



## Le SGMer et l'outre-mer

**Vincent Bouvier**

Sécrétaire général de la mer (2016-2019)

Délégué général à l'Outre-mer (2009-2013)

Le vingt-et-unième siècle sera maritime : d'ores et déjà, 90% des échanges se font par voie maritime ; plus de 95 % des transmissions par Internet se font par câbles sous-marins et non par la voie satellitaire. Ainsi la mondialisation se caractérise-t-elle d'abord par une « maritimisation ». Dans la rude compétition entre les États qui s'annonce, la France dispose d'atouts indéniables, au premier rang desquels, ce point est bien connu et fréquemment rappelé, sa zone économique exclusive (ZEE) de 10,2 millions de km<sup>2</sup>, ce qui la place au deuxième rang mondial immédiatement après les États-Unis.<sup>1</sup>

Mais ce qui est moins souvent évoqué, révélant par là une prise de conscience plus récente, c'est l'importance déterminante de l'outre-mer pour obtenir ce rang : à hauteur de 97 %, nous devons cette ZEE aux territoires français d'outre-mer, qu'ils soient habités ou qu'il s'agisse d'îles ou d'îlots isolés et dépourvus d'habitants.

En ce sens, la politique de la mer est aussi une politique ultramarine de la mer ou, pour le dire autrement, nos politiques maritimes doivent également, et nécessairement, intégrer cette dimension ultramarine (I). Ce constat a d'ailleurs contribué à relancer récemment les réflexions et les débats sur l'opportunité de créer un ministère rassemblant la mer et l'outre-mer.

1. Les calculs présentés en avril 2018 par le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) établissent à 10,27 millions de km<sup>2</sup> le domaine maritime de la France, ensemble constitué par la partie maritime des eaux intérieures, la mer territoriale et, surtout, la ZEE. À ce chiffre il convient d'ajouter les 579 000 km<sup>2</sup> acquis grâce au programme d'extension du plateau continental négocié au niveau international (sachant que la qualité de plateau continental apporte la maîtrise des fonds et sous-sols marins, mais non de la colonne d'eau). Si l'ensemble des demandes d'extension de ce plateau encore en instance devaient aboutir favorablement, cela apporterait environ 500 000 km<sup>2</sup> supplémentaires. Sur ces 500 000 km<sup>2</sup> restants, la Commission des limites du plateau continental, réunie à l'ONU en juin 2020, vient de rendre un avis favorable relatif aux zones situées au large de La Réunion et des TAAF, permettant une extension s'élevant au total à 130 000 km<sup>2</sup>.

Et de la même façon, le secrétaire général de la mer, auquel il revient, selon le décret du 22 novembre 1995, d'« *animer et de coordonner les travaux d'élaboration de la politique du gouvernement en matière maritime* » et de « *veiller (...) à la coordination des actions de l'État en mer* » sous l'autorité directe du Premier ministre<sup>2</sup>, doit progressivement prendre en considération dans son action cette dimension ultramarine (II).

## *La politique maritime est aussi une politique ultramarine*

Cette politique ultramarine de la mer repose d'abord sur des atouts ou des potentiels.

Ce sont d'abord les ressources liées à la ZEE : ressources minérales des fonds marins ; ressources halieutiques ; énergies marines ; biotechnologies marines ; richesse de la biodiversité, quand on sait que les outre-mer concentrent 10% de la biodiversité mondiale et 80 % de la biodiversité française. C'est aussi l'insertion, *via* les outre-mer, dans les grandes routes de transport maritime : les grands ports ultramarins (Port-Réunion ; Pointe-à Pitre ; Fort-de-France ; Nouméa) se situent parmi les dix premiers ports français. Pour prendre l'exemple de La Réunion, la décision prise par CMA-CGM de choisir Port-Réunion comme *hub* de transbordement plutôt que Port-Louis place l'île au cœur des grandes routes maritimes transitant par l'Océan Indien. Et liées au développement portuaire, de nouvelles perspectives s'ouvrent en matière de promotion du tourisme et de la croisière. C'est encore, s'appuyant sur les territoires d'outre-mer, la présence de la France dans les grands océans et, dans un contexte de forte rivalité entre les États et les grandes puissances, dans des zones sensibles dont l'intérêt stratégique n'est pas contesté. Le cas du Pacifique, et notamment du Pacifique Sud, est particulièrement significatif. Face à la pression chinoise, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, observent avec une attention particulière l'évolution de la présence française. On notera par ailleurs qu'avec le Brexit, la France deviendra le seul État de l'Union européenne présent dans la zone, les territoires britanniques sortant de la catégorie des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Mais le rappel de ces atouts ne suffit pas. Cette politique ultramarine de la mer suppose aussi que soient relevés au moins quatre défis.

