



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

Le SGMer et le Quai d'Orsay : une collaboration au profit de l'action maritime extérieure de la France

Serge Ségura

Ambassadeur chargé des océans

C'est une riche idée qu'a eu l'Institut français de la mer de consacrer un cahier spécial aux 25 ans du Secrétariat général de la mer, le SGMer. Depuis sa création, cette institution a évolué pour s'adapter à un intérêt de plus en plus marqué de la part des autorités nationales et locales, ainsi que de la part de l'opinion publique française aux questions relatives à l'océan. Ce mouvement ne fait que s'amplifier et le nombre de thèmes marins et maritimes à vocation interministérielle a évolué en conséquence.



Il n'est pas inutile de noter que l'année 1995 se situe seulement une année après la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) par la France. Cette Convention, dite aussi de Montego bay, a révolutionné le droit de la mer par la création de certains concepts, comme celui de zone économique exclusive (ZEE), ou

d'exploration et d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins au-delà des plateaux continentaux nationaux. La CNUDM a ainsi créé la Zone et a confié à une nouvelle organisation internationale, l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), le soin de la gérer, en particulier pour les ressources minérales mais aussi, pour la protection de son environnement ou la recherche scientifique qui s'y déroule. La convention rappelle et précise de nombreux principes auxquels la France reste très attachée comme ceux : de liberté de navigation, de liberté de la recherche scientifique marine en haute mer ou du libre passage dans les détroits internationaux. Elle détaille le fragile équi-

libre entre État côtier et État de pavillon dans toutes les zones qu'elle définit, eaux intérieures, mer territoriale, eaux archipélagiques, ZEE, haute mer.

La création du SGMer s'est donc située à un moment clé de la construction de la gouvernance des océans par la communauté internationale, un moment où de nombreuses administrations ou institutions françaises allaient devoir travailler dans ce nouveau paysage juridique et, où, l'interministériel allait prendre toute son importance pour adapter les positions françaises à ce nouveau contexte.

Je ne citerai qu'un exemple, pour illustrer cette nécessité d'adaptation, celui de la création et de la délimitation de ZEE qui soient conformes aux règles de la CNUDM pour les collectivités ultramarines françaises. Un certain nombre de décrets avaient été pris en 1978, alors que les négociations sur la CNUDM laissaient entrevoir la création du concept de ZEE. Ces décrets concernent la création de « zones économiques » autour de la plupart de nos collectivités d'outre-mer, pas toujours en application stricte des règles posées par la convention, quelques années après. Depuis, le SGMer a joué un rôle essentiel en accompagnant le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) dans sa recherche d'une application plus conforme des critères de la CNUDM dans le dessin de nos ZEE. Même si tous ces efforts conjoints n'ont pu tous aboutir, du fait de la volonté de certaines administrations de ne rien changer, le travail en commun accompli entre le MEAE et le SGMer a permis une interprétation commune des règles posées par la CNUDM, qui a fait ses preuves sur de nombreux dossiers. Ces questions restent d'actualité ; notre pays pourrait avoir à se défendre encore de décisions prises par le passé et critiquées aujourd'hui par des États que nous critiquons nous-mêmes pour leurs propres décisions.

Depuis 25 ans, la collaboration entre le MEAE, sous ses diverses appellations au fil des ans, et le SGMer n'a jamais cessé.

On pourrait s'étonner de cette proximité, puisque la lecture détaillée du décret du 22 novembre 1995 (décret 95-1232) ne permet pas de constater l'existence d'une compétence internationale marquée pour le SGMer, à la différence de ce qui est prévu pour le Comité interministériel de la mer (CIMER), créé par le même décret, qui « est chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer sous ses divers aspects nationaux et internationaux... ». Certes le SGMer « veille à l'exécution des décisions prises » dans le cadre du CIMER dont « il prépare les délibérations ». Or, il y a chaque année quelques décisions du CIMER, directement reliées aux questions internationales, qu'il s'agisse de l'état des procédures de ratifications de conventions



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

maritimes ou des moyens d'une meilleure préparation française à la négociation de conventions multilatérales. Ainsi, dans son travail de préparation des réunions annuelles du CIMER et dans le suivi de la mise en œuvre de celles-ci, le SGMer est amené à travailler sur des thèmes internationaux, en lien étroit avec le MEAE et d'autres ministères compétents sur le fond.

