

LES TERRITOIRES MARINS ET LES AIRES MARINES PROTÉGÉES EN OCÉANIE : AFFICHAGES NATURALISTES ET ENJEUX SOUVERAINISTES

François Féral,

Université de Perpignan Via Domitia, Institut des Hautes Études

Pour citer cet article : F. Féral, « Les territoires marins et les aires marines protégées en Océanie : affichages naturalistes et enjeux souverainistes », in G. Giraudeau (dir.), *Les enjeux territoriaux du Pacifique*, PUNC, à paraître en 2020.

L'Océanie est un étrange terme de géographe pour désigner un continent constitué des îles et des archipels de l'Océan Pacifique. Considéré par les colons occidentaux comme un vide géographique, l'étatisation juridique et politique de son espace marin est le cadre dans lequel se conçoit l'histoire moderne de cet étrange continent, en négation de ses origines autochtones. Depuis 1982, le droit de la mer a amplifié l'emprise des États côtiers sur l'espace marin et il a créé des effets d'aubaine non seulement pour de nombreux États insulaires mais également pour certaines grandes puissances riveraines. Le développement des aires marines protégées océaniques s'inscrit d'abord dans le mouvement de réaffirmation des souverainetés des États sur les zones océaniques, en amplifiant leur caractère « territorial ». La place de la France dans ce processus apparaît pleine de contraintes liées à la dispersion de ses immenses ZEE, ses moyens à la mer et à sa position d'État non riverain du Pacifique.

I. L'ÉTATISATION DES ESPACES OCÉANIQUES SUR DES POUSSIÈRES D'ÎLES ET D'ARCHIPELS

Les 25 000 îles qui composent l'Océanie se dispersent dans le Pacifique qui s'étend sur un tiers de la surface totale de la Terre, entourée par l'Asie continentale, l'Australie, l'Amérique et l'Antarctique¹. La mer constitue l'essentiel de l'espace continental de l'Océanie et c'est aussi l'essentiel de son territoire bien que ce terme apparaisse comme un oxymore. Les occidentaux croient avoir *inventé* l'Océanie dans une suite de découvertes coloniales où les États-nations se sont partagé ces espaces marins et leurs îles. Cependant les peuples autochtones qui y vivaient et qui y subsistent font désormais valoir leur droits mémoriels et patrimoniaux.

¹ Le Pacifique couvre 1/3 de la planète : *superficie* 166 241 700 km², *larg. Maximum* 10 020 km, *prof moyenne* 4 300 m, *prof. Maximum* 11 034 m, *volume* 714 839 310 km³.

A. L'étatisation et l'invention occidentale de l'Océanie

C'est la vacuité apparente de l'Océan Pacifique qui a conduit les nations européennes à s'en partager sans vergogne l'exploitation minière et la souveraineté coloniale.

1. La colonisation sur la vacuité du Pacifique

Le continent océanien a été découvert principalement à partir du 18^{ième} siècle par les États-nations occidentaux qui le colonisèrent selon un *a priori* : l'Océan Pacifique est *vide*... En raison de ses immensités marines, de la rareté des hommes et de la marginalité de ses quelques terres émergées, Le Pacifique est apparu comme quasiment vide de terres, vide d'Histoire car on n'y trouvait pas alors les documents écrits qui en faisaient alors les fondements, vide de peuples et, dès lors, vide de droits.

Principalement au cours du 19^{ième} siècle, cette *vacuité du Pacifique* a justifié toutes sortes de prises de possession, colonisations, protectorats, traités d'allégeances, évangélisations massives et autres condominiums... C'est ainsi que les États-nations purent se partager les îles et les archipels, ainsi que les zones d'influence maritimes. Cette compétition coloniale a nationalisé et internationalisé l'espace marin Pacifique en zones de dominations étatiques.

La communication de la professeure Giraudeau nous montre comment aux 19^{ième} et 20^{ième} siècles, toujours en s'appuyant sur la poussière des îles et des archipels, la colonisation distribue l'océan, multiplie les frontières, morcelle l'espace marin en zones d'influence rectilignes, ce qui par analogie nous fait penser aux frontières coloniales tracées au cordeau en Afrique saharienne, notamment dans les zones considérées comme désertiques. Cette colonisation fut alors assise sur un puissant appareil maritime militaire et industriel. La prise de possession et l'occupation ont été le plus souvent militaires même si les missions religieuses et les explorateurs en furent les fourriers et les têtes de pont.

2. L'exploitation de l'Océanie

Cette vacuité associée à l'immensité océane a généré l'idée de richesses marines inépuisables comme l'illustrent les épisodes d'exploitation des phosphates concentrés sur quelques îles, ou le développement de plantations de rente. Ces entreprises ont souvent généré des politiques de peuplement et d'immigration de main-d'œuvre qui ont, dans certaines zones, bouleversé la

démographie en rendant problématique la cohabitation des populations allochtones avec les indigènes.

L'autre aspect de la colonisation occidentale, ce sont les politiques de *desserte d'activités* militaires et nucléaires en Océanie. La liberté de la haute mer et les capacités logistiques des navires motorisés font que, dès la fin du dix-neuvième siècle, bien avant que la Guerre de Pacifique n'éclate, les grandes puissances maritimes européennes, la Russie, le Japon et les États-Unis augmentent leurs capacités et leurs activités militaires en y multipliant les manœuvres et les bases navales. La vitesse et les capacités de charge des navires en acier à propulsion mécanique, transforment les océans en autoroutes de transport des hommes, des armées et des marchandises... et elles génèrent aussi la politique des canonnières. L'océan devient enfin la desserte des activités nucléaires : îles Bikini, Johnson ou Mururoa, le « désert océanique » remplace le désert du Nouveau-Mexique, du Thar ou le Sahara algérien. Pour finir, le reliquat de cette vision d'une disponibilité illimitée d'un océan aux richesses infinies, c'est la surexploitation des cétacés, puis des thonidés du Pacifique par les flottes de pêche allochtones les plus puissantes, aux premières desquelles les flottes asiatiques.

