

COLLOQUE SUR LA GOUVERNANCE DES OCEANS

30 mai 2017

Rapport général de Jean-Louis FILLON Délégué général de l'IFM

Mesdames et messieurs,

La gouvernance des océans est une question urgente mais imprécise. L'actualité diplomatique de la négociation sur la haute mer dite BBNJ¹ nous invite à l'aborder rapidement d'autant plus que nous saurons dans quelques semaines si la conférence diplomatique sera ouverte en 2018. La définition d'un nouveau statut de la haute mer pose en effet implicitement des problèmes concrets de gouvernance qui sont incontournables. Pour ne prendre qu'un seul exemple, comment créer des aires marine protégées en haute mer sans réglementation ni surveillance ni sanction ?

La gouvernance est un « mot-valise » qui se développe d'autant plus facilement que son absence de définition autorise un usage vide de sens précis. Il est de notre responsabilité de ne pas nous dérober devant l'obstacle et de proposer un contenu à la gouvernance. Tel est le programme et le défi de cette demi-journée. Nous avons travaillé depuis plusieurs mois d'abord en cercle restreint puis en ayant consulté 16 spécialistes du monde maritime, praticiens, chercheurs, militants, journalistes. Le propos de ce rapport général est de mettre à votre disposition la synthèse de ces travaux. Nous procéderons en deux temps : la priorité est de s'accorder sur une définition pour l'appliquer à l'état des lieux de la gouvernance des océans. Dans un second temps et avec la même grille de lecture je vous rendrai compte des seize auditions ce qui permettra en conclusion de vous proposer quelques préconisations et même d'esquisser une « charte de la nouvelle gouvernance des océans » en vue d'amorcer le dialogue avec vous ce qui est notre objectif.

I/ THEORIE ET PRATIQUE GENERALES DE LA GOUVERNANCE DES OCEANS

1.1/ Essai de définition de la gouvernance

Employé d'abord en France le terme gouvernance qui vient du latin *gubernare* gouverner, passe dans la langue anglaise où il est employé maintenant associé à l'entreprise (*corporate governance*), et vise plus spécifiquement l'articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Soulignons d'entrée l'importance que la gouvernance accorde aux acteurs au-delà des règles et processus. Ce qui distingue la gouvernance des concepts d'inspiration hiérarchique comme celui de gouvernement, c'est sa dimension sociale et éthique.

¹ Biodiversity Beyond National Jurisdiction

Pour des raisons de temps laissons de côté la gouvernance des entreprises et celle des associations et concentrons notre propos sur quelques exemples de gouvernance publique :

- ✓ La gouvernance mondiale peut être assimilée au système onusien qui couvre l'ensemble des activités humaines.
- ✓ Dans l'Union européenne le traité de Lisbonne contient le terme de gouvernance dans le but notamment "d'assurer la participation de la société civile".
- ✓ En France le concept de "gouvernance à cinq" a été introduit en 2007 à l'occasion du Grenelle de l'Environnement dans le but de modifier la composition d'un certain nombre d'instances consultatives nationales, régionales et locales.

Ce cadre très général maintenant posé, je vous propose de partir de la définition de la gouvernance que nous avons proposée lors de notre colloque de 2015, je cite : « *l'ensemble des institutions, des règles et des acteurs qui concourent à la vie et à l'orientation d'une organisation humaine* ». Ainsi, toute gouvernance peut être réduite à quatre éléments principaux : des principes, des règles, des acteurs et une architecture institutionnelle qui agrège ces éléments.

Je vais maintenant passer la pratique de la gouvernance maritime au filtre de ces quatre éléments.

1.2/ la pratique de la gouvernance maritime

1.2.1/ Principes

Cinq principes sont au cœur du droit de la mer: la paix, la souveraineté, la liberté, la coopération et le partage.

Le principe de paix résonne dans de nombreux développements de la Convention dont l'un des plus fameux est l'«affectation de la haute mer à des fins pacifiques ».

La souveraineté reste le fondement majeur du droit international public et du droit de la mer à travers ses deux manifestations, la souveraineté des Etats côtiers sur les espaces côtiers adjacents et la souveraineté sur les navires battant leur pavillon.