Le premier est d'ordre culturel : à l'exception de territoires comme la Polynésie ou Saint-Pierre et Miquelon, nombre de communautés ultramarines ne sont pas spontanément tournées vers la mer. Le deuxième défi est celui de la connaissance. Les spécificités des outre-mer, la richesse de leur biodiversité,

<sup>2</sup>. Article 4 du décret n°95-1232 du 22 novembre 2015 établissant les missions et les compétences du secrétariat général de la mer.

# La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

ouvrent un potentiel de recherche exceptionnel. Cette recherche s'appuie dès à présent, dans l'hexagone et dans les territoires d'outre-mer, sur un réseau dense de formations universitaires ou d'instituts spécialisés. Mais beaucoup reste à faire. La connaissance des fonds marins par exemple, de leurs ressources en matière minérale, biologique et de santé, est encore débutante. Nous connaissons mieux le sol de la planète Mars que les fonds marins, pour reprendre une formule parfois employée par certains scientifiques. Le troisième défi est celui du développement durable, conciliant la promotion des économies ultramarines et la protection de l'environnement marin. C'est vrai de l'exploitation des fonds marins, que l'on évoquait à l'instant. Cela suppose aussi de poursuivre les efforts menés en matière de développement des énergies marines renouvelables, notamment d'énergie thermique des mers. On songe ici au projet NEMO (*New Energy for Martinique and Overseas*) en Martinique, à la technologie SWAC (*Sea-water air conditioning*) alimentant les climatisations à partir des eaux froides de profondeurs, expérimentée en Polynésie française et prochainement à La Réunion au profit du centre hospitalier de Saint-Pierre. Cela implique également de concevoir et de mettre en place des outils de conciliation entre le développement et la protection. Sans évoquer ici les instruments internationaux, on rappellera la création de parcs naturels marins, à Mayotte en 2010, aux Glorieuses en 2012, à la Martinique en 2017, la création en Nouvelle-Calédonie du Parc naturel de la mer de corail en 2014, et de la Réserve naturelle des terres australes.



*Le lagon de Maupiti, Polynésie française (DR)*

Enfin, le dernier défi, et non des moindres, est celui de la maîtrise de la ZEE face aux contestations, aux risques ou aux menaces. La mer est, aujourd'hui comme hier, un lieu de tensions, de crises, de conflits d'intérêt portant aussi bien sur la maîtrise des ressources que sur la maîtrise du

commerce et des routes maritimes. La délimitation de notre domaine maritime, autant que plusieurs projets d'extension du plateau continental, demeurent en discussion au niveau international. La souveraineté même de la France sur certaines îles, constitutives par ailleurs de zones économiques exclusives, est parfois mise en cause par les États voisins. C'est notamment le cas de Mayotte, des îles Éparses et de Tromelin dans l'océan Indien, de Matthew et Hunter au large de la Nouvelle-Calédonie. Le champ de l'Action de l'État en mer (AEM) qu'il appartient au secrétaire général de la mer de coordonner, s'étend. Au domaine classique que constitue le sauvetage viennent s'ajouter la police de l'environnement et la lutte contre les pollutions en mer, l'émergence de nouvelles tensions ou de nouvelles menaces telles que le narcotrafic dans l'arc antillais, l'immigration clandestine à Mayotte, la détermination parfois violente des pêcheurs illégaux en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie... Ces évolutions imposent la vigilance sur nos capacités de surveillance et de contrôle, et spécialement celles de la marine nationale qui, tout particulièrement dans les ZEE d'outre-mer, apportent une contribution essentielle en matière d'AEM. Faute de cette vigilance sur le maintien, voire le développement, de nos moyens capacitaires, le rappel de nos atouts en matière maritime deviendrait simple incantation, et l'étendue de notre ZEE simplement virtuelle.

C'est dans ce contexte général, fait d'atouts et de défis, que s'inscrit le lien entre l'action du secrétaire général de la mer et l'outre-mer.

