessité d'offrir une reconversion attendue après une première carrière souvent difficile, contraignante et peu conciliable avec une vie de famille normale.

Les entreprises maritimes ont pourtant un besoin crucial des compétences des anciens navigateurs (plus de 30 000 emplois en France) qui y font traditionnellement leur deuxième carrière : services à terre des compagnies, ports, assurances, banques, courtiers, sociétés de classification, bureaux d'études, chantiers navals.

Le métier de marin était autrefois un héritage et le vivier des populations littorales suffisait à lui donner les vocations nécessaires. Il correspond aujourd'hui à un choix

- **Une dispersion des moyens et des compétences**

La filière de l'enseignement maritime donne d'excellents résultats quant à l'employabilité ultérieure des élèves formés dans les secteurs maritimes et para-maritimes ; ainsi, les taux d'actifs parmi les élèves sortis des lycées et des écoles en 2000 sont-ils dans ces deux secteurs respectivement de 87 % et de 95 %.

Pour autant, la filière maritime fonctionne aujourd'hui avec des moyens limités et des contraintes qui tiennent à l'étroitesse de son périmètre et à sa dispersion (12 lycées pour les formations jusqu'au baccalauréat professionnel et 4 écoles de la marine marchande pour la formation des officiers).

Peu ouverte sur le monde extérieur, professionnel ou universitaire, la formation maritime cultive une spécificité qui est parfois un facteur d'isolement. Ainsi, l'intégration des métiers de la mer au système européen de gradation licence/master/docteurat (LMD) n'est toujours pas faite, ce qui nuit tout à la fois à la crédibilité et à la visibilité européenne de la filière.

partie 1

Dans ce contexte, la loi du 13 août 2004 a prévu la régionalisation des écoles nationales de la marine marchande mais la réforme peine à être mise en place. Le choix de la régionalisation est certes cohérent avec la responsabilité reconnue aujourd’hui aux régions en matière de formation professionnelle continue, mais ses conséquences n’ont pas été appréhendées. De fait, l’équilibre de cette réforme est aujourd’hui critiqué. Elle ne semble pas à même de corriger la dispersion des moyens et des effectifs, d’autant moins que l’impact financier sur les quatre budgets régionaux concernés n’a pas été évalué. Elle ne fait donc que déplacer sans la résoudre la question des moyens, et impose le *statu quo* sur les effectifs. Elle éloigne par ailleurs la perspective d’un rapprochement souhaité avec l’enseignement universitaire et les filières générales. Enfin, la conciliation des statuts d’établissement public régional et d’établissement public à caractère scientifique et culturel (EPSCP) se révèle difficilement praticable.

À cet égard, la difficulté pour l’État de retenir un des quatre sites actuels (Saint-Malo, Le Havre, Nantes, Marseille) ne doit pas conduire à précipiter une réforme qui engage l’avenir de la filière d’enseignement supérieur maritime en France. Si la régionalisation doit se faire, elle doit intervenir dans un contexte assaini. Il convient donc d’étudier la possibilité d’abandonner le dispositif actuel en lui préférant la voie de la création d’un grand établissement à vocation nationale, régionalisé ou non, un temps envisagée.

• Les atouts des services financiers maritimes français

Le marché français de l’assurance maritime figure parmi les marchés leaders avec 10 % du chiffre d’affaires mondial pour l’assurance des navires et 8 % de part de marché pour l’assurance des marchandises transportées. Cette position résulte d’une forte pénétration des marchés étrangers. En effet, les assureurs maritimes français réalisent 70 % de leur chiffre d’affaires auprès d’assurés étrangers. Leur clientèle d’armateurs représente 25 % du tonnage mondial et 20 % des 500 plus grands groupes industriels mondiaux s’adressent au marché français. Le chiffre d’affaires de 1530 millions de dollars établit la France comme place de référence. Elle a influencé, dans une large mesure, le développement de ces nouvelles formes d’assurance auxquelles elle a apporté ses règles et ses pratiques.

Ce marché dit de «grands risques» ne peut fonctionner sans un recours significatif à la réassurance. S’agissant d’un marché de «capacité», il est donc nécessaire que le législateur national ou européen tienne compte des capacités de ce marché lorsqu’il impose des niveaux minimaux d’assurance aux assurés notamment en matière d’assurance de responsabilité civile: les niveaux assurés sont tels qu’ils sont couverts en co-assurance sur le marché international. Les usages et les règles sont souvent dérogatoires du droit commun et il est nécessaire de laisser place aux dispositions librement convenues entre les partenaires économiques que sont les assureurs maritimes et leurs clients, armateurs, industriels ou commerçants.

Un régime juridique spécifique à l’assurance maritime a été mis en place dans le code des assurances français. Il convient donc de veiller à ce que

la législation européenne tienne compte des contraintes du marché mondial de l'assurance maritime et ne prenne pas de mesures régionales pouvant conduire à rendre difficile voire impossible (comme cela se produit en matière d'exigence de couverture du terrorisme) le placement international des risques transports et à priver finalement les assurés ainsi que leurs assureurs des «outils» fondamentaux que sont la réassurance et la co-assurance.

Enfin, la France compte également une trentaine de sociétés de courtage⁴⁰, qui interviennent sur l'ensemble du secteur des transports maritimes. BRS⁴¹, notamment, est aujourd'hui le leader mondial de l'achat/vente de navires neufs.

• La construction navale et la technologie françaises

La filière française de construction et de réparations se situe au 6^e rang mondial. En tout, 40 000 personnes travaillent dans le secteur, mais pas seulement dans les chantiers proprement dits. C'est ainsi par exemple que 20 % de la valeur ajoutée d'un paquebot sont réalisés par le chantier.

La construction navale est en effet une activité d'intégration et de montage ; le navire résulte d'un assemblage, dans une structure métallique (la coque), d'équipements souvent construits ailleurs. Cette activité irrigue donc tout un ensemble de fournisseurs et de sous-traitants, 5 000 en France, qui sont de véritables co-réaliseurs.

Les constructeurs de navires marchands français et européens se sont spécialisés sur les unités à haute valeur technologique dans un contexte de concentration. C'est grâce à cette spécialisation mondiale que la construction navale européenne a réussi à garder une part tout à fait significative du marché global puisqu'en chiffre d'affaires son poids est équivalent à celui des constructions navales japonaises ou coréennes par exemple. Cette situation est à comparer à celle de la construction navale civile américaine par exemple qui est à un rang mondial négligeable, mais cela résulte largement d'un choix économique et politique.

Il existe des spécialisations navales, en Europe, complémentaires de celles de la France. En Allemagne⁴² existe une vraie communauté ou place maritime ; le système fiscal y est fortement incitatrice. En France, il existe aussi des ensembles (*clusters*) maritimes locaux. On peut citer par exemple Concarneau où existe une vraie communauté maritime entre la pêche thonière (très performante) et l'industrie navale. Mais quelles que soient ces synergies, c'est avant tout par la qualité, la haute technologie, la compétitivité que les constructeurs français peuvent pleinement s'intégrer dans la mondialisation.

40. Un courtier maritime est un intermédiaire entre l'offre et la demande sur les marchés de l'affrètement, de l'achat ou de la vente de navires d'occasion, de la commande de navires neufs.

41. Barry Rogliano Salles (BRS).

42. La flotte de commerce sous pavillon allemand est cinq fois plus importante que la flotte sous pavillon français.

partie 1

L'importance du secteur militaire

La France de la construction navale se caractérise par un secteur militaire de dimension mondiale. De la conception à la construction, du conventionnel au nucléaire, l'éventail des compétences françaises est quasi unique pour des navires de guerre extrêmement complexes et technologiques. Cette industrie de pointe, qui compte un vaste vivier de PME innovantes et exportatrices, emploie environ 40 000 personnes.

La France est avec la Grande-Bretagne l'un des deux seuls États membres de l'Union européenne à disposer d'une marine militaire à vocation mondiale, c'est-à-dire capable d'être présente sur toutes les mers du monde et de déployer l'arme de dissuasion nucléaire. Pour répondre à cet objectif stratégique et grâce à un effort d'investissement important soutenu pendant plusieurs décennies, la France dispose d'une base industrielle et technologique spécialisée, développée et acquise lors de la réalisation des grands programmes navals (sous-marins nucléaires, frégates, porte-avions) et située au meilleur niveau mondial.

DCN, devenue société de droit privé en 2003, est la première entreprise du secteur naval militaire en Europe avec 12 000 employés et un chiffre d'affaires de 2,8 milliards d'euros en 2005.

La maîtrise d'œuvre des systèmes navals militaires repose sur une ingénierie de processus d'une complexité comparable à celle des lanceurs spatiaux. La part consacrée à la fabrication de la coque représente désormais environ 10 % du coût de réalisation d'une frégate fortement armée. Sur ce type de bâtiment, l'essentiel de l'effort est concentré autour du développement du système de combat et des autres systèmes de gestion et de contrôle du navire, ainsi qu'à leur intégration fonctionnelle et physique dans la structure.

Le secteur naval militaire français est compétitif sur les marchés à l'exportation comme le prouvent les succès récents remportés en Inde (sous-marins) ou en Norvège (systèmes de combat). Ces commandes sont d'un poids appréciable dans le bilan du commerce extérieur français.

Il faut toutefois souligner que l'excellence nationale est le fruit d'efforts financiers déjà anciens. Depuis près de dix ans, le financement de la recherche et développement navals a fortement chuté, ne représentant désormais que 3,5 % des dépenses de R & D de défense prévues dans la loi de programmation militaire en cours. Il est important de réinvestir dans ce domaine pour permettre, d'une part, à cette industrie de rester efficace et compétitive, et d'autre part, à la Marine de rester au meilleur niveau opérationnel à l'horizon 2020-2030. L'acoustique sous-marine, secteur dans lequel la France était autrefois leader et s'est fait dépasser par manque d'investissement en R & D, est l'exemple de situation à ne pas renouveler.

La contraction des commandes militaires générale en Europe devrait amener les acteurs spécialisés du secteur à se rapprocher au plan européen. Par ailleurs, la fabrication des coques, dès lors qu'elles ne font pas appel à des

technologies strictement à usage militaire (cas des coques épaisses de sous-marins), est de plus en plus sous-traitée par les maîtres d'œuvre et confiée à des chantiers au coût de main-d'œuvre faible.

Les navires de croisière de grande capacité, un savoir-faire français

La construction de navires de croisière de grande capacité (unités pouvant avoisiner le milliard d'euros) répond à la croissance importante des croisières de tourisme (retraités occidentaux – mais pas seulement). C'est une spécialité française et européenne, concentrée sur trois grands constructeurs de taille mondiale, dont le groupe finlando-norvégien Aker Yards, qui a absorbé en 2005 les Chantiers de l'Atlantique.

La grande force d'AkerYards est l'utilisation croisée des capacités entre les savoir-faire de ses chantiers, qui lui permet de répondre aux différentes demandes des clients. Un des exemples les plus récents est la commande de deux ferries pour Stena Rederi AB : la conception sera faite en Finlande et la construction en Allemagne. Le site de Saint-Nazaire a aussi bénéficié de cette politique en obtenant le contrat pour la réalisation d'une partie de coque de ferry pour l'armateur estonien Tallink.

Cette gestion des capacités n'est toutefois pas la seule politique. Si la majorité des navires est entièrement réalisée par un chantier unique, la politique de gestion des capacités montre cependant la flexibilité du groupe et son adaptation aux différents cycles des marchés.

En raison de la possibilité de maintenir des destinations françaises (Outre-mer et Méditerranée avant tout), il importe d'être aussi capable de fournir les prestations de maintenance *ad hoc*, dans un marché marqué par la tendance à construire des navires de plus en plus gros emportant des milliers de passagers, voire d'envisager des infrastructures flottantes de villégiature⁴³.

Le nautisme, un secteur en pleine expansion

La France est le premier pays exportateur de voiliers et de bateaux pneumatiques et le 3^e producteur mondial de bateaux à moteur. Elle représente à elle seule environ 8 % du marché mondial de la plaisance (contre 4 % en 1997) et compte 4 millions de plaisanciers recensés en 2005.

Malgré la vigueur du marché national, c'est à l'exportation que se mesurent la performance et la croissance de l'industrie nautique française, qui exporte plus de 60 % de sa production. Les technologies mobilisées évoluent rapidement (matériaux, techniques de construction) et sont soumises à l'évolution des réglementations industrielles (en particulier environnementale et sanitaire), ce qui place la France dans une situation de pionnier sur les techniques mobilisées, mais aussi de vulnérabilité devant la concurrence de pays ayant des réglementations moins exigeantes.

43. L'île-paquebot AZ, imaginée par les Chantiers de l'Atlantique, est un projet sérieusement envisagé.

partie 1

Filière dynamique et innovante, l'industrie nautique française a, en moins de 10 ans, multiplié sa production par trois et ses ventes à l'exportation par cinq.

La filière nautique française réunit 5 000 entreprises qui emploient 44 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 4 milliards d'euros (dont 1 milliard pour la construction seule) sans compter les spécialisations de la restauration de navires anciens ou liées au marché croissant de la grande plaisance (secteur économique en expansion et à très forte valeur ajoutée).

La France occupe la première place en Europe avec 160 000 places au port et 60 000 mouillages organisés. Les 370 ports de plaisance représentent plus de 2 500 emplois directs, 162 millions d'euros de chiffre d'affaires (hors investissement) et un investissement annuel de l'ordre de 100 millions d'euros/an⁴⁴. Pour une recette moyenne de l'ordre 1 000 euros par place (chiffre variable en fonction des ports et bassins de navigation), on estime que l'activité d'exploitation d'un port de plaisance engendre un emploi direct pour 100 places⁴⁵. Les dépenses d'escale des plaisanciers (150 euros/nuit/bateau) représentent un total de l'ordre de 260 millions d'euros, dont 60 millions par les plaisanciers étrangers.

L'étude stratégique sur les capacités d'accueil dans les ports maritimes en France métropolitaine⁴⁶ a mis en évidence le déséquilibre entre une flotte en croissance régulière et une offre portuaire qui, sauf exception, est saturée. Le nombre de places manquantes a été estimé à 54 000 pour l'ensemble du littoral ; la demande est particulièrement vive en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et sur le littoral atlantique.

Ce besoin conduit les ports de plaisance à une reconquête des quais et des bassins classiquement liés à la pêche et aux autres activités traditionnelles, mais aussi à une recherche d'espaces vierges. Par ailleurs, étant donné que nombre de ces bateaux quittent rarement le quai, une politique « immobilière » flottante est un vrai risque de dérive.

Pour soutenir la dynamique du secteur nautique et répondre aux demandes des pratiquants, dans le cadre d'un développement respectueux de l'environnement, trois types de solutions complémentaires ont été proposés dans le cadre d'une stratégie globale de dynamisation de la filière :

- optimisation de l'existant : extension de ports, réaménagements, requalifications de zones portuaires, densifications de mouillages organisés (pontons déplaçables) ;
- développement d'équipements à terre : ports à sec et parcs à bateaux ;
- création de nouveaux sites d'accueil, notamment plus au large en mer.

44. Source FFPP, chiffres 2003.

45. À titre d'exemple, Port Camargue, le plus grand port de la façade méditerranéenne (4 600 places) génère 4,3 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel pour 45 emplois. 65 entreprises nautiques générant 20 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel pour 230 emplois sont également présentes sur le site.

46. Étude conduite par ODIT France (Observation, développement et ingénierie touristiques) en partenariat avec la FIN (Fédération des industries nautiques), la FFPP (Fédération française des ports de plaisance) et le ministère chargé de la Mer.

• Les grandes préoccupations liées à l'espace littoral français

L'espace littoral est et restera dans le monde une ressource limitée et convoitée. Le littoral français n'échappe pas à cette tendance.

Sans nécessairement énumérer tous les indicateurs, rappelons le fait que la densité de population sur les littoraux est devenue près de 3 fois supérieure à la moyenne française (272 hab./km² contre 108 pour la moyenne nationale). Les projections montrent que l'urbanisation méditerranéenne, la plus rapide, devrait conduire à un littoral urbanisé à 50 % dans les prochaines décennies. Mais d'ores et déjà, plus de 60 % du littoral est artificialisé contre 39 % en 1960. 10 % des constructions nouvelles se font sur 4 % du territoire. Ce sont des tendances lourdes qui s'imposent transversalement à toutes les considérations sociales, économiques ou d'aménagement du territoire. Enfin, 45 % de l'espace littoral restent consacrés à l'agriculture, mais avec des disparités très fortes.

Un espace convoité

La concurrence sur l'espace littoral induit une forte pression sur les dispositifs de protection ou de régulation. Cependant :

- des friches existent encore dans les ports pourtant tentés d'extension. La gestion de ces espaces, parfois soumis à des objectifs environnementaux, peut leur poser problème ;
- l'extension latérale par l'urbanisation de la façade littorale occupée pourrait, pour un certain nombre d'occupations non directement liées à la mer, se faire plutôt en profondeur vers l'arrière-pays, mais mobilise alors des outils d'urbanisme et une intercommunalité différente.

Les problèmes particuliers d'occupation de l'espace littoral ne sont pas homogènes sur le territoire. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur cristallise un certain nombre de caractéristiques : la concentration de population, de richesse et d'activité entraîne, outre des surcoûts environnementaux, sociaux, un manque de visibilité de l'économie maritime. Le rapport à la mer n'a longtemps été pris en compte que dans la composante portuaire et touristique. Les procédures de planification territoriale, multiples et enchevêtrées, intègrent peu l'espace littoral et la mer, et tendent avant tout à palier une organisation urbaine défaillante, modelée par les problèmes de transport, la mer n'intervenant, à l'instar de la montagne, que comme une barrière physique le long d'un espace asphyxié. Les instruments de protection et de mise en valeur des espaces littoraux et maritimes ne peuvent reconquérir que difficilement une place dans la planification territoriale, même pour les espaces majeurs, et nourrir les enjeux du long terme.

La pression foncière sur le littoral, à l'instar de ce qui se passe en montagne, est un facteur d'exclusion des moins aisés. Elle prend à revers les politiques d'accessibilité menées précédemment et rejette les populations à faibles revenus dans les terres, alors même qu'une partie vit de l'activité saisonnière du tourisme ou des services à la personne liés au vieillissement de la population récemment installée sur le littoral. Cette évolution bouleverse certains

partie 1

équilibres sociaux et politiques ; les populations dépendant de la mer ne sont politiquement et numériquement plus en force, le plaisancier l'emporte sur le professionnel de la mer (pêcheur, commerçant).

Parallèlement, on note la reprise de la pression du tourisme immobilier, qui se traduit par la reprise des programmes immobiliers touristiques de bord de mer, alors que le logement social est repoussé dans les terres. S'il faut imaginer un renouveau des activités économiquement liées à la mer, le coût du foncier s'oppose aujourd'hui à la mixité sociale et économique attendue.

Dans ce contexte, les communes manquent souvent du recul nécessaire pour conduire une politique d'aménagement littoral. Par exemple, et les difficultés de Porquerolles l'ont illustré, l'augmentation des accueils plaisanciers à un endroit induit une pression accrue sur les sites voisins. L'extension de places de ports de plaisance n'est donc pas une problématique légère qui relève seulement de l'initiative locale, mais de visions plus globales qui concernent aussi les espaces maritimes voisins et l'intérieur des terres.

Un espace à protéger

L'enjeu est l'occupation raisonnée du littoral, lieu de vie de plus en plus difficile d'accès et coûteux pour les agents économiques comme pour les habitants eux-mêmes. Des solutions existent mais doivent être approfondies, de nouvelles restent à trouver.

La loi «littoral» française⁴⁷ est considérée comme un exemple de dispositif modérateur. Elle est aujourd'hui soumise à des pressions importantes et souvent perçue par les élus et les acteurs économiques comme une contrainte. Cette protection juridique «à la française» a pourtant su préserver une diversité favorable à un positionnement durable du tourisme. La multiplication des contentieux conduit pourtant à une insécurité juridique des décisions d'urbanisme, directement liée aux modes d'application de la loi.

Si l'aménagement du littoral est un enjeu important, un autre élément majeur du dispositif est la protection des zones fragilisées. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé en 1975, est un acteur important de la politique de gestion du littoral. Il met en œuvre une politique d'acquisition foncière visant la protection définitive des espaces naturels et, à ce titre, a un objectif fort de protection d'un tiers du linéaire français, pour l'instant loin d'être atteint. Les capacités financières de cet établissement ont été néanmoins renforcées. Son mode d'intervention habituel, basé sur l'acquisition foncière (éventuellement par voie de dons), évolue aujourd'hui vers de nouvelles missions, notamment sur le domaine public maritime, où il peut désormais se substituer à l'État dans son rôle de gestionnaire.

47. Loi du 6 juin 1986.

Vers une politique intégrée d'aménagement littoral

Les interactions entre les usages importants doivent être clairement analysées (pêches professionnelle et de loisir, aquaculture, nautisme, tourisme, urbanisme, équipements portuaires, activités industrielles et militaires) afin de favoriser le développement harmonieux de ces territoires littoraux et des activités qu'ils accueillent. Dans ce cadre, l'intégration des diverses politiques menées par les acteurs locaux, régionaux, nationaux et communautaires est indispensable à leur développement maîtrisé dans le temps et dans l'espace. La France doit faire l'objet d'une stratégie de développement adaptée, qui prenne en compte les impératifs sociaux, économiques et environnementaux.

La relance de certaines activités littorales, comme la conchyliculture ou la pisciculture notamment, est aujourd'hui conditionnée par la solution de ces conflits d'usage, les procédures d'autorisation ne débouchant plus que rarement. Les communes littorales privilégient par ailleurs les activités associées au tourisme (loisirs nautiques) par rapport aux activités traditionnelles.

• Le tourisme: nécessité de prendre les devants

Le littoral français est particulièrement riche et divers. Le tourisme sur le littoral français représente 45 % du chiffre d'affaires des activités maritimes et 44 % des activités économiques du littoral. Tous les acteurs s'accordent à considérer comme relativement artificielle l'affectation du chiffre d'affaires touristique de la bande littorale au maritime. Mais les problèmes de limite analytique de ces comptes ne doivent pas occulter le double enjeu lié à une politique maritime :

- une partie importante de l'activité touristique sur le littoral dépend de la façon dont sont gérées les autres politiques maritimes. La qualité des eaux de baignade, la prévention des risques, la lutte contre les pollutions ou contre l'érosion, l'occupation des espaces sont des éléments de fond pour la pérennité et le développement des destinations touristiques littorales ;
- même si une partie des activités touristiques sur le littoral n'est pas uniquement liée à la pratique de loisirs nautiques, l'attrait du littoral repose largement sur l'image et l'attractivité de la mer et du milieu marin. Le tourisme utilise parfois la seule proximité de la mer, sans pour autant l'exploiter directement. Ainsi une étude sur le Languedoc-Roussillon montre que plus on se rapproche de la côte, plus les manifestations touristiques patrimoniales sont intenses... sans pour autant se référer à la mer dans leur contenu ;
- les destinations touristiques littorales, pour conserver leur attractivité et conquérir de nouvelles clientèles, doivent proposer au consommateur une gamme d'activités toujours plus variées qui intègre la composante maritime parmi d'autres offres.

Pour le tourisme maritime proprement dit, plaisance et croisière constituent des éléments importants pour le développement touristique et économique des territoires. Les grands événements maritimes se multiplient et attirent un nombre croissant de touristes : le Grand Pavois à La Rochelle, les manifestations nautiques de Douarnenez, le Tour de France à la voile, la Solitaire du Figaro. Au Havre, l'office de tourisme estime que depuis le classement de

partie 1

la ville du Havre au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'activité touristique a progressé de 10 %. La croisière participe à cet essor, le *Costa Magica* est déjà le dixième paquebot à faire escale au Havre. Pour l'économie locale, les retombées de la croisière oscillent entre 100 et 150 euros par passager. La fréquentation croissante des croisiéristes à Cannes (+ 15 % par an, 150 000 croisiéristes en 2005) en est un autre exemple, avec cinq paquebots majeurs et 8 000 croisiéristes le dimanche 8 octobre 2005.

En raison de la possibilité de maintenir des destinations françaises (Outre-mer et Méditerranée avant tout), il importe d'être capable de fournir les prestations de maintenance *ad hoc*, dans un marché marqué par la tendance à construire des navires de plus en plus gros emportant des milliers de passagers, voire d'envisager des infrastructures flottantes de villégiature⁴⁸.

Un secteur en mutation

Le tourisme littoral a connu une évolution historique particulière : initialement villégiature fortunée et aristocratique, puis première destination des congés payés. Actuellement, le littoral est une destination populaire (côte), aisée et démocratisée, familiale, avec une fréquentation toujours croissante du 3^e âge (croisière, lieu de résidence à la retraite). Ces éléments ont conduit également à améliorer l'accessibilité au littoral (TGV, autoroute), ce qui aggrave encore la pression sur le foncier.

Le développement de l'économie touristique littorale s'est essentiellement construit sur un produit, le tourisme balnéaire estival, à destination des familles françaises et étrangères qui y trouvent plage, soleil, repos et convivialité, dans des bonnes conditions de desserte et d'hébergement. Après trente années de cycle de vie, ce modèle balnéaire s'essouffle. On constate une relative obsolescence de l'offre d'hébergement marchand et un vieillissement des stations (espaces et équipements publics).

Dorénavant, la nature de ce tourisme évolue. Les concurrences se développent et se renforcent : concurrence interne entre produits (camping/location) et entre destinations (stations), concurrence externe avec des destinations étrangères traditionnelles ou émergentes, compétition de plus en plus forte entre usages du littoral, notamment avec la poussée de l'habitat permanent (populations résidantes et non résidantes, pêcheurs et plaisanciers, baigneurs et conchyliculteurs).

Ainsi, l'une des problématiques propres au tourisme en zone littorale est la concurrence, dans un espace resserré, entre les résidences secondaires, les résidences principales, les infrastructures d'accueil et la localisation des activités économiques. Des réactions de rejet ou de marginalisation des acteurs touristiques et économiques sont visibles : il leur est difficile alors de mettre en place les facteurs de succès touristique (infrastructures, capacités d'accueil, manifestations).

48. L'île-paquebot AZ, déjà citée.

La composante immobilière de ce tourisme littoral est d'autant plus problématique que les lits sont peu banalisés⁴⁹, laissant de fortes capacités inoccupées, et que les capacités hôtelières elles-mêmes font l'objet de peu de mise à niveau. Les propriétaires de ces capacités inoccupées sont parfois des sources d'opposition au développement touristique.

Parallèlement, la place des longs séjours dans la consommation touristique n'est plus assurée. Les ventes de dernière minute se multiplient même pour les vacances d'été. Les courts séjours se développent tout au long de l'année. La dessaisonnalisation de la consommation touristique en est parfois la conséquence positive, mais elle requiert un professionnalisme accru pour les acteurs du tourisme, la demande devenant moins prévisible et programmable.

Dans un contexte en forte mutation, tant au niveau de la transformation de l'espace (pression immobilière et démographique, modification des activités, conflits d'usage) qu'au niveau de l'évolution du marché touristique (clientèles plus exigeantes, concurrences de plus en plus performantes), le développement touristique suppose la définition de stratégies territoriales associant les professionnels du tourisme aux politiques d'aménagement.

Une exigence de qualité

Au-delà du problème de l'adaptation des hébergements et des équipements touristiques aux attentes des clientèles et du marché, l'objectif est de restaurer ou de créer une véritable qualité urbaine, architecturale et paysagère grâce à une politique d'aménagement global (espaces publics, plan de circulation, qualité de l'habitat) dans une démarche d'amélioration de l'ensemble de la destination qui vise à favoriser et permettre l'évolution qualitative de l'offre touristique privée.

Les différentes études menées sur le marché touristique montrent l'évolution des comportements et des modes de consommation qui remettent en cause le modèle balnéaire. Devenu un consommateur plus averti, le touriste affirme une sélectivité de plus en plus grande qui prend en compte tous les éléments d'un séjour: prix, service, information, patrimoine. Le développement de la mobilité, les attentes en matière de préservation des milieux et des paysages bouleversent les situations acquises précédemment par les destinations. La recherche du produit personnalisé ou sur mesure succède à la consommation de masse et plaide pour des politiques publiques plus exigeantes en qualité et plus respectueuses de l'environnement.

L'objectif général est d'accompagner le littoral vers un développement fondé non plus sur la croissance quantitative de l'offre, mais sur un développement plus qualitatif qui s'appuie sur un accroissement de la valeur ajoutée et la productivité de l'économie touristique.

49. Les lits dits banalisés sont des lits ouverts à la location, générant donc plus d'activité.

partie 1

La France a des atouts reconnus: des sites réputés et préservés grâce à divers outils dont la loi «littoral», une accessibilité garantie du bord de mer pour tous (sentier littoral), un patrimoine vivant, une bonne surveillance de la qualité des eaux du littoral, etc.

La promotion du patrimoine marin et côtier, à travers les centres océanographiques, les écomusées, les grands aquariums (Nausicaa, Océanopolis, Monaco, La Rochelle, Saint-Malo) remporte un réel succès.

Si les identités touristiques des différents espaces côtiers de la France métropolitaine mais aussi des TOM et des DOM restent fortes et variées, elles sont cependant modifiées par le tourisme. Cela peut inquiéter car cette banalisation, renforcée par le succès résidentiel, risque d'effacer les cultures héritées, spécifiquement maritimes, surtout quand les secteurs d'activité à l'origine de ces éléments culturels (pêche par exemple) sont en difficulté.

Sur le littoral, à proximité notamment des rivages, la pression démographique et résidentielle entraîne des mutations particulièrement fortes sur les espaces, l'organisation des territoires, les formes urbaines et les paysages.

Ces évolutions qui risquent de mettre en péril les équilibres sociaux et écologiques des territoires littoraux influent directement et indirectement sur l'activité touristique.

Elles peuvent entraîner à terme un appauvrissement global de l'offre touristique par le recul des hébergements marchands (au profit du résidentiel), le «mitage» des espaces naturels et la diminution du foncier disponible pour le développement touristique.

Il est nécessaire, pour préserver le capital économique et développer les emplois directs, indirects et induits que représente l'économie touristique littorale, de mettre en œuvre sur le littoral des stratégies de développement territorial adaptées aux enjeux du tourisme de demain respectueux des sociétés littorales et des ressources naturelles.

La nécessité d'un développement équilibré du tourisme littoral

Dans ce cadre, il est difficile pour les acteurs du tourisme, souvent des PME ou TPE éparses, de définir et de promouvoir des orientations communes propices à leur activité. Il faut pour cela maîtriser à la fois l'image globale du territoire littoral et le fonctionnement concret (accueil, qualité, mobilité, etc.), d'où par exemple les recommandations du Comité économique et social régional Provence-Alpes-Côte d'Azur de mettre en œuvre le Plan Qualité France⁵⁰. Face aux tendances mondiales, le secteur a besoin d'une vision prospective fondée sur la gestion de la zone côtière et un arbitrage entre

50. Le Plan Qualité France a pour objectif de fédérer l'ensemble des démarches «qualité» rigoureuses identifiées dans le secteur du tourisme autour d'une marque nationale de qualité. La première étape de ce plan a concerné les secteurs professionnels au cœur de la prestation touristique (restauration, accueil, etc.). Il touchera à terme les activités et les espaces touristiques.

activités et entre zones protégées (nécessaires au tourisme) et urbanisées. Pour cela, il faut notamment :

- une identification de zones de développement touristique, seule susceptible de garantir une bonne cohabitation des différents usages du littoral et un développement harmonieux du territoire. Des pays comme l'Espagne misent délibérément sur la composante immobilière sur des espaces libres ;
- une valorisation du littoral français, notamment outre-mer, pour le doter d'une image de destination de croisière. De ce point de vue, la lisibilité des côtes françaises n'est pas évidente. Les têtes de pont touristiques doivent faire connaître l'attachement et le regard qu'elles portent sur la mer. Le pari sur un tourisme de croisière « de masse » apporterait de l'activité économique dans les ports.

• La pêche en France: une politique européenne, des controverses scientifiques, des mutations nécessaires fortes

Même si elle est pétrie de traditions, de références historiques, d'antériorités dans les droits, la pêche française est actuellement rattrapée par des enjeux nouveaux, alors même que l'opinion publique est de plus en plus sensible aux questions environnementales (phoques).

Comme le rappelle Gérard d'Aboville dans un rapport récent, les métiers liés à la pêche sont tous à « l'heure des choix ». La seule approche sectorielle, qui suppose une politique de soutien aux structures, aux armateurs et aux équipages, est aujourd'hui insuffisante.

Des constats internationaux convergents

Les sources d'information sur la situation des pêches dans le monde convergent :

- que ce soit la FAO, l'OCDE, le PNUE, le CIEM (Conseil international pour l'exploitation de la mer), les instituts maritimes ou les professions, le message est le même : les prises de poisson au niveau mondial, qui ont fortement augmenté au cours des cinquante dernières années, stagnent désormais, malgré une capacité de pêche qui a continûment augmenté pour satisfaire des marchés rémunérateurs (performance technologique, investissements, etc.);
- les réglementations régionales destinées à ramener les pratiques à des quotas optimaux, sont insuffisamment appliquées, desservent le pêcheur raisonnable et encouragent une pêche illégale qui, pour certains stocks, est plus importante que la pêche autorisée ;
- l'aquaculture, qui a pris une part croissante dans la satisfaction des marchés (et est une activité traditionnellement importante dans certains pays), génère des problèmes collatéraux qu'il convient de gérer : pression sur les espèces minotières, pollutions locales, contamination des espèces sauvages (parasites, sélection génétique).

D'autres éléments inquiètent l'opinion publique : ainsi, malgré les interdictions de certains produits bio-accumulables, de nombreuses espèces prédatrices en mer (poissons carnassiers, phoques, etc.) sont contaminées par des pol-

partie 1

lants d'origine tellurique parfois interdits depuis longtemps, ou parfois issus de modifications de processus naturels. Or, ces espèces sont susceptibles d'être consommées par l'homme.

Avec des variations évidentes, la plupart de ces constats sont ceux qui sous-tendent les rapports européens et français. Les situations locales, côtières sont variées et demandent des réponses adaptées, dont le plan d'avenir pour la pêche français constitue un exemple pertinent.

Une politique européenne

L'évolution et la modernisation constantes des capacités de pêche (nombre de navires et de sorties en mer, puissances motrices, équipements techniques, électroniques et informatiques, engins de capture, etc.) au cours des trente dernières années a progressivement entraîné la surexploitation d'une grande partie des principaux stocks halieutiques disponibles dans les eaux communautaires.

La politique commune de la pêche, en place depuis 1983 (l'Europe bleue) n'a malheureusement pas réussi jusqu'ici à endiguer cette tendance lourde pour de multiples raisons: mauvaise application des mesures, insuffisance des contrôles de l'activité, poursuite des aides publiques, etc. Une grande partie du secteur est ainsi actuellement en rupture de rentabilité économique, situation aggravée par l'augmentation constante du coût des carburants. La viabilité même, à court et moyen termes, des entreprises de pêche est donc menacée. Ceci est d'autant plus grave que la demande du marché des produits de la mer ne cesse de croître, leurs qualités diététiques étant de mieux en mieux reconnues.

La Commission européenne, seule compétente pour gérer la ressource et le secteur, impose à juste titre des contraintes toujours plus importantes, et de plus en plus de limitations à la pêche dans les eaux relevant des États membres ou des pays tiers auprès desquels elle négocie les droits des pêcheurs communautaires. Confrontée à la raréfaction de la ressource, elle gère la pénurie avec, en conséquence, des affrontements entre pêcheurs et autorités chargées de faire respecter les décisions communautaires, comme le montre la crise franco-espagnole de l'anchois au cours de l'été 2005, ou entre pêcheurs et organisations militantes (anchois, thon méditerranéen). Les réactions parfois vives des pêcheurs peuvent se comprendre du fait de la convergence des pressions qui pèsent sur eux (une réglementation européenne en recherche constante d'efficacité et alors perçue comme de plus en plus sévère, l'envolée du prix des carburants, les exigences de protection de l'environnement face à la dégradation des milieux, etc.), mais aussi du fait de perte de situation sociale que représentent une baisse d'activité ou une reconversion. Les rémunérations à la pêche restent en effet relativement élevées par rapport à ce qu'on peut attendre des reconversions professionnelles proposées.

Une véritable politique européenne des pêches doit donc être plus volontariste, elle requiert des choix difficiles à assumer par les États, car bien au-delà de leurs intérêts immédiats.

Les discussions sur les TAC⁵¹ et quotas annuels donnent de l'Europe une image déplorable. Chaque État défend ses intérêts et ceux de sa flotte lors du Conseil des ministres européens d'attribution « marathon » en fin d'année, conduisant la Commission à accepter des compromis précaires et parfois inapplicables. Il est indispensable, y compris pour les acteurs, d'avoir une vision plus prospective et d'élaborer les décisions arrêtées en fin d'année tout au long de l'année suivante. Cette approche, proposée par la Commission, se heurte aux réticences des États, qui bien que disposant de façon croissante d'une visibilité à moyen/long terme pour leur propre secteur, manquent de marge de manœuvre pour la faire accepter et la traduire en mesures concrètes. Ils préfèrent donc conserver la possibilité de renégocier chaque année les droits de pêche et les quotas.

Dans le même temps, l'Europe s'intéresse de plus en plus à l'application par les États de la réglementation adoptée au niveau communautaire. Cette évolution, rendue nécessaire par le laxisme de certains, place les États membres sous le contrôle étroit de la Commission, avec sanction possible en cas de manquement à leurs obligations. La mise en place de l'Agence de contrôle des pêches communautaire (ACCP) et la multiplication des missions d'inspection communautaire sur le littoral des États membres participent à cette tendance de fond. Moins qu'une « mise au pas », il s'agit simplement d'arriver au respect des règles de gestion communes, étape indispensable reconnue par toutes les analyses (FAO, OCDE, rapport du 22 août 2006).

Le contrôle des pêches, compétence nationale « obligée », s'exerce de plus en plus dans le cadre défini par la Commission européenne, qui fixe les objectifs, le cadre d'action et sanctionne les États qui ne s'y conforment pas. Ce faisant, elle fait de plus en plus peser une obligation de résultat et non plus seulement de moyens. Il y a néanmoins certaines difficultés :

- les objectifs de surveillance doivent identifier les moyens nationaux nécessaires à leur mise en œuvre à terre et en mer, et éventuellement fixer un plan d'équipement ou de formation permettant de les satisfaire. Des synergies doivent être recherchées avec les autres missions de contrôle ;
- le rôle des États, au-delà des aspects juridiques, reste fondamental pour résoudre des difficultés pratiques de la mise en œuvre de ces objectifs (coordination, mobilisation des moyens et intégration des innovations technologiques pour améliorer l'efficacité du dispositif).

Dans les deux cas, ceci suppose que les États assument effectivement leurs responsabilités et appliquent loyalement la réglementation communautaire de conservation et de gestion dans un secteur longtemps protégé.

Un secteur en difficulté en France

La pêche en France représente un nombre d'emplois directs difficile à évaluer en équivalent temps plein : un nombre d'environ 16 000 est admis, le Plan d'avenir pour la pêche évoquant 24 000 personnes embarquées. C'est une

51. Total annuel de capture.

partie 1

activité à laquelle l’attachement reste fort et dont le poids économique est localement important. Les conséquences économiques locales de toute évolution sont donc importantes.

Pourtant, la pêche française ne fournit plus que 15 % de notre consommation. Lorient et Boulogne sont devenus des plates-formes internationales de transformation des produits de la mer, largement autonomes par rapport aux apports de la pêche fraîche française. En outre, il existe au sein de la filière des spécialisations fortes selon les ports, elles-mêmes sources de spécialisations régionales dans la filière aval.

Le suivi économique et quantitatif de l’activité de pêche est complexe du fait de la multiplicité et de la dispersion des points de débarquement autorisés et des droits de vente en direct concédés aux pêcheurs. En outre, certains navires débarquent leurs prises dans des ports étrangers ou les transbordent vers d’autres navires, parfois étrangers. Il existe donc des enjeux forts quant au suivi et à l’enregistrement des captures qui expliquent les évolutions récentes de la réglementation communautaire (journal de bord électronique).

L’importance de la filière aval doit être soulignée. Bien qu’encore très dépendante de la pêche française, ses apports se sont diversifiés et la filière repose aujourd’hui largement sur la transformation de poissons importés. À Boulogne-sur-Mer, plate-forme européenne de transformation du poisson, 350 000 tonnes/an sont traitées et transformées pour 60 000 tonnes pêchées et débarquées sur le port de Boulogne; 6 000 emplois perpétuent ainsi un savoir-faire acquis de longue date. Dans la mise en place envisagée de liaisons maritimes à grande vitesse Santander-Boulogne-Drammen, la volonté de consolider ces filières d’importation, qui reposent aujourd’hui sur le trafic routier, est explicitement prévue.

Jusqu’à la crise récente du gazole, on peut considérer que la pêche, métier certes difficile et dangereux, reste rémunératrice. C’est d’ailleurs un problème important pour la reconversion professionnelle.

Un point particulier est la pêche de loisir, dont le poids peut être économiquement et quantitativement important sur certaines espèces à forte valeur ajoutée (le bar). Les débats sur les aires marines protégées notent l’importance de cette activité qui se révèle très rentable; cette «fausse plaisance» alimente alors une économie parallèle, qui concurrence directement la pêche professionnelle, sans être soumise à ses obligations fiscales, sociales ou réglementaires.

La pêche nécessite également une vision d’avenir pour que la politique menée s’articule correctement avec les autres politiques sectorielles, aménagement du littoral, tourisme, environnement notamment. Les pouvoirs politiques français se sont engagés dans cette évolution sectorielle sur la base du Plan d’avenir pour la pêche (PAP), qui devrait conduire au nouveau positionnement souhaité pour le secteur. La mise sur le marché des produits est considérée comme trop peu investie par le secteur amont (les producteurs): les recommandations du Plan d’avenir pour la pêche, complétées

par le rapport de la députée Hélène Tanguy⁵², visent à améliorer la valorisation du produit de base par les pêcheurs. Il est souhaitable, à l'instar de l'agriculture française, de travailler les positionnements sur les marchés en choisissant les filières, en valorisant la qualité pour qu'une meilleure part de la valeur ajoutée revienne aux pêcheurs.

Le constat de la surcapacité de la flotte, valable en France, l'est aussi dans d'autres pays européens. La modernisation des équipements, leur remplacement, souvent aidés par les fonds publics, ont contrebalancé les effets de la diminution du nombre de navires de pêche sur le volume des captures.

Le haut niveau d'aides publiques pour ce «petit» secteur conduit naturellement à s'interroger sur la pertinence de le maintenir: plus de 800 millions d'euros en intégrant les soutiens sociaux, plus si l'on intègre les aides conjoncturelles liées à la hausse du gazole à comparer au 1,1 milliard de chiffre d'affaires à la première vente en 2004. D'autres pays européens ont fait le choix de l'abandon du secteur, d'autant que l'importation est compétitive et pourvoit aux besoins du marché en général (34 kg de poisson par personne et par an). Divers rapports (OCDE par exemple) notent l'effet pervers des soutiens pérennes. L'épuisement des marges de manœuvre pour préserver emploi et compétitivité laisse entrevoir une inexorable érosion des activités dans le secteur, évolution génératrice de conflits sociaux. Certains choix techniques privilégiés en France (chalutage) deviennent handicapants avec la hausse du prix de l'énergie. Le poste gazole peut représenter un tiers du chiffre d'affaires pour un pêcheur artisanal. Ce constat devrait être l'opportunité de travail, de recherche, d'innovation et de modification des pratiques pour des engins adaptés aux nouvelles contraintes: économie d'énergie, limitation forte des impacts sur le milieu et les prises accessoires, voire sélectivité accrue.

Des questions restent à résoudre:

- comment mieux responsabiliser les professionnels dans la tenue des engagements internationaux ?
- doit-on aller vers des solutions de quotas individuels ? La proposition d'introduire des quotas individuels sous gestion collective est recommandée par Gérard d'Aboville dans son rapport au Conseil économique et social (CES) ;
- il conviendra également de déconnecter le droit de pêche de la situation du navire, l'effet pervers de la situation existante étant de prolonger des navires au-delà du raisonnable ;
- doit-on modifier plus profondément la structure de la flotte de pêche, avec des difficultés politiques prévisibles dans certains ports (Boulogne-sur-Mer notamment) qui en ont fait une spécialité ?
- des techniques comme le chalutage sont en question. Handicapé à terme du fait de la consommation élevée en carburant, le chalutage est critiqué pour sa faible sélectivité des prises. Les filets droits et palangres présentent

52. «Les pêches maritimes françaises: entre le défi du marché et le défi de l'aménagement du territoire», juin 2006.

partie 1

moins d'inconvénients à ce titre mais avec parfois des incidences inattendues (captures annexes d'oiseaux). La complexité de ces évolutions suggère qu'un accompagnement technique et financier (*via* un organisme dédié) sera nécessaire;

- faut-il limiter le nombre de points de débarquement ? La rationalité économique et technique conduirait normalement à concentrer les activités et la mise en marché plutôt que de maintenir près de 1 500 points de débarquement dans plus de 350 ports. Cette dispersion pose en outre des problèmes de moyens pour assurer les nécessaires contrôles sanitaires et réglementaires. Mais c'est aussi dans ses liens à la société et au territoire que l'activité trouve le plus de légitimité : elle s'inscrit effectivement dans la dynamique économique globale du littoral, par ses emplois induits, par sa contribution forte à l'image, la culture, l'identité, et à l'aménagement du territoire ;
- comment mieux intégrer la filière aval dans la problématique de la pêche, comme le recommande le rapport d'Hélène Tanguy ? Au-delà de la récupération de la valeur ajoutée le long de la filière, thème déjà cher à l'agriculture, il faut probablement avoir une approche de filière différente de l'agriculture. Les profondes différences des régimes d'accès aux ressources et le statut de celles-ci suffisent à elles seules à positionner le problème différemment.

Pour conclure, l'aléa des décisions annuelles centrées sur la gestion des stocks pénalise aujourd'hui l'ensemble des acteurs de la filière. L'idéal serait donc que les modèles scientifiques puissent déboucher sur des préconisations pluriannuelles intégrant les perspectives économiques.

Sans cela, les décisions sur la pêche restent le fruit de la rencontre conflictuelle des préconisations scientifiques, des inquiétudes économiques et des jeux politiques conjoncturels dans une négociation européenne annuelle âpre. C'est le passage à la gestion durable qui rendra la rentabilité possible et induira un climat européen rasséréni. La question centrale est la trajectoire, non tendancielle, pour arriver à ces conditions plus profitables (reconstruction du potentiel des stocks halieutiques, adéquation des forces de pêche).

À cet égard, les orientations générales affichées par la Stratégie nationale du développement durable pour une gestion durable de la ressource halieutique intègrent bien les nécessités économiques de changement de la pêche : équilibrer la flotte de pêche par rapport aux ressources exploitées, la faire évoluer techniquement vers l'utilisation d'engins plus sélectifs, vers plus de sécurité, et améliorer l'encadrement de l'accès aux pêcheries. C'est en fait l'application directe de la stratégie affichée du plan pêche. Cette convergence heureuse ne doit pas conduire à faire l'économie d'une réflexion complète en particulier sur les nombreux autres liens de l'activité de pêche avec la société, le territoire, l'écosystème, etc.

• L'aquaculture : un secteur qui piétine ?

L'aquaculture marine présente en France certaines particularités :

- le haut niveau de technicité et de compétence dans l'amont de la filière conchylicole et piscicole (éclosseries) ;

- l'importance relative de la conchyliculture: 90 % de la production européenne d'huîtres avec des productions internationalement connues et de haute qualité. L'ostréiculture est la première production aquacole en valeur au niveau français, et la 2^e au niveau européen. La France est aussi grande consommatrice ;
- le faible nombre d'exploitations piscicoles marines.

Paradoxalement, l'aquaculture se développe ailleurs qu'en France alors que la France a été le moteur d'innovations scientifiques et techniques en ce domaine.

La gestion des conflits d'usage à venir est déterminante comme la détermination claire des impacts par des modèles économiques et environnementaux adaptés. Il devient très aléatoire aujourd'hui d'obtenir les autorisations d'exploiter; les réactions collectives de rejet sont instinctives, pour une activité méconnue, souffrant aussi de références terrestres parfois maladroites.

L'inventaire des sites à potentialité aquacole, réalisé par l'IFREMER en 2001, doit être actualisé et devrait aboutir à l'intégration de ces perspectives dans l'aménagement local. Les réglementations doivent intégrer les nécessités de cette activité économique. Une vraie politique est attendue pour l'installation et la prise en compte des risques et des impacts.

La conchyliculture: un développement sensible à l'environnement

Mieux implantée, cette activité participe fortement à l'identité littorale et à son patrimoine. Ses exigences quant à la qualité du milieu, la forte proportion de recrutement en juvéniles naturels en font d'ailleurs un révélateur de la qualité du milieu marin. Les réseaux de vigilance sanitaire⁵³ et environnementale, confiés à l'IFREMER, sont performants⁵⁴. Les mécanismes biologiques aboutissant à des crises sanitaires ou au développement d'espèces invasives commencent à être mieux connus.

Néanmoins, la question des apports en eau douce, pourtant indispensables à l'activité, soulève de nombreuses difficultés. Il faut prendre de plus en plus en compte, dans les usages terrestres en amont, les besoins en eau douce des écosystèmes côtiers⁵⁵. Activité basée sur un nombre très réduit d'espèces, la conchyliculture présente une vulnérabilité à l'apparition de pathogènes. De plus, la très grande saisonnalité de la consommation de certaines espèces⁵⁶ et la structuration du secteur en petites PME amplifient les conséquences économiques des incidents sanitaires. Cette tension suffit à rendre l'application des précautions nécessaire.

53. Réseau phytoplanctonique de l'IFREMER (REPHY).

54. La qualité des eaux conchyliques fait l'objet d'un classement sanitaire par arrêté du préfet de département: il existe quatre zones, de A à D (D signifiant: impropre à la consommation). Les directeurs départementaux des affaires maritimes sont en charge du suivi et de la police des eaux conchyliques.

55. Lire aussi Wowk K. «Freshwater to Oceans Linkages Emphasized», summary, Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands.

56. Pour partie due aux rythmes biologiques de l'huître, actuellement «corrigés» pour l'huître triploïde, pour partie due aux habitudes.

partie 1

La conchyliculture est aussi utilisatrice de ressources (espace, eau), ce qui conduit à l'intégrer dans la réflexion sur le littoral. Dans tous les cas, les modes d'action peuvent nécessiter d'entrer en négociation avec des acteurs de plus en plus divers (agriculteurs, industriels, tourisme).

Installée sur le domaine public maritime, elle se heurte de plus en plus à des logiques de concurrence sur les espaces et de conflits d'occupation avec les autres activités littorales (baignade, tourisme). En tout cas, l'extension des installations existantes, tout comme les nouvelles implantations, se heurte aujourd'hui à de très vives oppositions et rend difficile le développement voire la transmission des entreprises. Les enjeux économiques du tourisme littoral, le potentiel d'emplois qu'il représente pour les communes littorales et la pression foncière très forte qu'il exerce ne pèsent pas en faveur du maintien ou du développement des exploitants conchyliocoles. Si la France souhaite aujourd'hui relancer ce développement, il faut créer les conditions d'un privilège « aquacole », classiquement évoqué en contrepartie d'une performance environnementale, paysagère et gestionnaire qui n'est pas sans rappeler l'émergence de ces mêmes attentes vis-à-vis de l'agriculture.

L'effort principal de recherche en aquaculture à l'IFREMER porte sur la conchyliculture, dont l'activité est équivalente à celle de la pêche dans son ensemble. L'introduction de la gigas, lorsque les maladies des huîtres plates sont devenues endémiques, le développement des éclosseries, la compréhension des facteurs de mortalité des naissains d'Arcachon, ou des adultes en Normandie, l'apparition des triploïdes, l'introduction de la palourde japonaise, la relance de la coquille Saint-Jacques par les éclosseries, les filières de moules en eaux profondes sont des avancées de l'IFREMER. Par exemple, la stabilisation de la filière de l'huître perlière en Polynésie (la 2^e activité du territoire après le tourisme) dépend pour l'essentiel d'une meilleure connaissance des conditions nécessaires à la croissance et à la bonne qualité de la perle, étudiée par l'IFREMER.

La pisciculture marine

Face à la crise de la pêche embarquée, la pisciculture marine présente un potentiel de développement important. Le marché français du poisson s'approvisionne pour une large part à l'importation et cette dépendance n'a cessé de croître avec la diminution des apports par les flottes nationales et l'augmentation des besoins pour la filière aval.

La pisciculture marine française (7200 tonnes) occupe une petite place au sein de la pisciculture européenne⁵⁷. Les éclosseries françaises produisent cependant plus de 60 millions d'alevins dont plus de 60 % sont exportés ; elles contribuent à elles seules pour 25 % du chiffre d'affaires total de la filière piscicole et sont reconnues au niveau européen pour la qualité de leurs produits et du service rendu. La production piscicole française repose principalement sur trois espèces, le bar, la daurade et le turbot.

57. Lire aussi : rapport IFREMER : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/articles00062A4.pdf>.

partie 1

Le champ des développements liés à l'aquaculture marine a beaucoup évolué. La difficulté d'ouvrir des sites d'élevage en mer et sur le littoral explique les caractéristiques actuelles de la pisciculture française :

- elle repose sur un vrai savoir-faire (la maîtrise du cycle de croissance d'un certain nombre d'espèces) ;
- elle est tournée vers l'exportation : la spécialisation dans l'écloserie aboutit à ce qu'une part importante des installations relatives à la pisciculture en France se fasse à terre, et que notre savoir faire s'exploite essentiellement à l'étranger.