Le principe de liberté s'exprime dans toute sa plénitude en haute mer mais il se retrouve dans tous les espaces maritimes y compris ceux placés sous la pleine souveraineté des Etats côtiers.

Le principe conciliateur de ces deux antagonismes, liberté et souveraineté, est **la coopération** inscrite dans nombre de dispositions de la Convention.

Cinquième principe qui pour être implicite n'en n'est pas moins réel, le **partage**. Il est présent dans plusieurs dispositions de la Convention dont les plus connues établissent **le Patrimoine commun de l'humanité**. Mais le partage va au-delà puisque la Convention veut associer à la navigation et à l'exploitation des richesses de la mer les Etats enclavés, les Etats géographiquement désavantagés mais aussi et surtout les Etats en développement. De façon plus inattendue le partage concerne aussi **l'ordre public** dont la charge est confiée en haute mer aux navires de guerre pour la lutte contre les crimes du droit des gens comme la piraterie. Enfin, ce principe s'exprime dans la **solidarité maritime** dont l'expression la plus noble est la

sauvegarde de la vie humaine en mer et dont l'organisation n'a pas d'équivalent dans les autres milieux.

1.2.2/ les règles : foisonnement normatif

S'agissant maintenant des règles, le constat qui s'impose est celui d'un extraordinaire foisonnement normatif. Le droit maritime est évidemment international mais aussi technique et professionnel. Comment mieux illustrer cette exubérance des règles que par l'Organisation Maritime Internationale dont la production est aussi impressionnante que diverse et en perpétuelle adaptation.

Mais en dépit de tous ces codes et conventions et en dépit de la Partie XII de la Convention de Montego bay entièrement dédiée à la protection du milieu marin, ce dispositif considérable s'est révélé inadapté aux deux principaux défis contemporains : la biodiversité et le réchauffement climatique. Et il ne faut pas s'étonner de voir le droit de la mer être en quelque sorte « délaissé » par les grandes conventions issues du Sommet de la Terre de 1992. Cet immense corpus normatif ne fait pas l'économie de textes incantatoires comme le fameux ODD 14², objectif de développement durable, dont la déclinaison en objectifs particuliers semble amorcer une mise sous contrôle de gestion du monde maritime.

Par contraste, l'architecture institutionnelle semble bien simple mais elle manque de coordination au point qu'on pourrait la comparer à un orchestre sans chef.

1.2.3/ Les institutions du monde maritime, un orchestre sans chef

1.2.3.1/ Au plan universel

- **L'ONU** tout d'abord
 - ✓ l'Assemblée Générale qui examine tous les ans l'application de la Convention,
 - ✓ le Conseil de sécurité dont les résolutions peuvent modifier la règle du jeu comme on l'a vu dans la lutte contre la piraterie.
 - ✓ La Cour Internationale de Justice dont la jurisprudence sur les délimitations maritimes est particulièrement importante.
 - ✓ Enfin le Secrétaire Général des Nations unies qui dispose de la Division for Ocean Affairs and Law of the Sea (DOALOS).
- **les institutions de le Convention** de Montego bay :
 - ✓ L'Autorité Internationale des Fonds Marins dont l'extension des attributions est en débat dans BBNJ,
 - ✓ La Commission des Limites du Plateau Continental,
 - ✓ Le Tribunal International du Droit de la Mer.
- Viennent enfin **les institutions spécialisées des Nations unies** dont seule l'OMI est entièrement dévolue aux questions maritimes. D'autres agences onusiennes interviennent partiellement pour les mers:

² Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

- ✓ La FAO pour la pêche,
- ✓ L'UNESCO pour les biens culturels, notons que l'UNESCO abrite la Commission Océanographique Internationale,
- ✓ L'OIT pour le travail maritime,
- ✓ Citons enfin le programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) et son programme des mers régionales.

