



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

[Étude annuelle 2026]

Paris, le 09/09/2026

La mer et les politiques publiques : 28 propositions pour une véritable stratégie maritime

Après un été marqué par la crise du détroit d'Ormuz, l'ouverture par la Chine d'une première route maritime commerciale par l'Arctique et des épisodes climatiques extrêmes qui rappellent combien les enjeux de « l'eau » sont d'actualité, le Conseil d'État publie aujourd'hui son étude annuelle 2026 sur la mer, reposant sur près de 300 auditions et des déplacements qui ont permis d'entendre la communauté maritime dans toute sa diversité (administrations centrales, établissements publics, entreprises publiques et privées, organisations syndicales et professionnelles, ONG, élus locaux, nationaux et européens). Avec cette étude, le Conseil d'État dresse le diagnostic d'une dispersion des politiques publiques maritimes françaises et formule 28 propositions concrètes, destinées aux décideurs publics, pour donner à la France une véritable stratégie maritime.

Le constat de départ : la nécessité d'une véritable stratégie maritime

L'été 2026 a offert une illustration presque continue de l'actualité des enjeux maritimes. Sur le plan climatique et énergétique, une canicule exceptionnelle et un stress hydrique inédit ont mis sous tension les infrastructures côtières, jusqu'à l'afflux massif de méduses ayant contraint plusieurs réacteurs de la centrale nucléaire de Gravelines à l'arrêt, tandis qu'un épisode El Niño pourrait s'annoncer parmi les plus intenses mesurés depuis un siècle. Sur le plan géopolitique, la crise du détroit d'Ormuz et le conflit en Iran ont rappelé la vulnérabilité des grands points de passage maritimes, de Malacca à Bab-el-Mandeb, jusqu'aux frappes ayant visé des usines de dessalement dont dépendent certains pays du Golfe. Dans le même temps, la Chine a ouvert sa première liaison commerciale régulière vers l'Europe par la route maritime du Nord, dite « route de la soie polaire ».

Les épisodes de l'été 2026, de nature très différente, sont une manifestation visible d'enjeux structurels de long terme, auxquels l'étude du Conseil d'État entend précisément répondre. L'espace maritime français est le deuxième au monde par son étendue, principalement grâce aux outre-mer. Il concentre des enjeux devenus vitaux. La mer couvre plus de 70 % de la planète. Elle abrite l'essentiel de sa biodiversité et joue un rôle majeur de régulation climatique. Elle représente également un poids économique considérable. Le transport maritime assure plus de 80 % du volume du commerce mondial et l'économie bleue a doublé de valeur en vingt-cinq ans. Dans le même temps, ces espaces sont soumis à des pressions croissantes : changement climatique, pollution, tensions géopolitiques sur les détroits et les zones contestées, essor de la criminalité maritime (narcotrafic, pêche illégale, trafics d'êtres humains).

Face à cette complexité, l'étude du Conseil d'État constate que l'action publique souffre de la juxtaposition d'objectifs sectoriels – environnemental, économique, industriel, touristique, sécuritaire – sans hiérarchie claire et qui s'appuie sur une construction juridique ancienne et touffue. En l'absence de priorités fixées au niveau national, l'arbitrage entre usages concurrents est renvoyé au niveau local, façade par façade, projet par projet. C'est ce défaut de direction que l'étude propose de combler. Une politique publique efficace n'est pas la somme des intérêts particuliers, mais une direction qui conduit à la mise en œuvre d'un intérêt général. Le Conseil d'État formule 28 propositions concrètes autour de 4 enjeux.

Enjeu n°1 : Définir l'intérêt général maritime avant de le décliner

Propositions 1 à 3

Sans définition explicite de ce que poursuit la France en mer, aucune stratégie ne peut être réellement hiérarchisée. Le Conseil d'État propose la construction d'une véritable doctrine de « puissance maritime », énonçant des priorités pour ne pas poursuivre des actions non coordonnées. Cette doctrine prendrait la forme d'un document-cadre élaboré avec le Gouvernement, le Parlement et la société civile, un « livre tricolore », sur le modèle proposé par l'étude annuelle 2025 du Conseil d'État sur l'action publique dans le temps long, voire d'une loi d'orientation quinquennale inspirée du modèle japonais.

Cette doctrine doit intégrer pleinement les outre-mer, qui composent l'essentiel de l'espace maritime national mais restent sous-représentés dans les politiques et les imaginaires collectifs. Elle suppose enfin de diffuser une culture maritime bien au-delà des administrations spécialisées, pour que les enjeux maritimes cessent d'être perçus comme un sujet réservé aux seuls territoires littoraux.

Proposition n°1 : Définir l'intérêt général maritime poursuivi et le décliner dans une véritable stratégie maritime intégrée. C'est la proposition matricielle de toute l'étude : sans cette clarification préalable des finalités, aucune des autres propositions ne peut véritablement s'articuler à une direction commune.

Enjeux n°2 : Garantir la cohérence de l'action publique avec l'intérêt général maritime dans chaque secteur

Propositions 4 à 14

Une fois la direction fixée, il est nécessaire qu'elle irrigue les zones concrètes de friction entre usages. L'étude identifie plusieurs terrains où la confrontation d'intérêts particuliers doit céder la place à une conciliation organisée, avec un principe clair : remplacer l'absence d'arbitrage par un cadre qui tranche explicitement entre les usages.

- **Aires marines protégées** : faire reposer leur gouvernance sur une évaluation scientifique pluridisciplinaire des effets écologiques et socio-économiques.