Les problèmes à résoudre par la filière étaient initialement ceux de l'élevage, c'est-à-dire l'élaboration de bons protocoles de sélection, de reproduction et de croissance, permettant d'établir les bases de l'activité économique, celle-ci pouvant alors se développer si les conditions de compétitivité sur le marché sont remplies.

L'IFREMER ne participe pas au développement commercial des filières, mais assure la recherche et l'innovation qui leur sont nécessaires.

Le succès récent de l'esturgeon est à souligner. Le développement de cet élevage en Gironde et en Charente-Maritime a créé un produit français et des emplois sur un marché qui était auparavant couvert par l'importation. L'élevage du turbot, qui est bien adapté aux côtes d'Atlantique, a permis le développement d'une entreprise française présente sur le marché mondial ; elle a pour origine les travaux de l'IFREMER. De même, la filière crevette de Nouvelle-Calédonie (la 2^e activité du territoire après le nickel) est entièrement due aux travaux de l'IFREMER. Les méthodes d'élevage du bar, qui est effectivement une espèce d'eau plus chaude, ont été entièrement développées par l'IFREMER. La France a été pionnière, mais ce sont les Grecs et les Turcs qui ont développé la filière. C'était pourtant possible en France mais les conflits d'espace avec le tourisme restent un frein majeur. L'IFREMER a également beaucoup travaillé sur les truites saumonées mais la filière ne s'est jamais développée et l'IFREMER a donc arrêté ce programme.

Une autre espèce actuellement maîtrisée par l'IFREMER est l'ombrine, une espèce tropicale dont la chair est excellente. Les prémisses d'une filière se font jour à la Martinique, la Réunion et Mayotte. Les problèmes de transport vers les marchés (locaux ou européens) sont des facteurs limitants. Par ailleurs, l'introduction de nouvelles espèces peu connues sur le marché national supposerait une modification des habitudes alimentaires et une information adéquate des consommateurs. La capacité technique n'est pas seule facteur de succès. Les stratégies doivent inclure éventuellement la volonté d'induire le changement de préférences gustatives et/ou alimentaires. C'est une volonté collective, planifiée.

Certaines espèces particulièrement prisées sur le marché national et adaptées à notre environnement pourraient faire l'objet d'une valorisation rapide si leur cycle de production était maîtrisé. C'est notamment le cas d'espèces comme la sole, le rouget ou le thon rouge outre-mer sur lesquels les nombreuses tentatives sont jusqu'à présent restées vaines. La morue, peu prisée

partie 1

en France mais beaucoup plus au Portugal par exemple, est une espèce d'eau froide qui se développe sur les côtes de Norvège, du Canada ou du Chili en démontrant des possibilités économiques de conquête de marchés et de compensation des approvisionnements par pêche intéressantes.

- **L'approvisionnement en énergie et en matières premières et le développement des énergies marines**

La sécurité d'approvisionnement en énergie et matières premières est une préoccupation importante de différentes politiques gouvernementales (industrielle, défense, économique, etc.). Dans le passé, cette préoccupation a conduit notamment au développement du secteur parapétrolier français.

Dans les prospectives énergétiques, les ressources liées à la mer sont un facteur important. La politique maritime doit donc bien prendre en compte ces enjeux, ce qui implique de définir un cadre législatif et réglementaire approprié, en cohérence avec cette composante. Ceci concerne non seulement les activités classiques, telles que le transport de minerai ou d'énergie par bateau, les conduites sous-marines, les câbles sous-marins, les terminaux méthaniers, mais aussi les nouvelles activités relatives à l'exploration offshore sans oublier les activités prévisibles à plus ou moins long terme (par exemple les hydrates de méthane).

Les recherches conduites jusqu'à ce jour n'ont pas permis de découvrir des gisements exploitables dans les zones sous juridiction nationale. Néanmoins, l'exploration se poursuit. Elle conduit parfois à forer des puits lorsque des méthodes d'investigation plus légères (campagne d'acquisition de données sismiques) laissent supposer la présence d'accumulation d'hydrocarbures importante. Au 31 décembre 2005, la superficie couverte par les permis de recherche marins, tant au large de la Métropole que des DOM-TOM, atteignait près de 115 000 km², néanmoins seulement 1 % de la surface sous juridiction, et plusieurs demandes de permis sont actuellement étudiées par l'administration.

Les prix actuels du pétrole et les difficultés croissantes pour trouver de nouvelles réserves en dehors des pays de l'OPEP donnent un nouvel intérêt au domaine minier français en mer. Le potentiel pétrolier et gazier du plateau continental français, notamment au large des DOM et TOM, reste à évaluer. Les dossiers d'extension du plateau continental déposés par la France pourraient permettre d'accroître la superficie des zones marines sous juridiction française et augmenter le potentiel minier français.

Parallèlement, les connaissances environnementales sur les écosystèmes marins profonds et leur fragilité construisent de nouveaux cadres de réflexion sur les conditions dans lesquelles on peut accéder et exploiter ces ressources énergétiques fossiles et plus encore les ressources minérales.

Le développement des énergies renouvelables est un des axes majeurs de politique énergétique. La France a adopté un objectif de consommation de 21 % d'électricité d'origine renouvelable d'ici 2010, comme l'indique la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la poli-

partie 1

tique énergétique. La mer, que ce soit l'éolien offshore, l'hydraulien, l'énergie marémotrice, ou plus généralement ce que l'on désigne par l'expression *énergies marines*, présente des potentialités importantes, séduisantes mais situées dans un environnement complexe et pour l'instant peu connu des porteurs de projets.

Le développement de ces productions d'énergies suscite des conflits sur les espaces, avec des défis environnementaux complexes (impact visuel, bruit, impact sur les écosystèmes). Par exemple, quand l'éolien se trouve proche du rivage (profondeurs moins importantes, câbles plus courts, etc.), il soulève des refus du même ordre qu'à terre.

La France a un potentiel physique relativement important pour les énergies liées aux courants de marées mais n'a pour l'instant que peu investi dans le domaine (projet SEAREV de l'École centrale de Nantes), contrairement au Royaume-Uni, à l'Allemagne, ou même à la Chine. Les types d'énergie marine et les solutions techniques sont confrontés à de nombreux problèmes nécessitant des mises au point technologiques, dont les retombées ne sont pas forcément limitées à ce seul secteur. C'est donc un lieu de forte créativité technologique.

Le côté prévisible de l'énergie issue des courants de marée est aujourd'hui son principal intérêt parmi les énergies renouvelables ; le fait que les équipements peuvent être au moins partiellement sous l'eau est un facteur potentiel d'acceptabilité par la population littorale. Si les questions de rentabilité économique restent actuellement en suspens, la France dispose d'un domaine intéressant, avec un potentiel évalué à 45 kW d'énergie houlomotrice par mètre de côte par exemple⁵⁸. Il convient que la politique maritime française intègre le développement de ces énergies dans le respect de l'environnement et avec prise en compte des autres usages de la mer.

La recherche et développement sur l'énergie en rapport avec la mer doit être soutenue pour accroître la compétitivité de l'industrie française (parapétrolier notamment) et pour mettre au point des technologies compatibles avec un développement durable. Une attention particulière devra ainsi être apportée au captage et stockage géologique du CO₂, compte tenu de ses enjeux dans la lutte contre le changement climatique. Les capacités de stockage géologique dans le domaine maritime sont considérées comme significatives (bien que plus compliquées d'accès qu'à terre). Enfin, l'industrie française et le secteur parapétrolier notamment peuvent trouver dans l'exportation de biens et de services liés au piégeage du CO₂⁵⁹ un potentiel de croissance important.

• Protéger l'environnement littoral et marin

Le 12 décembre 1999, le pétrolier *Erika* se brise à 40 milles au large de la Bretagne et pollue près de 400 kilomètres de côtes. Ce naufrage, par les

58. Note de synthèse 2004 de l'**ADEME**, «Énergies des océans».

59. CSC (Capture et stockage du carbone).

partie 1

dégâts causés à l'environnement et par ses conséquences économiques pour les habitants et les professionnels de la région, a suscité l'indignation de la population et a rappelé l'insécurité persistante du transport maritime.

Trois mois plus tard, la Commission européenne proposait une série de mesures d'urgence afin de sécuriser le transport maritime d'hydrocarbures, mesures connues sous le nom de «paquet *Erika I*». Elles seront rapidement suivies de nouveaux trains de mesures qui mèneront entre autre à la création de l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM).

Cependant, si désormais l'Union européenne dispose d'un arsenal législatif plus complet pour protéger le milieu marin et le littoral, l'efficacité de ce dispositif législatif dépend de son application correcte par les États membres, ainsi que de sa compatibilité avec le droit maritime international.

Les conditions internationales sont-elles favorables pour un renforcement de l'action environnementale ?

Si l'on se prête à une analyse des politiques menées en faveur de la protection de l'environnement, on identifie de nombreux facteurs qui œuvrent à leur renforcement. Au premier rang, on peut placer une plus forte sensibilité de l'opinion publique européenne à la qualité de l'environnement marin et littoral et à la lutte contre le changement climatique. Mais les opinions publiques sont également de plus en plus sensibles à la nécessité de préserver l'environnement marin et le rôle joué par les musées, les médias, et les associations en matière d'éducation du public est à souligner. Enfin, les connaissances apportées par la recherche, des systèmes de surveillance de plus en plus performants et une expertise de haut niveau complètent le tableau.

Il y a ainsi des signes d'amélioration sensible de la situation avec des réductions significatives de certaines pollutions en quelques décennies.

Au plan national, le plan mer de la stratégie nationale pour la biodiversité, la stratégie marine du ministère de l'Écologie et du Développement durable ou encore la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau (DCE) ont créé une dynamique. En cas de crise accidentelle, des plans d'intervention efficaces et appuyés sur une expertise scientifique ont été définis (POLMAR-MER par exemple). La création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont la mission porte notamment sur la préservation des espaces littoraux sensibles, relève du même objectif. Enfin, les acteurs de certains secteurs économiques fortement dépendants de la qualité de l'environnement ont pris conscience de cette dépendance et agissent désormais pour le protéger (tourisme, exploitation des ressources vivantes notamment).

Il serait cependant malhonnête de faire preuve d'un excès d'optimisme. À côté de ces facteurs favorables, il existe également des raisons d'inquiétude voire dans certains cas des signaux d'alerte. Ainsi, de nombreux écosystèmes sont effectivement dégradés et des ressources vivantes sont en danger réel. Si certaines pollutions sont en voie de réduction, d'autres au contraire s'accentuent (nitrates, molécules organiques et chimiques, microbiologie). Malgré

une sensibilisation accrue de l'opinion publique à la nécessité de préserver l'environnement, on constate de réelles difficultés à mettre en place des aires marines protégées adaptées aux écosystèmes marins et aux usages de la mer (Parc naturel marin d'Iroise par exemple). Cela n'est probablement pas indépendant d'une certaine méfiance de la population et des acteurs économiques vis-à-vis des intentions prêtées aux structures impliquées dans les actions de protection de l'environnement (ministères ou ONG). L'approche économique, prônée au niveau européen, fait encore souvent défaut. Contribuent probablement aux faiblesses constatées aujourd'hui en matière de préservation de l'environnement marin la faible prise en compte de sa valeur économique et l'absence d'évaluation du coût des atteintes qui lui sont portées. Enfin, la densification de l'occupation des zones littorales, déjà mentionnée, est également une raison d'inquiétude sérieuse pour le futur.

Quelles possibilités, quelles pistes d'action, s'offrent aujourd'hui pour améliorer la situation ? En premier lieu, élaborer, faire approuver, puis décliner des politiques générales en matière de protection du milieu marin à tous les niveaux pertinents. Il convient ainsi d'agir notamment au niveau communautaire. Ce niveau est d'une échelle particulièrement justifiée en ce qui concerne l'environnement marin, notamment par la possibilité d'établir des partenariats significatifs autour des bassins maritimes (plan bleu méditerranéen par exemple).

La préparation, l'application puis le suivi des directives sur le sujet sont décisives (projet de directive sur la stratégie marine, Directive cadre sur l'eau). D'autres initiatives communautaires, moins directement tournées vers la préservation du milieu marin, peuvent cependant y contribuer fortement et doivent à ce titre être coordonnées (Politique commune des pêches visant à l'exploitation durable des ressources de la mer, politiques visant à protéger la santé des consommateurs – eaux de baignade, coquillages). En matière d'outils, les démarches de gestion intégrée des zones côtières méritent d'être encouragées.

L'innovation technologique peut être également une source efficace de protection de l'environnement, que ce soit en matière de technologies de surveillance et de prévision, de progrès dans les connaissances du milieu marin ou de démarches visant directement à réduire les pollutions (directive REACH⁶⁰, développement de moteurs propres, nouvelles technologies de l'énergie, etc.). Une attention particulière méritera d'être portée aux enseignements que fourniront l'étude des substances chimiques dans le cadre de REACH (et les connaissances toxicologiques qui seront au dossier) pour mieux appréhender l'impact de ces substances sur le milieu marin. Cette source de données devra être mobilisée.

Ces efforts, nécessaires, ne conduisent cependant pas à des améliorations spectaculaires sur le court terme, car les phénomènes en jeu ont des dyna-

60. Règlement du Parlement et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques (REACH).

partie 1

miques de retour lentes (pollutions par les nitrates, changement climatique). Par ailleurs, le niveau actuel des connaissances ne permet pas d'affirmer la maîtrise exhaustive des causalités et des effets.

Les difficultés intrinsèques du milieu marin (par rapport au milieu terrestre), tant sur les mécanismes biogéochimiques qu'écologiques, sont sa complexité (grand nombre d'interactions), sa mobilité et la faible intensité de phénomènes pourtant majeurs.

L'acquisition des connaissances y est lente et coûteuse.

Enfin, deux phénomènes bien identifiés sont difficiles à endiguer: la densification de l'occupation du littoral et la poursuite de l'expansion de pays où les enjeux d'environnement ne sont pas une préoccupation première dans le contexte d'une compétition économique mondiale de plus en plus ouverte.

En conclusion, il faut garder à l'esprit que dans toute démocratie, la volonté politique répond à l'attente collective. Cela se traduit dans les pays occidentaux par une réduction croissante des agressions sur le milieu marin tout en préservant les possibilités de croissance de l'économie. Par contre, il faut être conscient que quels que soient les efforts consentis, on ne pourra jamais éliminer définitivement les accidents maritimes et leurs conséquences sur l'environnement.

Les axes d'action pour la satisfaction de ces grandes orientations sont multiples, mais portent beaucoup sur l'accroissement des moyens d'observation *in situ*, d'anticipation des phénomènes à risque et de modélisation du fonctionnement global et local des océans. «Mieux connaître pour mieux protéger» pourrait résumer tout cela.

Les enjeux d'une stratégie nationale

La prise en compte des problématiques maritimes au niveau mondial, dans les instances internationales, n'a débouché que depuis récemment sur des mesures pratiques et coordonnées au niveau national ou communautaire (Directive cadre sur l'eau, plan «mer» de la stratégie nationale pour la biodiversité).

Sur la scène internationale, la France est pourtant un pays moteur sur de nombreux sujets. La création d'une zone de protection écologique en Méditerranée ou d'une zone maritime particulièrement vulnérable au large des côtes d'Irlande, du Royaume-Uni, de Belgique, de France, d'Espagne et du Portugal en sont des exemples récents; ces initiatives sont essentiellement liées au souci de prévenir les accidents maritimes ou de sanctionner les pollutions volontaires par les navires. Parallèlement, la création d'un sanctuaire marin pour les cétacés en Méditerranée⁶¹ et l'inclusion des îles Crozet et Kerguelen dans le sanctuaire de l'océan Austral pour les cétacés (depuis

61. Il n'y a pas de zone économique exclusive en Méditerranée. La France s'est donc appuyée sur la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) pour revendiquer une zone de protection écologique lui permettant d'intervenir dans le domaine de l'environnement.

1994)⁶² témoignent de sa politique active de protection des espèces marines menacées à l'échelle internationale. Néanmoins, ces mises en place remarquables relèvent plus d'opportunités géographiques et politiques que d'un choix global, affirmé et visible. Une telle approche environnementale globale serait sans aucun doute conflictuelle avec d'autres intérêts économiques (pêche professionnelle et de loisir, exploitation des fonds marins).

À cet égard, la directive cadre sur l'eau a initié, dans le domaine très sensible de l'eau, dans tous les États membres, une dynamique vertueuse en substituant à un ensemble de politiques sectorielles mal coordonnées l'ambition d'une politique globale et intégrée; fondée sur le débat public, l'évaluation scientifique et l'approche économique, elle doit conduire à la fixation par type de masse d'eau d'un objectif de qualité à moyen terme (2015). La directive cadre sur l'eau s'applique au milieu marin mais celui-ci n'est pas au centre de ses préoccupations, dans la mesure où les pollutions du milieu marin sont essentiellement des pollutions d'origine terrestre. La démarche qu'elle initie a cependant permis d'associer l'ensemble des acteurs et professionnels de la mer à la mise en place d'une politique de surveillance et de protection du milieu et peut contribuer à la redéfinition des autres politiques environnementales.

Dans ce contexte, le plan mer de la Stratégie nationale pour la biodiversité constitue un premier document d'ampleur recensant les actions possibles en matière de protection du milieu marin tout en permettant l'exercice raisonné d'activités économiques.

La surveillance et le contrôle restent cependant une faiblesse importante du dispositif en mer. La mobilisation des administrations en mer dans le domaine de la surveillance et de la police de l'environnement est ponctuellement importante mais leur capacité et leur expertise technique restent insuffisantes. L'essentiel de leur activité porte par ailleurs sur la répression des rejets illicites par les navires, qui ne constituent qu'une petite partie certes très visible des infractions prévues au Code de l'environnement. Cette situation peut conduire à deux types de dérives :

- la création d'aires marines protégées sans mise en place de moyens de surveillance correspondants (sans corps de gardes maritimes dédiés ou si les fonctions régaliennes restent éclatées, sans mobilisation des quatre administrations dotées de moyens en mer⁶³) pourrait transformer l'initiative réglementaire en politique factice dans les faits ;
- l'existence de vastes zones peu ou mal contrôlées risque de donner à l'opinion publique l'impression de laisser-faire, et que finalement, en mer, seuls les excès des mois estivaux par les particuliers sont surveillés et réprimés.

62. Ils font également partie de la zone couverte par la Commission pour la Conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR, 1982).

63. Pour mémoire : Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie maritime, Marine nationale.

partie 1

De même, l'accroissement des besoins en systèmes de surveillance du milieu et de prévision n'a que peu de réponse. Les développements réalisés dans le cadre de la recherche trouvent difficilement une suite opérationnelle. C'est tout particulièrement le cas pour les outils géographiques pourtant nécessaires à la bonne gestion des milieux et à la sécurité. Si conceptuellement les problèmes sont résolus, les efforts de collecte de données qui permettent de nourrir des outils opérationnels sont insuffisants.

Enfin, il semble qu'en France métropolitaine, la conscience de l'influence du changement climatique et des risques associés sur le littoral soit peu développée. Certes, les risques de tsunami semblent faibles et nos côtes, même en région à activité sismique (ou à risque de glissement sous marin), ne sont pas les plus menacées. Mais l'érosion côtière est une réalité. En outre, si les prévisions sur l'évolution du niveau de la mer se confirment, le pas de temps de ce changement majeur est le même que celui du renouvellement de l'urbanisme (50 ans). Sa prise en compte doit donc être explicite dans nos schémas d'aménagement côtiers. Un récent rapport de l'Agence européenne d'environnement (AEE) confirme l'attractivité croissante du littoral, son artificialisation et le rôle moteur du développement des infrastructures.

Cela conduit à un accroissement de la vulnérabilité des activités humaines face aux risques littoraux (érosion côtière, sans même parler de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas suite au changement climatique).

La lutte contre les pollutions en mer

Les études conduites dans le cadre de la directive cadre sur l'eau confirment que 80 % de la pollution du milieu marin serait d'origine tellurique; la mer n'est ici que l'aboutissement de la pollution des fleuves et de la terre dont les sources se situent bien en amont. À l'échelle des océans et relativement aux pollutions d'origine terrestre, les pollutions par les navires ne constituent pas nécessairement une source de pollution majeure. Elles sont pourtant une partie très visible de la problématique de protection de l'environnement marin.

La proximité d'une des voies maritimes les plus fréquentées au large des côtes françaises, à savoir la Manche, la mer du Nord ainsi que le détroit du Pas-de-Calais, implique plus particulièrement la France dans les questions de sécurité maritime. L'Union européenne dans son ensemble est aussi concernée; 90 % des échanges entre l'Union européenne et les pays tiers et 30 % des échanges internes de l'Union se font aujourd'hui par mer.

C'est au total plus d'un milliard de tonnes de fret qui est débarqué ou embarqué dans les ports européens. Chaque année, 800 millions de tonnes de produits pétroliers sont transportés à destination ou au départ de ports communautaires. 70 % environ des transports par pétroliers dans l'Union se font au large des côtes de l'Atlantique, de la Manche et de la mer du Nord, 30 % s'effectuant via la Méditerranée. Cela rend ces zones très vulnérables aux marées noires, comme en témoignent les récents naufrages des pétroliers *Erika* et *Prestige*.

partie 1

De tels enjeux supposent des actions tant préventives que curatives, qui font l'objet de réflexions permanentes (groupes de travail à l'OMI) et d'avancées constantes.

Parmi les *actions préventives*, on citera la mise au point de conventions internationales largement ratifiées, dont le niveau d'exigence croît graduellement, et dont l'application effective est contrôlée et sanctionnée. Ainsi, la France vient d'achever le processus de ratification de la convention sur les systèmes anti-salissures, et s'est engagée à ratifier rapidement les conventions ou accords sur la coopération en cas de pollutions par produits toxiques (OPRC-HNS)⁶⁴ ou sur le contrôle et la gestion des eaux de ballast. Elle participe à l'élaboration d'une convention sur le démantèlement des navires. La réglementation technique relative à certains navires a beaucoup progressé, mais des pistes supplémentaires sur les pétroliers sont explorées (réglementation sur la peinture des ballasts par exemple). Les pétroliers «sous normes» sont aujourd'hui dissuadés de fréquenter les eaux européennes grâce à l'évolution de la réglementation internationale et à la multiplication des contrôles. L'objectif imposé par la Communauté européenne de contrôler au moins 25 % des navires étrangers faisant escale dans les ports de l'Union a conduit la France à renforcer les effectifs des centres de sécurité des navires (CSN)⁶⁵. Parallèlement, l'organisation spatiale du trafic et sa surveillance, lorsqu'il est particulièrement intense, contribuent à éviter des accidents : les radars de surveillance des CROSS sont en cours de refonte, tandis que des systèmes d'information et de suivi du trafic doivent permettre à terme une connaissance en temps réel du trafic maritime commercial sur toutes les côtes, voire à terme en tout lieu de la planète.

Enfin, parmi les *actions curatives* on citera les équipements d'intervention en milieu pollué, dont les navires de dépollution, et les équipements de collecte et de traitement des effluents pollués. Le ministère de la Défense⁶⁶, en charge de la lutte en mer, et le ministère chargé de la Mer, en charge de la lutte à terre,⁶⁷ ont considérablement renforcé leurs capacités. De même, à mi-chemin entre le curatif et le préventif, par son caractère dissuasif, le dispositif de répression mis en place a été durci ; son organisation a été repensée et repose désormais sur la spécialisation de trois tribunaux de façade (Le Havre, Brest, Marseille).

Le dispositif français est, dans le domaine pénal comme dans celui de la lutte contre les pollutions par hydrocarbures, un des plus aboutis en Europe, notamment en ce qui concerne les équipements (remorqueurs de haute mer, barrages à terre, dispositif de collecte), l'analyse et la formation (domaines dans lesquels l'expertise du CEDRE⁶⁸ est tout particulièrement reconnue).

64. Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses.

65. Les centres de sécurité des navires sont rattachés aux directions régionales des affaires maritimes.

66. État-major de la Marine.

67. Direction des affaires maritimes.

68. Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentielles des eaux (CEDRE).

partie 1

Au-delà, il est important désormais de faire porter l'effort de l'État sur les autres types de pollutions, dont les exemples récents ne manquent pas (*levoli Sun, Ece*, pour citer ceux que notre opinion publique connaît parce qu'ils sont proches de nos côtes, etc.). La ratification du protocole OPRC-HNS et le travail engagé par l'Agence européenne de sécurité maritime sur ce sujet doivent conduire la France à se doter des moyens nécessaires à la lutte contre les pollutions par substances dangereuses ou nocives.

- **La recherche et développement, un sujet de pointe favorable à la compétitivité**

La recherche océanographique est naturellement très interdisciplinaire. Elle est fortement utilisatrice des avancées scientifiques des autres disciplines (chimie, calcul numérique, biologie, technologies, etc.) et mobilise des outils lourds (navires, instruments, etc.). La recherche française est connue et réputée; elle est associée à une ingénierie également de bon niveau.

La recherche scientifique océanographique française apparaît éclatée mais elle est en fait répartie de façon relativement complémentaire entre les différents organismes concernés : à l'IFREMER la recherche opérationnelle, au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) la recherche fondamentale, à l'Institut de recherche sur le développement (IRD) la recherche outre-mer, au Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) l'hydrographie et l'océanographie opérationnelles (cartes, marées), à l'Institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV) la recherche sur les zones polaires.

L'IFREMER, institut internationalement reconnu, en constitue une partie particulièrement visible. Il gère 7 navires⁶⁹, 1 385 chercheurs, 5 centres répartis sur 21 implantations.

Le budget annuel de l'IFREMER est de 200 millions d'euros ; le budget total de la recherche océanographique française de 400 millions d'euros reste modeste par rapport aux 19 milliards d'euros de valeur ajoutée du secteur maritime, surtout si on le compare à celui d'autres secteurs (spatial, aéronautique). C'est en tout cas une situation inférieure aux objectifs d'investissement dans la recherche et le développement comme moteur de croissance et de compétitivité fixés dans la Stratégie de Lisbonne (3 % du PIB).

Au regard des enjeux et des financements actuels, la recherche maritime française reste encore trop dispersée et manque de coordination. C'est également le cas au niveau européen.

Dans ce contexte, l'IFREMER, par sa taille, son statut, la multiplicité de ses tutelles, est le lieu d'une certaine intégration de la recherche maritime en France. Le programme cadre de l'IFREMER prend ainsi par défaut valeur de

69. Par l'intermédiaire de GENAVIR, un groupement d'intérêt économique qui associe les acteurs publics (IFREMER, CNRS, IRD) à l'entreprise Surf, filiale du groupe Bourbon, pour la gestion des navires océanographiques français. La flotte européenne est globalement comparable à celle des États-Unis. Les navires importants viennent d'Allemagne, de France et du Royaume-Uni.

«politique de recherche maritime». Cependant, les domaines d'intervention de l'IFREMER ne couvrent pas tous les secteurs de l'économie maritime, et le programme cadre est un document dont la vocation première est d'être un contrat entre l'institut et ses tutelles⁷⁰. En ce sens, il ne constitue pas une véritable «politique de recherche maritime nationale» globale et porteuse de messages politiques bien visibles.

Du fait de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial et de l'incitation qui lui est faite de trouver des sources de financement alternatives, l'IFREMER se positionne de plus en plus sur la recherche appliquée au détriment des activités de recherche plus fondamentale. Ce choix lui donne une expertise réelle dans des secteurs très opérationnels et permet un transfert de connaissances vers les acteurs économiques. Cependant, le monde professionnel de la pêche et de l'aquaculture lui reproche également de délaisser ses missions traditionnelles dans le domaine de l'évaluation des stocks de poisson, d'amélioration des techniques de pêche ou de surveillance sanitaire des zones de production conchyliologiques au profit de missions plus rentables.

Pour surmonter ces difficultés, l'IFREMER cherche à s'intégrer toujours plus dans les réseaux de recherche européens d'une part, et à afficher une programmation des priorités qui répond aux attentes exposées par les pouvoirs publics d'autre part.

La situation du SHOM dans le dispositif de recherche national dédié au maritime est à cet égard tout à fait particulière. La première mission de ce service de la Marine nationale n'est pas de conduire des activités de recherche, mais de délivrer de manière fiable au meilleur coût et dans la durée, des produits et services opérationnels comme les cartes marines ou des prévisions océanographiques; il accomplit ce faisant au bénéfice de la Marine nationale, de la marine marchande et des différents acteurs intervenant en mer une véritable mission de service public. Comme l'IFREMER, le SHOM valorise les résultats de la recherche fondamentale ou appliquée pour apporter des solutions adaptées à l'exécution de ses missions. Sur certains secteurs cependant, le SHOM a été amené à développer une véritable capacité de recherche et d'innovation technologique car il ne pouvait satisfaire ses besoins en ayant recours à d'autres organismes dédiés à la recherche. Dans tous les cas, le SHOM ne fait de la recherche fondamentale qu'à des fins opérationnelles; il intègre «verticalement» les résultats de ses recherches pour améliorer la qualité de ses produits et/ou la productivité de ses personnels et de ses moyens. Ce «modèle» contribue indéniablement à la position enviable détenue par le SHOM dans son domaine sur la scène internationale. Il conduit aussi à des activités de recherche et de développement internes «tirées par le besoin», ce qui améliore grandement le taux d'utilisation des résultats dans les applications opérationnelles. L'évolution annoncée du SHOM vers un statut d'établissement public devrait lui donner

70. Le ministère chargé de la Mer, le ministère chargé des Pêches maritimes, le ministère de l'Écologie, le ministère de la Recherche.

partie 1

plus d'autonomie et conduire à un rapprochement avec l'IFREMER ou avec d'autres organismes européens traitant d'hydrographie.

Enfin, les caractéristiques propres à la recherche maritime doivent être soulignées et plaident pour une intervention des pouvoirs publics. L'adaptation de techniques et services initialement élaborés dans un contexte terrestre à l'environnement marin nécessite une «marinisation», c'est-à-dire l'adaptation à un milieu caractérisé par son agressivité, la force des éléments, la difficulté d'accès et la complexité de l'exploration et de l'exploitation. Le soutien apporté par les pouvoirs publics au développement de technologies adaptées au milieu marin est nécessaire et générateur d'une position de force sur les marchés concernés comme en témoigne la situation française de l'offshore. Les budgets d'État, jadis déterminants mais dorénavant symboliques au regard du chiffre d'affaires global du secteur, ont permis de financer les recherches très «amont» et risquées d'un point de vue économique; l'industrie a pris ensuite le relais dès que les voies prometteuses de développement ont été identifiées. Actuellement, les voies renouvelées de ce genre d'incitation passent par les pôles de compétitivité, tout particulièrement le pôle «Sea-énergie» en Bretagne et le pôle «Mer et sécurité» en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, réunis en un seul pôle «Mer».

• Outre-mer

L'Outre-mer, collectivités et départements, avec ses 2 millions d'habitants et une zone économique exclusive de près de 11 millions de km², confère à la France une dimension maritime exceptionnelle. La France possède ainsi le 2^e domaine maritime du monde, dispersé tant en latitude qu'en longitude, ce qui lui donne le statut d'État riverain de tous les océans.

Ceci se traduit par une présence au sein d'un très grand nombre d'organisations régionales et sous-régionales et par de nombreuses coopérations bilatérales ou multilatérales avec des États côtiers des cinq continents. L'évolution permanente et concomitante des engagements internationaux, régionaux et européens peut d'ailleurs aboutir à des situations complexes qu'il conviendrait d'analyser et d'éclairer.

La présence de la France au-delà des limites de l'Union européenne la met en situation particulière: ainsi, les pays du Pacifique ou de l'océan Indien sont en contact avec l'Europe à travers les territoires et départements français. L'Union européenne s'appuie sur la présence française dans ces zones lointaines pour initier des relations avec les organisations et pays de ces espaces. Pêche, coopération spatiale, diplomatie sont concernées.

Cette situation contribue à donner de la France une image mondiale, avec des retombées économiques et culturelles néanmoins difficiles à quantifier. Elle constitue un atout politique, stratégique et économique, et lui donne une autorité particulière dans la conduite de sa diplomatie. Elle induit aussi des devoirs vis-à-vis des populations françaises d'Outre-mer: avec des taux de chômage de 30% et une démographie importante, les richesses économiques pouvant venir de la mer sont des opportunités à ne pas négliger.

partie 1

L'Outre-mer français est encore aujourd'hui très peu tourné vers la mer, et ses choix économiques et sociaux sont très ancrés à terre.

Pourtant, les choix collectifs faits pour la gestion des littoraux concernent tout particulièrement ces espaces. Dans les espaces non métropolitains, l'espace marin et littoral est majoritaire. L'action de l'État est garante de l'égalité des citoyens et de la continuité du territoire; elle demande des engagements dans le transport maritime et aérien accrus afin d'assurer à la société des conditions de développement correctes. L'État doit par ailleurs protéger ces territoires souvent isolés et fragiles contre les menaces et les perturbations: immigration clandestine, trafics de biens et de personnes, risques naturels, pollutions.

Ainsi, l'exploitation des ressources, comme par exemple le tourisme, nécessite pour ces espaces des capacités de connexion à l'économie mondiale, leur marché local étant limité, mais également un environnement sécurisé.

Enfin, les écosystèmes littoraux et marins en Outre-mer constituent une richesse importante pour la France, ainsi qu'une responsabilité: ces écosystèmes sont des zones particulièrement importantes pour la préservation de la biodiversité à l'échelle mondiale, et il importe donc d'en préserver la qualité mais aussi d'en valoriser le potentiel (molécules et biotechnologies).

• Conclusion: les atouts et handicaps de la France

L'économie maritime de la France possède des atouts indéniables: des leaders mondiaux dans certains secteurs comme le transport maritime, le courtage ou les assurances par exemple. La maîtrise technologique de pointe dans de nombreux secteurs est également à inscrire en positif avec un important savoir-faire en exploitation *offshore* et *offshore* profond, une maîtrise technologique en construction navale, applicable notamment pour les navires à forte valeur ajoutée, et enfin un très bon niveau scientifique sur les matériaux (composites, tenue à la corrosion, etc.). La performance de l'industrie nautique nationale, de premier plan mondial, est également à saluer.

Dans le domaine des ressources vivantes et des industries qui leurs sont associées, la France détient également des positions fortes avec l'aquaculture (90 % de la production des huîtres européennes, ce qui induit une stratégie accrue de protection de la qualité des eaux côtières), et des espèces élevées très rémunératrices comme la daurade ou le bar.

En matière de recherche ou de démarches innovantes au niveau mondial, il convient de noter la place qu'occupent les organismes comme l'IFREMER et SHOM qui sont présents sur toutes les mers du monde et comptent sur la scène internationale. La France a également développé une expertise particulière dans le domaine de la surveillance des activités humaines par satellite et notamment de la pêche. L'application de ces techniques dans les Terres

partie 1

australes et arctiques françaises (TAAF)⁷¹ constitue une première mondiale et suscite de ce fait beaucoup d'intérêt sur la scène internationale.

La France dispose de compétences mondialement reconnues et d'outils performants en matière de prévention et de traitement des pollutions marines. Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) y tient un rôle majeur. La France est d'autre part en pointe dans la prévention des pollutions volontaires et son droit interne lui permet de sévèrement pénaliser les contrevenants aux réglementations. Cette capacité n'est cependant pas forcément bien acceptée par les acteurs français qui y voient potentiellement un facteur de handicap économique.

La France a également su se doter à temps d'outils qui lui ont permis de préserver une partie de son littoral, ce qui explique sans doute au moins en partie l'attractivité touristique forte et la contribution relativement importante, bien que non exclusive, de ce secteur à l'économie des territoires. Le rôle joué dans ce domaine par le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres, opérateur majeur de la préservation et de la gestion, a été et est toujours essentiel.

Facteur multiplicateur des effets bénéfiques évoqués ci-dessus, l'étendue de la ZEE et son énorme potentiel en ressources notamment pour les collectivités d'Outre-mer doivent être rappelés.

Enfin, clef de voûte des activités maritimes en France, le dispositif de coordination interministérielle de l'Action de l'État en Mer (AEM) est une originalité qui a permis des avancées notables. Plusieurs États, notamment européens, ainsi que la Commission européenne, observent avec intérêt ce dispositif et lui reconnaissent une efficacité certaine et une grande capacité d'adaptation.

En revanche, la France connaît quelques handicaps. Ses orientations industrielles doivent tenir compte des contraintes de l'intégration sur des marchés tout particulièrement mondialisés, et notamment des difficultés de coût relatif. L'économie maritime est directement soumise à des cycles économiques pluriannuels importants. Ceci n'est pas propre au milieu maritime mais la perception d'une menace de désindustrialisation et de délocalisation est forte dans beaucoup de secteurs. La situation peut être aggravée lorsque des délais sont particulièrement longs pour réaliser les infrastructures lourdes nécessaires à des activités économiques en évolution rapide (Port 2000 a été inauguré en 2006, etc.). Certains secteurs présentent actuellement des positions toujours fortes mais exposées : la plaisance, par exemple, face à un marché saturé et une concurrence internationale croissante. Le besoin de prospective se fait sentir pour la pêche et le tourisme. Le Plan d'avenir pour la pêche (PAP) a récemment partiellement corrigé la situation pour la pêche.

71. Le système de surveillance des pêches par satellite dans les eaux des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) est piloté par le ministère chargé de la Mer (Direction des affaires maritimes) et co-financé par les ministères de l'Outre-mer et de la Défense. Il s'appuie sur deux satellites RADARSAT et ENVISAT.

partie 1

La France (y compris dans l'Europe) a fait des choix forts: spatial, aéronautique, nucléaire, agriculture. Les acteurs du maritime y voient l'illustration d'un manque de priorité pour leur secteur et par extension la timidité dans le soutien nécessaire par exemple dans les priorités européennes du 7^e PCRD, voire une concurrence.

Dans un espace littoral et côtier relativement restreint, l'accès aux ressources donne parfois l'impression d'une course de vitesse et d'un affrontement d'intérêts de court terme. Les régulations de long terme sont très difficiles à mettre en place: les dispositifs de protection sont mal perçus. Cette situation impose un positionnement politique et administratif axé sur le développement durable par rapport à l'écologie.

Par ailleurs, le maritime souffre d'une image peu valorisante du fait des pollutions ou des accidents maritimes, qui en sont souvent l'actualité la plus visible, de la difficulté des métiers de la mer, de leur manque contestable de modernité, d'une association trompeuse à quelques secteurs en difficulté comme la pêche ou les constructions navales. Fait induit ou pas, on y constate d'ailleurs des difficultés de recrutement.

Enfin, l'importance stratégique de la mer est faiblement perçue. La France ne se positionne guère comme puissance maritime et reste insuffisamment impliquée dans les instances européennes et internationales touchant à la mer.

partie 2

> Pourquoi une politique maritime et une ambition nationale

Les questions d'une politique maritime

- L'absence d'une politique maritime ambitieuse pour la France

Certains faits peuvent être pris comme des signaux. Le nombre de navires sous pavillon français est faible: la flotte est au 27^e rang mondial, alors que l'activité économique française se situe au 7^e rang. Cette séparation n'est pas forcément problématique: les grandes flottes maritimes ne sont pas toujours le fait de puissances économiques, mais d'une politique de pavillon particulière. D'autres pays sont dans la même situation par choix (États-Unis).

Les moyens consacrés ou mobilisés par la puissance publique restent forcément limités, ou difficilement coordonnés: surveillance et intervention faibles par rapport aux pays développés disposant de ZEE de grande taille, lenteur et complexité dans les réalisations structurantes (grands équipements portuaires et réseaux d'acheminement). Le nombre d'unités de la Marine nationale est en baisse relative.

Globalement, les situations problématiques sont subies: conflits et tensions sur le littoral, baisse des emplois de marins, érosion (quantitative) des activités de construction navale, crises de la pêche.

D'autres volontés ne se concrétisent pas: développement de l'aquaculture, gestion durable des ressources naturelles marines, mise en place de dispositifs environnementaux.

Ensuite, il n'y a pas de vision de moyen terme partagée, ni de mobilisation de l'opinion publique qui ignore une grande part des enjeux maritimes, ni encore d'observation de la façon dont la mer influe sur la vie quotidienne des Français. Par ailleurs, le droit de la mer a été laissé de côté par les enseignements juridiques, alors qu'il y a 30 ans la France avait des juristes de premier plan dans ce domaine. Au niveau international, on constate une préparation insuffisante et une représentation inadéquate.

Enfin, si on compare les budgets cumulés de la recherche française (400 millions d'euros par an) au chiffre d'affaires généré par la mer (plus de 19 milliards

d'euros), on constate un effort relatif de recherche plutôt faible par rapport à ce qui se fait dans d'autres secteurs ou encore d'autres États. Les États-Unis en particulier déclaraient consacrer en 2004 3,5 % de leur effort global de recherche et développement aux océans; ce chiffre était de 7 % en 1980. Dans l'ambitieux projet de politique maritime présenté par l'administration américaine, l'intention affichée est de remonter à 7 % dans les prochaines années (200 millions de dollars la première année puis 650 millions par an les années suivantes). Une stratégie nationale guidera les plans de recherche sur 10 ans des agences concernées. Un des volets particulièrement importants concerne la mise en place de systèmes intégrés de collecte, traitement et diffusion de l'information. Cet effort vient en complément des deux autres axes retenus : l'éducation et la gouvernance.

• Des opportunités remarquables

La période est favorable à un renforcement d'une politique maritime après 30 années marquées par des situations de déclin dans bien des secteurs de l'économie maritime. Le positionnement sur la mer a trop souvent été marqué par la nostalgie ; de nombreux acteurs refusent aujourd'hui cet état d'esprit et rappellent que le secteur maritime est aussi moderne et prospère, avec des positions fortes au niveau mondial, comme le montre la réussite du 3^e armateur mondial, CMA-CGM. La période écoulée reste contrastée puisque dans le même temps, on a constaté une forte croissance de la pression humaine sur le littoral, l'essor de la plaisance et du tourisme lié à la mer. Si l'attractivité de la mer s'affirme, sa visibilité économique, liée aux activités traditionnelles (pêche, constructions navales) s'estompe. C'est donc bien à une mutation que l'on a assisté.

Certains secteurs sont à l'heure des choix : sont-ils suffisamment stratégiques pour motiver un maintien de compétences, d'activité, d'investissements, ou simplement un niveau minimal d'activité indépendamment de la rentabilité économique (pêche, construction navale, flotte marchande, flotte à passagers, etc.), tout particulièrement lorsqu'ils sont cycliques ou exposés à la concurrence internationale ? Affronter frontalement et nationalement la concurrence mondiale, notamment sur les secteurs où l'on n'est pas parmi les leaders, c'est souvent aller à l'échec : les conclusions sur les structures des marchés à cibler du rapport Beffa sur les Programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle⁷² sont à intégrer.

Il y a des signes d'amélioration, et des enjeux communs commencent à faire consensus :

- le nombre d'élèves dans l'enseignement maritime remonte, pour un taux d'activité de plus de 90 % un an après la fin des études, ce qui est un bon indicateur du dynamisme du secteur des transports maritimes : la carence actuelle d'officiers garantit l'embauche à l'issue de la formation ;

72. Voir <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000044/index.shtml>

partie 2

- les acteurs (pêche notamment) prennent conscience des nécessités liées à la raréfaction des ressources ce qui détermine un certain nombre d'entre eux à s'engager dans une gestion durable de la ressource;
- la politique nationale et européenne de soutien à l'innovation se renforce dans le cadre des objectifs de contribution de la recherche et du développement à la compétitivité de l'Europe et à l'emploi (Stratégie de Lisbonne): les activités maritimes et les océans devraient être des supports privilégiés de cet effort;
- de nouveaux secteurs émergent et présentent un potentiel de croissance important (biotechnologies marines, énergie renouvelable, pétrole profond, granulats marins);
- biotechnologies, énergies nouvelles, matériaux pour la construction navale, acoustique sont des points forts de la recherche française; ils sont intégrés dans le dispositif des pôles de compétitivité via le pôle «Mer» implanté dans les deux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bretagne, avec des visées mondiales, alors qu'initialement un certain scepticisme était de mise;
- la décentralisation et les changements en cours dans l'organisation et le management des ports sont des signaux favorables à une levée des blocages et à une reprise de confiance des acteurs économiques: les régions et les collectivités locales s'impliquent dans l'avenir des ports;
- les accords passés pour adapter les rapports sociaux et les services aux enjeux contemporains, notamment l'intégration des activités de logistique portuaire, contribuent également à créer un climat de confiance propice aux donneurs d'ordres économiques;
- les expériences réussies en matière de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) explorent les moyens de concertation et de mobilisation des connaissances dans la décision publique et établissent un vivier de références et d'opérateurs compétents;
- enfin, la reprise de l'activité de recherche sur le plateau continental français par des sociétés pétrolières américaines, australiennes et européennes représente une véritable opportunité pour améliorer la connaissance du sous-sol et permettre ainsi de faire un inventaire de ses ressources en matières premières fossiles.

Dans ce contexte, l'agenda institutionnel français et européen ouvre une opportunité unique pour élaborer des stratégies coopératives et concrétiser, avec la confiance des acteurs, des idées souvent émises par les représentants du monde maritime. Il est néanmoins difficile de sensibiliser les décideurs au maritime et de définir les intérêts de l'État dans ce domaine. Peut-être l'appareil administratif et réglementaire ne s'y prête-t-il pas: la question de l'organisation sera donc posée.

• Le renouveau d'une ambition maritime à l'échelle européenne

La prise en compte de la dimension maritime dans les différents pays de l'espace économique européen est variable. La construction navale est technologiquement et industriellement très présente en France, en Allemagne, en Norvège et Pologne. Elle est plus spécialisée (réparation, croisière, navires militaires) en Italie, en Espagne et en France. Les pavillons de la Grèce, de Chypre, de Malte accueillent des flottes de dimension mondiale. L'armement

partie 2

danois Maersk occupe la première place à l'échelle mondiale. Les pêches espagnole, portugaise ou française continuent de produire des quantités importantes de poisson pour nourrir des populations traditionnellement fortement consommatrices de poisson frais. Le tourisme littoral des pays du Sud de l'Europe draine des vacanciers toujours plus nombreux sur des destinations marquées par une forte pression immobilière et foncière. Enfin, les politiques de préservation de l'environnement marin se sont précocement structurées et étendues.

La communication de la Commission « Vers une politique maritime de l'Union : vers une vision européenne des océans et des mers », rendue publique le 2 mars 2005, a servi de support à la préparation du Livre vert pour une politique maritime européenne ambitieuse. Son élaboration a été confiée à la *task force* constituée auprès du commissaire Joe Borg.

À ce stade, le Livre vert, diffusé par la Commission en juin 2006, constitue plus un instrument d'explication et de pédagogie, qu'un instrument de proposition. D'emblée, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne et Joe Borg, commissaire en charge de la Pêche et des Affaires maritimes, ont insisté sur les raisons qui motivent leur démarche :

- la grande importance économique du secteur maritime, qui soutient directement ou indirectement 3 millions d'emplois (transports, ports, pêche, aquaculture, construction et réparation navales, mais également énergie et tourisme) ;
- la forte corrélation entre les problèmes à résoudre dans le cadre d'une politique des océans et les activités terrestres (pollutions, terrorisme, trafic de drogue et d'êtres humains, piraterie, sur-pêche, criminalité écologique) ;
- l'insertion dans la stratégie initiée au plan international par les Nations unies lors du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 (à Johannesburg).

Ces éléments ont incité la Commission européenne à ne pas se contenter d'une approche sectorielle mais à mettre en place une « approche globale et coordonnée », seule à même d'assurer un développement soutenu ou durable des activités maritimes. Ceci suppose la mise en exergue d'un principe clef qui, en l'espèce, est celui d'une intégration des politiques sectorielles, c'est-à-dire d'une transversalité. La Commission européenne multiplie les références au traitement des questions horizontales (industrie, environnement, transport, pêche, politique régionale, infrastructures... et bien sûr recherche, qui doit se caractériser par l'excellence).

Une nouvelle politique maritime intégrée serait dès lors caractérisée par sa nature transversale, qui vient alimenter les Stratégies de Lisbonne (Emploi, croissance, recherche), de Göteborg (dimension environnementale) et de La Haye (dimension de la sécurité).

Il ne s'agit pas simplement d'« imiter » les autres pays comme l'Australie, le Canada, les États-Unis qui mettent en place une politique intégrée, mais surtout de s'appuyer sur les nombreux particularismes de l'Union européenne en la matière.

partie 2

La Commission européenne a tout de même laissé entendre sur quels terrains elle attendait les contributions au-delà de la compilation et de l'analyse des bonnes pratiques actuelles. Il s'agit principalement de la recherche en matière maritime, de la dimension internationale des affaires maritimes (OIT/OMI), de la bonne gouvernance à mettre en œuvre (comment traiter la subsidiarité?) ou de la prévention des risques maritimes.

L'Europe souhaite se saisir naturellement du positionnement collectif européen pour les négociations des grandes conventions dans les organisations internationales (OMI). Si parler d'une voix n'est pas toujours facile, la dimension européenne a parfois des atouts. Elle s'impose sur les politiques déjà intégrées (pêche). Par exemple, le Livre vert sur la politique commune de la pêche⁷³ assigne l'objectif d'améliorer à la fois la qualité des données scientifiques et leur intégration dans le processus de décision. Ces développements sont nécessairement des opportunités pour un positionnement plus fort dans les instances internationales.

L'Union européenne peut être un atout objectif. Elle a ainsi contribué au succès de la proposition franco-britannique de créer une Zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV) au large des côtes britanniques, françaises, irlandaises, espagnoles et portugaises⁷⁴. L'intégration européenne pourrait être le lieu d'une alternative crédible aux pavillons de complaisance et devenir ainsi une force de proposition internationale. C'est aussi une opportunité de renforcer l'Union, pour l'instant tenue en échec à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans ses efforts concernant les concurrences asiatiques et en particulier coréenne.

Néanmoins, le contexte est difficile. En effet, les atermoiements européens sur le RIF et le GIE fiscal ne donnent pas confiance aux acteurs français.

Par ailleurs, les États sont aujourd'hui incapables de se mettre d'accord sur la mise en place d'un pavillon communautaire. Dans l'état actuel des compétences de l'Union, le caractère international du droit de la mer et l'application de la loi du pavillon obligent les États à privilégier les forums internationaux comme l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'Organisation maritime internationale (OMI), qui sont les niveaux de débat et de décision pertinents pour la formation des marins, la navigation, les normes techniques, le contrôle et la surveillance des rejets par les navires. Le rôle de l'OMI et les enjeux liés à l'élaboration et à la révision en son sein des instruments juridiques internationaux sont à prendre en compte: la convention MARPOL (*Marine pollution*) ou SOLAS (*Safety of life at sea*), le code ISPS (Code international sur la sûreté des navires et des installations portuaires) ou la résolution OMI A.857 (20) sur le VTS (Service de trafic maritime -*Vessel Traffic Service*) par exemple.

73. *Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy*, COM (2001) 135 du 20 mars 2001.

74. Les cinq pays étaient à l'initiative, sur une idée française, et le projet fut finalement fortement soutenu par les Français et les Britanniques auprès de l'Union.

partie 2

Il faut être attentif au rôle de chacun dans ces lieux de négociation. Ainsi, la lutte contre les pollutions en mer (comme les autres activités d'ailleurs) reste aujourd'hui conduite dans le cadre défini par le droit international. L'opinion publique y est très sensible et peut mal recevoir les limites ainsi rencontrées, en fonction de qui porte les positions.

Dans le domaine des industries navales, la Commission européenne et le Conseil européen ont adopté un cadre de politique générale appelé LeaderSHIP 2015. Tout en respectant les principes économiques, cette politique a pour objectif de maintenir à l'horizon 2015 la position privilégiée de l'industrie navale européenne dans le domaine des navires complexes. Rappelons que l'industrie navale européenne se situe au premier rang mondial par le chiffre d'affaires et emploie environ 350 000 personnes.

Les orientations économiques libérales marquent encore fortement les principes d'action et les priorités de la Communauté : la présence économique dans les échanges devient un souci important ainsi que l'usage d'outils économiques non générateurs de distorsions. Les mesures économiques et fiscales nationales sont sous surveillance (le GIE fiscal).

Plus généralement, l'Union européenne met au premier rang de ses préoccupations l'objectif de compétitivité de ses entreprises (Stratégie de Lisbonne). L'outil majeur pour y parvenir est l'investissement en recherche et développement.

Dans ce domaine, l'Union européenne, au titre du 6^e programme-cadre européen de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD) a consacré aux secteurs maritimes 45 à 47 millions d'euros par an et il est question dans la préparation du 7^e PCRD actuellement en cours de monter jusqu'à 100 millions d'euros par an. La Commission européenne soutient la plate-forme technologique WATERBORNE qui regroupe de nombreux acteurs du monde maritime (plus particulièrement transport, énergie offshore, etc.). Des programmes comme SAFEDOR⁷⁵ mobilisent sur les technologies de construction navale répondant aux besoins modernes de sécurité.

- **Quels éléments vont dans le sens de l'intégration en France comme à l'étranger ?**

On a mentionné le fait que des pays mettent en place des politiques maritimes affirmées et mieux intégrées : États-Unis, Canada, Australie. En Europe, les régions périphériques maritimes, réunies en Conférence, prennent une part active au processus d'élaboration du Livre vert, mais sont aussi particulièrement actives sur de nombreux sujets comme les autoroutes de la mer, la lutte contre les pollutions, etc.

Le milieu maritime, lieu par excellence de la mondialisation et de la concurrence, est mobilisé depuis longtemps pour que les choix sociaux de notre pays ne se traduisent pas par des handicaps économiques. Dans certains

75. *Design, Operation and Regulation for Safety (SAFEDOR)*

partie 2

secteurs déjà très exposés, on est allé au bout du soutien par l'exonération, l'allègement de charges ou l'aide publique: c'est le cas de la pêche. Simultanément, il y a des secteurs maritimes, comme le parapétrolier offshore par exemple, qui vivent (et se développent) sans soutien de ce type. Mais de façon générale, la source la plus forte d'évolution des secteurs maritimes réside dans la concurrence mondiale et l'évolution des ressources.