1.2.3.2/ Les institutions maritimes régionales

Sous l'égide du PNUE quatorze mers régionales font l'objet de conventions : en Méditerranée, en mer Baltique, en Atlantique du Nord Est, en océan Indien et dans les Caraïbes, l'Antarctique et le Pacifique sud pour ne citer que les conventions auxquelles la France est partie.

Enfin les Organisations Régionales de Gestion des Pêcheries (**ORGP**) retiennent très souvent l'attention comme modèle de coopération régionale car elles associent les Etats côtiers de la région, les Etats des pavillons pêcheurs et les professionnels

1.2.4/ Autres acteurs officiels et non officiels

Outre les institutions maritimes que nous venons de décrire, les acteurs de la gouvernance maritime peuvent être regroupés en trois catégories, les Etats, les professionnels et les « émergents », apparus plus tardivement:

- Au premier rang, **les Etats** apparaissent à plusieurs titres : Etat du pavillon, Etat côtier et Etat du port. Qui correspondent à des responsabilités d'ordre différent, éventuellement contradictoires, celle de l'Etat côtier sur la défensive au plan environnemental ou migratoire et celle d'une puissance maritime ouverte au vent de la liberté.
- **Les professionnels de la mer** sont à l'origine des premières règles du droit maritime. Présent à l'OMI le shipping participe à l'élaboration des réglementations de sécurité maritime et sa présence dans cette instance garantit l'effectivité des règles. De même, les pêcheurs participent à la gestion des pêcheries.
- **Les émergents** enfin regroupent des acteurs jusqu'ici peu ou prou associés à la gestion des affaires de la mer. Les ONG tout d'abord dont la présence dans les instances nationales et internationales et le poids dans les décisions environnementales n'a cessé d'augmenter. La France depuis le Grenelle de la mer a inventé la gouvernance à cinq³, faisant ainsi apparaître un modèle fondé sur la concertation.

Même réduite à quatre éléments constitutifs, des principes, des règles, des acteurs et des institutions, la gouvernance ne se laisse pas définir de façon univoque en raison comme nous venons de le voir d'une pratique protéiforme. Qu'en pensent les 16 experts et amis que nous avons soumis à la question ?

II/ 16 TEMOINS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES OCEANS

³ l'Etat, les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations.

Avant de faire la relation de ces auditions, il convient de rappeler les propositions qui ont été faites par des personnalités ou des institutions du monde maritime. Au premier rang nous citerons le CESE qui à l'initiative de Catherine Chabaud a lancé en avril 2013 l'Appel de Paris pour la haute mer qui affirme que « *seule une gouvernance internationale partagée, transparente, démocratique permettra de sauvegarder et de gérer durablement les richesses de ce bien commun unique* ».

Tandis qu'en juillet 2014 la Global Ocean Commission dans son rapport « *From decline to recovery* » propose d'adjoindre au secrétaire général de l'ONU un représentant spécial pour l'Océan et de créer des organisations régionales de gestion des océans.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 3 avril 2017 la communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante pour les affaires étrangères intitulée « *Gouvernance internationale des océans : un agenda pour le futur de nos océans* ».

Ces trois seuls exemples sont convergents sur un certain nombre de points :

- l'urgence d'une meilleure protection des océans,
- l'appui donné à la négociation sur la haute mer,
- la nécessité de mettre de l'ordre dans les institutions maritimes internationales,
- le rôle éminent - et qu'il convient de sauvegarder - de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Pour l'examen des 16 auditions j'utiliserai la même la grille qui vous est maintenant familière : les règles, les principes, les institutions et les acteurs.

2.1/ Règles

Les règles tout d'abord, pour noter l'absence de proposition de réforme des textes, qui est significative du consensus de ne pas voir la Convention remise en question par l'Accord sur la haute mer. Certains ont déploré l'absence d'un volet pénal au droit de la mer quand la liberté des mers facilite des pratiques criminelles et que le droit du pavillon offre une protection que l'on tolère de moins en moins

Nos seize ont fait apparaître trois nouveaux principes fondateurs de la gouvernance.

