

MERS ET OCEANS

Défis européens et mondiaux

Texte du sujet proposé

Septembre 2005

MERS ET OCEANS

Défis européens et mondiaux

I - La dimension traditionnelle : la mer, espace de puissance

1. Durant de longs siècles, les mers et océans ont été conçus comme **un espace indéfini, pleinement libre et ouvert**, et utile pour l'essentiel à la seule navigation. Celle-ci comportait deux finalités principales: les communications, permettant de relier les terres les unes aux autres, la mer étant un chemin qui mène à tous les rivages; la pêche, fournissant des ressources alimentaires destinées principalement aux populations côtières, dans une logique de cueillette encore rudimentaire. Même avec ces usages restreints, apparaissait la double dimension des espaces maritimes: un lien entre tous les territoires terrestres, où se concentrent les Etats et leurs populations; un réservoir de ressources en soi, une source de richesses qui appellent l'exploitation. Toutefois, en dépit des efforts de certains, il paraissait impossible de soumettre les espaces maritimes à la souveraineté des Etats — espaces fixes, solides, au peuplement stable, par opposition aux espaces maritimes, espaces fluides dans lesquels on ne peut que circuler, et ce par petits groupes en quelque sorte nomades.

2. **Le droit coutumier**, l'un des plus anciens et des plus universels du droit international moderne, reposait alors sur trois notions complémentaires:

- L'existence d'une *mer territoriale*, adjacente aux côtes des Etats riverains, n'excédant pas trois milles nautiques et destinée à protéger le territoire terrestre des attaques venues du large. C'est une bande de mer sur laquelle l'Etat côtier était souverain, à l'exception d'un droit de passage dit innocent accordé à tous les navires pour transiter vers la haute mer.

- La *haute mer*, soit l'essentiel des espaces maritimes, espace libre, insusceptible d'appropriation nationale, et ouverte aux activités autorisées par les Etats, dont la navigation.

— Le *principe du pavillon*, qui se dédouble: tout navire doit posséder un pavillon, attribué par un Etat, sans quoi il est réputé pirate et peut être saisi par quiconque; seul l'Etat peut attribuer son pavillon, qui fonde sa juridiction sur le navire, et lui seul exerce la juridiction correspondante. Il lui revient ainsi de faire respecter en haute mer par les navires qui battent son pavillon ses propres lois et les règles internationales.

3. Les espaces maritimes étaient ainsi soumis à un **droit de principes, à la fois universels, simples et peu nombreux**, ils en faisaient non pas une *res communis*, la chose de tous, mais à l'inverse un univers ouvert à la compétition de toute nature entre Etats et entre intérêts privés. La puissance militaire, la puissance économique et commerciale, la capacité d'innovation, d'exploration et de découverte ont pu se déployer librement. La mer est alors devenue le terrain essentiel de la lutte pour la puissance entre Etats: à l'opposition entre puissances maritimes et puissances terrestres ou continentales s'est ajoutée une hiérarchie entre puissances maritimes elles-mêmes. Que l'on se souvienne de la question des détroits, des points d'appui comme Gibraltar, des rivalités pour le percement des canaux de Suez ou de Panama... La question, d'ordre géopolitique, de déterminer si la terre l'emporte sur la mer ou l'inverse reste indéfiniment ouverte et varie sans doute suivant l'espace et le temps. Force est toutefois de constater que, au cours des derniers siècles, la mer a constitué le déterminant essentiel.

4. La découverte, l'exploration et la conquête de mondes nouveaux, la colonisation, le bénéfice tiré des échanges, la dimension stratégique de la mer, les conséquences politico-culturelles de la maîtrise des espaces maritimes ont été décisives, **au profit du Royaume Uni puis des Etats-Unis**. Il suffit d'observer avec Fernand Braudel que, si la France du XVII^e siècle avait maintenu sur mer trente mille navigateurs, ce qui était tout à fait à sa portée, le monde aujourd'hui parlerait, et dans une certaine mesure, penserait français. Entre Trafalgar et Waterloo, la filiation est également évidente. Au-delà donc d'un régime juridique uniforme et fondé sur l'égalité des droits des Etats — pavillon, navigation, pêche — la hiérarchie de la puissance a dégagé des gardiens de la liberté des mers, fondant ainsi leur prédominance stratégique, politique, commerciale — mais aussi territoriale dans la mesure où la mer a été le véhicule de la colonisation, et où les puissances maritimes dominaient les puissances continentales.

II. - Les dimensions nouvelles: l'évolution des utilisations et des régimes des espaces maritimes

5. Cette situation, qui s'est grosso modo maintenue jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, a connu depuis lors un véritable **bouleversement**, en liaison avec un double phénomène. D'un côté, les *évolutions générales des relations internationales* ont semblé relativiser le rôle des espaces maritimes: sur le plan stratégique, la décolonisation, mais aussi la dissuasion nucléaire reposant sur des missiles intercontinentaux, rendaient moins décisive la maîtrise des mers; sur le plan économique, le développement des économies industrielles, la nécessité de contrôler les ressources terrestres, notamment énergétiques, le rôle des innovations technologiques, mais aussi le développement des transports aériens, aboutissaient à ce même résultat; sur le plan politique et culturel, l'explosion des télécommunications, radiodiffusion puis télévision par voie satellitaire, ont tendu également à effacer l'espace, aussi bien maritime que terrestre.