- **Éolien en mer et pêche** : organiser la coactivité plutôt que l'exclusion mutuelle, en s'appuyant sur les retours d'expérience déjà disponibles (parcs de Saint-Nazaire, Yeu et Noirmoutier) et en faisant des parcs éoliens des outils d'observation de la biodiversité.
- **Développement industriel et portuaire** : doter le milieu marin d'une doctrine de compensation écologique (séquence Éviter-Réduire-Compenser) qui lui soit propre, et mieux mobiliser le foncier portuaire disponible.
- **Intégration des ports à leur hinterland** : décliner une stratégie portuaire par façade et par bassin, articulée aux politiques de transport, d'énergie et d'aménagement.
- **Soutien à l'innovation maritime** : sortir d'une logique de subvention dispersée pour privilégier des outils plus structurants (commandes publiques, guichet unique de financement).
- **Recul du trait de côte et pression touristique** : mobiliser pleinement les outils juridiques existants, sécuriser leur financement dans la durée, et réguler les usages récréatifs dans les espaces les plus sensibles.
- **Filière pêche** : engager une réflexion sur les critères nationaux de répartition des quotas et la représentation de la profession, préparer une réforme de la politique commune de la pêche, et développer l'aquaculture comme levier de souveraineté alimentaire.

***Proposition n° 7** : Décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur hinterland. Elle illustre de façon particulièrement concrète le passage d'une logique de projets juxtaposés à une hiérarchisation assumée : donner sur le temps long une priorité claire à la compétitivité des ports français, condition de leur poids face aux grands ports nord-européens et méditerranéens.*

Enjeux n°3 : Une gouvernance à la hauteur de l'ambition

Propositions 15 à 28

Une direction stratégique ne vaut que si elle s'appuie sur une gouvernance capable de la porter dans la durée. L'étude souligne le caractère interministériel par nature des affaires maritimes qu'il n'est pas envisageable de regrouper dans un seul ministère. Le Conseil d'État recommande donc de conforter le rôle de coordination du Secrétariat général de la mer sous l'autorité du Premier ministre, plutôt que de multiplier les structures. Il préconise à l'inverse une stabilité des administrations existantes déjà consolidées, comme la direction générale regroupant affaires maritimes, pêche et aquaculture.

Ce pilotage doit s'appuyer sur une place plus importante donnée à la science dans la décision publique. Les données relatives aux espaces maritimes demeurent aujourd'hui dispersées et insuffisamment harmonisées entre l'Hexagone et les outre-mer, ce qui limite la capacité même à évaluer les politiques conduites et à objectiver les choix. L'étude propose la mise en place d'un tableau de bord statistique national des espaces et activités maritime. Elle recommande une intégration plus systématique de la recherche scientifique dans la conception des politiques publiques, ainsi qu'un maintien à niveau des infrastructures de recherche océanographique, y compris polaires, condition de la souveraineté scientifique française.

La gouvernance maritime doit également mieux prendre en compte les outre-mer, qui composent l'essentiel de l'espace maritime français mais restent aujourd'hui insuffisamment associés à l'élaboration des politiques nationales. L'étude appelle à renforcer leur participation aux travaux interministériels conduits sous l'égide du Secrétariat général de la mer.

Par ailleurs, le paysage aujourd'hui foisonnant des instances de concertation maritime mérite une remise à plat. Trop nombreuses et parfois redondantes, elles doivent être rationalisées pour gagner en efficacité, tandis que le Conseil national de la mer et des littoraux devrait être davantage mobilisé sur les choix les plus structurants.

Proposition n°15 : Conforter le SGMer pour en faire le véritable animateur interministériel des politiques maritimes de l'État, sous l'autorité du Premier ministre. C'est la clé de voûte de la partie gouvernance : sans un acteur doté d'une capacité réelle de coordination et d'arbitrage entre ministères, la direction fixée en amont resterait sans bras armé pour la mettre en œuvre

Enfin, l'exigence de direction stratégique ne s'arrête pas aux frontières nationales. La France est appelée à jouer un rôle moteur pour une politique maritime européenne plus volontaire et plus cohérente, notamment en sortant l'action de l'Union européenne de sa logique de silos entre directions et institutions, et en pesant sur les grands chantiers en cours (soutien à l'industrie navale, protection des marins, réforme de la politique commune de la pêche).

Au plan international, la France doit poursuivre son engagement en faveur d'un cadre coopératif – entrée en vigueur du traité BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction), moratoire de précaution sur l'exploitation des grands fonds marins, décarbonation du transport maritime – et conforter sa souveraineté maritime par un triptyque présence-entente-coopération, notamment dans les zones contestées. Cela suppose de renforcer la lutte contre les criminalités maritimes (narcotrafic, pêche illégale, trafic d'êtres humains) par une coopération bilatérale et internationale accrue et de veiller à maintenir une présence française durable dans les organismes internationaux compétents.

Proposition n° 26 : Conforter la souveraineté maritime française en s'appuyant sur la présence, l'entente et la coopération. Ce triptyque résume à lui seul la philosophie de toute la partie internationale : la souveraineté ne se décrète pas, elle se construit par une combinaison de moyens concrets (Marine nationale, surveillance) et de diplomatie active.

