

La protection de l'environnement peut-elle ou doit-elle être le paramètre majeur de la stratégie maritime au XXI^e siècle ?

Jean-Louis Fillon et Olivier Laurens

Institut Français de la Mer
Académie de marine

Quels que soient les résultats électoraux, la question de l'environnement demeure le sujet majeur de nos sociétés, aussi la Revue maritime a-t-elle jugé nécessaire de porter à la connaissance de ses lecteurs le résultat des réflexions qu'a menées l'IFM, en 2021, sur le rapport entre l'environnement et la stratégie, entendue au sens large comme le choix fondamental de la nation dans sa relation à la mer.

Menés, il y aura bientôt deux ans, ces travaux ont évidemment vieilli, ne serait-ce que du fait de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et de ses conséquences sur les marchés de l'énergie et sur le shipping en général. La pandémie n'a pas fini de rebattre les cartes du commerce mondial, et la relocalisation des économies reste encore d'actualité, elle pourrait même connaître une nouvelle actualité en raison du confinement à grande échelle que mène la Chine dans une politique zéro Covid de moins en moins tenable.

Parallèlement à ces bouleversements internationaux, la vie diplomatique suit un cours plus paisible mais, toujours riche au plan maritime : la négociation sur la haute mer (BBNJ¹) a repris son cours et va connaître une cinquième session cet été dont le résultat est encore incertain. Les réunions internationales consacrées aux océans réunissent États et société civile, ONG et entreprises dans une concertation permanente et

1. BBNJ : Biodiversity Beyond National Jurisdiction ; conférence intergouvernementale sur la biodiversité marine.



polymorphe dont l'environnement est le point focal : tout le monde se souvient du One Ocean Summit de Brest, en février dernier, suivi de la Monaco Ocean Week puis d'Our Ocean à Palau en attendant que s'ouvre en juin à Lisbonne l'UN Ocean Conference consacrée à la réalisation de l'ODD14². Le conflit ouvert en Europe a mis l'accent sur la vulnérabilité des câbles sous-marins, qui constitue un des chapitres importants de la stratégie ministérielle des armées sur les fonds marins, dont les perspectives d'exploitation constituent, dès maintenant, un des sujets majeurs du débat qui nous occupe : faut-il envisager cette exploitation riche en promesses de matières stratégiques (hydrocarbures, terres rares, nodule polymétalliques), ou bien décider un moratoire dont on peut prévoir qu'il serait sans issue. La question se pose dans des termes analogues pour les aires marines protégées dont la protection renforcée est, à juste titre, à l'ordre du jour. Mais, jusqu'où aller ? La protection de l'environnement doit-elle s'exercer systématiquement au détriment de l'activité humaine alors que la croissance démographique nécessite de puiser chaque jour davantage dans les ressources de la planète ?

C'est la recherche de ce difficile, mais nécessaire équilibre, que développe l'étude que nous proposons aux lecteurs de la Revue. Elle se présente en plusieurs parties qui offrent au lecteur plusieurs points d'entrée.

Tout d'abord, est exposée dans la partie 1 la problématique de la « pesée du facteur écologique » dans les choix stratégiques ; déjà apparaissent quelques facteurs structurants comme la menace que font peser les tensions géopolitiques sur l'environnement, comme la guerre en Ukraine le montre à l'évidence, tandis que la planification des espaces maritimes qui accompagnera inexorablement l'écologie, comme l'économie maritime, semble bien fragile devant les accidents de l'histoire.

La partie 2, qui dresse le panorama des mesures de protection de l'environnement, permet de sortir du piège manichéen que tendent certains environnementalistes qui voudraient faire croire que rien ou si peu a été fait dans ce domaine et que seules des mesures radicales seraient en mesure de répondre aux défis climatiques et biologiques du XXI^e siècle. Il faut raison garder, le bilan est souvent préoccupant, il n'est pas toujours catastrophique et montre, en tout cas, que la voie du développement durable reste ouverte et seule en mesure de bâtir une écologie humanitaire conforme à notre idéal d'un Océan, bien commun de l'Humanité.

2. La thématique de la préservation et valorisation des océans et des mers est l'objectif n° 14 des 17 Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies (NDLR).

Environnement, paramètre majeur de la stratégie maritime au XXI^e siècle ?

Les parties 3 et 4 font la synthèse des questionnaires que nous avons adressés à un échantillon de personnalités. La sélection de celles-ci ne répond pas à des critères scientifiques, comme en pratiquent les instituts spécialisés dans les sondages d'opinion. C'est dire que notre travail n'a pas d'ambition scientifique mais qu'il entend plus poser une question que donner une réponse scientifiquement argumentée. Nous nous sommes cependant efforcés, parmi les correspondants et amis de l'IFM, de procéder à une consultation équilibrée dans laquelle ont coexisté juristes et militaires, entrepreneurs et chercheurs, universitaires et praticiens, militants et professionnels. Une fois encore, nous voulons éveiller les consciences et poser sereinement les termes d'un débat déjà ancien, celui du développement durable qui continuera longtemps à se poser en empruntant des habits divers et volontiers ceux de la nouveauté. Deux questionnaires avaient été envoyés, distinguant les questions d'ordre général des questions plus spécifiques, ou couvrant un champ déjà balisé par des disciplines comme les droits humains. Nous vous proposons les synthèses de ces deux séries de questions mais les réponses sont à la disposition des lecteurs qui souhaiteraient avoir une connaissance plus complète de notre enquête.

Partie 1 Problématique

La protection de l'environnement s'impose de plus en plus à toutes les sociétés. En Europe, le *Green Deal* a l'ambition de rendre durable l'économie de l'Union européenne, en transformant les défis climatiques et environnementaux en chances à saisir dans tous les domaines d'action. Le monde maritime participe évidemment à ce mouvement et toutes les activités du secteur – marine marchande, activités portuaires, énergies marine renouvelables, pêche, prospection et exploitation des grands fonds marins – sont ainsi placées sous le signe primordial de la protection de l'environnement et du développement durable.