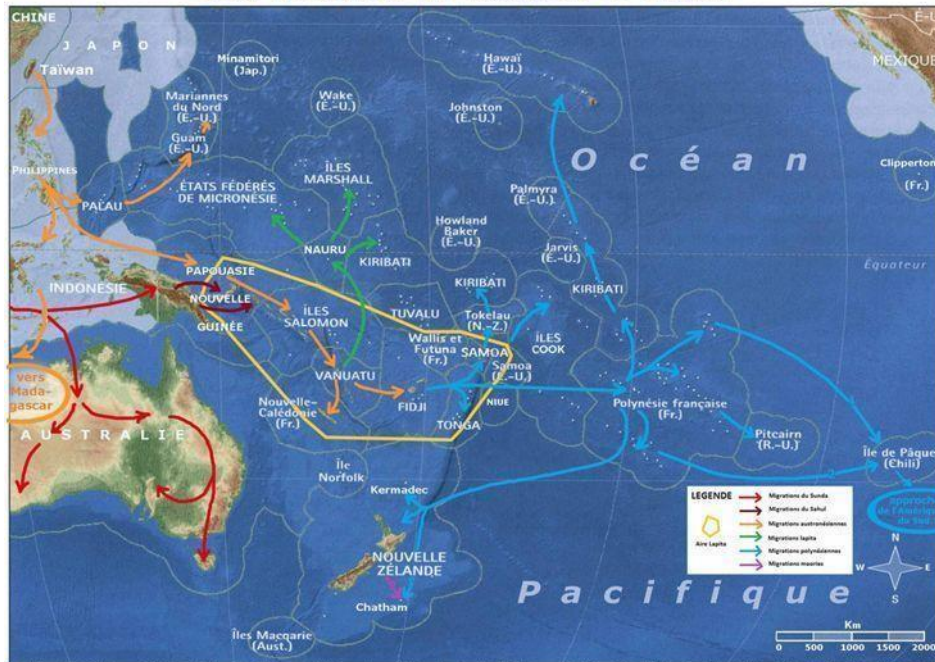
B. La question des droits maritimes des peuples autochtones

La découverte ancestrale de la totalité des îles du Pacifique par des peuples venus d'Asie du Sud ne fait plus aujourd'hui aucun doute. Elle est à l'origine de l'existence des peuples autochtones installés depuis des siècles, voire des millénaires sur ces poussières d'îles. L'idée de vacuité que nous avons évoquée, a nié la civilisation et les droits antérieurs des indigènes océaniens ; cependant aujourd'hui, la société internationale fait pression pour que ces droits spécifiques soient reconnus et de récents progrès apparaissent... y compris en France, malgré toutes les dénégations.

1. La découverte ancestrale du Pacifique

La passionnante communication de notre collègue Lagarde en début de colloque démontre bien qu'une civilisation ancestrale a colonisé en plusieurs vagues la totalité des îles et des archipels du Pacifique. Pour ces peuples de marins, l'océan n'est pas un obstacle ; c'est au contraire un moyen de transport rapide pour des expéditions de centaines, voire de milliers de kilomètres. Les découvertes archéologiques permettent d'établir la densité de ces échanges inter-îles en inter-archipels comme le montre la carte ci-après :

Carte synthétique des migrations en Océanie



Tamatoa Bambridge dans cette même partie de notre colloque est allé plus loin dans l'analyse du fonctionnement interne de ces sociétés de mieux en mieux connues et reconnues : il nous a montré comment les communautés ont su organiser l'accès aux ressources en créant des droits d'usage élaborés. Les usages marins ancestraux des peuples autochtones du Pacifique sont donc attestés, y compris au-delà des récifs-barrières des lagons et des atolls. Hélas, leur caractère collectif, leurs racines spirituelles et mythiques et leurs transmissions orales ont été un obstacle rédhibitoire pour que soit reconnue leur opposabilité aux colons. La vacuité de l'Océanie s'est étendue aux droits et obligations des peuples autochtones, comme ont été ignorés leurs routes maritimes, leurs territoires et leurs savoirs halieutiques.

2. Les prémices de la reconnaissance de droits ancestraux et de leur opposabilité dans le Pacifique

La reconnaissance internationale des droits autochtones trouve au Canada une illustration d'ailleurs bien antérieure et le Pacifique est un domaine où les droits maritimes indigènes pourraient le mieux être reconnus.

a. La reconnaissance internationale des droits autochtones

Les Nations unies considèrent désormais que les peuples autochtones sont des populations vulnérables et deux textes internationaux y font expressément référence. Il s'agit d'une part de la Convention OIT 169, adoptée en 1989 et ratifiée ensuite par 27 pays : elle donne une importance particulière aux économies de subsistance des peuples autochtones et tribaux et elle leur reconnaît des droits pour la chasse, la pêche, la capture et la cueillette de leurs ressources traditionnelles (Article 23 de la convention). En second lieu, le 13 de septembre 2007 fut approuvée une résolution sur les « Droits des peuples autochtones » : l'article 26 de ce texte indique que « les peuples autochtones tiennent des droits sur les terres, les territoires et les ressources qu'ils ont possédés, occupés, utilisés ou acquis traditionnellement ».

L'idée de reconnaître aux peuples autochtones du Pacifique des droits d'accès prioritaires ou même exclusifs aux richesses marines fait donc son chemin, malgré les résistances des États. Cette idée repose d'une part, sur *l'antériorité des droits ancestraux* des autochtones vis-à-vis du droit maritime colonial et d'autre part, sur la *réparation des discriminations et des spoliations* coloniales sur les peuples océaniques. Cependant, les difficultés d'établir ces droits sont nombreuses, aux premières desquelles la faiblesse des revendications de populations souvent marginalisées, moins organisées et peu dotées de moyens juridiques pour faire valoir leurs intérêts.

