

Cahiers français

#Politiques publiques

La politique maritime
de la France

#En débat

Faut-il avoir peur de la
dette publique ?

#Le point sur

La reconnaissance
de la langue des signes

Le règne des données



Responsable de la publication

Élodie Lavignotte

Équipe éditoriale

Markus Gabel, Jérôme Castelot,
Amélie Marc, Anaïs Teston

Conception graphique et mise en page

Nicolas Bessemoulin, Denis Carpentier,
Hervé Le Quellec, Éliane Rakoto

Contacteur la rédaction

cahiersfrancais@dila.gouv.fr

Impression

DILA

Crédits photos :

Photo de couverture

© ADOBESTOCK

Photo de quatrième

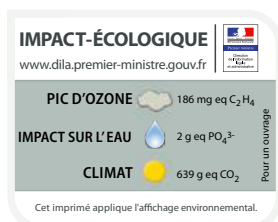
© ADOBESTOCK

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées dans les articles
n'engagent que leurs auteurs.
Ces articles ne peuvent être reproduits
sans autorisation. Celle-ci doit être demandée
à la Direction de l'information
légitime et administrative
26, rue Desaix 75727 Paris Cedex 15
ou droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information
légitime et administrative, Paris 2021

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et
du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet
1992, toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente publication
est strictement interdite sans autorisation
expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard
que l'usage abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique des
circuits du livre.



#Edito

Les données numériques, un enjeu citoyen

Algorithmes, cookies, effets de réseaux, machine learning, position dominante, trolls... l'univers des données numériques n'est pas fait pour les néophytes. Pourtant, la maîtrise des données numériques et la compréhension des rouages de cet univers sont un élément déterminant de la participation de tous à la vie politique, sociale et culturelle. Pour éviter que le caractère technique et complexe de la transformation numérique suscite de nouvelles fractures au sein de la société, la diffusion et la compréhension de la culture numérique, ainsi que la protection des droits des utilisateurs deviennent un objectif incontournable des politiques publiques.

Ce numéro des *Cahiers français*, qui prolonge celui de juin 2020 sur la souveraineté numérique (*Cahiers français* n° 415), s'inscrit pleinement dans cet objectif. Après avoir étudié les caractéristiques techniques et économiques d'une donnée numérique et présenté les nouvelles garanties offertes aux usagers par le règlement général sur la protection des données (RGPD), nous détaillons les perspectives de développement liées à l'ouverture des données publiques, plongeons dans des plateformes numériques et leur difficile régulation et proposons une illustration des interactions possibles entre big data et IA par le biais du machine learning. Enfin, une réflexion sur les enjeux de la cybersécurité clôture ce dossier.

Dans les autres rubriques, nous vous proposons une mise en perspective de la politique maritime de la France en plein renouvellement aujourd'hui, ainsi qu'un débat portant sur le haut niveau de la dette publique : faut-il en avoir peur ? Le « Point sur » s'intéresse aux notions de réforme de l'État et de transformation de l'action publique. Enfin, le « C'était en » revient sur la reconnaissance de la langue des signes comme langue à part entière par la loi de 2005.

Bonne lecture à tous !