Télécharger l'étude annuelle : [la mer et les politiques publiques](#)

Annexes

- Synthèse de l'étude annuelle 2026 : la mer et les politiques publiques
- Liste des 28 propositions

Contacts presse

Lorraine Acquier – 01 72 60 58 42 – lorraine.acquier@conseil-etat.fr

Jérémy Mazoyer – 01 72 60 58 41 – jeremy.mazoyer@conseil-etat.fr

www.conseil-etat.fr - Rechercher une décision : [ArianeWeb](#)

PRESSE



9 septembre 2026

La mer et les politiques publiques

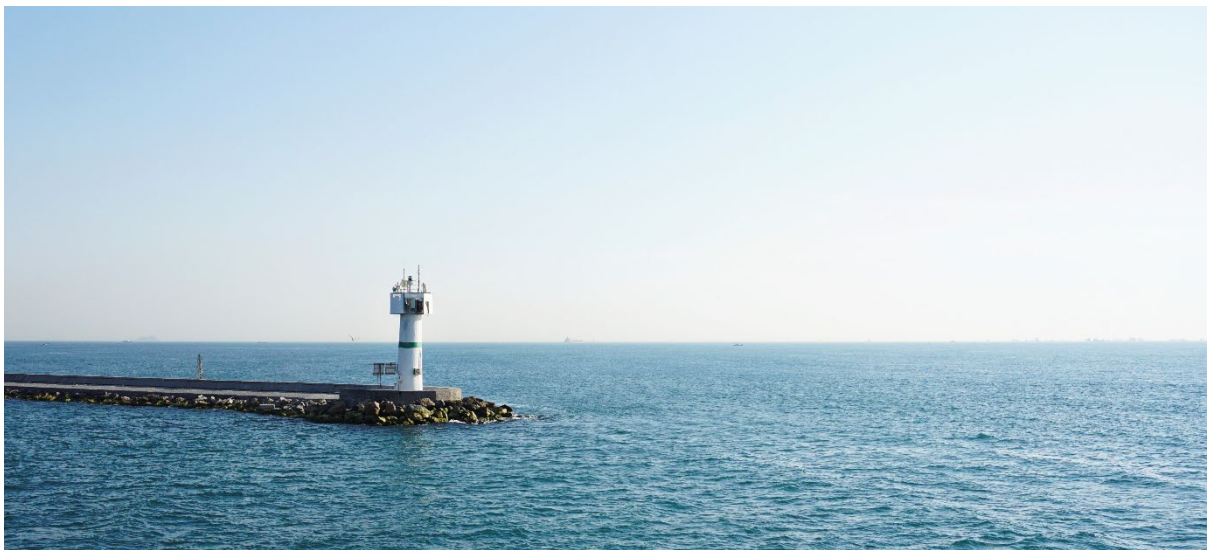
Synthèse presse

ÉTUDE
ANNUELLE

SOMMAIRE

I.	La mer, un espace de droit ancien, complexe et structurant.....	5
1.	Un droit international fondé sur une souveraineté graduée	5
2.	Une gouvernance internationale développée mais fragile.....	6
3.	La mise en œuvre française : État, collectivités, outre-mer et Union européenne	6
II.	La mer, un ensemble d'enjeux devenus vitaux	7
1.	Un patrimoine environnemental essentiel mais de plus en plus avancé	7
2.	Des espaces au cœur des rivalités géopolitiques et des menaces de sécurité...	7
3.	Une économie bleue stratégique mais encore insuffisamment valorisée en France.....	8
III.	Repenser la stratégie et la gouvernance maritimes françaises.	10
1.	Définir l'intérêt général maritime et hiérarchiser les priorités	10
2.	Renforcer la coordination de l'État et l'évaluation des politiques publiques.....	11
3.	Porter une ambition maritime européenne et internationale	11
	Conclusion	12
	28 propositions pour une véritable stratégie maritime	14

La mer : droit, enjeux vitaux, stratégie et gouvernance



La mer joue plus que jamais un rôle central dans le monde d'aujourd'hui : recouvrant plus de 70 % de la surface du globe, elle constitue un pilier indispensable de la vie comme réservoir de biodiversité et régulateur du climat ; plus de 80 % des échanges mondiaux y transitent et même 99 % des échanges internet via les câbles qui reposent sur ses fonds ; elle reste enfin un espace de rivalités voire de confrontations stratégiques entre puissances. Pour la France, dont la souveraineté s'exerce sur un domaine maritime de plus de 10 millions de km², le deuxième au monde par son étendue en application des règles du droit de la mer, ces enjeux prennent une dimension particulière. Pourtant, l'action publique maritime y demeure éclatée entre de trop nombreux objectifs insuffisamment hiérarchisés et articulés, ainsi qu'entre un grand nombre d'acteurs.

I. La mer, un espace de droit ancien, complexe et structurant

1. Un droit international fondé sur une souveraineté graduée

Le droit de la mer rassemble les règles de droit international qui déterminent notamment la délimitation et le statut des espaces maritimes. Son histoire est marquée, dès le XVII^e siècle, par l'opposition entre la liberté des mers, défendue par Hugo Grotius, et la possibilité d'appropriation des espaces maritimes par les États, soutenue par John Selden. A compter du milieu du XX^e siècle, ce droit se codifie autour des conventions de Genève de 1958 puis de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), signée à Montego Bay en 1982 et entrée en vigueur en 1994 : ces textes fixent un cadre juridique très largement accepté, même si certains États, comme les États-Unis, ne sont pas parties à la CNUDM, dans la mesure où ils s'appuient largement sur la coutume internationale. Ce cadre général est complété par de nombreuses conventions sectorielles (sur la sécurité de la navigation, le sauvetage, la formation des gens de mer, le travail maritime, la prévention de la pollution, le patrimoine culturel subaquatique, la pêche ou encore la protection de l'environnement).

