

La France, une puissance maritime

Publié le 9 août 2021

🕒 20 minutes

Par : Jean-François Dobelle

La France possède le deuxième domaine maritime mondial, après les États-Unis. Le contrôle et la surveillance d'espaces maritimes de plus de 10,2 millions de km², répartis sur tous les océans, représentent autant d'enjeux économiques que stratégiques.

Quelle est l'importance des espaces maritimes français ?

Forte de ses départements d'outre-mer, de ses collectivités d'outre-mer, de ses Terres australes et antarctiques, la France possède des côtes d'une longueur de trait de 18 450 km dont 5 853 km pour la métropole. Son domaine maritime, si on inclut la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental, représente une superficie de plus de 10,2 millions de km², dont 4 804 000 km² au large de la Polynésie, 1 727 000 km² au large des Terres australes et antarctiques et 1 364 000 km² autour de la Nouvelle-Calédonie. La France possède ainsi le deuxième domaine maritime le plus étendu au monde, après celui des États-Unis et bien avant ceux de l'Australie et de la Russie.

Par ailleurs, la France, là encore si l'on englobe à la fois les espaces maritimes sur lesquels elle exerce sa pleine souveraineté (eaux intérieures et mer territoriale) et ceux sur lesquels elle exerce des droits souverains à des fins principalement économiques (plateau continental et zone économique exclusive), est bordée par près de 22 860 km de frontières maritimes avec 30 États, soit plus que tout autre pays dans le monde. Avec certains de ces États, la France a d'ailleurs plusieurs frontières, dont quatre avec le Royaume-Uni, deux avec l'Australie ainsi qu'avec l'Espagne. À ce jour, plus de 17 000 km ont fait l'objet d'accords de délimitation bilatéraux, soit les trois quarts du total.

Récemment, la France a revendiqué une extension de son plateau continental au-delà de la limite des 200 milles dans plusieurs régions du globe, en application de l'article 76 de la convention de Montego Bay de 1982, dans le cadre du programme Extraplac (Extension raisonnée du plateau continental). Quatre décrets en date du 25 septembre 2015 ont fixé les coordonnées géographiques des limites extérieures du plateau continental français au large de la Guyane, des îles Kerguelen, de la Martinique et de la Guadeloupe, et enfin de la Nouvelle-Calédonie, pour une extension respective de 72 000, 423

000, 8 000 et 76 000 km², soit un total de 579 000 km². Deux autres décrets en date du 19 janvier et du 25 janvier 2021 ont respectivement fait de même pour le plateau continental au large de La Réunion (extension de 58 000 km²) et des îles de Saint-Paul et Amsterdam (extension de 93 000 km²).

D'autres demandes d'extension ont été présentées pour l'archipel des Crozet, Wallis-et-Futuna et le golfe de Gascogne (conjointement avec le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne) à la Commission des limites du plateau continental (un organe établi par les Nations Unies dans le cadre de la convention de Montego Bay). Une demande d'extension concernant Saint-Pierre-et-Miquelon a été déposée en 2014, mais ses perspectives d'instruction par la Commission semblent lointaines du fait de l'objection soumise par le Canada qui a exprimé son opposition à tout examen et qui dénie le droit pour Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier d'un plateau continental au-delà de 200 milles.

Le plateau continental de la France a donc été porté ces dernières années à une surface de 730 000 km², qui s'ajoutent aux 10,2 millions de km² sous souveraineté ou sous juridiction françaises. La France peut encore prétendre à environ 500 000 km² de plateau continental si l'on inclut le sud-est de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, dont les espaces maritimes sont gérés par les exécutifs locaux.

Ces espaces maritimes sont-ils nationaux ou européens ?

Ces espaces sont indéniablement nationaux, y compris au large de nos côtes métropolitaines. Il est certes exact que l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Celle-ci définit des règles destinées à gérer la flotte de pêche européenne et préserver les stocks de poissons dans "l'espace maritime communautaire". Conçue pour gérer une ressource commune, la politique commune de la pêche donne à l'ensemble de la flotte de pêche européenne une égalité d'accès aux eaux et aux fonds de pêche de l'Union européenne et garantit aux pêcheurs une concurrence équitable.

