

RAPPORT D'ÉTUDE CEMM – 2016 – n° 1

Éclairages complémentaires au rapport d'étude de 2014
USAGE ET LIBERTÉ DE LA HAUTE MER

Nouveau sujet 2016

**CONSÉQUENCES DE LA TERRITORIALISATION DES MERS,
EN PARTICULIER EN MER DE CHINE**

LA LIBERTÉ DE LA MER EN QUESTION

L'état-major de la Marine interroge l'Académie de marine sur la haute mer (actualisation de l'étude de 2014) et sur les conséquences de la territorialisation des mers (en particulier en mer de Chine). L'Académie considère que ces deux questions constituent les deux volets d'un seul et même sujet, celui de la liberté des mers, axe majeur de la stratégie navale, et se propose de les traiter ensemble. L'Académie considère que les recommandations de son étude de 2014 restent d'une parfaite actualité mais souhaite mettre l'accent sur cinq points connexes qui lui paraissent porteurs de menaces pour la liberté de navigation en haute mer et devoir retenir l'attention du CEMM :

- la réforme de la haute mer,
- la multiplication des aires marine protégées dans l'ensemble des espaces maritimes,
- l'exploitation économique des espaces maritimes,
- et le rôle des lobbies environnementalistes,
- la question de la territorialisation qui n'avait pas été explicitement abordée en 2014 fera l'objet d'un cinquième et dernier développement.

Chacun de ces développements a conduit l'Académie à rédiger des « recommandations ». La section *Droit et Economie* tient à souligner l'importance pour la Marine de développer sa présence dans les discussions en cours pour éviter que les préoccupations environnementalistes, en particulier, ne prennent totalement le pas sur d'autres préoccupations légitimes (liberté des mers...).

RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA HAUTE MER

1/ La Marine doit participer dès la phase de préparation interministérielle à la négociation BBNJ en vue d'obtenir par une implication des hautes autorités de la Marine une position équilibrée qui prenne en considération les intérêts stratégiques de la France. Comme ce fut le cas lors de la III^{ème} conférence des Nations unies sur le droit de la mer (1973-1982) elle devra participer à la conférence diplomatique en qualité de membre de la délégation et être associée à l'élaboration des positions nationales.

2/ Considérer la préparation de la négociation BBNJ comme une urgence et lancer dès que possible en partenariat avec le monde maritime les actions d'influence et de communication pour asseoir la position de la Marine.

3/ Même si les études d'impact sur l'environnement visent en premier lieu les activités industrielles en mer elles risquent de toucher la Marine qui, sans s'abriter derrière le statut d'immunité des navires de guerre, devra valoriser quand c'est possible l'effet neutre ou positif des actions navales sur l'environnement marin.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX AIRES MARINES PROTEGEES EN HAUTE MER

4/ Vis-à-vis des AMP en haute mer la Marine doit avoir une attitude positive voire constructive (surveillance par exemple) tant que la liberté de circulation et de survol et donc la liberté de manœuvre n'est pas en cause. Elle sera d'autant plus entendue qu'elle aura été collaborative.

5/ Vis-à-vis des AMP côtières en particulier de celles qui sont établies dans les ZEE la marine doit :

- dénoncer en concertation avec le Quai d'Orsay et avec les puissances maritimes toute tentative de territorialisation dans les eaux étrangères,
- contribuer à une pratique française respectueuse de la liberté des mers et du droit international par le jeu d'une concertation nationale et européenne équilibrée et en jouant localement de la dualité des attributions de ses représentants dans l'action de l'Etat en mer (PREMAR/Commandant de zone maritime et Délégué du gouvernement/CZM outre-mer).

RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'EXPLOITATION ECONOMIQUE DES ESPACES MARITIMES

6/ Le splendide isolement jacobin qui avait été celui de l'AEM initial a cédé le pas à une concertation régionale, nationale et européenne essentiellement centrée sur l'activité économique et sur la protection de l'environnement côtier. A la Marine de participer à ce débat en s'appuyant sur ses représentants de l'AEM et en investissant les instances de concertation en liaison avec le SGMer et les milieux maritimes ayant des intérêts convergents.

7/ En vue de « maintenir la cohérence entre nos priorités et nos capacités de surveillance ou d'intervention » il convient de lancer dès maintenant une réflexion sans tabou sur le partage des charges dans le domaine de la sûreté maritime des installations industrielles en mer.

RECOMMANDATION RELATIVES AUX LOBBIES ENVIRONNEMENTALISTES

8/ La Marine nationale doit davantage prendre conscience de l'importance que la société civile a prise dans le traitement des questions maritimes, qu'elles soient ou non environnementales. S'il peut sembler difficile de la voir participer directement à certains mouvements elle doit utiliser tous les relais dont elle dispose pour faire valoir une opinion nationale et régaliennne dont l'importance peut échapper à de nombreuses ONG, voire à certaines administrations.

RECOMMANDATION RELATIVE A LA TERRITORIALISATION DES ESPACES MARITIMES

9/ Distinguer la revendication de souveraineté sur un territoire et l'espace maritime adjacent de la territorialisation qui est une dérive souverainiste dans l'application du droit de la mer dans les espaces sous souveraineté et sous juridiction. La première relève de la sphère diplomatique, la seconde doit être dénoncée par la Marine en premier lieu par l'usage de sa liberté de navigation.