À travers une politique plus intégrée, l'objectif est de faire profiter les secteurs du maximum de synergies et donc d'en élaborer les cadres. Les éléments favorables à cette recherche des valeurs ajoutées de la bonne intégration politique, inhérents à la problématique maritime sont:

- des interactions économiques directes qui sont de plus en plus visibles entre de nombreux secteurs d'activité sur notre littoral (développement technologique et industrie, connaissance océanique et règles économiques de gestion, etc.). Par exemple, la qualité de l'environnement et de la ressource en eaux est une cause commune des aquaculteurs, des touristes et des amoureux de la nature. Néanmoins, plus encore sur le littoral qu'ailleurs, les conflits entre communes (par exemple pour le traitement de l'eau, des déchets, les préservations de zones environnementales) sont problématiques alors que des logiques de «bassin maritime» devraient pourvoir s'imposer;
- des interactions indirectes entre les secteurs d'activités qui passent par la recherche, la formation, la diffusion des connaissances et des technologies. Par exemple, l'attractivité du maritime, la sécurité bénéficient des apports de l'innovation, de l'information, etc.

Au niveau des acteurs maritimes, on constate aussi des mobilisations :

- dans le milieu économique: mise en place de l'Institut Français de la mer (IFM), du Cluster maritime⁷⁶, organisation des assises de l'économie maritime française le 14 décembre 2005 et les 5 et 6 décembre 2006, création du pôle de compétitivité Mer; capacité émergente à synthétiser la contribution économique des secteurs maritimes au PIB⁷⁷ au niveau de l'organisation administrative: l'organisation de l'action de l'État en mer récemment consolidée;
- au niveau de la concertation: forums communs en matière de sécurité, d'utilisation de l'espace littoral, d'environnement et d'innovation, Gestion intégrée de la zone côtière (GIZC).

Mais l'intégration reste freinée par plusieurs éléments :

- la forte dispersion des acteurs;
- le caractère sectoriel et de court terme des démarches de politique publique, la segmentation de la gestion publique, la difficulté de perception et de prise en compte des enjeux communs de long terme (environnement, espace littoral);

76. Crée en janvier 2006, le Cluster Maritime Français est une association, forte d'une centaine de membres, qui a pour objectif de promouvoir l'économie liée à la mer.

77. Cf. les *Données Economiques Maritimes Françaises*, bilan des chiffres économiques du maritime réalisé par l'IFREMER.

- l'insuffisance de l'analyse des dimensions socio-économiques et des bénéfices de la synergie. Une partie relève d'une valorisation insuffisante des actifs environnementaux dans les choix économiques, faute d'outils ;
- enfin, la compétition entre ministères sur certains aspects est une réalité vécue.

La définition d'une ambition maritime

Une vision maritime est nécessaire pour identifier et définir des objectifs politiques clairs et réalistes : ce sont la sécurité et la sûreté sur les mers, la pleine contribution de la recherche et de l'innovation à la préservation et la mise en valeur des richesses océaniques et à la prospérité de nos sociétés, et l'adoption d'orientations durables fortes.

Dans ce but, la pratique de la gouvernance commune des acteurs publics, privés et non gouvernementaux doit s'améliorer. La segmentation des outils et la non-coordination des acteurs pour l'action sont des réalités qui perdureront et avec lesquelles il faut composer. Les niveaux de subsidiarité de la Région à l'Europe doivent être rendus plus lisibles malgré un contexte mouvant : une connaissance améliorée des organisations des autres pays européens serait utile.

Le partage d'une vision commune des enjeux peut seule fournir des éléments pour une action politique dans la durée.

Sur le plan juridique, la grande diversité de conventions internationales construites et gérées dans des cadres variés doit être mieux maîtrisée à tous niveaux, notamment par des institutions françaises souvent peu au fait des affaires du monde maritime.

Les éléments stratégiques retenus pour une politique maritime française à la fois intégrée et ambitieuse relèvent donc des axes suivants :

- la sécurité et la sûreté maritimes ;
- le soutien à la compétitivité par l'innovation et la recherche ;
- la contribution à l'emploi maritime par la modernisation des infrastructures et la formation ;
- l'intégration du développement durable ;
- l'amélioration du dispositif de gouvernance.

partie 3

> Recommandations de politique publique

Développer sûreté et sécurité des activités maritimes dans un cadre européen et mondial croissant

S'engager fortement dans la sécurisation des activités marines est un impératif. Sans environnement sûr, permettant aux opérateurs de s'engager avec la confiance nécessaire, il ne peut y avoir de développement des activités économiques. Compétences par définition régaliennes, la sécurité et la sûreté traduisent la capacité de l'État d'assurer la surveillance et la maîtrise de son espace maritime et la sécurité de ses échanges par voie maritime. Une politique volontariste de sécurité maritime participe également à l'objectif de protection de l'environnement littoral et marin, notamment dans la prévention des pollutions par les navires.

La France est un acteur majeur de ces politiques. La dimension ultra-marine de la France lui donne par ailleurs une responsabilité particulière sur la scène communautaire et même sur la scène internationale. Elle doit être proactive et constituer une force de proposition crédible sur des sujets auxquels elle a été tout particulièrement sensibilisée.

Par ailleurs, il importe de bien mesurer le problème: une attaque terroriste sur un port pétrolier majeur (Fos, Le Havre, etc.) aurait un coût financier et psychologique considérable. En effet, outre les effets directs (biens, vies, écologie) certains, des conséquences de type «choc pétrolier» ne sont pas à exclure pour l'économie européenne.

• Soutenir le renforcement de la politique européenne de sécurité et de sûreté maritimes

L'Europe n'est pas toujours le bon niveau pour agir. Dans le domaine de la sécurité comme de la sûreté maritimes cependant, c'est bien au niveau européen qu'il convient de conduire une politique efficace. La France y est d'abord intéressée en tant qu'État du pavillon; imposer des réglementations contraignantes à sa flotte seule ne conduirait pas seulement à un dépavillonnement massif, mais serait tout simplement insuffisant. La France y est aussi intéressée en tant qu'État du port, car des navires battant pavillon de

partie 3

nombreux pays font escale dans ses ports. Elle est surtout un État côtier, au large duquel transite un trafic maritime important, notamment en Manche et en Mer du Nord.

La catastrophe de l'*Erika* en 1999 a montré les lacunes persistantes en matière de sécurité maritime ainsi que le risque présenté par les vieux pétroliers. Rapidement, la Commission a préparé un premier train de mesures urgentes, dit paquet *Erika I* en mars 2000, suivi en décembre 2000 d'une deuxième série de mesures concrètes appelée paquet *Erika II*. À travers ces dispositions, l'Union européenne a cherché à se doter des moyens de mieux surveiller et contrôler le trafic qui transite au large de ses côtes, et d'intervenir plus efficacement en cas de situation critique en mer. Après la catastrophe de l'*Exxon Valdez*, les États-Unis ont vécu la même situation et ont renforcé le cadre réglementaire au niveau fédéral.

La création, au lendemain de la catastrophe de l'*Erika*, de l'Agence européenne de sécurité maritime⁷⁸ a permis le lancement d'une politique de l'Union volontariste et ambitieuse tant dans la surveillance et le contrôle du trafic maritime que dans la lutte contre les pollutions.

En 2002, le conseil a posé les bases d'un système communautaire de suivi du trafic maritime et d'information⁷⁹ baptisé *SAFESEANET*. Parallèlement à sa mise en place, la réglementation communautaire doit être à nouveau renforcée. La France doit apporter son soutien au paquet de mesures présentées par la Commission en 2005 (*Erika III*), actuellement contesté par certains autres États de l'Union.

Parmi les mesures annoncées et d'intérêt particulier pour la France, citons :

- l'instauration d'un cadre juridique clair et précis sur la désignation par les États membres des lieux de refuge;
- le rôle des pilotes de ports dans la détection précoce d'éventuelles défec-tuosités;
- l'augmentation de la qualité des contrôles de la sécurité des navires : améliorer et harmoniser la formation continue des inspecteurs chargés de la sécurité des navires, rendre obligatoire le Code de l'OMI sur la conformité des États du pavillon avec les conventions internationales⁸⁰, imposer la cer-tification des administrations maritimes en charge de ces contrôles selon la norme ISO 9001/2000⁸¹ ;
- le ciblage des contrôles de sécurité sur les navires à risques qui seraient ainsi soumis à des inspections tous les six mois;

78. Règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002.

79. Directive 2002/59/CE du 27 juin 2002, article 14. TRAFIC 2000 est un système d'information sur le trafic maritime mis en oeuvre par la direction des Affaires maritimes du ministère chargé de la mer, conformément aux dispositions de cette directive.

80. Partant du principe que les États n'appliquent pas de façon uniforme les conventions de l'OMI, la Com-mission juge nécessaire de définir un cadre législatif fixant les responsabilités des États membres quant à leur pavillon respectif.

81. La direction des affaires maritimes a anticipé cette obligation en s'engageant dans une démarche de certification de ses centres de sécurité des navires.

3

partie

- l'aggravation des sanctions: le bannissement pour détentions multiples sera étendu à toutes les catégories de navires et sanctionné encore plus sévèrement en cas de récidive, la Commission publiera une liste d'opérateurs de navires «sous normes»;
- le contrôle de la qualité du travail des sociétés de classification, organismes habilités par les États membres à effectuer pour leur compte certaines tâches d'inspection, de visite et de certification des navires battant leur pavillon;
- le renforcement de la responsabilité extra contractuelle des propriétaires de navires à l'égard des tiers: les propriétaires de navires seraient obligés de souscrire une police d'assurance ou toute autre garantie financière, telle que le cautionnement d'une banque ou d'une institution financière similaire, pour couvrir leur responsabilité en cas de dommages aux tiers en vertu des règles applicables⁸². À terme, l'objectif de la Commission est d'obtenir un mandat en vue de négocier au niveau international (OMI) la révision du régime international de limitation de responsabilité applicable aux propriétaires de navires afin de supprimer le plafond d'indemnisation au titre de la responsabilité civile.

Au titre de la police de la sécurité des navires, la France pourrait également proposer que les navires de contrôle d'un État membre puissent contrôler n'importe quel navire évoluant au-delà des eaux territoriales dans les zones économiques exclusives d'un autre État membre. Cette communautarisation partielle des zones économiques exclusives des États membres permettrait une mutualisation opérationnelle des moyens pour la surveillance et le contrôle; elle s'inspirerait du système mis en place dans le domaine du contrôle des pêches par l'article 28 du règlement du 20 décembre 2002⁸³. Dans le domaine de la lutte contre les pollutions, afin de mutualiser les moyens et les coûts autant que possible, l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) a décidé de pré-affréter (*stand-by contacts*) au niveau européen des moyens d'intervention en mer contre les pollutions. Ces moyens sont mis ensuite à la disposition des États en complément de leurs moyens propres. Dans un secteur où les investissements nécessaires sont lourds avec un taux d'utilisation plutôt faible, cette politique volontariste permet des économies d'échelle importantes, sans interférer avec les organisations nationales de lutte. Elle permet également de répartir la charge financière au delà des États les plus directement touchés par un trafic qui pourtant ne profite guère à leurs ports (France, Espagne, Royaume-Uni).

Cette politique proposant des moyens nouveaux à l'échelle européenne doit être consolidée avec réalisme et la France doit lui apporter tout le soutien nécessaire. La France pourrait notamment proposer la création d'un fonds européen, alimenté par des taxes portuaires d'un niveau identique dans tous

82. Parmi les autres mesures proposées, on peut citer l'incorporation en droit communautaire des dispositions de la Convention d'Athènes (2002) sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages aux passagers en cas d'accident maritime : applicables en principe aux seuls voyages internationaux, elles seraient étendues au trafic maritime interne ainsi qu'à la navigation intérieure.

83. Règlement CE n° 2371/2002 du conseil du 20 décembre 2002, article 28, mis en oeuvre par le règlement de la commission n° 1042/2006 du 7 juillet 2006.

partie 3

les États membres de l'Union⁸⁴, dont la gestion serait confiée à l'Agence européenne de sécurité maritime et qui permettrait de financer les moyens techniques les plus impliqués dans les missions de surveillance et de contrôle du trafic maritime ou encore de dépollution.

En ce qui concerne la sûreté, l'Union européenne ne se limite pas au seul pilier communautaire ; elle se saisit de plus en plus des enjeux de coopération policière et judiciaire (3^e pilier) ou de sécurité et de défense (2^e pilier), lesquels incluent la prévention contre le terrorisme, l'immigration clandestine ou la lutte contre les trafics illicites. C'est donc seulement au niveau de l'Europe dans son ensemble que la politique maritime peut intégrer l'approche stratégique comme le font d'autres grandes puissances (États-Unis). Les actions en cours font ainsi appel à des acteurs qui relèvent de ces différents piliers (marine, police, justice). Elles sont également soumises à des évolutions institutionnelles (Agence européenne de défense, **EUROPOL, FRONTEX**) qui dépassent le cadre de la politique maritime, mais il est essentiel qu'elles ne l'ignorent pas et la prennent en compte.

Plus globalement, se pose la question de l'évolution de l'architecture générale de la sécurité maritime en Europe : faut-il évoluer vers une garde-côte européenne ou doit-on privilégier la recherche de synergie entre les diverses organisations existantes, à l'image du modèle français d'organisation de l'action de l'État en mer ? Si elle dit soutenir les voies d'une mutualisation et d'une rationalisation des moyens au niveau européen, la France ne peut ignorer les réticences des autres États membres et les contraintes liées à sa propre organisation administrative (dispersion des moyens et des compétences entre quatre administrations) ; par ailleurs, les Marines militaires jouent partout en Europe un rôle important dans l'action civile de l'État en mer et leurs moyens ne sauraient à ce stade être mutualisés au niveau européen. La France peut en revanche proposer des pistes utiles pour une meilleure coordination des moyens, sur le modèle de son propre dispositif (préfets maritimes).

• Mieux se positionner au niveau international

Le principal défi que doit relever le développement de la sécurité maritime en Europe est de susciter, d'accompagner et souvent d'accélérer l'évolution des normes et des pratiques internationales. En effet, les règles nationales et communautaires ne peuvent se substituer aux règles internationales de l'OMI et entraver la liberté de navigation et du commerce. Il s'agit donc pour les États de l'Union européenne de trouver un équilibre entre le droit de « passage inoffensif » reconnu à tout navire⁸⁵ et le droit des États côtiers à protéger leur environnement. À cet égard, les États européens gagneraient à parler d'une seule voix à l'organisation maritime internationale (OMI) ; la coordination européenne devrait donc être renforcée.

84. Sur le modèle des *light dues* britanniques.

85. La convention internationale sur le droit de la mer reconnaît à tout navire, quel que soit son pavillon, le droit de passage « inoffensif » dans les eaux territoriales des États.

3

partie

L'armateur, totalement libre du choix du pavillon, l'effectue essentiellement en fonction de contraintes économiques. Ces contraintes sont encore largement compressibles à l'inverse bien souvent du prix du fret, qui est fixé par le marché. L'OCDE a démontré que le coût des règles de sécurité peut représenter jusqu'à 30 % des charges d'exploitation du navire. On comprend donc tout l'intérêt pour des armateurs peu scrupuleux d'immatriculer leurs navires sous pavillon de libre immatriculation qui devient pavillon de complaisance lorsque les défauts de moyens et bien plus souvent l'absence de volonté de contrôle permettent de faire de substantielles économies.

Parmi les actions à mener au niveau international on peut proposer de :

- rendre obligatoire l'audit de l'État du pavillon par l'OMI et mettre en place des sanctions appropriées contre les États «sous normes» : cette proposition approfondit le projet de directive concernant le respect des obligations des États du pavillon du paquet *Erika III* (du 22 novembre 2005) ;
- faire adopter par l'OMI, dans le domaine de la sûreté, un instrument relatif à la traçabilité des containers (complémentaire des systèmes d'identification logistique des compagnies) sur le modèle de l'initiative américaine en la matière⁸⁶ ;
- rechercher et engager la responsabilité de l'État du pavillon chaque fois que possible : comme le note l'Académie de Marine dans une étude récente⁸⁷, la convention sur le droit de la mer, dans ses articles relatifs à la lutte contre les pollutions et les trafics illicites, offre une base suffisante pour engager cette responsabilité.

Par ailleurs, si l'échelle européenne est, en matière de sécurité maritime, considérée comme le niveau d'action pertinent, les États n'en conservent pas moins leur capacité d'initiative bilatérale ; l'entrée récente dans l'Union européenne d'États (Chypre, Malte) dont les intérêts ne sont pas nécessairement ceux des États côtiers les plus exposés à une pollution majeure doit à cet égard être prise en compte. Sur ce point, la France doit continuer à porter le message selon lequel la protection de l'environnement est un impératif, au regard duquel les règles de droit internationales traditionnelles doivent être adaptées. Le niveau européen ne doit pas faire obstacle aux coopérations bilatérales, tant il est important que les États dans l'exercice de leurs missions régaliennes puissent rapidement s'informer des événements en cours et agir en conséquence. Ainsi peut-on citer l'accord de Malaga par exemple, interdisant – peu après le naufrage du *Prestige* – le passage dans les eaux françaises et espagnoles des pétroliers de plus de 15 ans transportant du fioul lourd. Cette règle a été adoptée ensuite par toute l'Union européenne.

Dans tous les cas, il faut se garder d'initiatives qui peuvent paraître efficaces et pertinentes à court terme mais dont les effets à moyen ou long terme sont plus hasardeux. L'exemple des pétroliers à double coque, initiative unilatérale

86. Le *Container Security Initiative* (CSI) prévoit un contrôle en amont de tous les chargements à destination des États-Unis mais également entre deux ports intérieurs.

87. «Une garde-côtes ? Quelles garde-côtes ?», conclusions d'un groupe de réflexion de l'Académie de Marine, parues dans *La Revue maritime* de l'Institut français de la Mer, janvier-mars 2004.

partie 3

américaine⁸⁸ reprise par la suite à l'échelle internationale, est ici exemplaire. L'impossibilité pratique de contrôler la dégradation de la structure à l'intérieur de la double coque fait craindre que dans quelques années, ces navires ne connaissent à leur tour des accidents majeurs complètement imprévisibles ; l'interdiction des simples coques a par ailleurs rendu caduque une initiative européenne parallèle, l'EEE⁸⁹, qui fonctionnant sur les équilibres statiques aurait pu constituer une alternative crédible.

- **La maîtrise des risques : des enjeux de connaissance et de technologie**

L'amélioration des conditions de sécurité pour les personnes est en mer une préoccupation permanente. La formation des marins professionnels comme des plaisanciers, l'amélioration des conditions de travail et le respect des règles relatives au repos et à l'effectif minimal embarqué, le retour d'expérience et l'exploitation systématique des enquêtes après accidents en mer (BEA-Mer)⁹⁰ sont au cœur d'une politique de sécurité maritime efficace. C'est néanmoins dans la maîtrise des risques et de l'information que dans ce domaine comme dans celui de la sûreté résident aujourd'hui les marges de progression les plus importantes.

- **Poursuivre la modernisation des CROSS**

Le *dispositif d'intervention* repose en mer sur les CROSS⁹¹ armés 24 h/24 par des professionnels compétents et disposant de moyens de surveillance et de communication efficaces. Leurs missions, dont la plupart découlent de conventions internationales, sont la recherche et le sauvetage en mer⁹², la surveillance du trafic maritime⁹³, le recueil du renseignement maritime, la diffusion de l'information nautique, la surveillance des pollutions marines et la police des pêches. Centres d'alerte et de coordination, ils peuvent mettre en action des moyens d'intervention maritimes ou aéronautiques (hélicoptères, avions). Ils sont l'échelon opérationnel du dispositif français de coordination de l'action de l'État en mer, aux côtés du préfet maritime ou du préfet en charge de la police des pêches⁹⁴. Ainsi, en ce qui concerne le sauvetage côtier, ils font notamment appel aux moyens de la Société Nationale de sau-

88. L'échouement du pétrolier *Exxon Valdez* au large de l'Alaska est à l'origine de l'adoption par le Congrès de l'*Oil Pollution Act 1990* qui exclut les navires pétroliers simple coque.

89. Environnement écologique européen (EEE), un seul fonctionne à ce jour.

90. Bureau d'enquête sur les accidents en mer (BEA-Mer), Inspection générale des services des affaires maritimes.

91. Centre opérationnel de sauvetage et de surveillance en mer (CROSS) de la direction des Affaires maritimes : cinq en métropole et deux outre-mer.

92. Le CROSS est en charge de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage maritime en application de la convention de Hambourg (Maritime Rescue Coordination Center). Il est également chargé du service d'assistance maritime confié aux états côtiers par la résolution A.950 de l'OMI.

93. Le CROSS est un service de trafic maritime, Vessel Trafic Service (VTS), en application de la résolution OMI A.857 (20).

94. Le décret du Premier ministre n° 90-94 du 25 janvier 1990 confie la police des pêches en mer et à terre aux préfets de Haute-Normandie, de Bretagne, des Pays de la Loire, d'Aquitaine, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Corse, de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et de la Réunion.

3

partie

vage en mer (SNSM), correctement équipés et armés par des équipages bénévoles, disponibles et aguerris. Les CROSS assurent l'indispensable coordination entre les administrations, la SNSM et les marins eux-mêmes, acteurs importants du secours en mer.

Pour mener à bien ses missions, le CROSS doit disposer d'outils techniques performants. Après avoir longtemps attendu, le ministère chargé de la Mer a lancé un plan d'ensemble de modernisation des CROSS, notamment de leurs radars de surveillance, courant de 2005 à 2007. Cet effort doit être maintenu et renouvelé régulièrement; il doit également être poursuivi par la mise en place de systèmes d'information performants.

Enfin, le dispositif doit être complété dans les collectivités d'outre-mer, seuls les DOM étant aujourd'hui dotés. Cette ambition devrait conduire à la création de CROSS de plein exercice en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, où ils n'existent pas encore.

• Développer des systèmes d'information performants

Au cœur de la sécurité comme de la sûreté maritimes se situe la maîtrise de l'information. Anticiper et prévenir un accident maritime ou un acte illicite suppose notamment d'identifier très tôt et de suivre de façon exacte les navires à risque: navires transportant des matières dangereuses, pétroliers à simple coque, navires non répertoriés ou déjà contrôlés et inscrits sur une liste noire. L'information est déterminante dans la surveillance, l'observation, ou la modélisation. Elle est le corollaire indispensable de la modernisation des CROSS. La dimension technologique rend bien des choses possibles. Le monde maritime accuse un retard par rapport à la vitesse d'adaptation dans le milieu aérien qu'il faut aujourd'hui combler. Les problèmes ne sont certes pas les mêmes mais il apparaît étonnant à tout familier du trafic aérien de constater que les systèmes d'identification automatiques (AIS)⁹⁵ notamment ne s'imposent à l'OMI que si tardivement et très progressivement par rapport aux exigences équivalentes dans le droit aérien international.

Cette évolution est néanmoins en cours à l'échelle internationale et européenne, sous l'effet de grandes catastrophes maritimes mais également devant la montée du terrorisme international; il fallait également renforcer la lutte contre les flux migratoires et les trafics illicites.

Parmi les obligations d'équipement qui en découlent pour les navires, le système d'identification automatique des navires (AIS)⁹⁶ est similaire au SSR (*Secondary Surveillance Radar*) des avions, obligatoire depuis de nombreuses années; il permet de connaître le nom, la route et divers renseignements liés

95. *Automatic Identification System* (AIS).

96. L'AIS est un système d'identification des navires basé sur des échanges totalement automatisés, utilisant la bande de fréquence VHF, proposé à l'OMI par l'Association internationale pour la signalisation maritime (AISM) au début des années 1990. Introduit dans la convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) par la création d'un chapitre XI.2, le 12 décembre 2002, il est mis en œuvre par la résolution A.917 (22) de l'OMI et, à l'intérieur de la Communauté européenne, par la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002.

partie 3

au navire⁹⁷. Il est prolongé au large par le système LRIT⁹⁸ Inmarsat, qui se propose d'étendre le concept de sûreté au delà des eaux sous souveraineté, c'est à dire dans un premier temps jusqu'à 1000 milles des côtes et potentiellement jusqu'à 2000. La mise en place d'un tel dispositif semble prometteuse mais elle demande une adaptation des capacités aujourd'hui déployées par la France

La mise en place de cette réglementation internationale est une étape importante mais il reste encore un long chemin à parcourir pour que l'ensemble des acteurs de la filière, quel que soit son niveau de responsabilité, s'approprient la sûreté. En premier lieu, une grande campagne de sensibilisation des différents acteurs de la chaîne portuaire est indispensable, des pilotes aux remorqueurs, lamaneurs, manutentionnaires, agents et consignataires, etc.

L'AIS doit s'inscrire dans un système d'information plus global⁹⁹. Le cadre communautaire a ici pris le relais du cadre national, par la mise en place du système Safeseanet. TRAFIC 2000 est en France le point d'entrée de ce dispositif européen qui doit notamment permettre de renforcer la coopération opérationnelle entre la France et ses partenaires directs (Belgique, Royaume-Uni, Espagne, Italie) sur la surveillance du trafic maritime. Son objet est de rendre accessible en permanence l'ensemble des informations relatives au navire et à la cargaison.

TRAFIC 2000 sera associé au programme SPATIONAV¹⁰⁰ de la Marine nationale, dont l'objectif est d'améliorer le suivi du trafic maritime en recueillant les données d'observation et de surveillance provenant des sémaphores et des moyens aéro-maritimes de la Marine, ainsi que les données des stations AIS terrestres. L'association TRAFIC 2000 / SPATIONAV¹⁰¹ constituera un outil national efficace qui devrait permettre d'améliorer la détection préventive des situations à risque et améliorer la capacité de réaction de l'autorité maritime. Par la connaissance des mouvements des navires, elle doit également permettre une planification efficace des contrôles des navires étrangers par l'État du port et une organisation adaptée des services au port.

La mise en place de systèmes d'information modernes doit permettre d'améliorer le suivi du trafic maritime comme celui des navires coopérants et des opérations militaires. Dans le même temps, le ministère chargé de la Mer a entrepris de renouveler son système de calcul de dérive des objets flottants. Dans le domaine du sauvetage, le repérage des appels de détresse doit être amélioré par l'extension des radiogoniomètres et la localisation des appels de téléphones portables ; l'État finance également l'équipement des vedettes de sauvetage de la SNSM en émetteurs-récepteurs AIS.

97. Il est couplé à un système d'enregistrement des données (*Voyage data recorder*).

98. *Long range identification tracking (LRIT)*, à l'origine une initiative américaine à l'OMI.

99. Le modèle du VTMIS finlandais est souvent donné en exemple.

100. Système naval de surveillance des espaces maritimes et des zones sous juridiction nationale.

101. Spationav V2 doit être mis en service en 2007.

3

partie

Les pistes d'action pourraient être les suivantes :

- renforcer les dispositifs de surveillance des navires dans les zones critiques (radar, radiogoniomètres) ;
- accélérer le calendrier de déploiement des systèmes de surveillance dans les CROSS (**SPATIONAV ET TRAFIC 2000**) et étendre ce dispositif outre-mer ;
- étendre le système d'identification et de surveillance des navires (AIS) aux navires de pêche professionnelle¹⁰². Le système est déjà obligatoire pour les navires de transport de passagers depuis 2003 ;
- envisager l'utilisation de drones maritimes ou aériens ou l'installation de vigies automatiques avec vidéo surveillance là où ces solutions sont praticables ;
- élaborer des modèles de simulation capables d'identifier les vulnérabilités des solutions permettant de contribuer à la sécurité maritime.

Il faut surtout rechercher chaque fois que possible l'interconnexion des bases de données existantes afin que les informations puissent être systématiquement croisées et exploitées. À cet égard, le dispositif mis en place par la France présente aujourd'hui deux lacunes importantes :

- bien qu'initialement envisagée, l'accès aux données portuaires (entrée et sortie de navires, modalités de chargement) n'est toujours pas prévu dans TRAFIC 2000, en raison de l'opposition des autorités et opérateurs portuaires ;
- le système de surveillance des navires de pêche par satellite (SSN)¹⁰³ reste pour l'instant complètement indépendant, alors qu'il serait utilement couplé au système TRAFIC 2000.

Sur le premier point, il faut convaincre les autorités et les opérateurs portuaires que la mise en réseau de l'information n'est pas nécessairement un désavantage dans la concurrence européenne actuelle, mais au contraire un atout dans la constitution d'un environnement plus sûr. Les compagnies maritimes et les armateurs souhaitent cependant rester le plus discret possible sur les données commerciales, par crainte d'un éventuel espionnage commercial qui serait facilité par la transmission automatique de données relatives à la destination du navire ou à son heure d'arrivée¹⁰⁴. Sur le second point, c'est auprès de la Commission européenne qu'il faut agir, dans la mesure où le système de surveillance des navires de pêche par satellite est de la compétence de la seule Communauté.

102. Le projet de directive sur le suivi du trafic du 23 novembre 2005 (paquet Erika III) prévoit de doter de l'AIS les navires de pêche de plus de 15 mètres.

103. Le système *Vessel monitoring system* (VMS), dont la mise en place résulte du règlement CE n° 2847/1993 sur le contrôle des pêches, est opéré par la direction des Affaires maritimes pour le compte du ministère chargé de la pêche.

104. *Estimated Time of Arrival* (ETA).

partie 3

• Renforcer la sûreté et la sécurité portuaires: un élément de compétitivité

La place de l'Europe dans les échanges mondiaux doit avoir pour corollaire le renforcement de la compétence de l'État du port, dont les contrôles sur les navires faisant escale ne constituent qu'un élément.

Les conséquences économiques des doctrines de sécurité et de sûreté à promouvoir ne sont pas indolores et les acteurs aspirent à des systèmes d'un coût aussi faible que possible. Néanmoins, une image de sûreté est aujourd'hui un atout indéniable pour gagner des parts de marché. Un niveau minimal est même indispensable pour pouvoir travailler sur certaines destinations comme les États-Unis.

Les actions terroristes, jusque là menées essentiellement à terre, ont pris pour cible des navires dans les ports. En septembre 2000, c'est le *USS Cole* et en octobre 2002 le pétrolier français *Limburg* qui sont touchés, puis plus récemment le terminal pétrolier de Bassorah en Irak, en avril 2004.

Dans ce cadre, il faut s'efforcer de faire labelliser les dispositions organisationnelles et les systèmes technologiques assurant la sûreté dans les ports, et ensuite de faire labelliser les ports eux-mêmes : le renforcement de la sûreté portuaire, sur le modèle des ports « sécurisés » du Havre et bientôt de Calais, est une priorité pour plusieurs raisons :

- crédibilité de la place portuaire ;
- fiabilisation des opérations ;
- diminution des coûts d'assurance ;
- risque de rééquilibrage international des trafics au bénéfice de ports plus sûrs (qui sont désormais privilégiés par les autorités américaines).

Pour ce faire, l'État doit notamment consentir un investissement important afin de renforcer le dispositif de clôture et de surveillance du port autonome de Marseille.

Pour ce qui est des marchandises transportées par conteneurs, il convient donc de renforcer les dispositifs permettant d'assurer la traçabilité des marchandises transportées, et de coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs en France en cohérence avec la *Container Security Initiative* des États-Unis et le code ISPS¹⁰⁵. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a adopté dès juin 2002 une résolution relative à la sûreté et à la facilitation des échanges de la chaîne logistique internationale, afin d'éviter que celle-ci ne soit utilisée pour le transport de marchandises illicites ou d'armes destinées au terrorisme. Dans ce cadre, l'OMD travaille sur l'amélioration de la coopération douanière, la constitution de bases de données mondialisées et la révision de sa convention de 1972 sur les conteneurs.

En ce qui concerne les hommes, l'Organisation internationale du travail (OIT) est également impliquée. Les gens de mer qui participent directement au transport international de marchandises ou de passagers ont accès à toutes

105. Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (OMI).

3

partie

les zones d'un port. Pour cette raison, la France doit promouvoir la Pièce d'identité des gens de mer (PIGM) pour laquelle elle a signé la convention 185 à l'OIT. Dans un premier temps, elle doit tout d'abord se donner les moyens de la mettre en place pour ses marins et dans ses ports.

Surtout, la France doit se doter des moyens de surveillance portuaire indispensables à la crédibilité d'une politique de sûreté. Comme nous l'évoquerons dans le cadre de la décentralisation des ports, il s'agit d'une compétence régaliennes qu'il appartient à l'État d'exercer. À cet égard, l'exemple du port du Havre doit ici encore être généralisé et conduire à créer des brigades de surveillance portuaire dans les trois principaux ports autonomes français (Le Havre, Marseille, Dunkerque). Ce choix est cohérent avec le souhait des autorités portuaires elles-mêmes de ne pas être directement associées à l'exercice de ces missions de police. Sans politique de contrôle efficace, la sûreté des ports français ne sera pas assurée.

Ici encore, les instances internationales (Organisation maritime internationale, Organisation mondiale des douanes) constituent l'échelon le plus pertinent pour élaborer des mesures à mettre en œuvre au niveau mondial dans le domaine de la sûreté. Ces organisations n'ont pas, néanmoins, de vocation opérationnelle.

Pour renforcer la sécurité et la sûreté maritimes, il faut mener une action de lobbying efficace auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI) et consolider l'ambition européenne dans ces domaines.

Dans tous les cas, il ne faut pas relâcher l'effort et agir sur le long terme. Trop souvent, ce sont les catastrophes maritimes qui ont conduit à faire évoluer la réglementation internationale, et ce constat ne peut être considéré comme satisfaisant¹⁰⁶.

• Lutter contre les trafics illicites de stupéfiants et l'immigration clandestine

Le modèle maritime de coordination administrative français a d'ores et déjà démontré son efficacité dans le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants et autres trafics illicites.

La lutte contre l'immigration clandestine reste le domaine où les difficultés sont les plus grandes. Les progrès nécessaires passent notamment par un accroissement de la coopération entre tous les acteurs (police aux frontières, douanes, affaires maritimes, gendarmerie maritime, Marine nationale) et, compte tenu des risques encourus par les immigrants en cas d'action en mer, par un développement des actions à l'arrivée sur les côtes (à défaut de pouvoir les mener au départ, ce qui est préférable mais n'est pas spécifique-

106. À titre d'exemple, la catastrophe du *Torrey Canyon* (18 mars 1967) au large des côtes de Cornouaille est à l'origine de la création du FIPOL (Fonds international d'indemnisation des dommages causés par le transport en mer d'hydrocarbures) en 1971 et surtout de l'adoption de la convention internationale sur la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), bientôt renforcée suite à l'échouement de l'*Amoco Cadiz* en 1978. La catastrophe du *Tanio* (7 mars 1980) conduisit quant à elle à la mise en place du Mémorandum de Paris sur le contrôle par l'État du port.

partie 3

ment une politique maritime). La France a, par son outremer, des situations locales complexes, notamment aux Antilles, en Guyane ou à Mayotte.

De manière similaire à la sécurité maritime, l'Union européenne est de plus en plus active dans ces domaines, notamment dans la coopération opérationnelle des moyens de surveillance et d'intervention en mer. L'exemple de la lutte contre l'immigration clandestine est tout à fait pertinent. L'agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union (FRONTEX) joue ici un rôle tout à fait essentiel et précurseur.

Afin de détecter au plus tôt les immigrants clandestins et de pouvoir réagir au mieux, le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a demandé à FRONTEX de travailler sur deux premiers projets :

- la mise en place d'un système de surveillance des frontières¹⁰⁷ destiné à mieux connaître et à contrôler les flux migratoires, qui devrait couvrir toute la frontière maritime méridionale de l'UE¹⁰⁸ et la Méditerranée;
- l'organisation de patrouilles de surveillance communes en mer Méditerranée, agissant dans le cadre de programmes de déploiement conjoints¹⁰⁹. Ces deux projets tout à fait complémentaires ciblent clairement l'immigration illégale par voie maritime en Méditerranée, même s'ils pourront être élargis à terme à l'ensemble des frontières extérieures de l'Union. Ce choix découle du constat partagé que leurs frontières de l'espace communautaire, et plus encore de l'espace Schengen, sont soumises à une pression croissante sur leurs frontières maritimes méridionales. La France est intéressée par cette problématique même si les immigrants pénètrent en Europe par les côtes espagnoles ou italiennes.

À cet égard, l'agence a proposé de mettre en place au sein de chaque État membre concerné par ces projets un centre national de coordination¹¹⁰ ayant les responsabilités suivantes :

- coordination opérationnelle entre les autorités nationales qui agissent en mer (niveau national);
- coordination opérationnelle avec l'agence FRONTEX (niveau communautaire).

Cette initiative doit être encouragée ; elle devrait permettre de doter la France d'un centre national de coordination des moyens de l'État en mer dans le domaine de la sûreté¹¹¹. Opérationnel 24 h/24 et 7 jours sur 7, le centre

107. *Border Technology* (BORTEC), système de surveillance maritime en mer méditerranée afin de lutter contre l'immigration clandestine.

108. Les États concernés sont Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, le Portugal et la Slovénie.

109. *Operations in the Mediterranean Sea* (OPMEDSEA) : étude de faisabilité pour la mise en place d'un réseau de patrouilles communes en Méditerranée afin de lutter contre l'immigration clandestine.

110. *National Coordination Center* (NCC).

111. Chaque centre national désigné aurait pour tâche de participer à l'élaboration de plans stratégiques de l'agence et aux plans de mise en œuvre de patrouilles maritimes, de coordonner et de soutenir les activités opérationnelles maritimes, d'élaborer et de recommander les meilleures pratiques en la matière. Afin de remplir leurs missions, tous les centres devront être reliés entre eux et à Frontex et disposer d'une vue d'ensemble des activités qui se déroulent en mer avec une connexion directe aux systèmes existants utilisés par les autres autorités nationales (TRAFIG 2000, SPATIONAV, SSN).

3

partie

national français fonctionnerait sur le modèle des CROSS qui couvrent le domaine de la sécurité maritime¹¹².

Dans ces conditions, il pourrait être tentant de créer un centre national de coordination de la sûreté à vocation purement maritime. Cependant, la spécificité maritime des domaines contribuant à la sûreté (lutte contre le terrorisme, les trafics illicites, l'immigration clandestine) n'est pas aussi grande que dans le domaine de la sécurité, ce qui rend virtuellement impossible la mise en place d'un tel centre s'il se consacre au seul domaine maritime. Les menaces potentielles en mer sont le plus souvent d'origine terrestre ou en continuité avec des activités ou des trafics à terre. Il semble donc plus judicieux de désigner un centre national de coordination nationale à la fois terrestre et maritime dans chacun des principaux domaines concernés¹¹³. Ce Centre national devrait accueillir en son sein un représentant de chaque administration maritime dotée de moyens en mer, qui fasse le lien avec son administration d'origine; il devrait également pouvoir s'appuyer sur les préfectures maritimes, avec lesquelles les liens opérationnels devraient être renforcés. Le centre opérationnel de la Marine (COM) dont dispose à cet effet les préfectures maritimes devrait également, pour pouvoir assurer sa mission de coordination des moyens de l'État en mer dans ces domaines, accueillir des représentants des trois autres administrations et pas seulement de la Marine nationale; sa légitimité en serait ainsi confortée à l'égard des différents centres opérationnels de chaque administration dans les domaines relatifs à la sûreté.

Parallèlement, la mise en place de patrouilles de surveillance commune doit être encouragée. Dans le cadre de l'agence FRONTEX, la police de l'immigration clandestine en Méditerranée peut être un laboratoire efficace. Elle pourrait conduire à la constitution d'une véritable *task force* pérenne entre la France, l'Italie et l'Espagne, sous direction tournante¹¹⁴.

• Renforcer l'État, son rôle et ses moyens dans l'Outre-mer maritime

La France est le seul pays européen directement voisin de la Nouvelle Zélande et de l'Australie. C'est au travers de ces «frontières maritimes» que des contacts diplomatiques fructueux se nouent, comme c'est le cas actuellement avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui trouvent avec la France une alternative européenne à l'engagement incertain des États-Unis et à une présence grandissante de la Chine. Pour les intérêts français (armateurs, commerce), une présence de moyens d'intervention français partout dans le monde, avec des bases d'appui bien maîtrisée, est «rassurante» (ce qui a, dans les affaires, des conséquences économiques).

112. Le centre national de surveillance des pêches (CSP) est installé dans les locaux du CROSS Etel.

113. La cellule de veille permanente de la Direction national de la police des frontières (DCPAF) en ce qui concerne l'immigration clandestine.

114. On pourrait ici s'inspirer aussi du dispositif international mis en place par les États-Unis pour la lutte contre le trafic de stupéfiants dans le golfe du Mexique dans le cadre de la *Joint Inter Agencies Task Force* (JIATF).

partie 3

En termes de diplomatie, la délimitation des zones sous souveraineté française ne soulève de difficultés réelles que dans les îles Eparses, à Tromelin, et en Nouvelle-Calédonie, au large des îlots de Matthew et Hunter, voire à Clipperton, territoires pour lesquels la souveraineté française est parfois contestée. Elle doit y être régulièrement confirmée par des missions de la Marine nationale.

L'Outre-mer est aussi le lieu de nombreux enjeux dans le domaine de la sûreté maritime (immigration clandestine à Mayotte ou en Guyane, trafic de stupéfiants aux Antilles). La solidarité nationale ne doit pas être négligée sur ces territoires lointains. Sur les parties maritimes de son Outre-mer, la France doit assurer les missions régaliennes (sécurité et sûreté, surveillance des pêches, etc.) et y consacrer des moyens adaptés : surveillance combinant les moyens aériens, maritimes, éventuellement satellitaires, capacité d'intervention armée, à renforcer pour la lutte contre l'immigration et les trafics, moyens de lutte contre la pollution.

En ce qui concerne le cas particulier de la Polynésie qui couvre une superficie équivalente à celle de l'Europe, la France doit affirmer sa présence et sa volonté de se maintenir en s'assurant de la présence de moyens adaptés aux missions à assurer (hélicoptères en particulier). Réduire l'engagement régional, c'est envoyer un message d'iniquité et d'abandon.

En matière de prévention et de lutte contre les pollutions, l'étendue de ses espaces maritimes donne également à la France des possibilités de démontrer ses capacités et son engagement au niveau international en matière de protection de l'environnement. Cela lui permet également d'offrir à la recherche un patrimoine maritime particulièrement riche et diversifié (dans l'océan Indien et dans le Pacifique en particulier).

Renforcer la place de la mer dans les stratégies de recherche et d'innovation (la Stratégie de Lisbonne)

• La connaissance et l'innovation privilégiées

Dans le Livre vert de l'Union sur la politique maritime, la haute technologie et la recherche sont privilégiées par l'Europe pour faire face à la concurrence mondiale et tenir sa place. Cette orientation semble tout à fait favorable à une présence future affirmée dans les domaines qui touchent aux océans, et à des bénéfices induits par ses efforts tant sur l'environnement que sur l'économie et la compétitivité technologique.

On ne peut que recommander que la France s'implique comme elle a su le faire dans le domaine spatial.

Les propositions, au risque de se tromper sur les remèdes à apporter, reposent sur des constats partagés dans le groupe :

- la dispersion de fait des disciplines de recherche appliquée comme de recherche fondamentale, inhérente au domaine maritime, mais nécessitant plus encore que pour d'autres domaines de recherche un effort d'animation, de mise en réseau, de coordination et d'internationalisation. Ceci passe aussi par la pleine mobilisation des programmes européens qui, depuis longtemps, tentent de fédérer au mieux les recherches nationales ;

partie 3

- l'existence de sous-ensembles importants, reconnus, présentants du fait de nombreuses tutelles et dispositions, une nécessité de pilotage politique en réponse aux attentes de la société réaffirmé (sans pour autant dénier la pertinence des choix faits sur le plan scientifique).

Les traits en faveur d'un effort particulier sur la recherche et le développement

La complexité du fonctionnement des systèmes océaniques, l'importance relative des espaces et l'existence de mécanismes internes inexplorés et inexpliqués désignent tout naturellement les océans comme objet de recherche et d'exploration pour les sociétés contemporaines.

Cette complexité entraîne en effet, pour les activités, un fort besoin d'expertise. Les activités maritimes nécessitent des adaptations des innovations technologiques et techniques développées à terre. Ainsi, à une société habituée au «direct» télévisuel, la transmission récente en temps réel de l'exploration des fonds par un sous-marin paraît banale mais cache des difficultés techniques importantes. Ainsi encore, les techniques de mise en œuvre des matériaux issus du spatial sont adaptées et mobilisées pour les voiles, les coques, etc.

Les océans, moteurs d'innovation, peuvent devenir moteurs de compétitivité pour bien d'autres domaines.

Plus directement, les découvertes récentes sur les fonctionnements biogéochimiques, surprenantes, laissent entrevoir un potentiel d'étonnement plus grand encore. Ne serait-ce que dans le domaine médical, si les ressources des écosystèmes terrestres livrent des molécules majeures (comme le taxol par exemple), certains organismes marins sont eux aussi porteurs de molécules tout à fait déterminantes. Rappelons que des organismes marins comme la pina (mollusque bivalve) produit un fil (byssus) longtemps incomparable pour le tissage des gants (soie marine) des élégantes, ou le murex, utilisé par les Phéniciens pour fabriquer la pourpre, ou encore la limule, arthropode archaïque dont le sang bleu sert de révélateur des endotoxines bactériennes pour l'industrie pharmaceutique et médicale.

Les efforts à consentir sont importants et le champ à investiguer est immense. Dans ce contexte, il est essentiel de partager les charges et de construire les démarches de recherche et d'innovation dans le cadre européen. De multiples secteurs ou spécialités sont mis à contribution pour mieux observer et comprendre les mers et océans et ultérieurement concevoir et produire les équipements et systèmes qui permettront de valoriser leurs ressources. Sans pouvoir être exhaustif, il convient cependant de mentionner plus particulièrement des aspects comme la connaissance des fonctionnements biologiques, physiques et physicochimiques des écosystèmes, les technologies pour les activités sous-marines, les techniques d'exploration de milieux extrêmes (fortes pressions, obscurité, faibles ou au contraire très fortes températures, milieux corrosifs, etc.), et les technologies de contrôle, de surveillance, et de gestion de l'information.

partie 3

Les éléments déjà avancés

Au rang des progrès déjà accomplis, on peut noter en particulier une structuration de la recherche océanographique et des infrastructures de recherche de niveau mondial. Cette structuration porte à la fois sur les travaux fondamentaux et à finalité spécifique et couvre l'ensemble des sujets. À l'échelle communautaire, des démarches actives de la construction de l'espace européen de recherche et développement en sciences et technologies marines sont engagées. Dans ce contexte international, la recherche marine française exerce une attractivité notable, liée à la reconnaissance de son niveau et aux infrastructures dont elle dispose.

D'autre part, un effort d'innovation important a été initialisé et se poursuit dans certains secteurs comme la construction navale ou les systèmes de navigation.

Facteur très favorable également, les régions maritimes portent désormais une attention toute particulière au besoin de connaissance du milieu marin et contribuent parfois matériellement aux efforts nécessaires.

Les connaissances acquises sur le milieu marin sont enfin mises à profit dans les aquariums et via les médias pour sensibiliser l'opinion publique au fait maritime et la mobiliser sur ses enjeux.

Les retards

Il reste cependant du chemin à parcourir et malgré les points positifs évoqués ci-dessus, l'effort relatif en sciences et technologies marines et en équipement n'est ni à la hauteur du poids relatif de l'économie maritime, ni à celle de l'étendue de notre ZEE. Dans le même ordre d'idées, une trop faible part des financements publics de l'innovation est consacrée aux secteurs maritimes.

De même, malgré les efforts de structuration, le dispositif de recherche en France et en Europe demeure trop fragmenté, et son potentiel de réactivité n'est pas suffisant.

Au niveau des moyens matériels, on déplore une faiblesse de la capacité de calcul numérique en France, et plus généralement en Europe, et des difficultés à mettre en place les observatoires fonctionnant sur le long terme (par satellites et *in situ*) qui sont nécessaires à la connaissance et à la surveillance des océans.

Les efforts à consentir s'ils relèvent de la dynamisation de la recherche et du développement, doivent également compenser les difficultés inhérentes aux industries maritimes, à savoir:

- la difficulté à imposer un renforcement continu de la qualité des flottes mondiales (pour laquelle France et Europe doivent s'impliquer fortement dans les instances internationales);
- la multiplicité des disciplines et technologies nécessaires au maritime;
- la perte (pour les raisons invoquées dans le rapport Beffa sur les Programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle) des soutiens classiques de l'industrie plus lourde (chantiers, commande publique).

3

partie

Les opportunités

Le contexte actuel permet cependant des espoirs fondés pour le futur. On constate ainsi actuellement des progrès rapides des connaissances et des technologies marines. Par ailleurs, la prise de conscience globale que l'innovation est un des moteurs essentiels du développement économique des pays les plus avancés (d'où la Stratégie de Lisbonne) conduit à des engagements politiques en faveur de la croissance des budgets de recherche et d'innovation en France et en Europe.

Les décideurs politiques sont également de plus en plus conscients des apports de la connaissance scientifique à la pertinence des décisions qu'ils sont amenés à prendre, et cela est également un fort stimulant du besoin en connaissance. Les études menées par les collectivités représentent un fort gisement de données, de connaissances et de systèmes *ad hoc* de gestion de ces données mais souvent cloisonnés.

Les progrès techniques, par les réductions de coûts qu'ils permettent, rendent possible la mise en place de nouveaux équipements, ou d'équipements de plus grandes performances utilisables pour des actions de surveillance, d'exploration, ou de prospection par exemple. De nouvelles infrastructures de recherche arrivent à maturité.

Le contexte général dans lequel il faut inscrire cette recherche de la compétitivité de l'économie maritime par l'innovation comporte plusieurs facettes importantes. Tout d'abord, les sujets à traiter sont intrinsèquement complexes et imbriqués. Ils nécessitent des efforts sur le long terme et impliquent, du fait des échelles auxquelles ils se produisent d'une part et des efforts à consentir d'autre part, des coordinations européennes voire mondiales difficiles à construire et à maintenir. Complexité ou difficulté supplémentaire, ces coordinations doivent se mettre en place dans le cadre d'une compétition mondiale de plus en plus vive et dont la connaissance et l'innovation ne sont pas exonérées, bien au contraire.

• **Les pistes d'action transversales**

Soutenir la compétitivité industrielle par un effort constant en recherche et développement

On retiendra notamment pour illustrer cette priorité le positionnement international fort de l'ingénierie offshore française. C'est le fruit d'une politique historique active de soutien à cette ingénierie, en lien avec les impératifs d'approvisionnement énergétique et de prospection (ce qui indéniablement a maintenu la motivation dans le temps des autorités publiques). La pertinence de cet investissement historique se concrétise aujourd'hui : les opérateurs français sur le secteur sont parmi les premiers au monde.

Les conclusions du rapport Beffa *Pour une nouvelle politique industrielle*, publié le 15 janvier 2005, sont pertinentes en partie pour les secteurs industriels maritimes. Les analyses du rapport montrent que l'une des raisons du décrochage historique de l'industrie française était la grande spécialisa-

partie 3

tion industrielle de la France dans des secteurs de faible technologie qui sont davantage soumis aux concurrences internationales. Pour l'industrie maritime, ces fragilités ont été corrigées; par exemple les navires simples, construits en grande série, sont dorénavant l'apanage des grands chantiers asiatiques, les secteurs se sont restructurés et les chantiers européens interviennent désormais sur des navires complexes produits à l'unité ou en petites séries. Le domaine industriel maritime est donc maintenant dans un positionnement fondé sur l'avancée technologique et la maîtrise de la complexité. Les commandes de paquebots, de méthaniers, de navires spécialisés pour l'offshore en sont un exemple.

C'est un modèle économique qui nécessite un engagement fort et permanent en recherche et développement. Les orientations souhaitables n'en apparaissent que plus clairement:

- le besoin d'un programme mobilisateur permettant de mettre au point et de fiabiliser ces technologies;
- la nécessité d'impliquer des PME traditionnellement plus innovantes, et qui sont mobilisées dans les pôles de compétitivité;
- la nécessité de renforcer l'axe maritime dans les orientations des organismes publics comme l'ANR ou l'All.

À titre d'exemple, la construction navale militaire française affiche une des meilleures capacités en termes d'innovation.

Cette excellence est le fruit d'une ambition, soutenue sur plusieurs dizaines d'années, de financer des développements innovants pour permettre à la Marine nationale de devenir une marine à capacité mondiale. Au résultat, l'effort consenti par notre pays lui permet à présent d'être l'unique nation européenne à pouvoir concevoir seule toute la gamme des navires: des sous-marins nucléaires et classiques, des porte-avions (y compris nucléaires) et tous les types de bâtiments de surface.

La construction navale militaire française possède à son actif des réussites, telles que la furtivité, les systèmes de combat ou la conduite de navire à équipage réduit, dans lesquels son niveau est à préserver et à développer.

La filière navale militaire française est ainsi soumise à des évolutions de contexte, d'ordre opérationnel (multiplication des opérations de projection multilatérales) et industriel (augmentation de la concurrence internationale et transferts massifs de technologies vers les pays émergents). Dans cette optique, les enjeux technologiques seront toujours plus déterminants pour conserver l'excellence, donc la compétitivité de la filière. La généralisation des enjeux de sûreté et le côté souvent technologique des réponses à leur apporter sont probablement porteurs.

Or, les programmes militaires réalisés sous contraintes budgétaires fortes handicapent le renouvellement des technologies. Les réponses sont dans la capacité à conserver des marchés importants, donc dans l'exportation, et dans l'articulation à l'effort technologique des politiques de compétitivité civile (à travers les pôles), en tentant d'accroître la dualité civile/militaire des technologies maritimes d'origine militaire. Les soutiens publics doivent donc

3

partie

être pérennes et prévisibles et s'inscrire chaque fois que possible dans des coopérations au niveau européen.