6. De l'autre, les *utilisations croissantes et démultipliées des espaces maritimes* ont à la fois renouvelé et déplacé l'intérêt qui leur est porté. Dans un premier temps, c'est la mer comme source de richesses qui l'a emporté sur la mer comme voie de communication. Les capacités et les besoins en matière de pêche et autres ressources biologiques se sont considérablement accrus; surtout il est apparu possible de mettre en exploitation d'autres ressources naturelles, pétrole ou minéraux. Un nombre accru d'Etats, du fait de la décolonisation, s'est intéressé à ces richesses. D'où un mouvement puissant et rapide de territorialisation des espaces maritimes, sorte de revanche de la terre sur la mer. D'où l'intérêt croissant pour les îles, qui génèrent des espaces maritimes étatiques considérables. Le régime juridique en porte la trace depuis les dernières décennies, en plusieurs étapes. Les Etats-Unis ont initié la notion de plateau continental dès 1945; elle a été consacrée par les conventions des Nations Unies de 1958 et de 1960; puis la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, tenue entre 1973 et 1982, a parachevé le mouvement avec la Convention de Montego Bay de 1982.

7. De **nouveaux concepts juridiques** se sont formés: celui de *plateau continental* qui affirme les droits souverains des Etats riverains sur le fond et le sous-sol de l'espace maritime surjacent, pouvant même aller au-delà des 200 milles nautiques, dès lors qu'existe un socle continental, prolongement naturel du territoire; celui de *zone économique exclusive*, apparu dans la décennie soixante dix, et qui confère à l'Etat côtier un droit de juridiction pour la gestion des ressources halieutiques et la protection de l'environnement sur un espace maritime dont la largeur peut s'étendre jusqu'à 200 milles nautiques; celui de *fond des mers et des océans*, au-delà du plateau continental, proclamé par la Convention de Montego Bay patrimoine commun de l'humanité. Parallèlement, la mer territoriale voyait sa largeur étendue de 3 à 12 milles nautiques. Le fond des mers apparaissait en particulier comme une source très prometteuse de richesses, avec les nodules polymétalliques, et les pays en développement, nouvellement indépendants, n'entendaient pas en laisser le bénéfice aux pays industrialisés, ils voulaient donc un régime d'autorisation et de redistribution organisé par la Convention de Montego Bay.

8. A ces évolutions s'ajoutait également la prise de conscience des menaces croissantes sur **l'environnement maritime**. *Menaces locales* avec la pollution côtière, due aux rejets terrestres en mer; *menace mobile* avec les transports d'hydrocarbures, provoquant à la fois la détérioration du milieu marin et de graves atteintes aux côtes touchées ; *menace généralisée* avec la pollution croissante des mers, mais aussi avec le thème du réchauffement de l'atmosphère, pouvant modifier l'équilibre des courants marins, et par là accélérer le changement climatique sur la base de phénomènes qui demeurent mal connus et appellent donc la mise en jeu du principe de précaution. La nécessité de protéger l'environnement maritime s'est jusqu'à présent traduite par un renforcement des compétences des Etats dans les espaces en cause, puisque les droits souverains reconnus aux Etats riverains concernent également la protection de l'environnement. Sur le plan international, diverses ONG sont particulièrement actives en la matière, et leur action s'étend parfois aux questions stratégiques — ainsi de *Greenpeace* à propos des essais nucléaires français dans le Pacifique, ou de la protection des mammifères marins qui seraient gênés par les émissions des sonars..

9. Il faut enfin ajouter que **la diversification des régimes a conduit à porter atteinte à l'universalité du droit classique**. On a désormais affaire à un droit de situations davantage qu'à un droit de principes. Il existe ainsi, à côté de la mer au sens générique, des mers fermées ou semi fermées, des mers sans plateau continental, des zones où l'on ne peut étendre la mer territoriale sans modifier les données stratégiques, comme la mer Egée, sans parler des Etats archipélagiques. Ajoutons à cela que les Etats-Unis n'ont jusqu'à présent pas ratifié la Convention de Montego Bay, qui a refondu, de façon très ambitieuse le droit de la mer dans toutes ses dimensions. Cette convention n'est entrée en vigueur qu'en 1994

- elle a été ratifiée par la France en 1995, après que la pression américaine ait conduit à vider de sa substance le régime régulateur et redistributeur des ressources du fond des mers, et sans pour autant que les Etats-Unis ne deviennent partie. Compte tenu de leur rôle essentiel dans ces espaces, la Convention ne pourra atteindre sa pleine efficacité qu'avec leur participation, actuellement en discussion devant le Sénat, et qui devrait enfin connaître une issue favorable.

10. La période contemporaine n'a pas remis en cause les évolutions précédentes. Elle marque cependant une recrudescence de l'attention portée aux problèmes de **la mer comme voie de communication, surtout sous l'angle de la sécurité**, et ceci sur plusieurs plans.