La CNUDM organise les espaces maritimes selon une logique de souveraineté décroissante à mesure que l'on s'éloigne de la côte. Les eaux intérieures, situées en deçà des lignes de base, sont assimilées au territoire terrestre et l'État y exerce une souveraineté complète. La mer territoriale s'étend jusqu'à 12 milles marins (environ 22 km) : l'État côtier est souverain sur les eaux, les fonds, le sous-sol et l'espace aérien mais doit respecter le droit de passage inoffensif des navires étrangers. Entre 12 et 24 milles (environ 44 km) se trouve la zone contiguë, où l'État ne dispose que de pouvoirs de contrôle limités en matière douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration. Jusqu'à 200 milles (environ 370 km), dans la zone économique exclusive (ZEE), l'État côtier dispose de droits souverains sur l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles ainsi que de certaines compétences de juridiction. Le plateau continental concerne quant à lui les fonds marins et leur sous-sol : il s'étend au moins jusqu'à 200 milles et peut se prolonger lorsque la marge continentale s'étend au-delà de cette limite, dans les conditions prévues par la CNUDM. L'État y dispose de droits souverains exclusifs sur les ressources naturelles du fond et du sous-sol.

Au-delà, la haute mer est dominée par le principe de liberté : navigation, survol, pose de câbles et pipelines, pêche et recherche scientifique sont ouverts à tous les États, aucun ne pouvant y revendiquer de souveraineté. Les fonds marins situés au-delà des juridictions nationales forment quant à eux la « Zone », qualifiée de patrimoine commun de l'humanité par la CNUDM. L'Autorité internationale des fonds marins, instituée dans le cadre de la CNUDM, y régule l'exploration et, à terme, l'exploitation des ressources minérales, dans le double objectif de garantir un partage des bénéfices et la protection du milieu. Certains espaces relèvent enfin de régimes particuliers, comme les eaux archipélagiques, les détroits internationaux soumis au passage en transit ou l'Antarctique, placé sous un régime spécifique depuis le traité de 1959, qui organise sa démilitarisation, le gel des revendications territoriales ainsi que son utilisation à des fins pacifiques et la liberté de la recherche scientifique.

2. Une gouvernance internationale développée mais fragile

La gouvernance maritime internationale repose sur une pluralité d'organisations. L'Organisation maritime internationale établit les règles essentielles de navigation et de transport maritime. L'Autorité internationale des fonds marins a pour mission de réguler les ressources minérales de la Zone. La Commission des limites du plateau continental examine les demandes d'extension au-delà de 200 milles. D'autres institutions interviennent dans leurs domaines : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour la pêche et l'aquaculture, l'Organisation internationale du travail pour les normes sociales des gens de mer, le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour la protection des milieux marins, l'UNESCO pour la science océanique et le patrimoine, ou encore l'Organisation mondiale du commerce pour les règles commerciales qui affectent notamment les produits de la mer. Le règlement des différends combine négociation, conciliation, médiation, arbitrage, Tribunal international du droit de la mer et Cour internationale de Justice. L'arbitrage reste particulièrement important pour les litiges commerciaux liés au transport, à l'affrètement et à l'assurance.

Ce système demeure toutefois vulnérable. La non-ratification de certains accords fondamentaux par de grandes puissances affaiblit son universalité ; la complexité des procédures et la lenteur d'adaptation des normes peuvent les rendre inopérantes face à des transformations rapides ; enfin, le recours à des initiatives unilatérales affaiblit le cadre commun. Le droit international reste néanmoins la référence centrale et conserve une capacité d'évolution, comme l'illustre l'Accord relatif à la biodiversité marine des zones situées au-delà des juridictions nationales (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction* - BBNJ).

3. La mise en œuvre française : État, collectivités, outre-mer et Union européenne

En France, l'ordonnance du 8 décembre 2016 met en œuvre au plan national le régime juridique des espaces maritimes défini par la CNUDM. Par ailleurs, le régime juridique du domaine public maritime, naturel ou artificiel, prévoit notamment des règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Sur les sujets maritimes, l'État conserve des compétences régaliennes majeures (sécurité maritime, police des eaux, défense, infrastructures stratégiques) ainsi que la mission d'élaborer une stratégie nationale pour la mer et le littoral, déclinée par des documents stratégiques de façade et de bassin. Les collectivités interviennent surtout pour l'aménagement, la protection du littoral, la gestion portuaire, les transports maritimes de proximité, le tourisme, etc. Cette répartition est particulièrement structurante outre-mer, où se trouve l'essentiel de l'espace maritime français. Les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie disposent de compétences étendues sur les ressources marines, l'aménagement et la protection du littoral, tandis que l'État conserve ses attributions régaliennes.

Enfin, les politiques maritimes françaises s'inscrivent dans le cadre européen, qui dispose de compétences importantes en la matière : politique commune de la pêche, transport maritime, protection de l'environnement marin, contrôle des frontières extérieures, recherche et soutien aux régions ultrapériphériques.

II. La mer, un ensemble d'enjeux devenus vitaux

1. Un patrimoine environnemental essentiel mais de plus en plus avancé

La mer abrite entre 60 et 80 % de la biodiversité, dont une grande partie d'espèces encore inconnues. Elle absorbe environ 30 % du CO₂ émis chaque année et les courants marins jouent un rôle clé dans le climat. Elle est également un réservoir de ressources alimentaires puisque la consommation moyenne d'aliments aquatiques d'origine animale atteint 21,3 kg par personne et par an, l'Asie dominant largement l'offre mondiale. La mer et ses fonds renferment par ailleurs des hydrocarbures, des minerais stratégiques et des métaux critiques convoités, notamment dans les nodules polymétalliques. La mer est enfin un espace majeur d'exploration scientifique et d'innovation, avec des programmes internationaux d'observation et des applications médicales prometteuses issues du vivant marin.