RECOMMANDATION FINALE

10/ Pour porter la bonne parole la Marine dispose de relais dans le monde maritime civil qu'elle ne doit pas hésiter à utiliser dans le cadre de « task forces » spécifiques à constituer à partir des réseaux déjà mis en place autour du CESM. Ces relais sont notamment l'Académie de marine, le Cluster Maritime Français, Armateurs de France, l'Union des ports de France, le GICAN et l'Institut Français de la Mer.

LA LIBERTE DE LA MER EN QUESTION

*« Affirmer notre attachement aux grands principes
de la convention des Nations unies sur le droit de la mer »
(Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes CIMer 2015)*

Depuis le début du XVII^{ème} siècle et le fameux débat Grotius-Selden, le propos du droit de la mer est de concilier la liberté et la domination des espaces marins par les Etats côtiers. Tel fut le défi relevé par la III^{ème} conférence des Nations unies sur le droit de la mer (1973-1982) et le succès de la convention de Montego Bay (CNUDM 82), résultat de ces neuf années de négociation. Le droit de la mer est au point d'équilibre entre la « territorialisation » des espaces maritimes par les Etats côtiers et la liberté que revendiquent les puissances maritimes. La Convention de 1982 rend compte d'un

équilibre instable et n'est en quelque sorte qu'un arrêt sur image car le chantier du droit de la mer n'a jamais été clos : deux accords d'application ont déjà vu le jour en 1994 [1] et 1995 [2] ; c'est un troisième accord sur la conservation et l'utilisation durable de labiodiversité marine en haute mer qui pourrait être négocié dans les prochaines années si l'assemblée générale des Nations unies (AGNU) en décide en 2017.

EMM/STRATPOL interroge l'Académie de marine sur la haute mer (actualisation de l'étude de 2014) et sur les conséquences de la territorialisation des mers (en particulier en mer de Chine). L'Académie considère que ces deux questions constituent les deux volets d'un seul et même sujet, celui de la liberté des mers, axe majeur de la stratégie navale, et elle propose de les traiter ensemble.

Dans son étude de 2014 « Usage de la liberté en haute mer », l'Académie rappelait le primat historique de la liberté des mers et notait que le développement technologique avait conduit à une diversification des usages de la mer et à l'apparition de différentes formes d'emprises sur des espaces maritimes de plus en plus étendus et de plus en plus éloignés des côtes. Elle observait que si la liberté de mouvement des flottes militaires se trouve juridiquement assurée par la CNUDM 1982, dans la pratique la capacité d'action des forces aéronavales était de plus en plus contrainte et sujette à des limitations ou à des restrictions, dont on pouvait penser qu'elles ne feraient que croître dans un avenir raisonnablement prévisible.

- Le premier facteur tenait à la tendance de plusieurs Etats côtiers à procéder à une certaine « territorialisation » de leurs ZEE, c'est-à-dire à les assimiler plus ou moins à leurs eaux territoriales,
- le deuxième résidait dans le développement et l'extension du phénomène d'occupation durable due à de nouvelles formes d'utilisation de l'espace marin,
- enfin le développement de la réglementation des usages de la haute mer représentait une hypothèse à ne pas négliger.

Etaient envisagées trois perspectives d'entrave de la liberté d'action des forces navales en haute mer : la notion d'affectation à des fins pacifiques, le principe de précaution et les projets de gouvernance internationale de la haute mer.

En conclusion-préconisations l'étude soulignait qu'à l'horizon 2025, la France risquait d'être moins sensible que par le passé à la défense des libertés de la haute mer. Plus que jamais, il serait essentiel pour la Marine d'être en permanence informée des discussions en cours, au niveau international et européen ou dans les instances nationales, portant sur la réglementation des usages de la mer. Mais aussi d'avoir la capacité de participer activement aux négociations éventuelles le plus en amont possible.

L'Académie considère que les recommandations de son étude de 2014 restent d'une parfaite actualité mais souhaite mettre l'accent sur quatre points connexes qui lui paraissent porteurs de menaces pour la liberté de navigation en haute mer et devoir retenir l'attention du CEMM :

- la réforme de la haute mer,
- la multiplication des aires marines protégées dans l'ensemble des espaces maritimes,
- l'exploitation économique des espaces maritimes,
- et le rôle des lobbies environnementalistes.

La question de la territorialisation, qui n'avait pas été explicitement abordée en 2014, fera l'objet d'un cinquième et dernier développement.

1/ La réforme de la haute mer

Amorcée depuis 2006 la négociation BBNJ [3] a franchi depuis la résolution 69-292 de l'AGNU une étape décisive avec la désignation d'un Comité préparatoire dont les résultats sont destinés à servir de base aux travaux de la conférence diplomatique si l'AGNU décide en 2018 de sa convocation. Les négociations porteront sur un accord [4] (ci-après désigné Accord) pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Cet Accord s'analyse comme un accord d'application de la CNUDM qui n'est donc pas remise en question. Il porterait sur les ressources génétiques marines, y compris le partage des retombées de leur exploitation, sur des mesures telles que les outils de gestion

par zone, y compris des aires marines protégées, sur les évaluations d'impact sur l'environnement, ainsi que le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine. Certes, aucune de ces questions ne semble ressortir d'un domaine d'intervention des marines militaires mais il faut être conscient que l'ensemble des sujets est susceptible d'avoir des conséquences sur les libertés de la haute mer. Dans son vœu [5] au ministre de la Défense l'Académie appelait son attention sur l'importance de cette négociation, il n'est donc pas nécessaire d'y revenir longuement si ce n'est sous la forme de préconisation synthétique.