Mais, à côté de ce grand mouvement « vert/bleu », on a l'impression que certains secteurs de la vie maritime restent en marge ou en retrait :

- l'exploitation des hydrocarbures, bien que contestée, a encore de beaux jours devant elle, en particulier le gaz naturel qui sera probablement le principal combustible fossile de demain.
- Les marines militaires, qui semblent mener une existence indépendante illustrée notamment par l'essor naval de nombreux pays émergents dont la Chine et l'Inde sont les exemples les plus marquants, alors que



les flottes occidentales ont perdu leur suprématie tout en s'accommodant bon gré mal gré de contraintes environnementales (contrôle des émissions sonar, traitement des déchets, prévention et lutte contre les pollutions, carburant plus propres etc.). Et, si ces questions peuvent être comprises en temps de paix, qu'en serait-il en cas de crise voire de conflit ouvert ? Le mouvement global semble cependant inéluctable avec la planification croissante des espaces maritimes, qui influera sur le comportement des forces navales, et ce, malgré un statut d'immunité du navire qui pourrait être fragilisé.

- S'agissant du monde maritime marchand, la convergence semble a priori plus grande, si l'on en croit par exemple le récent rapport du conseil supérieur de la marine marchande (CSMM), consacré à la participation du transport maritime à la transition écologique. Mais, la question demeure de savoir si la protection de l'environnement s'impose comme critère primordial des décisions des entreprises maritimes. En France, la difficile émergence des énergies marines renouvelables montre, en effet, que les décisions d'investissement, en dépit de leur finalité écologique incontestable, se heurtent à des considérations souvent environnementalistes qui constituent autant d'obstacles dilatoires.

Les domaines militaire et marchand présentent a priori des profils différents et le tableau reste ambigu. La pesée du facteur écologique dans les stratégies maritimes mérite donc d'être appréciée finement pour savoir s'il en constitue le paramètre majeur.

Tel est l'objet de l'étude dans laquelle s'est engagé l'Institut Français de la Mer à partir d'un double questionnaire, le premier très général, le second plus factuel, notamment centré sur l'activité des forces navales.

La stratégie maritime est ici entendue au sens politique, c'est-à-dire comme le choix fondamental des nations dans leur relation à la mer, d'une part comme facteur de puissance diplomatique, militaire et économique, et, d'autre part, comme facteur vital de la protection de la planète.

Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - association.assifm@sfr.fr

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».

Partie 2 Panorama historique et descriptif de la protection du milieu marin³

La protection du milieu marin, qui n'est pas une préoccupation nouvelle du monde maritime, a donné lieu à un foisonnement de règlements et de mesures concrètes en réponse aux agressions que subissent mers et océans. Très schématiquement on peut distinguer deux approches complémentaires l'une de l'autre.

La première, encore d'actualité, est défensive et vise à protéger la mer des agressions que sont les pollutions ; la deuxième se veut globale dans la mesure où elle considère le milieu marin comme une part de l'ensemble que constitue la planète.

Mais, une troisième voie pourrait faire la synthèse en considérant que l'Océan, parce que Bien commun de l'humanité, relève d'une conception nouvelle de l'écologie qui allie souveraineté et citoyenneté.

Le propos de cette partie est de dresser le panorama des mesures de protection de l'environnement marin, dans cette perspective triple, avant de présenter la synthèse des questionnaires proposés par l'Institut.

Avant même que les grandes catastrophes des années 70/80 ne fussent à l'origine d'une véritable révolution marquée par de nombreuses conventions internationales, quelques traités avaient anticipé cette préoccupation de développement durable⁴, esquissant ainsi le concept de développement durable. Mais, c'est surtout le développement du trafic maritime, et son cortège de naufrages suivis de pollutions majeures⁵, qui vont faire de la protection de l'environnement marin une question centrale.

Sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), la communauté internationale va réagir rapidement et adopter une série de conventions pour la prévention des accidents de mer, la lutte contre les pollutions et la réparation pécuniaire des dommages causés.

Pour la prévention, trois directions ont été privilégiées :

- la sécurité de la navigation avec notamment la convention COLREG (1972)⁶ et la création sous l'égide de l'OMI de dispositifs de séparation de trafic dans les détroits ou autres lieux de danger ;

3. Se reporter également au rapport du Conseil supérieur de la marine marchande du 2 juillet 2020 « La contribution de l'industrie du transport maritime à la transition écologique ».

4. Par exemple, la convention de Londres OILPOL de 1954 qui interdit les rejets trop près des côtes et le rejet de mélanges trop riche en hydrocarbures et la convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

5. Notamment : Torrey Canyon (1967), Amoco Cadiz (1978), Exxon Valdez (1989)

6. Collision Regulations 1972 : règlement international pour prévenir les abordages en mer.



- la sécurité du navire avec notamment la convention SOLAS (1974)⁷ et les compléments réglementaires introduits par l'UE (les 3 paquets *Erika*) à la suite des naufrages des pétroliers *Erika* et *Prestige* (1999 et 2002), qui renforcent les contrôles et créent l'Agence européenne pour la sécurité maritime ;
- et enfin la formation des marins avec la convention STCW⁸ de 1978.

Parallèlement, la convention MARPOL 73-78⁹ va encadrer les déversements d'hydrocarbures, et plus tard d'autres produits polluants, en définissant, notamment, des zones spéciales. De même, autre initiative très efficace : le développement des contrôles par l'État du port d'escale avec les *Mémoires of understanding* (MOU)¹⁰ qui ont permis de suppléer les lacunes de trop nombreux États du pavillon « complaisants » à l'égard de navires sous normes.

On peut également citer les divers codes de l'OMI dont le Code ISM (International Safety Management de 1993) qui organise la gestion de la sécurité d'exploitation des navires et la prévention de la pollution. Enfin, toujours au titre de la prévention, mentionnons les mesures de répression pénale des pollutions illicites mises en place par divers États sur la base des infractions définies par les normes de la convention MARPOL.