Mais la mer est aussi soumise à de fortes pressions. Les pollutions terrestres, en particulier les déchets plastiques, affectent massivement les écosystèmes, notamment, pour la France, dans les territoires ultramarins. Aux pollutions chimiques et plastiques s'ajoutent les pollutions lumineuses et sonores. Le changement climatique provoque le réchauffement et l'acidification des eaux, perturbe les espèces et contribue à l'élévation du niveau marin. Les risques de submersion et d'érosion côtière s'aggravent alors que plus d'un milliard de personnes vivent à moins de 10 km des côtes, environ 1,5 million d'habitants étant, en France, exposés au risque de submersion. Les fonds marins sont l'objet de fortes convoitises, même si, à ce stade, l'Autorité internationale des fonds marins n'a délivré que des contrats d'exploration ; si la France et une coalition d'États demandent un moratoire de précaution, d'autres acteurs publics et privés souhaitent s'engager dans leur exploitation.

La France dispose d'une responsabilité particulière puisque son espace maritime abrite environ 18 % des espèces marines mondiales répertoriées. En 2023, 589 aires marines protégées, dont huit parcs naturels marins, couvraient plus de 33 % des eaux sous juridiction française. La recherche française dans ce domaine peut s'appuyer sur l'Ifremer, le CNRS, l'IRD, le Muséum national d'histoire naturelle, de nombreuses universités et des outils de référence comme Mercator Ocean International.

2. Des espaces au cœur des rivalités géopolitiques et des menaces de sécurité

Les mers et océans sont devenus à la fois le théâtre et même l'objet des rivalités de puissance. Les détroits et canaux sont des points de passage stratégiques, comme l'illustre actuellement la crise autour du détroit d'Ormuz. Les contestations de souveraineté, comme en mer de Chine méridionale, témoignent de la persistance de stratégies d'appropriation concurrentes des espaces maritimes et la France elle-même voit sa souveraineté contestée sur certains espaces ultramarins, notamment dans l'océan Indien. Par ailleurs, la montée d'acteurs privés capables d'influencer l'usage, la protection ou l'exploitation des espaces maritimes nourrit également une dynamique de privatisation partielle des ressources et des fonctions de gouvernance.

Les câbles sous-marins constituent des infrastructures stratégiques majeures. Leur protection est devenue un enjeu européen et national. La France bénéficie d'une position forte, notamment avec le grand hub mondial d'atterrissage à Marseille et grâce à des entreprises comme Alcatel Submarine Networks, Orange Marine et Nexans.

La mer est aussi un espace de criminalité. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée représenterait environ 20 % des captures mondiales et affecte directement certains territoires français comme la Guyane. La piraterie menace les navires de commerce, de pêche et de plaisance. Les trafics concernent également le patrimoine archéologique sous-marin, encore insuffisamment protégé au niveau mondial, ainsi que les stupéfiants. Entre l'Amérique latine et l'Europe, la voie transatlantique est devenue une route majeure pour le narcotrafic, comme l'illustre l'importance des saisies de la Marine nationale, alors même qu'une faible part seulement des flux serait interceptée. Enfin, la mer est utilisée par des réseaux de trafic d'êtres humains et d'immigration clandestine, notamment en Méditerranée, dans la Manche et à Mayotte. Ces phénomènes imposent des coopérations policières, judiciaires et militaires renforcées.

La France dispose d'une marine nationale de premier rang, forte de plus de 39 000 marins, de nombreux ports militaires et de plus de 140 bâtiments, dont le porte-avions Charles de Gaulle et des sous-marins nucléaires. Mais l'étendue et la dispersion des espaces à surveiller, notamment outre-mer, risqué de créer un décalage entre les ambitions et les moyens, même si la flotte stratégique permet en période de crise de mobiliser des navires civils. L'« action de l'État en mer » constitue par ailleurs un modèle spécifique de coordination : elle vise à mutualiser les moyens des administrations sous l'autorité des préfets maritimes et du secrétariat général de la mer. Outre-mer, le dispositif est adapté autour du représentant de l'État. Le sauvetage repose notamment sur les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les moyens publics et des acteurs associatifs comme la Société nationale de sauvetage en mer. Enfin, sur le plan judiciaire, six juridictions du littoral spécialisées et six tribunaux maritimes répondent à la technicité des contentieux.

3. Une économie bleue stratégique mais encore insuffisamment valorisée en France

L'économie « bleue », qui regroupe les activités liées à la mer et aux littoraux, a vu sa valeur ajoutée mondiale doubler entre 1995 et 2020, de 1 300 à 2 600 milliards de dollars. Au niveau européen, elle représentait plus de 250 milliards d'euros de valeur ajoutée brute en 2022. A cet égard, la France apparaît cependant comme une puissance maritime paradoxale : malgré le deuxième espace maritime mondial dont elle dispose, la force de son économie « bleue » demeure très relative.

Sur le plan économique, la mer c'est d'abord le premier vecteur de la globalisation des échanges. Le transport maritime assure plus de 80 % du volume des échanges (70 % de la valeur du commerce international). Le secteur reste dominé par quelques grands acteurs européens, notamment le français CMA CGM. Il reste néanmoins fragile car exposé aux conséquences des crises stratégiques, comme l'illustre le blocage du détroit d'Ormuz, et doit relever plusieurs défis majeurs : la décarbonation d'une activité représentant à elle seule environ 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, la numérisation des navires et

des chaînes logistiques, le renouvellement des compétences dans un contexte de pénurie d'officiers certifiés (la France dispose à cet égard de formations reconnues).