Cahiers français

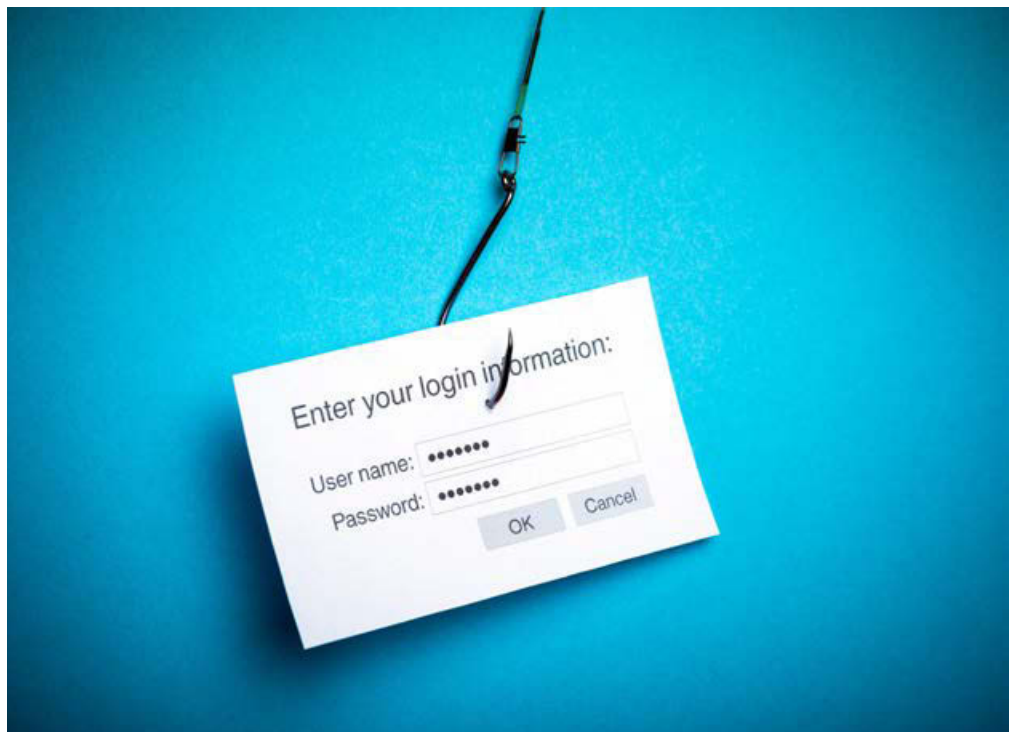
#Sommaire

05

#Politiques publiques

La nouvelle politique maritime de la France

Nicolas Boillet



15 **#Dossier**

Le règne des données

16/ La donnée numérique : un bien économique comme les autres ?

Edmond Baranes

24/ Le RGPD : qu'a-t-il vraiment changé pour l'internaute ?

Jean-Luc Sauron

36/ Les données publiques : qu'en est-il de leur ouverture et de leur réutilisation ?

Mathilde Hoang

46/ Le capitalisme de plateforme

Henri Isaac

56/ La politique de la concurrence face au défi des entreprises du numérique

Marc Bourreau, Guillaume Thébaudin

68/ Les mégadonnées et l'essor de l'intelligence artificielle

Stephan Cléménçon

78/ Données et intelligence artificielle : quels enjeux pour la cybersécurité des États ?

Amandine Lévêque

90

#Les plus de la rédaction

90 / Ce qu'il faut retenir

91 / Les chiffres clés

92 / Les mots du dossier

93 / Le dossier en dessins

94 / Les dates clés

95 / Pour en savoir plus

97 **#En débat**

Faut-il avoir peur de la dette publique ?

Nicolas Dufrêne, Guido Hülsmann



© ONODJI-STOCK.ADOBE.COM

107 **#Le Point sur**

De la réforme de l'État à la transformation de l'action publique

Vie-publique.fr



© HAMILTON/REA



113 **#C'était en... 2005**

La reconnaissance de la langue des signes comme langue à part entière

Olivier Schetrit

JENNIFER LESCOUET/CC BY-SA 4.0



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur
www.vie-publique.fr/cahiers-francais
→ Les **fiches** au format mobile





La nouvelle politique maritime de la France

Nicolas Boillet

*Maître de conférences en droit public,
université de Bretagne Occidentale , UMR AMURE 6308*

La France, nation de tradition maritime, porte une attention renouvelée à la mer et au littoral. Ses vastes espaces maritimes de près de 11 millions de km² présentent des intérêts économiques et sociaux en même temps qu'ils constituent des enjeux géopolitiques cruciaux. En outre, il pèse également sur la France, comme sur tous les États, une responsabilité dans le maintien de la bonne santé des océans comme condition de la vie sur terre.