Il est en outre exact que l'Union européenne dispose aussi d'une compétence, partagée cette fois, dans d'autres domaines qui intéressent l'utilisation des mers, notamment l'environnement et les transports. Mais c'est par commodité de langage que l'on parle d'un "espace maritime communautaire". Ni les compétences exclusives ni celles partagées de l'Union ne comportent d'ailleurs une référence explicite au territoire. En fait, l'Union européenne exerce des compétences fonctionnelles dans des espaces maritimes fonctionnels. La Commission européenne n'a d'ailleurs jamais prétendu se substituer aux États membres pour créer un espace maritime au sens de la convention des Nations Unies de 1982.

De même, l'engagement, le déroulement et la conclusion de négociations sur la délimitation des espaces maritimes sont toujours du ressort des États, et l'Union européenne ne tient aucun rôle formel officiel dans ces domaines. Il n'y a de territoire de l'Union que celui des États membres, et l'Union n'a pas d'assise territoriale qui lui permettrait de se projeter en mer et de disposer directement de "prolongement maritime".

Quelles sont les principales ressources des espaces maritimes français ?

Les ressources en hydrocarbures et en gaz sont dans l'ensemble faibles. Ainsi les forages pétroliers projetés dans la Manche et dans l'Atlantique à la fin des années 1960 et au début des années 1970 n'ont pas tenu leurs promesses. En outre, la loi du 30 décembre 2017 a prescrit la fin définitive des forages en mer sur le territoire français, pour des raisons liées à la protection de l'environnement marin. Cette décision a eu pour conséquence l'abandon du permis d'exploration offshore "Guyane Maritime" au large des côtes guyanaises en 2019, puis, en février 2020, le refus de prolonger un permis exclusif de recherche d'hydrocarbures en mer ("Juan de Nova Maritime Profond") au large des îles Éparses.

Il existe toutefois des ressources prometteuses, mais dont l'exploitation n'est guère envisageable dans un avenir proche pour des raisons à la fois techniques et financières, dans certains grands fonds marins au large de la Polynésie française (sulfures polymétalliques et encroûtements cobaltifères) et de l'atoll de Clipperton (nodules polymétalliques). Malgré plusieurs études de l'Ifremer, la France ne dispose actuellement que de visions très parcellaires de la richesse de ces fonds marins.

Quant aux ressources halieutiques, elles sont abondantes au large des côtes métropolitaines de la Manche et de l'Atlantique, ainsi que dans les espaces maritimes qui relèvent des Terres australes françaises – pêche au thon dans la zone économique exclusive au large des îles Éparses et pêche à la légine australe au large des îles de Kerguelen et de Crozet. Elles sont en revanche faibles en Méditerranée, à l'exception du thon rouge dont les stocks se sont reconstitués.

Les stocks de morue au large de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ont certes disparu au début des années 1990 mais, bien qu'à une échelle beaucoup plus modeste, le concombre de mer a pris le relais. Des milliers de tonnes d'holothuries sont pêchées dans les eaux saint-pierraises, débarquées dans le port de Saint-Pierre et transformées sur place avant d'être expédiées par conteneurs au Canada d'où elles sont exportées vers les marchés asiatiques. L'espèce, surnommée "le caviar de l'archipel", fait la fortune des pêcheurs saint-pierrais, car elle est appréciée pour sa valeur nutritive, ses propriétés médicinales et ses supposées vertus aphrodisiaques. Quant aux espaces maritimes situés dans les Antilles (où la pêche est surtout artisanale) et au large de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie, ils sont relativement pauvres en ressources halieutiques.

En 2020, le président de la République a annoncé que l'archipel des Glorieuses serait classé réserve naturelle nationale, au vu du caractère impératif de la préservation de la biodiversité. Dès 2012 avait d'ailleurs été créé le parc naturel marin des Glorieuses, contigu au parc naturel marin de Mayotte. De manière générale, les îles Éparses, qualifiées de "sanctuaires océaniques de la nature primitive", disposent d'un patrimoine biologique terrestre et marin remarquable. Leurs plages sont des lieux de ponte parmi les plus importants au monde pour les tortues marines.

Les pêcheurs français disposent-ils de moyens suffisants pour l'exploitation de ces ressources ?

On rappellera tout d'abord qu'environ 730 000 tonnes de produits alimentaires sont extraites de la mer chaque année en France (pour une valeur de l'ordre de 2,8 milliards d'euros). La pêche, à elle seule, représente près des deux tiers de la production (486 000 tonnes), le dernier tiers se répartissant de manière très inégale entre la conchyliculture (205 000 tonnes) et la pisciculture (39 000 tonnes). En tonnage, la France est principalement un producteur d'huîtres, de thon, de moules et de merlu.