La construction navale, secteur également stratégique, révèle un autre rapport de force. En 2024, la Chine concentrait près de la moitié du carnet de commandes mondial, devant la Corée du Sud et le Japon ; l'Europe n'en représentait plus qu'une faible part, tout en conservant des positions fortes dans certains secteurs spécialisés comme les navires de croisière ou les bâtiments militaires. La France possède des acteurs industriels majeurs comme Naval Group et les Chantiers de l'Atlantique, mais doit répondre au vieillissement de la flotte, aux exigences de souveraineté industrielle et aux pénuries de main-d'œuvre. Les ports sont devenus des éléments stratégiques, à la fois plateformes industrielle, énergétique, logistique et numérique stratégiques. Or l'Asie domine le classement mondial, et Haropa (Le Havre, Rouen, Paris), premier port français, reste loin des premiers rangs, y compris européens. Les ports français souffrent surtout d'une connexion insuffisante à leur hinterland malgré les efforts annoncés par la stratégie nationale à l'horizon 2050.

La valorisation des ressources marines, qui représente une part importante en volume de l'économie « bleue » est prise entre développement et soutenabilité. La pêche et l'aquaculture représentent des centaines de milliards de dollars et des dizaines de millions d'emplois au niveau mondial. Au niveau européen, on constate une baisse des captures et une forte dépendance aux importations, y compris en France où le vieillissement de la flotte de pêche et le renouvellement insuffisant des générations aggravent cette vulnérabilité. Les hydrocarbures *offshores* restent la principale activité de l'économie bleue en valeur mais la plus contestée quant à sa soutenabilité, ce qui a conduit un pays comme la France à s'engager dans l'extinction des activités extractives à l'horizon 2040. Les énergies marines renouvelables, surtout l'éolien en mer, constituent à l'inverse un axe de développement. Leur déploiement reste toutefois plus lent que les ambitions affichées, en raison de contraintes techniques, administratives, contentieuses et d'acceptabilité. En France, la programmation énergétique vise 15 GW d'éolien en mer installés en 2035 et 45 GW en service en 2050, ce qui suppose une forte accélération. D'autres technologies, comme l'hydrolien, l'énergie marémotrice ou osmotique, demeurent plus expérimentales.

Les littoraux, enfin, concentrent les forces et les fragilités de l'économie maritime. Ils subissent l'érosion, l'artificialisation et la pression foncière tout en accueillant ports, industries et tourisme. En France, environ 32 % des nuitées marchandes se concentrent sur les territoires littoraux. La croisière et la plaisance poursuivent leur essor, avec des retombées importantes sur l'emploi et la construction navale, mais aussi des impacts sur les milieux et les ressources. La France s'est dotée d'outils de régulation, notamment la loi Littoral, et d'initiatives de développement durable comme la filière de déconstruction des navires de plaisance ou les mouillages écologiques. Le littoral concentre aussi l'attention du grand public sur les enjeux maritimes, même si l'impact des grandes courses au large mais aussi les équipements culturels comme les musées ou les aquariums, contribuent à diffuser une culture maritime plus large, qui reste encore largement insuffisante et peu relayée notamment par les médias.

III. Repenser la stratégie et la gouvernance maritimes françaises

Face au constat de l'importance des enjeux maritimes et de la dispersion des stratégies et des acteurs français, le Conseil d'État formule 28 propositions qui visent à permettre à la puissance publique de mieux définir l'intérêt général dans le domaine des politiques publiques maritimes mises en œuvre par une gouvernance plus cohérente.

1. Définir l'intérêt général maritime et hiérarchiser les priorités

Les premières propositions appellent à la définition d'un intérêt général dans le domaine maritime mis en œuvre par une stratégie nationale fixant des objectifs clairs et hiérarchisés. Pour y parvenir, la proposition 1 envisage la définition d'un « intérêt général maritime » par ce que le Conseil d'État avait appelé dans son étude 2025 un « livre tricolore », c'est-à-dire un document de référence élaboré par le Gouvernement, le Parlement et la société civile. Les propositions 2 et 3 complètent cette logique en appelant à une meilleure intégration des outre-mer et de leur potentiel, puisqu'ils concentrent l'essentiel de l'espace maritime français tout en ayant des actions adaptées à leur diversité institutionnelle et géographique. En parallèle, le Conseil d'État estime nécessaire que soit diffusée une véritable culture maritime dans l'administration et la société.

Les propositions 4 à 6 portent sur la recherche, chaque fois que cela est possible, d'une conciliation des usages dans les territoires maritimes. Le Conseil d'État propose de favoriser la conciliation des activités sur une même zone et appelle à mieux asseoir la logique des aires marines protégées en s'appuyant sur une évaluation scientifique pluridisciplinaire de leur efficacité. La coactivité doit également être favorisée entre parcs éoliens et pêche ou aquaculture, sur la base des retours d'expérience locaux. La grille « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) devrait être mieux adaptée aux réalités du milieu marin pour mieux concilier développement industriel et portuaire avec les exigences environnementales.

La proposition 7 vise à renforcer la compétitivité des ports français, par une meilleure définition des différentes stratégies, par une meilleure intégration à leur hinterland et par une meilleure prise en compte dans les différentes actions publiques d'aménagement du territoire en définissant des stratégies par façade et par bassin. La proposition 8 recommande de faire du secteur maritime un laboratoire pour favoriser le développement de l'innovation notamment par des cadres de financement rénovés et simplifiés.