### *L'action du secrétaire général de la mer intègre progressivement cette dimension ultramarine*

Cette prise en considération s'inscrit progressivement dans la durée, dans le cadre des réunions, annuelles, du **Comité interministériel de la mer (CIMER)**. Le secrétariat général de la mer en assure la préparation et veille à l'exécution des mesures prises. Présidé par le Premier ministre, réunissant tous les ministères qui traitent de questions maritimes, le CIMER est un moment important de définition, au niveau gouvernemental, des stratégies et des politiques maritimes, un moyen aussi d'en assurer la continuité et la cohérence.

Le ministre chargé de l'outre-mer est présent à ces réunions. Les mesures consacrées à l'outre-mer couvrent les principaux champs de la politique maritime. Pour donner quelques illustrations, et en se limitant aux trois derniers CIMER, en 2017, 2018 et 2019, c'est, en matière de sûreté, l'utilisation de drones à titre expérimental pour renforcer le contrôle des pêches en Guyane, ou le maintien de moyens de la Marine nationale en Nouvelle-Calédonie afin d'éviter une rupture avant l'arrivée de nouvelles capacités. Dans le domaine de la croisière, c'est un travail préparatoire en vue de faire du registre de Wallis et Futuna le régime de la croisière du pavillon français, ou encore l'amélioration des outils de défiscalisation en adoptant des critères d'éligibilité prenant en

# La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

compte les retombées économiques des territoires. Quant à la formation, au développement nécessaire de la connaissance et de l'attractivité des métiers de la mer, c'est l'ouverture progressive de sections maritimes dans les lycées généraux et les lycées professionnels. S'agissant de l'environnement marin, c'est le déploiement d'un plan d'actions pour la protection des récifs coralliens dans les outre-mer, avec l'objectif d'aboutir à 100% de récifs intégrés dans des aires marines protégées à l'échéance 2025. L'objectif, certes ambitieux, se justifie lorsqu'on songe que les récifs compris dans l'ensemble français représentent 10% de la surface corallienne mondiale.

À l'issue de la réunion du CIMER, à l'initiative du ministère de l'outre-mer, une rencontre d'information et de concertation est organisée avec les acteurs ultramarins du maritime. Elle associe les représentants du Cluster Maritime Français, structure regroupant toutes les filières professionnelles.



*Le lagon de Nouvelle-Calédonie au large de Bourail (DR)*

Dans le même esprit, le secrétaire général de la mer se rend régulièrement dans les territoires ultramarins, pour des déplacements qui s'organisent le plus souvent en deux temps. Le premier temps revêt une connotation plus régaliennne, avec la réunion des conférences maritimes régionales, auxquelles participent toutes les administrations de l'État impliquées dans l'AEM, mais aussi les administrations locales exerçant des attributions en mer. Le second moment est de tonalité plus économique avec une réunion, à l'échelon local, du

Comité France maritime (CFM)<sup>3</sup>, en présence des membres de l'antenne territoriale du Cluster Maritime Français. Accompagnés de visites de terrain, ces déplacements permettent de traiter des questions de sécurité et sûreté, du maintien, voire du renforcement, de nos moyens à la mer, mais aussi de toutes celles liées à l'économie bleue : développement portuaire ; tourisme et croisière ; structuration des filières ; formation ; gestion de l'environnement marin<sup>4</sup>.

Les réunions régulières du **Comité directeur de la fonction garde-côtes**, sous la présidence du secrétaire général de la mer et regroupant toutes les administrations participant à l'AEM, sont l'occasion de faire le point sur nos moyens capacitaires, notamment outre-mer. C'est dans ce cadre qu'est préparé le schéma directeur qui doit planifier l'évolution future de ces moyens. Elles sont complétées par des contacts réguliers avec les responsables concernés, et notamment avec l'état-major de la Marine. L'objectif fixé à terme pour la marine nationale est que chacune des zones maritimes ultramarines soit dotée d'un bâtiment multi-mission (B2M), d'une frégate et de deux patrouilleurs. Le secrétariat général de la mer a également appuyé des initiatives de mutualisation des moyens des administrations, comme le partenariat entre la collectivité des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), l'Institut Paul-Emile Victor (IPEV) et la marine nationale pour la construction et l'utilisation du bâtiment brise-glaces *l'Astrolabe*.

Parallèlement à la réunion régulière de ces différentes instances, le Secrétariat général de la mer s'associe au quotidien à la conduite de la politique ultramarine de la mer, dans ses différents aspects.