- *Sécurité au sens civil* d'abord: la lutte contre la pollution par les hydrocarbures impose par exemple un meilleur contrôle des navires, de leurs caractéristiques techniques, de la qualification des équipages, ce qui soulève à la fois le problème des mesures préventives à la disposition des Etats côtiers, mais aussi celui des pavillons de complaisance; ou encore, la lutte contre l'immigration clandestine suppose la surveillance et l'interception des navires trafiquants; il en est de même pour les trafics de drogue.

- *Sécurité au sens stratégique*, avec la protection de la liberté de la haute mer, dont les Etats-Unis se font les champions, pour la conduite d'opérations militaires de projection de forces ou de puissance à longue distance, mais aussi pour la protection des sous marins porteurs d'armes nucléaires.

- *Sécurité au sens économique*, avec le développement toujours croissant du trafic commercial par voie de mer, notamment en provenance ou à destination de l'Asie du sud-est et surtout de la Chine. La protection de ces lignes de communication maritimes est vitale, que ce soit contre la piraterie, ou pour assister les navires de commerce dans les zones dangereuses ou instables, par le biais par exemple du contrôle naval.

- Sécurité *civilo-militaire* enfin, désormais souvent appelée «sûreté maritime », avec les risques d'utilisation terroriste de ces espaces, la sécurité des conteneurs et des ports de transit, qui appellent la création d'une police internationale, ce à quoi répond par exemple l'initiative américaine de sécurité des conteneurs (CSI); mais aussi avec la lutte contre le transport par voie maritime d'armes, de matériels ou d'équipements proliférants, ce à quoi répond l'initiative internationale d'origine américaine de sécurité contre la prolifération (PSI).

III. - Inventaire des questions traiter

11. Le thème d'étude proposé pourrait dès lors s'articuler autour de trois axes : la position de la France; celle de l'Union européenne; celle des Etats-Unis.

(a) En ce qui concerne **la France**, sa position est contrastée. D'un côté la France est traditionnellement une puissance continentale, et n'a jamais pu apparaître comme une puissance maritime de première grandeur, en dépit de périodes navales brillantes. Elle est cependant une puissance maritime à plusieurs égards: l'importance de ses façades maritimes européennes ; l'existence sur toutes les mers du globe de pays d'outre mer, dans l'Atlantique, le Pacifique, l'Océan Indien, l'Antarctique notamment, qui font de notre pays l'un des principaux détenteurs d'espaces maritimes; à cet égard la France doit maintenir ses lignes de communication avec ces territoires, mais aussi sauvegarder leurs plateaux continentaux et leurs zones économiques, menacés de prédation internationale; la garantie de ses voies maritimes d'approvisionnement en matières premières, notamment énergétiques; le maintien de la dissuasion nucléaire, qui soulève le problème de la liberté de navigation des sous-marins; la question de la projection de forces, qui conduit à s'interroger sur le rôle des porte avions; la protection du territoire contre les atteintes extérieures, pollutions, immigration clandestine, contrebande, trafics de drogue, lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM, qui demande des moyens autant civils que militaires, remorqueurs, garde côtes et moyens adaptés de haute mer. La position de la France doit donc composer avec les impératifs d'un Etat du pavillon et ceux d'un Etat côtier.

(b) Concernant **l'Union européenne**, la communautarisation des espaces maritimes adjacents conduit à s'interroger sur les moyens de protection des pêcheries, ou encore de la sécurité de la navigation commerciale et de l'environnement marin, mais aussi des frontières de l'Union. Pour chacun de ces domaines, des agences européennes sont instituées; plus largement, sur la dimension maritime de la PESC / PESD, avec la répartition des tâches entre Etats européens, la construction de navires en commun, l'articulation des flottes et forces navales; ou encore sur l'organisation de la lutte contre les pavillons de complaisance, dans un contexte où certains membres de l'Union ont été particulièrement laxistes; éventuellement, sur les perspectives d'exploitation rationnelle et productive du fond des mers et des océans; dans une dimension européenne, sur la possibilité de définir une politique maritime et navale de l'Union, qui lui permettrait de jouer un rôle stabilisateur sur le plan international

(c) S'agissant **des Etats-Unis**, unique puissance mondiale, ils sont les garants de la liberté de la haute mer, en tant que seul Etat apte à déployer des flottes de guerre dans toutes les mers du globe, capacité renforcée par leur situation géopolitique, ouverte sur les deux océans mais aussi éloignée des grands espaces géoéconomiques extérieurs. Ils se sont aussi assignés de fait une mission de police internationale, dont l'initiative contre la prolifération (PSI) est un signe. Ils sont également en mesure de modérer les tensions et contentieux entre Etats à propos des îles, ou qui concernent les espaces maritimes entre Etats, notamment en mer de Chine. Elément de la compétition économique et stratégique entre les Etats de la région, ces tensions sont en même temps un défi pour leur capacité régulatrice. A ces différents égards, l'analyse de leur position, et de son évolution, à l'égard de la Convention de Montego Bay est particulièrement intéressante.