La flotte de pêche française dispose en métropole de l'ordre de 4 500 navires, dont une forte majorité de bateaux de moins de 12 mètres, qui approvisionnent le marché en espèces à forte valeur ajoutée (bar de ligne, sole, baudroie) dont une bonne part est ensuite exportée. On dénombre aujourd'hui en France 13 500 marins pêcheurs tandis que la conchyliculture procure plus de 15 000 emplois.

Le principal défi qui s'est posé récemment aux pêcheurs français résulte du Brexit. En vertu de la politique commune de la pêche, les eaux britanniques, très poissonneuses, étaient mises en commun et accessibles à tous. Près de 40% des poissons capturés dans l'Union européenne y étaient pêchés. Tandis que les pêcheurs britanniques prélevaient 90 000 tonnes de poissons en dehors de leurs eaux, ceux des autres pays d'Europe extrayaient 760 000 tonnes des eaux britanniques. 30% des captures françaises y étaient effectuées, dont 50% pour les pêcheurs bretons et 75 % pour ceux de la région des Hauts-de-France. Le lieu noir et le hareng étaient respectivement pêchés à 92% et 74% dans les eaux du Royaume-Uni.

On comprend aisément, à la lecture de ces chiffres, que la pêche ait été l'un des dossiers les plus difficiles du Brexit. Un compromis ne se dégagait qu'au tout dernier moment de la négociation. Le Brexit aura, dans un premier temps du moins, un coût limité pour la pêche française. En effet, d'ici à juin 2026, les quotas européens dans les eaux britanniques ne devront être diminués que d'environ 25% au total – le Royaume-Uni avait demandé initialement une réduction de 80% puis de 65% dans les derniers jours de la négociation.

Pendant cette période de cinq ans et demi, la continuité des accès est donc garantie pour pêcher les espèces soumises à quotas et les espèces hors quotas (en se fondant sur le volume moyen pêché entre 2012-2016), y compris dans les 6-12 milles (pour les navires qui y ont pêché pendant au moins quatre ans). Après le 30 juin 2026, il y aura une négociation annuelle sur l'accès aux eaux britanniques. En cas d'absence d'accord, l'Union pourra adopter des mesures compensatoires qui devront être proportionnées : mise en place de droits de douane sur les produits britanniques de la mer, réduction de l'accès du Royaume-Uni aux eaux de l'Union européenne.

Les bailliages de Jersey, Guernesey et l'île de Man font l'objet d'un traitement particulier dont l'objectif général est de préserver, y compris après la période de transition, les droits des navires qui pêchent actuellement dans ces eaux. L'accès doit refléter l'ampleur et la nature de l'activité exercée entre 2017

et 2020. Une obligation réciproque existe pour les navires enregistrés dans les dépendances de la Couronne ayant des activités de pêche dans les eaux territoriales d'un État membre. Enfin, une clause de révision conjointe de l'accord est prévue quatre ans après la fin de la période de transition.

La France dispose-t-elle des moyens nécessaires à la protection des ressources de ses espaces maritimes ?

Le bilan est contrasté. La situation s'est beaucoup améliorée dans notre zone économique exclusive gérée par l'administration des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Avant 2003, la légine australe, surnommée "l'or blanc" en raison de son prix élevé, dont la pêche et la consommation remontent aux années 1990, et dont la chair blanche et fondante est très appréciée sur les marchés asiatiques et américains, avait fait l'objet d'un braconnage important. Depuis 2003, sa pêche illégale a pratiquement cessé dans les eaux situées au large des îles de Kerguelen et de Crozet grâce à une surveillance satellite radar mise en place en 2004, couplée à la présence quasi permanente d'un bâtiment militaire.

Un traité de coopération franco-australien, signé en novembre 2003, prévoit en outre la possibilité de missions de surveillance de pêche en coopération dans les zones maritimes (ZEE et mer territoriale) australes, françaises et australiennes (au large des îles Heard et McDonald). Les missions sont effectuées par des navires de chacune des parties dans la zone maritime de l'autre partie. Enfin, les stocks de légine se trouvant dans les eaux des îles subantarctiques françaises sont suivis par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR). Celle-ci a imposé des limites de captures jusqu'à 2021 et autorisé seulement quelques techniques de pêche (palangre, casier). Cette multiplication des moyens de lutte complémentaires a porté ses fruits : les navires de pêche illicite ne fréquentent plus les ZEE des îles australes des TAAF ; en revanche, ils sont régulièrement observés dans les eaux internationales à proximité de ces ZEE.