La recherche océanographique, mobilisatrice de technologies, productrice de connaissances et de modèles opérationnels utilisables, peut également venir en soutien à une politique industrielle maritime.

Augmenter visiblement le niveau de recherche et développement public en France et y être présent au niveau européen

Le 7^e PCRD fait peu de place au maritime en tant que tel. Il revient à ce dernier de faire valoir ses atouts. Le maritime est actuellement actif et il convient qu'au niveau du groupe « miroir »¹¹⁵, l'État français soutienne le dynamisme du maritime. On préfère capitaliser sur l'avance économique et technique acquise dans d'autres secteurs. Ainsi, le maritime est souvent pris en compte dans les PCRD par l'intermédiaire du spatial. Certains systèmes spatiaux sont utiles au maritime :

- l'observation et l'altimétrie, avec Topex-Poseidon, la lignée des satellites ERS, SPOT, Envisat, qui fournissent des informations importantes pour la compréhension des océans, des courants, et la prévision de phénomènes majeurs qui y prennent place (El Niño par exemple) ;
- le système de positionnement par satellite, utilisable à la fois à des fins scientifiques et pour les navires participant aux activités économiques comme la pêche ou les transports (Argos, Galiléo).

Mais les programmes évoqués ci-dessus ne sont pas dédiés au maritime, de même que GMES, programme important de surveillance de l'environnement, ne concerne qu'en partie le maritime. Ce système est avant tout conçu pour assurer la surveillance et la prévention de phénomènes affectant les espaces et infrastructures terrestres. Il serait nécessaire de renforcer sa partie applicable aux espaces maritimes, en particulier au niveau de l'observation opérationnelle des océans. Il conviendrait d'identifier un axe maritime dans le PCRD en préparation et favoriser certains autres secteurs présents dans ce PCRD qui ont un effet indirect sur les activités maritimes.

Au niveau national, il faut viser un niveau de recherche et développement dépassant 3 % du chiffre d'affaires du secteur, renforcer l'effort de formation dans toutes les filières d'innovation, prendre en compte les projets des pôles de compétitivité dans le cadre des budgets de l'ANR et de l'All et assurer la prise en compte des enjeux de la mer dans tous les thèmes du 7^e PCRD, notamment au travers de plates-formes technologiques.

Des projets comme SAFEDOR, couvrant des priorités nécessaires pour le développement de la sécurité, sont insuffisamment investis par les acteurs français : l'appropriation par les acteurs français risque de souffrir des règles de minimisation du risque.

Dans l'état actuel, rechercher les synergies revient à confirmer l'intérêt majeur des pôles de compétitivité à vocation maritime.

115. MSMG (*Member State Mirror Group*).

partie 3

Soutenir activement les acteurs combinant développement technologique, innovation et présence sur des marchés

Les dispositifs de coordination en réseau des acteurs économiques doivent être encouragés. Les tout récents pôles de compétitivité ou d'excellence orientés «mer» sont des illustrations de ce qu'il est possible de faire:

- les pôles Mer Bretagne et Mer Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui se sont dotés d'une structure de pilotage et coordination commune, ont pour vocation d'appliquer les sciences et les technologies de la mer au développement d'activités dans des domaines variés: systèmes de sécurité et de sûreté, ingénierie navale, énergies marines et sous-marines, ressources biologiques, génie côtier et services en environnement. Ils associent, dans la filière maritime, plus de 400 partenaires (grandes entreprises, PME, laboratoires publics et privés, universités et grandes écoles) implantés sur leur territoire, qui représentent 90 % des capacités de la recherche maritime française. Créés en juillet 2005, ils ont labellisé la moitié de la centaine des projets initialement imaginés et obtenus des financements pour 40 % d'entre eux. Ce dynamisme se répercute à l'échelle européenne car ces pôles travaillent déjà à des partenariats dans une demi-douzaine de pays;
- en complément de ces pôles de compétitivité Mer, à vocation mondiale, focalisés sur les grands enjeux de la mer et implantés dans deux régions, d'autres pôles de compétitivité ont été créés en lien avec le domaine maritime: Le pôle à vocation nationale EMC2¹¹⁶ en région Pays de la Loire porte sur l'utilisation des structures composites de grande dimension. Ces objectifs ne se réduisent pas à la mer, mais la mer (et en particulier la construction navale) est un client important du domaine. Parmi ses membres on trouve ainsi les chantiers de l'Atlantique devenus depuis Aker Yards, DCN et Bénéteau, mais aussi Airbus et Valéo dans d'autres secteurs;
- le pôle mono-régional «Pôle aquatique» de Boulogne-sur-mer (Pas-de-Calais), fédère cinq laboratoires de recherche pour «assurer un avenir durable» à la filière des produits halieutiques.

Il y a lieu de poursuivre, accélérer, optimiser les financements liés aux pôles de compétitivité Mer, et en particulier:

- labelliser des projets mer et adapter les financements à la nature interdisciplinaire des projets «maritimes», à l'apport novateur que représente le transfert de technologies à la mer¹¹⁷ ;
- accélérer la mobilisation des financements publics, en cohérence avec les calendriers des développements décidés dans les pôles.

Les conditions réglementaires assorties à une mesure d'aide annulent fréquemment en partie les effets positifs de la mesure. En effet, les transactions et les négociations commerciales se font rapidement, alors que les vérifications, les «demandes d'autorisation» que réclament les pouvoirs publics ne

116. Ensembles métalliques et composites complexes (EMC2).

117. Par exemple, la mobilisation de technologies électroniques de type internet éprouvées à terre, sur des objectifs marins (pêche) est un apport innovant par rapport au contexte marin (et pas une simple application): elles ne sont pourtant pas reconnues comme innovantes dans les programmes de financement classiques.

3

partie

correspondent pas à ce pas de temps. Le temps de l'État n'est pas celui des entreprises privées, lesquelles doivent «savoir réagir vite». Le système des avances remboursables, privilégié pour les aides, est vite dépassé; il y aurait lieu de revoir les logiques de financement ou d'identifier un fonds «mer» mobilisable rapidement.

Animer la recherche

• Une intensification de la recherche par une coordination accrue des acteurs français et européens

L'animation de la programmation de la recherche privée et publique en France évolue, avec en particulier la création relativement récente de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence de l'innovation industrielle (AII).

La Cour des comptes a contrôlé l'INRA, le CEMAGREF, l'IRD et le CIRAD en 2003, l'IFREMER et le BRGM en 2005. La Cour avait «constaté que l'intégration croissante des objets d'étude (eau, sols, alimentation, génétique et développement durable) réduit la pertinence des frontières entre les domaines d'activité des établissements» tandis que l'internationalisation des recherches requiert un redéploiement large du dispositif. Le constat est particulièrement applicable au maritime.

Des tentatives de fédérer les actions (et les résultats) existent comme par exemple le B2C3I: (coordination des activités notamment outre-mer du BRGM¹¹⁸, du CEMAGREF¹¹⁹, du CIRAD¹²⁰, de l'IFREMER, de l'IRD¹²¹ et de l'INRA). Elles doivent être étendues. Des rapprochements plus poussés entre les instituts et organismes à vocation spécifiquement maritime comme l'IFREMER ou le SHOM seraient bienvenus.

Pour améliorer l'efficacité globale du dispositif, une veille scientifique commune, en répartissant la charge entre les acteurs de la recherche maritime pour ainsi identifier rapidement les champs nouveaux ou émergents et s'y positionner serait souhaitable. Le présent rapport ne peut guère prétendre identifier *a priori* ces champs nouveaux, qui relèvent d'une expertise et d'une veille scientifiques complexes.

Une conférence scientifique annuelle consacrée à la mer permettrait, dans le cadre d'un pilotage rénové de la recherche, de synthétiser et de diffuser les avancées technologiques, connaissances, diffusion, mise en évidence des réseaux), et de donner une visibilité inter-organismes à l'effort national de recherche.

Néanmoins, il importe que les modes d'animation de la recherche permettent un renouvellement des domaines d'étude, et évitent l'écueil de la simple reconduction des budgets passés, sans évaluation, comme le souligne la Cour des Comptes, par «simple présentation budgétaire».

118. Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

119. Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF).

120. Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

121. Institut de recherche pour le développement (IRD).

partie 3

• La constitution de pôles universitaires de recherche dans le maritime

La mise en place d'une grande université de la mer, discutée dans le groupe, n'a finalement pas paru pertinente : les sciences et technologies marines ont besoin de formations variées et ouvertes aux nouveaux savoirs de toutes les disciplines, plus que de décloisonnement au niveau de la formation.

Les composantes potentiellement maritimes de l'enseignement supérieur universitaire français sont dispersées. L'orientation de chaque université et des modules enseignés est souvent déterminée par l'histoire. Les contenus des enseignements sont construits selon une logique ouverte permettant aux étudiants de choisir plusieurs orientations. C'est vrai autant en sciences physiques qu'en sciences humaines et sociales. En outre, les enseignements spécialisés sont effectués par des enseignants chercheurs qui choisissent leurs établissements en fonction des capacités de leurs laboratoires de recherche.

De façon schématique et non exhaustive, il existe des enseignements universitaires¹²² en rapport avec la mer dans de nombreux établissements (Nice, Toulon, Aix-Marseille, Montpellier, Toulouse, Pau, Bordeaux, La Rochelle, Vannes, Brest, Rennes, Caen, Rouen, Lille, Strasbourg, Paris). Il s'agit le plus souvent de cours concernant le milieu marin, inclus dans des cursus plus larges. On trouve également des cours ou des options spécialisées, le plus souvent plus techniques et opérationnelles dans des Écoles, comme l'ENSTA¹²³, l'ENSIETA¹²⁴, l'École d'agronomie de Rennes (halieutique), l'École centrale de Nantes, l'École navale, par exemple.

Une très grande variété de compétences scientifiques et techniques de tous les niveaux de l'enseignement supérieur est nécessaire en sciences de la mer. La majeure partie des chercheurs en sciences de la mer n'a cependant pas une formation initiale dans ces disciplines. Les sciences de la mer ont besoin d'étudiants confirmés dans toutes les disciplines qui acquièrent une spécialité maritime au niveau du doctorat.

La même logique d'ouverture s'applique dans les écoles d'ingénieurs : un ingénieur spécialiste de la conception des carènes doit avoir une formation approfondie en mécanique des fluides, mais également en résistance des matériaux, et en simulation numérique.

En revanche, il paraît souhaitable que les deux pôles importants de formation recherche et innovation en sciences et technologies marines en Région Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur s'insèrent dans le cadre communautaire en cours d'élaboration.

• Vers une démarche en réseau, au sein de l'EIT

Il n'est pas adapté de regrouper les enseignants chercheurs en un seul site, impliquant un regroupement des laboratoires. Il n'est pas non plus pertinent de créer des enseignements complètement spécialisés en Sciences et technologies marines.

122. Dans les trois niveaux de LMD.

123. École nationale supérieure des techniques avancées.

124. École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'arme.

3

partie

À l'opposée il est proposé d'identifier un nombre limité de pôles en sciences et technologies marines regroupant universités et écoles d'ingénieurs. Cette orientation permettrait une économie de moyens et apporterait une meilleure lisibilité à l'effort de recherche dans ce secteur. Elle rejoint la nécessité pour les universités de petite taille ou de taille moyenne d'identifier des thématiques majeures pour leurs activités d'enseignement et de recherche. L'utilisation des nouveaux outils de la loi sur la recherche, dont les PRES (Pôle recherche et enseignement supérieur) rend possible une telle démarche. Le lien avec les pôles de compétitivité renforcerait la logique actuelle où formation, recherche et innovation sont étroitement associées et densifierait le contenu scientifique des pôles.

Au niveau européen, le projet d'EIT (*European Institute of Technology*) est actuellement élaboré par la Commission européenne¹²⁵. Il s'agit d'un mécanisme visant à mettre en réseau les meilleurs départements universitaires, les laboratoires et les industries afin de favoriser le lien entre formation, recherche et innovation ; cette dernière est en effet considérée comme déficiente dans le système européen.

La démarche consisterait à lancer des appels à projets dans un ensemble prédéterminé de thèmes auprès des établissements d'enseignement supérieur. Les pôles de compétitivité tels qu'ils existent en France pourraient être habilités à répondre à ces appels d'offres. Un financement est envisagé, indépendamment du budget recherche de la Commission.

Il y a là une occasion à saisir pour que les sciences et technologies marines soit reconnues comme un des thèmes de l'EIT. L'appui des pôles de compétitivité Mer de Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur doit être recherché.

- **Une meilleure mise à disposition de la connaissance des océans au service de la société**

Dans le Livre vert sur une politique maritime européenne et dans les déclarations concernant la recherche¹²⁶, l'Europe affirme son souhait de constituer progressivement un atlas des connaissances et données sur les eaux des États membres. La taille de la ZEE française, bien que ne relevant pas intégralement des dispositions européennes, nécessite que cet objectif, s'il est suivi, ne soit pas assumé comme une contrainte, mais comme un projet pour la France. Déjà l'engagement d'EXTRAPLAC, au-delà de l'extension potentielle de un million de km² du plateau continental sous juridiction – avec ses ressources – est une opportunité d'acquisition importante d'informations sur les zones concernées pour les besoins de la constitution du dossier de demande auprès de la Commission *ad hoc*.

Il apparaît nécessaire de mieux assurer la diffusion des connaissances, en recherchant ainsi :

- la mise à disposition d'informations utiles à l'activité économique, à l'entreprise, au citoyen ;

125. Une communication a été discutée au Sommet européen de mars 2006, puis au Conseil des ministres du 15 et 16 juin.

126. 31 août 2006, J. Borg à l'université de Wageningen.

partie 3

- l'amélioration de la connaissance et de l'information maritimes du grand public.

Comme le mentionne également le Livre vert, l'accroissement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) permettra d'atteindre ces nouveaux objectifs de diffusion.

Un travail de mise en cohérence des données de la surveillance maritime et de la recherche doit permettre de mieux « voir » et comprendre cet espace et de livrer cette connaissance aux utilisateurs. En particulier, la recherche devrait s'articuler aux SIG en cours d'élaboration, dont l'intégration est souhaitée pour une planification des usages de la mer, et à la mise en place d'une procédure de concertation sur le littoral (et mobilisable dans la GIZC).

Mais la recherche doit aussi participer à la connaissance par le public le plus large : la transmission en direct le 31 août 2006 des images des grands fonds prises par le robot Victor 6000 illustre les possibilités d'accessibilité du grand public aux travaux des scientifiques.

- **Une nouvelle politique pour la recherche marine**

Promouvoir la connaissance des océans

- **Implanter un réseau européen d'observation de l'océan (observatoires du fond de mer)**

L'étude de l'évolution de l'environnement s'inscrit dans la durée. Les Observatoires de recherche en environnement (ORE) ont été une forme de réponse à cette nécessité. Les ORE traitant de l'océan s'intéressent essentiellement aux phénomènes de surface : flux atmosphériques (Dyfamed), échanges air/mer de CO₂ (Oiso en océan indien/Caraus dans les zones australes), variabilité climatique (Pirata en Atlantique tropical), niveau de la mer (Rosame en antarctique), Eaux côtières (Somlit), salinité de surface de la mer (SSS mobilisant les navires marchands).

L'observation du fond des océans, *in situ*, et des phénomènes profonds est semble-t-il une nécessité orpheline malgré des progrès évidents dans les observatoires à vocation de surveillance sismique.

Par ailleurs l'instrumentation profonde présente des défis technologiques intéressants.

Les axes de recherche et développement favorisant un transport maritime sûr et efficace

Il a été plusieurs fois évoqué l'absence, pour la pêche, ou pour la navigation (construction, technologies) d'un organisme de recherche dédié à la compétitivité industrielle comme l'a été l'ONERA¹²⁷ pour l'industrie aéronautique. Mais au plan général, le débat s'est surtout focalisé sur l'animation de la recherche, de la mise en réseau des acteurs et la reconnaissance de priorités technologiques et industrielles.

127. Office national des études et de recherche aérospatiales (ONERA).

3

partie

- **Rechercher des technologies innovantes dans les domaines de la sûreté et de la sécurité**

Les orientations concernant la recherche et développement pour un transport maritime sobre, sûr et spécialisé, sont insuffisamment prises en compte par les acteurs français de moyenne et petite tailles. Par exemple, le programme SAFEDOR du 6^e PCRD compte trois acteurs français (Sirenya, SNECMA et Chantiers de l'Atlantique, maintenant intégrés à Aker Yards). Management du risque et conception optimisée sont les critères de compétitivité de ces acteurs qui interviennent dans les projets de construction navale complexes au niveau européen. La conception et surtout la fabrication de navires complexes, comme les paquebots, peuvent mobiliser jusqu'à 5 000 sous-traitants qui, chacun, doivent d'une part être compétitifs dans leur secteur et d'autre part intégrer parfaitement leur contribution à celle des autres intervenants pour assurer l'atteinte des performances souhaitées, y compris en matière de sécurité.

Les recherches actuelles sur la conception de navires plus sûrs (modélisation des accidents, de la résilience du navire) sont à la base de l'élaboration des futurs règlements tant de navigation que de qualification nécessaire des équipages. Il est stratégique que les acteurs français soient bien présents lors de l'élaboration de ces règles nouvelles. Pour être en mesure d'y contribuer efficacement, il est nécessaire d'avoir une bonne maîtrise des technologies concernées. La compétence sur ces technologies d'amélioration de la sécurité est aussi la base du maintien d'une expertise fondamentale pour la maintenance et/ou le contrôle au service du pavillon.

C'est aussi un domaine qui permet une bonne articulation avec les développements techniques et sécuritaires dans les ports.

Enfin, il faut continuer le développement technologique des systèmes de management du trafic, de surveillance, et accroître la compatibilité des systèmes.

L'amélioration de la sécurité du transport maritime, nécessite le déploiement de systèmes de surveillance du trafic. Dans ce contexte, il est essentiel de poursuivre la mise au point et l'implémentation de l'AIS, du LRIT, et de s'engager dans une gestion globalisée de l'information, en favorisant les échanges entre les différents acteurs mondiaux. La poursuite d'un tel objectif ne doit cependant pas conduire à dégarnir les dispositifs de gestion des accidents.

- **Identifier un programme de recherche intégrant les exigences futures liées à la baisse des impacts sur l'environnement des transports maritimes**

La sobriété énergétique, la limitation des émissions atmosphériques (par exemple par la désulfurisation des carburants utilisés par les navires), la maîtrise complète des pollutions au port seront des critères forts d'acceptabilité des navires dans des complexes portuaires complètement enserrés dans des zones fortement urbanisées. Actuellement d'un poids faible, le critère du coût énergétique à la tonne transportée devrait devenir plus important pour deux raisons différentes et essentielles :

- le renchérissement du coût direct de l'énergie ;

partie 3

- la taxation des émissions de CO₂, si elle doit un jour s'appliquer aux transports maritimes.

Le navire du futur doit être moins consommateur en énergie, tout en restant aussi rapide, et en minimisant les émissions gazeuses (notamment en CO₂)¹²⁸ et les rejets de toute nature; il doit offrir des garanties accrues en matière de sécurité du navire et des hommes. Sa conception doit porter sur l'ensemble du cycle de vie et intégrer de ce fait les modalités de son démantèlement.

De même, la question des eaux de ballast est à cet égard un enjeu intéressant. La nouvelle convention sur le contrôle et la gestion des eaux de ballast, adoptée par l'OMI en 2004, prévoit une obligation de traitement des eaux avant rejet dans le milieu marin (d'ici 2009). Ces technologies, qui n'existaient pas au moment de la signature de la convention et qui doivent être au préalable approuvées par l'OMI, sont en cours de développement en Corée, en Allemagne ou en Norvège; la France ne s'est pas lancée pour l'instant dans ces développements.

- **Réunir autour de l'innovation et de l'avancé technologique une construction navale compétitive**

La productivité, la flexibilité, la réactivité et le haut niveau technique et technologique de l'industrie maritime française sont les facteurs de sa réussite. Il s'agit de « vendre du travail cher ». Le maintien de cette réussite n'est possible qu'en innovant en permanence et en se plaçant sur des créneaux où des nations pour lesquelles le coût du travail est plus faible et qui n'ont pas, ou plus exactement pas encore, la capacité technologique à apporter des solutions satisfaisantes.

Cette innovation doit s'exprimer dans tous les domaines, que ce soit la conception des navires et structures flottantes, les technologies, les procédés et moyens de gestion de la production, les techniques de montage, etc. L'objectif est de gagner sur le temps de travail nécessaire à l'accomplissement d'une tâche, sur le délai global de conception puis de réalisation d'un navire, sur la rapidité d'intégration des technologies nouvelles dans la production, etc.

Pour atteindre ces objectifs, le maître mot est « intégration », pour avoir en permanence une vision aussi globale que possible de la conduite du projet. Ainsi, il apparaît essentiel:

- d'améliorer, en quantité, en qualité et en rapidité les échanges de données entre chantiers navals et sous-traitants;
- d'intégrer dès la conception le processus de production du navire, mais aussi son exploitation et sa fin de vie (conception basée sur une optimisation du « *life cycle cost* »);
- d'accroître les capacités de construction par modules préarmés. Chaque navire est produit à l'unité car les séries sont faibles par rapport à d'autres secteurs (aéronautique, automobile), mais des efforts, notamment en

128. Ainsi qu'en NOx (oxyde d'azote).

3

partie

recherche et développement, sont nécessaires pour transférer les acquis de ces secteurs vers la construction navale;

– d'accélérer encore si c'est possible l'introduction des techniques et technologies innovantes dans les produits vendus. La faiblesse des séries est ici un atout car les processus de fabrication sont plus souples et permettent l'intégration plus rapide d'éléments nouveaux.

Il faut continuer à maîtriser les savoir-faire de base. Il faut notamment maintenir l'excellence française dans le domaine des nouveaux matériaux et des méthodes de mise en œuvre associées (composites par exemple). Il faut également surveiller l'émergence de nouveaux matériaux, en particulier les matériaux légers, qui peuvent avoir un grand avenir dans l'industrie navale (pour la stabilité des navires) et se préparer à les employer. Le développement de matériaux insensibles aux problèmes de corrosion mérite également une attention particulière.

Sans hommes pas d'industrie, et à la base se situe la formation aux métiers de la construction navale. Les techniques du génie maritime en sont un élément important. Si malheureusement, l'ENSTA s'est retirée de ces filières, il convient d'encourager, voire d'inciter l'École centrale de Nantes et l'École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement de Brest à maintenir et à développer leurs filières conduisant aux métiers de la construction navale.

Les bassins d'essai ont été dispersés (Val-de-Reuil, Paris, La Seyne-sur-Mer, Brest et Nantes). Cette situation exclut l'existence d'un grand pôle de compétence national en hydrodynamique navale, car l'importance des investissements réalisés interdit toute idée de regroupement des moyens.

La commande publique, programmée et planifiée (cas des navires de combat, bâtiments océanographiques, navires « d'État » en général) contribue à la compétitivité du secteur, mais elle doit s'inscrire dans le cadre strict fixé par les règles qui régissent les achats publics au niveau national et celui non moins strict fixé par la Commission européenne pour l'encadrement des aides d'État à la construction navale. Une telle politique industrielle peut être définie et déployée au niveau national, mais aussi et peut-être surtout, au niveau communautaire.

La compétitivité d'un secteur économique dépend aussi de l'importance de son marché. L'organisation de la construction navale et des entreprises du secteur autour d'une mission de promotion des technologies innovantes dans les navires, avec le soutien d'UBIFRANCE, pourrait apporter un soutien efficace à l'exportation de nos produits innovants destinés à la construction navale, souvent issus de petites entreprises.

Innover, c'est aussi penser de nouveaux produits pour répondre à des besoins émergents. Une politique globale de réalisation de prototypes et de démonstrateurs technologiques sur les sujets les plus pointus et sur ceux pour lesquels on anticipe un bon potentiel de développement du marché pourrait être intéressante. Pour préparer une telle politique, la réunion des acteurs français (opérateurs, armateurs, clients finaux des services produits,

partie 3

mais aussi laboratoires et industriels de la construction navale) au sein par exemple des pôles de compétitivité serait souhaitable, notamment pour définir les cahiers des charges de ces projets. Parmi les sujets intéressants, on peut relever le développement de plates-formes ou de navires spécifiques pour l'exploration et l'exploitation de pétrole offshore de plus en plus profond, qui devient rentable au fur et à mesure de la hausse du prix du pétrole, ou encore de navires à manutention rapide qui seraient bien adaptés aux autoroutes de la mer.

En conclusion, les enjeux principaux à traiter semblent être les suivants :

- les économies d'énergie (pour les navires de pêche cette approche semble s'amorcer);
- le développement et l'intégration de systèmes d'automatisation, de navigation et de gestion de l'information;
- l'amélioration de la gestion de l'interface terre / navire et l'intégration des informations correspondantes à la passerelle.

Les technologies les plus prometteuses pour apporter des solutions répondant à ces enjeux semblent être :

- les nouveaux modes de génération d'énergie: piles à combustible, gaz naturel liquéfié (GNL);
- la propulsion électrique et l'amélioration de la performance des pods;
- l'automatisation du contrôle et de la navigation;
- le management intelligent des données;
- la manutention.

Un soutien à ces secteurs par des incitations économiques est souhaitable, sous peine de voir se diluer la compétence et disparaître les avances acquises à ce jour.

Des priorités pour le développement technologique : les nouvelles ressources de la mer

L'opportunité du développement de l'exploitation des énergies renouvelables marines a été évoquée, en faisant le constat que d'autres pays s'y sont lancés et disposent éventuellement d'une certaine avance technologique. La Commission européenne a évalué la ressource techniquement exploitabile entre 140 et 750 TWh/an.

Courants, énergie de la houle, énergie thermique, en mer ou à la côte: les alternatives techniques sont nombreuse et les difficultés aussi. En l'état actuel des connaissances, ces énergies ne peuvent se développer qu'au prix d'un choix politique induisant des dispositions économiques favorables. Les critères technico-économiques conduisent à privilégier les dispositifs permettant de garantir la stabilité de la production d'énergie d'une part, et d'occuper le moins d'espace possible d'autre part. Houles et courant sont les phénomènes les plus intéressants, notamment en regard de la disponibilité difficilement prévisible de l'éolien et du solaire. À titre d'exemple, la ferme éolienne de Rodsand au Danemark occupe 24 km² pour 150 MW, alors que les systèmes houlomoteurs actuels permettent d'envisager seulement 1 km² pour 30 MW. Le secteur en est pour l'instant à la mise au point technologique

3

partie

avant d'aborder réellement la rationalité économique. Choix techniques et technologiques, coûts de maintenance, tenue des matériaux, corrosion, modalité d'occupation de l'espace marin, tous ces domaines sont l'objet de développements incluant une forte composante de mise au point et de créativité. Divers groupes et opérateurs d'importance (EDF, Total, etc.) contribuent pour partie à ces développements. Les fourchettes de coûts de revient au kWh sont actuellement très larges et dépendent d'hypothèses fortes sur l'apprentissage, la maturation des technologies et les effets d'échelle d'un marché en croissance.

Il faut néanmoins garder à l'esprit les constats généraux :

- la plupart des énergies marines sont diffuses, irrégulières : il y a donc loin entre l'énergie théorique et celle qu'il est envisageable de mobiliser à grande échelle. Il faut se référer aux études globales (**ADEME** par exemple) pour une approche réaliste ;
- les technologies de production et de transport à terre sont délicates à mettre en œuvre ; l'installation d'équipements en mer génère fatalement des difficultés pour les autres usages ;
- la recherche de la réduction de l'impact sur les paysages aurait tendance à repousser les équipements vers le large ;
- les difficultés technologiques (hostilité du milieu marin : corrosion, force des éléments, profondeur) sont des points d'excellence du tissu technologique français. Le lancement d'un programme d'exploitation des énergies marines aurait donc potentiellement des conséquences en termes d'organisation industrielle et technologique appréciables ;
- même marginale, l'énergie des mers peut apporter des solutions pour tenir certains engagements internationaux pris par la France en matière de recours aux énergies renouvelables. En outre, pour un certain nombre de situations particulières (insularité, etc.), elles peuvent contribuer à la production d'énergie délocalisée et autonome. Le cadre technique et réglementaire permettant de s'assurer de la préservation de l'environnement marin durant l'exploitation est en cours d'élaboration.

Un diagnostic national (Outre-mer compris), analysant les conséquences potentielles du développement de ces techniques à grande échelle est un préalable indispensable. Les techniques les moins susceptibles de limitations environnementales pourraient alors faire l'objet de soutiens (par exemple par fixation d'un tarif préférentiel d'achat de l'énergie ainsi produite).

Pour les hydrates de méthane souvent évoqués dans la problématique de l'énergie liée à la mer, une certaine prudence semble nécessaire : d'une part, les réservoirs actuellement identifiés aux profondeurs raisonnables sont souvent de faible taille, d'autre part les risques de catastrophe liés à la mobilisation de cette ressource sont importants. La sagesse, voire la précaution, suggéreraient de ne pas s'y aventurer dans une seule vision sectorielle de la politique énergétique, mais d'en analyser soigneusement les impacts. La connaissance avant l'exploitation est une précaution ici indispensable. Ce sujet pourrait faire l'objet d'une initiative scientifique européenne.

partie 3

Enfin, les nouvelles donnes économiques sur l'énergie, en particulier la hausse du prix des hydrocarbures, rendent plus intéressante l'exploitation des ressources énergétiques ou minérales non renouvelables de la ZEE. Cela explique en partie l'augmentation rapide des demandes d'exploration de sociétés étrangères. La dynamique engagée par la France dans le cadre du programme EXTRAPLAC doit conduire à envisager que l'exploitation des ressources du plateau continental sur lequel notre souveraineté est reconnue soit soumise aux mêmes obligations que dans les eaux territoriales, notamment sur le plan fiscal.

De même, il faut exploiter les positions de force de l'ingénierie française sur de nouveaux champs géographiques comme la mer profonde ou les zones australes et antarctiques. Il est possible de lancer une initiative française, en partenariat international, dans les deux domaines suivants :

- cartographie en 3 dimensions du sous-sol de la mer sous juridiction française ;
- inventaire des ressources grâce à la synthèse des données bathymétriques et sismiques existantes, ainsi qu'aux données de forages.

Ce type d'action permettrait à la France de renforcer sa position dans chacune de ces zones géographiques tout en mettant en avant ses acteurs économiques.

Rechercher le potentiel mobilisateur d'un grand projet

• Un projet industriel autour du navire innovant

Il semble possible de concrétiser les efforts engagés dans la construction navale en matière de développement innovant autour d'un grand projet. En intégrant les avancées technologiques les plus récentes, il permettrait de soumettre à l'épreuve du réel les concepts innovants (navires de croisière pouvant aller sur et sous l'eau, plates-formes flottantes portuaires pour les conteneurs, îles flottantes à vocation résidentielle), bien souvent séduisants sur le papier mais aussi fort complexes, voire irréalistes.

Il peut être opportun de rappeler que faute d'un soutien politique et financier adéquat, le choix d'imposer le pétrolier à double coque s'est fait au détriment d'un projet européen de navire innovant : le pétrolier E3 qui était un projet soutenu par Eureka¹²⁹. Les éléments déterminants ont évolué depuis lors et se sont enrichis : fin de vie, sécurité, maintenance, mode de propulsion. Par ailleurs, il s'avère que les doubles coques pourraient poser aussi des problèmes inédits, car il est difficile de surveiller leur vieillissement. Il y a donc matière à une vraie remise à plat technologique (fin de vie et spécialisation des navires).

Les aspects techniques à examiner sont nombreux : vitesse, économie en carburant, impact environnemental des rejets que génère l'exploitation (gaz et eaux de réfrigération des moteurs), contraintes de logistique au port,

129. Navire EEE pour Environnemental, Économique, Européen.

3

partie

manutention et organisation des métiers à bord. Ils concernent potentiellement tous les secteurs (pêche, transport de passagers, transport de marchandises). La question de la propulsion marine « propre » notamment est véritablement transverse et trouve son application sur des navires de tailles très variables, tous métiers confondus. Les spécificités liées à l'emploi des différents types de navires n'en demeurent pas moins importantes : les enjeux environnementaux d'un porte-conteneurs de 12 000 EVP ne sont pas ceux d'un chalutier de 25 mètres et peuvent conduire à des technologies différentes.

Le concept de transport maritime rapide proposé par le rapport Beffa sur les Programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle tente de répondre à ces différentes exigences. Le projet GIFT¹³⁰ de terminal gazier flottant, auquel est associé Aker Yards à Saint-Nazaire, est également un exemple de projet innovant qui permet de répondre au souci des autorités portuaires d'éloigner les opérations à risque des zones urbaines.

Pour conduire ce type de projet, un mode d'animation impliquant largement les acteurs économiques est nécessaire, sur le modèle du Programme de recherche, d'expérimentation et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) actuellement focalisé sur les seuls transports terrestres : un PREMAT, Programme de recherche maritime sur les transports, pourrait être mis en œuvre.

Le paysage économique actuel de la construction navale conduit par ailleurs à donner au projet une double dimension nationale et européenne. Les chantiers français sont aujourd'hui de plus en plus largement intégrés à des groupes de dimension européenne. Mais si un soutien européen est sans doute à rechercher, les acteurs nationaux souhaitent également une forte implication de l'État dans le développement technologique. Le succès de la construction navale française repose en effet sur un réseau industriel et technologique de petites et moyennes entreprises localisées près des lieux d'assemblage des navires, et les mécanismes de financement européens ne correspondent pas nécessairement aux attentes et aux besoins de ces acteurs dont le dynamisme et la capacité d'innovation sont vitaux pour le secteur.

- **Un programme renforcé d'océanographie opérationnelle**

Dans le cadre des grands projets technologiques dans le domaine maritime, la France devrait promouvoir le développement de « l'océanographie opérationnelle » dont elle est un des leaders mondiaux. On désigne par ce terme, les services permettant de surveiller et prévoir l'évolution des courants et des écosystèmes océaniques¹³¹. La prévision des courants et de l'évolution des écosystèmes est déjà utile à de nombreuses applications publiques ou

130. *Gas Import Floating Terminal* (GIFT).

131. Le vocable, de même que le concept, est dérivé de la météorologie, dite « opérationnelle » qui fournit la prévision du temps. Le site Internet www.mercator-ocean.fr propose de telles prévisions et illustre leurs applications.

partie 3

privées dans le domaine maritime. Ces prévisions sont réalisées pour la France par le GIP français Mercator Océan.

Des exemples d'application peuvent être cités :

- la défense utilise les prévisions pour mieux connaître le champ de propagation acoustique dans l'océan, nécessaire à la furtivité et aux capacités de détection des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) ;
- Météo France utilise les états de l'océan pour initialiser des modèles numériques du climat employés pour la prévision saisonnière ; cette démarche est utilisée en Europe et aux États-Unis pour la prévision d'El Niño ;
- des pêcheurs de grands pélagiques utilisent ces prévisions pour optimiser leur recherche de poisson dans les Océans Pacifique et Indien ;
- la recherche de polluants flottants et d'objets dérivants en mer est facilitée par la prévision de leur trajectoire. L'utilisation des prévisions de courants océaniques à cette fin est aujourd'hui possible. Une application existe pour le suivi des containers et la recherche des personnes perdues en mer. De même, en cas de pollution maritime majeure par hydrocarbures, les prévisions de courants sont utilisées pour améliorer la prévision de dérive de nappes. Insuffisantes lors de l'accident de l'*Erika*, les prévisions ont donné de meilleurs résultats pour la pollution du *Prestige*¹³². Des navigateurs utilisent ces prévisions de courant lors des courses au large pour optimiser leur route et éviter les zones où le courant, s'opposant au vent, crée un clapot plus fort, pénalisant et potentiellement dangereux pour le matériel ;
- la caractérisation des masses d'eau devant faire l'objet de surveillance environnementale se fait notamment par l'analyse statistique des calculs numériques de courants. D'autre part, les «réanalyses» (calculs homogènes sur de longues périodes) sont le meilleur outil pour décrire le changement climatique de l'océan. D'autres bénéfices sont possibles comme la prévision des efflorescences de plancton (dont les algues toxiques ayant de fortes conséquences économiques) ou les explosions de populations de méduses (ayant des conséquences directes sur le tourisme) ;
- les scientifiques optimisent leurs campagnes océanographiques en sélectionnant leur site d'échantillonnage en fonction de la prévision des courants.

Mercator Océan distribue aujourd'hui ses produits gratuitement à près de 500 usagers réguliers du monde entier. Ce chiffre est en croissance rapide avec les améliorations successives du système qui procèdent notamment d'une meilleure compréhension des relations entre les phénomènes locaux (*blooms*, méduses, algues) et les conditions qui y conduisent.

Pour faire des prévisions de l'état de l'océan, il faut disposer d'une part d'un système d'observation en temps réel, d'autre part d'outils de simulation numérique. Les conditions initiales des modèles sont ajustées aux observa-

132. L'efficacité du dispositif a été renforcée par une réelle dynamique de coordination qui a conduit à la mise en place d'une cellule de crise sous l'impulsion du Secrétariat général de la Mer pour regrouper les acteurs concernés : SHOM, IFREMER, Météo France et CEDRE. Ces mesures sont à reconduire en cas de nouvelle situation de même nature.

partie 3

tions à la date de début de la simulation. Les modèles permettent alors de calculer l'évolution du système. Les échéances de prévisions sont de l'ordre du mois pour les courants au large et de quelques jours près des côtes (car ces derniers dépendent fortement des conditions météorologiques locales).

Les systèmes d'observation incluent des observations *in situ*, gérées dans un cadre coopératif mondial pour l'océan du large¹³³, et des observations par satellites. La principale donnée recueillie est l'altitude de la surface de la mer (satellites Jason, ENVISAT et GEOSAT *follow on*). La température, l'étendue de glace de mer, le vent et la présence de chlorophylle sont aussi recueillis. En Europe, les systèmes numériques sont mis en réseau dans le cadre du projet Mersea animé par l'IFREMER; son objectif est de développer la surveillance et la prévision de la physique et de la biogéochimie océaniques. Ils s'appuient sur des centres régionaux pour l'océanographie côtière (Royaume-Uni, Norvège, Italie, Danemark), qui sont en cours de développement.

- **Quels sont les besoins pour l'avenir de l'océanographie opérationnelle ?**

Les besoins pour l'océanographie opérationnelle sont de divers ordres :

- besoin de développement technologique – prioritairement pour l'observation *in situ* de l'océan côtier, mais aussi en matière de codes de calcul;
- besoin de consolidation dans la durée de systèmes d'observation existants, comme les profileurs de l'océan du large (bouées Argo) et surtout la série des satellites (Jason 3, Sentinel 3 de l'Agence spatiale européenne);
- besoin de consolidation des services opérationnels (transformation du GIP Mercator en GIE, consolidation des équipes Coriolis pour les systèmes d'observation *in situ*, notamment);
- besoin d'élaboration de produits de référence pour ces calculs (par exemple, bathymétrie précise en zone côtière);
- besoin de développement par des prestataires spécialisés de produits finaux bien adaptés aux besoins des utilisateurs (cartes du Comité national de prévision de dérive des nappes d'hydrocarbures par exemple);
- besoin de couplage avec des modèles de contributions aquatiques terrestres.

- **Dans quel cadre inscrire l'océanographie opérationnelle ?**

L'océanographie opérationnelle est reconnue comme un projet pilote du GMES européen (*Global Monitoring for Environment and Security*). Cependant les financements européens vont concerner l'infrastructure spatiale et les services. Les États membres devront assurer les infrastructures d'observations *in situ*. La France est un des leaders en Europe pour un grand nombre d'éléments comme :

- le développement et le déploiement de profileurs pour l'océan du large et le traitement en temps réel des observations *in situ*;

133. GOOS (*Global Ocean Observing System*), programme de recherche porté par la Commission océanographique internationale (COI), l'organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

partie 3

- les développements technologiques d'outils de surveillance *in situ* dans les zones côtières;
- les satellites altimétriques et le traitement en temps réel de ces données;
- le service de prévision des courants à l'échelle mondiale;
- la cartographie prévisionnelle de dérive des nappes d'hydrocarbures en mer.

Une démarche pluri-organisme volontariste a été la clé de la construction de ce leadership, aucun des partenaires ne disposant seul des compétences et des outils nécessaires à un tel système.

Les systèmes actuels d'océanographie opérationnelle doivent se développer selon plusieurs directions complémentaires, comme :

- la mise au point d'un système de prévision sur l'océan mondial à haute résolution spatiale (grille de calcul de quelques kilomètres), comme cela existe pour toutes les applications régionales, notamment outre-mer;
- le développement d'outils améliorés dans l'océan Atlantique et la Méditerranée pour diverses applications publiques, notamment dans le domaine de la Défense et de la Sécurité Maritime (calculs trihoraires plutôt qu'hebdomadaires; résolution fine des couches de surface de l'océan, etc.);
- la mise en place d'outils de très haute résolution et de prévision à brève échéance pour les zones côtières (golfe du Lion, golfe de Gascogne, Méditerranée) couplés avec les outils existant au large; ces outils sont nécessaires pour la plupart des applications;
- le couplage des outils de prévision des courants avec des outils de description et de prévision des écosystèmes, qui peuvent aller de l'écosystème primaire (plancton, notamment algues toxiques) aux écosystèmes halieutiques complets;
- le développement d'entreprises de services valorisant et commercialisant ces produits pour des besoins particuliers: champ de courant près des plates-formes pétrolières; aide à la navigation, aide à la sécurité et à l'efficacité en matière de pêche, assurance en matière de trafic, etc.

• **Un domaine de leadership à développer dans une vision mondiale**

L'océanographie opérationnelle doit être considérée comme un service essentiel pour le développement des activités publiques et privées dans le domaine maritime. Elle doit être conçue comme un service public analogue à la prévision météorologique, dont une partie des produits aura une vocation commerciale.

La France devrait pouvoir jouer un rôle moteur dans ce domaine; cela passe par la démarche volontariste et pluriorganisme évoquée ci-dessus, qui doit s'inscrire dans le cadre du GMES européen (mécanisme de contrats de service avec la Commission européenne).

Cela passe aussi par un renforcement du programme de développement technologique pour l'observation en temps réel des océans côtiers, par la consolidation de systèmes d'observation et de simulation numérique arrivés à maturité, et par la mise en place de services opérationnels pérennes.

3

partie

Par ailleurs, des objectifs peuvent être fixés à ces outils, en particulier participer à l'anticipation du changement climatique, autre priorité transversale liée aux océans et à l'évolution des littoraux.

L'élaboration des prochaines générations d'outil pourrait être proposée comme un grand projet technologique.

- **Un programme mobilisateur pour l'exploration des profondeurs océaniques**

La flore et la faune marines vivent dans une grande variété de milieux très différents du milieu continental et aérobie. Leur adaptation à ces milieux a donc développé des mécanismes – et tout particulièrement des molécules – spécifiques qui ont un intérêt pour l'industrie.

L'exploration des grands fonds ouvre donc deux domaines prometteurs : les ressources minérales et la connaissance, le contact avec des types de vie particuliers.

On trouve de la vie dans des milieux comme par exemple le milieu marin tempéré tel qu'on le connaît, mais aussi dans des eaux très froides (jusqu'à - 2°C) et très chaudes (dépassant 100°C), ou à haute pression (notamment dans les sédiments), et/ou avec des environnements chimiques extrêmes (eaux anoxiques, milieux riches en méthane ou hydrogène sulfureux, milieux riches en métaux toxiques, etc.).

Les molécules produites par les algues et les bactéries sont les plus facilement utilisables ; on peut citer des protéines, des enzymes, des polysaccharides, des polymères (plastiques biodégradables), ou leurs métabolistes. La production et le nombre d'entreprises en rapport avec les biotechnologies sont croissants dans le monde. Les caps difficiles de leur développement sont souvent mieux gérés dans des pays autres que la France.

Les secteurs susceptibles de bénéficier principalement de ces ressources sont ceux de la pharmacie, des cosmétiques, de la chimie – et notamment de la chimie de l'environnement et l'agroalimentaire.

La démarche, ou le besoin, sont spécifiques à chacun de ces secteurs :

- pour la pharmacie, des molécules en petites quantités sont nécessaires ; le temps de développement et d'étude avant la mise sur le marché est long (plus de 10 ans) à cause des essais thérapeutiques ; le risque est très élevé ; la molécule garde son intérêt pendant de nombreuses années ; les marges sont importantes ;
- pour la cosmétique, de petites quantités sont nécessaires, mais le temps de développement est court, et le besoin de renouvellement très élevé (toutes les quelques années) ;
- au contraire, les secteurs de la chimie et de l'agroalimentaire ont besoin de grosses quantités et de produits de coût peu élevé, sauf pour des « niches » très spécifiques (certains additifs pour les engrains, par exemple) ; le développement est plus dépendant du processus industriel que du test de la molécule.

Il est donc très important de ne pas limiter les perspectives au secteur de la pharmacie. Noter, d'autre part, que tous les marchés sont mondiaux.

partie 3

L'essentiel du développement en biotechnologie se fait dans le cadre de la recherche des entreprises.

Un lien avec la recherche publique en océanographie est cependant nécessaire pour la bio-prospection et la caractérisation initiale des molécules d'intérêt potentiel. Le cas des océans profonds et des milieux extrêmes est l'exemple type où seuls les organismes de recherche publique disposent de la capacité d'échantillonner le milieu. Les méthodes d'échantillonnages ont évolué rapidement (notamment en matière de caractérisation de la diversité génétique des espèces) mais les méthodes de production des molécules évoluent peu.

Ce qui est le plus nécessaire est donc de faciliter le lien entre recherche publique et industrie (notamment les grands groupes). Cela se fait le plus souvent au travers de PME innovantes qui s'investissent dans les phases amont de la valorisation des nouveaux produits, avant de se faire absorber par de grands groupes lorsque la rentabilité de l'activité est avérée. Pour être viables, ces PME doivent diversifier leur offre en matière de molécules, s'interfacer sur plusieurs secteurs – tirant parti de leur diversité de cycles économiques – et travailler sur le marché mondial.

Le secteur de la biotechnologie marine présente un potentiel de développement significatif mais difficile à évaluer. Plus que d'un grand projet technologique, il est nécessaire de consolider l'interface entre l'industrie et la recherche océanographique par une démarche de valorisation et de soutien à des PME innovantes. Un programme de l'ANR serait adapté au soutien de ce secteur. Il pourrait d'ailleurs concerner autant les biotechnologies marines que continentales.

Comme le souligne le Livre vert, c'est un sujet où il faut aussi «étudier et protéger». L'utilisation des ressources vivantes, les droits de propriété intellectuelle sur le vivant sont des enjeux particulièrement sensibles qui devront aussi être pris en compte.

• Financer

D'une manière générale, une manière intéressante de procéder consisterait à confier aux agences nationales (ANR, AII), aux organismes de recherche et aux pôles de compétitivité concernés le soin d'identifier, de proposer et d'approfondir de façon fine le ou les projets structurants pertinents, afin de tirer parti de l'existence de projets ambitieux prêts mais non encore financés ou d'initiatives de la part des pouvoirs publics nationaux ou régionaux (*appels à projets*).

Une autre piste consisterait à créer un *fonds d'investissement* à vocation maritime, sur le modèle de la Financière de Brienne du ministère de la Défense, regroupant acteurs publics et acteurs privés. Il permettrait d'identifier et de prendre des participations à l'échelle internationale dans des projets fortement innovants ou jugés stratégiques pour le pays. Ce dispositif permettrait de surcroît de participer au financement de projets de recherche fondamentale. Par ailleurs, la possibilité de créer une *Fondation de la mer* reconnue d'intérêt public, ayant vocation à faciliter l'amorçage des projets et à compléter de manière souple les actions ou investissements publics, pourrait être envisagée et faire l'objet de réflexions préliminaires.

3

partie

Signalons enfin la possibilité de proposer un *programme de recherche mer*, inspiré du dispositif PREDIT pour les transports terrestres («Programme de recherche intégrant maritime et transports – PRIMAT»?). Le mécanisme de construction de la stratégie d'un tel programme, avec la mobilisation des différents acteurs, serait en soi très utile. Il pourrait couvrir les sujets du transport, de l'aménagement, de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), de la sécurité, de l'instrumentation marine et de l'océanographie opérationnelle; en cette dernière matière, certains projets sont déjà en cours et appellent des développements majeurs éventuellement dans le cadre communautaire (GMES - «*Global Monitoring for Environment and Security*», initiative conjointe de la Commission européenne et de l'Agence spatiale européenne).

- **Conclusion et propositions**

Parmi ces projets, le groupe a retenu un grand projet d'exploration et de valorisation des profondeurs océaniques, d'envergure mondiale, pour les raisons suivantes :

- niveau scientifique et technologique élevé de la France, en rapport notamment avec celui des États-Unis;
- nécessité d'un engagement durable de l'État compte tenu du terme éloigné des retombées économiques attendues;
- irrigation de nombreux secteurs par les retombées: monde scientifique (connaissance fine des milieux, océanologie, biodiversité, matériaux), offshore pétrolier et gazier, chimie / biotechnologies / santé (nouvelles molécules), construction navale innovante (navires spécialisés, investigations sous-marines), défense et armement, nouvelles énergies;
- opportunité majeure de valoriser l'extraordinaire richesse des eaux sous juridiction des territoires d'Outre-mer et cohérence avec la démarche EXTRAPLAC (extension des plateaux continentaux estimée à un million de km² en gain de droits souverains);
- cohérence avec le Livre vert européen qui prône le développement de la recherche comme élément essentiel de prospérité économique et de protection de l'environnement;
- adhésion assurée des acteurs de l'économie maritime (scientifiques et chercheurs, industriels offshore, Outre-mer, pêcheurs, écologistes, industriels français, militaires, armateurs, armateurs sismiques, etc.) sur une perspective qui touche à leur cœur de métier;
- référence à un inconscient collectif potentiellement très favorable (saga du commandant Cousteau, épopée de la COMEX, filmographie type *Le grand bleu*, aventure de la conquête de la Lune, image positive de la santé par la mer, etc.).

Il retient également le projet à dominante industrielle marquée, relatif au développement des technologies innovantes pour les navires futurs (génération d'énergie / propulsion propres et économies, hydrodynamique avancée, fin de vie et démantèlement, réduction et traitement des effluents à bord, maintenance préventive, allégée, télédiagnostic, etc.).

partie 3

Cette dernière proposition intéresse autant les armateurs et les croisiéristes que les pêcheurs; elle présente le double avantage d'une part de contribuer sans problème à la réalisation du programme fédérateur précédemment proposé, d'autre part de se prêter à une valorisation communautaire en utilisant les réseaux scientifiques et les possibilités de partenariat industriel au-delà des frontières nationales. Ce projet pourrait de ce fait être avantageusement proposé à la Commission européenne.

En définitive encourager, y compris financièrement, les régions d'implantation des pôles de compétitivité maritimes à soutenir les programme et projets précédemment proposés, en orientant plus largement vers elles les fonds européens qui leur parviennent, constituerait une démonstration claire de l'intérêt de la France pour les océans. Cet intérêt serait porté par des actions emblématiques, dont la valeur de symbole devrait se situer aux niveaux de ce que le spatial (Ariane) ou l'aéronautique (Airbus) ont pu susciter à leur époque: «après l'espace, la mer!». L'idée est d'en faire une nouvelle «aventure nationale», touchant profondément la culture des Français, s'appuyant sur un socle industriel éprouvé et surtout se ramifiant dans la vie économique régionale.

Poursuivre et accélérer la modernisation de l'économie maritime pour la compétitivité et l'emploi

Les acteurs français impliqués dans les échanges maritimes doivent trouver des appuis pour leur performance et leur compétitivité. Actuellement des facteurs de compétitivité sont:

- la fiabilité, la capacité à intégrer les nécessités de sécurité et de sûreté, et donc les nécessités d'interopérabilité des systèmes liés aux trafics maritimes, aux échanges dans les ports et à terre;
- la possibilité croissante de maîtriser de bout en bout la chaîne de logistique;
- l'offre en infrastructures de transport et leur articulation aux territoires.

Pour cela, il importe que ces supports de l'économie maritime soient: intégrés aux territoires qui les desservent et qu'ils desservent, articulés aux infrastructures, pilotés de façon réaliste et adaptée, réactifs. Les acteurs majeurs de la logistique ont été freinés en France par divers facteurs dont l'éparpillement et le morcellement et ont trouvé ailleurs les conditions de l'intégration.

L'articulation aux transports maritimes et terrestres n'est actuellement collectivement pas satisfaisante: en effet, la performance des transports terrestres capte des flux qui pourraient transiter par la mer, mais au prix d'externalités environnementales problématiques. Même si un certain potentiel d'amélioration de la performance environnementale peut être prêté à la route, il reste qu'une optimisation intermodale doit donner une valeur au transport maritime, fluvial et ferroviaire.

L'articulation correcte et l'intégration des ports ne doivent pas relever de la volonté de captation des flux, mais de l'attractivité des places françaises pour les flux nécessaires au développement de l'économie.

3

partie

Depuis vingt ans, la route gagne des parts de marché de 58 % à 80 % dans le transport terrestre de marchandises.

Le rail et le cabotage maritime ou fluvial présentent des avantages importants, en termes de réduction de la congestion routière, de sécurité, de préservation des zones sensibles, de consommation d'énergie, de pollutions locales et d'émissions de gaz à effet de serre.

La croissance projetée du trafic « conteneurisé » jusqu'en 2025 est d'environ 4 % par an. Si le transport combiné fluvial est particulièrement dynamique, le transport combiné rail-route marque le pas.

Le trafic qui pourrait être reporté à court terme sur les modes complémentaires est de l'ordre de 4 milliards de tonnes-kilomètres, soit 8 % de plus que leur trafic actuel. Une telle évolution constituerait une rupture par rapport aux tendances passées, avec des conséquences environnementales positives.