Les propositions 9 et 10 concernent l'adaptation des littoraux au recul du trait de côte. Le Conseil d'État estime souhaitable de clarifier l'articulation entre la loi Littoral de 1986 et la loi Climat et Résilience de 2021. Il juge insuffisante l'utilisation des outils juridiques existants et préconise un meilleur accompagnement des collectivités, la sécurisation des instruments fonciers et la création dans le Fonds vert une enveloppe pluriannuelle dédiée aux opérations concrètes de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation. La proposition 11 vise à mieux réguler la pression touristique et récréative dans les zones sensibles, en renforçant la coordination entre services de l'État, collectivités et gestionnaires d'espaces protégés.

Les propositions 12 à 14 traitent de la pêche et de l'aquaculture. La proposition 12 appelle à réexaminer les règles relatives à la pêche relevant de la compétence nationale, en particulier les critères de répartition des quotas, afin de mieux favoriser la modernisation du secteur et prendre en compte sa contribution à l'économie locale, ainsi que les structures de représentation de la profession, jugées anciennes et complexes. La proposition 13 invite la France à se préparer à une réforme de la politique commune de la pêche conciliant modernisation de la flotte, installation de jeunes pêcheurs, rendements et objectifs environnementaux. Enfin, la proposition 14 propose de conforter l'aquaculture.

2. Renforcer la coordination de l'État et l'évaluation des politiques publiques

Le Conseil d'État souligne que les questions maritimes sont par nature éclatées entre plusieurs ministères et qu'il serait illusoire de penser les réunir dans un seul ministère. Ce constat appelle donc un renforcement de la coordination interministérielle. La proposition 15 propose donc de conforter le secrétariat général de la mer (SGMer) comme acteur interministériel central placé auprès du Premier ministre en affermissant son rôle au-delà de l'action de l'État en mer, notamment dans les domaines économique, écologique et scientifique, et de lui confier le secrétariat du Comité interministériel de la mer. Pour le reste, la proposition 16 recommande de stabiliser les structures ministérielles existantes en charge de la mer notamment la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA).

Les propositions 17 et 18 visent à améliorer la qualité des politiques publiques maritimes par une utilisation plus systématique et plus efficace de l'évaluation et de la science (mis en place d'un système statistique alimentant un tableau de bord régulier, association de la recherche scientifique, dans une logique pluridisciplinaire, plus tôt par rapport à la conception et à l'exécution des politiques). La proposition 19 insiste sur le maintien à niveau des infrastructures et équipements de recherche océanographique, y compris dans les zones polaires, notamment par une programmation pluriannuelle.

La proposition 20 appelle à une meilleure association des territoires ultramarins à l'élaboration des politiques nationales, sous l'égide du SGMer. La proposition 21 recommande de rationaliser les nombreuses instances de concertation maritime, d'éliminer les redondances et de donner un rôle plus structurant au Conseil national de la mer et des littoraux.

3. Porter une ambition maritime européenne et internationale

Les propositions 22 à 24 concernent plus spécifiquement la dimension européenne des politiques maritimes. Le Conseil d'État estime que les autorités françaises pourraient jouer un rôle moteur dans la construction d'une politique maritime européenne plus cohérente afin que l'Union soutienne davantage son industrie navale et ses ports, agisse contre le dumping social dans le domaine maritime, renforce sa place dans la connaissance scientifique de l'océan. La gouvernance dans ce domaine devrait par ailleurs être plus transversale afin de dépasser les logiques de silos.

La proposition 25 porte sur l'engagement international. La France, qui bénéficie directement du cadre juridique maritime international, devrait continuer à défendre une approche fondée sur le droit, notamment la liberté de navigation et le libre passage dans les détroits internationaux, ainsi qu'une logique d'exercice coopératif des souverainetés. Ainsi, devraient notamment être poursuivies les actions en faveur de l'accord BBNJ, d'une pause de précaution sur l'exploitation des grands fonds, d'une poursuite de l'élaboration d'un code minier international protecteur, d'une promotion de la décarbonation du transport maritime au sein de l'Organisation maritime internationale.

La proposition 26 vise à conforter la souveraineté maritime française autour du triptyque « présence, entente et coopération » : présence effective dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté française, entente avec nos voisins et partenaires et coopération autour de projets communs. Cette présence s'appuie d'abord sur les moyens de la Marine nationale, qui doivent combiner moyens conventionnels, surveillance satellitaire, drones et exploitation des données maritimes, la loi de programmation militaire devant garantir leur pleine contribution à l'action de l'État en mer et à la protection des intérêts maritimes français.

La proposition 27 vise à renforcer la lutte contre les criminalités maritimes par une coopération bilatérale et internationale plus opérationnelle, notamment par la mutualisation européenne des moyens de surveillance et d'intervention, le renforcement des capacités d'arraisonnement en haute mer, l'amélioration du traitement des cargaisons saisies et des mesures spécifiques contre les personnes condamnées pour narcotrafic dans le domaine portuaire.

Enfin, la proposition 28 insiste sur la présence française dans les organisations maritimes internationales, ce qui passe notamment par la formation d'experts reconnus, le soutien aux filières académiques juridiques et scientifiques et la poursuite d'une action diplomatique large.

Conclusion

La mer n'est pas un domaine sectoriel mais un espace où se rencontrent les principales transformations contemporaines : changement climatique, compétition pour les ressources, mondialisation des échanges, révolution numérique, recomposition des rapports de puissance et montée des criminalités transnationales. Le droit de la mer offre un cadre ancien, structuré et encore largement reconnu, mais il est soumis à des tensions croissantes et doit continuer à s'adapter. La France dispose d'atouts exceptionnels : un immense espace maritime majoritairement ultramarin, une marine militaire de premier plan, des entreprises reconnues dans le transport, la construction navale et les câbles sous-marins, des capacités scientifiques importantes et une grande richesse écologique. Pourtant, l'ampleur de ces atouts contraste avec une politique publique encore trop fragmentée, des moyens parfois insuffisants et une valorisation économique incomplète.