La situation est également sous contrôle dans les eaux des îles Éparses, où la pêche au thon est réglementée par les TAAF en conformité avec les recommandations de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI). Ainsi, en 2018, 42 thoniers senneurs, 1 palangrier et 12 navires auxiliaires ont été autorisés à pêcher dans les ZEE des îles Éparses. La production est débarquée au port de Victoria aux Seychelles. Des observateurs scientifiques formés par l'administration des TAAF embarquent sur les thoniers senneurs autorisés à pêcher afin d'observer les pratiques à bord et de collecter des données transmises à la CTOI. De manière générale, la gestion des zones économiques exclusives de la France par les TAAF prouve que la protection de l'environnement et le développement durable des activités en mer sont conciliables. La pêche illicite se pratique dans les ZEE au large de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane, mais elle est régulièrement sanctionnée.

C'est certainement au large de l'atoll isolé, inhabité et inhospitalier de Clipperton, placé sous la responsabilité du haut-commissaire de la République en Polynésie française, que la situation est désormais la plus problématique. Plusieurs dizaines de milliers de tonnes de thon albacore du Pacifique sont pêchées par des flottes américaines et asiatiques dans cette ZEE (435 000 km²) qui se trouve au cœur d'une des régions les plus poissonneuses du monde en thonidés.

Des accords de pêche ont cependant été conclus en mars 2007 entre la France et le Mexique pour une période de 10 ans renouvelable. Ces accords prévoient que tout navire de pêche mexicain peut se voir octroyer une autorisation de pêche dans les espaces marins de Clipperton, sans redevance à payer. Ils ne stipulent pas les quantités de poisson autorisées et n'exigent des compagnies mexicaines qu'une déclaration annuelle des prises, dans le respect des mesures de gestion et de conservation définies par la Commission interaméricaine du thon tropical (Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC). En 2016, il y avait ainsi 48 navires mexicains dans la zone.

Quelles sont les délimitations des espaces maritimes français qui subsistent à l'heure actuelle ?

On rappellera tout d'abord que la France a déjà conclu à ce jour 39 accords de délimitation maritime, dont 38 sont en vigueur. Si l'on part des côtes bordant la mer du Nord, la Manche et l'océan Atlantique, les autorités françaises ont passé deux accords avec la Belgique, six avec le Royaume-Uni et trois avec l'Espagne.

Il reste deux exercices à mener à bien avec le Royaume-Uni. D'une part, conclure un accord sur la délimitation de la frontière maritime avec Guernesey, l'accord de 1992 définissant seulement les limites des zones de pêche entre les Roches-Douvres et Guernesey, ainsi qu'entre le Cotentin et l'île d'Aurigny ; cette délimitation ne soulève pas de difficulté particulière sur le plan juridique. D'autre part, prolonger la délimitation du plateau continental et de la zone économique exclusive pour les 20 derniers milles restants à l'extrême ouest du secteur atlantique, la délimitation actuelle s'arrêtant à un point situé à 180 milles au large des côtes des deux pays.

Il reste également à délimiter la zone économique exclusive entre la France et l'Espagne dans le golfe de Gascogne, les deux accords de 1974 ne portant que sur la mer territoriale et le plateau continental. Enfin, les conventions de délimitation franco-belges du 8 octobre 1990 devront elles aussi être complétées, car elles ne portent que sur la mer territoriale et le plateau continental, à l'exclusion de la colonne d'eau.

En Méditerranée, la France a conclu deux accords avec l'Italie dont l'un délimite la mer territoriale dans les bouches de Bonifacio et l'autre, signé à Caen le 21 mars 2015, mais non entré en vigueur (l'Italie ne l'ayant toujours pas ratifié), délimite l'ensemble des espaces maritimes au large de la Corse, de la Sardaigne et de l'archipel toscan. La France a également délimité ses eaux avec Monaco. En revanche, aucun accord n'a été signé à ce jour avec l'Espagne concernant la Méditerranée.

S'agissant de la Guyane, un accord a été conclu avec le Brésil dès 1980 et avec le Suriname en 2017. Dans les Caraïbes et la mer des Antilles, au large de la Guadeloupe, de la Martinique, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, des accords existent avec Sainte-Lucie, le Venezuela (à propos de l'îlot d'Aves), la Dominique, Antigua-et-Barbuda, le Royaume-Uni (au titre de Montserrat et d'Anguilla) et enfin avec les Pays-Bas (au titre à la fois de Sint Maarten, de Saint-Eustache et de Saba). Manque encore à l'appel dans cette région Saint-Christophe-et-Niévès.