En matière d'offre de transports, les mesures de l'État ne sont véritablement efficaces que si elles rejoignent les stratégies et les attentes des acteurs économiques. Elles visent donc avant tout les transports à longue distance réalisés sur des axes à fort trafic (Luxembourg-Méditerranée, Nord-Atlantique, traversées alpines). Ces transports à longue distance sont également ceux qui connaissent la plus forte croissance.

- **Soutenir et fiabiliser l'intégration économique des activités portuaires et de transport sur le territoire**

Les grands ports français constituent un maillon essentiel des chaînes logistiques internationales, mais une part importante des conteneurs destinés à notre pays arrivent dans des ports étrangers. Reconquérir cette part est une priorité.

La décentralisation des ports d'intérêt national par la loi du 13 août 2004 marque une étape importante dans la politique portuaire française. La gestion et le développement des ports d'intérêt national seront confiés aux collectivités, que leur proximité rend mieux à même de s'en charger.

Le recentrage de l'action et des crédits de l'État sur les ports autonomes doit être l'occasion de donner une nouvelle impulsion et une nouvelle cohérence à cette politique. Ceci suppose de répondre aux exigences de productivité des grands armements et de ramener les coûts de passage au niveau des ports concurrents. Si le statut des ports n'est pas en cause, il convient d'améliorer leur gouvernance sur quatre points.

Définir une véritable stratégie d'intervention pour les ports autonomes

La décentralisation des ports doit être une opportunité, et non le constat d'échec de la politique portuaire nationale menée depuis la loi du 29 juin 1965. Dans son récent rapport sur les ports maritimes français, la Cour des comptes observe en effet que l'État a été incapable de définir les objectifs qu'il entendait poursuivre dans le domaine portuaire, et pas davantage les conditions de la modernisation et du développement du secteur. On peut par ailleurs

partie 3

s'interroger sur les raisons qui ont poussé à créer un septième port autonome, à La Rochelle, alors même qu'il s'engageait dans la décentralisation.

Les sept ports autonomes français ne sont pas dans une situation similaire au regard de la concurrence internationale et il conviendrait de concentrer des crédits d'investissement sur les deux ou trois ports dont le trafic est suffisant en termes de massification des opérations de manutention portuaire pour pouvoir affronter la concurrence européenne et mondiale.

- Définir dès maintenant une politique d'investissements lourds sur quinze ans, adaptée aux spécificités de chaque port, et inscrire ces objectifs dans la démarche de contractualisation engagée depuis trois ans avec les ports autonomes

Dans ce cadre, il convient d'étudier la décentralisation des cinq ports autonomes dont l'importance du trafic et le positionnement stratégique ne justifieraient pas le maintien du statut national, afin de concentrer l'effort de l'État sur les ports du Havre et de Marseille, voire de Dunkerque.

- Inciter les ports à coopérer et à coordonner leur politique de développement et leurs activités support, notamment au sein de groupements d'intérêt économique ou public
- Clarifier les règles de financement

La loi du 29 juin 1965 met en place un régime financier en apparence uniforme, reposant sur une implication forte de l'État, mais aujourd'hui largement obsolète. Cet affichage a longtemps masqué son désengagement progressif, notamment dans la politique de financement des infrastructures. Alors que celles-ci doivent être financées à hauteur de 80 % ou 60 % par l'État, la Cour des comptes relève que le taux de financement moyen est tombé à 25 %. Ces clefs de financement, que l'État ne peut ni ne veut appliquer, doivent être abandonnées au profit de modes de financement plus souples fondés sur des objectifs de rentabilité financière et socio-économique. Les lignes de partage entre le public et le privé doivent rester souples, comme le montre l'exemple des terminaux de Port 2000 au Havre, exploités par des opérateurs privés ayant investi dans les superstructures (terre-pleins, hangars, portiques à conteneurs).

Diversifier les sources de financement et mieux associer les partenaires privés

Les ports maritimes sont des lieux où traditionnellement se combinent des investissements publics (principalement dans les infrastructures et le maintien des accès, les outillages également) et privés (préférentiellement dans les outillages et les entrepôts) grâce à une palette très étendue d'outils juridiques allant de l'autorisation domaniale à la concession. Cette complémentarité permet de concilier des logiques d'aménagement du territoire ou plus généralement de politiques publiques, et de rentabilité économique, dans un environnement très concurrentiel.

Il convient, donc, d'accroître dans les quelques années à venir la part des investissements privés dans nos ports pour impliquer d'avantage les opérateurs dans le développement de nos ports, et d'en assurer les trafics. Pour les autorités portuaires, il s'agit de trouver les opérateurs capables d'investir sur un périmètre qui autorise une rentabilité des opérations et des investis-

3

partie

sements. La limite de cet exercice réside dans le défaut de rentabilité des infrastructures portuaires dans la très grande majorité des cas, et dans le défaut de rentabilité de certaines opérations portuaires qui ont vocation à être dans le champ public. Les outils juridiques ne font pas défaut et permettent de s'adapter à la diversité des situations.

L'aboutissement des négociations au port du Havre donne aux opérateurs de Port 2000 la pleine maîtrise des opérations sur leurs terminaux, par le biais de conventions d'exploitation, et ouvre de nouvelles ambitions aux ports français; en contrepartie d'un engagement sur le niveau du trafic et des investissements, ce type de contrat donne l'exclusivité de l'usage des terminaux à l'opérateur.

De nouveaux outils, comme l'Agence de financement des investissements dans les transports ou la possibilité de mettre en œuvre des partenariats public-privé, ont été récemment mis en place pour relancer une politique ambitieuse de construction des infrastructures maritimes, ferroviaires et fluviales. Il est encore trop tôt pour en faire le bilan mais ils doivent être encouragés.

Néanmoins, le contrat de partenariat public-privé tel qu'il est défini en France ne répond pas à cette volonté affichée. Outre que ce type de contrat est normalement réservé à des opérations présentant un caractère particulier d'urgence ou de complexité (ce qui n'est pas le cas), il enlève au partenaire privé deux obligations qui sont ici essentielles pour l'impliquer dans le développement du port:

- l'obligation de recettes issues de l'exploitation de ses investissements;
- l'obligation d'en supporter les risques et périls.

Départager ce qui est de la compétence de l'État, du port et du privé

En termes de statuts, le mode d'organisation des ports autonomes français sous la forme d'établissements publics ne constitue pas un handicap (Cour des comptes). Ce type de statut est d'ailleurs celui de nombreux ports étrangers. Il correspond à la nature publique des missions exercées par les autorités portuaires, telles que la gestion domaniale et l'aménagement des espaces et des installations portuaires, ou par la police portuaire et au besoin de financement public des infrastructures.

Mais de même que l'État financeur a laissé la place à d'autres acteurs, il s'est également désengagé de ses missions régaliennes sans que cette évolution ait fait l'objet d'une réflexion spécifique (comme par exemple sur les missions de dragage progressivement assurées par les ports)¹³⁴ :

- à l'État la sécurité, la sûreté, le dragage et la politique d'approvisionnement;
- aux ports les infrastructures et la régulation;
- au secteur privé, et notamment aux entreprises de manutention, l'exploitation des infrastructures, et notamment des outillages de manutention

134. Dans le cadre d'un Groupement d'intérêt économique (GIE) dans lequel l'État reste cependant majoritaire.

partie 3

portuaire (assurant ainsi une unité de commandement entre les dockers et les portiqueurs).

En ce qui concerne le dragage, les coûts supportés aujourd’hui par les ports français sont supérieurs à ceux pratiqués par les sociétés privées de dragage. Ce désavantage comparatif doit être corrigé; il appartient à l’État d’assumer la responsabilité qui lui revient dans le financement du GIE ou, le cas échéant, d’envisager une privatisation du secteur qui préserverait sa mission de service public. La politique d’affrètement menée par l’État pour les remorqueurs de haute mer pourrait servir d’exemple.

Enfin, l’État doit assumer pleinement ses missions d’impulsion et de tutelle, ce qui devrait favoriser l’amélioration de la performance de ces établissements publics par le développement des instruments de bonne gouvernance utilisés par d’autres établissements ou entreprises, tels que les projets d’entreprise ou les comités d’audit. Il convient notamment de modifier la relation entre l’État et les établissements publics portuaires pour, comme cela a été fait pour Voies navigables de France (VNF), la baser sur une validation, au travers d’un contrat d’objectifs, des stratégies adoptées et concilier ainsi coordination par l’État et liberté d’action des établissements portuaires. Cette liberté d’action est nécessaire aux ports qui évoluent dans un monde très concurrentiel.

Rechercher une spécialisation des ports français

Le trafic d’un port est le reflet de son hinterland. L’économie française a besoin tant de grands ports généralistes que d’un réseau portuaire dynamique sur chacune des façades. Un port est aussi un lieu de création de richesses, d’industries qui s’implantent en zones portuaires ou d’emplois liés à la logistique. La disponibilité d’espaces tant pour de nouveaux terminaux pour que de nouvelles zones industrielles est vitale pour le développement de nos ports.

Un port n’existe pas sans son hinterland; la nature et la diversité de son trafic reflètent à la fois la taille de cet *hinterland* et la diversité (ou non) des industries locales. La spécialisation d’un port peut être ainsi le résultat de la faiblesse de son hinterland, de taille modeste ou faiblement industrialisé. Elle peut être inversement le résultat d’une industrie dominante. Notre pays, son économie et son commerce extérieur ont besoin à la fois de grands ports généralistes, tels que Marseille-Fos et le Havre-Basse Seine (et peut-être Dunkerque), mais également d’un réseau portuaire dynamique sur chacune des façades maritimes. Ces ports permettent au tissu de professions intermédiaires de vivre et leur présence attire la marchandise. On a là un cercle vertueux qui permet de créer de la richesse et de l’emploi « naturellement ».

Un port n’est pas qu’un lieu de passage de la marchandise, il est aussi un lieu de création de valeur ajoutée par transformation, retraitement ou reconditionnement de la marchandise. Peuvent se fixer les emplois à haute valeur ajoutée du secteur de la logistique. De nombreuses industries sont installées dans ou à proximité des places portuaires. C’est le cas de 84 % de

3

partie

la capacité de raffinage, de la sidérurgie (73 % de la fonte et 53 % de l'acier sont fabriqués dans des sites portuaires) et d'industries qui vont de l'aéronautique de pointe (Airbus à Saint-Nazaire) à l'agroalimentaire en passant par la fabrication d'engrais, la papeterie, l'automobile, etc.

La disponibilité des zones industrielles et logistiques, à l'intérieur ou à proximité immédiate des zones portuaires, est un facteur de développement de nos ports et d'une sécurisation de ce développement par «fixation» des trafics.

Nonobstant les progrès technologiques qui permettent de traiter toujours davantage de marchandises sur un espace donné, la disponibilité d'espaces pour réaliser des terminaux qui pourront être affectés à des opérateurs décidés à investir pour développer le trafic portuaire est une autre condition essentielle de ce développement. La compétition sur les espaces de la façade maritime doit conduire à développer les ports en connexion facile avec des espaces à l'intérieur des terres.

Une politique portuaire française doit positionner les trois grands ports français sur le marché du conteneur en très forte croissance et sur lequel opèrent tous les grands armateurs mondiaux. La conteneurisation répond à l'évolution de la sécurité des échanges pour les produits de valeur. Il faut répondre aux exigences de productivité des grands armements et ramener les coûts de passage et le service rendu au niveau de ceux de nos principaux concurrents européens.

Port 2000 est un projet particulièrement ambitieux dont l'objectif est de tripler le trafic actuel de conteneurs du port du Havre d'ici 2012.

Parallèlement, il est nécessaire de renforcer le positionnement des autres ports sur leurs niches de spécialisation ou, le cas échéant, de les encourager à en développer de nouvelles.

Améliorer l'insertion des ports français

Favoriser le report des transports de marchandises vers les fleuves, la mer et le rail, telle est la politique depuis presque vingt ans. En témoignent un ensemble de mesures adoptées ces dernières années au niveau national qui traduisent la faveur du transfert modal :

- inscription de programmes d'investissements ferroviaires, portuaires et fluviaux aux contrats de plan 2000-2006 et dans les contrats de projets 2007-2013 ;
- définition de projets prioritaires à moyen et long termes ;
- création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France dont les trois quarts des projets décidés pour l'horizon 2025 concernent des modes alternatifs à la route ;
- ouverture du marché du fret ferroviaire ;
- soutien de l'Etat au plan fret de la SNCF ;
- mise en place d'un dispositif de soutien au transport combiné et d'aide au démarrage de lignes de transport maritime à courte distance.

partie 3

Dans son rapport, la Cour des comptes note pourtant que les résultats de la politique de développement du transport combiné sont globalement décevants, en grande partie du fait de l'instabilité et de l'inadaptation de l'effort financier de l'État. Depuis 1990, la route ne cesse de gagner des parts de marché.

Le développement des ports maritimes suppose d'élargir leur zone d'influence terrestre, en améliorant la coordination avec les autres modes de transport. L'expérience d'autoroute ferroviaire alpine Aiton-Orbassano a démontré la faisabilité technique, sur le réseau existant, d'autoroutes ferroviaires transportant des remorques non accompagnées¹³⁵. Les ports qui continueront à relever de la compétence de l'État doivent intégrer dans leurs plans stratégiques un volet « dessertes multimodales » dans lequel figureront des objectifs clairs.

Surtout, si les projets sont nombreux et bien identifiés, l'État doit enfin mettre en cohérence les priorités affichées et les moyens nécessaires pour les atteindre.

- **Améliorer la desserte ferroviaire des ports**

La part du transport ferroviaire dans la desserte des ports français est partout en régression. La petitesse de l'hinterland des ports français et l'insuffisante massification des flux en sont les raisons structurelles. Parallèlement, la CNC, aujourd'hui Naviland Cargo, filiale de la SNCF et opérateur historique du trafic maritime, s'est fortement désengagée au cours des trois dernières années, accélérant les difficultés de certains ports ; on peut notamment citer le report d'une partie du trafic de conteneurs sur Zeebrugge suite à la fermeture de la desserte ferroviaire de Dunkerque par la CNC en 2004. La crise du fret ferroviaire fragilise les ports maritimes français. On ne peut que constater que seuls les ports de Marseille et du Havre garantissent une massification des flux telle que la rentabilité des dessertes ferroviaires est assurée.

L'ouverture du marché du fret ferroviaire est par ailleurs effective pour le trafic international depuis mars 2003. À ce jour, sept entreprises ferroviaires disposent d'un certificat de sécurité leur permettant de circuler sur tout ou partie du réseau ferré national (SNCF, Veolia Cargo, Europorte 2, Rail4Chem, B-Cargo, EWSI et CFL) permettant d'amplifier la dynamique de reconquête globale du fret ferroviaire. L'amélioration des dessertes ferroviaires suppose une politique d'investissement adaptée et une diminution des surcoûts liés à ce type de transport.

Port 2000 est un bon exemple des ambitions et des limites de la politique actuelle à soutenir. La puissance publique a engagé 700 millions d'euros, dont 180 millions d'euros pour les accès ferroviaires, il est vrai plus tardivement. L'objectif est d'atteindre dans les cinq ans 30 % des acheminements de et vers Port 2000 par le rail ou par voie d'eau. Cette articulation doit aussi

135. Un bilan du Conseil général des Ponts et Chaussées est prévu.

3

partie

être poursuivie au nouveau terminal fluvial à Marseille-Fos qui participe au projet Fos XXL d'amélioration de la compétitivité du port de Marseille.

La Cour des comptes critique cependant l'absence d'anticipation et de continuité dans la programmation des dessertes de Port 2000 qui explique que sa mise en service intervienne alors que la modernisation des dessertes terminales n'est pas achevée (report à 2010 du terminal ferroviaire dédié, retard du projet d'écluse fluviale). L'État est ici encore pris en défaut dans la concrétisation des objectifs qu'il a pourtant endossés. Or les partenaires économiques ont besoin de certitudes et de prévisibilité pour s'impliquer.

Néanmoins, la diminution des tarifs de manutention et de transbordement ferroviaires est également la condition préalable au développement de ce mode de transport massifié, par ailleurs favorisé au titre du développement durable. Le coût et la lenteur du parcours ferroviaire terminal («le dernier kilomètre») pénalisent ce mode de desserte. L'objectif doit être *a minima* la convergence des tarifs de transbordement, de brouettement et de manutention terminale entre les trois modes routier, fluvial et ferroviaire, seul à même de garantir la neutralité des choix. Les moyens sont la recherche de gains de productivité par la modernisation des équipements et un service de meilleure qualité.

La réforme du régime ferroviaire des ports par l'ordonnance du 2 août 2005 transfère la propriété des voies des quais aux ports et, à partir de 2008, la gestion de leur réseau. Cette évolution attendue devrait enfin permettre aux ports de moderniser et de réorganiser les interfaces ferroviaires.

Enfin, la relance de la desserte ferroviaire impose plus que jamais un engagement des pouvoirs publics. La fermeture des lignes ferroviaires non rentables par défaut de masse critique entraîne le report des trafics vers des ports concurrents et accentue encore le déclin des ports français. À défaut d'un engagement financier, qui serait contraire aux contraintes imposées par la Commission européenne en matière d'aides publiques, l'État doit faire évoluer le statut de l'ex-CNC en y associant les opérateurs de transport combiné et les armateurs. Il conviendra par ailleurs d'évaluer les effets de l'ouverture du secteur à la concurrence.

La réforme du régime des aides au transport combiné et leur augmentation de 50 % pour 2006 ont pour objectif d'inciter au choix du transport combiné rail-route. L'ensemble de ce dispositif, dont les résultats ont été globalement décevants, doit être réévalué.

Enfin, il ne faut pas oublier que si la nécessité du renforcement ou de la création des réseaux de déserte des ports est en général bien perçue aux approches immédiates de ces derniers, l'accroissement de trafic qu'ils génèrent potentiellement sur l'ensemble du réseau de desserte de l'hinterland doit impérativement être pris en compte pour l'élaboration des schéma nationaux d'investissement dans les infrastructures de transport.

Sans cela, les investissements consentis pour la desserte terminale, voir les investissements consentis pour les infrastructures portuaires elles-mêmes, perdent leur intérêt. Il s'agit donc de penser globalement l'équipement des

partie 3

ports et de leur hinterland en matière de service de transport et de logistique rendu aux acteurs économiques de la zone.

- **Renforcer l'interopérabilité entre réseaux européens**

L'« interopérabilité » entre réseaux européens est un point crucial pour le développement du fret ferroviaire. Aussi, le gouvernement a-t-il demandé à Réseau ferré de France la mise en place de corridors de fret internationaux dont, dès 2007, un premier axe Nord-Sud de la Belgique et des Pays-Bas à Lyon.

Néanmoins, les débats autour du projet de canal Seine Nord Europe, inscrit depuis 1985 au schéma directeur des infrastructures fluviales, montrent également que si l'interopérabilité à l'échelle européenne est une promesse de développement pour les ports du Havre et de Dunkerque, elle est également une menace par l'ouverture accrue de l'hinterland de ces ports à la concurrence européenne.

- **Consolider les accès fluviaux**

Présenté comme une alternative fiable, compétitive et respectueuse de l'environnement, par rapport au transport routier, le trafic fluvial vers et au départ de Marseille-Fos a été multiplié par 20 entre 2000 et 2005. L'année dernière, les bateaux qui remontent le Rhône ont transporté 51 200 conteneurs. Le transport fluvial connaît donc un regain d'activité encourageant (+ 35 % sur 10 ans de 1995 à 2005) mais l'amélioration des accès fluviaux est à poursuivre. Pour promouvoir les ports, il faut accroître la qualité du service sur la voie d'eau: un contrat objectifs/moyens signé avec VNF pour la période 2005-2008 prévoit une augmentation de près de 25 % des ressources pérennes de cet établissement. Le gouvernement a également demandé à VNF d'étudier les partenariats privés possibles pour la réalisation du canal Seine-Nord.

Afin de diminuer les coûts relatifs par rapport aux autres modes, l'amélioration de la productivité des opérations de transbordement doit également être recherchée, le recours à des personnels spécialisés ne relevant pas du statut des dockers.

- **Favoriser les autoroutes de la mer et le transport maritime à courte distance**

Le comité interministériel de la mer du 4 janvier 2004 a décidé de développer des autoroutes de la mer sur les arcs atlantique et méditerranéen, qui doivent être financés par la nouvelle Agence pour le financement des infrastructures de transport. Leur mise en œuvre a cependant pris du retard sur le calendrier initialement prévu. À court terme, il appartient de mener à bien puis de soutenir les deux projets qui ont été annoncés en 2004. Le premier a conduit à l'ouverture d'une liaison Toulon-Civitavecchia en février 2005, malgré des difficultés financières et techniques qui tardent à être résolues. La relance du concept d'autoroute de la mer suppose aujourd'hui de lancer rapidement l'appel d'offres communautaire préparé par la France et l'Espagne pour la façade atlantique.

Les projets français sont, du fait de la géographie, plus ambitieux et donc plus complexes à promouvoir que les exemples de référence. Pour réussir,

3

partie

les projets doivent répondre aux besoins du marché du transport routier. Alors qu'en mer Baltique ou même sur certaines liaisons en Méditerranée, la géographie donne à la liaison maritime l'avantage de la liaison la plus efficace, il s'agit, en ce qui nous concerne, de développer des liaisons en concurrence directe avec des liaisons terrestres (routières ou ferroviaires) pertinentes. À l'instar des autoroutes ferroviaires, une période de fort soutien public sera nécessaire avant l'émergence de projets privés d'autoroutes de la mer (l'État finançant l'infrastructure et les opérateurs le transport).

Ces services, dont le maillon maritime est essentiel, doivent répondre à une logique d'offre de transport de bout en bout, en réponse à un besoin. Ils devront donc être organisés par les armateurs, mais pour et avec les transporteurs routiers.

Si l'on veut qu'un service de transport maritime marche, il faut d'abord qu'il réponde aux besoins des clients et ensuite qu'il soit compétitif, en particulier et surtout sur le plan du prix et de la qualité du service.

Dans les débats actuels sur les autoroutes de la mer (et sur le projet européen Marco Polo), force est de constater que c'est le plus souvent l'insuffisance des transports terrestres qui explique le succès du cabotage¹³⁶, comme l'illustre historiquement le cabotage breton. Les barrières naturelles montagneuses ou les engorgements (vallée du Rhône) sont aussi des arguments valables pour ces autoroutes de la mer, combinées au fluvial et au rail.

La réponse à des situations de saturation du réseau routier implique alors la mise en œuvre de projets alternatifs : cela est par exemple identifié dans la part de diagnostic sur Provence-Alpes-Côte d'Azur du programme communautaire «compétitivité régionale et emploi».

Le marché doit donc guider les initiatives publiques. La création d'un bureau de promotion du trafic maritime à courte distance (Bureau de promotion du Short Sea-BP2S) confiée à une coprésidence composée d'un professionnel du transport maritime et de transporteurs routiers est une opportunité, mais elle doit être accompagnée par un engagement financier effectif de l'État et par l'allègement des procédures douanières liées à la mise en œuvre de ces lignes régulières.

Pour une grande majorité de ces actions en faveur de l'intermodalité, la création en mai 2005 d'une direction chargée des transports maritimes, routiers et fluviaux¹³⁷ s'est avérée un élément déterminant pour la mise en œuvre des décisions prises et la conduite des actions à mener. Elle devra suivre avec attention les conclusions des travaux de la Commission sur les coûts à la tonne kilométrique des transports multimodaux et les statistiques des transports par mer (cf. Directive 95/64/CE du Conseil du 8 décembre 1995, relative au relevé statistique des transports).

136. Note du Fomento, ministère de l'Équipement espagnol : c'est par exemple l'insuffisance ferroviaire espagnole et la congestion routière qui entretiennent la nécessité d'autoroute de la mer.

137. Direction des transports maritimes routiers et fluviaux, une des trois directions de la Direction générale de la mer et des transports.

partie 3

• Favoriser l'intégration aux échanges européens par des partenariats adéquats

Les ports français sont en concurrence avec les autres ports européens et sauf exception (autoroutes de la mer), cette situation ne se prête pas à l'établissement de partenariats. La première responsabilité des autorités portuaires est donc de s'attacher à créer les conditions pour attirer les opérateurs qui développeront le trafic portuaire: productivité et fiabilité des opérations, coût du passage portuaire, qualité et fiabilité des dessertes terrestres, disponibilité d'espaces, etc.

De même, il existe un réseau de lignes maritimes régulières qui relie les ports français à des ports lointains (asiatiques, américains), mais si les ports français ont le souci de se faire connaître à l'extérieur de nos frontières, leur action doit avant tout porter sur les opérateurs car ces lignes sont avant tout le résultat des stratégies des opérateurs et en particulier, des armateurs.

Il appartient cependant aux pouvoirs publics d'encourager deux types de partenariats :

- des partenariats avec d'autres ports européens de la façade atlantique ou en Méditerranée pour le développement des liaisons à courte distance;
- des accords de partenariat entre ports français et étrangers dans le domaine de la sûreté, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux autorisés par la convention SOLAS¹³⁸. Ces accords seraient conclus pour les trajets maritimes courts et réguliers afin de coordonner les mesures de sûreté et les dispositifs de contrôle s'il s'avère que ces arrangements permettent de fournir un service plus rapide et plus sûr, de réaliser des économies d'échelle, en tenant compte des autres obligations régaliennes (douane et police).

• Corriger les handicaps de la flotte marchande française

Forte de quelques fleurons de l'armement mondial (CMA-CGM, groupe Bourbon, LDA), la flotte marchande française réclame avec constance un cadre juridique et réglementaire clair aux autorités françaises et souhaite que l'UE favorise, à défaut d'un pavillon européen, une harmonisation des réglementations fiscales et sociales entre États membres. Pour autant, les armements français qui ont réussi ont su, à temps, tirer les conséquences des différences de compétitivité internationales.

Le maintien d'un dispositif en faveur de l'investissement du type du GIE fiscal, ou tout autre système à même finalité est essentiel pour les armateurs. La situation d'incertitude, issue de la procédure ouverte par la Commission en décembre 2004, est bloquante et doit être levée.

Pour une flotte moderne et compétitive

Le soutien à la flotte est un soutien à un secteur économique dynamique; c'est l'une des conditions pour que la France puisse avoir une politique maritime. C'est également une condition pour conserver un emploi marin,

138. SOLAS, chapitre XI-2.

3

partie

emploi nécessaire en deuxième carrière pour d'autres secteurs de l'économie française.

Une politique efficace de soutien à la flotte repose sur la mise en place d'un dispositif global pour renforcer la compétitivité du pavillon français dans tous les secteurs exposés à la concurrence. Ce dispositif se compose actuellement de trois piliers :

- des allégements de charges sociales et fiscales ;
- une aide fiscale à l'investissement en biens d'équipement lourds ouverte au maritime, du type GIE fiscal ;
- un nouveau registre : le Registre international français.

Sur les allégements de charges sociales et fiscales, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'exonération des charges ENIM¹³⁹ pesant sur les marins français est en place. Elle apporte la visibilité et la stabilité dont ont besoin les entreprises pour leur gestion stratégique. S'agissant des charges dites non ENIM¹⁴⁰, les mesures budgétaires permettent cette année le remboursement à 100 % de ces charges pour les navires à passagers soumis à la concurrence internationale. Par ailleurs, de nombreux armements de fret ont opté à ce jour pour la taxe au tonnage¹⁴¹. Ceci leur permet, dans un contexte du transport maritime international encore très porteur, de bénéficier pleinement de cette mesure et de se trouver ainsi en situation de concurrence au moins égale avec les armements étrangers. Enfin, la défiscalisation des salaires des marins français constitue un soutien direct à l'emploi français et un soutien indirect à l'armateur qui les emploie en permettant une maîtrise des salaires.

Par ailleurs, le dispositif du GIE fiscal, introduit en 1998, permet de bénéficier d'un amortissement exceptionnel pour l'investissement dans la construction d'un navire et d'une exonération d'imposition sur les plus-values de cession.

Le maintien du dispositif est aujourd'hui considéré comme essentiel par les armateurs. Il convient donc de mettre rapidement un terme à la situation d'incertitude, et donc de blocage pour les investissements, qui a découlé de la procédure ouverte par la Commission en décembre 2004. Cette incertitude, qui nourrit la crainte d'avoir à rembourser ultérieurement une aide qui serait condamnée par la Commission, a entraîné une chute de moitié du nombre de dossiers déposés sur les dix premiers mois de 2004 par rapport aux dix premiers mois de 2003, ce nombre passant de 27 à 14.

139. Remboursement intégral des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail, qui représente la part la plus importante des allégements de charges sociales versées à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) par les entreprises qui emploient des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à la concurrence internationale.

140. Remboursement partiel des charges relatives aux allocations familiales et à l'assurance chômage, tous armements confondus, compensation des charges de retraite supportées par la Compagnie générale maritime et financière.

141. Dispositif institué par la loi de finances rectificative 2002, qui a ouvert la possibilité pour les armateurs du commerce d'opter pour la taxation d'un bénéfice forfaitaire déterminé selon le tonnage des navires exploités, en substitution du régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés.

partie 3

Dans ce contexte, le gouvernement n'est certes pas resté inactif et a voulu adapter le GIE fiscal aux exigences européennes dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2005, mais ce dispositif n'est toujours pas validé par la Commission. Dans ces conditions, il faut dès maintenant réfléchir à un dispositif alternatif susceptible d'atteindre le même objectif.

Le troisième volet, la politique de soutien au pavillon national, mérite qu'on s'y attarde davantage. Si on peut difficilement imaginer une politique du pavillon sans soutien à la flotte, il est tout à fait possible de concevoir une politique de soutien à la flotte sans politique du pavillon.

La réforme du pavillon national: un élément de la politique maritime

Actuellement, plus de 60 % de la flotte mondiale de marine marchande est sous pavillon dit de «complaisance» ou de «libre immatriculation». Ces pavillons sont cependant très divers et ne cachent pas tous des navires «sous normes». Si l'immatriculation y est soumise à un minimum de formalités, ils sont surtout considérés comme peu contraignants en matière de fiscalité, de sécurité du navire ou de droit du travail; ce constat n'est pas tout à fait exact. L'immatriculation sous un pavillon de ce type ne correspond pas nécessairement à un niveau d'exigence plus faible dans le domaine de la sécurité, la plupart des États du pavillon appliquant la réglementation internationale en la matière. Les grands armateurs mondiaux, soumis aux contrôles par l'État du port et aux exigences de leurs assureurs, soucieux de leur image, ne sont pas prêts à sacrifier la sécurité sur l'autel des coûts. Ils en va tout autrement des dimensions sociales et fiscales qui sont aujourd'hui les vrais enjeux de la politique du pavillon.

En France, le choix du pavillon est libre, si l'on excepte le maintien limité d'une obligation de pavillon pour l'approvisionnement des raffineries françaises. Quelle qu'en soit la portée symbolique, ce choix est pour l'armateur dicté par des considérations de coût et de sécurité juridique qui ne sont pas différentes de celles prévalant sur un marché concurrentiel.

La question de l'opportunité de soutenir le pavillon français mérite d'être posée, d'une part parce que les armateurs français arment déjà la moitié de la flotte française sous pavillon étranger et d'autre part parce que la notion de pavillon national est elle-même vidée d'une partie de sa substance par l'Union européenne. Les différents registres français ont toujours réservé aux emplois français une part plus ou moins grande de l'emploi à bord des navires sous pavillon national, mais sous pression de l'Union, cette réserve de nationalité française est devenue une réserve de nationalité communautaire (25 % à 35 % dans le cadre du RIF) sauf pour le capitaine et son suppléant. En remettant en cause la réserve de nationalité du capitaine, traditionnellement justifiée par les prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées, la Cour de justice de l'Union contraint aujourd'hui la France à abandonner le dernier lien qu'elle maintenait encore entre pavillon national et nationalité de l'équipage. Dans ces conditions, le commandant d'un navire sous pavillon français devrait être ressortissant d'un État membre de l'Union, et on pourrait imaginer un navire français sans un seul Français à bord.

3

partie

Malgré tout, il ne faudrait pas perdre le bénéfice de l'investissement politique passé pour défendre le pavillon français. Car c'est une chance et une richesse d'avoir des armements français présents sur un secteur économique traditionnellement dynamique et tournée vers l'exportation; ce que coûte le transport maritime pour nos importations est inférieur à ce que rapporte à notre économie le transport maritime français. Il garantit la sûreté et la sécurité de nos approvisionnements, permet une meilleure représentation de la France dans les instances internationales, notamment à l'Organisation maritime internationale (OMI), où le vote est fonction du tonnage de la flotte. Sans pavillon français, il n'y a pas de politique maritime française.

Enfin, s'il n'est plus une condition de l'emploi de marins français, il est certain que le pavillon le favorise, en mer comme à terre. Les emplois d'officiers sont des emplois à haute technicité et haute valeur, particulièrement recherchés pour une deuxième carrière dans des secteurs divers et importants pour notre économie (sociétés de classification de type Bureau Veritas, chargeur) mais également le secteur bancaire ou celui des assurances. Or, nous sommes confrontés à une pénurie au niveau mondial de ces emplois et nous devons nous assurer de conserver l'expertise nécessaire à notre économie.

Dans ce contexte, la France s'est lancée dans une réforme ambitieuse du pavillon national dont l'objectif est de créer les conditions d'un pavillon français attractif sur le plan économique et social tout en garantissant le même niveau de sécurité qu'aujourd'hui. Tirant les leçons de l'échec relatif du registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), la création du Registre international français (RIF) semble effectivement à même de générer une offre française compétitive et de qualité pour les armements français.

La création du guichet unique douanes-affaires maritimes à Marseille, simplifiant les démarches administratives de l'armateur, le souci de ne pas remettre en cause la réglementation française relative à la sécurité du navire et des conditions de travail ou le régime social du marin français (article 4 de la loi du 3 mai 2005), la mise en place d'une politique fiscale ambitieuse (exonération des charges patronales, défiscalisation des revenus des marins, taxe au tonnage, dispositif de soutien à l'investissement) constituent les clefs d'un compromis difficile mais satisfaisant, bien qu'il soit encore trop tôt pour en faire le bilan. Le recours critiqué à une part importante (65 % à 75 %) d'emploi non communautaire, dont le régime est aligné sur le droit international, est aussi inévitable dans la mesure où le choix du pavillon est, comme nous l'avons vu, dicté par une concurrence internationale féroce et où il faut se donner les conditions de l'affronter sur son terrain.

Le succès ou l'échec du Registre international français dépendront du maintien de chacun des éléments de ce compromis. La remise en cause par la Commission européenne du Groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal constitue ainsi une menace directe pour le dispositif.

partie 3

• Accompagner les mutations de la plaisance et du tourisme: un développement nécessaire en interaction avec l'évolution du littoral

La problématique de la plaisance est particulière. Les clefs de performance française et de la croissance exceptionnelle de ce secteur changent, comme l'illustre la présence pour la première fois de constructeurs asiatiques au Salon nautique 2005. L'industrie française ne peut plus se développer sur le marché intérieur et est soumise à l'étranger à une concurrence accrue. Le marché intérieur est en effet en voie de saturation, non du fait d'une diminution de la demande mais pour des raisons essentiellement spatiales : le potentiel d'accueil sur la côte est saturé, la profession estimant qu'il manque aujourd'hui 54 000 places de port. Le rythme de la construction de plaisance française est aujourd'hui freiné par le manque de disponibilité des ports qui dépend d'une problématique rude : la compétition pour l'accès à la façade littorale et la capacité de mobilisation des collectivités.

Du point de vue économique, soutenir l'activité de construction de plaisance suppose plusieurs décisions :

- l'augmentation des capacités d'accueil sur le marché français, ce qui ne peut se faire par l'occupation immoderée de nouvelles zones littorales déjà surexploitées : il faut favoriser des solutions non gourmandes en linéaire de littoral, notamment l'extension en profondeur (ports à sec par exemple) ou plus au large, en haute mer. Le secteur doit être présent à l'amont dans la planification territoriale qui intègre les voies d'eau. La compétition au sein des zones portuaires (reconversion des zones éventuellement consacrées à la flotte de pêche) doit se faire avec une grande attention aux conséquences économiques et touristiques liées à la pêche ;
- l'intégration des besoins des plaisanciers et des professionnels du secteur dans l'aménagement des ports et des capacités d'accueil : promouvoir des approches complètes « clef en main » respectueuses de l'environnement (installations portuaires de dépollution, options techniques de navires propres, etc.) ;
- la consolidation d'un savoir-faire technologique qui est aujourd'hui l'atout principal de la France en termes de compétitivité : la recherche sur les techniques respectueuses de l'environnement ou de la santé des travailleurs doit être confortée pour corriger les handicaps liés à des réglementations de plus en plus exigeantes, et il faut généraliser ces références au plan international (la plaisance, partout dans le monde, pourrait difficilement assumer une image d'industrie « sale ») ;
- la conquête des marchés internationaux : les clefs de cette compétition sont la compétitivité industrielle et la présence sur les marchés. UBIFRANCE, l'Agence française pour le développement international des entreprises, a récompensé la Fédération des industries nautiques du prix de la meilleure action collective en 2005 : soutenir les constructeurs français et les PME sur ce créneau est un facteur important pour l'image et l'économie maritime de la France.

Bien que faible par rapport au tourisme résidentiel littoral, le marché de la croisière représente un enjeu important pour les ports français, car il dispose

3

partie

encore de marges de progression importantes (8 % de croissance par an). La France métropolitaine et d'outre-mer doit se donner les moyens d'attirer les nouvelles clientèles de croisiéristes américains et européens. Les ports français doivent se doter d'installations et d'équipements d'accueil leur permettant de recevoir les nouveaux paquebots de très grande capacité, tout en conservant un potentiel d'accueil pour les unités de petite et moyenne capacités, afin de développer un accueil haut de gamme.

Toutefois, le marché de la croisière ne peut pas se développer sans un réseau de liaisons internationales performant permettant un acheminement aisé des clientèles vers des ports de tête de ligne.

Le développement du marché dépend également de la capacité de l'ensemble des acteurs de la filière à s'organiser pour développer un véritable pôle d'excellence et de compétitivité. L'accès touristique se fait essentiellement par la terre, la qualité des infrastructures de transport et d'accueil, l'accès au centre ville et aux commerces y sont donc déterminants.

En ce qui concerne le nautisme, quelques pistes peuvent être retenues :

- favoriser sur le littoral, en s'appuyant sur le réseau France Station Nautique¹⁴², la structuration de pôles de développement d'activités nautiques, «plateaux» ou «plates-formes» réunissant tous les nautismes : plaisance, locations, charters, voile légère, sports de glisse, funboard, surf, kayak, plongée. Leurs missions seraient l'aide à la mise en œuvre de plans de développement de produits nautiques, la qualité des infrastructures d'accueil et les prestations, etc. ;
- intégrer les besoins de nouveaux anneaux dans des démarches territoriales globales : prévoir, au niveau des bassins de navigation, les créations de ports à sec, l'extension de ports existants et l'utilisation d'anciens bassins de pêche ou de commerce dans une perspective de développement de nouvelles clientèles touristiques et de loisirs ;
- aider les ports et les structures nautiques à s'adapter aux attentes et aux besoins des différentes clientèles en développant une politique de qualité en matière de préservation des milieux, de prévention des pollutions et au niveau de l'offre d'accueil (plan qualité, opération ports propres, organisation «managériale» et spatiale) ;
- professionnaliser les différents acteurs de la filière, favoriser leur mise en réseau, et adapter les politiques de formation en fonction des différents segments¹⁴³ ;
- faciliter l'accès aux différentes pratiques de nautisme par une politique dynamique d'information du public, en exploitant également le potentiel d'image de l'ensemble des produits.

142. Le Label France Station Nautique, créé en 1986, distingue une trentaine de stations offrant un haut niveau de prestations d'activités nautiques.

143. Voile habitable, croisière, voile légère, sports de glisse, plongée sous-marine, pêche en mer, voile traditionnelle, vieux gréements, ballade sortie en mer à la journée, etc.

partie 3

• Valoriser les hommes: formation, sécurité et conditions sociales

Les métiers du maritime et du paramaritime sont potentiellement très divers, et leur spécificité maritime n'est pas toujours pertinente, notamment dans les métiers qui bien que liés à la mer concernent l'aménagement, l'environnement ou le tourisme. On distinguera les filières de formation des gens de mer de l'enseignement universitaire à vocation maritime qui sous-tend l'effort de recherche proposé par le rapport.

Revaloriser les métiers de l'enseignement maritime

Tensions salariales, éloignement, baisse de l'exotisme du métier, risques, difficulté de reconversion ont considérablement pesé sur la crise des vocations. Or, il y a un vrai besoin. En 2001, la Commission européenne estimait la pénurie d'officiers à l'échelle de l'Union à 13 000 postes¹⁴⁴. La situation est encore aggravée par le problème du vieillissement de ces officiers.

La revalorisation du métier de marin est un tout et suppose tout à la fois la réforme de la filière et l'amélioration de la sécurité des conditions de travail. Deux actions peuvent cependant être mises en œuvre dès maintenant: l'organisation de campagnes nationales de promotion de l'enseignement maritime et la création d'un observatoire de l'enseignement maritime, des emplois et des qualifications.

Dans un premier temps, l'organisation de campagnes de sensibilisation coordonnées, tant au niveau national qu'europeen, permettrait de faire connaître et d'améliorer l'image de marque de ce secteur auprès des jeunes, notamment dans les régions non littorales. Elles devront mettre l'accent sur le large éventail de possibilités d'emploi offertes aux marins, dans des activités très diversifiées. Les métiers maritimes sont souvent absents des services scolaires d'information et d'orientation; l'information et la sensibilisation des conseillers d'éducation des établissements d'enseignement général seront notamment privilégiées. En parallèle, les partenaires sociaux devraient promouvoir davantage l'accès des femmes aux professions maritimes.

Par ailleurs, la formation maritime, initiale ou continue, doit pouvoir s'adapter aux besoins d'un secteur en constante mutation. Cette réactivité est un gage d'adaptation et d'évolution des individus, soit au sein de la filière maritime, soit en vue de reconversions éventuelles dans le paramaritime.

Pour suivre les besoins des entreprises et l'évolution de l'emploi maritime, tant au niveau des officiers que des équipages, un observatoire des métiers et des qualifications pourrait être mis en place en associant partenaires sociaux, professionnels et établissements de formation maritime. Il serait notamment chargé d'analyser et d'anticiper les mutations en particulier techniques, juridiques et managériales de ces métiers et devrait permettre d'adapter les filières.

144. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 6 avril 2001, sur la formation et le recrutement des gens de mer.

3

partie

Remédier à la dispersion des moyens et des compétences par la création d'une grande école des métiers de la mer

Les bons résultats de la filière d'enseignement maritime ne doivent pas conduire à délaisser les pistes d'amélioration ou de réforme. Bien que de qualité, la filière maritime apparaît peu réactive aux mutations économiques et sociales du secteur, et notamment aux vives tensions du marché du travail maritime, et trop dispersée (12 lycées de formation jusqu'au baccalauréat et 4 écoles nationales de la marine marchande) au regard des moyens limités qui y sont consacrés. Trop centrée sur les navigants, elle prend peu en compte les besoins de la filière et la nécessité d'offrir une reconversion attendue après la première partie de carrière qui plus qu'à un métier, correspond à un choix de vie certes passionnant mais aussi difficile, et familièrement contraignant.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, la régionalisation des écoles nationales de la marine marchande (ENMM) prévue par la loi du 13 août 2004 est aujourd'hui critiquée. Elle ne promeut pas le rapprochement de fond souhaitable avec l'enseignement universitaire et les filières générales. Elle déplace sans la résoudre la question des effectifs et des moyens.

Dans ces conditions, il convient d'envisager la création d'un grand établissement à vocation nationale, regroupé sur un ou deux sites qui seraient choisis en fonction des coopérations régionales spécialisées susceptibles d'être mises en place avec les collectivités. Tout cela pourrait tendre à un pôle d'excellence cristallisé autour d'une grande école nationale des métiers de la mer, pluridisciplinaire, largement ouverte sur l'université et la coopération européenne et internationale, rapprochant les formations militaires et civiles sur les matières communes (navigation, ingénierie).

Doté du statut d'établissement public, l'établissement offrirait une formation alignée sur le cadre Licence-Master-Doctorat, et proposerait également des 3^e cycles dans le domaine de l'économie maritime ou des sciences de la mer. Il pourrait s'inscrire dans un des deux pôles d'enseignement et de recherche (PRES) qui pourraient être créés en France. Il pourrait revêtir un fonctionnement de type «Institut des hautes études maritimes». Il faut noter que cela ne méconnaît pas la multidisciplinarité académique de l'océanographie.

Par ailleurs, l'adaptation aux mutations mondiales nécessite :

- de mieux associer les utilisateurs (armateurs), par exemple par les financements de bourses, leur fidélisant de futurs officiers, par leur association aux orientations des établissements (métiers du transport en général, logistique et sécurité) et éventuellement au financement de ces derniers;
- d'établir des partenariats de formation avec les autres formations liées aux échanges mondiaux (commerce, logistique, etc.);
- de mieux mélanger les cultures maritimes européennes (un Erasmus naval), par l'échange d'élèves et de modules: la sécurité maritime passe par une bonne connaissance réciproque, une maîtrise des moyens d'informations respectifs et des langues. C'est d'ailleurs une orientation à privilégier

partie 3

également pour les marines militaires, et professions du contrôle et de la surveillance maritime;

- de permettre l'ouverture sur le monde universitaire et professionnel, notamment une formation aux métiers de la mer complète, généralisée, proche de la recherche.

Dans les lycées professionnels maritimes, qui forment les marins de la pêche et le personnel d'exécution au commerce, la généralisation des formations au baccalauréat professionnel doit être recherchée, soit par la voie classique, soit par celle de l'apprentissage, sur laquelle il faut insister.

Les futurs marins de la pêche doivent notamment être mieux préparés à l'entreprise, puisque nombre d'entre eux ont vocation à être « patrons » artisanaux, et que le métier ne se limite pas à la maîtrise des techniques de pêche mais comprend aussi la gestion commerciale, économique et sociale de leurs unités. Les formations pourraient aussi déborder de la pêche classique et comporter la préparation aux passerelles avec les métiers du tourisme (par exemple la pêche touristique) ou ceux de l'environnement littoral et marin. Enfin, l'évolution vers des carrières successives nécessite de faire évoluer également la formation continue et la validation des acquis de l'expérience.

À l'instar de ce qui est préconisé pour l'enseignement supérieur, les échanges avec d'autres établissements généralistes ou techniques devraient être recherchés, et l'ouverture à des publics non directement maritimes envisagée.

Améliorer la sécurité des conditions de travail

Actuellement, décèdent chaque année en moyenne 40 pêcheurs sur des navires français, 60 personnes sur des navires de plaisance, 200 personnes pratiquant des loisirs nautiques (dont la baignade, la plongée, l'apnée) et 20 personnes sur des navires français autres que de pêche ou de plaisance (sur des navires à passagers ou des navires de charge). Au total, il se produit dans nos eaux (y compris outre-mer) de l'ordre de 350 décès par an.

Le travail en mer, plus particulièrement, est dangereux et accidentogène. Ainsi en 2004, l'indice global était-il de 120 accidents du travail maritime pour 1 000 marins, avec un indice record de 142 pour la pêche, à comparer avec l'indice moyen des accidents du travail « terrestre », qui est de 41/1 000 en 2003 (celui du secteur le plus risqué à terre, le bâtiment et les travaux publics, est de 92/1 000). Il existe un plus triste record pour les décès et disparitions au travail: 78 pour 100 000 en 2004, tous secteurs d'activité maritimes confondus, 160 pour 100 000 pour la pêche, alors qu'à terre l'ordre de grandeur est de 3 à 4 pour 100 000.

Aujourd'hui comme à moyen terme, l'enjeu consiste à réduire ces chiffres à des moyennes comparables aux autres secteurs, sans pénaliser les activités économiques ou de loisirs associées.

3

partie

• Faire évoluer les conditions d'emploi avec une inspection du travail maritime renforcée

La *prévention* repose sur l'application effective et contrôlée, par des inspections régulières, des normes de sécurité des navires, français et étrangers; elle repose également sur des effectifs en nombre suffisant et qualifiés (navires de commerce et de pêche).

On observe des progrès certains:

- la création récente d'une inspection du travail maritime, qui relève du ministère chargé de la Mer¹⁴⁵ et dont les contrôles portent notamment sur le respect des règles relatives à l'effectif minimum embarqué et au temps de travail;
- l'amélioration de la réglementation technique (réforme des grands navires à passagers à l'OMI, alarmes de niveau d'eau sur les navires de pêche);
- le renforcement des centres de sécurité des navires de la Direction des affaires maritimes, chargés de l'inspection des navires français et étrangers faisant escale dans les ports français¹⁴⁶. La certification ISO 9001 de ces centres est d'ailleurs en cours;
- le référentiel national de formation a été profondément amendé et complété pour être mis en conformité avec la convention internationale STCW, qui détermine un niveau d'exigence élevé et harmonisé dans le domaine de la formation des marins. Dans le cadre du Plan Sécurité Pêche, il intègre dans leurs enseignements des modules approfondis en matière de sécurité.

Outre leur intérêt immédiat pour le régime de travail des marins, ces politiques ont un impact positif et mesurable sur l'emploi, la réduction du temps de travail des marins et le respect des effectifs minimum embarqués à bord des navires ayant un effet mécanique sur le coefficient d'emploi par poste embarqué, mais avec des coûts d'exploitation accrus.

Au plan international, la Convention internationale consolidée sur le travail maritime, établie en février 2006, constitue désormais le texte fondateur en matière de droit du travail maritime et fixe des règles minimales qui doivent être partagées par tous les États, visant au bien-être des marins et au respect des conditions de travail. Elle prévoit également des contrôles renforcés.

De ce point de vue, il convient que la France donne l'exemple et renforce son dispositif d'inspection. Plus de sept ans après sa création, l'inspection du travail maritime peine toujours à se mettre en place, faute d'effectifs dédiés, et plusieurs départements n'ont toujours pas d'inspecteurs.

• Remonter en amont pour identifier les contraintes qui génèrent les risques

Les travaux en cours à l'OIT sur l'amélioration des conditions de travail ne couvrent qu'imparfaitement les problèmes propres aux emplois occupés

145. Les inspecteurs du travail maritime sont rattachés aux directions départementales des affaires maritimes.

146. L'inspection des navires battant pavillon étranger et faisant escale dans les ports français est réalisée dans le cadre du Mémorandum de Paris sur le contrôle par l'État du port. La Commission européenne a notamment assigné aux États membres un objectif de contrôle de 25 % des navires faisant escale dans leurs ports; elle contrôle et sanctionne l'action des États membres à ce titre.

partie 3

par les marins français. Sur le plan international, les solutions opérationnelles doivent être promues, afin de réduire également les divergences de compétitivité qui pourraient voir le jour en conséquence de différences de réglementations portant sur la sécurité et les conditions de travail. Le travail sur l'ergonomie des engins, des bateaux et des équipements de sécurité doit également être encouragé, mais il n'offre qu'une solution partielle. Des éléments plus transversaux peuvent jouer de façon plus significative sur le risque au travail. C'est notamment le cas de la formation, tout particulièrement dans le domaine de la pêche.

En effet, aucune politique de prévention ne peut fonctionner sans un changement des comportements. L'équipement des navires de pêche en vêtements de flottabilité intégrée (VFI), qui a été en grande partie financé par les pouvoirs publics, ne sert à rien si les marins embarqués ne les utilisent pas. Or les statistiques de l'OIT (rapport mondial) identifient le secteur de la pêche comme un des premiers en termes de risque.

Le plan de formation aux métiers de la pêche du ministère chargé de la Mer rejoint les préoccupations du plan d'avenir pour la pêche du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et essaie de favoriser des comportements plus conformes à la sécurité, d'une part par la formation initiale et continue et d'autre part par campagnes de sensibilisation ciblées ; cet effort doit être soutenu à la hauteur des ambitions affichées. Le constat largement partagé est que la France s'est dotée d'une réglementation suffisante, notamment en matière d'équipement (vêtements à flottabilité intégrée) mais que les comportements du marin pêcheur n'ont pas encore intégré l'utilisation de ces nouveaux dispositifs et l'obligation qui en est faite.

Par ailleurs, si l'activité est intrinsèquement dangereuse, le cadre réglementaire lui-même ne facilite pas les choses. Ainsi le système par quotas de pêche collectifs, avec limitation de l'effort de pêche par la limitation du temps de pêche par engin, conduit à :

- privilégier la vitesse, la puissance des engins dans la concurrence avec le voisin ;
- ne pas tenir compte des aléas météorologiques ;
- éventuellement ne pas pêcher avec l'engin adapté aux conditions de mer.

C'est donc un travail de fond qui doit être mené, la formation et la sensibilisation des professionnels à la sécurité, la modernisation et l'équipement des navires ouvrant certainement autant de possibilités que le développement de pratiques responsables, misant sur l'intérêt économique des acteurs.

Soutenir un emploi français compétitif

Le contexte STCW, et l'unification récente par l'OIT (février 2006) des très nombreux textes, conventions et recommandations formulés au niveau international dans une Convention unifiée sur les conditions de travail des gens de mer sont des signaux qui montrent que le milieu maritime, historiquement caractérisé par un faible niveau de protection sociale, évolue. Néanmoins, la mise en place de ce cadre international commun n'atténue pas le différentiel

3

partie

entre le coût du travail dans les pays fournisseurs d'équipages bon marchés et le référentiel de coût des équipages européens.

À compétence égale, le maintien de l'emploi national sur un secteur aussi concurrentiel suppose une politique volontariste visant à corriger, sinon effacer, ce différentiel. En ce qui concerne les charges fiscales et sociales, de nombreux mécanismes d'allègement permettent déjà de limiter les charges et l'imposition, de rectifier les disparités de coûts et doivent être maintenus : exonération des charges sociales, taxe au tonnage, défiscalisation du salaire des marins.