2.2/ Trois nouveaux principes, fondateurs de la gouvernance des océans

2.2.1/ Le principe de connaissance

Tous nos interlocuteurs se retrouvent pour souligner que la protection de la biodiversité marine passe par une approche fine et qualitative fondée sur l'analyse scientifique. Le corollaire de ce principe de connaissance est celui de la liberté de la recherche scientifique qui ne doit pas être remise en cause en haute mer dans le cadre de la négociation BBNJ. Il ne serait pas admissible qu'un régime d'autorisation soit préféré à un régime de simple déclaration.

2.2.2/ Le principe de réalité

Il faut sortir le concept de développement durable de la sphère idéologique pour l'associer systématiquement à la gestion des moyens.

- La première conséquence et non des moindres est le rejet du préservationnisme préconisé par les ONG occidentales de type anglo-saxon.
- Appliqué au projet d'AMP de haute mer, le principe de réalité signifie qu'il faudra régler de multiples questions : qui décide, quel programme scientifique, qui surveille, qui contrôle ?
- Appliqué aux études d'impact, des questions analogues se posent, en particulier celle du seuil à partir duquel il faut lancer une étude. Qui aura la pouvoir d'accepter ou de refuser en fonction du résultat des études ?
- le principe de réalité suppose enfin qu'on ait une approche empirique de la liberté des mers tout en préservant, au premier chef, la liberté de navigation et de survol des eaux internationales (ZEE et HM) et la liberté de recherche scientifique en haute mer.
- La combinaison des principes de connaissance et de réalité est au cœur de l'approche écosystémique dont la France se fait le porte parole.

2.2.3/ La principe de citoyenneté

Les sociétés de demain seront placées de plus en plus sous l'influence directe des citoyens en raison des réseaux sociaux. Dans l'immédiat, leur utilisation a plusieurs conséquences, en particulier la percée des ONG qui peuvent se réunir instantanément sur un sujet et mobiliser l'opinion publique. La gouvernance partagée ou multipolaire est donc une donnée incontournable

La gouvernance future devra aussi tenir compte de la sensibilité environnementale de l'opinion publique. Et il y a énormément à faire pour sa meilleure connaissance des questions maritimes, à commencer par les champs scolaire et culturel.

Enfin la citoyenneté s'entend à travers l'acceptabilité de la gouvernance par le corps social. Cette condition est à rapprocher de son complément nécessaire, le principe d'engagement responsable des organisations ou « accountability » que P. Lamy avait mis en avant lors du colloque du 1^o octobre 2015.

2.2.4/ L'occidentalisation du monde maritime

Je voudrais maintenant dire un mot sur le caractère occidental du monde maritime parce qu'il a été plusieurs fois relevé. Il s'agit d'un élément de contexte et non d'un principe fondateur. Ce n'est pas une découverte que de souligner combien les relations internationales et donc le monde maritime sont dominés par les valeurs occidentales. Le Groupe des Etats en développement, G77, s'inscrit en réaction contre une conception qu'il juge trop occidentalisée de la gouvernance. Le tiers monde adopte des valeurs qui lui sont imposées par l'occident, quitte à les retourner contre lui et il ne faut pas s'étonner qu'il revendique au nom du partage équitable l'extension à la haute mer du patrimoine commun de l'humanité.

A nous d'accepter ou en tout cas de ne pas rejeter d'autres modes de pensée éventuellement religieuse ou qui nous paraîtrait irrationnelle.

2.3/ Architecture institutionnelle

2.3.1/ Au niveau mondial

L'ensemble des 16 audités partage le même constat d'une gouvernance fragmentée, organisée en silos et s'accorde sur la nécessité de la coordination. Ils ont imaginé ou proposé :

- 1/ **La réunion des agences de l'ONU** mais ils savent que les tentatives n'ont jamais débouché,
- 2/ Créer ex nihilo une **nouvelle organisation de la mer** dont le prix fera reculer les grands contributeurs.
- 3/ Autre hypothèse, désigner un **Secrétaire Général des NU adjoint pour les océans**. pour coordonner les institutions en s'appuyant
 - politiquement sur la réunion des Etats parties dont on pourrait en faire une véritable Conférence à l'instar de la COP 21
 - et administrativement sur la division DOALOS.
- 4/ Il y a enfin sur le tapis de la négociation une **réforme a minima** qui serait d'étendre à la colonne d'eau les compétences de l'AIFM. C'est tout le débat de l'extension du patrimoine commun de l'humanité aux ressources génétiques marines de la haute mer.