Au plan de la lutte, domaine plus opérationnel que juridique, les États ont tissé nombre d'accords régionaux ou bilatéraux de coordination et de renfort croisé des moyens de lutte¹¹ tandis que l'OMI mettait en place en 1990 un cadre général avec la convention OPRC¹² (1990).

La réparation des dommages, provoqués par les grandes pollutions par hydrocarbures, s'est heurtée au principe de limitation de responsabilité qui est au cœur du droit maritime comme contrepartie de la dangerosité et de l'incertitude qui préside à toute expédition maritime. Pour surmonter cet obstacle, et offrir aux victimes des réparations à la hauteur des dommages, la communauté maritime a su trouver des solutions spécifiques avec une série de conventions (CLC 1969 et 1992 et FIPOL 1971 et 1992)¹³ sans toutefois répondre à la revendication de réparation du préjudice écologique dont la reconnaissance,

7. *Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*

8. *Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers qui établit des normes de qualification minimales pour les capitaines, officiers et personnel de quart à bord des navires marchands*

9. *Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires, élaborée par l'OMI et qui porte sur tout type de pollution marine causée par les navires qu'elle soit accidentelle ou fonctionnelle, volontaire ou involontaire.*

10. *Le plus connu est le MOU de Paris signé en 1982 qui regroupe aujourd'hui 27 nations maritimes.*

11. *Pour les trois façades de la métropole les Manche Plan, Biscaye Plan et Lion plan ainsi que l'Accord RAMOGE en Méditerranée*

12. *Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation.*

13. *« Canalisation » de la responsabilité sur le propriétaire du navire, assurance obligatoire et constitution d'un fonds alimenté par l'industrie pétrolière dont le montant a été réévalué plusieurs fois pour pouvoir faire face à des sinistres d'importance considérable.*

Environnement, paramètre majeur de la stratégie maritime au XXI^e siècle ?

initiée par la cour de cassation dans sa jurisprudence Erika (25 septembre 2012), est consacrée par la loi du 8 août 2016.

Cependant, si les grandes pollutions accidentelles par hydrocarbures - qui restent d'actualité¹⁴ - ont été le facteur déclenchant d'une mobilisation vertueuse et efficace de la communauté maritime internationale, elles ne doivent pas faire négliger les autres sources de pollution qu'elles soient maritimes, atmosphériques ou telluriques, ciblées dans différents textes :

- la convention MARPOL au travers de ses annexes 2 à 5, a largement élargi son spectre d'intervention en visant : les substances liquides nocives, les substances toxiques transportées par mer sous forme de colis, les eaux usées des navires, et les ordures des navires¹⁵ ;
- de même, l'annexe 6 de MARPOL (2020), impose la désulfuration des carburants des navires, un défi majeur pour l'industrie du transport maritime qui vise à réduire d'au moins 50% les émissions mondiales de gaz à effet de serre émis par les navires marchands d'ici à 2050 ;
- l'accroissement considérable de l'immersion et de l'incinération de déchets, notamment au large des pays industrialisés, qui ont été règlementés par la convention de Londres de 1972 (actualisée en 2002) à vocation universelle, mais c'est au plan régional que la coopération est la plus avancée comme en témoignent par exemple : la convention OSPAR (1998) pour l'Atlantique du Nord-est et la convention de Barcelone (1976) pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ;
- autre question, la pollution tellurique qui représente 80% de la pollution des mers, longtemps sous-estimée, et qui fait maintenant la une des médias, à cause des plastiques constitutifs de « continents » mais aussi d'une invasion plus sournoise de micro-déchets, ou de pesticides à travers les eaux usées déversées dans les cours d'eau. Il n'existe que peu de traités contre les pollutions d'origine tellurique excepté pour des pollutions ciblées portant sur les polluants organiques persistants ou le mercure. En revanche, des accords existent au niveau régional, sous l'égide du PNUE¹⁶, qui contraignent les États à prendre des mesures pour lutter contre ces pollutions.

Cela étant, s'agissant de pollutions nées dans les terres, le droit de la mer « marque le pas » car l'action relève d'abord des États, de leurs capacités propres (équipements, réglementation, répression...) qui sont liées à leur développement économique et à leur situation démographique.

14. *Echouement près de l'île Maurice du vraquier japonais Wakashio en juillet 2020*

15. *Par ailleurs d'autres conventions vont concerner les eaux de ballast et le transport maritime de matières dangereuses, l'enlèvement des épaves (Nairobi 2007) ou le démantèlement des navires (Hong Kong 2009 non encore en vigueur)*

16. *Le Programme des Nations unies pour l'environnement est une organisation dépendante de l'Organisation des Nations unies, créée en 1972, et ayant pour but de : coordonner les activités des Nations unies dans le domaine de l'environnement ; assister les pays dans la mise en œuvre de politiques environnementales.*



À côté de ces réponses spécifiques élaborées le plus souvent dans l'urgence, deux voies parallèles se sont ouvertes pour la protection du milieu marin : celle du droit international de la mer, avec la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer (Montego Bay 1982), et celle du droit international de l'environnement dont l'origine date du Sommet de la Terre de Stockholm en 1972.

La III^e conférence des Nations unies sur le droit de la mer, ouverte en 1973 dans un contexte géopolitique marqué par la décolonisation et la guerre froide, a voulu débattre et proposer un partage des richesses de la mer, d'un côté en réorganisant les espaces maritimes avec notamment la création des ZEE placées sous la juridiction des États côtiers, et de l'autre, par la qualification des fonds marins internationaux, de « Patrimoine commun de l'humanité » (la « Zone »), institutionnalisant une forme de collectivisation.