Au-delà, le Danemark pratique le *net wage* (salaire net intégral). L'impôt sur le revenu prélevé à la source par la compagnie sur les salaires des marins est conservé par l'armateur au lieu d'être versé à l'État.

L'Italie pratique également la politique du «salaire net», ce qui permet aux navires battant pavillon italien (deuxième registre) d'avoir de nombreux marins italiens à bord et d'être tout particulièrement compétitifs : l'État rembourse à l'armateur les impôts payés par les marins, et la part des charges sociales salariales prélevées par l'armateur est conservée par celui-ci.

Grâce à cette politique du «salaire net», le coût d'un marin européen se rapproche du coût d'un marin recruté dans un pays en développement et c'est à ce prix qu'il existe, dans ces pays, un lien entre pavillon et emploi. Cette politique est cependant difficilement envisageable en France, pays qui ne pratique pas la retenue de l'impôt à la source, d'autant que les mécanismes d'abattement, d'exonération et de quotient familial, comme la prise en compte des autres sources de revenus, rendent le calcul de cet impôt complexe.

De même, les «35 heures» aboutissent à des contraintes économiquement handicapantes pour les armateurs. Ces règles devraient donc être assouplies, ou leurs effets compensés par de nouvelles dispositions à imaginer, car le secteur du transport maritime par nature exposé à la concurrence internationale ne peut vivre longtemps avec un handicap structurel vis-à-vis de ses concurrents étrangers.

In fine, ce déséquilibre structurel doit être corrigé par d'autres avantages, notamment une formation de qualité, porteuse de compétence, d'efficacité et de sécurité. C'est la raison pour laquelle les officiers français sont aujourd'hui encore recherchés, par les armements français et au-delà. Le maintien de l'emploi national à bord des navires français ou contrôlés par des intérêts français est donc irrémédiablement lié à l'excellence de la filière de formation.

Mettre en place une gestion durable de l'environnement, des ressources et de l'espace littoral et côtier

Les rapports sur l'état de l'environnement, publiés en 2002 par l'Agence européenne pour l'environnement, montrent la difficulté de mettre en place des contrôles suffisants pour maîtriser les pressions exercées ou pour gérer

partie 3

l'accroissement des activités littorales comme le tourisme. Les opportunités de développement économique durable s'amenuisent et les problèmes sociaux s'installent.

Pour faire face à ces problèmes, la Commission a lancé en 1996 un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières, s'appuyant sur 35 projets locaux et régionaux. Les résultats du programme de démonstration confirment que la dégradation permanente et la gestion inadéquate de nombreuses zones côtières européennes sont imputables à des problèmes liés à :

- une information incomplète ou inadéquate, tant en ce qui concerne l'état des zones côtières que l'impact des activités humaines, économiques ou non ;
- une concertation insuffisante entre les différents niveaux et secteurs administratifs et leurs actions respectives ;
- une concertation et une consultation insuffisante des acteurs concernés (professionnels, ONG, scientifiques, etc.) »¹⁴⁷.

Depuis, d'autres facteurs se sont amplifiés :

- l'accélération de la pression foncière se double d'un changement profond de la nature des acheteurs fonciers : de plus en plus de non-résidents permanents, et une augmentation des étrangers non résidents. L'activité économique induite par le faible taux d'occupation est alors limitée ;
- l'éviction des résidents actifs est accélérée.

Par ailleurs, les travaux du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) (2003) s'alarmait d'une «disparition silencieuse de l'identité littorale» au profit d'une occupation déstructurée, irréversible de cet espace unique. Le tourisme lui-même se développe sur des considérations de développement empruntant plus au terrestre qu'à la mer.

On peut remarquer la perte de terrain des habitats traditionnels côtiers, et des pratiques traditionnelles.

On peut ajouter que plus qu'ailleurs, les régulations foncières de type «marché» sont battues en brèche par l'inextensibilité de l'offre. La relative aisance économique (ces espaces ont une croissance supérieure à la moyenne) a établi un mode individuel de positionnement des acteurs, au contraire de la montagne. Les activités issues de la mer (emplois saisonniers, pêche, etc.) ou les résidents peu aisés en particulier n'ont pas les moyens de résister. Les communes peuvent être amenées à privilégier des taux importants de logements sociaux (cf. étude IFREMER bordelais, 20 %).

On peut s'inquiéter enfin que dans un tel contexte, les outils rigoureux que sont la loi littoral et le conservatoire du littoral ne soient vécus comme d'aveugles dispositifs autoritaires, au lieu de les mettre en œuvre comme ce qu'ils sont : les garde-fous nécessaires face à l'irréversibilité des atteintes et l'expression légitime d'un projet, malheureusement pas toujours bien for-

147. <http://www.IFREMER.fr/envlit/actualite/20020613.htm>.

3

partie

malisés de contrôle par la puissance publique d'un espace soumis à des pressions très fortes.

En réalité, certains littoraux sont définitivement urbanisés. D'autres sont encore à l'abri et c'est cette diversité qu'il faut savoir insérer dans les dispositifs tout en prenant en compte la grande facilité d'accès des ressources vivantes et des espaces, et donc la difficile régulation de l'exploitation même ludique.

- **Poursuivre l'élaboration d'une stratégie globale du développement durable du littoral qui intègre les usages**

Actuellement, pour tenter de décider des affectations des espaces littoraux et côtiers, se tiennent des débats sur la responsabilité juridique sur ces espaces en particulier en mer: État ou collectivité? Cette responsabilité juridique n'est pas la question de fond, même si elle a son importance. Elle révèle cependant une difficulté à définir ce qu'est l'espace littoral, difficulté également à le délimiter précisément, au moins autant dans les perceptions que dans les documents.

Face à la complexité et aux tendances contradictoires dans les espaces littoraux, il devient important d'élaborer une stratégie globale de développement du littoral combinant les aspects économiques, démographiques et environnementaux et leurs perspectives à 10-20 ans, incluant les cadres nationaux et continentaux aussi bien que les enjeux locaux, et prenant en compte la partie terrestre et la partie marine.

Il faut absolument et rapidement que les différents niveaux (local, régional, national, voire supranational) expriment une vision prospective et confrontent leurs attentes sur les espaces maritimes et littoraux dans le cadre de l'élaboration concertée de stratégies aux différentes échelles de l'espace (régions, façades maritimes, France, Europe). Cette élaboration permettra la formulation d'orientations claires, lisibles et argumentées s'appuyant sur la définition des enjeux qui font consensus pour les acteurs.

En soutien de cette démarche, un instrument d'information et de veille prospective est donc à mettre en place dans une optique très ouverte: il ne s'agit pas seulement de fournir au politique et à l'administration les moyens d'élaborer leur vision, mais aussi à tout un chacun de comprendre et de retrouver une capacité d'entreprendre, de prévoir et d'identifier.

Sans pour autant l'intégrer d'autorité dans tout projet local, il semble nécessaire que la contractualisation État-région soutienne l'émergence de cette concertation dans les contrats de plan État-régions. Certaines collectivités régionales ont pour leur part commencé à développer cette part de stratégie. Il existe ainsi des « paquets mer » dans les contrats de pays en Bretagne, une coordination inter-service au Conseil régional en Bretagne et en Languedoc-Roussillon, un Conseil consultatif de la mer en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, etc.

La gestion intégrée des zones côtières est un nouveau mode de relations et d'action pour les acteurs du littoral. Les démarches de GIZC, démarches de terrain, sont riches d'enseignement. Il ne s'agit pas d'une solution miracle

partie 3

qui se décrète. Néanmoins, il s'agit d'une approche fertile dès lors que les instruments de dialogue et d'information sont mis en place et fonctionnent. La capacité de cette approche à infléchir les tendances doit néanmoins être évaluée : les résultats de l'observation (observatoire de la GIZC) doivent être analysés à ces niveaux.

En particulier, la stratégie générale doit indiquer quels sont les paramètres de durabilité à privilégier et leur donner l'importance correspondante dans les projets régionaux. Les indicateurs permettant de suivre l'évolution de ces paramètres sont également à développer.

Développement durable des zones littorales : privilégier les activités effectivement liées à la mer

L'attractivité résidentielle de la mer conduit à voir s'installer des populations et des activités dont l'intérêt est d'exister « à côté » de la mer, et non pas avec ou par la mer. C'est un élément particulièrement fort de déstabilisation.

Les activités directement liées à l'exploitation de la mer, parfois exposées aussi à la concurrence mondiale, sont *in fine* concurrencées par des activités qui peuvent les supplanter géographiquement par leur seule capacité financière et spéculative (il en va des propriétés sur les zones les plus remarquables, acquises par des non-résidents). Un risque (et une tendance effectivement constatée) est de voir rejeter les activités maritimes économiquement fragiles du littoral vers l'arrière-pays.

Comme le fait remarquer le rapport de la DIACT¹⁴⁸ sur la GIZC, l'identité maritime des territoires littoraux s'estompe. Les facteurs mériteraient d'être complètement analysés. Les cartes élaborées par le ministère de l'Équipement¹⁴⁹ identifient les zones à identité maritime particulière. Que ce soit dans sa partie marine côtière ou dans la bande littorale des espaces terrestres, une gestion intégrée des usages s'impose de manière à promouvoir un développement durable global de ces zones très sensibles et très convoitées. Les interactions entre les usages doivent y être clairement analysées (pêches professionnelle et de loisir, aquaculture, nautisme, tourisme, urbanisme, équipements portuaires, etc.) afin de favoriser le développement harmonieux de ces territoires dont l'aménagement est prioritaire. L'intégration des diverses politiques qui y sont menées par les différents acteurs locaux, régionaux, nationaux et communautaires est indispensable à leur développement dans le temps et dans l'espace. Il y a, de façon évidente, sur le littoral un enjeu d'organisation de l'espace. Des instruments de régulation existent : Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) et Schéma de cohérence territoriale (SCOT), parcs naturels marins, GIZC, mais ils ont quelque mal à déboucher sur des outils opérationnels.

Il faudrait identifier territoire par territoire les présences de ces activités intimement liées à la mer et leur réserver par les outils d'urbanisme, de

148. Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT).

149. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).

partie 3

contractualisation, ou fiscaux, des espaces qui leur permettent un maintien et un développement cohérents avec leur patrimoine: les SMVM pourraient supporter cette «préférence» patrimoniale, à faire inscrire dans les usages de l'espace. Au passage, ils pourraient intégrer les lignes directrices de développement d'un tourisme fondé sur l'exploitation de cette identité et favoriser ainsi la mobilisation des acteurs du tourisme.

La «mer nourricière» renforce facilement l'image et l'identité des territoires littoraux:

- la production littorale devient le facteur d'identité le plus robuste avec les loisirs: Marennes, Arcachon, Cancale, Belon, sont plus connus pour la conchyliculture que pour l'activité de pêche (pourtant bien présente dans ces ports);
- la pêche professionnelle hauturière reste visible comme activité économique à vocation industrielle, connue par ses marins et ses industries de transformation;
- la pêche de plaisance ou d'artisanat, embarquée ou à pied donne une identité au littoral.

Sur ce point, pisciculture et conchyliculture sont particulièrement propices au maintien de l'identité littorale et doivent pouvoir se développer ou résister: dépasser les réactions initiales de rejet devient crucial.

Il ne faut pas oublier les perspectives ouvertes par le tourisme industriel (grands chantiers de construction navale par exemple).

Enfin, dans une perspective mondiale, face aux menaces liées au changement climatique et en particulier à la modification rapide du niveau de la mer et des phénomènes d'érosion, une place particulière doit être faite pour le développement des compétences de génie civil et d'ingénierie écologique, à mobiliser probablement dans les années qui viennent à des niveaux qui sont sans commune mesure avec les périodes écoulées (digues, protection des zones sous le niveau de la mer) et avec des enjeux humains parfois immenses (Bengladesh), etc.

L'ingénierie écologique dans sa définition large est la conception, la mise en œuvre et le suivi d'un projet d'aménagement et/ou de gestion à fort enjeu ou niveau de compétence écologique. Elle suppose le plus souvent la prise en compte globale de l'écosystème. Des opérations importantes concernent la «dépolderisation», la restitution du fonctionnement de zones humides (estuaire de la Seine) ou de baies (Mont-Saint-Michel). C'est donc bien sûr une compétence qu'il faut développer en France (métropole et Outre-mer).

Prendre en compte le maritime dans les politiques spatiales et l'urbanisme

Le littoral est un espace de convergence, à la fois maritime et terrestre, sans réalité géographique précise. Il est avant tout le lien entre le monde de la mer et celui de la terre, qui pendant très longtemps se sont largement ignorés. Si la loi «littoral» lui donné une définition juridique, ramenée aux limites communales, elle n'en a pas épousé le sens.

partie 3

• Consolider la loi littoral

La loi littoral est ici un texte fondateur. Face aux nombreuses critiques, qui dénoncent sa complexité, sa trop grande rigidité ou parfois ses oubliés, l'idée des rédacteurs du présent rapport est qu'il est au contraire urgent de l'appliquer, et non de la modifier.

Carcan pour les uns, rempart pour les autres, il est bien évidemment impossible d'envisager d'en faire le bilan exhaustif dans le cadre de Poséidon : des travaux importants sont en cours sous la direction de la DIACT pour analyser finement ses dispositions, et leur adaptation aux questions concrètes. Les éléments non ambigus relevés sont les suivants :

- la loi littoral est une loi complexe : il ne s'agit donc pas seulement de l'interpréter mais de donner les moyens qu'elle soit appliquée, avec une sécurité juridique correcte ;
- malgré le risque de détournement, l'aménagement du littoral doit donner une priorité aux activités liées à la mer.

Ce n'est certainement pas quand les pressions augmentent qu'il faut détruire les gardes-fous. La loi littoral doit rester un moyen, ou outil, afin que les documents d'urbanisme et d'aménagement persistent à laisser au littoral sa composante maritime, et pas seulement ses orientations de « front sur la mer ».

• Aménager et planifier les activités

À cette fin, il importe de lui redonner une lisibilité nécessaire à l'encadrement des initiatives locales comme à la planification des activités économiques. En renonçant à donner les éléments d'interprétation appropriés, parfois pour laisser la place nécessaire à la prise en compte des réalités locales, l'État a laissé au juge le soin d'arbitrer les modalités de mise en œuvre de la loi et de définir les concepts qu'elle énumère. Pour qu'elle soit mieux appliquée, l'État doit donner un cadre de lecture national à l'action de ses services et des collectivités dans la mise en œuvre de la loi ; il doit par ailleurs veiller à une plus grande cohérence de son action à terre et en mer. Ce document, qui pourrait prendre la forme d'une circulaire interministérielle¹⁵⁰, tiendrait compte les enseignements du bilan de la loi littoral actuellement conduit par la DIACT.

Enfin, les collectivités locales réclament un nouveau partage des compétences à leur bénéfice, notamment dans la gestion du domaine public maritime ou dans l'élaboration des documents de cadrage ou de planification.

Dans ce dernier domaine, un amendement sénatorial leur a donné une autorité nouvelle, concomitante de celle de l'État, dans l'élaboration de schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Ces schémas nouveaux, sous réserve

150. Rapport de l'Inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de l'environnement et du Conseil général des ponts et chaussées sur l'organisation du dispositif de recueil de données et d'observation sur le littoral.

3

partie

de recueillir l'accord de l'État, deviendraient alors une partie spécifique, maritime, du schéma de cohérence territoriale (SCOT) adopté par un établissement public de coopération intercommunale.

En permettant aux collectivités de faire elles-mêmes le lien avec les documents d'urbanisme qu'elles adoptent à terre, cet outil, que l'État seul n'a jamais réussi à imposer, peut être un bon instrument de gestion de la bande côtière, support de l'interface terre/mer voulu par tous.

En aucun cas cependant, il ne peut apporter une solution globale à la question de la planification des activités et des usages en mer. En effet, la «territorialisation» de la mer, et en particulier la délimitation des communes en mer¹⁵¹ se heurte, à différents obstacles, physiques, juridiques ou financiers et ne doit pas conduire à l'aliénation du domaine de l'État. Surtout, l'étendue de la mer territoriale, jusqu'à douze milles des lignes de base, la diversité et la grande mobilité des activités qui s'y développent rendent l'échelon intercommunal sous-dimensionné pour appréhender le niveau stratégique. Il faut au contraire prendre un recul suffisant pour garantir une vision globale et cohérente.

Or, il y a là un vrai besoin. La gestion des conflits d'usage en mer est aujourd'hui une des principales préoccupations des pouvoirs publics. Le constat largement partagé est que l'État ne dispose pas de moyens efficaces pour assurer une régulation à long terme des conflits entre utilisateurs ou usagers de la mer.

Dans ce contexte, il ne faut pas seulement créer les conditions d'une meilleure coexistence de ces activités en mer, car elle n'est pas toujours possible; chaque fois que nécessaire, il convient de planifier ou de répartir l'exercice de ces activités à une échelle pertinente. Ces politiques et leurs enjeux sont à analyser selon deux composantes: l'allocation physique des espaces et la cohésion économique et sociale.

L'État s'est déjà engagé dans cette voie au plan national, mais dans une approche strictement sectorielle. Il s'agit de documents de type SIG, destinés à fournir une aide à la décision, mais non de documents de planification, qui supposeraient une capacité d'arbitrage ou de choix. On peut citer le lancement de projets de zonages sectoriels des sites potentiels pour l'éolien offshore, confié à l'ADEME, pour l'extraction de granulats marins ou encore pour la pêche et l'aquaculture.

Il est important que les pouvoirs publics se dotent d'un outil de planification des activités en mer et sur le littoral. L'échelle pertinente est celle de la région ou de la façade maritime. Le choix régional est bien entendu celui de la décentralisation; dans le contexte actuel de relance de la décentralisation, il semble en effet cohérent de confier à la collectivité régionale le soin d'adopter des *schémas régionaux de mise en valeur de la mer*, dans la

151. Les communes ne sont pas à ce jour délimitées en mer; seuls les départements et les régions le sont.

partie 3

continuité de la compétence que la loi lui reconnaît déjà en matière d'aménagement du territoire ou de gestion portuaire. Les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) locaux devront être compatibles avec ce schéma régional, soumis comme ces derniers à l'assentiment du préfet maritime. On verra plus loin que cette recommandation répond au souci du groupe de donner un rôle nouveau à la collectivité régionale, dont l'échelle est pertinente et les limites en mer sont connues¹⁵². Dans la suite de la recommandation de planification des usages liés à la mer, il faut s'attacher à ce que les outils mobilisés par les politiques spatiales et l'urbanisme puissent les intégrer.

Des outils de maîtrise foncière pour la pression résidentielle et les activités économiques

De nombreux outils de planification et d'urbanisme existent à terre, et la tentation est grande de les étendre en mer et sur le littoral. La prise en compte de l'espace littoral comme espace spécifique, devant être traité par des outils ou concepts originaux, est récente ; elle n'est pas nécessairement exclusive mais bien complémentaire des outils terrestres existants, qu'elle prolonge ou accompagne.

Ces outils sont classiques et existent. Il ne s'agit pas de les réinventer mais de redemander aux collectivités littorales de bien les mettre en relations avec les constats liés au littoral.

Les enjeux forts signalés sont :

- la concentration de la pression foncière et résidentielle dans la bande littorale la plus proche obligeant à intégrer volontairement l'arrière-pays dans la réflexion. À titre d'exemple, le développement de la GIZC en Pas-de-Calais a effectivement englobé des cantons situés dans l'hinterland ;
- l'exclusion des habitats sociaux et des activités économiques vulnérables, dont l'agriculture. Or certaines activités, comme l'agriculture, peuvent adopter des chartes cohérentes avec les orientations environnementales des espaces littoraux (nombreux travaux du conservatoire du littoral pour l'entretien des espaces acquis) ;
- l'exclusion des éléments portant l'identité locale au détriment des activités qui misent sur cette identité, que ce soit par la destruction des éléments patrimoniaux, l'élimination des activités effectivement liées à la mer, et l'absence de lien « marin » entre les anciens et les nouveaux arrivants.

Ces éléments de rééquilibrage devraient être explicitement traités dans les documents d'urbanisme supra communaux (SMVM).

Par ailleurs, les acteurs touristiques, fréquemment des PME ou TPE, constituent un ensemble fragmenté au sein du territoire littoral. Ils ont souvent, au-delà de leurs propres dynamiques, à mobiliser les autres acteurs parfois réticents ou hostiles. Ceux-ci sont pourtant stratégiques pour la construction de l'image touristique de ces espaces. Leur association en amont aux actions de la préservation et de la valorisation du littoral devrait permettre

152. Ce sont celles définies pour l'État.

3

partie

de promouvoir un tourisme durable, et de s'en donner les moyens *via* l'élaboration de règles d'urbanisme adaptées.

De bons niveaux de coopération pour la gestion locale des zones littorales

La GIZC (Gestion intégrée des zones côtières) est une démarche de coopération plus que d'intégration. Elle avance grâce au terrain, grâce à l'implication des autorités et services de l'État, des collectivités territoriales, des socio-professionnels et des associations. C'est d'ailleurs une recommandation, et non une obligation. Réellement côtière, elle doit viser à «faire fonctionner la terre et la mer ensemble». Ainsi, un des objectifs forts de la GIZC serait de la «maritimiser» le plus possible, un processus participatif somme toute assez répandu d'harmonisation des conflits d'usage sur un espace.

Le CIADT¹⁵³ du 14 septembre 2004, renouvelant le cadre d'action pour la politique du littoral, a clairement identifié les trois niveaux d'action complémentaires dans l'esprit de la décentralisation telle qu'elle se réalise depuis 1982. Au niveau national, appartient le rôle d'orientation, d'impulsion et d'évaluation; au niveau régional, revient d'assurer la mise en cohérence des politiques, des échelles et des territoires; au niveau local, d'élaborer et mettre en œuvre les projets de territoire.

L'enjeu des contrats de projets CPER 2007-2013 pour la mer et le littoral est de rassembler les acteurs de la Région dans une stratégie définie pour sept ans qui corresponde aux enjeux clés identifiés aux différentes échelles où les problèmes se posent. Cette volonté se trouve renforcée par l'urgence d'agir de façon efficace pour le maintien de la biodiversité, d'anticiper les effets du réchauffement climatique, de prendre conscience globalement de la fragilité du littoral et de la nécessité d'être stratège aux différents échelles territoriales.

Les orientations clés d'un grand projet Mer et littoral dans les CPER 2007-2013 doivent permettre de proposer aux acteurs de la région «une véritable politique concertée de gestion intégrée du littoral».

L'enjeu des programmes d'action, des programmes «intégrés» Mer et littoral, est d'une part, de faire de la démarche GIZC un outil de gouvernance de la politique du littoral et un outil de préservation de la biodiversité littorale et d'autre part, de faire pleinement participer «l'économie de la mer» à la protection et à la gestion des ressources et des milieux littoraux.

Les projets intégrés Mer et littoral devront pour cela tenir compte, à égalité, des différentes fonctions de la côte, telles qu'on les observe actuellement, et telles qu'une prospective raisonnable permet de les imaginer dans le moyen et même dans le long terme.

153. Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

partie 3

À titre d'exemple, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (mais cela se décline de façon équivalente ou renforcée pour les autres régions), il s'agit de rassembler les axes opérationnels suivants :

- la gestion intégrée des zones côtières (accompagnement et réalisation de projets de territoires, mutualisation des connaissances, formation des acteurs) ;
- la maîtrise de l'évolution du trait de côte, de l'érosion côtière et des enjeux de submersion marine (capitaliser, à l'échelle de la région, et même de la façade méditerranéenne, la connaissance nécessaire) ;
- l'aménagement du littoral (concevoir des approches innovantes au-delà du génie civil; aménager les zones à enjeux majeurs – notamment trois en Camargue) ;
- les zones côtières métropolitaines (exprimer le volet Mer et littoral de la démarche métropolitaine: requalification des espaces et du paysage littoral, reconquête de la biodiversité, gestion des usages, reconnaissance des spécificités du milieu marin, articulation des procédures et des outils concertés – intégrateurs – d'aménagement et des échelles territoriales à partir des «espaces d'engagement de l'action et des projets»).

L'efficacité des orientations régionales Mer et littoral pourra être valorisée à l'échelle de chaque façade maritime, participant ainsi à construire leur rayonnement à travers «l'innovation territoriale».

Cette nouvelle ambition maritime ne se mesure pas uniquement en crédits propres ou nouveaux (ou en «BOPs ministériels») mais tout autant par la mobilisation des politiques sectorielles dont «la performance» se trouvera renforcée à travers les enjeux transversaux auxquels doivent concourir les politiques d'action, donc à travers la réalisation de l'enjeu Mer et littoral.

Dans cette approche territoriale, le niveau local est souvent le niveau de dialogue pertinent, celui où cette concertation peut se faire. Ce dialogue doit se faire en générant le cadre qui permet de préserver les enjeux nationaux essentiels. De là, la démarche pour avoir un état des lieux et une vision prospective de chaque façade maritime paraissent un premier pas dans cette direction. Le travail fait par la DGUHC doit être élargi, soumis à d'autres acteurs: en effet, dans bien des considérations littorales (en particulier sur la façade méditerranéenne), les problématiques littorales sont trop fortement marquées par l'immobilier et les transports.

En ce qui concerne la dimension régionale, la recommandation première consisterait à retenir que tout ce qui nécessite de mobiliser différents acteurs (publics et privés) et qui a essentiellement une dimension locale devrait être géré localement ou régionalement; cette préconisation s'applique tout particulièrement au tourisme ou la gestion spatiale du littoral.

Il se trouve qu'un des résultats du groupe de travail sur la GIZC a été de constater qu'un facteur de succès de ces démarches résidait dans la capacité des représentants locaux de l'État et des responsables politiques locaux à animer conjointement le dossier, en y impliquant les acteurs économiques et les associations, et en mettant à disposition de tous les informations nécessaires, et par une mobilisation des élus locaux ayant une culture mari-

3

partie

time, et en poussant résolument à ce que le littoral soit abordé avec une profondeur dans les terres suffisante.

Au niveau national, le côté sectoriel de l'action administrative évoqué plus haut peut être corrigée par :

- la familiarisation des administrations avec les approches systémiques ;
- l'action active vers la complémentarité gestion/protection ;
- l'évaluation des conséquences économiques de ce mode d'analyse et d'action.

Intégration des systèmes d'information géographique : une demande dispersée

L'informatique moderne permet d'élaborer des systèmes de gestion, de diffusion et de présentation de données géo-référencées communément connus sous l'appellation « systèmes d'information géographique » (SIG). Ces outils informatiques sont bien maîtrisés et performants. Des normes internationales de codage et d'échange d'informations existent.

Dans les contextes de conflits d'usage, la mise à disposition de la donnée d'expertise reflète certains choix faits dans les modes de résolution des conflits d'usage.

En ce qui concerne la gestion littoral et côtière, les orientations généralement prises sont de favoriser la gestion concertée. Néanmoins, nombre d'enjeux concourent à maintenir une certaine importance de la gestion publique par les corps intermédiaires. Face aux pressions désorganisatrices, et à l'incapacité d'un système marchand (de droits par exemple) à intégrer *a priori* la valeur y compris économique de l'environnement, l'État stratège se doit d'inciter à la coordination, à la production d'information, à sa diffusion comme préalable de la construction de la concertation locale. Pour identifier ce positionnement médian de l'État dans la problématique de la gestion sur ces espaces particuliers, on pourra se référer au rapport *Conflits d'usage à l'horizon 2020, Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*.

De nombreuses applications répondant à des sollicitations locales, régionales ou nationales très variées existent ou sont en cours de développement. Elles sont dispersées sur bien des axes : l'espace concerné, l'activité (secteur économique, réglementation, environnement), le maître d'ouvrage, les utilisateurs envisagés, la finalité (patrimoine, usage, gestion, surveillance). À titre d'exemple, on recense aujourd'hui au niveau national des développements en cours pour produire des outils dont les buts sont d'identifier :

- les zones de protection et de conservation de la nature, sous le nom générique d'aires marines protégées pour lesquelles le ministère de l'Écologie et du développement durable réalise un inventaire des zones intéressantes d'un point de vue écologique, et les met en relation avec les principaux usages de la mer et leurs statuts ;
- les zones de développement de l'exploitation des énergies marines (vent, vagues et courants de marée) pour lesquelles l'ADEME pilote le projet de réalisation d'un outil d'aide au zonage. Le zonage doit prendre en compte la disponibilité de la ressource à exploiter, les usages et les zones protégées ;

partie 3

- les zones d'exploitation de granulats marins pour lesquelles le MINEFI pilote une convention passée avec le BRGM et l'IFREMER pour la réalisation d'un outil d'identification des zones propices à l'exploitation des granulats. L'outil doit prendre en compte la ressource, les usages de la mer, et la pêche et les ressources halieutiques ;
- la gestion de la ressource halieutique et le contrôle des pêches pour lesquels le ministère de l'Agriculture et de la Pêche fait également réaliser un outil d'information géographique.

Les projets ne s'ignorent pas, mais les rapprochements se font très difficilement, alors que de manière très visible les données de bases comportent une partie commune importante. Une mutualisation des efforts serait donc très profitable à chacun des projets.

Il existe actuellement plusieurs outils en ligne permettant d'accéder à des données partagées portant sur le littoral. L'IFREMER a ainsi développé le système Sextant¹⁵⁴ et l'Institut français de l'environnement a déployé l'Observatoire du littoral¹⁵⁵. Ces applications sont importantes car elles permettent de fournir des informations fiables et des cartes actualisées et pertinentes aux collectivités locales ainsi qu'aux pouvoirs publics en région et au niveau national de la situation socio-économique, environnementale, physique, etc., des espaces littoraux. Cette base est indispensable à la formation d'un diagnostic et en support d'un dialogue entre tous les acteurs sur le développement de la zone concernée, et sur l'arbitrage des différents conflits d'usage.

Les données statistiques et géographiques existent mais elles sont coûteuses à acquérir pour une collectivité locale d'une part, et difficile à « croiser » entre elles d'autre part.

De façon récurrente, pour identifier les problèmes transversaux et alimenter les processus de décision, même si les différents secteurs ne le proposent pas spontanément (pour des raisons classiques), il importe de construire des outils géographiques par :

- la coordination des efforts ;
- le soutien à l'acquisition des données ;
- une politique commune de diffusion de ces bases de connaissance auprès des exécutifs de tous niveaux engagés dans des processus de décision (mise à disposition de la donnée intégrée publique à l'aide d'outils de type Géoportail).

- **Soutenir, coordonner et diffuser le cadre d'intégration au niveau national et local**

Dans le cadre du projet Litto3D¹⁵⁶, le SHOM et l'IGN ont montré la faisabilité de réalisation d'un référentiel géographique littoral, fond cartographique référencé permettant de « recevoir » toute sorte d'information géoréférencée,

154. Voir <http://w3.ifremer.fr/isi/sextant/>.

155. Voir <http://www.ifen.fr/littoral>.

156. Le projet Litto3D est destiné à produire le référentiel géographique du littoral. C'est une prescription du CIMER formulée le 29 avril 2003 à l'Institut géographique national et au Service hydrographique et océanographique de la Marine.

3

partie

qu'elle soit de nature administrative et réglementaire, photographique, ou relevant de SIG dédiés (zonages, ressources, etc.). La pertinence de l'approche est validée par l'expérience pilote sur le golfe du Morbihan ; il reste à mobiliser les financements pour poursuivre l'important travail de recueil et de mise en ligne de données. Des questions restent à traiter, notamment quant à la couverture pertinente à donner à cette cartographie en mer. Pour ce faire, il doit y avoir une véritable évaluation des besoins, tenant compte des caractéristiques du milieu marin. Le projet Litto3D retient par exemple une zone limitée en mer par l'isobathe 10 mètres, qui est une limite technique liée à la méthode de lever utilisée, mais qui ne se justifie pas au regard des problématiques à traiter. Les limites de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive paraissent plus adaptées, selon la problématique abordée.

Particularité des espaces maritimes par rapport aux espaces terrestres, qui sont affectés à des activités particulières de manière permanente, les différentes activités occupent des créneaux dans l'espace (en trois dimensions) et le temps (saisonnalité). Elles ont des impacts réciproques ne s'excluant pas forcément et obéissent à des règles différentes de l'appropriation spatiale (alors que c'est la règle dans l'espace terrestre).

- **Soutenir la production de données pour ces systèmes**

Il existe un vrai besoin au niveau européen en ce qui concerne la production de ces données. De nombreux acteurs contribuent à l'effort nécessaire ; la maîtrise des processus de collecte, de validation et de gestion des données conditionne de ce fait les positions des organismes et des nations sur la scène européenne dans le domaine. C'est un enjeu institutionnel, économique et d'influence auquel se prêtent très naturellement les disciplines scientifiques.

Il faut bien sûr être attentif ensuite à la complétude des acquisitions de données (c'est en général une question de moyens financiers) et à leur intégration effective dans des outils de gestion et de mise à disposition des acteurs institutionnels et socio-économiques ainsi que du public. Pour participer à une intégration globale, les échelles d'observation doivent être compatibles entre elles, avec les phénomènes observés et les finalités du système élargi (observation, surveillance, etc.). Les objectifs des différents utilisateurs potentiels de l'outil ne requièrent pas forcément les mêmes types de données ou les mêmes échelles de représentation. Si par exemple des carrés statistiques de 60 milles de côté peuvent suffire à caractériser l'effort de pêche par zone, ils ne peuvent permettre d'analyser l'interaction entre des usages très localisés des espaces maritimes (extraction de granulats marins par exemple) et l'économie de la pêche.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a ainsi créé le CRIGE (Centre régional de l'information géographique). Son rôle est de mutualiser les données existantes et de les « croiser » selon les demandes que lui adressent les communautés adhérentes. Le CRIGE enrichit les données nationales dont il dispose avec les données locales.

partie 3

Un enjeu fort est de ne pas omettre la composante patrimoniale et culturelle. Les travaux de la DGUHC ont permis d'incorporer dans l'analyse des zones littorales, les composantes culturelles majoritaires par zones. Cette information participe fortement à la compréhension des identités littorales. Un enjeu reste d'identifier les objets qui font partie de la culture et du patrimoine. Un phare, une épave en font clairement partie. Un village-vacances construit selon un schéma sans lien avec les habitudes locales est clairement en dehors. Il existe cependant une «zone grise» où il reste une large place à l'interprétation. Cette action permet de faire le lien entre le patrimoine culturel, l'histoire, la nature, les usages actuels et le devenir. Ce travail de recensement commence, actuellement, de manière localisée (Crozon). C'est une tâche ardue difficile car les populations concernées ont parfois disparu ou presque.

Les chercheurs sont également des utilisateurs importants de données. Les programmes de recherche successifs produisent des quantités de données sous des formats et à des échelles ciblés sur le besoin du moment, et il n'existe pas de format respecté par tous et permettant des échanges et une réutilisation facile des données. Ainsi la mobilisation de données pour répondre à une expertise ou une recherche nouvelle est ardue et consommatrice de temps. Pour tous les chercheurs, une accessibilité meilleure à des données capitalisées et structurées serait un facteur d'accroissement de l'efficacité de leur travail, en leur permettant de consacrer l'essentiel des efforts à la recherche elle-même.

Une place volontaire et argumentée pour l'aquaculture

Au-delà d'une volonté sectorielle de développement de l'aquaculture, il s'agit de montrer une volonté collective de tirer plus de ressources de la mer, d'intégrer la mer dans les possibilités d'alimentation, et de savoir l'intégrer dans les systèmes de décision du littoral

- **Un développement utile et nécessaire**

Dans un contexte de raréfaction des stocks halieutiques et d'augmentation du prix du gasoil, l'aquaculture est une politique d'avenir. Les qualités organoleptiques et nutritionnelles du poisson n'ont jamais été autant reconnues et les habitudes alimentaires se diversifient (sushis).

Les questions techniques et économiques posées à l'aquaculture sont dorénavant plus dues à ses liens avec l'environnement et aux besoins du consommateur qu'à sa capacité à réaliser le cycle de reproduction et de croissance de poissons en captivité :

- les qualités alimentaires : quelles sont les conditions d'élevage, de complémentation alimentaire qui permettent à la fois d'éviter les contaminants du milieu, de garantir la présence des éléments recherchés (oméga 3) et de prendre des précautions par rapport aux risques sanitaires ?
- l'impact sur l'environnement : si initialement dans une visée agronomique on se préoccupe de la bonne performance nutritionnelle des aliments pour les poissons, il s'avère dorénavant qu'à l'instar des élevages intensifs porcins, la problématique de la nourriture doit intégrer la pollution due à la nourriture non consommée, mais aussi aux déjections des poissons. Il faut également tenir

partie 3

compte des modifications pour l'écosystème local: les élevages induisant souvent une densité plus grande de parasites peuvent modifier les équilibres des écosystèmes voisins, soit directement par contamination soit par les produits utilisés pour obtenir des conditions sanitaires satisfaisantes¹⁵⁷;

- le cadre juridique et politique: l'un des obstacles majeurs à l'implantation de la pisciculture marine est le rejet des demandes d'autorisations administratives, qui prend des formes de contentieux juridique ou politique pour diverses raisons. Les demandes pour de nouveaux sites (soumis à la loi sur les installations classées) n'aboutissent pas en France.

Les approches plutôt scientifiques destinées à évaluer les impacts environnementaux des installations, ou les potentialités purement techniques des sites¹⁵⁸ se sont avérées insuffisantes. Elles restent cependant nécessaires pour le montage des autorisations d'exploiter au titre des cultures marines, et du dossier d'Installations classées par la protection de l'environnement (ICPE). Mais la nécessité s'impose dorénavant d'intégrer la potentialité aquacole comme partie prenante du projet de gestion de l'espace littoral¹⁵⁹. Cela peut permettre aussi d'arriver à une prise en compte collective à une échelle suffisante des besoins de bonne qualité du milieu marin. La pisciculture marine en cage est en effet soumise à l'aléa sanitaire (toxines algales, parasitoses) qui profite souvent des pollutions et/ou modifications créées par l'homme (eaux de ballast, concentrations en nutriments, raccourcissement des cycles d'infestation, déséquilibres, etc.).

Sur le plan sanitaire, le besoin d'expertise dépasse le cadre technique de l'aquaculture. La connaissance des pathologies en milieu marin est le cadre indispensable dans lequel les connaissances adéquates sont réparties en Europe. En effet, à l'instar des maladies touchant les oiseaux, les maladies des poissons circulent. La bonne intégration de l'approche filière dans ce tissu européen reste indispensable, et avec elle la nécessité de développer des compétences et des liens forts avec les structures sanitaires existantes (Agence française de sécurité sanitaire des aliments – AFSSA).

Une implication forte de la recherche dans les axes concernant les éléments pathogènes, les risques sur la santé, la biosécurisation de la filière poisson sont des éléments indispensables pour:

- conserver la capacité de réponse de la filière à un marché exigeant;
 - conserver les situations de pointe dans le domaine des éclosuries;
 - disposer des connaissances scientifiques permettant la bonne intégration de l'aquaculture au milieu des pressions multiples;
 - limiter le risque économique.
- Planifier

157. Ainsi, des études montrent que les poux de mer dans les élevages de saumon (30000 fois les densités naturelles) contaminent les individus sauvages plus fortement que dans les espaces habituels et augmentent fortement leur mortalité.

158. Programme norvégien LENKA.

159. Cf. IREMER, *Pisciculture marine, Éléments de prospective*, mars 2006.

partie 3

Il convient de distinguer pisciculture et conchyliculture. En France, les deux cas sont très différents. La conchyliculture est localement bien implantée ; l'impact patrimonial et culturel y est fort, dans des bassins comme Marennes-Oléron, Arcachon ou le Cotentin. Les problèmes qui se posent sont plutôt des problèmes de qualité d'eau et dans certains bassins de croissance des couillages, en raison de la diminution des apports en eau douce et sels minéraux. La répartition des ressources en eau douce (en baisse) entre agriculture et ostréiculture est un sujet qui doit être traité dans la politique littorale : un volet de loi sur l'eau est nécessaire pour intégrer une large part des bassins versants.

En ce qui concerne la pisciculture, le manque d'espace, les conflits d'usage et l'insécurité juridique (complexité, judiciarisation des conflits) expliquent les difficultés croissantes et vont forcément imposer un développement de ces activités en mer, sur des sites de plus en plus au large ou à terre, alimentés en eau de mer par pompage.

On ne peut donc que souhaiter l'insertion de ces activités au cœur des outils de planification des usages. Il convient de créer un véritable privilège foncier et aquacole, en échange de la contribution à l'identité littorale et à l'attractivité touristique.

Des schémas de développement aquacole pourraient être préparés et adoptés au niveau des régions, sur la base d'un inventaire actualisé des sites aquacoles potentiels par l'IFREMER¹⁶⁰. Les autorisations accordées dans ce cadre seraient soumises à une consultation allégée. Ces schémas s'inséreraient dans une planification plus globale (schémas régionaux de mise en valeur de la mer), qui supposera nécessairement des arbitrages et des choix assumés entre les différents usages.

En conclusion, il apparaît déterminant d'intégrer dès l'amont de la programmation l'impact des usages sur le milieu, afin de redonner un potentiel d'ouverture de sites aux entreprises, alors que l'Europe envisage une croissance des produits de l'aquaculture de 4 % et que la France est importatrice de ces produits.

Un déploiement raisonnable de l'exploitation de l'énergie éolienne en mer

Les zones littorales sont particulièrement favorables à l'exploitation de l'énergie éolienne. La mer, zone dégagée, est en effet le lieu de vents soutenus et réguliers. Les zones littorales, proches de la terre, permettent en outre de réduire les coûts de raccordement au réseau de transport de l'énergie électrique. Ceci fait que les zonières côtières réunissent souvent les caractéristiques qui en font des candidats quasi idéaux à l'installation de fermes éoliennes, malgré les difficultés techniques supplémentaires liées à l'hostilité du milieu (salinité, biofouling, efforts dus à la houle ou au clapot sur les structures d'ancre des éoliennes). La technologie est aujourd'hui

160. Les conclusions du CIDAT du 14 septembre 2004 allaient déjà dans ce sens.

3

partie

au point jusqu'à des profondeurs de 30 mètres. Des projets d'installation à des profondeurs plus importantes sont d'ores et déjà engagés en Europe du Nord. Plusieurs États européens disposent déjà de parcs opérationnels au large de leurs côtes (Danemark, Royaume-Uni). Dans la phase actuelle d'émergence de la filière, la rentabilité économique des premières fermes éoliennes en France ne sera cependant assurée qu'au prix d'un tarif préférentiel d'achat de l'énergie électrique ainsi produite¹⁶¹. La fixation de ce tarif préférentiel, en juillet 2006, traduit une des priorités de la politique énergétique du gouvernement, qui a prévu de porter la part d'énergie renouvelable à 21 % de la consommation totale d'ici 2015, conformément à ses obligations communautaires¹⁶². La France dispose sur son littoral de nombreux sites potentiellement favorables à l'installation de fermes éoliennes, mais le déploiement doit tenir compte des autres usages de la mer (transport maritime et navigation, pêche, plaisance, tourisme balnéaire, exploitation de granulats marins, aquaculture, etc.).

Le développement éolien en mer doit donc être anticipé et donner lieu à une planification nationale ou régionale, assise sur un zonage réaliste, qui soit le résultat d'une concertation avec l'ensemble des acteurs de la mer. Il ne faut pas oublier cependant que les zones maritimes ne doivent pas être les seules concernées par le développement éolien; il peut être tentant en effet de reporter en mer des projets qui sont refusés à terre, du fait notamment de l'hostilité des populations riveraines.

De même, ces projets d'implantation, s'il est nécessaire de les encourager pour atteindre les objectifs fixés en matière de recours aux énergies renouvelables, doivent être instruits dans un cadre réglementaire adapté. Il est important de simplifier et de formaliser rapidement ce cadre d'action¹⁶³, qui fait aujourd'hui peser sur les services déconcentrés de l'État l'appréciation locale des usages et des risques.

Gérer la fin de vie des navires

Le démantèlement des navires en fin de vie, mis sur le devant de la scène à l'occasion du transfert de l'ex-porte-avions *Clémenceau*, est un problème sérieux que la communauté maritime se doit de traiter avec toute l'attention qu'il mérite.

Ce problème est sérieux car les navires en fin de vie renferment de nombreuses substances potentiellement dangereuses pour l'environnement et la santé, comme l'amiante, des polychlorobiphényles, des métaux lourds, des résidus d'hydrocarbures, des peintures toxiques (en particulier les peintures de carène à base de tributylétain), et la liste n'est pas exhaustive. De plus, l'essentiel des navires marchands et des navires d'État est aujourd'hui

161. Le ministère de l'Industrie a fixé un tarif de rachat de 0,13 euro. EDF a l'obligation d'acheter à ce tarif l'énergie ainsi produite pendant 10 ans.

162. Directive CE du 27 septembre 2001.

163. Pas moins de quatre procédures doivent être conduites : concession domaniale, autorisation au titre de la loi sur l'eau, permis de construire, titre minier.

partie 3

démantelé dans des pays d'Asie du Sud et du Sud-Est (Bangladesh, Inde, Pakistan, Chine principalement) dans des conditions le plus souvent non conformes aux normes occidentales en ce qui concerne la protection de l'environnement et les règles de sécurité et de protection de la santé au travail. Enfin, lorsque l'on regarde la « pyramide des âges » de la flotte mondiale, et que l'on y superpose l'entrée en vigueur de normes techniques de plus en plus sévères applicables aux différentes catégories de navires (interdiction définitive prochaine des pétroliers à simple coque par exemple), il apparaît clairement que le nombre de navires à démanteler va croître de manière importante dans les années qui viennent. Dans l'immédiat, le fait que de nombreux navires « sous normes » continuent de naviguer en raison de taux de fret élevés représente une vraie préoccupation en matière de sécurité maritime.

De nombreux pays ont conduit des réflexions sur la manière de traiter cette question. La France a pour sa part mis en place la Mission interministérielle sur le démantèlement des navires qui doit remettre ses conclusions au tout début de l'année 2007.

Il apparaît clairement que la réponse au problème posé, en ce qui concerne les navires de commerce, se trouve dans l'instauration de règles internationales au niveau de l'OMI sous la forme d'une convention contraignante et rigoureuse sur le démantèlement des navires en fin de vie. Les travaux sont d'ailleurs d'ores et déjà engagés, mais l'entrée en vigueur de cette convention ne pourra intervenir au mieux qu'à partir de 2010. La préparation de cette convention est en outre délicate. Elle doit en effet reposer sur des dispositions qui correspondent à un savant dosage entre exigences techniques et coût de démantèlement. S'il y a trop peu d'exigences techniques, la convention ne permettra pas d'atteindre les objectifs en matière de protection de l'environnement et des travailleurs; s'il y a trop d'exigences techniques, les coûts de démantèlement risquent de devenir prohibitifs pour les acteurs économiques d'États peu fortunés qui seront alors tentés de ne pas ratifier la convention, ce qui, sous l'effet des repavillonnements de navires en fin de vie, conduirait à une situation proche d'une absence de convention.

Dans l'intervalle, nombre de navires devront être démantelés. Il est évident que les États, et tout particulièrement les états occidentaux (qui se placent souvent dans des postures se voulant exemplaires) se doivent d'anticiper les règles futures qui permettront un démantèlement des navires respectueux de l'environnement et des travailleurs. Cela s'applique bien entendu en premier lieu aux navires dont les États sont armateurs, catégorie pour l'essentiel constituée de navires de guerre. Il faut donc s'orienter vers une « décontamination » et un démantèlement de ces navires au sein de l'Union européenne en attendant que des chantiers certifiés selon des normes occidentales apparaissent dans les principaux États impliqués dans le démantèlement des navires.

3

partie

• Renouveler les conditions techniques et économiques d'exercice de la pêche et l'exploitation des ressources vivantes

Pour la pêche, l'épuisement des marges de manœuvre pour préserver emploi et compétitivité laisse entrevoir une inexorable érosion des activités dans le secteur, évolution génératrice de conflits sociaux. On a pu espérer un moment qu'il suffisait de mettre en place un système de limitation des prises (quotas) en l'accompagnant de mesures de réduction des flottes de pêche pour parvenir à une gestion durable de la ressource. La réalité montre que divers ressorts économiques et politiques ont joué en défaveur de ces orientations. Il est donc nécessaire d'aller vers une modification volontaire (dirigiste) de l'organisation technique et économique, pour atteindre cette gestion durable profitable au plus grand nombre.

Les constats évoqués plus haut doivent conduire à des décisions courageuses en la matière si l'on veut assurer un avenir au secteur des pêches maritimes et lui offrir des perspectives de modernisation et de prospérité tout en s'adaptant aux conditions nouvelles de son environnement.

La question centrale est l'accompagnement du secteur dans une trajectoire d'évolution pour arriver à ces conditions plus profitables (reconstruction du potentiel des stocks halieutiques, adéquation des forces de pêche, positionnement de la filière aval).

Il est aussi nécessaire de clarifier le message de l'UE sur la pêche, utiliser l'argument de la protection pour les vrais enjeux environnementaux et mieux prendre en compte les aspects socioéconomiques. Au plan national, il faut définir une vision stratégique pour la pêche, et intégrer en particulier les liens entre pêche et tourisme, pêche et identité littorale. Il faut en particulier valoriser l'image de la pêche et insister sur son rôle dans l'attractivité touristique et des territoires côtiers.

Parvenir à une gestion durable des ressources pêchées suppose plusieurs préalables :

- le renforcement du contrôle tant en mer qu'à terre du respect d'objectifs de gestion conformes à une exploitation durable. Ce dernier mobilise plusieurs administrations dont les actions doivent être coordonnées. L'insuffisance du contrôle, qu'elle soit attribuée à une inefficacité organisationnelle ou à une politique générale défaillante, peut aboutir à des sanctions européennes, mais pour pénalisantes que soient ces sanctions, elles ne sont pas forcément l'élément le plus grave: dans tous les pays de l'OCDE, l'insuffisance de fermeté dans l'application des règles de gestion durable stimule la profitabilité d'une pêche illicite qui peut parfois atteindre le double des volumes autorisés ;
- la poursuite de l'investissement scientifique sur les modélisations de stocks pour s'engager vers une anticipation pluriannuelle des quotas de prises. Une approche plus holistique de l'analyse de l'évolution des ressources permettrait d'inclure des conditions de durabilité dépassant la seule surexploitation par la pêche (anticipation du changement climatique par exemple) ;
- l'adaptation technique des moyens (navires, apparaux, etc.).

Le contrôle des pêches

- **Un renforcement inévitable dans l'intérêt des acteurs économiques.**

Il faut prendre acte du fait que les lois du marché ne peuvent conduire seules à la gestion optimale des ressources halieutiques: laisser s'exprimer la concurrence complète sur le prélèvement de stocks naturels conduit à leur érosion, à l'augmentation progressive de l'effort de pêche nécessaire pour un niveau de prise moindre et donc à la baisse de la rentabilité en dessous des seuils acceptables pour notre économie.

L'intervention publique dans le contrôle, si elle est insuffisamment déterminée et efficace, est contre-productive, en laissant se développer les comportements illégaux. Elle donne au final un avantage économique à ceux qui les ont par rapport aux acteurs vertueux. Le contrôle rigoureux est un élément indispensable et déterminant. La stratégie de contrôle est elle aussi importante. Le contrôle en mer est difficile, complexe à mettre en œuvre et coûteux. Il ne peut être que lacunaire et laissera donc toujours une place aux comportements illégaux. Un contrôle à terre, du débarquement à la vente au consommateur final, est techniquement plus simple, même si sa mise en œuvre serait forcément coûteuse. Un contrôle à ce niveau permet également de se pencher sur les aspects sanitaires et fiscaux.

Le principe est donc de renforcer les contrôles là où ils sont plus simples, et par ce biais d'interdire, ou du moins de limiter fortement, l'accès des produits de la pêche illicite aux filières de commercialisation classiques. S'il devient difficile d'écouler ces produits, on peut espérer porter un coup majeur à la pêche illicite et ainsi arriver enfin à faire respecter les quotas de prélèvement sur les ressources. Pour ce faire, il convient dans un premier temps de concentrer les contrôles au débarquement du navire et parallèlement:

- de réduire le nombre de points de débarquement autorisés;
- d'imposer le passage ou du moins l'enregistrement des ventes sous criée.

Le contrôle renforcé, c'est l'intérêt bien compris des acteurs économiques de la filière pêche, mais pas uniquement. En rendant possible une gestion durable des ressources et une activité de pêche, bien visible et ancrée dans la culture littorale, le contrôle a des effets positifs sur la qualité de l'environnement, sur l'attractivité touristique et plus généralement sur toute l'économie littorale.

- **Une nouvelle organisation du contrôle des pêches**

Si la politique commune de la pêche est aujourd'hui de la compétence exclusive de la communauté, sa mise en œuvre et son contrôle relèvent de la seule compétence des États membres. Or, cette répartition *a priori* claire des responsabilités semble de moins en moins pertinente.