En matière régaliennne par exemple, il anime et coordonne l'action des préfets des départements et régions d'outre-mer et des hauts commissaires, dans leur activité de délégués du gouvernement pour l'action de l'État en mer, comme il le fait pour les préfets maritimes dans l'hexagone. Dans les activités directement opérationnelles, telles que l'interception de pêcheurs illégaux ou de narcotrafiquants, il est l'intermédiaire entre les délégués du gouvernement pour l'AEM et le cabinet du Premier ministre. Plus généralement, il apporte son expertise et ses capacités d'aide à la décision pour la gestion des événements de mer, et notamment des pollutions. Ce fut le cas lorsque s'est échoué en juillet 2017, au large de l'île de Maré en Nouvelle Calédonie, le porte-conteneurs *Kea Trader*.

Au-delà de la relation entre l'hexagone et les territoires ultramarins, la politique ultramarine de la mer s'inscrit également dans un cadre international et régional. Grâce à l'outre-mer la France est présente dans tous les grands

3. Créé en 2016, co-présidé par le président du cluster maritime français et le secrétaire général de la mer, le CFM réunit les filières professionnelles du maritime, les régions et les administrations de l'État compétentes en matière maritime. Il a pour objet d'être une force d'échange et de propositions afin de contribuer à la construction d'une véritable filière française du maritime.

4. Six déplacements ont ainsi été organisés sous cette forme au cours des trois dernières années : Mayotte ; Saint Pierre et Miquelon ; Guyane ; Antilles ; Nouvelle-Calédonie ; La Réunion.



# La SGMer et la coordination de l'action gouvernementale

océans. Elle siège en outre dans les grandes organisations de coopération régionale, dans l'Océan Indien, aux Caraïbes, dans le Pacifique. Elle est présente au sein des organisations régionales spécialisées, qu'il s'agisse de protection de l'environnement ou d'organisations régionales de pêche.

L'action du secrétaire général de la mer s'inscrit aussi dans cette dimension. Il anime, en lien avec le SHOM, le travail, mené en interministériel, visant à délimiter précisément notre domaine maritime, et s'associe, si nécessaire, aux discussions avec les États voisins des territoires ultramarins. C'est le cas par exemple de la délimitation entre la ZEE de la Nouvelle-Calédonie et celle du Vanuatu. Il coordonne les travaux menés dans le cadre du programme d'extension du plateau continental (EXTRAPLAC) et participe aux travaux internationaux menés dans le cadre de la Commission des limites du plateau continental siégeant à l'ONU.

Il peut être directement impliqué dans les actions de coopération régionale menées à partir des points d'appui que constituent les territoires ultramarins, dans les domaines de la sûreté ou de la sécurité, de l'économie maritime, de la protection de l'environnement. En matière de recherche, l'État souhaite ainsi promouvoir des plateformes à l'échelle de chaque bassin géographique, associant les États voisins dans des domaines considérés comme prioritaires (séismes, éruptions, cyclones, sargasses, biotechnologies). En ce sens, Saint-Pierre et Miquelon, dont les eaux paraissent offrir des pistes prometteuses en matière de biotechnologies marines et de travaux sur les bactéries des profondeurs, constitue une tête de pont dans le cadre de la création de l'Institut franco-québécois de coopération scientifique en matière maritime (IFQM), co-présidé par le secrétaire général de la mer français et son homologue québécois. Outre les administrations, cette initiative réunit l'université du Québec à Rimouski, un réseau des instituts de recherche et universités françaises animé lors de la création de l'Institut par l'université de Bretagne occidentale, et les milieux économiques représentés par le Cluster Maritime et les pôles de compétitivité.

Plus généralement, à travers le développement de ces coopérations s'appuyant sur les outre-mer, la France pourra développer une stratégie par bassin ou grand espace régional, Atlantique, Indopacifique. C'est en ce sens que s'était exprimé le Président de la République, d'abord en Australie, puis en Nouvelle-Calédonie, à l'occasion d'un déplacement dans le Pacifique en mai 2018. Le projet a été repris par le CIMER de 2018. Le secrétariat général de la mer a été associé à cette initiative et à la conception de cette stratégie.

Par les perspectives ainsi ouvertes, il se vérifie une fois encore que la promotion d'une politique ultramarine de la mer à laquelle s'associe le secrétaire général de la mer est autant une chance pour les outre-mer et une condition de leur développement qu'une nécessité et une chance pour la France dans son ensemble.