Mais, si l'essentiel des débats de la III^e conférence ont porté sur l'équilibre à trouver entre partage des richesses de la mer et liberté des mers, la protection du milieu marin n'a pas été oubliée puisque la Partie XII de la convention est entièrement consacrée à la « *protection et préservation du milieu marin* » et aux obligations des États dans ce domaine. Mais, il s'agit essentiellement de protéger la mer des pollutions qu'elles viennent des navires, des immersions ou de la terre, et le mot de biodiversité n'est pas cité et, *a fortiori*, le réchauffement climatique est complètement ignoré. En 1982, la mer demeure surtout une richesse à exploiter de façon équitable - mais pas encore « durable » - entre nations développées et en développement, entre États côtiers et États dépourvus de littoral ou « désavantagés ». Les liens entre la Convention et l'OMI sont multiples et la Convention, qui se réfère à maintes reprises à « *l'organisation internationale compétente* », pourrait ainsi constituer une sorte de « *Constitution* » pour la mer et les océans.

Cependant, la Convention reste naturellement marquée par les connaissances et la mentalité de l'époque où elle fut négociée : elle ne pouvait pas tenir toutes ses promesses. Ainsi, l'exploitation de la Zone est-elle encore à l'état de projet lointain, pour des raisons autant politiques et juridiques (lenteur de l'adoption d'un code minier international), qu'économiques ou techniques (coûts de production plus élevés que l'extraction terrestre) ;

Depuis, de nouvelles découvertes ont mis en avant le potentiel économique et technologique considérable des océans mais, aussi, de nouvelles fragilités. Ceci a pu donner l'impression d'une certaine obsolescence du droit de la mer. Cela étant, on ne peut soupçonner la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) d'immobilisme car, depuis 1982 et son entrée en vigueur en 1994, la Convention a manifesté sa vitalité, par les institutions qu'elle a générées¹⁷, comme par ses facultés d'adaptation pour répondre aux

17. *Tribunal international du droit de la mer, Commission sur les limites du plateau continental, Autorité Internationale des Fonds Marins (AIFM)*

défis de l'actualité, avec l'adoption d'accords d'application qui préservent l'équilibre si remarquable de l'édifice¹⁸.

Cette résilience se manifeste à nouveau par la négociation du projet d'accord dit « BBNJ » (*Biodiversité Beyond national jurisdiction*), qui a pour objet de combler les lacunes de la partie VII (haute mer) de la Convention. La conférence intergouvernementale pourrait adopter l'Accord en 2022. Parmi les quatre sujets visés par le projet¹⁹, la possibilité d'instaurer des Aires Marines Protégées (AMP) en haute mer marquerait un rapprochement avec le droit international de l'environnement qui prévoit que 10% des eaux maritimes, sous juridiction nationale, doivent être traitée en AMP. Cette évolution en cours de la Convention contribuerait à faire passer le droit de la mer d'une conception essentiellement défensive de l'environnement (pollutions), typique des années 1970, à une contribution à la lutte globale contre les dangers majeurs.

De son côté, le droit international de l'environnement - avec les deux conventions Climats et Biodiversité²⁰ - n'a pas attendu 2021 pour se mettre en ordre de bataille. La prise de conscience date du Sommet de la terre de 1972 avec la Déclaration de Stockholm et la création du Programme des Nations unies pour l'Environnement. Elle s'est poursuivie et développée de façon cohérente à travers les sommets mondiaux ; parmi les recommandations les plus cohérentes celles contenues dans « l'Agenda 21 » de 1992 jettent les bases du développement durable de l'environnement marin et de ses ressources, en favorisant une gouvernance de nature à promouvoir l'approche intégrée. Les sommets de Johannesburg 2002 et de Rio 2012 évaluent les progrès accomplis dans la mise en œuvre du développement durable, et renouvellent l'appel lancé aux États de tenir compte des instruments internationaux pertinents, afin de :

- « maintenir la productivité et la diversité biologique dans les zones marines... au-delà des limites de la juridiction nationale »,
- « développer et faciliter l'utilisation de diverses méthodes et de divers outils, y compris l'approche éco systémique, l'élimination des pratiques de pêche destructives, la création de zones marines protégées, en conformité avec le droit inter-

18. Accords de 1994 relatif à l'application de la Partie XI et de 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs

19. Partage des ressources génétiques marines - outils de protection de la biodiversité marine, (AMP) - études d'impact environnemental des activités humaines en haute mer - partage des connaissances et le transfert des technologies marines au profit des États en développement.

20. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques 1992 (CCNUCC - Sommet de la Terre de Rio de Janeiro qui développe trois grands principes : la précaution, le principe des responsabilités communes mais différenciées, le principe du droit au développement) et la Convention sur la diversité biologique 1992 (CDB - sommet de la Terre à Rio de Janeiro), avec trois buts principaux : la conservation de la biodiversité ; l'utilisation durable de ses éléments ; le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.



national et sur la base d'informations scientifiques, y compris la création de réseaux représentatifs d'ici 2012 ».

Ce parcours a abouti à l'adoption en 2015 des objectifs de développement durable (ODD) dont le n°14 demande aux États de : « *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* ». La nouveauté des ODD est d'être déclinée en cibles opérationnelles. Car, le problème réside dans la difficulté des États à traduire dans leur politique l'application des recommandations, dans le but de construire une économie bleue et de lutter contre les pollutions.

Depuis la COP 21 et l'adoption de l'Accord de Paris (2015), on a vu la difficulté à mettre l'Océan au centre des débats et des textes, puisqu'il fallut se contenter d'une simple allusion dans le préambule de cet Accord.

L'Océan, acteur majeur de l'évolution climatique²¹, doit être mis au centre du jeu, mais il faut bien constater qu'aujourd'hui, les questions maritimes continuent à être envisagées principalement sous l'angle soit des rapports de force (Méditerranée orientale et Mer de Chine actuellement), soit économiques (le commerce maritime international, matrice de la mondialisation.) même si le droit de la mer, avec la négociation BBNJ, tente un aggiornamento écologique majeur.

Il est temps maintenant de placer ce droit dans un cadre différent de son origine qui est de traiter des espaces maritimes à travers l'unique prisme de la souveraineté. Ce n'est pas trahir la Convention que d'affirmer que la notion de « commun » est prégnante : elle semble même en être l'essence notamment à travers le Préambule, qui fait référence à une « coopération mutuelle », à un « progrès pour tous les peuples du monde », aux intérêts et besoins de l'humanité toute entière.