Depuis 1993, la mission de contrôle des pêches a acquis une place centrale au sein de la politique commune de la pêche. L'évolution récente de la réglementation communautaire montre que la Commission entend désormais transformer ce qui était jusqu'ici une obligation de moyens en une

3

partie

véritable obligation de résultat, reposant sur la fixation d'objectifs chiffrés, dont chaque État doit rendre compte devant elle. La dernière étape de cet encadrement accru de l'activité des États dans ce domaine est la création d'une Agence européenne du contrôle des pêches, dont le siège est prévu à Vigo¹⁶⁴. C'est dans ce contexte nouveau, mais en prenant appui sur une condamnation déjà ancienne de la France dans le domaine du contrôle des tailles minimales, que la Commission a ouvert une nouvelle procédure contre la France pour manquement à ses obligations dans le domaine du contrôle des pêches. Dans son arrêt du 12 juillet 2005, la Cour de justice européenne donne raison à la Commission et condamne la France au paiement d'une amende de 20 millions d'euros pour le passé et pour l'avenir à une astreinte historique de plus de 57 millions d'euros par semestre¹⁶⁵. Au-delà des faits propres à l'affaire, il n'est pas contesté que la France a tardé à se doter d'une véritable politique de contrôle des pêches ; il a ainsi fallu attendre 1999 pour qu'une mission du contrôle des pêches soit créée au sein de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère chargé de l'Agriculture, et 2000 pour que la France se dote d'un premier texte, sous la forme d'une circulaire, sur l'organisation générale du contrôle des pêches¹⁶⁶. En dépit d'un effort certain de coordination¹⁶⁷, cette organisation reste complexe et cumule deux handicaps structurels :

- le ministère chargé de la Pêche assume la responsabilité politique du contrôle des pêches, mais il assure également la gestion de la profession, dans ses dimensions tant économiques que sociales. Il faut sans doute y voir une des raisons de sa réticence historique à s'engager dans une politique fondée sur la répression tout autant que sur la prévention. La confusion évidente qu'induit le cumul des fonctions de police et de soutien n'apparaît pas pertinente et devrait pouvoir être corrigée ;
- le ministère chargé de la Pêche définit la politique de contrôle mais ne la met pas en œuvre. Sans moyen propre de contrôle, il s'appuie en mer sur les quatre administrations concourant à l'action de l'État en mer (Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie maritime, Marine nationale) et à terre sur pas moins de sept administrations¹⁶⁸. Il apparaît le moins affaibli dans un rôle de coordination interministérielle plus que jamais nécessaire alors même qu'il ne dispose lui-même d'aucun budget ni d'aucun moyen dans ce domaine.

164. Règlement (CE) n° 768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

165. Dans un arrêt du 12 juillet 2005, la Cour de justice européenne (CJE) a condamné la France à payer une somme forfaitaire de 20 millions d'euros, ainsi qu'une astreinte périodique tous les 6 mois à compter du jour de l'arrêt, d'un montant de 57 761 250 euros, pour n'avoir pas mis en œuvre toutes les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt de 1991 concernant des manquements graves en matière d'application des mesures de pêche. Le 1^{er} mars 2006, la Commission, considérant que la France ne s'était toujours pas conformée à ses obligations, lui a demandé à la France de payer une première astreinte.

166. Circulaire du Premier ministre du 8 septembre 2000.

167. Six circulaires en moins d'un an sont venues préciser le cadre d'exercice du contrôle des pêches et les modalités de la coordination interministérielle.

168. Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie maritime, gendarmerie départementale, services de la concurrence et de la répression des fraudes, services vétérinaires.

partie 3

Dans ce double contexte, il pourrait être envisagé de confier la responsabilité du contrôle des pêches à une des administrations en charge de sa mise en œuvre. Mais le contrôle des pêches est également le seul domaine où la création d'une agence française pourrait être envisagée. Administration de mission et non de moyen, indépendante du ministère, associant l'ensemble des administrations participant à la mise en œuvre du contrôle, elle serait en charge de la définition de la politique de contrôle, de l'animation et de la coordination, de l'harmonisation des pratiques mais également de la centralisation des données relatives aux contrôles. Les avis motivés de la Commission dans le cadre du contentieux récent insistent tout particulièrement sur l'absence de système d'information intégré, source de nombreux dysfonctionnements (absence de ciblage, non-exploitation des données recueillies dans le cadre du contrôle, sur-contrôle sur un même navire par des administrations différentes) et sur la difficulté de disposer de données fiables sur l'effort de contrôle réellement engagé.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces contrôles n'est pas toujours bien vécue par la profession, dont les membres ont l'impression qu'elle est excessivement tatillonne par rapport aux autres pays. Or, ces contrôles devraient être perçus par les producteurs comme un moyen d'assurer la pérennité de leur activité, en réprimant les pratiques illégales contribuant à mettre en péril l'équilibre de certaines ressources halieutiques. Il convient donc de mieux informer les professionnels sur le contenu et les objectifs de la politique de contrôle; un comité associant les représentants de la profession pourrait ainsi être créée auprès de l'agence, avec un rôle consultatif.

Enfin, localement, le contrôle des pêches maritimes représente également un défi pour notre organisation administrative. En effet, il doit être intégré, cohérent et sans discontinuité de la mer au consommateur, en passant par la commercialisation et le transport, ce qui suppose une vision globale de tout un secteur terrestre et maritime. Pour répondre à cette préoccupation, le nouveau décret du 27 juin 2006¹⁶⁹ confie la police des pêches en mer et à terre au préfet de Région, auquel il appartient de coordonner les administrations, d'organiser et de planifier les contrôles. Ce choix introduit une unité d'action mer/terre depuis longtemps demandée par la Commission européenne mais étrangère à l'organisation française. Le choix du préfet de région résulte d'un compromis entre le préfet de département, traditionnellement chargé des missions de police à terre, et le préfet maritime, compétent en mer. Il constitue une première entorse à l'économie du décret du 6 février 2005 sur l'organisation de l'action de l'État en mer dont l'objectif était précisément de renforcer la cohérence de l'action de l'État en mer en confiant au préfet maritime une réelle autorité sur les différentes administrations, pour l'ensemble de leurs missions.

169. Décret n° 2006-738 du 27 juin 2006 modifiant le décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application des articles 3 et 13 du décret du 9 janvier 1852 modifié sur l'exercice de la pêche maritime.

3

partie

Adopter une démarche pluriannuelle

Il est primordial de s'inscrire dans la durée, parce que l'effet des mesures de gestion n'est jamais probant à l'échelle d'une année mais également parce que les acteurs ont besoin de prévisibilité. L'initiative communautaire s'est concentrée sur l'amélioration de la qualité de l'information et du conseil scientifiques, indispensables à la prise de décision sur les zones de pêches.

À ce titre, l'enjeu est bien de mieux maîtriser l'introduction des données scientifiques dans la décision publique sur la pêche. Il conviendrait de dérouler des scénarios multiples sur la base des informations disponibles et de prendre les décisions de gestion sur les résultats obtenus. Il est important par ailleurs que le jeu des scénarios soit réalisé sur plusieurs années. Cela a un double avantage: il est possible pour les autorités administratives de prendre des décisions de gestion en ayant une certaine vision sur plusieurs années et cela permet également aux acteurs de la pêche de décider de leurs investissements, désinvestissements ou actions de reconversion en meilleure connaissance de cause. Cependant, les désaccords entre scientifiques ont des répercussions très négatives sur la crédibilité des résultats des scénarios, et par voie de conséquence sur l'acceptabilité des décisions.

Le sujet d'optimisme est que la France comme l'Europe travaillent actuellement pour apporter cette visibilité pluriannuelle et simplifier les règles.

Enfin, la sensibilité de l'opinion publique n'est pas à négliger (prises accessoires accidentelles de cétacés par exemple) et peut conduire à des contraintes fortes. Sur ce point, les populations de consommateurs (phoques, cétacés) représentent à terme un impact non négligeable sur le niveau optimal des stocks. Les moyens de régulation doivent pouvoir être expliqués à l'opinion publique sur des bases scientifiques.

Des pistes d'amélioration technique: répondre aux nouveaux contextes

De nombreuses pressions portent sur la pêche. La hausse du coût des carburants (en particulier pour la flotte hauturière) s'ajoute aux autres pressions existantes comme la nécessité de réduire l'impact environnemental de la pêche, ou la nécessité d'une sélectivité croissante des appâts. Il faut considérer que c'est une tendance lourde et de long terme. L'exigence de sobriété en carburant recompose durablement certains critères de compétitivité (avantage aux flottes locales), et questionne l'innovation technique jusqu'alors privilégiée (puissance des moteurs, techniques de pêche)¹⁷⁰.

Il convient d'accompagner les mutations nécessaires, y compris financièrement, mais il est indispensable de suivre de manière fine les aides accordées.

170. Ainsi, l'énergie nécessaire pour attraper un kilogramme de poisson est trois fois supérieure en utilisant un chalut qu'à la ligne ou au filet.

partie 3

L'État doit donc soutenir la recherche dans deux domaines principaux :

- l'économie d'énergie, ce qui rejoint la problématique du navire innovant;
- l'amélioration des techniques de pêche.

Enfin, il faut souligner que l'innovation technologique a toujours des limites et ne saurait seule fonder une politique. D'autres considérations non techniques peuvent ainsi amener des comportements économiques : l'individualisation des quotas pourrait éviter la course de vitesse pour réaliser un maximum de captures en un minimum de temps et permettre ainsi de réduire les consommations de carburant et d'améliorer la sécurité.

• Gérer de manière durable les ressources et les écosystèmes

Exploitation durable, réconcilier le « tiers sauvage » et l'économie : vers la monétarisation des actifs naturels

Dans les débats concernant tant la préservation du littoral que la gestion des ressources halieutiques, il reste de profondes divergences d'appréciation ; scientifiques et professionnels devraient pourtant se retrouver sur des constats communs. Présenter les scénarios de gestion halieutique sous l'angle de la ressource seule, c'est alimenter l'idée que l'homme et son travail ne sont pas des éléments du diagnostic. Il importe donc de présenter de façon claire les conséquences économiques, écologiques et sociales des scénarios de gestion de stocks, et d'identifier les mesures d'accompagnement, les trajectoires sociales envisageables, et l'état final projeté, tant pour l'économie que pour le milieu. Sans cette intégration, la notion de gestion halieutique durable sera toujours vulnérable aux critiques.

Il en va de même pour les écosystèmes côtiers. Sur ce plan, les ONG cherchent depuis quelques années à faire reconnaître une valeur économique aux écosystèmes pour leur prise en compte dans les bilans économiques globaux. Il importe de mobiliser rapidement cette évaluation pour les actifs littoraux, d'autant plus que certaines évolutions comme la hausse du niveau des océans constituent des menaces graves.

Il est donc souhaitable de renforcer la présentation économique des stratégies environnementales.

Pour prendre en compte les atteintes aux écosystèmes et plus généralement à l'environnement dans l'évaluation des impacts des activités nouvelles en mer, il en va dorénavant pour les éléments océaniques comme pour les biotopes terrestres : leur traduction en valeur monétaire est une condition nécessaire de l'accès de l'écologie aux arbitrages économiques, et une possibilité d'illustration concrète de l'intérêt de la préservation.

Pour les zones d'interface comme le littoral, l'intensité des fonctions naturelles supportées milite pour une forte traduction monétaire de ces fonctions.

La traduction monétaire des avantages des écosystèmes est une orientation résolument prise par l'Europe pour la défense de l'environnement. On comptabilise ainsi non seulement les services qu'ils rendent et la valeur économique générée, mais aussi les dégradations qu'ils subissent et le coût global de ces dernières pour la société.

3

Développer l'approche écosystémique et poursuivre l'investissement scientifique

Le fonctionnement des écosystèmes est une réalité qui doit conduire à aborder les problématiques de façon intégrée. Il existe encore de nombreux exemples d'une approche scientifique sectorielle. Les politiques de préservation des mammifères marins (conventions, organismes de recherche mandatés) en sont un bon exemple. Leurs prélevements « naturels » atteignent des ordres de grandeurs significatifs par rapport aux prélevements humains. Les implications des politiques de protection et de régulation doivent faire partie des scénarios scientifiques analysés pour la pêche.

L'effort de pêche est relativement bien quantifié : il ne faut pas pour autant se restreindre à ce seul paramètre pour l'analyse et l'action dans l'évolution des stocks de poisson. Pour connaître et maîtriser les causes de la raréfaction de la ressource halieutique, les politiques de gestion doivent prendre en compte les effets du changement climatique (réchauffement des eaux), des pollutions, notamment telluriques, comme les enseignements de l'océanographie opérationnelle. Cette approche écosystémique est un défi, car elle implique la construction de modèles complexes, intégrant plusieurs facteurs parfois concurrents, et peut conduire à des politiques de gestion qui ne ciblent pas que la pêche. Il convient donc de la positionner à sa juste place chaque fois que possible et de soutenir à cet effet le travail des organismes de recherche.

La recherche reste d'une importance stratégique majeure. En outre, la recherche océanographique française et l'acteur majeur qu'est l'IFREMER sont en position de force pour soutenir la décision publique politique et économique. Il importe de maintenir un haut niveau de coopération entre les organismes de recherche, nationaux et internationaux pour garantir performance, pluralité d'approche, objectivité et indépendance dans cette expertise.

La stratégie nationale du développement durable

La stratégie nationale pour le développement durable s'inscrit dans le cadre général de la stratégie européenne. Cette dernière traite de développement durable en général et ne cible pas particulièrement le milieu marin. Il est cependant concerné. En matière de protection de l'environnement et de préservation des ressources, les plans d'action relatifs à l'amélioration de la sécurité des transports maritimes, et par voie de conséquence la réduction des accidents, au renforcement de la lutte contre les rejets volontaires en mer (eaux de ballast, sédiments, etc.), lors de la pêche par exemple s'adressent ainsi à la mer. Une mention particulière doit être faite de la stratégie nationale pour la biodiversité qui s'inscrit également dans la stratégie nationale pour le développement durable et dont un des plans d'actions est relatif à la mer. Ce dernier comporte plus de 80 actions particulières et est en cours de mise en œuvre, avec une ampleur des actions et des états d'avancements très variables selon les sujets.

partie 3

La stratégie nationale pour le développement durable consacre également de larges passages au développement des activités économiques et à la création d'emploi. La mer a un rôle à jouer sur ce plan également. On peut ainsi penser à stimuler l'exploitation des ressources marines, notamment outre-mer, et accroître leur contribution à la vie économique. La pêche durable, l'aquaculture, l'exploitation des énergies marines, mais aussi le développement d'un tourisme raisonnable s'inscrivent dans une telle approche.

La question du changement climatique touche également les questions maritimes. Si la variation du niveau moyen de la mer n'est pas un paramètre déterminant pour les activités maritimes en général (pour s'en convaincre il suffit de la comparer aux variations de niveau liées aux marées), d'autres aspects du réchauffement sont fondamentaux. Ainsi l'accroissement de l'intensité et de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes (tempêtes, ouragans, vagues) a un impact important sur toutes les activités en mer. De même, l'augmentation de la température des eaux, même limitée, a un impact sur la répartition des espèces et donc sur la pêche.

Pour les zones littorales, le niveau moyen de la mer a une importance majeure. Des analyses ont été publiées par exemple par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC). Néanmoins, la réponse aux bouleversements côtiers n'est pas seulement une question de protection du trait de côte, mais une vraie question à aborder globalement et qui mérite qu'on y consacre, des moyens financiers et des capacités opérationnelles adaptés.

Les parcs marins et les aires marines protégées

Il existe aujourd'hui de très nombreux dispositifs de protection applicables aux espaces marins. Ces dispositifs peuvent être spécifiquement nationaux ou s'inscrire dans un cadre communautaire voire international; ils peuvent parfois se cumuler mais leurs périmètres sont alors rarement identiques et conduisent à une superposition complexe d'espaces aux statuts juridiques différents. Les protections portent souvent sur le patrimoine naturel vivant mais peuvent également cibler certaines espèces particulières ou leurs habitats.

Sont aujourd'hui applicables en mer les dispositifs suivants :

- les zones marines de parcs nationaux, avec actuellement un seul exemple à Port Cros;
- les zones marines associées à un parc naturel régional (PNR), en cours de formalisation d'un point de vue réglementaire: sont déjà concernés les PNR de Camargue, de la Narbonnaise, d'Armorique et de Guyane. Potentiellement, les 11 PNR disposant d'une façade littorale sont concernés;
- les réserves de chasse maritime;
- les zones marines soumises à arrêtés de biotope, comme par exemple les îlots Buzzi et Moines en Corse, ou l'îlot Roëlan dans le Morbihan ;
- les réserves naturelles ayant une partie maritime comme par exemple celle de Cerbère-Banyuls, de la Baie de Saint-Brieuc ou de la Baie de Somme et

3

partie

dont plusieurs sont actuellement en cours de constitution, notamment dans les Terres australes françaises et à la Réunion;

– les zones NATURA 2000 créées en réponse aux directives européennes «Habitats» et «Oiseaux» et dont les modalités d'application en mer sont en cours de définition. Actuellement en France, les emprises NATURA 2000 en mer sont principalement la prolongation en mer de sites littoraux.

Jusqu'à présent, il n'existe aucun dispositif spécifiquement maritime ou prenant en compte des enjeux particuliers au milieu maritime. La loi a inséré dans le code de l'environnement un chapitre relatif aux parties marines des parcs nationaux. Elle a par ailleurs créé une nouvelle catégorie d'espace protégé: le parc naturel marin (PNM). Concept spécifiquement maritime, il s'inspire de l'expérience des parcs naturels régionaux à terre et des débats déjà anciens qui ont accompagné le projet de parc marin en Iroise pour proposer un outil de gestion des aires marines protégées fondé sur la participation des acteurs et professionnels de la mer, des associations, des élus du littoral et des autorités et services de l'État.

L'objectif affiché dans le plan mer de la stratégie nationale biodiversité est de créer dix parcs naturels marins d'ici 2012. Le succès de cette nouvelle catégorie, dont les atouts sont la souplesse et l'association étroite des professionnels de la mer, est lié à la réussite du projet de parc naturel marin en Iroise dont le dossier de création est ouvert à enquête publique. La création de ce nouveau dispositif s'accompagne de la mise en place d'un établissement public national, l'«Agence des aires marines protégées», dont la vocation est d'être non seulement le gestionnaire des futurs parcs naturels marins, mais également l'animateur du réseau des aires marines protégées, sous les différentes formes que nous venons d'évoquer. C'est dans l'accomplissement de cette dernière mission que le futur établissement public pourra trouver une vraie légitimité.

En effet, l'articulation de ces différents dispositifs reste encore à trouver. La multiplicité des outils constitue aujourd'hui un obstacle à l'efficacité des aires marines protégées. Il est indispensable que le nouvel organisme apporte de la cohérence dans la définition d'une politique de protection trop souvent aléatoire et contingente, qu'il harmonise et simplifie le fonctionnement des dispositifs énumérés ci-dessus à défaut de pouvoir en réduire le nombre. Ces clarifications sont indispensables pour que les objectifs que la France s'est fixée en matière de créations d'AMP soient atteints.

Dans le même ordre d'idée, il est urgent que des réponses claires soient apportées aux questions portant sur l'application de NATURA 2000 en mer, tant au niveau communautaire qu'en termes de déclinaison dans la législation nationale.

Enfin, le développement des aires marines protégées suppose l'exercice d'une police de l'environnement efficace en mer, condition nécessaire au respect des normes de protection qui l'accompagnent. Elle peut prendre la forme d'un corps spécifique ou s'appuyer sur les administrations disposant de moyens en mer. Les deux solutions sont en fait complémentaires car il est

partie 3

hors de portée de doter le ministère de l'Écologie de moyens d'intervention en mer, dont on a dit par ailleurs qu'ils sont coûteux et déjà trop nombreux. En corollaire, les administrations déjà dotées doivent donc être formées à cet effet, le cas échéant par une formation qualifiante à l'environnement¹⁷¹. L'administration des affaires maritimes, déjà très impliquée dans la police des pêches, des pollutions et de la navigation, et la gendarmerie maritime seraient tout particulièrement concernées.

Les énergies marines à promouvoir

La notion «énergies marines» recouvre les énergies issues des marées (énergie marémotrice et énergie des courants de marée), énergie des courants océaniques (*gulf stream*), des vagues, des gradients de salinité et des gradients thermiques (énergie thermique des mers) ainsi que, pour certains observateurs, du vent en mer (éolien offshore). Elle ne recouvre pas les autres énergies potentiellement exploitées en mer.

Pour ce qui est de l'exploitation des énergies marines, énergie des vagues et des courants marins, la France possède l'un des plus importants potentiels européens. Le Royaume-Uni s'est fortement engagé dans ces filières à travers une politique de soutien et d'incitation, depuis plusieurs années, avec comme objectif, il convient de ne pas l'oublier, de prendre une place de leader dans ce marché en devenir. Par ailleurs, l'Outre-mer possède un potentiel signalé, car la ressource (houle, vent mais aussi énergie thermique des mers et ses dérivés) y est abondante et régulière et le coût de l'énergie électrique produite à grands frais à l'aide d'hydrocarbures importés y est élevé. L'indépendance énergétique des îles est un gage futur de baisse du coût de la vie. Ainsi, dans certaines îles (dans le Pacifique en particulier), l'eau potable est obtenue par dessalement et son coût est donc intimement lié à celui de l'énergie.

Aujourd'hui la Réunion et la Polynésie se sont lancées dans la filière des énergies renouvelables mais principalement d'origine terrestre (hydraulique et solaire notamment). La Réunion couvre ainsi 50 % de ses besoins en énergie électrique. L'Institut de recherche sur le développement travaille déjà sur le développement de l'exploitation des énergies en mer. Il serait intéressant que les pôles de compétitivité se penchent sur les solutions techniques pour l'exploitation des énergies marines outre-mer.

La caractérisation qualitative et quantitative des ressources énergétiques marines de la ZEE doit rester une priorité. Cette dernière doit s'accompagner de l'identification des usages potentiellement concurrents portant sur les espaces maritimes où il serait intéressant de développer l'exploitation d'énergies marines.

171. Institut de formation de l'environnement.

Partie 3

• Surveiller, protéger et prévoir: des outils opérationnels

Améliorer la surveillance et la prévision de la qualité des eaux et de l'état des écosystèmes côtiers et littoraux

La loi sur l'eau décline la Directive cadre sur l'eau européenne. Cette loi comporte des dispositions qui touchent à de très nombreux secteurs et concerne plusieurs ministères: environnement, agriculture, pêche, transports, équipement, tourisme, défense sont concernés. En ce sens, le vote et par la suite l'application de cette loi auront un rôle fédérateur car elles imposeront aux administrations de dépasser leurs intérêts propres pour contribuer à l'atteinte d'un objectif commun.

La mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'eau va nécessiter le déploiement de réseaux de mesure permettant de réaliser un état des lieux initial et de suivre les évolutions de la présence de polluants dans les eaux marines. Pour cela, il pourrait être nécessaire de développer de nouvelles technologies de mesures; mais dans un premier temps, il faudra surtout mettre en réseau les systèmes d'observation de l'environnement existants et les bases de données correspondantes, portant sur les espaces terrestres et maritimes. Il conviendra également d'améliorer la connaissance de la structure physico-chimique de masses d'eau par une meilleure prévision de la houle, des courants, des températures et autres paramètres pertinents (océanographie opérationnelle côtière).

Les plans de gestion doivent être élaborés avant 2009. Un défi majeur sera de combiner, sur l'ensemble des littoraux, les connaissances scientifiques sur les contaminants telles que fournies par les programmes scientifiques finalisés comme Medicis (*Mediterranean Contaminants Integrated Survey*) et les programmes opérationnels de limitation, en amont des unités hydrologiques.

Cet effort portant sur des systèmes de suivi et de prévision à l'échelle locale doit être conduit en harmonie avec le développement des mécanismes de surveillance et de prévision de l'océan à l'échelle globale. Il convient ainsi de soutenir le développement du *Marine Core Service*, grand service d'analyse et de prévision des océans du GMES¹⁷², et d'y apporter une contribution majeure.

Prévenir et lutter contre les pollutions

Une politique de prévention efficace est étroitement liée à la conduite d'une politique de sécurité maritime ambitieuse. Elle repose sur un triptyque: contrôle de la sécurité des navires et des conditions de travail, surveillance et organisation du trafic maritime, formation. En ce qui concerne les deux premiers domaines, cette politique suppose le renforcement des moyens et de la formation des services des affaires maritimes en charge du contrôle

172. *Global monitoring for environment and security.*

partie 3

de la sécurité des navires¹⁷³, et la poursuite de l'effort de modernisation du système de surveillance du trafic des CROSS; elle exige également un respect rigoureux des conditions de travail, et notamment des temps de repos à bord (inspection du travail maritime). Le troisième domaine demande enfin une meilleure intégration, dans les cursus de formation maritime, des problématiques environnementales.

La dissuasion des comportements présentant des risques pour le milieu ou agressant directement le milieu est une autre composante essentielle. Le groupe a pu évoquer le fait que les pollutions accidentelles représentaient une part relativement faible de la pollution générale; en conséquence, il apparaissait pour certains inéquitable de sanctionner gravement les résultats d'accidents parfois involontaires. Pourtant, la responsabilisation croissante des acteurs, et notamment de la chaîne de décision (affrètement, armateurs) est une nécessité permanente. À l'origine de l'accident, il y a le plus souvent une prise de risque, qui, comme l'acte directement malveillant exécuté en toute connaissance de cause, est le fruit de contraintes économiques ou techniques qui doivent être assumées.

Pouvoir impliquer, par la responsabilité financière, l'ensemble de la chaîne de décision reste le moyen de dissuasion le plus efficace. En ce sens, le renforcement du dispositif pénal engagé au cours des dernières années doit être accompagné par une mobilisation forte des parquets et des tribunaux spécialisés; cette mobilisation passe notamment par une formation et une sensibilisation adéquates aux problématiques maritimes. La répression n'est pas une fin en soi mais bien l'outil d'une véritable politique de prévention, qui doit permettre de responsabiliser le comportement des acteurs, une fois levées les contraintes juridiques ou économiques d'organisation de l'insolvabilité (type «*one ship, one company*»).

Chaque fois que possible, il convient de soutenir les démarches volontaires engagées par la profession dans le domaine de la sécurité ou de la qualité, *vía* des validations indépendantes (labels, chartes).

Enfin, dans le domaine de la lutte en mer comme à terre, il est nécessaire de mieux prendre en compte la diversité croissante des situations de crise en renforçant la connaissance prévisionnelle de l'effet des pollutions accidentelles dans une plus grande variété de situations. La perspective de pollutions par substances nocives ou dangereuses, révélée par les catastrophes du *Ievoli Sun* ou du *Fenes*, est ici centrale. La ratification prochaine par la France du protocole OPRC/HNS doit conduire le ministère de la Défense et le ministère chargé de la Mer à engager une réflexion sur le renouvellement et la diversification de leurs moyens de lutte, aujourd'hui essentiellement centrés sur la lutte contre les pollutions par hydrocarbures.

Plus spécifiquement, dans le domaine de la lutte contre la pollution en mer, des investissements lourds sont nécessaires et les voies d'une mutualisation

173. Centres de sécurité des navires (CSN) de la direction des affaires maritimes.

3

partie

à l'échelle européenne doivent être recherchées. La politique volontariste de l'Agence européenne de sécurité maritime et le positionnement à Brest de l'*Île de Bréhat*, navire de dépollution pré-affrété par cette agence, doivent être perçus comme une opportunité. Il est donc souhaitable que la Marine nationale, en charge de la lutte en mer, recherche des synergies avec l'Agence européenne de sécurité maritime, s'agissant notamment de la mutualisation des moyens lourds d'intervention et des équipements.

• Favoriser un développement autour de l'économie maritime outre-mer

Les départements et territoires d'Outre-mer permettent à la France de disposer d'une ZEE extrêmement importante. Dans la plupart de ces espaces, le ratio surface émergée / surface marine est beaucoup plus faible que celui de la métropole. Il serait tentant de considérer que de ce fait, la richesse du monde outre-mer proviendrait plus encore de la mer et de son exploitation qu'en métropole et que ces territoires auraient une vocation maritime affirmée.

Pourtant, les constats aboutissent à la nécessité de considérer la mer et ses particularités outre-mer comme facteurs d'une économie structurée différemment de la métropole, et fortement marquée en général par le caractère insulaire: la mer y est un paramètre, un obstacle avant d'être un atout.

Ainsi, l'exploitation des ressources vivantes est décevante. Les pays d'Outre-mer français, situés dans des zones souvent peu poissonneuses, ne se sont pas tournés vers la pêche, faute d'un plateau continental, excepté en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La situation des TAAF ou de Clipperton, dont les eaux sont poissonneuses et riches en biomasse, est particulière. En raison de l'éloignement des lieux de pêche et des contraintes de navigation, la pêche française dans les Terres australes est une pêche hauturière et industrielle. Ciblant une espèce à forte valeur ajoutée, la légine, elle constitue pour les armateurs réunionnais une activité économique non négligeable. Elle délaissait pour l'instant l'Antarctique pourtant riche en biomasse (poissons mais surtout krill). De même, Clipperton, îlot inhabité du Pacifique situé à 6 000 km de Tahiti, représente une zone économique exclusive de 425 000 km², soumise à un pillage intense¹⁷⁴. Alors même que la Polynésie française développait une flotte thonière hauturière, il a fallu attendre 2005 pour que la zone économique exclusive de Clipperton soit mise en exploitation par la France; l'État doit y encourager une pêche hauturière au départ de la Polynésie française, aujourd'hui confrontée à une pénurie de poisson dans ses eaux. Dans tous les cas, ces zones éloignées, soumises à une pêche illégale importante, doivent faire l'objet d'une surveillance étroite, seule à même de garantir une exploitation durable de la ressource.

174. La souveraineté française ne s'y manifeste qu'une fois par an par le passage d'un navire de la Marine nationale. À chaque passage, des navires battant pavillon mexicain, guatémaltèque ou costaricain y sont signalés ou interceptés.

partie 3

Le développement de la pêche est donc très contraint et cible quelques espèces, souvent pour l'exportation: crevette, légine, langouste australe. La pêche tropicale est par ailleurs confrontée au problème de la ciguatera, toxic-infection alimentaire liée à une toxine algale accumulée dans la chair des poissons (maladie appelée la gratté). Sa répartition géographique variable dans le temps nécessite un suivi permanent, tant pour pouvoir fonder les mesures d'interdiction que pour les lever.

Il faut tenir compte de l'avis des organisations scientifiques, notamment le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), l'ICCAT¹⁷⁵ ou l'IATTC¹⁷⁶. Par exemple, la plupart des espèces d'eau profonde exploitées de façon commerciale sont pêchées de façon incompatible avec une gestion durable des stocks, tant pour l'espèce concernée que pour les espèces prises à titre accessoire. *In fine*, une pêche durable suppose une organisation économiquement efficace, avec des surveillances mobilisant la technologie spatiale et des moyens en mer éloignés de leurs bases, donc coûteux.

Si elle peut être une source d'activité économique non négligeable pour des flottes industrielles positionnées en Outre-mer, il faut garder en mémoire que les limites biologiques maintenant connues démontrent la réduction rapide du potentiel de ces pêches et s'y préparer. Par ailleurs, c'est aussi la compétitivité à terre des industries de transformation qui ne permet pas de concentrer les débarquements préférentiellement sur les ports français d'Outre-mer.

Le développement d'une flotte de pêche hauturière, tentant, doit être analysé conjointement à l'aune de la durabilité des stocks, de la domiciliation de l'activité et de la localisation des marchés. Les territoires français eux-mêmes ne sont en général pas des débouchés de ces productions ; le positionnement nécessaire sur des marchés d'exportation (l'Asie pour le thon) les confronte à des concurrences fortes.

En revanche, et le passé le montre avec des développements réussis (perles en Polynésie), les conditions sont souvent réunies outre-mer pour l'aquaculture. Plus encore que pour le littoral métropolitain, l'examen des potentialités d'implantation, leur planification en lien avec les usages locaux et un appui technique et logistique sont nécessaires. Pour soutenir une telle filière, une organisation portuaire et logistique doit notamment permettre l'acheminement vers les marchés d'exportation.

À un horizon moins immédiat, il faut anticiper le fait que diverses richesses non halieutiques peuvent venir de la mer, et bien articuler leur exploration et leur exploitation avec la participation des territoires qui génèrent la souveraineté française. Dans le domaine de l'exploitation des ressources énergétique, et biologiques, synthétiser les potentialités recensées par la recherche océanographique est nécessaire à l'implication de ces pays d'Outre-mer : il faut tourner vers ces régions l'effort de connaissance et de recherche. La structu-

175. International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna.

176. Inter American Tropical Tuna Commission.

3

partie

ration récente de la recherche au sein du pôle B2C3I¹⁷⁷ apporte une première réponse à l'éparpillement initial et au manque de lisibilité.

En outre, le sol et le sous-sol de la mer dans l'océan Indien et au large des départements et collectivités territoriales d'Outre-mer sont largement méconnus du point de vue des ressources naturelles qui pourraient y être contenues. Des études scientifiques ont certes d'ores et déjà été réalisées par le passé, mais ce n'est que depuis quelques années, grâce en particulier aux technologies mises au point dans le cadre de la recherche d'hydrocarbures liquides ou gazeux, que des moyens techniques d'investigations performants y sont mis en œuvre. Grâce à l'intérêt que portent les sociétés pétrolières au sous-sol de ces différentes zones, des nouvelles données ont été acquises récemment ce qui devrait permettre d'accéder dans les années à venir à une meilleure connaissance du sous-sol de ces régions.

Une autre exploitation de l'atout maritime en Outre-mer serait d'y localiser des projets de développement d'énergies renouvelables en mer qui, menées à un niveau industriel, pourraient être des alternatives énergétiques particulièrement adaptées aux situations insulaires. Ce pourrait être le lieu d'évaluation des techniques liées aux gradients thermiques.

Enfin, l'Outre-mer, c'est aussi une activité touristique importante (croisière, plaisance) qui doit avant tout s'internationaliser et regarder dans les marchés les plus proches: le marché métropolitain dispose de destinations plus proches en pleine croissance qui sont une concurrence dure pour les destinations d'Outre-mer.

Tout ceci doit être complété d'un engagement clair de l'État à assumer ses missions de surveillance et de police sur ces espaces en raison des problématiques proprement insulaires: vulnérabilité aux trafics, aux risques naturels liés à la mer et à la météorologie, difficulté de la continuité territoriale. Cela affirme et ancre la position de la France dans ces zones.

Soutenir l'efficacité de la prise de décision publique et l'incarnation de la politique maritime

• Afficher et soutenir l'ambition maritime

La France est attachée au principe de la liberté des mers, une liberté responsable qui impose des devoirs de préservation et de protection: la politique maritime s'initie et se soutient par une organisation administrative et politique. Elle est destinée à assurer ces devoirs et son positionnement dans les institutions est un élément à la fois opérationnel et symbolique fort. La combinaison de cette dimension politique, symbolique avec cette recherche d'efficacité opérationnelle, ouvre à des débats récurrents.

177. BRGM, CEMAGREF, CIRAD, IFREMER, IRD et INRA.

partie 3

Par l'autorité ministérielle et l'incarnation politique

Les avis sont partagés. L'idée d'un ministère de la Mer, récupérant les attributions «maritimes» et services des 13 ministères concernés par la mer, celui-ci a été émise. Ce dernier pourrait être en charge de la pêche, de la plaisance, des ports, du domaine public maritime, de la construction navale, des aspects environnementaux spécifiques à la mer, etc.

Les avantages de ce portage, notamment l'unicité de l'intervenant politique, et donc son poids potentiel, se heurtent cependant à la simple observation du caractère intrinsèquement interministériel et interdisciplinaire des problèmes liés à la mer, qui ne permet pas de soustraire de fait le maritime aux ministères de mission: quelle qu'en soit la complexité, la politique maritime est une convergence de secteurs et d'approches, et le système de gouvernance ne peut faire l'économie de se confronter à la coordination, à la concertation et à l'arbitrage. Ce sont ces axes qui définissent le système recherché avec comme corollaire la nécessité de corriger la perte de pouvoir et le risque d'incohérence que représente l'éparpillement.

À titre d'exemple, il peut être considéré que l'IFREMER, ayant de nombreuses tutelles, devrait pouvoir se référer à une politique maritime ou une impulsion politique unifiées. C'est un effort demandé par la Cour des comptes, qui souhaite qu'au-delà des démarches contractuelles entamées depuis quelques années avec les tutelles, les priorités soient élaborées plus en amont, sur un schéma stratégique aboutissant à des priorités fortes, et avec évaluation de la pertinence des orientations

Néanmoins, il semble nécessaire de donner à la mer une véritable incarnation politique. La situation actuelle est ambiguë. Le ministre de la Mer existe au sein du ministère des Transports, dans un intitulé ministériel concrétisé par une réalité de compétence et d'action pour des domaines aussi fondamentaux que la sécurité et la sûreté, la formation, le régime social des marins, la plaisance, la flotte de commerce, les ports, le tourisme, ce qui couvre déjà un spectre très large, qui va bien au-delà des seuls transports maritimes. En outre, le ministère comprend le seul réseau spécifique ayant vocation à administrer le secteur, celui de l'administration de synthèse des Affaires maritimes. La récente réorganisation du ministère, l'an dernier, a d'ailleurs encore accentué la visibilité de la Mer au sein de la structure du ministère, avec la création de la Direction générale de la mer et des transports (DGMT) mais dans laquelle la problématique transports, plus familière au citoyen et donc plus sensible, prend peut-être le pas.

Malgré tout, il faut se replacer dans la dynamique: ce n'est pas la création ou le maintien d'un ministère de la Mer qui fera naître une politique maritime, c'est l'émergence véritable d'une politique maritime qui susciterait si nécessaire l'homme politique qui l'incarnerait.

Par la lisibilité des moyens budgétaires liés à la mer

La question d'un programme budgétaire de type LOLF mer a été débattue sous deux angles:

3

partie

- la possibilité qu'un programme LOLF mer soit le moteur d'une politique;
- l'intérêt d'une lisibilité analytique du maritime dans le budget.

Les missions et programmes de la LOLF sont l'expression de politiques publiques mais ce ne sont pas les structures LOLF qui créent ces politiques. Ainsi, ce n'est pas l'organisation administrative ou budgétaire de l'État qui fera une politique maritime. C'est le dynamisme de tous les acteurs de la mer, étatiques et privés, encouragés, mis en synergie, soutenus là où c'est nécessaire, par une vraie détermination commune et partagée. Néanmoins, le besoin de synthèse économique reste fort.

La globalisation, dans le cadre de la LOLF, des crédits des nombreux ministères intervenant dans le domaine maritime serait un exercice difficile, à la fois techniquement et politiquement. Une évaluation extra-budgétaire des dépenses affectées à la mer pourrait cependant être un bon reflet des politiques publiques en la matière.

Le programme Sécurité et affaires maritimes (SAM), dont le responsable est le directeur des Affaires maritimes, couvre une bonne part des actions immédiatement discernables en ce qui concerne la mer: la sécurité et la sûreté maritimes, les gens de mer et l'enseignement maritime, la flotte de commerce, le soutien du réseau dédié, celui des Affaires maritimes. La coordination interministérielle de l'action de l'État en mer, quant à elle, relève du budget des services du Premier ministre.

Il faut rappeler que la création du programme Sécurité et affaires maritimes a d'ailleurs été décidée à la suite d'observations des parlementaires qui s'étaient émus de la disparition de la visibilité de l'action du ministère chargé de la Mer à la suite de la suppression de la section budgétaire Mer, preuve des tensions intrinsèques à la problématique. Du fait de l'hétérogénéité des politiques qui existait déjà sur la section Mer, les périmètres ont d'ailleurs été réduits. Les crédits relatifs à la subvention versée à l'ENIM ont été rattachés à la mission « Régimes sociaux et de retraite » et les crédits relatifs aux ports reliés aux problématiques du transport intermodal puisqu'ils figurent sur le programme Transports terrestres et maritimes.

Construire un programme Mer globalisant tous les crédits affectés aux politiques maritimes, ce qui peut apparaître séduisant intellectuellement, soulèverait en fait de nombreux obstacles ou de nombreuses zones d'incertitude: où commence et où s'arrête l'action publique en ce qui concerne la mer? La frontière ne peut qu'être arbitraire à partir d'un certain stade car la globalisation des crédits ayant trait à la mer dans les nombreux ministères concernés est difficile et parfois peu pertinente. La mer est un milieu qui, par définition, suppose cette multiplicité et le responsable d'un éventuel programme Mer aurait à réaliser des arbitrages délicats entre les différents ministères parties prenantes. Pour cette raison, la création d'un programme dédié n'apparaît pas comme une réponse adaptée. Quelles que soient cependant les difficultés, on pourrait imaginer une sorte de comptabilité extra-budgétaire des dépenses publiques des différents programmes concernés, reflet de l'intérêt réel du pays pour la mer.

partie 3

Assurer par ce biais une meilleure visibilité des moyens de l'État en appui d'une politique est nécessaire à une démarche plus intégrée. Un débat au Parlement sur la politique maritime et une présentation régulière de la synthèse des moyens mis en œuvre (comptabilité extra-budgétaire des dépenses publiques liées aux politiques maritimes), ce qui refléterait aussi l'intérêt réel du pays pour la mer, pourraient utilement le compléter.

Par des outils de planification et de gestion modernisés

L'intégration est souhaitée à de nombreux niveaux: le fait que les pêches, l'aquaculture, la protection des mammifères marins, l'exploitation des fonds, l'implantation d'infrastructures et d'équipements dépendent de régimes administratifs, juridiques et politiques cloisonnés est devenu un handicap, que ce soit à l'échelle locale et côtière, ou dans la gestion des océans dans les espaces internationaux.

Un signal de politique

• La culture et l'opinion publique: la mer, c'est moderne

«Si la France est géographiquement un pays maritime, elle ne l'est pas culturellement». On ne s'intéresse pas à la mer, on n'en parle pas spontanément, même pour les succès économiques.

En revanche, la mer s'invite d'elle-même par les catastrophes humaines ou environnementales. D'où, la nécessité de mettre en place des événements culturels positifs autour de la mer. L'éventail est ouvert, la dimension doit être nationale, Outre-mer compris. Fédérer les événements nautiques régionaux sous une bannière commune pourrait répondre à cet objectif.

Il faut noter aussi des renouveaux de manifestations traditionnelles, comme les pèlerinages, processions et fêtes traditionnelles qui font particulièrement appel au sentiment maritime.

Par ailleurs, l'envie est forte d'ouvrir les Français aux richesses et aux aspects positifs de la mer. On devrait ainsi faire mieux connaître aux Français et à leurs représentants politiques les applications des nouvelles molécules (biotechnologies marines) pour l'industrie ou la santé – le premier traitement antiviral contre le virus du sida vient de la mer et des précurseurs d'anticancéreux sont présents dans des organismes marins.

Sur ce point qui peut paraître très relatif, il n'est pas neutre de constater que la valorisation de l'identité et du patrimoine maritime européen est un axe fort de proposition du Livre vert communautaire. À l'image des capitales culturelles de l'Europe, la France pourrait proposer que soit désignée chaque année une capitale maritime de l'Europe.

Il faudrait certes mieux faire connaître la mer aux Français. «Cela ne bougera pas au niveau politique si l'opinion publique ne bouge pas». Mais il faut aussi changer d'angle de vue: la mer, c'est moderne et porteur de richesses et d'emplois pour demain (ou après-demain).

3

partie

La place faite à l'Europe: un cas par cas motivé

La sécurité et la sûreté maritimes sont deux domaines européens par nécessité, de la conception à la définition des modalités d'exécution. L'Union européenne y apparaît de plus en plus comme un acteur important et elle demande à tenir un rôle sur la scène internationale qui soit directement lié à la place qu'elle occupe dans l'ordre juridique interne.

Se pose notamment avec acuité la place de l'Union européenne dans le système maritime international à l'OMI. À ce jour, le principe de cette présence n'est pas un objectif partagé par tous les États membres, la France se situant parmi ceux qui souhaitent cette représentation. Il convient de confirmer cette orientation par une démarche permanente auprès des États membres réticents voire hostiles à l'arrivée de l'Union européenne au sein de l'OMI. La France peut utilement faire valoir que cela correspondrait à une vision stratégique du long terme qui renouvelerait le contexte et les conditions du rapport entre lois du pavillon et de l'État côtier.

Donner un siège à la Commission européenne au sein de l'organisation maritime n'est pas sans fondement: un siège européen pèsera du poids des 25 États, certains sujets traités à l'OMI relèvent de la compétence partagée et parfois exclusive de l'Union. Par contre, tous les débats au sein de l'OMI ne portent pas que sur des sujets de compétence de l'Union ou sur lesquels le consensus à 25 est tel que l'UE peut parler d'une seule voix, sans porter atteinte aux intérêts des États membres. Dans ce dernier cas, il convient certes de rechercher des positions convergentes au sein de l'Union européenne, mais les États doivent conserver leur liberté d'action.

Plus largement, il convient de s'interroger sur la portée de la notion de subsidiarité dans la politique maritime; elle fonde notre rapport à l'Europe et notre marge de manœuvre dans la conduite d'une politique nationale. Dans les domaines relevant de politiques communes, les orientations politiques décidées par le Conseil européen sont mises en œuvre par la Commission et les États (pêche, sécurité maritime, etc.). Il est souhaitable de défendre fortement la responsabilité des États dans la mise en œuvre de ces politiques, mais il faut également que les décisions européennes soient现实的 et identifient très tôt les moyens nécessaires, en fonction de la situation particulière des États membres.

En particulier, les nouvelles agences communautaires ne doivent pas être *a priori* les relais d'une politique européenne intégrée verticalement, mais doivent concentrer leur action sur les domaines où un État seul ne peut agir: c'est le cas des moyens lourds de lutte contre la pollution qu'il serait ruineux et inutile pour chaque État d'acquérir en propre; c'est aussi le cas des programmes de recherche qui peuvent bénéficier à tous.

S'agissant de la coopération entre États, le point essentiel paraît être de promouvoir l'identification en premier lieu d'une autorité responsable de «l'action de l'État en mer» dans chacun des pays européens, au plan national, et chaque fois que possible régional. Une telle autorité existe en France en la personne du secrétaire général de la Mer, et au niveau local en celle du

partie 3

préfet maritime. Ce n'est pas nécessairement ce modèle-là qui correspondrait à tous les pays tant ce type d'organisation est marqué par la culture et l'organisation administrative française, mais il en tente aujourd'hui plus d'un (Portugal, États-Unis, Union européenne, etc.).

Cette identification doit être l'occasion d'une coopération bilatérale entre pays ayant une délimitation maritime commune : les préfets maritimes français se sont rapprochés de la SASEMAR¹⁷⁸ espagnole et des garde-côtes britanniques. Les coopérations bilatérales existent.

La mise en réseau de ces autorités apportera à l'ensemble des problématiques d'action en mer une réelle synergie. Elles constitueront aussi un ensemble à travers lequel l'Europe pourra demain susciter les actions communes, la concertation ou la coopération indispensables, voire, peut-être, rapprocher les cultures. Conscientes de cette nécessité, les marines militaires européennes ont engagé une réflexion afin d'identifier les domaines et les méthodes qui pourraient leur permettre d'agir mieux ensemble (sûreté, protection des approches, lutte contre le terrorisme, échanges d'information, etc.). Cette réflexion est une première démarche dans ce sens qui peut même aboutir à des échanges dans les formations militaires.

- **Les moyens pour évoluer toujours plus vers une politique maritime plus intégrée**

Évolution du dispositif de gouvernance vers plus d'autorité et d'arbitrage, dans un contexte de multiplication des acteurs

Sans faire reporter l'absence de politique maritime sur l'organisation administrative et politique, le groupe a largement discuté des incidences de cette organisation sur la capacité de la France à soutenir une ambition maritime, et ne s'est pas interdit les plus fortes hypothèses.

Envisager l'évolution du dispositif actuel de gouvernance implique de tenir compte des réalités suivantes :

- le souhait souvent exprimé d'incarner la politique maritime à un niveau gouvernemental pertinent ;
- la coordination indispensable des différents ministères sectoriels, pour lesquels la dominante de mission l'emporte souvent (au vu du fonctionnement quotidien) sur la dimension transversale ou globale, parfois même dans une logique de compétition interministérielle ;
- l'implication accrue des collectivités territoriales (déconcentration, changement du rôle des acteurs régionaux) ;
- l'émergence de l'Europe, que ce soit dans les politiques sectorielles existantes (pêche, environnement, eau, PESD) que dans l'ébauche de politique intégrée dessinée par le Livre vert de juin 2006.

178. SASEMAR: Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, agence espagnole de sécurité maritime.

3

partie

Après diverses tentatives de coordination interministérielle, notamment la mission interministérielle de la mer, l'organisation s'est stabilisée depuis plusieurs années autour du Secrétariat général de la Mer et localement des préfets maritimes.

Bien que peu doté en effectifs et moyens, le SG Mer mène une action de coordination efficace et reconnue. Celle-ci est illustrée par les progrès de la coopération entre administrations dans la lutte contre les trafics illicites, la sûreté maritime, l'environnement. Néanmoins l'éparpillement des responsabilités et la concurrence des intérêts sectoriels demeurent. Le secrétaire général de la Mer placé auprès du Premier ministre dispose d'une certaine capacité d'arbitrage (l'arbitrage direct du Premier ministre peut être sollicité en cas de désaccord persistant), mais d'aucun moyen financier ou d'expertise en propre ; il incite, encourage, favorise le dialogue entre des administrations parfois rétives. Sa capacité à susciter un compromis dépend essentiellement de l'influence comme de la personnalité de son titulaire.

La surveillance des mers relève de quatre administrations (Douanes, Marine nationale, Affaires maritimes, gendarmerie). À défaut de créer une organisation intégrée du type d'un corps de garde-côtes, les décrets de 2004 et de 2005 sur l'action de l'État en mer ont renforcé la coordination des actions, des moyens et des politiques de ces administrations selon deux axes. Le premier axe est celui de la rationalisation et de la complémentarité des moyens entre administrations : le SG Mer a la responsabilité d'élaborer un schéma directeur des moyens de l'action de l'État en mer et de leur déploiement.

Le second est celui du renforcement des pouvoirs des préfets maritimes et des délégués du gouvernement outre-mer : au-delà de la coordination des actions pour l'intervention en cas de crise dont l'efficacité a été encore récemment démontrée (pollution du *Prestige*, naufrage du *Kleine Familie* en janvier 2006 par exemple), ils ont reçu des pouvoirs de coordination au quotidien des services de l'État agissant en mer et sont associés à toutes les décisions ayant un impact en mer, afin notamment de prévenir les conflits d'usage.

Ce décret transforme ainsi les préfets maritimes en véritables préfets de la mer, au sens notamment de leurs attributions de coordination permanente.

L'ambition est nécessaire et les moyens appropriés. Un exemple concret illustre ce besoin : il n'y a pas de moyen lourd d'intervention en mer basé entre Royan et Bayonne ; ce constat inquiète les préfets concernés dans l'hypothèse d'une situation de crise majeure, mais ils n'avaient jusqu'ici que peu de moyens de le faire prendre en compte par les administrations concernées.

Ces deux réformes ont certes leurs limites. Le premier schéma directeur des moyens de l'action de l'État en mer, décliné par façade, apparaît comme un simple état des lieux dans la mesure où il s'est très vite heurté aux réticences et aux capacités budgétaires des différentes administrations dotées de moyens en mer ; son volet prospectif prend acte des choix déjà engagés par chacune d'entre elles, faute de capacité d'arbitrage. Quant au renforcement

partie 3

des pouvoirs du préfet maritime, il pourrait gagner encore en efficacité avec le renforcement indispensable des effectifs de ses services, qui regroupent aujourd’hui de 10 à 25 personnes¹⁷⁹. Par ailleurs, si le préfet maritime est désormais systématiquement associé à l’instruction des dossiers maritimes, il en est rarement le maître d’œuvre; en matière d’occupation du domaine public, de titre minier, de pêche ou d’aquaculture, d’environnement, c’est le préfet de département, voire le préfet de région¹⁸⁰, qui reste l’autorité de décision, même lorsque le projet porte seulement sur la mer.

Dans le même temps, force est de constater que, répondant aux besoins du terrain, la dispersion administrative prend des visages nouveaux. Aux différentes administrations de l’État intéressées s’ajoutent désormais les collectivités locales: il existe des services départementaux d’incendie et de secours qui se dotent avec l’accord et le soutien de Conseils généraux de moyens d’intervention nautiques. Des municipalités arment des vedettes de police. Cela fait bien entendu des moyens supplémentaires, et c’est appréciable, mais rend parfois plus complexe la coordination requise.

Enfin, l’action des services de l’État à compétences maritimes ne fait pas l’objet d’une coordination au niveau des préfectures terrestres. Elle gagnerait, dans les régions à forte identité maritime, à être structurée en pôles régionaux mer, sur la base du décret du 29 avril 2004. Les dispositions des circulaires du 19 octobre 2004 et du 28 juillet 2005 devraient être à cet égard modifiées.

- **Consolider les dispositifs d’intégration actifs**

De nombreux dispositifs d’intégration sont actifs, à des degrés divers de maturité: ce sont les outils à privilégier car répondant particulièrement aux nécessités:

- la gestion intégrée du littoral¹⁸¹ : un appel à projets a été lancé conjointement en janvier 2005 par la DATAR (devenue depuis la Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires ou DIACT) et le SG Mer «pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières»;
- le pôle Mer vise à rechercher les synergies de R & D, locales, dans ses deux régions d’implantation (Provence-Alpes-Côte d’Azur et Bretagne), des instances de coordination à différentes échelles géographiques.

Au niveau régional, de nombreux comités et conseils à vocation maritime coexistent: les commissions régionales de modernisation et de dévelop-

179. Ces chiffres concernent la seule partie des services administratifs du préfet maritime. Ils n’intègrent pas les effectifs opérationnels de conduite des actions en mer.

180. Le décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 confie aux préfets de région du Havre, de Rennes, de Nantes, de Bordeaux et de Marseille la responsabilité de la réglementation et du contrôle des pêches en mer.

181. Le Parlement européen et le Conseil de l’Union européenne ont adopté le 30 mai 2002 (JOCE L 148/24 du 6 juin 2002) une recommandation relative à la mise en œuvre d’une stratégie de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe. Son objet est d’inciter les États membres à appliquer les principes de bonne gestion des zones côtières à travers l’élaboration de stratégies nationales d’Aménagement intégré des zones côtières (AIZC). Ces stratégies devraient être basées sur un inventaire national des acteurs, législations et institutions qui influencent la gestion du littoral.