Il s'agit ensuite de l'absence de reconnaissance de la notion même de peuples, de populations ou de personnes autochtones dans les constitutions, en négation de la colonisation comme phénomène de spoliation de groupes bien réels et identifiés. Sur les espaces marins en particulier, la difficulté tient à la force normative et politique de la domanialité publique considérée comme un véritable « marabout juridique ». Enfin les autochtones se heurtent aux difficultés de preuve de l'existence des droits antérieurs, dans des contextes de sociétés orales méconnaissant l'idée même de propriété. Deux cas de figure se présentent qui apparaissent en Océanie :

- soit les peuples autochtones ont recouvré leur souveraineté dans l'indépendance et ils organisent la reconstruction des droits ancestraux au bénéfice des communautés indigènes (Îles Cook, Salomon, Fidji, Samoa, Micronésie, Kiribati, Vanuatu...);
- soit les peuples autochtones ne peuvent recouvrer leur souveraineté originelle, car ils sont minoritaires sur leur terre devenue une colonie de peuplement. A ce moment-là, ils ne sont pas reconnus dans leur identité autochtone et leurs droits indigènes sont niés dans leur principe même: c'est le cas des Kanaks de Nouvelle-Calédonie.

b. L'exemple du Canada : droits des traités et droits ancestraux

Bien que dans un premier temps le Canada se soit opposé à l'adoption de la résolution onusienne de 2007, on y trouve une démarche exemplaire vis-à-vis de la reconnaissance des droits autochtones. La proclamation royale de 1763 en est la base constitutionnelle, reprise aujourd'hui par l'acte constitutionnel de 1982 qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et les traités indigènes des peuples amérindiens du Canada. Ainsi, les droits de pêche ancestraux peuvent bénéficier du principe de priorité autochtone qui impose à l'État d'établir une priorité d'accès à une ressource de pêche traditionnellement exploitée par les autochtones.

Dans une première hypothèse, le pêcheur amérindien peut faire valoir un des traités du 18^{ème} siècle, signé entre ses ancêtres et un représentant de la couronne britannique, document respectant les droits des indigènes : un document établi souvent sur des supports très sommaires.

Dans une seconde hypothèse, le juge canadien recevra les preuves orales ou tous documents indirects permettant d'établir l'occupation et l'exploitation ancestrale d'un groupe autochtone identifiable, reconnaissant ainsi un droit collectif qu'il est encore aujourd'hui possible d'établir sans qu'aucune prescription ou rétroactivité ne lui soit opposable. Dans cette hypothèse le principe d'accès prioritaire sera mis en œuvre et les mesures de police de pêche disproportionnées pourront être considérées comme non opposables aux membres de ces groupes².

c. Les prémices d'une reconnaissance des droits ancestraux en France d'Outre-mer ?

La situation en France d'Outre-mer et notamment en Océanie, semble diamétralement différente. Ainsi, l'idée qu'il n'y a ni personne physique, ni population, ni peuple autochtone paraît réductrice pour qu'un droit collectif puisse être reconnu sur un groupe particulier. Le caractère souverain de la domanialité publique établie par l'Edit de Moulin en 1566 semble également écarter toute idée de droit patrimonial sur les espaces maritimes. Cependant, des droits prioritaires sur des tenures halieutiques royales ou communautaires sont implicitement

² Cf. les Jurisprudences Sparrow en 1990 et Marshall en 1999 de la Cour suprême du Canada sur la non opposabilité des interdictions de pêche fédérales et sur la proportionnalité des réglementations, contreparties des obligations pour les autochtones d'amener la preuve de leurs droits ancestraux.

reconnues à Wallis et Futuna, en Guyane ou à Rapa dans les Australes de Polynésie comme M. Bambridge nous l'a documenté.

Depuis la fin du 19^{ième} siècle, des droits terrestres spécifiques et exorbitants sont également reconnus aux personnes de statut coutumier kanak sous la forme de terres collectives inaliénables. Or il est clairement établi l'existence de « clans de la mer » qui, durant des siècles précédant la colonisation, ont exercé des droits sur des *tenures halieutiques*, ont exploité collectivement des ressources marines et y ont exercé la discipline d'accès et d'exploitation. Par ailleurs et quoi qu'on en pense, la rétroactivité de l'établissement de la domanialité publique n'est pas établie en tant que norme constitutionnelle alors que la protection de la propriété est elle-même constitutionnalisée par la déclaration des droits de 1789³. C'est ainsi que des titres antérieurs à l'édit de Moulin ont été opposables au Roi, faisant subsister des étangs salés privés en communication directe avec la mer ; de même, des titres espagnols de propriété sur des étangs salés, postérieurs à l'Edit de Moulin mais antérieurs au traité des Pyrénées de 1659, ont également été opposables au Roi de France⁴. Enfin, la jurisprudence de Papeete a reconnu l'opposabilité d'un *Tomite* au domaine public maritime, un titre de propriété polynésien de 1852 reconnu sur le lagon de Tahiti, la prise de possession par la France de la Polynésie y étant postérieure (code civil adopté en 1866 et colonisation en 1880)⁵.

Les membres des clans de la mer kanaks pourraient donc faire valoir leurs droits sur des tenures marines antérieures à la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie. L'absence de titre écrit n'est pas rédhibitoire, car si l'Edit de Moulin exige des titres officiels écrits, la convention de l'OIT et la Résolution de 2007 de l'ONU établissent des droits d'usage et des droits présents sans condition de forme : l'exigence d'un écrit est discriminatoire, car elle impose aux populations colonisées un système de droit et de preuve écrite qui n'existaient pas avant leur occupation. Pour l'instant, aucun clan de la mer kanak ne s'est engagé dans une procédure de reconnaissance de ses droits ancestraux, mais les données ci-dessus établissent l'existence d'une voie leur permettant le cas échéant de le faire, d'autant que la personnalité juridique leur est désormais reconnue... mais bien sûr, aucun droit ne s'exerce s'il n'est revendiqué !

³ Article II de la déclaration des droits de 1789 : « le but de toute association des droits est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont(...) la propriété(...) » et Article XVIII « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé (...) »

⁴ Hanse de la Roquette sur l'étang de Salses, étang aujourd'hui en domanialité publique naturelle jusqu'à ses limites.

⁵ TA Papeete, 5 novembre 1991, Consorts Fuller. Voir aussi les arguments du Conseiller René Calinaud comparant les lagons aux étangs salés du Languedoc in « Droit foncier en Polynésie Française », Association des Juristes de Polynésie Française Univers polynésien/AJPF, 2009.