La notion de bien commun ainsi inscrite dans les gènes de la CNUDM ouvre la voie à la « socialisation » du droit de la mer et au traitement renouvelé de la responsabilité des États. La finalité du droit international de la mer pourrait évoluer de la protection des intérêts des États, manifestée par l'exclusivité de la loi du pavillon, vers la promotion de valeurs communes, comme la protection du milieu marin et de la biodiversité.

Opérer ainsi la synthèse du droit de la mer et du droit de l'environnement, grâce à une transformation de la communauté internationale, en apaisant progressivement les rivalités de souveraineté entre les États, et en les invitant à travailler davantage en responsabilité avec les organisations internationales (notamment régionales), voire les ONG et, pourquoi pas, les citoyens...

21. 25% du CO₂ d'origine humaine et 93 % de la chaleur de l'atmosphère, due aux gaz à effet de serre, sont absorbée par l'Océan dont le taux d'acidité a augmenté de 30% en 2 siècles

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce panorama historique et descriptif de la protection de l'environnement marin :

- les progrès indéniables accomplis dans la prévention des pollutions par hydrocarbures et de façon générale par la sécurité maritime ;
- la capacité de réponse de la communauté maritime à certains fléaux comme la complaisance dont les effets délétères sur la sécurité maritime²² ont été largement résolus grâce au contrôle par l'État du port ;
- l'importance des conventions régionales qui contribuent à l'adaptation des mesures aux États de la région et constituent le cadre d'une coopération de plus en plus indispensable ;
- la coopération internationale qui doit dépasser le cadre interétatique pour embrasser des acteurs multiples, collectivités locales, entreprises et citoyens à travers les ONG ;
- l'importance des perspectives technologiques susceptibles de réduire les pollutions dues à l'exploitation des navires en particulier pour la propulsion.

Il reste cependant bien des domaines de préoccupation, au premier rang desquels celui de la pollution tellurique mais, aussi, celui de la pêche illícite, qui menacent de façon directe et à court terme la biodiversité marine, alors qu'apparaissent de nouveaux périls pour le milieu marin au moment où les grands équilibres géopolitiques sont fragilisés, et que les risques de conflit naval sont sortis du cadre théorique pour entrer dans celui des probabilités.

Pour répondre à tant de défis, la tentation est grande de contraindre les activités, de bloquer recherches et projets pour créer des espaces protégés où les activités seraient strictement encadrées voire exclues. La politique des AMP, certes voulue par la communauté internationale, pourrait être l'occasion d'une telle évolution sous la pression croissante d'acteurs non étatiques qui font de l'Océan un enjeu aussi vital qu'urgent. L'occupation de l'espace maritime est dès maintenant le cadre d'une compétition dans le cadre des travaux de planification dont les opinions publiques pourraient être les arbitres.

Faut-il passer d'une conception qui fait de l'homme le maître et le bénéficiaire de la Nature à une conception qui en fait désormais la principale menace ? Tout le débat sur la priorité à accorder aux stratégies maritimes ou à l'environnement réside dans cette relation de l'Homme à la Nature.

Les questionnaires dont la synthèse va être présentée montrent que la réponse est indécise.

²². Mais, on pourrait aussi citer les questions de sûreté comme la piraterie et le terrorisme où la communauté maritime internationale a su réagir avec efficacité, même si des progrès restent encore à faire comme le montre le difficile combat contre la pêche illícite.



Partie 3 Synthèse des questions générales²³

La protection de l'environnement est une obligation incontournable mais qui peut donner lieu à des excès dont il faut se prémunir. Comme dans tous les sujets engageant l'avenir, deux visions du monde apparaissent, l'une optimiste souligne tous les efforts faits aussi bien au niveau des particuliers, des États, que de l'Europe et même des textes internationaux, l'autre pessimiste fait le constat que les mesures prises sont loin d'être à la hauteur des enjeux. Ce pessimisme s'exprime par un profond scepticisme de la part de ceux, les plus nombreux, qui mettent en avant les considérations économiques, les mauvaises habitudes, les mesures prises sans effet et qui soulignent le décalage entre la prise de conscience et les comportements, qu'ils soient individuels, nationaux ou internationaux.

Mettre la protection du milieu marin au cœur de la réflexion sur l'évolution du monde maritime entraînera des conséquences concrètes pour les bonnes pratiques que l'OMI principalement mais, aussi, les organismes maritimes sectoriels et régionaux devront encadrer, en vue d'une application universelle qui est la seule échelle pertinente. Seront notamment en cause, à plus ou moins long terme :

- la conception et construction de navires,
- l'optimisation de la propulsion dont la réduction de vitesse afin de minimiser les rejets (particules et CO₂),
- la déconstruction et le recyclage des navires en fin de vie,
- formation des équipages.

Au-delà du transport maritime (navires et ports), d'autres secteurs devront s'associer à ce mouvement comme la pêche et l'aquaculture, pour faire face à la raréfaction de la ressource halieutique.