L'importance de la mer pour la France est une évidence qu'il faut régulièrement rappeler. Forte du deuxième plus grand espace maritime derrière les États-Unis, présente sur tous les océans du monde grâce à ses territoires outre-mer, la France doit une grande part de sa prospérité économique et sociale aux activités maritimes et à la valorisation de ses richesses marines. Après la longue existence d'un ministère de la Marine jusqu'au milieu du ^{xx}e siècle, la création d'un ministère de la Mer confié à Louis Le Pensec en 1981 constitue une expérience favorable aux activités maritimes. Par la suite, les attributions relatives à la mer ont été exercées au sein d'un secrétariat d'État ou d'un plus vaste ministère, comme par exemple le ministère de la Transition écologique et solidaire en 2017. La nomination d'Annick Girardin comme ministre de la Mer en juillet 2020 renoue avec l'existence d'un ministère de plein exercice. Ce rang dans la hiérarchie gouvernementale souligne le fait que la politique maritime constitue une politique publique à part entière.

La géographie, les caractéristiques physiques des espaces maritimes et les activités qui peuvent y être menées expliquent la teneur spécifique de cette politique. Les missions de l'administration en mer sont partagées entre de nombreux acteurs, car la politique maritime peut correspondre à la continuation en mer d'une grande partie des politiques publiques de l'État, comme celles du transport, de l'énergie ou de lutte contre le réchauffement du climat. Il en découle qu'une des caractéristiques de cette politique est la coordination administrative. Elle est incarnée au niveau gouvernemental par l'existence du secrétariat général de la mer, placé auprès du Premier ministre, et chargé depuis 1995 d'animer et de coordonner les travaux d'élaboration de la politique en matière maritime. Il résulte de

l'approche interministérielle que la délimitation du périmètre de la politique maritime est une entreprise délicate.

Depuis plus d'une décennie, face aux enjeux maritimes croissants, la France travaille à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique maritime claire et ambitieuse. Par une succession de rapports et de documents stratégiques, dont la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) de février 2017, l'État a fixé les contours de la politique maritime française. Les grands aspects de la politique de la mer et du littoral touchent principalement à la sécurité, à l'économie et à l'environnement, et embrassent de nombreux secteurs d'activités. L'ensemble de ces questions est marqué par une forte interdépendance, à laquelle le concept de politique maritime intégrée, développé d'abord au niveau européen, permet d'apporter une réponse. La politique maritime bénéficie dorénavant d'un cadre institutionnel spécifique, mais complexe, et d'instruments stratégiques dédiés.

La nécessité d'une politique maritime face aux enjeux maritimes croissants

Le contexte international et européen

Les institutions internationales et les États participent à la gouvernance des mers et des océans dont le but est la gestion durable des océans. En effet, depuis 2015, l'objectif de développement durable n° 14 des Nations Unies vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite Convention de Montego Bay) de 1982 contient le cadre majeur de la gouvernance de la mer. Présentée comme la Constitution des mers, cette Convention définit les règles et principes applicables dans les espaces

La politique maritime intégrée est « une politique de l'Union européenne dont l'objectif est de favoriser une prise de décision coordonnée et cohérente pour optimiser le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale des États membres, notamment des régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union, ainsi que des secteurs maritimes, grâce à des politiques cohérentes dans le domaine maritime et à la coopération internationale en la matière », article 3 de la directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime de 2014.



La France siège à l'Organisation maritime internationale depuis 1952, soit quatre ans après sa création

RIGNETTA/CC BY-SA 4.0

maritimes. Deux accords sont venus compléter la Convention, l'un sur l'application de la partie XI de la Convention, relative à la Zone, c'est-à-dire aux grands fonds marins internationaux, l'autre sur la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants. Actuellement, les États, sous l'égide de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), négocient un accord international relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (Résolution A/RES/72/249, Assemblée générale des Nations Unies). Parmi les acteurs internationaux de la gouvernance des mers, l'Organisation maritime internationale (OMI) tient une place essentielle en tant qu'institution spécialisée de l'ONU, chargée d'assurer la sécurité et la sûreté des transports

maritimes et de prévenir la pollution des mers par les navires. De nombreuses conventions internationales ont été adoptées ou révisées dans son cadre.

