

LES 25 ANS DU SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

Douze années sont déjà passées depuis que j'ai quitté le Secrétariat général de la mer. Autant dire une éternité dans un monde qui évolue très vite.

Ce propos est donc aujourd'hui celui d'un ancien SGmer, simple observateur attentif aux affaires de la mer.

Qu'on me permette toutefois à l'occasion de ce 25^{ème} anniversaire de jeter un regard rapide sur le présent avant d'évoquer trois événements importants ayant marqué la période 2004-2008 et les enseignements à en tirer.

Autorité d'impulsion, de coordination, de veille dans le vaste champ de l'action de l'Etat en mer, le Secrétariat général de la mer tient sa légitimité du Premier ministre, tant il est vrai que nous sommes au cœur d'une démarche interministérielle.

On identifie aisément ses bras armés, acteurs de terrain sans doute les plus visibles, les préfets maritimes et les préfets délégués pour l'action de l'Etat en mer outre-mer qui en sont les relais institutionnels sur les vastes espaces maritimes de leur ressort.

Leur champ de compétence, prioritairement régalien -souveraineté, trafics de toutes natures, préservation des ressources-, s'est étendu au fil du temps à l'environnement et à l'économie.

A l'heure où la parole des territoires est mieux entendue, ils ont un rôle déterminant à jouer dans ces domaines. En parallèle de leurs responsabilités dans le champ militaire, leur qualité de préfets, qu'ils tiennent du Premier ministre, confère aux préfets maritimes la légitimité des autorités interministérielles. La co-construction avec les préfets terrestres des stratégies maritimes de façade en est un bon exemple, au plus grand profit de l'interface terre -mer du littoral.

Ce modèle singulier, dont l'efficacité est unanimement reconnue, doit être préservé et devrait même sans doute être conforté en termes de moyens humains, notamment pour ce qui concerne ces champs spécifiques de compétence.

Plus complexe à mettre en œuvre est la responsabilité confiée au SGmer d'animer et de coordonner les travaux d'élaboration des politiques publiques concernant la mer et le littoral, comme sa mission de prospective, d'évaluation et de contrôle.

La diplomatie, la capacité de persuasion et la recherche de soutiens politiques convaincus et inscrits dans la durée sont les conditions à réunir pour assumer la fonction avec succès. J'ai personnellement servi sous trois Premiers ministres, autant de gouvernements et de cabinets en quatre ans. Complicé dans ces conditions éphémères, et alors qu'il y a tant de sujets prioritaires, de prévoir et tenir des Comités interministériels de la mer pourtant indispensables au traitement des grands sujets maritimes d'actualité.

La régularité des Cimer a depuis été rétablie et chacun d'eux a permis de franchir de nouvelles étapes vers notre politique maritime intégrée nationale.

Dans ce contexte, je voudrais illustrer cette période 2004-2008 de trois dossiers notoires qui l'ont particulièrement marquée et où l'outil SGmer s'est avéré bien utile et efficace.

Le rapport Poséidon : « Une ambition maritime pour la France ».

Nous étions fin 2005.

Sur la proposition commune du Centre d'analyse stratégique -devenu depuis France Stratégie- et du Secrétariat général de la mer, le Premier ministre de l'époque -Dominique de Villepin- avait demandé que soit conduite une réflexion sur la thématique des mers et des océans.

Trente personnalités issues des milieux politique, administratif, militaire, de la recherche et du monde économique s'y sont attelés.

L'objectif assigné par le Premier ministre était tout à la fois de proposer les éléments d'une politique maritime nationale et de nourrir ainsi par anticipation la contribution de la France à la définition d'une politique maritime intégrée de l'Union européenne, souhaitée par la Commission.

Au terme de douze mois de travail, nous avons remis au Premier ministre le fruit d'une réflexion globale et transverse portant tout à la fois sur le plan de l'environnement que sur le plan économique, sur celui de la recherche que sur celui des loisirs.

Les rédacteurs du Livre vert de la Commission, présenté en juin 2006, ont indéniablement tiré parti de nos travaux nationaux.

C'est la convergence des volontés politiques exprimées tant au niveau national qu'europpéen qui a alors créé les conditions d'une réelle avancée des ambitions maritimes partagées avec les uns et les autres.

Un consensus s'est rapidement établi pour souligner qu'un développement équilibré et harmonieux des activités en mer supposait que soient remplies trois conditions : un niveau de sécurité et de sûreté suffisant, une bonne connaissance et compréhension des milieux maritimes et littoraux et une protection efficace du patrimoine naturel et historique des mers et océans en même temps qu'une gestion responsable de leurs ressources.