L'utilisation des espaces maritimes, associée jusqu'à présent à l'idée de liberté, connaîtra des changements profonds : encadrement des activités touristiques, développement des EMR et surtout extension des AMP y compris en haute mer alors que l'exploitation des fonds marins (sous juridiction et interna-

23. - *En quoi les activités maritimes ont-elles évolué depuis quelques décennies pour mieux protéger l'environnement marin et l'environnement en général ?*

- *Que traduisent ces changements sur la vision que nous avons vis-à-vis de la protection de l'environnement ?*
- *Nos comportements traduisent-ils complètement cette nouvelle vision de la protection de l'environnement ?*
- *Quelles règles ou postures nouvelles vous paraissent en train d'émerger et vont s'imposer au maritime dans les prochaines années ?*
- *Quelles évolutions ultérieures entrevoyez-vous, tant du point de vue de l'importance donnée à la protection de l'environnement que de ses conséquences institutionnelles comme opérationnelles dans les domaines maritimes ?*

tionaux) sera soumise aux injonctions contradictoires des besoins économiques et de la protection du milieu. La conciliation de ces contradictions, qui sont au cœur de la notion de développement durable, ne pourront pas être sans conséquence sur la gouvernance des océans. La prise en compte des impacts cumulés sur le milieu marin, l'extension de la planification des espaces maritimes, la gestion adaptative face aux incertitudes scientifiques, ainsi que l'analyse du cycle de vie, et de la traçabilité, des biens et des flux de matière et d'énergie associés aux activités humaines en mer, s'imposeront dans un avenir proche. D'où le nécessité de recourir à l'« Evaluation environnementale stratégique » (EES), démarche globale qui devra aussi intégrer les droits de « l'homme de mer » et de « l'homme en mer », au sens large.

La réponse à long terme à ces questions sera sans doute liée au développement du concept « d'écologie globale ». Le développement de l'humanité restera étroitement dépendant des nécessités croissantes du respect de la nature et cette problématique sera demain la grande question posée aux États comme aux institutions internationales. La construction collective d'un « savoir être écologique » impliquera sans doute des tensions fortes, compte tenu des disparités culturelles, politiques et économiques entre les peuples. À l'évidence, les océans et le milieu marin, régulateurs majeurs de la planète, seront inévitablement au cœur de ce débat et on peut l'espérer, offrir un espace de convergence entre États développés et en développement.

La multiplication des activités en mer pose en effet trois défis : la sécurisation des flux et des activités maritimes pour les besoins de l'économie mondiale, l'organisation des espaces maritimes et la protection du milieu marin notamment contre les effets du réchauffement climatique et des pollutions accidentelles. Plusieurs domaines du monde maritime engagent directement l'avenir et pourraient faire l'objet de mutations profondes ou de développements ambitieux :

- le droit de la mer : liberté des mers (navigation et recherche scientifique notamment) de plus en plus confrontée à des restrictions, droit du pavillon face à la pression des réglementations ;
- la lutte contre la pollution d'origine tellurique, principale source de la dégradation du milieu marin ;
- la planification spatiale des espaces maritimes pour assurer une répartition plus équilibrée entre les diverses activités et en particulier pour assurer le développement des EMR, atout majeur de la transition écologique.

Pour mener cette révolution le rôle de deux acteurs doit être souligné :

- la France dont le vaste patrimoine marin lui confère une responsabilité majeure au plan international et européen mais, aussi, dans les sous-ensembles régionaux des trois océans dont elle est État côtier ; elle devra accentuer, en dépit de moyens limités, la surveillance et la protection des vastes espaces sous sa juridiction. Son modèle d'action



de l'État en mer pourrait faire l'objet de coopérations avec certains pays ayant des ambitions pour la maîtrise de leurs espaces maritimes.

- l'Union européenne qui, par sa volonté de bâtir une politique maritime intégrée, donne un signe qu'océans et littoraux ont pris place au plus haut niveau dans l'agenda de la politique européenne (« *European Green Deal* »).

Il s'agit *in fine* de s'assurer de la durabilité de la « croissance bleue » et de ses impacts sur l'environnement marin, qui devront être évalués en priorité et pris en compte de façon systématique, mais équilibrée, pour la gestion d'activités concurrentes entre elles, en regard des conséquences économique et sociales des projets envisagés.

Partie 4

Synthèse des thèmes particuliers²⁴

Par hypothèse ces thèmes traitent de sujets divers peu propices à la réduction mais qui ont essentiellement pour caractéristique de rapprocher la question environnementale de ses contextes et de ses contenus :

- juridique (liberté des mers, droits de l'homme),
- technique (climat, nucléaire),
- économique (exploitation des ressources),
- militaire (marine nationale et opérations navales)
- diplomatique (ONG et gouvernance, négociation sur la haute mer).

On observe sans surprise que les opinions émises sont naturellement marquées par les paramètres personnels de nos interlocuteurs dont principalement la culture et la compétence professionnelles ; il n'est dès lors pas étonnant d'observer une certaine dispersion des réponses et parfois leur insuffisance en nombre ou en pertinence.

1/ Contexte juridique de la protection du milieu marin et de la liberté des mers

Le questionnaire aborde deux sujets qui sont avant tout éthiques, celui de la place de l'environnement parmi les droits de l'homme et celui du caractère pérenne de la liberté des mers. La première interrogation renvoie en réalité à la question centrale de la priorité de la Nature sur l'Homme ou de l'Homme sur la Nature ; question très actuelle en raison de l'émergence dans la jurisprudence puis, la loi du préjudice écologique qui pourrait ouvrir la voie à la reconnaissance de la personnalité juridique à la Nature, ou à certains de ses éléments comme l'Océan. C'est une approche globale qui doit être privilégiée : de même que nous associons développement et durée dans un même concept, nous devons associer la protection de l'environnement à l'ensemble des droits humains. Mais, au-delà

Environnement, paramètre majeur de la stratégie maritime au XXI^e siècle ?