II. LES ZEE, NOUVEAUX ENJEUX TERRITORIAUX DE L'OCÉANIE

L'héritage de Montego Bay a créé des effets d'aubaine dans le Pacifique, en créant une souveraineté maritime de l'État côtier aux appétits territoriaux insatiables. En Océanie, les nouvelles règles du droit de la mer ont créé des effets d'aubaine sous forme de ZEE géantes pour les micro-États insulaires mais également pour les puissances riveraines... comme pour la France d'Outre-mer.

A. L'héritage de Montego Bay et l'emprise croissante des États côtiers sur les espaces maritimes

Depuis la conférence de Montego Bay, la souveraineté maritime des États côtiers est désormais le nouveau paradigme du droit de la mer. Cette nouvelle règle a déclenché un appétit territorial insatiable chez les États riverains, que les nouvelles technologies de surveillance et d'exploitation des mers ont fortement aiguisé.

1. La souveraineté maritime des États côtiers

En référence aux développements si bien documentés de notre collègue Géraldine Giraudeau, la contribution de la conférence de *Montego Bay* au renforcement de l'étatisation des espaces océaniques a bouleversé le regard politique porté sur l'Océanie. Le droit de la mer fixé en 1982 a organisé le zonage des mers et des océans par la création des zones économiques exclusives et l'attribution des richesses du plateau continental au bénéfice des États riverains : la mondialisation marine a alors basculé du droit maritime vers le droit de la mer. Celui-ci a établi le zonage et la juridictionnalisation des mers et des océans sous l'emprise maritime des États côtiers : « La conférence constitue une révolution par la légitimation d'un nationalisme maritime qui n'est plus fondé sur la puissance coloniale, navale ou commerciale, mais sur le « privilège côtier » d'États indépendants, la riveraineté alliée à la souveraineté ⁶».

En Océanie, le réseau insulaire et archipélagique du Pacifique a ainsi abouti à la création d'immenses zones sous juridiction où, principalement à l'Ouest de cet océan, le réseau insulaire et archipélagique occupe la moitié des zones de pêche thonières.

⁶ Cf. la thèse de référence TD Montpellier Gilbert Apollis, *L'emprise maritime de l'État côtier*, Pedone, Paris 1980.

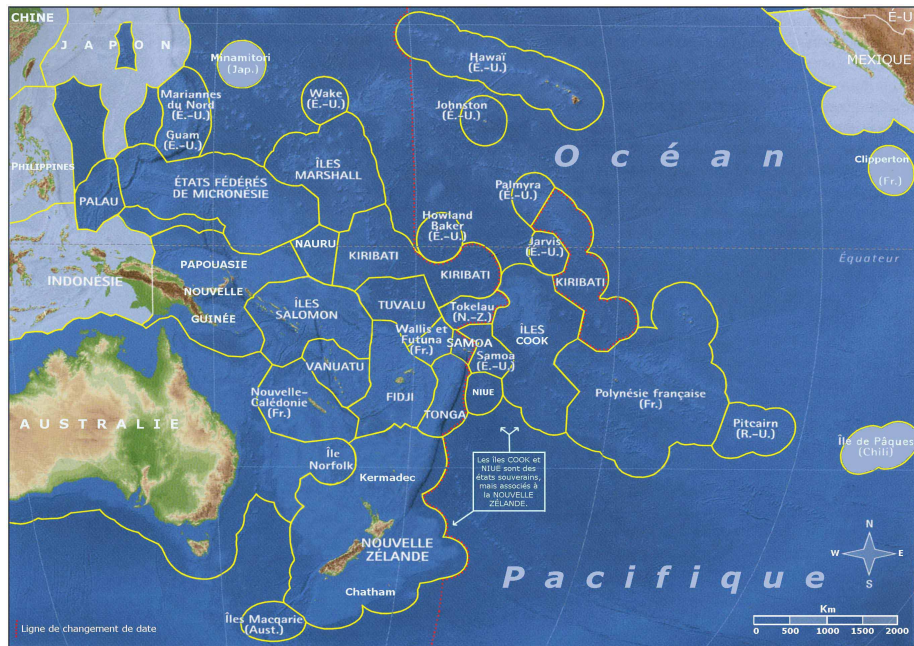
2. L'appétit insatiable de souveraineté océanique des États riverains

Cette reconnaissance de la primauté des États riverains est le résultat de plus d'une décennie de négociations entre d'une part, les grandes nations maritimes attachées à la liberté des mers (principe qui favorise les États les plus riches à la capacité maritime la plus grande) et d'autre part, les États du tiers-monde titulaires d'une toute nouvelle indépendance. Ils ont été désireux de se réserver pour eux-mêmes les revenus des richesses halieutiques ou minérales d'une frange côtière minimale : soit en les exploitant eux-mêmes, soit en les concédant si leurs capacités logistiques et opérationnelles propres ne le permettaient pas. Par opposition à une compétition délétère aboutissant au pillage des côtes, l'argument de la « gestion responsable » de l'État côtier fut donc pour la première fois utilisé dans ce contexte...

Grâce aux nouvelles capacités technologiques de pillage et d'exploitation des ressources de la mer, les États riverains revendiquent désormais des emprises plus larges, comme fondement de la création des grandes aires marines protégées océaniques : création des « zones écologiques » en Méditerranée ou « zones présentielles » doublant la superficie des ZEE, notamment par les grands États d'Amérique du Sud.

B. Les effets d'aubaine de Montego Bay en Océanie

Lors de la conclusion de la Conférence du droit de la mer de 1982, peu d'observateurs avaient mesuré la portée océanique des nouvelles règles d'attribution de zones économiques. Les poussières d'îles et d'archipels des océans Indiens et Pacifique sont devenues alors le support juridique d'immenses juridictions marines. Ces effets d'aubaine bénéficient à des territoires dont l'appareil étatique est inexistant, mais ils se sont aussi propagés aux grands États riverains et aux grandes puissances maritimes.



Carte de l'Océanie actualisée, par S.J. Capleau, d'après : Benoît Antheaume et Joël Bonnemaison : « Atlas des îles et des états du Pacifique sud », GIP Reclus-Publisud, 1998 ; Robert Cheoued, Alexandre Nicolas et Jean-Christophe Victor (dir.) : « Le dessous des cartes, itinéraires géopolitiques », Tallandier 2011 ; et « The World Factbook » 2011, Washington, DC : C.I.A. Les limites, en jaune, des Z.E.E., sont données à titre indicatif (validation en cours des différentes revendications).