L'étude du Conseil d'État propose d'abord un changement de méthode : définir clairement l'intérêt général maritime, hiérarchiser les usages et les priorités, intégrer réellement les outre-mer, fonder davantage les choix sur la science et la donnée, mieux coordonner les administrations, moderniser les ports et les filières, protéger les littoraux et renforcer la présence française en mer. Cette stratégie ne peut être uniquement nationale. La France doit simultanément agir dans l'Union européenne et défendre l'ordre juridique international dont

dépend largement sa propre puissance maritime. Par cette étude, le Conseil d'État met à nouveau en œuvre la compétence qui lui est dévolue par l'article L. 112-3 du code de justice administrative : faire des propositions pour améliorer l'action publique.

28 propositions pour une véritable stratégie maritime



Axe I. Élaborer une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées

- **Proposition n° 1 :** définir l'intérêt général maritime poursuivi et le décliner dans une véritable stratégie maritime intégrée.
- **Proposition n° 2 :** intégrer pleinement les outre-mer dans la stratégie maritime nationale et valoriser leur potentiel.
- **Proposition n° 3 :** diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration et dans la société française en général.

Axe II. Mieux asseoir la logique des aires marines protégées

- **Proposition n° 4 :** mieux asseoir la logique des aires marines protégées pratiquées en France en la faisant davantage reposer sur une évaluation scientifique de leurs effets écologiques et socio-économiques tout en renforçant leur gouvernance locale.

Axe III. Faire des parcs éoliens en mer et de la pêche un exemple de partage de l'espace maritime

- **Proposition n° 5** : favoriser la coactivité entre parc éolien en mer et pêche/aquaculture et faire des parcs éoliens en mer des points d'observation de la biodiversité marine.

Axe IV. Concilier les procédures environnementales aux enjeux industriels maritimes

- **Proposition n° 6** : concevoir des outils de mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) en mer et mieux valoriser les capacités foncières existantes.
- **Proposition n° 7** : décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur *hinterland*.

Axe V. Faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation

- **Proposition n° 7** : faire du secteur maritime un laboratoire d'un soutien plus efficace à l'innovation afin de favoriser un effet d'entraînement dans le secteur de l'innovation marine.

Axe VI. Mieux intégrer les problématiques propres au littoral

- **Proposition n° 9** : mieux mobiliser les outils juridiques de l'aménagement littoral à la problématique de l'accélération du recul du trait de côte.
- **Proposition n° 10** : prévoir au sein du Fonds vert une enveloppe pluriannuelle dédiée à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, afin de financer, au-delà des études et des cartographies déjà soutenues, les premières opérations de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation.
- **Proposition n° 11** : mieux réguler les effets négatifs de la pression touristique et récréative sur les espaces maritimes et littoraux, notamment les plus sensibles.

Axe VII. Préparer l'avenir de la filière de la pêche

- **Proposition n° 12** : engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent de la compétence française, notamment la répartition et la gestion des droits de pêche et la représentation de la profession.
- **Proposition n° 13** : préparer une réforme de la politique commune de la pêche en élaborant des propositions françaises.
- **Proposition n° 14** : encourager le développement de l'aquaculture.

Axe VII. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes de l'État

- **Proposition n° 15** : conforter le SGMer pour en faire le véritable animateur interministériel des politiques maritimes de l'État sous l'autorité du Premier ministre.
- **Proposition n° 16** : pour le reste, favoriser la stabilité des structures ministérielles et administratives actuelles chargées de la Mer.

Axe IX. Conforter la place de la science dans les politiques maritimes

- **Proposition n° 17** : doter l'État d'un tableau de bord statistique performant pour les espaces et activités maritimes, incluant les outre-mer.
- **Proposition n° 18** : mieux intégrer la recherche scientifique aussi bien dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes que dans la recherche de solutions.
- **Proposition n° 19** : maintenir à niveau les infrastructures et équipements de la recherche océanographique, y compris dans le domaine polaire.

Axe X. Assurer une meilleure articulation avec la dimension ultramarine

- **Proposition n° 20** : mieux associer les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales.

Axe XI. Favoriser une meilleure articulation entre les différents acteurs grâce à une rationalisation des instances de concertation

- **Proposition n° 21** : remettre à plat le panorama foisonnant des instances de concertation pour préparer une rationalisation.

Axe XII. Au niveau européen, agir pour favoriser une prise en compte plus volontaire et cohérente des enjeux maritimes par l'Union

- **Proposition n° 22** : pour la France, jouer un rôle moteur pour une politique européenne plus volontaire et plus cohérente sur les enjeux maritimes.
- **Proposition n° 23** : faire en sorte que l'Union européenne prenne pleinement la mesure des enjeux de la puissance maritime pour développer, dans ses domaines de compétence, des politiques cohérentes avec cette dimension.
- **Proposition n° 24** : mettre en place une meilleure gouvernance des politiques maritimes de l'UE.

Axe XIII. Favoriser un cadre international coopératif sur les enjeux maritimes

- **Proposition n° 25** : poursuivre l'engagement français en faveur du cadre international sur les enjeux maritimes.
- **Proposition n° 26** : conforter la souveraineté maritime française en s'appuyant sur la présence, l'entente et la coopération.
- **Proposition n° 27** : mieux lutter contre les criminalités en mer, notamment en favorisant une coopération plus efficace aux échelles bilatérale et internationale.
- **Proposition n° 28** : veiller à la présence française dans les organismes internationaux maritimes.