3

partie

pement de la flotte artisanale et des cultures marines¹⁸², les commissions de cultures marines, les comités de suivi des programmes transnationaux Interreg, etc. Ces comités techniques, non décisionnels, associent des représentants de l'État et des acteurs économiques; ils traitent de problèmes sectoriels mais à des échelles intéressantes.

Au niveau national, le Conseil national du littoral¹⁸³ constitue lui aussi un exemple d'une instance de concertation à forte vocation d'intégration. Il s'agit d'une instance consultative composée paritairement de représentants des élus et des socioprofessionnels ou de personnalités qualifiées. Présidé par le Premier ministre (ou par délégation, par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire) mais sans représentant de l'administration en son sein, le CNL est chargé de conseiller le gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents aspects de la politique nationale du littoral, en contribuant «par ses avis et propositions à la coordination des actions publiques dans les espaces littoraux».

Il faut remarquer que si de nombreux conseils gravitent autour du fait maritime, le CNL s'en distingue par une focalisation plutôt terrestre.

- **L'organisation des moyens nationaux: la tentation des agences**

Les différents moyens de l'action de l'État en mer sont l'objet d'une volonté de rationalisation et de réorganisation. En France, l'organisation de l'action de l'État en mer repose sur une coordination par façade maritime confiée à une autorité unique, le préfet maritime, relevant d'un niveau central, le Secrétariat général de la Mer. Confronté au même défi, l'Union privilégie l'exemple britannique et met en place des agences qui sont en fait des agences sectorielles à vocation nationale (sécurité maritime, frontières, pêches, etc.). Liées à l'autorité politique par un «contrat d'objectifs», elles disposent d'un budget propre pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés et dont elles doivent périodiquement rendre compte de l'état d'avancement.

Le mot «agence» est polysémique, car si dans certains pays, l'ensemble des éléments nécessaires à la mise en œuvre d'une politique sont bien confiés à une agence, les agences récemment créées en Europe sont plutôt en charge de la coordination et de la planification des moyens, de l'échange et de la mutualisation des informations.

Il faut donc se garder d'assimiler agence de moyens et agence de mission et d'en déduire que la création d'une agence entraîne nécessairement une mutualisation impossible ou coûteuse des moyens existants.

Les exemples européens et britannique sont à ce titre utiles; en aucun cas, il ne s'agissait de dupliquer des moyens existants, mais plutôt de confier à une agence la coordination de l'emploi de ces moyens, qui relèvent pour

182. COREPAM, Commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine, créée par le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006.

183. Le Conseil national du littoral (CNL) est prévu par l'article 235 de la loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et créé par le décret n° 2005-1426 du 18 novembre 2005. Il a été installé le 13 juillet 2006 par le Premier ministre.

partie 3

l'essentiel d'autres administrations, pour atteindre un objectif particulier. Au Royaume-Uni, la nouvelle agence du contrôle des pêches ne dispose d'aucun moyen de contrôle en mer, elle « achète » du temps de contrôle à la Royal Navy et l'utilise au mieux. De même, l'Agence européenne du contrôle des pêches (en cours d'installation) ne dispose d'aucun moyen d'intervention en mer en propre, elle surveille et coordonne l'action des États membres. Dans certains cas cependant, ces deux agences peuvent, le cas échéant, affréter des moyens propres pour des opérations ponctuelles.

On voit bien qu'il y a une forte proximité entre les modèles britannique et communautaire; la *Maritime Coastguard Agency* (MCA) britannique est en charge de la sécurité maritime, du sauvetage et de la lutte contre les pollutions, comme aujourd'hui l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM).

La création d'agences peut donc être une tentation pour réorganiser notre administration. Ce système a l'avantage d'être lisible et transparent et d'introduire, par la fixation d'objectifs clairs et approuvés par le politique, une responsabilisation de l'autorité administrative. C'est un choix qui depuis quelques années a été privilégié par le législateur français dans de nombreux secteurs.

Il ne nous semble pas cependant que cette solution soit pertinente pour l'action de l'État en mer. Elle reviendrait à sectorialiser l'action de l'État en mer alors que l'institution du préfet maritime, dont la mission est précisément de coordonner l'ensemble des actions réalisées pleinement l'intégration de l'action administrative, prélude à la mise en œuvre d'une politique intégrée. Le préfet maritime, qui dispose par ailleurs directement de la Marine nationale et de la gendarmerie maritime, est ainsi l'autorité légitime qui assure la coordination des différentes administrations, quel que soit leur degré d'éclatement ou de spécialisation. Seul le contrôle des pêches lui échappe déjà en partie, et pourrait le cas échéant se prêter à un exercice de type agence; il faut rappeler que la raison principale en est l'interdépendance étroite entre la pêche en mer et la filière correspondante à terre.

Mettre en place un dispositif pérenne de concertation et d'expertise

Le dernier instrument de concertation nationale en date est le Conseil national du littoral, mis en place le 13 juillet 2006. Il est issu des préconisations du rapport Bonnot de 1995. Ce conseil, voulu à l'image du Conseil national de la montagne, réunit 72 membres dont 35 élus.

Par rapport à un objectif de politique maritime, ce dispositif doit normalement permettre de représenter une forme de « parlement » du littoral. Dans un premier temps la mission assignée est celle d'un lieu d'échange et d'expertise.

3

partie

La conférence maritime nationale créée par le décret du 22 novembre 1995¹⁸⁴ pourrait jouer un rôle équivalent pour la politique maritime. Cela milite pour une forme de conférence maritime nationale en France sur le modèle de la *Nationale Maritime Konferenz* allemande ou d'un forum permanent comme l'envisage le Portugal.

La conférence maritime nationale prévue n'a cependant jamais été réunie; selon le texte, elle a par ailleurs une dimension essentiellement administrative.

Les occasions de débats sur la mer (par exemple au Conseil économique et social ou autour du groupe mer du Parlement) sont rares et révèlent une juxtaposition de points de vue plutôt qu'une vision partagée.

- **Un conseil des océans**

L'association des différents acteurs du monde professionnel et associatif est un élément indispensable à la construction d'une politique maritime intégrée. Cette association est aujourd'hui partielle et toujours sectorielle. Seul le Comité interministériel de la mer (CIMER) affiche une réelle volonté d'intégration mais il s'agit d'une instance politique de décision. Dans la perspective où les démarches intégrées mobilisant tous les acteurs se renforcent tant au niveau local que régional, il serait dommageable que le débat national reste « limité » au seul cadre des administrations, et des administrations de l'État.

L'installation d'un Conseil des océans, rassemblant l'ensemble des acteurs de la mer et leurs organisations à vocation plus sectorielles, est potentiellement un moyen de pérenniser et de stabiliser une politique maritime intégrée; il serait chargé de participer à l'élaboration d'une stratégie maritime intégrée, et d'en apprécier la mise en œuvre constituant ainsi potentiellement un moyen ultime de pérennisation et de stabilisation de la politique. Il ne s'agit pas d'instituer une nouvelle instance, mais bien de décloisonner ainsi les structures existantes, voire de simplifier de nombreuses institutions en diminuant leur nombre.

Il faut cependant tenir compte de la multiplicité des organes consultatifs, dont le nouveau Conseil national du littoral, le Conseil supérieur de la marine marchande ou le Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques sont les principaux. L'objectif à poursuivre est que l'on puisse fédérer, intégrer et même réunifier ces différents conseils. Afin de préserver la spécificité des conseils déjà existants, ils pourraient constituer des sections spécialisées d'un futur Conseil national des océans.

Il est rare qu'un sujet concerne la totalité des acteurs de la mer. L'émission d'avis sur des dossiers techniques peut relever de groupes spécialisés, tandis que des rapports annuels ou le suivi de la politique maritime relèvent plutôt de l'assemblée plénière. En effet, une démarche seulement gérée par

184. Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au Secrétariat général de la Mer.

partie 3

sous-ensembles spécialisés aurait peu de chance de favoriser les démarches intégrées et de créer une dynamique collective.

Les tâches d'un tel outil pourraient être :

- d'élaborer une vision prospective et stratégique pour une politique maritime intégrée ;
- de rappeler les enjeux nationaux, les cadres régaliens, conventionnels, internationaux et en renforcer les lignes de force¹⁸⁵ ;
- d'émettre un avis «de la société» sur les politiques sectorielles et transversales ;
- d'émettre un avis «de la société» sur des dossiers ;
- de suivre la mise en œuvre des politiques de la mer et leur cohérence avec la politique intégrée ;
- d'émettre des avis en préparation des CIMER.

Cet outil pourrait :

- être sollicité par le Premier ministre au travers du Secrétariat général de la Mer, et répondre par des avis ;
- émettre un rapport (annuel, par exemple) destiné au Parlement et au Conseil économique et social (CES) ;
- émettre un rapport public, respectant les règles applicables à ce type de rapport et notamment la possibilité de réponse.

L'image d'indépendance des avis émis par un tel type de structure pourrait être renforcée en confiant son soutien à un organisme non directement rattaché au gouvernement ou à l'administration.

La majorité des acteurs aspirant à la stabilisation des règles (gage de la capacité à entreprendre), les rédacteurs recommandent que le futur Conseil des océans intègre à terme les autres conseils sectoriels existants qui deviendraient des sections de ce «parlement de la mer».

Actualiser la place des acteurs locaux

La «compétence maritime» des collectivités locales française est naissante. Les régions littorales européennes sont réunies dans la Conférence des régions périphériques maritimes, indépendante des institutions communautaires. Ses contributions sont remarquées, en particulier dans le processus d'élaboration du Livre vert.

Au niveau des collectivités locales, la gestion concertée du littoral progresse, développe ses outils de concertation, ses références, ses analyses sur l'efficacité de l'action politique. L'analyse économique et sociale s'enrichit de travaux de fond (CESR Bretagne). Il est temps de répondre aux collectivités locales dans l'élaboration des politiques maritimes et dans leur déploiement, par des outils adaptés.

185. Les multiplications de dispositifs peuvent diluer les lignes de force comme par exemple la loi littoral, les orientations techniques et économiques des ports et des professions (pêche par exemple), ainsi que les règles de droits élaborées ailleurs et s'imposant localement (conventions, environnement, droit maritime, etc.).

3

partie

- **Une meilleure association des collectivités locales**

Seulement 20 % de la pollution marine sont d'origine maritime ; l'essentiel de la pollution est chronique et d'origine terrestre. Ce simple chiffre suffit à illustrer le besoin d'une gestion efficace de l'interface terre / mer. Les activités en mer ont également souvent des prolongements à terre. Mais ce n'est pas seulement sous cet angle que l'on doit illustrer la nécessité d'impliquer les entités locales. La concurrence des occupations de l'espace, sur une bande restreinte renvoie des problématiques (logement, « bassins » d'emplois, tourisme) plus profondément dans les terres. Les logiques de pays identifiées par la DATAR illustrent les territoires d'attraction des collectivités par des « étoiles » de taille variable.

Poser la question de la compétence des collectivités en mer, c'est poser plus généralement la question des aspects territoriaux des politiques concernant la mer, des échelles pertinentes pour ces politiques, de leur articulation avec les politiques ou les compétences « terrestres ». Ces échelles sont bien sûr très diverses, selon qu'elles concernent la sécurité maritime, la lutte contre les pollutions d'origine maritime ou terrestre, ou encore la gestion du littoral.

Il y a de façon évidente sur le littoral un enjeu d'organisation de l'espace, dont l'État est traditionnellement le garant pour la partie maritime. Les évolutions, en particulier foncières, menacent dorénavant aussi la cohésion sociale, en excluant certaines parties de la population des espaces littoraux. Les instruments de régulation existent, mais ils ont eu du mal à déboucher sur des outils opérationnels.

Au-delà des instruments juridiques, il s'agit bien de gérer les conflits d'usage et les contradictions entre le développement d'activités économiques antagonistes. À une attractivité et une pression démographique croissantes s'ajoutent les impératifs de protection d'un milieu souvent riche mais fragile au plan environnemental.

La recherche de la meilleure synergie entre les acteurs conduit à envisager des formes ou des enceintes de concertation effective où les actions et projets des différents acteurs puissent être mûris pour se valoriser mutuellement plutôt que d'entrer en concurrence.

Le besoin premier est donc celui d'une méthode de concertation qui permette un meilleur arbitrage entre objectifs sociaux, de développement, de protection, ou leur conciliation sur un même territoire. La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) doit en constituer le socle.

Dans cette approche territoriale, le niveau local est souvent le niveau de dialogue pertinent, celui où cette concertation peut se faire. Elle doit s'inscrire dans un cadre qui permette de préserver les enjeux nationaux essentiels, dont le garant est l'État.

- **La mise en place de nouveaux outils**

Les instruments de régulation existant en mer tendent aujourd'hui à échapper à l'État, qui disposait jusqu'à peu en mer de l'ensemble des leviers juridiques

partie 3

et économiques. La loi sur le développement des territoires ruraux a ouvert aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la possibilité d'adopter un Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) et de l'intégrer dans un Schéma de cohérence territoriale (SCOT)¹⁸⁶. Parallèlement, la loi donne aux communes la possibilité de proposer la création de Zones de développement éolien (ZDE) en mer et à terre¹⁸⁷ ; seules les éoliennes implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien bénéficient de l'obligation imposée à EDF d'acheter l'électricité ainsi produite. Cette évolution, qui n'a pas été véritablement voulue et anticipée, doit être réfléchie et s'inscrire dans un cadre pré-établi.

Il est possible de distinguer au moins deux domaines : d'une part, les aspects relevant strictement du rôle de l'État, au sens régalien du terme, notamment dans les domaines de la sécurité maritime, de la sûreté, de la protection de l'environnement et de la police ; d'autre part, les aspects relevant de la gestion et de la mise en valeur du littoral, du sol et du sous-sol de la mer. Ces derniers relèvent d'une action partagée entre l'État et les collectivités.

Dans le premier domaine, l'organisation actuelle répond bien aux besoins et il convient seulement de rechercher une meilleure information et, chaque fois que nécessaire, une plus grande association des collectivités locales. La mobilisation de fonds par plusieurs régions pour aider la Marine à financer certaines dépenses engagées lors de la crise du *Prestige* est un exemple intéressant d'une telle coopération.

Le second domaine, très vaste, se prête au contraire à des expérimentations. Recouvrant des activités diverses et répondant à des enjeux économiques, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, il correspond au domaine d'intervention traditionnel des collectivités. Dans ce contexte, une nouvelle forme de coopération est sans doute à inventer entre les représentants de l'État (préfets maritimes, préfets de département et de région) d'une part, et les autorités locales d'autre part. Le niveau communal ou intercommunal, privilégié par défaut par les amendements législatifs les plus récents, ne semble pas le plus pertinent. D'un point de vue juridique, il ouvre la question de la délimitation des communes en mer jusqu'à douze milles des côtes, qui demanderait un travail colossal, source de conflits potentiels. D'un point de vue pratique, la planification d'activités en mer suppose un certain recul et une mise en perspective qui ne peut se faire qu'à une échelle plus large que le niveau intercommunal ou même départemental en mer. L'État étant représenté en mer par le préfet maritime, qui a autorité sur une façade maritime, son interlocuteur naturel devrait être la région, à laquelle la loi confie déjà une compétence générale en matière d'aménagement du territoire.

186. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR), article 235.

187. Article 37 de la loi d'orientation sur l'énergie n° 2005-781 du 13 juillet 2005 : « Les zones de développement de l'éolien sont définies par le préfet du département en fonction de leur potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. Elles sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé ».

3

partie

Sur cette base, il est envisageable de confier à la région le soin d'organiser la planification de certaines activités économiques, dans le cadre défini par l'État; l'éolien en mer pourrait être un exemple pertinent. L'article L. 553-4 du code de l'environnement¹⁸⁸ précise déjà que les régions peuvent mettre en place un *schéma régional éolien*, qui a une valeur indicative et doit respecter les zones de développement de l'éolien. Il conviendrait de renverser ce dispositif au demeurant assez critiquable en mer par la primauté qu'il donne au niveau communal, en donnant au schéma régional une valeur normative et en demandant que les autres documents (ZDE, SMVM) soient en conformité avec lui.

De même, le transfert en gestion du domaine public maritime devrait pouvoir donner lieu à expérimentation. L'autorisation d'occupation domaniale est un acte de gestion dont la portée est avant tout économique; elle s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une réglementation déjà contraignante, définie par l'État. De ce point de vue, il n'est donc pas évident que la confusion actuelle entre l'État gestionnaire et l'État régional et arbitre soit pertinente. Des transferts de ce type sont déjà prévus au bénéfice du conservatoire du littoral. Il pourrait donc être envisagé de compléter le dispositif de la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹⁸⁹ en prévoyant la possibilité d'expérimenter, sur demande des régions intéressées, une décentralisation de la gestion du domaine public maritime.

- **Renforcer la capacité d'influence internationale de la France dans les domaines maritimes**

Les objectifs sont essentiellement de défendre au mieux les intérêts maritimes français. La capacité d'influence de la France dans les enceintes internationales est au cœur de cette problématique. Elle dépend de la capacité à appréhender l'ensemble des intérêts nationaux, à synthétiser les engagements juridiques et économiques déjà souscrits et à trouver les bons relais dans un concert européen et mondial en évolution. Cela suppose également de définir des positions «tenables» en s'appuyant sur une bonne connaissance de ce qui est possible, d'un point de vue politique, scientifique et technique.

L'espace maritime international est couvert par de nombreuses conventions internationales. Le droit y est souvent peu contraignant et son application relève des États.

- **Plus d'opérationnalité juridique: évaluer, suivre, agir de façon coordonnée dans les organisations internationales**

Il faut prendre acte de la montée en puissance du droit international. La France a classiquement une politique «engagée» sur ce plan, progressiste

188. Modifié par la loi d'orientation sur l'énergie n° 2005-781 du 13 juillet 2005: «Ce schéma indique les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés pour l'implantation des éoliennes».

189. Article 112 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

partie 3

et généreuse, sans pour autant pouvoir toujours y consacrer effectivement les moyens nécessaires – ce qui peut se retourner contre elle.

Les compétences en droit de la mer sont éparpillées dans différents ministères (Affaires étrangères, Défense, Pêche, Transports, Secrétariat général de la Mer) et insuffisantes. Un renforcement de la capacité juridique française est nécessaire, eu égard notamment à la place des océans dans les perspectives de gouvernance mondiale des espaces, des milieux et des ressources.

La dispersion française dans les instances internationales liées à la mer doit également être réduite ou compensée par une coordination efficace.

Dans ce cadre, les différents experts juridiques des ministères concernés pourraient constituer un pôle de compétences, animé par le Secrétariat général de la Mer. Cette organisation permettrait de mieux défendre la position de la France, de prendre une part active à la concertation au niveau européen et d'y construire un ensemble cohérent de positions favorable au développement responsable des activités maritimes.

Parallèlement, une réunion annuelle des porteurs d'enjeux français dans les instances maritimes internationales, issus des différents ministères techniques, pourrait permettre de mieux coordonner et harmoniser les positions françaises. Sous l'autorité du Secrétariat général de la Mer, elle serait l'occasion de définir et de diffuser des lignes de conduites et des orientations communes pour la représentation de la France dans les instances internationales à vocation maritime et permettrait aux différents interlocuteurs de se connaître.

In fine, il s'agit de piloter la concertation nationale et de nourrir une action coordonnée de lobbying international en matière maritime.

Préparer une compétence française renforcée relative à la gouvernance juridique des mers

Des changements dans la gouvernance régionale et mondiale des océans sont probables et ne se limitent pas au renforcement du droit européen. Un travail approfondi sur ce sujet doit être engagé, pour définir une véritable vision à l'échelle internationale. Un groupe de travail sur les conditions d'exercice et d'évolution du droit international devrait identifier les lignes de force et les actions à soutenir.

Du point de vue des spécialistes, la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) est particulièrement complète : les questions nouvelles (gouvernance, trafics, surveillance, développement durable) y sont bien anticipées. La bonne orientation est de rechercher le *statu quo* sur la CNUDM, et de mieux exploiter et appliquer les dispositions actuelles.

La tentation permanente de proposition de nouveaux textes serait ainsi évitée.

Par ailleurs, l'imbrication des concepts, réglementations, textes, nécessiterait probablement une tentative de codification propre à la mer : en tout cas,

3

partie

l'articulation de la CNUDM aux presque 400 textes et conventions qui s'y réfèrent ou rapportent mériterait une diffusion dans la culture administrative française. Cette idée de mise en place d'un « code marin » est donc à creuser. Cette action est à précéder d'un état des lieux, portant notamment sur une synthèse des engagements internationaux et dispositions nationales pris par la France à travers les multiples adhésions et ratifications. Cela augmenterait la lisibilité de notre dispositif juridique maritime.

Pour éviter toute surprise, il serait extrêmement utile d'organiser un suivi unifié ou coordonné des conventions internationales et des engagements induits dans le domaine maritime. L'organisme en charge de cette action pourrait être le Secrétariat général de la Mer, mais il conviendrait alors de le doter des moyens nécessaires. Cette nouvelle organisation permettrait de s'assurer que la France honore effectivement l'ensemble des engagements pris.

Enfin, le groupe a largement remarqué que par les jeux séparés des engagements européens, internationaux et régionaux, la France avait souscrit des engagements maritimes de toute nature (tout particulièrement sur l'environnement) sans toujours s'assurer de leur cohérence. Pour éviter cette situation, mais aussi, et peut-être surtout, mesurer les conséquences de l'introduction en droit interne de tout nouvel instrument international, il serait bon de prévoir systématiquement une partie consacrée à l'articulation aux engagements internationaux déjà en vigueur dans l'étude d'impact préalable à cette introduction.

Renforcer la présence française à travers le monde

L'influence navale et diplomatique de la France est une réalité qui dépend des moyens consacrés à la Marine nationale, et de la pertinence de nos choix navals. Non seulement la France dispose d'un des domaines maritimes les plus étendus mais elle met l'Europe au cœur du monde: la France représente une des ouvertures de l'Europe vers l'ouest et l'Atlantique, elle est le voisin immédiat du continent américain au nord avec Saint-Pierre-et-Miquelon comme au sud avec la Guyane, de la zone Caraïbes avec les Antilles, de l'Afrique et de Madagascar avec Mayotte, la Réunion, les îles Éparses et les TAAF, enfin de l'Australie avec la Nouvelle-Calédonie. Cette position lui permet aussi d'être présente sur la plupart des «grandes routes maritimes».

La France a donc vocation à être en première ligne dans les coopérations maritimes avec les États du Pacifique, des Antilles ou de l'océan Indien. Les moyens de la Marine nationale doivent ainsi porter non seulement l'image mais aussi la technologie et le savoir-faire de la France à travers le monde.

Cela passe aussi par le renforcement de la participation de la France aux programmes de recherche, mondiaux et régionaux (comme le GOOS, etc.).

> Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le - 3 OCT. 2005

1884

Re 4-X-05 - 221

Monsieur le Commissaire général,
Monsieur le Secrétaire général,

Par courrier en date du 26 juillet dernier, vous m'avez proposé de mettre en place un groupe de prospective sur la politique maritime française. J'appuie naturellement cette initiative particulièrement opportune au moment où la Commission européenne engage la réflexion en vue d'un « Livre vert » sur la politique maritime de l'Union. Cette initiative permettra d'y contribuer activement et d'affirmer le rôle majeur que la France entend jouer dans ce domaine.

J'attends également que votre réflexion m'apporte, d'ici un an, 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 acteurs concernés.

Vous voudrez donc bien conduire vos travaux en y associant étroitement les partenaires majeurs du monde maritime, publics et privés. Vous me rendrez compte régulièrement de l'état de vos réflexions.

Je souhaite rendre publique cette initiative à l'occasion du comité interministériel de la mer qui se tiendra en novembre prochain.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Commissaire général, Monsieur le Secrétaire général, l'expression des mes sentiments les meilleurs.

P / Dominique de VILLEPIN

Pierre MONGIN

Monsieur Alain ETCHEGOYEN
Commissaire général au Plan
Monsieur Xavier de la GORCE
Secrétaire général de la mer

annexe 2

> COMPOSITION DU GROUPE POSÉIDON

«Politique maritime de la France»

Gérard d'ABOVILLE, président du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques

Bernard ANNE, directeur de la division marine, Bureau VERITAS

Francis BAUDU, administrateur de BARRY ROGLIANO & SALLES

Catherine BERSANI, inspecteur général de l'équipement, Conseil général des ponts et chaussées / ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer; rapporteur de la Commission «littoral» du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire

Pascal BERTEAUD, directeur de l'eau, ministère de l'Écologie et du Développement durable

Anne-François de BOURDONCLE de SAINT SALVY, contre-amiral, sous-chef d'état-major plans, état-major de la Marine nationale

Dominique BRESSON, chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, DIACT (ex-DATAR)

Christian BUCHET, professeur d'histoire maritime; vice-doyen de l'Institut catholique de Paris; président du Centre d'études de la mer

Damien CAZÉ, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Vianney de CHALUS, directeur général délégué de GROUPAMA Transport (assurance)

Marc CHEVALLIER, président de la Navale française (transport maritime), Montpellier

Philippe FERLIN, ingénieur général du Génie rural, des eaux et des forêts (responsable de la prospective au Conseil général du GREF)

Gérard FRIES, directeur du Centre de résultats exploration-production, Institut français du pétrole (IFP)

Michel GIRIN, directeur du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentielles des eaux (CEDRE), Brest

François GROS RICHARD, journaliste

Élie JARMACHE, Secrétariat général de la Mer

Richard LAVERGNE, secrétaire général de l'Observatoire de l'énergie et des matières premières, direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Yves LE DRIAN, ancien secrétaire d'État à la Mer; député du Morbihan; président du Conseil régional de Bretagne; vice-président de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM), Rennes

annexe 2

Christian MANTEI, directeur d'ODIT France (Observation, développement et ingénierie touristiques)

Annick de MARFFY-MANTUANO, vice-présidente de l'Institut du droit économique de la mer (INDEMER), Monaco; ancienne directrice de la division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'Organisation des Nations unies (ONU), New York

Jean-François MINSTER, directeur scientifique de TOTAL; ancien directeur scientifique général du CNRS; ancien président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Hervé MOULINIER, directeur délégué de THALES Systèmes aéroportés, Brest; co-président du comité de pilotage du Pôle de compétitivité Mer Bretagne «Sea-nergie»

Jean-Paul PERON, chef de la division «Ferroviaire-navale», direction générale des entreprises (DGE), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Yves PERROT, président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Bernard PLANCHAIS, directeur de DCN Service (direction des constructions navales), Toulon, représentant la partie Provence-Alpes-Côte d'azur du Pôle de compétitivité «Mer, sécurité, sûreté, développement durable»

Patrice RAULIN, directeur général de la mer et des transports (DGMT), ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Henri de RICHEMONT, sénateur de la Charente; président du groupe d'étude de la mer au Sénat

Danielle SCHIRMAN-DUCLOS, haut fonctionnaire «développement durable», mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP), ministère délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche; représentant le délégué interministériel au Développement durable (DIDD)

Fabrice THEOBALD, délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires (CSCN)

Sébastien TREYER, chargé de mission «prospective» à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), ministère de l'Écologie et du Développement durable.

Rapporteurs: Jean-Luc PUJOL (Centre d'analyse stratégique)

Gilbert Le LANN (Secrétariat général de la mer)

Éric BANEL (ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer / Affaires maritimes)

Coordinateur: Philippe HIRTZMAN (Centre d'analyse stratégique)

annexe 3

> LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de la Défense

François BAROIN, ministre de l'Outre-mer

Dominique BUSSEREAU, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité.

François GOULARD, ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche

Nelly OLIN, ministre de l'Écologie et du Développement durable

Dominique PERBEN, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Manuel LOBO ANTUNES, secrétaire d'État à la Défense nationale et aux Affaires de la mer du Portugal

Jacques BARROT, commissaire européen chargé des Transports

Joe BORG, commissaire européen chargé de la Pêche et des Affaires maritimes

Bernard ANNE, directeur de la division marine, Bureau VERITAS

Anne AUFFRAY, Mairie de Paris

Francis BAUDU, administrateur de BARRY ROGLIANO & SALLES

Catherine BERSANI, inspecteur général de l'équipement, Conseil général des ponts et chaussées; rapporteur de la commission Littoral du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire

Dominique BRESSON, chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR)

Christian BUCHET, professeur d'histoire maritime; vice-doyen de l'Institut catholique de Paris; président du Centre d'études de la mer

Didier CAPELLE, secrétaire général de l'Union maritime CFDT, Calais

Vianney de CHALUS, directeur général délégué de GROUPAMA Transport

Marc CHEVALIER, président de la Navale française

Gérard DESPIERRE, secrétaire confédéral, CFDT

Gérard FRIES, directeur du Centre de résultats «Exploration-production», Institut français du pétrole (IFP)

Guy GUYOT, représentant CFDT au Conseil national du littoral, Languedoc Roussillon; membre du Conseil économique et social régional (CESR)

Jean-François JOUFFRAY, direction des affaires maritimes, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

annexe 3

Richard LAVERGNE, secrétaire général de l'Observatoire de l'énergie et des matières premières, direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Jean-Yves LE DRIAN, ancien secrétaire d'État à la Mer ; député du Morbihan ; président du Conseil régional de Bretagne ; vice-président de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM), Rennes

Amiral Bertrand LE PEU, Institut français de la mer (IFM)

Corinne Lepage, ancienne ministre de l'Environnement, avocate

Jean-Pierre MINET, conseiller scientifique à la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Jean-François MINSTER, directeur scientifique de TOTAL, ancien président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), ancien directeur scientifique général du CNRS

Antoine-Tristan MOCILNIKAR, conseiller auprès du délégué interministériel au Développement durable

Françoise PERON, professeur émérite à l'université de Bretagne occidentale (UBO)

Jean-Yves PERROT, président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Fabrice THEOBALD, délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires (CSCN)

Sébastien TREYER, chargé de mission à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Francis VALLAT, armateur et président de l'Institut français de la mer (IFM)

Emmanuel VERNIER, direction de l'eau, ministère de l'Écologie et du Développement durable

annexe 4

> Données économiques de la mer en France

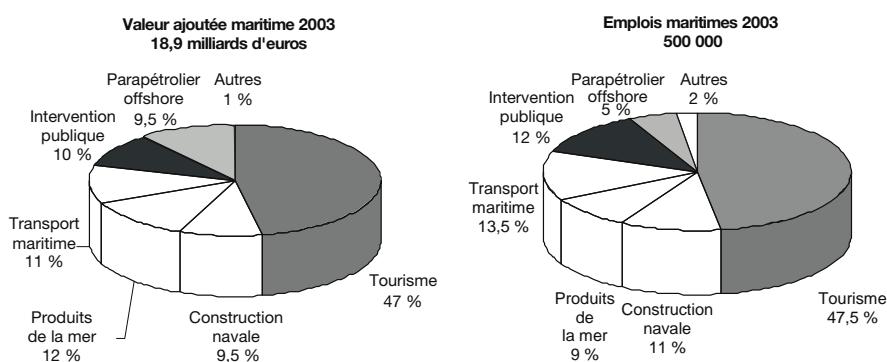
Avertissement

L'IFREMER réalise tous les deux ans un ouvrage complet recensant les données économiques du maritime en France, en exploitant de nombreuses sources différentes.

La dernière publication, titrée 2005, traite des données économiques de 2003.

Avec l'autorisation de l'IFREMER, est reproduite ci-après la synthèse de l'édition 2005.

L'économie maritime française en 2003



Une valeur ajoutée de près de 19 milliards d'euros et un effectif de 500 000 emplois équivalents temps plein caractérisent le poids de l'économie maritime française en 2003.

Pour la production comme pour l'emploi, la prépondérance du tourisme littoral, observée dans les éditions antérieures du rapport, demeure. Il représente près de la moitié de l'économie maritime.

Cinq secteurs, à peu près équivalents par l'importance de la production, se partagent le reste de l'économie : secteur des produits de la mer, transport maritime, construction et réparation navales et nautiques, parapétrolier offshore, secteur public (dont l'essentiel des effectifs est dû à la Marine nationale). Fort d'une productivité du travail élevée, le parapétrolier offshore pèse nettement moins que les quatre autres secteurs en matière d'emplois avec environ 5 % des effectifs totaux. Inversement, les effectifs du transport maritime, branche en croissance soutenue, constituent le deuxième poste d'emplois maritimes avec environ 13,5 % du total. Chacun des autres secteurs emploie autour de 10 % des effectifs.

annexe 4

Les activités maritimes en 2003

	Chiffres d'affaires (millions d'euros)	Valeur ajoutée (millions d'euros)	Emploi en équivalent temps plein
Secteur industriel	17 042	439 199	
Tourisme littoral	21 145	8 881	236 975
Produits de la mer (PDM)		2 277	46 090
Pêches maritimes	1 144	721	13 532
Aquaculture marine	552	386	11 187
Filière algues	296	185	1 195
Halles à marée	61	52	850
Mareyage	2 100	283	5 000
Transformation des PDM	3 077	650	14 326
Construction navale		1 755	53 398
Navires civils	1 163	254	5 333
Navires de défense	1 754	271	13 004
Équipement naval	2 700	800	25 000
Réparation navale	251	88	2 356
Construction nautique	1 086	342	7 705
Transport maritime		2 056	66 401
Flotte de commerce	5 515	855	13 447
Assurances maritimes	1 137	153	1 300
Etablissements portuaires (1)	822	657	7 202
Manutention	816	353	5 119
Autres professions portuaires (2)	245	38	39 333
Extraction de matériaux marins (3)	25	10	300
Production d'électricité	nd	nd	6 800
Travaux maritimes	277	125	1 205
Instrumentation océanographique (4)		30	nd
Câbles sous-marins			1 190
Presse maritime (4)		35	440
Para-pétrolier offshore	5 500	1 804	25 500
Banque	100	69	900
Secteur public non marchand	1 867	60 815	
Marine nationale	1 597	54 563	
Intervention publique (5)	103	3 600	
Recherche marine civile (6)	167	2 652	
Total général	18 909	500 014	

Il convient d'interpréter les chiffres-clefs de l'économie maritime avec prudence, en particulier quand on les compare aux résultats rassemblés dans l'édition antérieure de ce rapport. Ceux-ci ont en effet été révisés pour la construction navale, certaines professions portuaires, le secteur public, la transformation des produits de la mer. Il en résulte quelques ajustements à la baisse.

annexe 4

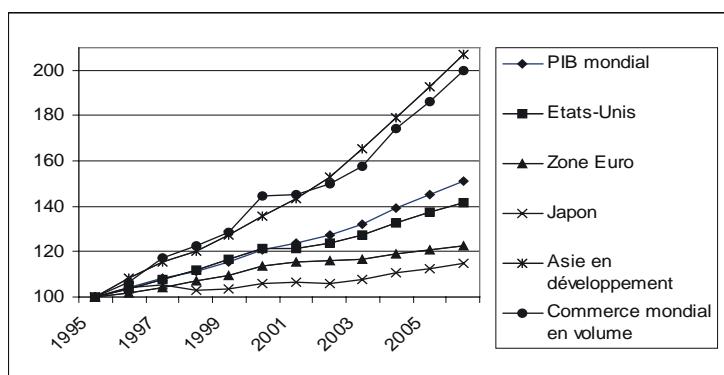
Hormis les révisions, la croissance de l'économie maritime de 2001 à 2003 est estimée à environ 5,3 %, tandis que celle du PIB français en prix courants a été de 6,4 %. L'économie maritime semble donc s'être développée à un rythme légèrement inférieur à celui de l'économie nationale sur la période récente.

Indépendamment des facteurs internes aux entreprises et aux branches, qui peuvent expliquer ces résultats, il est utile d'en mentionner ici les raisons relatives au contexte international, vu la sensibilité des secteurs de l'économie maritime aux marchés d'exportation.

La croissance de l'économie maritime sur 2001-2003

Le climat général de l'économie sur la période 2000-2003 a été celui d'un ralentissement de la croissance dans les pays occidentaux et d'une reprise en fin de période. L'inflexion du développement des échanges a été nette. Ce ralentissement, sensible aux États-Unis en 2001 et 2002, n'a pas affecté la croissance des pays asiatiques en développement (Inde, Chine et pays de l'ASEAN), qui s'est poursuivie à un rythme soutenu. La zone euro et le Japon se sont au contraire distingués par l'atonie de leur évolution économique.

Taux de croissance mondiaux*



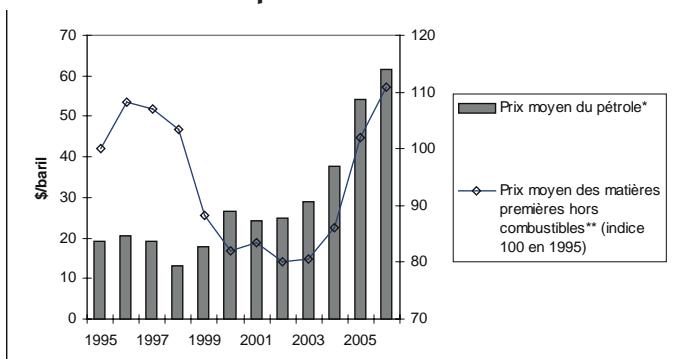
* Indice 100 en 1995. Estimations pour 2006

Source : Fonds monétaire international

Sur 2000-2003, les cours des matières premières et singulièrement ceux du pétrole se situaient à un niveau relativement bas par rapport aux prix actuels. Le prix moyen du panier de matières premières hors combustibles considéré par le FMI a même atteint un creux de cycle. Une légère remontée des cours du pétrole, prélude à la forte hausse récente, était perceptible en fin de période.

annexe 4

Prix des matières premières



Estimation pour 2006

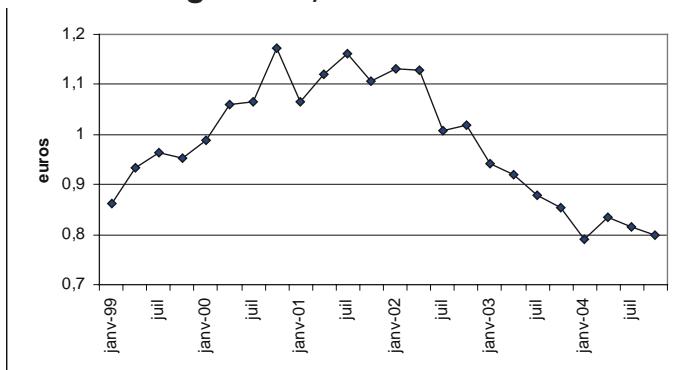
* Moyenne de plusieurs prix spot

** Moyenne de cours mondiaux pondérée par les volumes exportés

Source : FMI

S'agissant du cours du dollar en euros, si la période 2000-2003 peut se lire rétrospectivement comme celle d'un retournement après le maximum atteint en 2001, il demeure que le taux est resté à un niveau élevé sur toute la période, avec un fléchissement à la fin de 2003, dont l'amplification ultérieure était imprévue. La situation était donc plutôt favorable à la compétitivité des exportations libellées en dollars (par exemple parapétrolier offshore).

Taux de change dollar/euro



Source : Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, 2005

La période 2000-2003 a donc été marquée par un fléchissement de la croissance des pays occidentaux et du rythme des échanges mondiaux, tandis que la croissance asiatique, Japon excepté, n'a pas connu de pause. Ce contexte économique a affecté les investissements des entreprises comme la consommation des ménages. En particulier, des postes aussi différents que les dépenses d'exploration-production d'hydrocarbures d'un côté, et la consommation de loisir de l'autre, n'ont pas été épargnés. En dépit d'un

annexe 4

ralentissement des échanges internationaux, ceux dirigés vers l'Asie restaient dynamiques : la demande afférente en transport maritime est demeurée forte.

Cette conjoncture mondiale explique en partie les performances récentes modestes de l'économie maritime française, dont il faut, à ce propos, souligner une caractéristique : avec un secteur touristique très important, une construction nautique exportatrice et une construction navale dont les paquebots de croisière constituent un marché-clef, cette économie est très dépendante de la consommation de loisirs. Ces secteurs sont en outre tributaires de la demande européenne, qui représente l'essentiel de leurs débouchés à l'export.

– Ainsi, le tourisme, sensible au revenu des ménages et à une clientèle majoritairement française et européenne, a connu une croissance modeste de 2000 à 2003, une reprise se dessinant depuis 2004.

– La construction nautique, elle aussi dépendante de la consommation de loisir, a subi le ralentissement de la demande occidentale sur 2001-2003. Exportant plus de 60 % de sa production et visant une clientèle européenne pour 85 % à 90 % de ses débouchés extérieurs, elle a néanmoins poursuivi sa croissance (supérieure à celle du PIB en 2003), mais à un rythme plus modéré qu'antérieurement. Après le bond qu'ont réalisé les exportations de 1997 à 2001 avec une croissance annuelle de 20 % à 30 %, celle-ci a ensuite accusé un ralentissement, les ventes exportées ayant même baissé en 2003. Une accélération des ventes semble perceptible à partir de 2004. L'enjeu tient maintenant à l'effort accru des entreprises sur le segment des bateaux à moteur.

– La cyclicité de la construction navale française s'explique par l'influence déterminante des commandes de paquebots donc du marché de la croisière. L'atonie de celui-ci sur la période 2001-2003 a eu des répercussions sur les investissements en paquebots. Inversement, les marchés de navires standard (porte-conteneurs, vraquiers, pétroliers) et des méthaniers – marchés où la part des chantiers français est faible – ont été dynamiques, tirés par la croissance des échanges, notamment avec l'Asie. Le fléchissement prononcé de la production française n'aura pris fin qu'à partir de 2004-2005, période de reprise des investissements des croisiéristes.

Le parapétrolier offshore et le transport maritime, également très internationalisés, constituent des services aux entreprises, à l'exception du transport de passagers. Ils relèvent donc de logiques différentes.

– L'offshore est évidemment sensible à la conjoncture énergétique, et ses marchés sont mondiaux. Les investissements d'exploration-production d'hydrocarbures, qui gouvernent le secteur, n'ont pas connu, en 2001-2003, le rythme des années antérieures, mais l'infexion a été très inégale selon les années et les régions, dans un contexte de prix du pétrole peu élevés. Globalement, il en est résulté une évolution modérée de la filière française sur la période, dont les impacts, mesurés en devise européenne, ont été atténués à partir de 2002 par la baisse du taux de change dollar/euro.

– Le transport maritime français est diversifié dans ses métiers, et l'international y intervient à des degrés différents. Sa partie la plus internationalisée

annexe 4

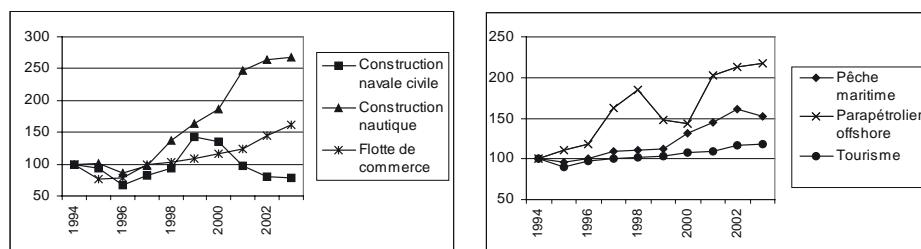
s'adapte à l'importance croissante de la conteneurisation et à la montée de l'Asie dans les échanges internationaux. Au plan international, la période 2000-2003 a été marquée par la forte croissance de fin de cycle en 2000, un ralentissement de la demande de transport maritime en 2001 (baisse des taux de fret), une stabilisation en 2002, enfin une reprise en 2003. Dans cette situation fluctuante, les armements français ont su enregistrer des résultats régulièrement positifs. Les ports maritimes doivent une part importante de leur développement à la progression constante de la conteneurisation sur la période récente.

Concernant les autres branches de l'économie maritime, les évolutions récentes à signaler sont :

- une faible évolution des tonnages officiels et de l'effet prix pour la pêche maritime, mais une croissance forte de la branche de la transformation des produits de la mer ;
- une activité faible de la filière des câbles sous-marins, qui demeure majoritairement un marché de maintenance à l'échelle mondiale, malgré quelques nouveaux investissements de modernisation.

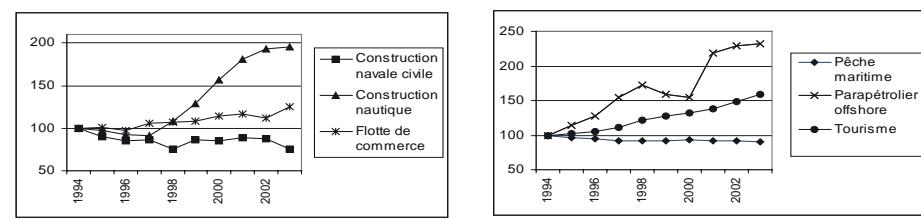
Les facteurs internationaux mentionnés ici, qui expliquent l'évolution modérée de l'économie maritime française de 2001 à 2003, ont évolué. La croissance mondiale s'est raffermie, les échanges internationaux se développent à un rythme soutenu, tandis que les prix du pétrole et des matières premières ont considérablement augmenté depuis deux ans, avec des effets sur les pays européens partiellement atténus par la baisse du dollar relativement à l'euro.

Croissance des branches de l'économie maritime



Indice 100 en 1994

Emplois des branches de l'économie maritime



Indice 100 en 1994

table des sigles

> TABLE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

• ACCP	Agence de contrôle des pêches communautaires	
• ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	
• AEE	Agence européenne pour l'environnement	
• AEM	Action de l'État en mer	
• AESM	Agence européenne de sécurité maritime	
• AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments	
• All	Agence de l'innovation industrielle	
• AIS	Automatic Identification System	
• AIZC	Aménagement intégré de la zone côtière	
• ANR	Agence nationale de la recherche	
• B2C3I	Regroupement BRGM, CEMAGREF, CIRAD, IFREMER, INRA, IRD	
• BEA-Mer	Bureau enquêtes accidents / mer	
• BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières	
• CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic marine living resources	
• CEDRE	Centre de documentation de recherches et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux	
• CEMAGREF	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement	
• CERI	Centre d'études et de recherches internationales	
• CES	Conseil économique et social	
• CESR	Conseil économique et social de Région	
• CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales	
• CGPC	Conseil général des ponts et chaussées	
• CJE	Cour de justice européenne	
• CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer	
• CIMER	Comité interministériel de la mer	
• CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	
• CNADT	Conseil national pour l'aménagement et le développement du territoire	
• CNC	Comité national de conchyliculture	
• CNL	Conseil national du littoral	
• CNRS	Centre national de la recherche scientifique	
• CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer	
• CPER	Contrat de plan État-région – Contrat de projet État-région	
• CRIGE	Conseil régional d'information géographique	
• CROSS	Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage	
• CRPM	Conférence des régions périphériques maritimes de l'Europe	
• DAM	Direction des affaires maritimes, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	
• DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	
• DGMT	Direction générale de la mer et des transports, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	
• DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation, ministère délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche	
• DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement – ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	
• DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement à la compétitivité des territoires (ex-DATAR)	
• EIT	European Institute of Technology	
• EMC2	Pôle de compétitivité (Ensembles métalliques et composites complexes)	
• EMSA	European Maritime Safety Agency	
• ENIM	Établissement national des invalides de la marine	
• ENMM	Écoles nationales des métiers de la mer	
• ENSTA	École nationale supérieure des techniques avancées	
• ENSIETA	Ecole nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement	
• EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	
• EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	
• EXTRAPLAC	Extension raisonnée du plateau continental	
• FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations	
• GIE	Groupement d'intérêt économique	
• GIZC	Gestion intégrée des zones côtières	
• GMES	Global Monitoring of Environment and Security	
• GNL	Gaz naturel liquéfié	
• ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement	
• IFP	Institut français du pétrole	
• IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	
• IGN	Institut géographique national	
• INRA	Institut national de la recherche agronomique	
• INSU	Institut national des sciences de l'univers du CNRS	
• IPEV	Institut polaire français Paul Émile Victor	
• IRD	Institut de recherche pour le développement	

bibliographie

• ISEMAR	Institut supérieur d'économie maritime
• ISPS	<i>International Ship and Port Facility Security Code</i> - Code international sur la sûreté des navires et des installations portuaires
• JOCI	<i>Joint Ocean Commission Initiative</i>
• LITTO3D	Projet de référentiel commun en cartographie
• LMD	Licence - master - doctorat
• LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
• LRIT	<i>Long Range Identification and Tracking</i>
• MARPOL	Convention MARine POLLution
• MCA	<i>Maritime coastguard agency</i>
• MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
• MSMG	<i>Member State Mirror Group</i>
• MOU	<i>Memorandum of Understanding (on port state control de Paris)</i>
• NOAA	<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
• OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
• OIT	Organisation internationale du travail
• OMC	Organisation mondiale du commerce
• OMI	Organisation maritime internationale
• ONERA	Office national d'études et de recherches aérospatiales
• ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
• ONG	Organisation non gouvernementale
• ONU	Organisation des Nations unies
• OPRC-HNS	<i>Protocole Oil pollution Preparedness, Response and Co-operation - Hazardous and Noxious Substances</i>
• ORE	Observatoire de recherche en environnement
• PAC	Politique agricole commune
• PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
• PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
• PCP	Politique commune de la pêche
• PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
• PIB	Produit intérieur brut
• PNR	Parc naturel régional
• PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
• PRES	Pôle de recherche et enseignement supérieur
• PRIMAT	Programme de recherche intégrant maritime et transports
• REACH	Directive européenne sur le Système d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques
• RIF	Registre international français
• SAFEDOR	<i>Programme Design, Operation and Regulation for Safety</i>
• SAM	Programme Sécurité et affaires maritimes
• SCOT	Schéma de cohérence territoriale
• SEAREV	Système électrique autonome de récupération de l'énergie des vagues (projet de l'Ecole centrale de Nantes)
• SGMER	Secrétariat général de la mer, Premier ministre
• SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
• SIG	Système d'information géographique
• SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
• SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
• SOLAS	<i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i>
• SSR	Secondary surveillance radar
• STCW	<i>Convention Internationale Standard of Training Certification and Watchkeeping</i>
• TAAF	Terres australes et arctiques françaises
• TAC	Taux annuel de capture
• TRAFIC 2000	Système d'information sur le trafic maritime
• UBIFRANCE	Agence française pour le développement international des entreprises
• UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
• VNF	Voies navigables de France
• VTS	<i>Vessel traffic system</i>
• ZDE	Zone de développement éolien
• ZEE	Zone économique exclusive
• ZMPV	Zone maritime particulièrement vulnérable

bibliographie > Bibliographie

Balgos M. C., Barbière J., Bernal P. A., Cicin-Sain B., Vandeweerd V. et Williams, L. C., 2006, «Reports from de third global conference on oceans, coasts, and islands: moving the global oceans agenda forward», *Co-chairs'report*, vol. 2, 23-28, Unesco, Paris, janvier, 74 p.

Benoît G. et Comeau A., 2005, *Méditerranée. Les perspectives du plan bleu sur l'environnement et le développement*, éditions de L'Aube, 428 p.

Buchet C., Meyer J. et Poussou J.-P., 2004, *La puissance maritime*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Collection «Histoire maritime», 657 p.

Clus-Auby C., Paskoff R. et Verger F., 2005, «Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral, Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100», *Note technique* n° 2, septembre, ministère de l'Écologie et du Développement durable / Conservatoire du littoral, 39 p.

Commissariat général du Plan, rapport du groupe de travail Mer et littoral, 1980, *Mer et littoral, préparation du Plan 1981-1985*, La Documentation Française, juillet, 364 p.

Comité Interministériel pour le développement durable / Premier ministre, 2003, *Stratégie nationale de développement durable*, 3 juin, 172 p.

Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, 2004, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable*, juin 2003 – juin 2004, septembre, 379 p.

Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable / Délégation interministérielle au développement durable, 2005, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, juin 2004 – juin 2005*, septembre, 53 p.

Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, 2006, *Actes du séminaire «Littoral en danger. Comment les régions maritimes d'Europe s'adapteront-elles au climat à venir?»*, 3 et 4 février, 51 p.

Crowder L. B. et alii, 2006, «Resolving mismatches in U.S. ocean governance», *Science* 4, vol. 313, n° 5787, p. 617-618.

European maritime policy conference, 2005, *Proceedings*, Bruxelles, 17 novembre, 242 p.

Euzenes P. et Le Foll F., 2004, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, juin, 214 p.

Falque M. et Lamotte H., 2002, *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources marines*, Paris, Dalloz, collection «Actes, Thèmes & commentaires», 506 p.

bibliographie

- FAO (Département des pêches de la), Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1998, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, 112 p.
- Gaignon J.-L. et Lacroix D. (coord.), 2004, *La Pisciculture marine en France : contexte, situation, enjeux*, IFREMER, 56 p.
- Gérard A., 2006, *Pisciculture marine : éléments de prospective*, IFREMER, mars, 1 vol., 163 p.
- Guérin M., 2005, *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?*, Rapport du Commissariat général du Plan, mai, 200 p.
- Isnard J. et Moulin J., 2006, *De la mer à la terre. Les enjeux de la marine française au XXI^e siècle*, Perrin-Marine nationale, mars, 195 p.
- Lequesne C., 1999, Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ?, *Les Études du CERI*, Sciences Po, n° 61, décembre, 36 p.
- Marchand M. et Tissier C., 2005, *Analyse du risque chimique en milieu marin. L'approche méthodologique européenne*, IFREMER, 124 p.
- Marini P., 1997-1998, *La politique maritime et littorale de la France, enjeux et perspectives*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, rapport du Sénat n° 345, 35 p.
- Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2005, « Recensement des études concernant les effets du climat et du changement climatique sur les espaces côtiers dans les DOM-TOM », ONERC (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'Outre-mer), *Note technique n° 1*, mars, 149 p.
- Wowk K., 2006, « Freshwater to oceans linkages emphasized during Paris conference », *Reports from the third Global conference on oceans, coasts, and islands*, 23-28 janvier, Paris, Unesco, 6 p.