2.3.2/ La régionalisation des mers : le modèle décentralisé et régional des ORGP

- Nos 16 interlocuteurs ont considéré que mondialisation et régionalisation sont complémentaires. Outre une gouvernance centrale, ils proposent d'envisager aussi des gouvernances régionales. Les systèmes régionaux ont en effet un ancrage, une réalité et des outils de coopération. Tous les Etats de la Méditerranée par exemple, en dépit des tensions géopolitiques, se retrouvent dans la convention de Barcelone .
- C'est à cette échelle que l'on améliore les processus de coopération comme le montre aussi l'exemple de l'Atlantique du NE avec la convention OSPAR et sa coopération avec la CPANE.
- On propose la fusion des organisations régionales issues du PNUE et les ORGP. Mais on craint que les organisations régionales manquent de main d'œuvre et de moyens matériels.
- Et certains objectent aussi que la recherche d'un nouvel ordre maritime polycentrique (Etats, armateurs, pêcheurs et ONG), prendrait beaucoup de temps et ne répondrait pas à l'urgence de la protection de l'environnement.

2.4/ Acteurs et partenaires

La refondation de la gouvernance passe par la critique de la société interétatique qui doit partager ses responsabilités avec les citoyens.

2.4.1/ La vulnérabilité du **système de Montego bay** tient à l'hétérogénéité des Etats parties qui ont plus ou moins de force et d'autorité. Et l'on s'interroge bien sûr sur la pérennité d'une organisation fondée sur le pavillon alors que nombre d'Etats n'ont aucune capacité ou volonté d'exercer leurs responsabilités dans la sécurité et la sûreté maritimes. Et demain, quand les navires navigueront sans équipages, quel sens et quel rôle restera-t-il au pavillon ?

2.4.2/ Et certains de penser que la société internationale traditionnelle doit **laisser de la place (ou la place ?) à la société civile. Les ONG** sont incontestablement et depuis quelques années un nouvel acteur international dont on doit tenir compte. Nos interlocuteurs voient deux types d'ONG, celles qui font du bruit ce qui peut être positif. Et celles qui travaillent au fond avec de très bons experts et mènent aussi beaucoup d'actions de formation.

La question du financement et de la transparence des ONG environnementales est posée par tous. PEW est cité pour ses énormes moyens financiers. On dénonce aussi le rachat de dettes d'Etats défaillants en contrepartie de la privatisation de leur ZEE.

Enfin on estime que si les ONG sont des acteurs de la gouvernance elles ne doivent pas avoir la prétention de représenter, seules, la société civile.

Toujours au titre de l'élargissement de la gouvernance à des acteurs nouveaux, nombreux sont ceux qui appellent de leurs vœux l'association des **professionnels** à la négociation sur la haute mer et notamment des chercheurs dont on regrette le manque de stratégie de communication.

Emerge enfin une citoyenneté d'un type nouveau et dont il faudra tenir compte, celle générée par **les réseaux sociaux**. Grâce à eux **le citoyen** aura une influence grandissante et directe. La participation citoyenne s'impose et pour la traiter au mieux il faut s'organiser numériquement afin d'être en mesure de répondre aux impulsions citoyennes.

Le modèle idéal de gouvernance pourrait être la **cogestion** : les océans devraient être cogérés comme une immense AMP avec l'ensemble des acteurs. Le parc naturel marin à la française est exemplaire, il faudrait le reproduire au plan international et écarter le modèle anglo-saxon conservateur.

2.4.3/ Mais l'idée même de gouvernance ne fait pas forcément l'unanimité. Le terme de **gouvernement** reste privilégié par certains qui déplorent la substitution de la gouvernance au gouvernement et la perte de l'autorité régaliennne au profit d'une gestion partagée, soupçonnée d'inefficacité.