1. Les effets d'aubaine pour les micro-États insulaires

A partir de 1982, les effets de la mise en place des zonages économiques exclusifs sont apparus démesurés dans le Pacifique, où une minuscule terre émergée permet d'établir des centaines de milliers de kilomètres carrés de juridictions. Des effets d'aubaine inattendus pour des micro-États devenus pour la plupart indépendants depuis une décennie, ou pour des territoires non autonomes administrés par des grandes puissances. Le tableau suivant donne la mesure de ces effets sur les États insulaires, rapportée à leur superficie terrestre et à leur population

Superficies des ZEEs de certains États insulaires rapportées aux terres émergées et à la population

États population	Superficie de la ZEE	superficie	terrestre
Îles Marshall	1 990 530 km ²	18 411 km ²	70 983 h
Îles Salomon	1 589 477 km ²	36 282 km ²	622 469 h
Fidji	1 282 978 km ²	47 705 km ²	873 322 h
Tuvalu	749 790 km ²	3 575 km ²	10 869 h
Vanuatu	663 251 km ²	11 483 km ²	234 023 h
Tonga	659 558 km ²	8 517 km ²	100 651 h
Nauru	308 480 km ²	41 km ²	10 084 h
Kiribati (Gilbert, Phoenix, Line)	3 000 000 km ²	850 km ²	91 000 h
Pitcairn (Grande-Bretagne)	560 000 km ²	47 km ²	67 h

L'exemple des Kiribati qui regroupent trois archipels séparés (Gilbert, Phoenix et Line) avec 3 millions de Km² de ZEE pour 91 000 habitants répartis sur 850 Km² de terres immergées, peut être rapporté à la situation de la Chine qui, avec ces mêmes règles, ne se voit reconnaître que 2,5 millions de Km² de ZEE dans plusieurs mers semi-fermées où les guerres de frontières maritimes sont incessantes⁷.

2. Les effets d'aubaine pour les grandes puissances développées

Toutefois, les effets d'aubaine de Montego Bay valent également pour les pays développés, en particulier pour les grandes puissances « administratrices de territoires non autonomes » selon la formule des Nations unies et de territoires Outre-mer (cas de la France), ou d'États associés (cas de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis ou de l'Australie).

Ce sont les collectivités d'Outre-mer du Pacifique qui permettent à notre pays de se déclarer « deuxième puissance marine du monde »: le Pacifique, avec la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Clipperton, apportent à la France près de 7 millions de Km² de ZEE sur les 10,5 millions km² de juridictions d'ores et déjà reconnus⁸.

Les juridictions maritimes de Nouvelle-Zélande qui sont de 3 423 231 km², peuvent être augmentées des superficies des « territoires » ou des « États associés » d'une façon telle, si s'y ajoutent des îles sous administration, qu'elles doublent pratiquement celles de l'archipel néo-zélandais : Îles Cook 1 960 131 km² ; Niue 316 629 km² ; Îles Kermadec 678 402 km² ; Tokelau 319 000 km²...

Avec les règles de *Montego Bay*, les États-Unis multiplient par trois leur ZEE continentale dans le Pacifique, avec l'archipel hawaïen, les Îles Aléoutiennes, Johnson, les Mariannes, Samoa américaine, Palmyre, Jarvis, Wake, Howland Baker. Mais l'influence de la présence maritime étasunienne est bien plus grande car elle peut être augmentée de zones administrées officiellement ou officieusement sur plus de 6 millions de Km² : îles Marshall, Micronésie, les trois ZEE des Kiribati et, malgré l'indépendance récente de cet archipel situé à l'ouest de la zone, des liens stratégiques et maritimes restés forts avec les Palaos autrefois sous mandat américain.

⁷ Cependant, avec l'idée que Taïwan est sous sa souveraineté et que les îlots Sparkley lui appartiennent en mer de Chine du Sud, la Chine revendique un peu plus de 3 millions de km² de juridictions malgré la position contraire de la Cour d'arbitrage de la Haye

⁸ La France s'est engagée dans le programme océanographique *ExtRaPlaC* pour la reconnaissance de l'extension de ses plateaux continentaux : sa juridiction polynésienne s'en trouverait par exemple augmentée de plus de 16%, soit plus de 0,8 millions de km².

III. LES AIRES PROTÉGÉES OCÉANIQUES COMME MODE DE RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ ÉTATIQUE⁹

Depuis plus d'une décennie, la multiplication des Grandes Aires Marines Protégées (*large scale marine protected areas* : LSMMPA), en particulier sur les espaces océaniques, apparaît comme un des nouveaux phénomènes institutionnels du droit de la mer. La protection des océans et les progrès de la science en sont les justifications, selon la version officielle promotionnée par différents groupes de pression.

Cependant les arrière-pensées souverainistes coïncident avec les revendications *présentielles*, les chicanes sur les plateaux continentaux et les « parcs de papiers » mis en place à la hâte ces dernières années.

A. L'émergence et la multiplication dans les océans des « AMP à grande échelle »

De très grandes aires marines protégées ont été créées depuis une dizaine d'année, augmentant la taille de ces zones de protection. Les *Large Scale Marine Protected Areas* (LSMPA) sont appelées aussi GRandes Aires Marines Protégées (GRAMP)¹⁰. L'augmentation colossale de leur superficie repose sur un mouvement conservateur venu des États-Unis et qui a fait flores dans le Pacifique, en raison de la disponibilité d'immenses ZEE insulaires et archipélagiques isolées.

1. Augmentation en taille et en nombre des grandes zones marines protégées

Alors que la taille des aires marines protégées traditionnelles a une taille médiane de 1,6 km, de très grandes zones déclarées protégées dont la superficie est supérieure à 150.000 kilomètres carrés, représentent désormais plus de 75% des superficies des zones protégées... si tant est que ces protections soient effectives et qu'il s'agisse effectivement de zones de conservation marine.