Plusieurs recommandations étaient 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'ancrage 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 des actions conduites en mer et la réaffirmation des missions de service public assumées en mer par les différentes administrations.

Nous avons reçu des réactions très encourageantes des partenaires du monde maritime, longtemps orphelins d'un portage politique témoignant que nos gouvernants avaient bien intégré ces enjeux majeurs pour notre pays.

Un ultime souhait était formulé : que ce travail puisse conduire à un sursaut tenant compte de l'urgence à appréhender les questions maritimes dans leur dimension globale et planétaire.

Le Président Sarkozy a largement repris et développé ces thèmes dans son discours du Havre à l'été 2009. Dix ans plus tard, le Président Macron les reprendra à son compte dans son discours de Montpellier.

Il y a certainement encore du chemin à parcourir mais l'ambition maritime de la France est ainsi, dans la durée, clairement assumée et soutenue au plus haut niveau.

La présidence française de l'UE.

Un constat encourageant : remis au Premier ministre début 2006, le rapport Poséidon a donc joué le rôle d'incubateur en créant une nouvelle dynamique nationale partagée par l'ensemble du monde maritime mais aussi de prendre un temps d'avance sur la Présidence française du Conseil de l'Union. Et même d'être étroitement associés aux Présidences allemande, portugaise et slovène.

L'élaboration de la politique maritime intégrée a incontestablement bénéficié de ces convergences multiples.

Jean-Pierre Jouyet, alors secrétaire d'Etat aux affaires européennes a été tout au long de cette phase d'un précieux soutien. Homme d'une grande intelligence il avait saisi les enjeux maritimes et l'opportunité ainsi donnée de faire avancer une cause qui avait trop longtemps manqué de soutien et d'accompagnement politiques.

Réuni aux Açores avec le ministre portugais Mira Gomes et le commissaire européen Jo Borg, il avait salué l'adoption d'un Livre bleu européen « répondant de façon particulièrement complète aux attentes qu'avait suscitées le Livre vert ».

Et le ministre de décliner la nécessité d'une vision globale, celle d'une meilleure coopération des agences communautaires (Frontex, agence européenne de sécurité maritime, agence de contrôle des pêches...), celle aussi de la définition et de la mise en place d'une gouvernance maritime adaptée, d'une approche par grands bassins maritimes et enfin d'un plan spécifique pour l'outre-mer.

Grande satisfaction pour tous d'avoir ainsi élargi le soutien politique indispensable pour faire entendre la voix du maritime.

Surveillance maritime, recherche et innovation, espace maritime ouvert, aménagement spatial de l'espace maritime, dimension sociale... aucun sujet n'était oublié.

Le ministre concluait en s'engageant à ce que la France inscrive à son agenda « la politique maritime intégrée au rang des priorités de l'Union européenne ».

La séquence s'est close avec succès par une rencontre entre les Premiers ministres français et portugais -François Fillon et José Socrates- à la fin de la Présidence française.

Les planètes ainsi alignées, grâce à ces engagements forts, la politique maritime intégrée s'est trouvée inscrite dans le paysage et pouvait poursuivre son chemin.

Sans cela, il était à craindre que nous n'en soyons restés aux déclarations d'intentions.

On connaît la suite : le Grenelle de la mer, vaste réflexion engagée fin 2008-début 2009, sur le modèle du Grenelle de l'environnement et ayant abouti au « Livre bleu », français cette fois, lui-même suivi de l'adoption de la stratégie nationale pour la mer et les océans. Le succès de la démarche n'a, là encore, été rendu possible que par l'engagement du gouvernement -Jean-Louis Borloo, puis Nathalie Kosciusko-Morizet- conforté par celui du Président de la République en personne, Nicolas Sarkozy.

C'est dans un grand discours prononcé à l'été 2009 au Havre et resté gravé dans la mémoire des gens de mer qu'il a pris à son compte la promotion des ambitions maritimes de la France dans la droite ligne du long parcours que nous venons d'évoquer.

Ces ambitions n'ont jamais été démenties depuis lors mais demandent à être régulièrement réaffirmées.

Le président Macron ne s'y est d'ailleurs pas trompé lorsqu'il a déclaré à Montpellier en décembre dernier qu'à chaque fois que la France a tourné le dos à la mer, elle a reculé sa réalité maritime...

Et de conclure son discours en affirmant sa conviction profonde « que notre avenir sera et doit être maritime ». On ne saurait mieux dire.

Je tire de cette longue séquence que toute ambition, maritime en particulier, nécessite un soutien politique fort et sans cesse renouvelé.