Recommandation 1/ La Marine doit participer dès la phase de préparation interministérielle à la négociation BBNJ en vue d'obtenir par une implication des hautes autorités de la Marine une position équilibrée qui prenne en considération les intérêts stratégiques de la France. Comme ce fut le cas lors de la III^{ème} conférence des Nations unies sur le droit de la mer (1973-1982) [6] elle devra participer à la conférence diplomatique en qualité de membre de la délégation et être associée à l'élaboration des positions nationales.

Le Comité préparatoire doit tenir deux sessions en 2016 et 2017 pour une ouverture éventuelle de la conférence diplomatique à partir de 2018. Ce délai peut sembler long en terme calendaire mais en réalité il est bref en nombre d'échéances. Il faut donc agir sans délai et entreprendre dès maintenant les actions d'influence pour ne pas voir s'aggraver le retard avec les environnementalistes qui tiennent le haut du pavé et ont acquis avec la COP 21 une légitimité forte sous l'impulsion en particulier de la Plate-forme océan-climat. Le monde des opérateurs maritimes (Marine nationale, armateurs, réseaux portuaires, ...) doit nouer des alliances pour mener des opérations d'influence à la fois coordonnées et indépendantes.

R2/ Considérer la préparation de la négociation BBNJ comme une urgence et lancer dès que possible en partenariat avec le monde maritime les actions d'influence et de communication pour asseoir la position de la Marine.

Parmi les quatre thèmes de la négociation BBNJ deux doivent particulièrement retenir l'attention de la Marine : l'obligation des études d'impact et la question des aires marines protégées (AMP).

Les évaluations d'impact sur l'environnement pourraient être une occasion d'encadrer l'activité des forces navales [7] pour la limiter à des opérations sans effet environnemental. Ce thème confirme les propos de la précédente étude qui mettait en avant le risque potentiel que ferait courir le principe de précaution et qui trouverait dans l'Accord une officialisation potentiellement inquiétante surtout si l'affectation de la haute mer à des fins pacifiques venait épauler cette mise sous boisseau. L'Académie ne voudrait pas donner l'impression de dramatiser et de tenir pour acquise une évolution qui n'est pour le moment que potentielle alors que la négociation n'a pas commencé et que les toutes les parties (notamment les opérateurs maritimes) ne se sont pas exprimées. La Marine familière du principe d'incertitude, doit l'appliquer aussi aux fondements juridiques de son action toujours susceptibles de remise en cause comme par exemple le statut d'immunité souveraine des navires de guerre.

R3/ Même si les études d'impact sur l'environnement visent en premier lieu les activités industrielles en mer elles risquent de toucher la Marine qui, sans s'abriter derrière le statut d'immunité des navires de guerre, devra valoriser quand c'est possible l'effet neutre ou positif des actions navales sur l'environnement marin.

2/ Les aires marine protégées

Les Aires Marines Protégées (AMP) doivent retenir l'attention à deux titres, d'une part parce que l'Accord pourrait donner un fondement juridique aux AMP en haute mer, d'autre part parce que la multiplication des AMP côtières est une des modalités de la territorialisation des ZEE.

2.1/ Les AMP en haute mer défraient la chronique parce qu'elles constituent une atteinte à une sorte d'intégrité statutaire de la haute mer qui est traitée dans la CNUDM 82 comme un espace libre de toute juridiction sinon de toute régulation. Or, certaines organisations de mers régionales, dont OSPAR [8], ont institué des AMP en haute mer [9] qui ont ému la communauté maritime pour s'en

réjouir ou s'en inquiéter. Ces initiatives sont demeurées limitées faute d'effectivité juridique (ces AMP ne sont opposables qu'aux Etats parties aux accords régionaux) et pratique (absence de surveillance et de contrôle). Mais la pression environnementaliste est considérable pour en accélérer l'implantation et l'Accord comblerait cette lacune juridique et leur conférerait un fondement juridique incontestable. Le contenu des AMP est très ouvert et la réticence sinon l'opposition que l'on peut avoir à leur implantation doivent être nuancées... tant que la liberté de navigation (et de survol) n'est pas en cause.

2.2/ Les AMP « côtières », c'est-à-dire implantées dans les espaces placées sous la souveraineté ou la juridiction des Etats côtiers verront l'accélération de leur extension comme le résultat du protocole d'Aichi (2010) qui prévoit la protection de la biodiversité dans 10 % des zones maritimes et côtières à échéance de 2020. La France, pour sa part, a porté cet objectif à 20 % de ses espaces sous sa juridiction lors du Grenelle de la Mer (2009). Depuis, on assiste à une sorte de compétition internationale pour instituer de telles aires, en particulier dans les grands océans dont l'étendue se prête à de telles initiatives et permettent de « faire du chiffre ». Ainsi, l'Australie a décrété 2,3 millions de km². La France n'est pas en reste dans le Pacifique (Nouvelle Calédonie) et le sud de l'océan Indien. Il est probable qu'à terme (nous sommes pour le moment loin du compte mais le mouvement est engagé) nous nous acheminons vers un passage de la majorité des eaux côtières sous le statut d'AMP d'autant plus facilement que ce label recouvre des statuts de protection très variés, allant de la simple observation scientifique à la préservation intégrale.