L'Union européenne joue dorénavant un rôle moteur dans la gouvernance mondiale des océans. Elle est partie à un ensemble de conventions ou d'accords internationaux : dans le domaine maritime (en premier lieu la Convention de Montego Bay), dans le domaine de l'environnement (notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, la Convention sur la diversité biologique de 1992 ou les conventions sur les mers régionales comme la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée de 1976), ou dans de nombreux domaines sectoriels comme le transport ou la pêche (avec

Le terme *stocks chevauchants* désigne les stocks dont le cycle biologique se déroule dans un secteur géographique couvrant des zones placées sous des juridictions différentes.

les divers accords relatifs aux organisations régionales de gestion de la pêche).

L'Union européenne, qui dispose en fonction des traités européens de compétences sectorielles dans le domaine maritime, a souhaité se doter d'une politique maritime intégrée (Annie Cudennec, Gaëlle Guéguen-Hallouët, *L'Union européenne et la mer. Soixante ans après les Traités de Rome*, Pédone, Paris, 2019). La Commission européenne a ainsi adopté en 2007 un Livre bleu sur la politique maritime intégrée, partant du « constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement ». Depuis, les institutions de l'Union européenne ont adopté plusieurs règlements ou directives mettant en œuvre la politique maritime intégrée, comme la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » de 2008, qui vise le bon état écologique des eaux marines. La législation et les initiatives européennes ont donc fourni un cadre conceptuel et juridique dans le respect duquel la France a déployé sa politique maritime.

Les multiples enjeux de la politique maritime

La sécurité et la défense, l'économie maritime, l'environnement marin et les territoires littoraux constituent les principaux enjeux de la politique maritime. En matière de sécurité, les premières questions concernent le transport maritime, notamment la sécurisation des voies maritimes où transite l'essentiel des échanges internationaux, ou encore les câbles sous-marins de télécommunication, par lesquels passent l'essentiel des communications mondiales liées à internet, à la téléphonie et aux flux financiers. Il s'agit également de lutter contre les différents trafics liés aux migrations illégales ou relatifs à la pêche, aux armes et à la drogue.

Le contrôle des espaces maritimes, et spécialement des zones économiques exclusives, doit être assuré, par exemple en luttant contre la pêche illégale dans l'océan Indien ou dans l'océan Pacifique. La France dispose pour ces différentes missions d'une organisation spécifique de l'action de l'État en mer (décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer) et de la fonction garde-côtes. En ce qui concerne la défense, les évolutions géopolitiques se sont traduites par l'apparition de nouvelles conflictualités et de nouvelles menaces, face auxquelles la France adapte sa stratégie. La défense nationale est entre autres réalisée grâce à une force navale de haut niveau technologique. Une partie de cette force est consacrée à la dissuasion nucléaire, notamment grâce à quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. La Marine nationale assure une présence militaire dans de nombreuses régions du monde où la France doit protéger ses intérêts, comme c'est le cas en Méditerranée orientale.

Au cours des années 2000, de nouvelles opportunités de développement de l'économie maritime sont apparues. La Commission européenne a adopté une stratégie de « croissance bleue » en 2012 visant le développement de secteurs traditionnels, comme le transport maritime et les ports, mais également ceux de l'énergie renouvelable en mer, de l'aquaculture, du tourisme maritime, des biotechnologies et des ressources minières. En France, le calcul du poids de l'économie maritime varie selon le périmètre qui est retenu pour le définir. Le Cluster maritime français estime que l'économie maritime représente 91 milliards d'euros de valeur de production et 355 000 emplois en 2019.

Le développement économique est particulièrement recherché par les pouvoirs publics pour certains secteurs prometteurs du point de vue des innovations technologiques ou de

Une zone économique exclusive (ZEE) confère à l'État côtier des droits souverains (par exemple en matière de pêche) et la juridiction de certains droits. Elle s'étend au-delà de la mer territoriale d'un État côtier dans la limite de 200 milles marins des lignes de base.