Pour mieux comprendre l'implication du SGMer dans les affaires internationales et sa relation avec le MEAE, il faut également avoir à l'esprit que dès que l'on traite de questions marines et maritimes on touche rapidement une dimension internationale. Les mers et océans font l'objet d'une gouvernance très détaillée, souvent régionalisée ou thématisée, en évolution permanente, qui va du grand large et des grands fonds à la côte en mêlant, selon les zones et les activités, les compétences de l'État du pavillon et celles de l'État côtier. Aussi, n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que le SGMer, dans l'exercice de ses compétences, à première vue essentiellement nationales, soit amené à travailler aussi à l'international et qu'il le fasse de manière privilégiée avec le MEAE.

Très vite après sa création, le SGMer a été sollicité pour suivre, en compagnie du MEAE, la question des délimitations de frontières maritimes de la France. Grâce à ses collectivités ultramarines, la France est voisine de 31 autres États avec lesquels des délimitations des zones maritimes doivent être tracées. Il revient au MEAE de mener ces négociations, mais, le SGMer joue un rôle important dans leur suivi interministériel afin d'informer le CIMER et de répondre à ses interrogations. Le programme dans lequel s'est engagé le MEAE, il y a déjà de nombreuses années, pour parvenir à des accords de délimitation avec tous nos voisins, nécessite dans le même temps de disposer d'informations précises quant à nos propres lignes de base dont dépend le tracé de nos revendications au large. Une réunion annuelle, co-présidée par le SGMer et le MEAE, permet de faire le point avec les administrations concernées (Ministère des outremer, Service hydrographique de la marine, parfois collectivités locales), et d'avancer de manière coordonnée selon le rythme de progression de la négociation bilatérale.



En 1998, sous l'impulsion du MEAE, a été créé le programme Extraplac (« EXTension RAisonnée du PLAtEAU Continental »). La France a tenu à utiliser les dispositions de la nouvelle CNUDM, qui permettent à tout État côtier d'étendre son plateau continental national au-delà des 200 milles et jusqu'à un maximum de 350 milles, si certaines conditions géographiques et géologiques sont réunies. La France savait pouvoir tirer un large bénéfice des dispositions de la CNUDM sur ce point. Tout dossier présenté par un État est analysé par la Commission des limites du plateau continental (CLPC) des Nations Unies composée de scientifiques de diverses branches et nationalités. La coordination de ce programme, qui regroupe les compétences de cinq ministères et de plusieurs institutions scientifiques, au premier rang desquelles IFREMER, a été confiée au SGMer. La préparation des dossiers est particulièrement technique et les implications diplomatiques ne sont pas négligeables. Tous les dossiers présentés par la France n'ont pas encore été vus par la CLPC, dont le programme est complet pour de nombreuses années, mais ceux qui ont été analysés ont obtenu des résultats très positifs. On notera en particulier un dossier en cours d'examen, présenté conjointement par la France et l'Afrique du sud, pour les plateaux continentaux de deux îles de l'Océan austral qui demeure à ce jour le seul dossier présenté conjointement par un État développé et un État en développement. On rappellera également le dossier conjoint France-Espagne - Royaume Uni - Irlande déjà examiné avec succès par la CLPC. On notera ainsi que la France réussit à utiliser la procédure de la CLPC, pour marquer sa différence avec la plupart des autres États, qui présentent peu de dossiers conjoints. Pour montrer la difficulté diplomatique de l'exercice, il faut mentionner le blocage des dossiers St Pierre et Miquelon et Nouvelle Calédonie Est en raison de revendications contradictoires avec le Canada et le Vanuatu.

Sur un autre dossier où le MEAE est moins impliqué, celui de la planification des espaces maritimes que le SGMer coordonne, l'intervention de ce dernier et son appel au MEAE a permis de prendre en compte la spécificité des zones frontalières, en particulier avec la Belgique.