Comment la Marine peut-elle aborder cette question ? En raison de cette diversité de contenu [10] la position de la Marine ne saurait être ni négative ni univoque. Son engagement dans l'action de l'Etat en mer dont elle est le principal partenaire [11] la conduit déjà à être l'acteur de leur mise en place et de leur mise en application. Mais dans ce domaine la Marine n'est ni seule ni dominante et doit se faire entendre des autres partenaires dans un dossier qui est placé sous l'autorité du MEDEM et dont la maîtrise d'œuvre est entre les mains de l'agence des AMP [12]. Ce dossier, traité actuellement selon les seuls impératifs d'urgence environnementale, devra être abordé dans le cadre plus large de la « planification des espaces maritimes », c'est-à-dire être confronté aux besoins des autres usagers de la mer. Le ZONEX ne pourra pas ne pas en tenir compte. C'est à nouveau une approche équilibrée qu'il convient d'obtenir par le jeu de la concertation interministérielle sous la conduite d'un SGMer reconnu. Mais il demeure que les AMP sous pavillon national vont constituer une charge pour les acteurs de l'AEM : « la surveillance des aires marines protégées pour la préservation des ressources de nos ZEE ultramarines est un enjeu majeur [13] » Si on peut espérer que notre pays ne tombera pas dans ce travers il est probable que nombre d'Etats profiteront de la vague environnementaliste et de la course aux AMP pour ériger des aires soumises à des réglementations territorialistes allant au-delà de la « juridiction » en vue de la préservation du milieu marin (CNUDM art. 56§1) pour mettre en place des réglementations restrictives et contraires à la liberté de circulation et de manœuvre dont bénéficient tous les navires y compris de guerre. Depuis de nombreuses années l'U.S. Navy dénonce à raison la tendance de certains Etats (Chine par exemple) à interdire les manœuvres navales étrangères dans leurs ZEE sous prétexte qu'elles seraient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Il est certain que la création d'AMP en ZEE offrira à certains Etats côtiers la possibilité de traiter ces zones sous juridiction comme si elles étaient sous souveraineté en interdisant les activités navales étrangères tout au moins en les encadrant (emploi de sonars et protection des cétacés par exemple). L'extension de telles pratiques pourrait entraver sérieusement la liberté de navigation des forces navales mais aussi de certains navires marchands dont la dangerosité supposée (effet du gigantisme par exemple, pollution sonore et atmosphérique) pourrait être dénoncée par les Etats côtiers dont l'environnementalisme servirait de paravent au souverainisme. L'attention des puissances maritimes doit être appelée sur ce point mais aussi sur la nécessité pour elles de s'abstenir dans leurs eaux des pratiques qu'elles pourraient être conduites à dénoncer chez d'autres. En France l'action internationale commence donc par la recherche d'une position nationale cohérente qui allie pratique conforme à la liberté de navigation et vigilance vis-à-vis des pratiques des Etats côtiers.

Mais cette action passe d'abord par Bruxelles puisque la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » [14] est la référence de la politique maritime intégrée. Il est à craindre que la Commission et le Parlement accordent plus d'attention à l'environnement qu'à la liberté des mers et la

Marine doit veiller que ses besoins soient entendus à ce niveau et relayés à partir du SGMer et du SGAE [15].

R4/ Vis-à-vis des AMP en haute mer la Marine doit avoir une attitude positive voire constructive (surveillance par exemple) tant que la liberté de circulation et de survol et donc la liberté de manœuvre n'est pas en cause. Elle sera d'autant plus entendue qu'elle aura été collaborative.

R5/ Vis-à-vis des AMP côtières et en particulier de celles qui sont établies dans les ZEE la marine doit :

- ***dénoncer en concertation avec le Quai d'Orsay et avec les Puissances maritimes toute tentative de territorialisation dans les eaux étrangères,***
- ***contribuer à une pratique française respectueuse de la liberté des mers et du droit international par le jeu d'une concertation nationale et européenne équilibrée et localement en jouant de la dualité des attributions de ses représentants dans l'action de l'Etat en mer (PREMAR/CZM et DDG/CZM outre-mer).***

3/ L'exploitation économique des espaces maritimes

Cette question a priori éloignée des préoccupations militaires doit cependant retenir l'attention car elle pourrait offrir une nouvelle occasion pour les Etats côtiers de territorialiser leurs espaces maritimes. L'émergence des énergies marines renouvelables (EMR) a attiré l'attention sur la question de l'occupation et du partage des espaces côtiers. Surface, colonne d'eau et fonds marins font maintenant l'objet d'une compétition économique et d'un partage des activités en vue d'éviter les conflits d'usage. Certains espaces font déjà l'objet sinon d'une occupation complète du moins d'activités communes, denses parfois peu compatibles entre elles. Une réglementation des usages s'imposera de plus en plus, assise sur une planification des espaces maritimes que nous impose la réglementation européenne [16]. Eoliennes, hydroliennes, fermes aquacoles, granulats marins, plates-formes (et mouillage de FPSO) d'exploitation d'hydrocarbures (gaz et huile), oléoducs sous-marins, câbles informatiques, autant d'occasion de restreindre la navigation et de la cantonner dans des chenaux ad hoc, le tout sous la surveillance voire le guidage de VMS.