Il est temps maintenant de faire la synthèse de cet état des lieux et d'oser quelques préconisations.

CONCLUSION : SYNTHÈSE ET PRÉCONISATIONS.

A/ SYNTHÈSE

1. Le diagnostic de la situation et les propositions sont assez convergentes :
 - ✓ une organisation globale en silos abordant de façon indépendante les questions techniques ou environnementales d'où la nécessité d'une coordination que l'on voit au niveau onusien,
 - ✓ tout en évoquant systématiquement le niveau régional comme le lieu privilégié d'une gouvernance maritime pertinente car associant les Etats d'une même région dans une même approche réaliste et efficace.

2. La question d'une gouvernance nouvelle est essentiellement posée pour la haute mer parce que des perspectives s'ouvrent dans le cadre de la négociation BBNJ et que la loi du pavillon est perçue comme dépassée par les besoins actuels et futurs.
3. Prééminence de l'approche environnementaliste et dans une bien moindre mesure économique mais rejet du modèle préservationniste. Les facteurs stratégiques traditionnels fondés sur la liberté des mers sont négligés et les questions de sécurité et de sûreté maritimes sont donc très souvent absentes des réflexions.
4. La nécessité d'associer à la gouvernance des acteurs non étatiques est exprimée par tous, que ce soit par le rôle des ONG ou par des exemples comme « la gouvernance à 5 » de type français, célébrée dans la cogestion des AMP. Il ne faut donc ne pas se limiter aux ONG mais inclure les scientifiques, les entreprises, les collectivités territoriales et les citoyens.
5. Mais « le gouvernement » ne doit pas entièrement céder le pas à la gouvernance. En d'autres termes, les Etats ne doivent pas s'effacer entièrement devant une « société civile » qui reste largement mythique ou fantasmée et qui pourrait être le paravent d'intérêts économiques privés.

B/ 10 PRECONISATIONS POUR UNE CHARTE DE LA GOUVERNANCE NOUVELLE DES OCEANS

1. Faire porter dans l'immédiat la réforme de la gouvernance des océans sur la haute mer mais sans oublier pour autant que l'Océan, bien commun de l'humanité, est UN.
2. Partir de l'existant et procéder de façon empirique en faisant de la coordination et de la subsidiarité les maîtres-mots de la réforme de la gouvernance.
3. Prendre conscience que demain et partout la gouvernance s'exprimera par la planification de l'espace maritime ; l'outil est en cours de constitution au niveau européen et national, il faut se préparer à l'étape suivante, celle de la haute mer.
4. La CNUDM doit rester au cœur du dispositif maritime mondial, pour cela il lui faut un outil institutionnel que pourrait être une véritable conférence des Etats parties (COP) dotée d'une assise institutionnelle constituée par un secrétaire général adjoint dédié à l'Océan et dont la DOALOS serait le bras exécutif.
5. Mettre en place au sein de l'UE une instance de coordination maritime relevant du Conseil et de la Commission.
6. Privilégier l'approche des mers régionales et s'inspirer des ORGP.
7. Confirmer l'importance de la connaissance scientifique et donner aux scientifiques une place privilégiée dans la gouvernance.
8. Ne pas négliger la dimension régaliennne et notamment sécuritaire.
9. Militer pour la transparence financière des ONG qui doit être la condition sine qua non de leur participation à la gouvernance.
10. Susciter la création d'un réseau social dédié à la cause des océans.

Mesdames et messieurs, l'Accord sur la haute mer s'il voit le jour conduira à un renouvellement profond de la Convention et de l'ordre juridique des océans dans trois domaines au moins : la protection du milieu, la planification des espaces et la gouvernance qui en est la résultante. Mais dans le même temps l'ordre juridique traditionnel fondé sur le vieil antagonisme de la liberté et de la territorialisation des espaces maritimes continuera à se manifester pour longtemps encore. Il faut désormais nous préparer à vivre cette double lecture du monde océanique en considérant qu'elle est pleine d'espoir.

JL FILLON 30/05/2017