24. 1/ La protection de l'environnement doit-elle être considérée à l'égal des droits de l'homme ? (Quel équilibre entre droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, droits de solidarité et à un environnement sain ?) Dans l'affirmative quelles conséquences doit-on en tirer ?
- 2/ Considérez-vous l'Océan comme un facteur primordial de la protection de l'environnement (pollution, réchauffement climatique et biodiversité) ?
- 3/ Pensez-vous que les règles actuelles de protection de l'environnement marin (pêche, pollution, sécurité maritime) doivent encore être renforcées pour une meilleure protection de l'environnement ? Dans l'affirmative, pouvez-vous donner quelques pistes ?
- 4/ Si vous deviez choisir un seul domaine d'action pour améliorer l'état écologique et biologique des mers quel serait-il ?
- 5/ Pensez-vous qu'il faille faire une place plus importante aux ONG environnementalistes dans la gouvernance des océans ?
- 6/ Quelle voie pour améliorer cette gouvernance ?
- 7/ OMI, organisations régionales, rôle spécifique de l'UE etc. ?
- 8/ Quelle solution privilégier pour réduire les gaz à effet de serre produits par le transport maritime et plus généralement par les activités humaines en mer ?
- 9/ Faut-il à l'occasion de la sortie de la pandémie Covid 19 privilégier la reprise de l'économie mondiale et marquer une pause dans les mesures environnementales ou bien au contraire profiter de cette crise pour « repartir du bon pied » et faire la révolution verte ?
- 10/ Le contenu environnemental de la réforme de la haute mer BBNJ est déjà important et pourrait marquer un tournant vers un droit de la mer plus écologique que celui de 1982. Faut-il à votre avis aller plus loin par exemple prenant des mesures de préservation des ressources biologiques par la création de sanctuaires interdits à la navigation et à toute activité humaine et placés sous la sauvegarde de la communauté internationale grâce à des mesures de police remettant en cause la loi de pavillon (à l'instar de ce qui est pratiqué pour la piraterie) ?
- 11/ L'exploitation des fonds marins nationaux (plateau continental) ou internationaux (Zone) doit-elle être abandonnée pour préserver cet environnement spécifique et peu connu en dépit de ses fortes potentialités économiques (hydrocarbures, métaux rares) ?
- 12/ De la conception au démantèlement estimez-vous que la protection de l'environnement est suffisamment prise en compte dans la gestion technique et opérationnelle des navires marchands ?
- 13/ La marine nationale doit-elle s'inspirer des bonnes pratiques environnementales du shipping qu'elles soient internationales (OMI) ou nationales (Ade F) ?
- 14/ Quelles sont les règles de bon comportement écologique qui s'appliquent aux marines militaires (ou qu'elles s'imposent) ? Faut-il les renforcer y compris dans le cadre des opérations ?
- 15/ Les marines militaires participent-elles à la mission de protection de l'environnement ?
- 16/ Peut-on encore justifier les immunités des navires de guerre telles que prévues dans leur principe par la CNUDM ?
- 17/ La protection de l'environnement doit-elle être inscrite dans les règles de comportement ou d'engagement ?
- 18/ A votre connaissance la marine nationale a-t-elle établi un bilan « écologique » des grandes opérations navales qu'elle a menées depuis une trentaine d'années ?
- 19/ Le droit des conflits armés contient dans un but humanitaire des dispositions générales relatives à la protection de l'environnement. Le droit de la guerre navale doit-il prévoir des mesures spécifiques au milieu marin et prendre une orientation plus nettement écologique ?
- 20/ Armes et propulsion nucléaires sont-ils écolo-compatibles ?
- 21/ La liberté des mers est-elle encore une valeur pour le XXI^e siècle ?



de la convergence des valeurs, qui semble la voie de la raison, se pose de façon plus ou moins explicite la question de la reconnaissance de droits à la nature, c'est-à-dire de sa protection en tant que telle et non plus attachée à la personne humaine.

La liberté des mers est envisagée de façon beaucoup plus triviale par des interlocuteurs qui, sans adhérer de façon univoque au maintien de son intégrité, la considèrent comme un acquis témoignant ainsi d'un certain oubli de son importance stratégique et de son caractère déjà très relatif en raison des pressions qui pèsent sur elle.

2/ Océan et climat, océan et nucléaire : le contexte technique

L'interaction de la machine océanique et du climat est connue et, devant la dégradation de la situation (réchauffement et biodiversité), la tentation du toujours plus normatif doit céder le pas à la recherche de l'effectivité dans l'application des règles. Efficacité et pragmatisme doivent donc être privilégiés sans oublier que certaines mesures n'ont parfois pas d'effet immédiat mais ont une valeur d'entraînement et symbolique forte comme l'extension des AMP. La mesure de l'effectivité repose sur des instruments techniques, juridiques et de gouvernance qui représentent un défi important, qu'il faut relever sans délai, car, les besoins et les appétits de l'économie maritime reposent sur une exploitation des mers qui doit être encadrée.

La question de la pollution tellurique, qui est le principal poison des mers, doit être mise en avant car son règlement suppose que soit abordée sans tabou la relation avec les pays en voie de développement qui en sont la source principale.

Toutes ces interrogations, pour universelles qu'elles soient, trouveront d'abord leurs solutions dans une approche régionale à la fois plus réaliste et politiquement plus ouverte.

Dans ce contexte la question du nucléaire n'est pas vraiment posée, qu'il soit civil (sauf interrogation sur les déchets) ou militaire (pas de remise en cause de la dissuasion).

3/ Marine nationale et protection de l'environnement marin : temps de la paix et temps de guerre

Toute une série de questions se posent à propos des interférences de la Marine nationale et de la protection de l'environnement qui interrogent deux domaines : le rôle et le comportement de la Marine, acteur central du monde maritime et reconnu comme tel.

La forte participation de la marine au service public sous des formes très variées, dont la protection de l'environnement, semble aller de soi sans que l'on mesure qu'il s'agit d'une sorte d'exception « culturelle » française, en raison de l'organisation de l'action de l'État en mer (AEM) qui met la marine militaire au cœur du dispositif. Cette vocation civile de la marine s'accompagne pour beaucoup d'une perception banalisée du statut et de l'emploi des navires de guerre dont les particularités juridiques (immunités) sont assez largement ignorées, en tout cas tant que les opérations militaires sont confinées à des actions de basse intensité. La marine doit alors appliquer les règles communes ou en tout cas s'en approcher le plus possible et c'est bien cette direction qui est privilégiée par ses autorités. Mais, qu'en sera-t-il en cas de conflit armé ? Le principe de la réalité guerrière demeure et relativise les intentions et les projets du temps de paix. Le combat naval est par nature destructeur de l'environnement bien qu'il existe des règles d'encadrement des opérations militaires ; leur respect représente toute l'ambition du droit des conflits armés dont la dimension environnementale semble curieusement absente de l'esprit des amiraux, par ailleurs, très conscients des responsabilités écologiques de la marine. Ainsi, en temps de guerre, la protection des océans ne serait plus de mise et la nécessité opérationnelle deviendrait la valeur suprême sans autre référence.