Qu'il s'agisse de planification de l'espace comme de stratégie nationale de la mer et du littoral, les décisions sont maintenant prises dans un cadre institutionnel élargi dans lequel la Marine n'a de participation qu'à travers les préfets maritimes et les CZM outre-mer alors que l'objet de ces instances de concertation élargie prend préférentiellement en considération les objectifs de protection de l'environnement et d'exploitation économique. Cette évolution est encore récente et les marins participant à l'AEM en sont bien informés. C'est à la Marine militaire d'intégrer cette dimension administrative nouvelle qui ne manquera pas de contraindre son action dans un cadre réglementaire qui n'est pas seulement national mais aussi européen. Pour la Marine nationale il importe de participer à bon niveau à cette gouvernance partagée nouvelle [17]. Son engagement dans l'AEM, par les PREMAR et les CZM outre-mer, constitue un atout essentiel qu'il lui faut sauvegarder.

R6/ Le splendide isolement jacobin qui avait été celui de l'AEM initial a cédé le pas à une concertation régionale, nationale et européenne essentiellement centrée sur l'activité économique et sur la protection de l'environnement côtier. A la Marine de participer à ce débat en s'appuyant sur ses représentants de l'AEM et en investissant les instances de concertation en liaison avec le SGMer et les milieux maritimes ayant des intérêts convergents.

Mais l'activité économique côtière, qui se développera et se déploiera de plus en plus au large [18], s'accompagnera nécessairement d'une demande de prestations de sécurité adressée aux pouvoirs publics. Les plates-formes et autres fermes éoliennes nécessiteront surveillance, réglementation de la circulation maritime, établissement de zones de sécurité et interventions de sauvetage ou de lutte antipollution qu'il faudra préparer en amont. Il y a là tout en champ qui doit être investigué. Préfectures maritimes et CZM/outre-mer doivent dès maintenant s'interroger sur la dévolution des missions et leur financement. Le développement de nouvelles activités économiques en mer nécessite de lancer une réflexion sur la répartition des rôles et des charges entre pouvoirs publics et opérateurs

industriels comme y invite la Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes : « *associer davantage les acteurs privés du monde maritime. Les différents secteurs de l'économie maritime sont parties prenantes dans la sécurisation des espaces maritimes.* » Il s'agit de faire la part entre les missions qui relèvent de la sphère régaliennne et celles de la sphère privée. La réglementation, l'ordre public, le sauvetage relèvent incontestablement de celle-là. Le gardiennage des installations « à bord » ou à proximité relèvent de l'environnement industriel et doivent ainsi être assurés et financés par les industriels. La ligne de partage est souvent délicate à établir. Il faut veiller à ne pas négocier et réglementer tardivement et à chaud comme on l'a fait pour l'embarquement de gardes privés à bord des navires de commerce menacés par la piraterie. La tentation de l'industrie sera toujours de faire faire par l'Etat (Marine nationale et Gendarmerie maritime en particulier) dont la compétence opérationnelle et la gratuité constituent des atouts évidemment séduisants. La participation au financement des moyens et des missions doit être envisagée et la réflexion engagée sur les voies et moyens pour y parvenir (fonds de concours, mise à disposition de moyens matériels : navires, drones, équipements de surveillance, etc.).

R7/ En vue de « maintenir la cohérence entre nos priorités et nos capacités de surveillance ou d'intervention [19] » il convient de lancer maintenant une réflexion sans tabou sur le partage des charges dans le domaine de la sûreté maritime des installations industrielles en mer.

4/ Les lobbies environnementalistes

L'Académie est interrogée sur les lobbies internationalistes (ONG, groupes pétroliers, OIG, ...), leurs projets, leurs stratégies pour faire évoluer les règles en vigueur. Répondre à une telle interrogation suppose une enquête trop importante pour l'Académie ; il est proposé plus simplement de tirer quelques enseignements de la récente COP 21 qui a constitué pour tous ces groupes de pression un terrain de manœuvre remarquable.

Remarquons tout d'abord qu'il est très difficile de décrire et de classer les divers intervenants dans les sujets maritimes tant ils sont nombreux, divers et différents selon les questions abordées. Ainsi, parmi les ONG, certaines sont nationales (France Nature Environnement, Tara expéditions, fondation Paul Ricard), d'autres, le plus souvent internationales ou réseaux internationaux ((UICN, Green cross, Réseau Océan Mondial...), certaines sont scientifiques avant d'être écologiques (Tara et P. Ricard), d'autres essentiellement écologiques (UICN) [20], certaines scientifiques et tournées vers le grand public (Nausicaa, Océanopolis et autres aquariums), d'autres d'origine sportive (Surfrider) [21]. A côté des ONG de statut associatif existent des institutions publiques mais dont le militantisme ne le cède en rien aux associations qu'elles soient françaises ou étrangères. Ainsi, l'agence des aires marines protégées qui pousse naturellement à l'extension tous azimuts des AMP, tandis que les deux fondations monégasques [22] constituent les bras armés de l'influence de la Principauté dans les sujets environnementaux et maritimes. Plus mystérieuses sont les grandes associations d'origine américaine dont l'importance des moyens financiers alimente les fantasmes sur leurs projets [23], certaines non spécialisés dans le maritime, (PEW Charitable Trusts) [24], le WWF, alors que d'autres le sont comme la commission océan mondial (Global Ocean Commission [25] – GOC), certaines mettent l'accent sur la pêche, WWF [26] et MSC [27], d'autres sur la gouvernance (GOC), certaines mènent des actions spectaculaires voire violentes très ciblées (Sea Shepherd) ou plus larges (Greenpeace).