Le Cluster maritime français (CMF) est une organisation créée en 2006 qui rassemble tous les acteurs de « l'écosystème » maritime, de l'industrie aux services et activités maritimes.



la création d'emplois, à l'exemple de l'énergie éolienne en mer. Il l'est également à travers la mise en œuvre d'activités ou d'instruments transversaux comme la recherche, la planification de l'espace maritime, la surveillance maritime ou la sécurité maritime. L'outre-mer est généralement l'objet d'une attention particulière de la part de l'État, en raison de l'importance de ces espaces maritimes (95 % des 11 millions de km², *cf. supra*) et du besoin de solutions adaptées pour ces territoires. Récemment, la politique en faveur de l'économie maritime s'est traduite par l'adoption de plusieurs législations, dont la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui porte notamment sur la réglementation maritime, le statut des gens de mer, le pavillon français, les ports, la modernisation de la pêche et de l'aquaculture, le développement de la plaisance et la sûreté maritime.

Dans le même temps, il est question de protéger l'environnement marin sur lequel est fondée la « croissance bleue ». Mais au-delà des considérations économiques, la France s'est engagée à préserver la diversité biologique, y compris marine, dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique de 1992 et elle doit appliquer le droit de l'Union européenne en matière de conservation de la nature. La

législation française comprend un ensemble d'instruments juridiques, lesquels concernent les espèces protégées (comme certains mammifères marins ou tortues marines) et les habitats (sites Natura 2000 en mer), ou la préservation d'espaces avec notamment les parcs nationaux, les parcs naturels marins. Plusieurs de ces instruments font partie de la politique d'aires marines protégées qui permet d'avoir une approche coordonnée des différents instruments de protection. En la matière, le Gouvernement s'est doté d'une stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées en 2007 (revue en 2012). Les océans doivent également être protégés dans le cadre de la politique relative aux changements climatiques. D'une part, ils subissent des impacts dus à ces changements, par exemple avec la transformation des écosystèmes, le recul de populations d'espèces animales, la modification de l'hydrographie ou la montée générale du niveau de la mer, ce qui oblige à des politiques d'adaptation. D'autre part, les océans participent à la lutte contre le réchauffement climatique en absorbant une partie des gaz à effet de serre dans le cadre du cycle du carbone.

Enfin, les enjeux de la politique maritime concernent les territoires littoraux, qui sont en effet le siège de la plupart des activités menées

Le Terrible (S619)
est l'un des
quatre sous-
marins nucléaires
lanceurs d'engins
de nouvelle
génération
(SNLE-NG) de la
marine française

WMEINHART/CC BY-SA 3.0

**L'expression
Natura 2000 en mer**
désigne la partie
marine du réseau
européen Natura
2000, constitué
d'un ensemble de
sites désignés pour
protéger des espèces
et des habitats
représentatifs
de la biodiversité
européenne.

en mer. L'attrait pour les territoires littoraux engendre globalement une augmentation de leur population, ce qui entraîne une activité liée à l'économie résidentielle mais aussi des problèmes comme l'artificialisation des sols. Alors que dans le même temps, le littoral subit des risques accrus de submersion marine et de recul du trait de côte. Les problèmes spécifiques au littoral ont trouvé des réponses méthodologiques dans le concept de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui tient compte des relations terre-mer. La GIZC a été promue par plusieurs institutions internationales et elle est mise en œuvre dans le cadre de plans ou de projets d'aménagement par de nombreuses collectivités territoriales et leurs groupements. Par exemple, les schémas de mise en valeur de la mer ou certains parcs naturels régionaux participent de cette démarche. Les territoires littoraux sont également le lieu de synergies liées à la mer, rassemblant des compétences en matière de recherche, d'enseignement, d'innovation et d'entreprises dans le cadre de clusters, à l'exemple de la labellisation par l'État du pôle Mer Bretagne Atlantique et du pôle Mer Méditerranée qui visent à développer la croissance et l'emploi.