4/ Economie : la mer entre protection et exploitation

L'économie maritime est en débat principalement dans trois domaines. Le transport maritime, industrie traditionnelle, produit des efforts considérables pour réduire son impact en CO₂ et autres gaz ou particules, qui lui permettent de rester l'outil principal et encore légitime de la mondialisation. La légitimité cependant des deux autres domaines est soit remise en cause soit reste à construire. La pêche est confrontée à la raréfaction des ressources halieutiques, qui est un défi majeur pour la diversité biologique, alors que les besoins alimentaires de la population mondiale restent en forte croissance. L'exploitation des ressources non vivantes des fonds marins sous et hors juridiction, bien qu'encore à l'état de projet, se heurte au principe de précaution, qui conduit à différer ou à poser des conditions draconiennes, alors que les besoins croissants en minéraux rares exercent une pression maximale. Pour dépasser ces injonctions contradictoires, il convient de pratiquer une exploitation qui fasse l'objet d'une évaluation transparente, et promouvoir les solutions alternatives afin de rendre moins attractive l'atteinte aux ressources.

Dans ce contexte très tendu et encore susceptible de fortes évolutions, la sortie de la pandémie offre une opportunité à ne pas laisser passer : utiliser ce « tremblement de terre » pour changer de cap tout de suite, à un moment où



des sommes titanesques vont être dépensées pour relancer l'économie. Une belle occasion donc, pour générer un sursaut de coopération internationale et européenne en vue de bâtir un modèle plus vertueux et proposer une synthèse qui concilie économie et écologie.

5/ Quelle gouvernance internationale pour arbitrer ?

S'il est un point qui suscite une certaine convergence, c'est bien de privilégier la dimension régionale, comme échelle adéquate de la gouvernance des océans, alors que cette question est relancée de façon spécifique par la négociation de la haute mer à propos notamment de la création d'aires marines protégées. Leur compatibilité avec le maintien d'activités humaines est aussi en cause. L'acceptabilité de la création d'AMP suppose alors de procéder « avec tact et mesure », et de choisir très soigneusement l'implantation de ces espaces et leur taille qui apparaît comme la condition de leur effectivité. L'acceptabilité suppose la participation, sous une forme ou une autre, des citoyens dont les ONG se disent souvent les porte-parole. Leur représentativité est interrogée et suppose un instrument d'évaluation et donc des critères. Elles ne doivent, en tout cas, pas disposer d'un pouvoir de décision n'ayant ni la vocation ni la légitimité pour résoudre la balance des intérêts. Conseiller, proposer, alerter, déclencher des actions judiciaires semblent constituer leurs modes d'action les plus appropriés.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie nous rappelle que la guerre peut frapper en Europe et risque de dégénérer en conflit mondial qui serait alors fatalement nucléaire. Que pèsent face à une telle perspective les projets écologiques, aussi urgents soient-ils ? Que vaut le principe de précaution environnementale ? Quel crédit accorder aux engagements des États quand se déploient des forces destructrices que n'arrêtent ni la crainte du réchauffement climatique ni la perte de biodiversité ? Inutile d'imaginer que l'emploi des sonars tiendrait compte de la bonne santé acoustique des mammifères marins ; la catastrophe de l'Erika, et son cortège de marée noire et d'oiseaux mazoutés, ne ferait pas le poids face au torpillage de quelques « super tankers » chargés de brut, de quelques porte-conteneurs perdant des milliers de boîtes chargées de produits toxiques, ou bien l'explosion dévastatrice de quelques méthanières ? Quant à l'hiver nucléaire, il ne manquerait pas de nous rendre nostalgiques du réchauffement climatique ...

Environnement, paramètre majeur de la stratégie maritime au XXI^e siècle ?

Les amiraux qui ont participé à nos questionnaires ont pu surprendre certains en rappelant qu'aucune barrière environnementale ne résisterait à l'impératif guerrier, quelles que soient les convictions écologiques des marins et la qualité du comportement des marines en temps de paix. En temps de guerre, les armes ne cèderaient pas devant la toge, fût-elle verte. Et l'encadrement des actions opérationnelles par le droit des conflits armés ne pèserait pas devant les hypothétiques menaces que fait peser la justice internationale sur les criminels de guerre.

La paix est la condition première, nécessaire sinon suffisante, pour relever le défi environnemental du 21^e siècle. Elle n'est pas un acquis. Nous nous sommes trop longtemps bercés de l'illusion qu'elle était l'état naturel des relations entre nations développées et que nos armées avaient pour principale vocation de mener loin de nous des opérations dans les États du tiers-monde sans que les effets de l'action militaire sur l'environnement soit perçus. Nous sommes aujourd'hui rattrapés par la tragique réalité d'un État européen, proche de nous (pas seulement par la géographie), ravagé par les armes, d'une mer Noire devenue théâtre d'opérations navales, sans que jamais les dommages écologiques ne soient même interrogés. Que dira-t-on quand la mer de Chine sera le lieu d'affrontements navals d'une toute autre échelle ?

La première des actions à mener pour l'environnement est donc de préserver la paix sans laquelle les engagements en faveur du climat et de la biodiversité sont vains. Cette évidence n'est pas assez partagée, ainsi, faut-il attendre l'Objectif de Développement Durable n°16 (sur 17 !) pour qu'elle soit évoquée quand elle devrait être au tout premier rang. Le développement durable n'est qu'illusion, les engagements pour le climat et la biodiversité ne sont que chimères, si la communauté internationale ne retrouve pas la voie de la paix qui passe par le multilatéralisme et la sécurité collective. Comme l'Océan, la paix est le Bien commun de l'Humanité.



L'Institut Français de la Mer

sur ifmer.org