La COP 21 a été l'occasion pour ces organisations de se rapprocher avec une efficacité qui mérite d'être soulignée. L'instrument de ce rapprochement, la Plateforme Océan et Climat [28] a été fondée en juin 2014 avec l'appui de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO. Un an et demi plus tard, la Plateforme regroupe plus de soixante-dix membres issus d'organismes scientifiques, d'universités, d'institutions de recherche, d'associations à but non lucratif, de fondations, de centres de science, d'établissements publics et d'associations d'entreprises et de collectivités, tous impliqués pour une meilleure prise en compte de l'océan dans les négociations climatiques [29]. Et, de fait, grâce au soutien des deux ministres français, MAE (président de la COP21) et MEDDE, l'océan grand absent à l'ouverture de la négociation de l'Accord de Paris a été inscrit dans le préambule et implicitement dans le corps du texte.

La Plateforme poursuivait trois objectifs qu'elle juge atteints : développer les connaissances scientifiques sur les liens océan-climat (17 fiches produites,) ; inscrire l'océan au cœur du futur régime climatique et contribuer au succès de la négociation pour un accord ambitieux à la COP 21 ; sensibiliser et mobiliser le public et les décideurs publics et privés sur les enjeux Océan et Climat (sept recommandations adoptées, nombreux événements et 30 000 signatures recueillies).

Quels enseignements retenir de la Plateforme dans la COP21 ?

- Une organisation efficace en réseau s'appuyant sur une excellente maîtrise de l'outil « réseaux sociaux »,
- une grande capacité de mobilisation et d'impact sur l'opinion,
- une forte présence dans les pouvoirs publics [30] (administrations, notamment le MEDEM et des politiques),
- mais aussi la participation d'organisations économiques « patronales » (Armateurs de France et Cluster Maritime Français) qui ont eu l'intelligence d'intégrer ab initio une organisation devenue représentative d'une nouvelle société civile de la mer,
- une bonne connaissance des dossiers environnementaux et maritimes à la fois au plan scientifique comme juridique et institutionnel,
- des qualités de souplesse, d'empirisme [31], et d'opportunisme au service de l'efficacité,
- une très large ouverture internationale [32] dont on peut déduire une relative insensibilité sinon une opposition à des positions « nationales ».

Quel avenir pour la Plateforme ? Dans l'immédiat elle restera mobilisée par la COP 22 qui a eu lieu en novembre 2016 à Marrakech, terre francophone, et largement consacrée à l'application de l'Accord de Paris. En 2017, la COP 23 se réunira en Asie, il est probable que la Plateforme qui est principalement française sera moins active mais on peut faire le pari qu'elle se mobilisera pour la négociation BBNJ. Il faudra alors compter avec elle pour traiter d'un sujet stratégique.

R8/ La Marine nationale doit davantage prendre conscience de l'importance que la société civile a prise dans le traitement des questions maritimes qu'elles soient ou non environnementales. S'il peut sembler difficile de la voir participer directement à certains mouvements elle doit utiliser tous les relais dont elle dispose pour faire valoir un point de vue national et régalien dont l'importance peut échapper à de nombreuses ONG, voire à certaines administrations.

5/ La territorialisation des espaces maritimes, sujet ancien et développements récents

La présente étude a déjà abordé la territorialisation à travers deux de ses développements (§ 2 et 3) relatifs aux AMP et à l'exploitation économique des espaces. Il s'agit de points d'application de ce qui n'est pas une tendance mais une conception fondatrice du droit de la mer, antagoniste de celle de liberté (cf. introduction à la présente étude). La question qu'il convient de se poser est de savoir si l'équilibre entre ces deux termes est atteint. Mais la réponse dépend comme souvent de la sensibilité de celui qui pose la question : certains verront se dresser « des barbelés sur l'océan [33] » quand d'autres réclameront toujours plus de règles de protection pour des espaces de plus en plus vastes. Pour autant, la tendance à la territorialisation est manifeste et les outils juridiques et techniques en place. Après le tracé extensif des de base auquel la plupart des Etats se sont livrés, les AMP apparaissent comme une version moderne et séduisante de cette progression vers le large de la souveraineté des Etats côtiers [34]. Et les progrès techniques de la surveillance maritime (capteurs, intégration et échange de données) donnent à ces Etats les moyens d'exercer leurs prétentions d'une façon que les rédacteurs de la Convention ne soupçonnaient pas. La France, Etat côtier et puissance maritime, est à la fois bénéficiaire et atteinte par cette évolution. EMM/STRATPOL (annexe 2 §2) cite un certain nombre de points chauds de la territorialisation : la mer de Chine, la Méditerranée orientale, les îles Eparses et le golfe de Gascogne.

Dans cette dernière région, bien que le différend de délimitation maritime entre la France et l'Espagne soit ancien, il est sans effet sur la sécurité et l'économie internationales ; il n'a d'ailleurs pas empêché la présentation d'un dossier commun devant la Commission des limites du plateau continental [35].

S'agissant des îles Eparses, le contentieux avec Madagascar date de l'indépendance, l'insuffisance des moyens militaires interdirait à cet Etat toute intervention s'il en avait l'intention. En réalité il s'agit d'un différend politique et non d'une question de droit de la mer et a fortiori de territorialisation. Dans l'immédiat la France doit mieux assurer la surveillance de ces espaces sans que cet exercice normal de sa souveraineté relève d'une quelconque territorialisation.