Avec le Canada, la frontière maritime a été délimitée par voie d'arbitrage au large de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en 1992. Un litige subsiste toutefois sur la délimitation du plateau continental au-delà de la zone économique exclusive française de 200 milles.

Dans l'océan Indien, la France a conclu des accords de délimitation au large de La Réunion avec l'île Maurice et avec Madagascar ; au large de l'archipel des Glorieuses avec les Seychelles ; au large des îles Kerguelen avec l'Australie (à propos des îles Heard et McDonald). En revanche, les revendications malgaches sur les îles Éparses et celles de l'Union des Comores sur Mayotte ont empêché la conclusion de tout accord de délimitation maritime.

En Nouvelle-Calédonie, des accords ont été conclus avec trois des quatre voisins de la France : l'Australie à l'ouest et au sud ; les îles Salomon au nord-ouest et Fidji au sud-est. Il reste à conclure un accord avec le Vanuatu, avec lequel perdure un contentieux territorial sur les îlots de Matthew et Hunter.

En ce qui concerne Wallis-et-Futuna, la France a passé des accords de délimitation avec tous ses voisins, à l'exception des îles Samoa : le Tuvalu au nord, la Nouvelle-Zélande (île de Tokelau) au nord-est, Fidji à l'ouest et au sud et le royaume de Tonga au sud-est. Dans le cas de Tonga et de Tuvalu, il s'agit néanmoins d'accords en forme simplifiée qui retiennent la méthode de l'équidistance comme limite de référence, dans l'attente du calcul des coordonnées géodésiques et de la mise au point des cartes qui fixeront la frontière maritime avec précision.

Enfin, en Polynésie française, des accords de délimitation existent avec tous les pays voisins sans exception : le Tuvalu (avec la même réserve qu'à propos de Wallis-et-Futuna), les îles Cook à l'ouest, Kiribati au nord-ouest et le Royaume-Uni (à propos des îles Pitcairn) à l'est.

Quels sont les points de blocage concernant les derniers accords de délimitation maritime encore en suspens ?

Les obstacles auxquels se heurte la conclusion de ces derniers accords sont principalement de deux ordres : juridique et politique. S'agissant des obstacles juridiques, on mentionnera le cas de l'Espagne. En effet, Madrid continue à revendiquer pour la délimitation de sa zone économique exclusive dans le golfe de Gascogne une autre ligne que celle retenue par la convention du 29 janvier 1974, relative à la délimitation des plateaux continentaux des deux États. Paris estime pour sa part qu'il doit y avoir coïncidence entre les deux limites.

Le désaccord entre la France et l'Espagne en Méditerranée porte, quant à lui, sur le contenu de la solution équitable, qu'il s'agisse de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive. Pour les Espagnols, il n'est pas nécessaire en l'espèce de déroger à l'équidistance pour parvenir à l'équité. La France estime au contraire que la ligne d'équidistance devrait être corrigée de manière substantielle pour parvenir à une solution équitable tenant compte de l'effet d'amputation provoqué à la fois par la configuration des côtes continentales (concavité du golfe du Lion et convexité des côtes espagnoles au

sud du point d'aboutissement de la frontière terrestre en raison de l'avancée des caps catalans) et par l'archipel des Baléares (disproportion entre la longueur des côtes continentales françaises et celle des côtes de Minorque).

Quant aux obstacles politiques, ils peuvent résulter du manque de moyens ou de volonté du partenaire en question (cas des îles Samoa et de Saint-Christophe-et-Niévès) ou des revendications formulées par l'État voisin sur des territoires terrestres relevant de la souveraineté française et au large desquels se situent les espaces maritimes à délimiter. Tel est le cas de Madagascar pour les îles Éparses du canal du Mozambique et l'archipel des Glorieuses, de l'Union des Comores pour Mayotte, de l'île Maurice pour Tromelin et du Vanuatu pour les îles Matthew et Hunter, dépendances de la Nouvelle-Calédonie.

Néanmoins, les autorités françaises ont pu passer avec Maurice un accord qui délimite les zones économiques exclusives française et mauricienne au large de La Réunion jusqu'au point équidistant de ces deux îles et de Tromelin, qui a ainsi été disjoint de la négociation. Elles pourraient d'ailleurs procéder de la même manière avec le Vanuatu.