Le cadre institutionnel et stratégique de la politique maritime

Les institutions et acteurs de la politique maritime

Le Gouvernement sous l'autorité du Premier ministre définit la politique maritime. Le ministère de la Transition écologique a jusqu'ici été chargé de la majorité des questions maritimes et littorales. Cependant, plusieurs ministères sont également compétents en matière maritime, comme le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour la politique

de la pêche, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance pour les industries navales et nautiques, etc. Ce caractère interministériel peut se constater dans le cadre des finances publiques. En effet, la politique maritime de la France fait l'objet d'un document de politique transversale, annexé à la loi de finances (« La politique maritime de la France », Document de politique transversale. Projet de loi de finances pour 2020, ministère de la Transition écologique et solidaire), qui répertorie les divers programmes qui contribuent à cette politique et montre la diversité des ministères qui y participent.

La création cette année du ministère de la Mer entraîne la redistribution au profit de celui-ci d'une partie des compétences exercées auparavant par le ministère de la Transition écologique (décret n° 2020-879 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la Mer). « Le ministre de la Mer élabore et met en œuvre la politique du Gouvernement dans

Annick Girardin,
actuelle ministre
de la Mer, lors de
la Conférence de
Paris de 2015 sur
les changements
climatiques
(COP21)

COP PARIS/FICKR/
PUBLIC DOMAIN



le domaine de la Mer sous ses divers aspects, nationaux et internationaux, notamment en matière d'économie maritime, de rayonnement et d'influence maritimes». Ainsi, le ministre de la mer exerce les attributions relatives à la navigation, à la sécurité, à la formation, aux gens de mer, à la plaisance et aux activités nautiques. Cependant, beaucoup d'autres attributions sont exercées de manière conjointe avec un autre ministre. Par ailleurs, l'originalité de l'organisation ministérielle en matière maritime réside dans la création par décret en 1995 du Secrétariat général de la mer placé sous l'autorité du Premier ministre. Le Secrétariat général de la mer « prépare les délibérations du Comité interministériel de la mer », « exerce une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime » et « veille à l'échelon central à la coordination des actions de l'État en mer ». Ainsi, la coexistence du ministère de la Mer et du Secrétariat général de la mer nécessitera sans doute une évaluation à l'avenir.

Au niveau déconcentré, l'originalité de l'organisation administrative est marquée par l'existence en métropole des préfets maritimes, représentants de l'État en mer. « Le préfet maritime anime et coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens » (décret n° 2004-112 du 6 février 2004). En outre-mer, le représentant de l'État en mer est le préfet compétent ou le haut-commissaire de la République, selon les zones maritimes. Plusieurs établissements publics de l'État participent à la mise en œuvre de la politique maritime. On peut citer notamment les grands ports maritimes, l'École nationale supérieure maritime, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), l'Office français de la biodiversité, le Service hydrographique et océanographique de la marine, le Cerema, etc. L'organisation des administrations

déconcentrées suit également une certaine spécificité. Les directions interrégionales de la mer (au nombre de quatre en métropole) ont des périmètres correspondant aux façades maritimes. Elles ont été notamment substituées aux services des affaires maritimes. Mais par ailleurs, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et les directions départementales des territoires et de la mer jouent un rôle significatif en matière d'environnement marin, d'aménagement maritime ou de gestion du domaine public maritime. Enfin, bien que la politique maritime soit avant tout une politique de l'État en raison de la compétence étatique dans les espaces maritimes, la décentralisation donne aux collectivités territoriales des responsabilités en matière économique, d'aménagement, d'urbanisme ou de tourisme, ce qui présente de nombreuses implications maritimes et littorales. On voit que la réalisation de la politique maritime est orchestrée par un ensemble d'acteurs administratifs sous le maître mot de la coordination.

Les stratégies et instruments de la politique maritime

La France a formalisé de façon progressive sa politique maritime. Initiée avec le rapport « Une ambition maritime pour la France » établi en 2006 (« Une ambition maritime pour la France », *Politique maritime de la France*, rapport du groupe Poséidon, Centre d'analyse stratégique, décembre 2006), la politique maritime de la France a été débattue lors du Grenelle de la mer en 2009, puis énoncée par le gouvernement dans un document intitulé « Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans » de décembre 2009. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a ensuite fixé un nouveau cadre stratégique avec la « gestion intégrée de la mer et du littoral » (GIML), dont les dispositions se trouvent dans le Code de