Infiniment plus complexe et dangereuse est la situation en Méditerranée orientale. Pour autant relève-t-elle de la territorialisation, c'est-à-dire d'une extension critiquable de droits souverains au-delà de l'espace de souveraineté ou bien de l'attribution d'un espace disputé par plusieurs parties ? Le règlement des différends de délimitation maritime est largement pratiqué par les juridictions internationales notamment en Méditerranée (abondante jurisprudence de la CIJ) mais il suppose un accord politique a minima des parties que l'on risque fort de ne pas pouvoir obtenir dans une région minée par les conflits. Et l'Académie ne peut que constater cette difficulté.

La question de la mer de Chine est au moins double : d'une part elle concerne le litige entre les Etats de la région relatif à la souveraineté sur les archipels, d'autre part elle concerne le comportement territorialiste manifeste de la Chine qui tend à considérer la mer de Chine du sud comme une mer sous souveraineté, mer territoriale, voire mer intérieure. La question a été maintes fois exposée et débattue. Ces prétentions sont manifestement excessives et doivent être dénoncées. Au-delà de la voie diplomatique, il reste la démonstration navale par simple transit dans les eaux internationales revendiquées par la Chine. C'est une question de faisabilité et d'opportunité. Et peut-être de courage politique.

R9/ Distinguer la revendication de souveraineté sur un territoire et l'espace maritime adjacent de la territorialisation qui est une dérive souverainiste dans l'application du droit de la mer dans les espaces sous souveraineté et sous juridiction. La première relève de la sphère diplomatique, la seconde doit être dénoncée par la Marine en premier lieu par l'usage de sa liberté de navigation.

Conclusion

La Marine évolue dans un monde maritime marqué par la préférence écologique au détriment de la dimension stratégique qui n'est pas perçue comme prioritaire en dépit d'une actualité dominée par les questions de sécurité. Il lui faut sans méconnaître la dimension environnementale rappeler la nécessité pour la France de se considérer comme une puissance maritime attachée à la liberté des mers.

Vis-à-vis des milieux écologiques elle dispose d'une très bonne cote en raison de ses missions de service public (lutte contre la pollution, sauvetage, police des pêches, lutte contre les trafics illicite, ...). Cette bonne image verte et citoyenne repose aussi sur les préfets maritimes qui, pour relever fonctionnellement du Premier ministre, n'en sont pas moins perçus au premier chef comme des amiraux. Leur implication depuis plus de dix ans [36] dans la préservation du milieu marin, en particulier par la gestion des espaces protégés en mer [37], est un atout à préserver et à mettre en avant. En d'autres termes, pour mieux se faire entendre de milieux qui, sans lui être hostiles sont indifférents aux implications stratégiques des négociations internationales déjà ouvertes, la Marine doit résolument jouer de la dualité de ses attributions militaires et « civiles ». Elle doit aussi jouer de sa solidarité avec la marine marchande qui est au premier chef partie au débat sur la liberté des mers.

Cela suppose une politique de présence dans l'ensemble des instances de concertation y compris européennes qui peut apparaître hors de sa portée mais peut être palliée en partie par l'utilisation des nombreux relais dont elle dispose.

R10/ Pour porter la bonne parole la Marine dispose de relais dans le monde maritime civil qu'elle ne doit hésiter à utiliser dans le cadre de « task forces » spécifiques à constituer à partir des réseaux déjà mis en place autour du CESM. Ces relais sont notamment l'Académie de marine, le Cluster Maritime Français, Armateurs de France, l'Union des ports de France, le GICAN et l'Institut Français de la Mer.

[1] Accord sur l'application de la Partie XI

[2] Accord sur les stocks chevauchants

[3] Biodiversity Beyond National Jurisdiction

[4] « Vœu de l'Académie de marine en date du 27 janvier 2016

Le statut de la haute mer tel qu'il est actuellement inscrit dans la CNUDM (Montego bay) concerne uniquement la liberté de la haute mer et son corollaire, le droit du pavillon. Aucune disposition n'est prévue pour l'exploitation de la colonne d'eau (en dehors de la pêche) et la protection du milieu marin est traitée de façon lacunaire. Or la mise en évidence de ressources génétiques marines dont le potentiel économique semble considérable attise la convoitise des Etats et des milieux industriels, et inquiète les Etats en développement qui craignent de ne pouvoir participer à cette exploitation. Dans un tel contexte un nouvel « instrument juridiquement contraignant élaboré dans le cadre de la Convention » est à l'ordre du jour de l'ONU. Le comité préparatoire qui siège dans le cadre de l'assemblée générale a été mis en place et doit terminer ses travaux en 2017. Les thèmes retenus sont les suivants : l'exploitation des ressources biologiques, le statut des espaces (aires marines protégées), études d'impact environnemental, transfert au profit des Etats en développement. Au sein de ce comité la position de la France est exprimée par le Quai d'Orsay ; ces thèmes intéressent l'ensemble des ministères puisqu'il s'agit entre autres de préserver la liberté des mers. Ils concernent donc des enjeux qui ne sont pas seulement techniques et environnementaux mais aussi stratégiques. L'académie estime que la position de la France ne doit pas être construite à partir des seuls arguments présentés par les défenseurs de l'environnement (MEDDE et ONG) mais tienne compte davantage des intérêts de l'Etat régalien et de la liberté d'action de la marine nationale. Elle appelle votre attention sur la grande importance de cette négociation et sur la nécessité et l'urgence d'une préparation interministérielle équilibrée. Elle se tient à votre disposition pour contribuer à l'expression d'une position commune. »

[5] La délégation française conduite par le directeur des affaires juridiques du Quai comprenait pour la marine un capitaine de vaisseau et un commissaire en chef.