Le SGMer est très impliqué sur les questions relatives à l'exploration et l'exploitation des ressources minérales des grands fonds, tout comme le MEAE, qui occupe le siège français aux réunions de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Dès lors, une parfaite coordination, doublée d'une réelle complémentarité, est nécessaire pour faire que les décisions en interne soient cohérentes avec les décisions en externe. C'est bien le cas. Lors de réunions organisées par le SGMer dans son rôle interministériel, le MEAE informe de l'évolution des travaux de l'AIFM et des conséquences de notre statut d'investisseur pionnier. Des décisions sont prises en commun sans oublier le rôle d'IFREMER, organe scientifique, qui permet à la France de remplir ses obligations d'investisseur pionnier. Le MEAE a également pu participer à l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale, pour l'exploitation des grands fonds, que doit soumettre sous peu le SGMer aux autres administrations concernées avant de la remettre au Premier ministre.



La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

Une des compétences phare du SGMer est « *la coordination des actions de l'État en mer* ».

Il s'agit là d'un rôle de chef d'orchestre qui a pris une importance particulière au cours des dernières années. En effet, alors qu'il développait cette compétence au national, le SGMer s'est rendu compte, par ses contacts avec des administrations similaires à l'étranger, de l'intérêt que suscitait l'originalité du dispositif français. Des contacts se sont organisés lors des rencontres internationales ; le SGMer a ainsi acquis une véritable envergure internationale sur ce sujet, sans que le MEAE ne soit mêlé à ce thème, pourtant intéressant du point de vue de la coopération bilatérale avec certains États côtiers. C'est à l'occasion d'une visite prévue pour le Secrétaire général de la mer au Japon que le MEAE a pu rejoindre l'exercice et constater que le programme de rencontres prévu par les japonais dépassait largement le seul domaine de l'action de l'État en mer, mais abordait bien d'autres thèmes maritimes sur lesquels le MEAE travaillait ou avait travaillé. Les bonnes habitudes de travail en commun ont permis de rétablir une collaboration sur ce type de dossiers bilatéraux (Japon, Inde, Indonésie) en conservant la spécialisation du domaine du SGMer tout en l'intégrant dans un cadre plus large.

C'est cette philosophie de collaboration qui a caractérisé, jusqu'à présent, la relation entre MEAE et SGMer. Au-delà des exemples précédemment cités, elle apparaît également dans plusieurs dossiers à vocation internationale dans lesquels le SGMer a progressivement exercé sa compétence : stratégie maritime atlantique, initiative ouestmed, diverses initiatives sur le bassin méditerranéen. Dans le cadre européen, le SGMer joue également un rôle prépondérant du simple fait que de nombreuses décisions européennes doivent ensuite se traduire concrètement au niveau national et local. Sur ces dossiers, le rôle de coordination du SGMer s'est imposé en l'absence des ministères qui auraient pu se déclarer compétents, par manque d'effectifs ou de volonté. Le fait que cette institution dépende directement du Premier ministre a joué en sa faveur.

Le SGMer est resté toutefois assez peu actif dans les grandes négociations internationales concernant les océans, comme celle touchant à l'Objectif de développement durable 14 sur les océans (ODD14) ou celle portant sur la négociation d'un accord de mise en œuvre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones hors des zones sous juridiction (négociation BBNJ). Dans ce dernier cas, seule une réunion trimestrielle en co-présidence avec le MEAE, destinée à informer la société civile de l'avancée des négociations, a été créée à la suite d'un CIMER. Pour les autres réunions de préparation des positions françaises, le MEAE reste le ministère à la barre mais, le SGMer participe à toutes les réunions ainsi qu'à la délégation qui négocie à New York et Bruxelles.

En 2020, le paysage a substantiellement changé avec la création d'un Ministère de la mer détenant des compétences internationales. Il revient, sans doute, à ce ministère et au SGMer d'organiser leurs compétences dans le domaine international, celles du MEAE n'ayant pas été modifiées.