C'est ce qui a permis de faire « décoller » enfin une véritable ambition maritime pour la France attendue depuis longtemps par les acteurs publics comme privés (le Cluster maritime en est une belle et convaincante illustration).

Le cas de la déconstruction des navires.

Au printemps 2006, « l'affaire du Clemenceau » défrayait la chronique.

Le Premier ministre, alors Dominique de Villepin, agacé par ces attermoissements demande la création d'une mission interministérielle portant sur la déconstruction des navires civils et militaires qu'il confie conjointement au SGmer et à un ancien président des chantiers de l'Atlantique.

Illustrées par les mésaventures de ce qu'il est convenu d'appeler la coque Q 790, signant ainsi sa sortie de flotte militaire, il apparaît alors que les conditions de fin de vie des navires, enjeu majeur à bien des égards, avaient été négligées depuis 1980. C'est en effet l'époque à laquelle les pays industrialisés avaient délaissé ces activités au bénéfice des pays asiatiques, peu regardants sur les enjeux humains, sociaux, environnementaux... sur fond de règles mal définies ouvrant la voie à toutes les dérives. Les images d'un autre âge alors montrées à la télévision sur les chantiers indiens ou bengalis avaient à l'époque beaucoup choqué.

La petite équipe de la mission, composée d'experts avertis, a alors procédé à l'évaluation de la situation prenant en compte la problématique d'ensemble ainsi identifiée.

Appréhender la complexité et les marges de progrès du droit applicable, tout autant que celles des solutions techniques et industrielles possibles et acceptables, représentaient un travail considérable. Nous avons le sentiment que le flou et l'indifférence généralisés servaient d'écran protecteur pour écarter les esprits (trop) curieux. Même l'armateur de l'emblématique « France » s'en était accommodé en confiant sa démolition au chantier d'Alang. Les solutions devaient être recherchées au plan national, mais aussi européen et international de sorte à encadrer de manière acceptable, efficace et durable la fin de vie des navires dont le nombre estimé est de plusieurs centaines chaque année.

De longues années d'expertises et d'efforts aboutiront enfin, en 2009, à la convention de Hong-Kong à l'élaboration de laquelle la France a joué un rôle majeur. Son objet est d'assurer un « recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires », en complément de la convention de Bâle régissant la gestion des déchets.

C'est ainsi que des progrès considérables ont pu être accomplis aussi bien au Bangladesh qu'en Inde en particulier.

Mais le milieu maritime international -la France est un heureux contre-exemple- est loin d'être toujours vertueux. En l'espèce l'usage abusif du dépavillonnage permet à des armements non scrupuleux d'échapper aux contraintes d'un démantèlement éthique. Cet exemple me semble bien illustrer aussi l'intérêt d'une structure interministérielle, légère et experte pour éclairer la décision politique et l'importance de conserver cette capacité d'expertise acquise depuis près de quinze ans.

En guise de conclusion, il me paraît que le monde maritime et le contexte dans lequel il évolue -à tous égards- ont vécu depuis une quinzaine d'années un changement considérable. Les enjeux maritimes ont été mieux portés par les uns et par les autres, acteurs publics comme privés. Le sens du collectif -l'esprit d'équipage dira-t-on- a vraiment fécondé la pensée et l'action et les défis sont désormais identifiés et relevés au plus haut niveau.

Des modes de management innovants ont été éprouvés avec succès -le comité France maritime par exemple-.

Des partenaires nouveaux ont émergé récemment : Ministère de la mer, Haut-Commissariat au Plan tandis que la France renforce déjà son équipe au sein de la Représentation permanente à Bruxelles en vue de la Présidence française de 2022.

Des cercles de réflexion -Académie de marine, Institut français de la mer, Centre d'études stratégiques de la Marine, Institut des hautes études de la défense nationale, groupes synergie du cluster-... stimulent ou accompagnent cette renaissance.

Pour tirer le meilleur parti de ce foisonnement et de ces opportunités, faut-il s'interroger sur notre modèle de gouvernance des affaires de la mer ?

Peut-être. Mais il me semble que nous devons veiller à tirer les fruits de cette expérience en prenant garde à nous inscrire dans la durée. La mer s'inscrit dans le temps long, même s'il y a des urgences bien connues.

Dans ce contexte, le 25^{ème} anniversaire du Secrétariat général de la mer mérite que soit une nouvelle fois reconnue sa pertinence et saluée son action.

Xavier de la Gorce
Secrétaire général de la mer de 2004 à 2008
Président de l'Académie de marine