[6] Pourraient être visées les émissions sonar mais aussi les tirs d'artillerie ou les évolutions en formation à vitesse élevée...

[7] Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est, dite Convention OSPAR, signée à Paris le 22 septembre 1992 (fusion de la Convention d'Oslo (1972) traitant de la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion et de la Convention de Paris, traitant des rejets d'origine tellurique).

[8] Au nombre de sept cf. brochure d'information de l'agence des AMP « les aires marines protégées de haute mer en Atlantique du nord-est (OSPAR).

[9] Six dans la seule réglementation française, six selon l'UICN (union internationale de conservation de la nature). Le concept d'AMP pourrait évoluer en EBSAs (Ecological or Biological Significant Areas) selon 7 critères scientifiques.

[10] Par l'intermédiaire des PREMAR, des habilitations de ses commandants et de l'engagement de ses forces. Cf. Etude 2014 de l'Académie sur Marine et AEM.

[12] Intégrée demain dans l'agence française de la biodiversité.

[13] (A propos du Pacifique) - Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes

[14] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin transposée dans le code de l'environnement, articles L 219-9 à L 219-18 et R 219-2 à R 219-17.

[15] Secrétariat général pour les affaires européennes.

[16] Directive 2014/89 UE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

[17] Conseil national de la mer et des littoraux et Conseils de façade. On peut d'ailleurs s'étonner qu'il n'y ait aucun représentant de la Marine nationale au CNML. Il est vrai que cette instance n'est pas très active.

[18] « Il convient par ailleurs d'envisager une montée en puissance progressive du contrôle des activités au fur et à mesure de l'acquisition de nouvelles connaissances dans ces espaces (acquisition de données, mise en évidence de ressources, démonstration du caractère exploitable, démarrage de la production). Par conséquent, notre capacité à affirmer notre souveraineté dans les espaces maritimes français est primordiale (patrouilles régulières, octroi de droits économiques, ...) ». Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes (2015).

[19] IDEM

[20] « Première organisation environnementale mondiale créée en 1948, aujourd'hui, le plus vaste réseau mondial de professionnels de la conservation, un rôle de premier plan en matière d'environnement et de développement durable. Plus de 1 200 organisations membres dans 140 pays dont 200 gouvernements ou organisations gouvernementales, et 800 organisations non gouvernementales. Près de 11 000 scientifiques et spécialistes volontaires au sein de six Commissions. Plus de 1 000 professionnels travaillant dans 45 bureaux dans le monde entier. » (site français de l'UICN).

[21] Surfrider Foundation est une association mondiale à but non lucratif, chargée de la protection et de la mise en valeur des lacs, des rivières, de l'océan, des vagues et du littoral. Créée en 1990 par un groupe de surfeurs locaux, elle regroupe aujourd'hui plus de 9 000 adhérents en Europe et agit sur 14 pays via ses antennes bénévoles.

[22] Institut océanographique Fondation Albert Ier, Prince de Monaco - Fondation Prince Albert II de Monaco.

[23] Par exemple créer en haute mer d'immenses AMP libres de toute pêche et rendues disponibles pour des activités pétrolières.

[24] "The Pew Charitable Trusts is driven by the power of knowledge to solve today's most challenging problems. Pew applies a rigorous, analytical approach to improve public policy, inform the public and invigorate civic life." (!)

[25] Emanation de PEW et d'autres associations.

[26] 5 millions de soutiens à travers le monde, activités dans 100 pays, soutien de 1 300 projets environnementaux.

[27] Marine Stewardship Council.

[28] Des réseaux d'associations (Armateurs de France avec le Cluster Maritime Français, le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, Green Cross France et Territoires, Innovations Bleues, le Réseau océan mondial, SeaOrbiter, Surfrider Foundation Europe, Global Ocean Legacy - The Pew Charitable Trusts), de centres de science

(Nausicaá), de fondations (Fondation Prince Albert II de Monaco), d'organismes issus de la recherche (IDDRI, CNRS, COI-UNESCO, Tara Expéditions).

[29] Rapport d'activité 2015.

[30] Institutionnalisée depuis les Grenelle de l'environnement et de la mer (2009) avec la gouvernance à cinq.

[31] La Plateforme par exemple, si elle dispose d'un budget (150 000 € en 2015), n'a pas la personnalité juridique mais s'appuie sur ses membres pour endosser les opérations financières et administratives.

[32] 1/3 des membres de la Plateforme sont étrangers, essentiellement nord-américains et nombre d'ONG françaises sont des filiales d'ONG internationales (UICN).

[33] Colloque du CESM de janvier 2015.

[34] Naguère surnommée « creeping jurisdiction ».

[35] Demande conjointe FR – UK – ESP – IRL.

[36] Le décret 2004-112 du 6 février 2004 confie au préfet maritime la protection de l'environnement (article 1°).

[37] Parcs marins, Natura 2000 ...