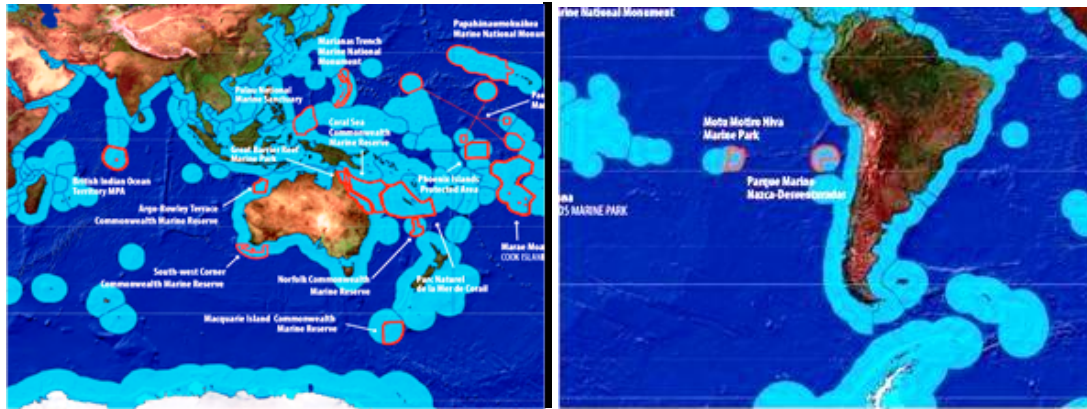
Les grandes zones économiques océaniques favorisent évidemment ce zonage gigantesque et

⁹ Les données de cette partie ont été développées par B. Cazalet et P. Leenhardt, « Le phénomène mondial de multiplication et d'extension des surfaces des grandes aires marines protégées », Chapitre 1 in F. Féral et B. Salvat B. (dirs), décembre 2014, *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées : recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime. Le challenge maritime de la France de la Méditerranée et d'outre-mer*, Paris, L'Harmattan, Collection Maritimes, 218 pp.

¹⁰ Terme utilisé dans le programme de recherche français LITEAU de 2012 sur ce phénomène.

c'est dans l'Océan Pacifique d'abord, dans l'Océan Indien ensuite, que ce phénomène s'est le plus illustré. L'Australie fut en 1975 le premier État riverain à s'engager sur cette voie, en instituant une zone de 344 000 km² pour la protection de la barrière de corail du Queensland sur sa côte Est. Cependant, c'est la création par Georges Bush en 2006, d'une zone de protection de 380 000 km² à l'Est d'Hawaï qui a ouvert la voie à la création de nombreuses LSMPA. Toutefois, contrairement à la décision australienne de 1975, ce classement américain n'est confronté que d'une façon très marginale à la gestion côtière : rapportée à quelques îles minuscules, l'immense zone protégée située dans une mer peu fréquentée n'a rien à voir avec le casse-tête de la gestion côtière intégrée du Queensland, qui doit réguler 2 600 km² de côtes sur lesquelles prospèrent industrie pétrolière, pêche professionnelle, agriculture intensive, forte urbanisation... Ce modèle insulaire océanique américain a enclenché près d'une quinzaine de créations de même nature qui aujourd'hui, constellent l'Océanie et l'Océan Indien. Voici la liste et les cartes de ces immenses zones de protection avec leurs dates de création, qui illustrent l'accélération de ce phénomène à partir de 2006 :

<i>Great Barrier Reef</i>	Australie	344,400 km ²	1975
<i>Papahānaumokuāke</i>	USA	380 000 km ²	2006
<i>Phoenix Islands</i>	Kiribati	408 250 km ²	2008
<i>Marianas Trench</i>	USA	250 487 km ²	2009
<i>British Indian Ocean</i>	R.U <i>Chagos</i>	640 000 km ²	2010* <i>Océan Indien</i>
<i>Motu Motiro Hiva</i>	<i>Chili</i>	150 000 km ²	2010
<i>Coral Sea</i>	Australie	989 842 km ²	2012
<i>South-west Corner</i>	Australie	271 898 km ²	2012* <i>Océan Indien</i>
<i>Norfolk</i>	Australie	188 433 km ²	2012
<i>Macquarie Island</i>	Australie	162 000 km ²	2012
<i>Argo-Rowley Terrace</i>	<i>Australie</i>	146 099 km ²	2012* <i>Océan Indien</i>
<i>PNM mer de Corail</i>	France	1 300 000 km ²	2014
<i>Pacific Remote Islas</i>	USA	1 269 065 km ²	2015
<i>Palau marine sanct.</i>	Palaos	500 000 km ²	2015
<i>Nazca-Desventuradas</i>	<i>Chili</i>	297 000 km ²	2015
<i>Marae Moana</i>	Îles Cook	1 900 000 km ²	2017



2. Pourquoi de grandes aires marines protégées ?

Les arguments conservationnistes et scientifiques en faveur de ces grandes zones océaniques protégées ne sont pas aujourd'hui réellement convaincants, ce qui nous amène à penser que les arrière-pensées souverainistes sont plus déterminantes dans cette frénésie de création d'AMP géantes.

L'idée principale développée par leurs promoteurs, c'est d'observer que la majeure partie des océans n'est pas protégée et que les espèces y déclinent rapidement : il faudrait donc à proximité des côtes, ouvrir des « couloirs alimentaires océaniques interconnectés » pour arrêter ce déclin. Avec l'idée d'économie d'échelle, il paraît également plus efficace de gérer un secteur intégré de grandes aires de protection, qu'un grand nombre de petites réserves non coordonnées avec des zones interstitielles non protégées.

Les grandes zones de protection permettraient aussi une connaissance des océans et de leurs richesses, vierges des influences anthropiques ; une démarche de précaution/prévention consiste en particulier à créer des sanctuaires sur les zones non encore détériorées, pour mieux les étudier et en réserver l'accès aux équipes de recherche. De nombreux travaux scientifiques ont accompagné depuis 2008 la création des aires marines pour promouvoir leur création, évaluer leurs effets, organiser leurs gouvernances¹¹.

Cette production académique souligne d'abord l'importance du *groupe social des scientifiques* dans la promotion des aires de protection marines. Ces opérations de conservation

¹¹ Entre autres très nombreuses Cf. Sheppard C.R.C., et al., « Reefs and islands of the Chagos Archipelago, Indian Ocean : why it is the world's largest no-take marine protected area », *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* n/a-n/a, 2012; P.B. Fenberg, et al., « The science of European marine reserves: Status, efficacy, and future needs », *Marine Policy* 36, 2012, pp. 1012-1021; D. Alemany, and al., « Effects of a large-scale and offshore marine protected area on the demersal fish assemblage in the Southwest Atlantic », *Journal of Marine Science* 70, 2012, pp. 123-134; J. Claudet, et al., « Marine reserves: size and age do matter », *Ecology letters* 11, 2008, pp. 481-489.

sont désormais un domaine de recherche, d'évaluation et d'expertise générant une augmentation significative des moyens et de la communication scientifiques, promotionnant la visibilité positive de ce groupe. Elles l'ont renforcé par des expéditions et opérations scientifiques médiatisées, des levées de fonds publics, des programmes de recherches sur les Océans, bref une amélioration significative de leur position sociale¹². C'est ainsi que les LSMPA sont accompagnées depuis leur origine par des groupes de pression et des promoteurs, qui illustrent l'influence de grandes ONG conservationnistes, fondations et universités des États-Unis où sont mêlés d'une façon inextricable la recherche, la conservationnisme et le lobbying nord-américain.

Les *Pew Charitable Trusts*¹³ ont engagé un travail de lobbying pour mettre en AMP 30% des océans. Implantés dans le Pacifique, ils ont ouvert une représentation à Tahiti et à Nouméa, fournissant en particulier aux autorités locales des études et des expertises. Ils organisent et participent aux manifestations de sensibilisation, aux réunions avec les notables et les élites dans les États insulaires, mais également dans les collectivités d'Outre-mer où ils ont des représentations.

Blue Oceanic est une ONG constituée en 2011 aux États-Unis par la *National Geographic Society* (NGS) «*to preserve as much of the ocean as possible – and more specifically, at least 20 %*».

Malgré les doutes sur la nature de ces créations, l'UICN, le WWF et de nombreuses universités américaines affiliées à la *National Ocean and Atmospheric Administration* (NOAA), sont également très actives dans la promotion des aires de conservation de l'océan et militent pour que s'implantent les grandes AMP océaniques.

Ce mouvement médiatique a été très important dans le développement de leurs créations dont le principe a fait consensus, comme une croisade écologique associée à la protection des récifs coralliens. Qui oserait en effet s'opposer à la défense vertueuse de nos océans menacés et de nos coraux multicolores ?... pourtant dans cet *el dorado* de cocotiers, de plongée sous-marine et de nourrissage de raies et de requins, peu nombreux sont ceux qui renoncent à la consommation de plastiques, réduisent leur alimentation en thonidés, boudent les transports aériens pour participer aux grandes messes de la biodiversité ou éteignent leur climatisation hôtelière.

¹² 272 000 résultats en 0,49 secondes : c'est le résultat de la requête pour « MPA » sur *Google*, ce qui illustre à quel point cette question et ce thème sont devenus un phénomène mondial aussi médiatique que scientifique.

¹³ Couvrent les domaines de l'environnement, de l'économie, la santé, les services à la personne, la recherche sur l'opinion publique, les arts et la culture... avec une nette idéologie conservatrice.

B. Les grandes aires de protection : conservation de la nature ou propagande étatique ?

Le développement de ces immenses circonscriptions de protection soulève des questions, en particulier celles de leur gouvernance et celles de leur efficacité/utilité car leur proclamation ne nous renseigne pas vraiment sur leur fonctionnement et sur leur efficacité. Ce fait alimente des doutes sur leur véritable nature sans que se réduise pour autant l'empathie médiatique dont elles sont l'objet.

1. Le problème de la gouvernance des grandes aires de protection

La création des grandes aires océaniques s'est propagée depuis 2006 dans des conditions assez mystérieuses, quant au contenu et à la portée de ces opérations. Cependant dans tous les cas, l'initiative de créer ces zones apparaît comme une volonté et une décision centrale des différents gouvernements, conformément à la vulgate conservationniste aujourd'hui présente sur les médias.

La question de la gestion et de la gouvernance de ces immenses espaces reste peu lisible, comme la portée de ce zonage. La constitution d'un comité de gestion est la formule qui accompagne la création de ces zones et les décisions de protection sont renvoyées à la rédaction d'un plan de gestion élaboré par des groupes de travail représentatifs des « acteurs » concernés par les usages des océans.

En France, les comités de gestion des parcs marins (parc marin de la mer d'Iroise), des réserves marines (réserve marine de Banyuls-sur-Mer) ou des Plan de Gestion de l'Environnement Marin (PGEM de Moorea) sont des *pataquès*¹⁴ qui rassemblent un important nombre d'acteurs : État, collectivités locales, communautés, pêcheurs, ports et armateurs, industriels, professionnels du tourisme, scientifiques, protecteurs de la nature...

Outre les difficultés à établir des représentativités, ces participants sont invités à se mettre d'accord sur les mesures à adopter pour gérer l'espace marin. Le pouvoir des comités se limite d'abord à élaborer un plan de gestion qui n'est pas une réglementation proprement dit : il s'agit le plus souvent au mieux, de faire appliquer une réglementation figée (à l'image du système de

¹⁴ « *Activité d'une certaine ampleur trahissant un manque criant de planification ou d'organisation* » : wikionnaire. « *Situation embrouillée et confuse* » : Larousse.

réserves) au pire, à enchaîner sans fin des études et des expertises. Ainsi se pose la question de la normativité de ces plans de gestion et de leur juridicité¹⁵.

Enfin, le problème du coût de gestion doit être évoqué : quel modèle économique permet d'assurer les études, la surveillance, la répression éventuelle ? Le modèle de la réserve de Banyuls que nous avons étudié, reposait sur une subvention publique du département des Pyrénées-Orientales¹⁶. Mais ce coût de gestion, rapporté à la superficie et à la population contributive est absurde, si nous le mettons en regard des superficies des aires océaniques. Les études entreprises sur la couverture des frais de gestion des LSMPA par le marché, notamment touristique, ne sont pas convaincants¹⁷.

Chaque cas révèle en réalité des modèles de gestion singuliers. La grande circonscription côtière du parc marin de la Grande Barrière de Corail compte 33 % de sanctuaires, dont le régime réglementaire est celui de la réserve marine interdite d'accès et de toute activité. La pression et l'importance des différentes activités économiques du Queensland obligent les gestionnaires à concevoir cette grande circonscription comme *une zone à usages multiples*. Ainsi chaque étape de décision et de planification est précédée par des processus participatifs afin d'inclure, écouter, consulter le maximum d'acteurs pour légitimer la politique de gestion choisie. Le modèle retenu et les réglementations spatiales applicables reflètent la complexité de cette aire marine multi-usages et de sa mise en œuvre sans cesse négociée.

En revanche, les grandes aires archipélagiques ou océaniques à l'intérieur des ZEE géantes se caractérisent par une réglementation assise sur le principe du sanctuaire de papier, selon l'idée directrice de la fondation *Pew* ou de *Blue Oceanic*, favorables à ne pas tergiverser avec des réglementations *en dentelles* comparables à celle de la Grande Barrière. Il s'agit d'interdire 100 % ou 50 % de la surface aux activités extractives, notamment la pêche industrielle. Mais la mise en œuvre effective de ce principe n'est pas aussi simple. Les activités d'extraction ancestrales dans les lagons et les atolls, la navigation de commerce ou professionnelle, l'organisation du tourisme et ses impacts, les activités marines récréatives et la sur fréquentation des plus beaux

¹⁵ Cf. sur ce phénomène « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* ; [En ligne], hors-série 9 juillet 2011.

¹⁶ « Legal, institutional and administrative analysis of lagoon conservation in French Polynesia: the Moorea case », *Journal of US-China Public Administration*, USA 2010 Vol. 6 n° 6, Novembre 2009, pp. 10-17. Dans cette étude, le coût de gestion consolidé de la réserve de Banyuls était établi à 1000 € l'hectare, financé par le département des Pyrénées-Orientales... soit 1,5 € par habitant du département, la réserve faisant 600 hectares pour environ 400 000 habitants.

¹⁷ Cf. notamment les travaux du 2^{ème} colloque des Aires Marines protégées 2010, La Rochelle Agence des aires marines protégées : http://download.pole-lagunes.org/LettreLagunes/2010/LL-nov2010/amp_programme.pdf et un ouvrage complet sur cette question : J. Claudet (ed.), *Marine Protected Areas: Effects, networks and monitoring – A multidisciplinary approach*, Cambridge University Press, 2011.

sites naturels sont le plus souvent en dehors des champs de protection et la plupart des actes de création sont muets sur ces questions.

Le second problème est celui de l'efficacité et de l'effectivité de la protection : est-ce que les LSMPA protègent vraiment les océans¹⁸ ? Pour l'instant, alors que sont prolifiques les études sectorielles sur les « effets réserve » des aires de protection limitées, aucune étude n'a été entreprise ou réalisée pour mesurer l'impact des LSMPA qui ont été créées depuis 2006. L'idée se développe chez les observateurs avertis qu'il s'agit le plus souvent de *parcs de papier*, car cette tendance lourde à l'accroissement de superficies se réalise dans des conditions qui suscitent de la perplexité ; mise à part la grande barrière de corail australienne dont les biotopes coralliens sont bien documentés, les grandes aires marines protégées recouvrent souvent des zones mal connues et pour lesquelles la portée des mesures de protection demeure énigmatique. De même, le plus fréquemment, les coûts de gestion et de surveillance comme les types de gouvernance en restent nébuleux. Ces mystères renforcent l'impression que la plupart de ces grandes AMP sont plus proclamatrices qu'effectives.

On ne peut être que réservé quant à leur mise en œuvre, en raison de leur immensité et de la faiblesse de l'appareil de gouvernance qui y est associé. Les îles Cook¹⁹ ont moins de 25 000 habitants et affichent 1 960 135 km² de ZEE ; en 2011, leur gouvernement déclare 1 million de km² d'AMP couvrant la moitié Sud de leur ZEE, pour une entrée en vigueur légale en 2013²⁰... Leur classement à l'UNESCO a renforcé cette déclaration. Dès 2017, lors de la COP 22 à Marrakech, le sanctuaire *Marae Moana* a été étendu à la totalité de la ZEE des Cook, soit 1,9 millions de km². Même circonspection pour le classement dès 2008, de 400 000 km² de protection autour des îles Phoenix par le micro-État des Kiribati. Cette AMP fait l'objet de réserves quant à son efficacité de la part des observateurs et des scientifiques.

2. Les arrière-pensées des AMP océaniques

¹⁸ Cf. pour une revue juridique et managériale de cette question B. Cazalet, S. M. Garcia, « Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées », *Annuaire du droit de la mer* 2012, Tome XVI, Dossier spécial : le régime juridique des grands fonds marins, A. Pedone Ed. Paris, pp. 121-151.

¹⁹ Archipel au statut *d'indépendance associée à la Nouvelle-Zélande* avec laquelle elle conserve d'étroits liens politiques et économiques. Un statut particulier permet de recevoir une aide financière annuelle qui varie entre 3 et 5 millions d'euros; les insulaires sont automatiquement citoyens néo-zélandais.

²⁰ Une zone pour des « *usages multiples durables* » est alors établie mais en utilisant le « *principe de précaution* » pour l'exploitation minière, le tourisme, la pêche et la « mise en valeur » des fonds marins. Selon le communiqué gouvernemental, cette décision a été obtenue « *lors d'une large consultation permettant un consensus entre le gouvernement, les chefs traditionnels et les communautés locales* »

Nous pouvons dès lors supputer que les AMP sont avant tout une étape de l'évolution territoriale du droit de la mer car leur mise en place est un phénomène principalement étatique, voire postcolonial, unilatéral et centralisé. Les deux cas emblématiques à cet égard sont d'une part, le classement des Îles Chagos en aire protégée par le Royaume-Uni, alors que le contentieux colonial avec les autochtones n'était pas purgé et d'autre part, le classement en Grand monument national *Papahānaumokuāke* d'une partie occidentale de l'archipel d'Hawaï par Georges Bush, dont les inclinaisons conservationnistes étaient nulles.

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer a fixé la largeur maximale des ZEE à 200 milles marins. Désormais, la plupart des frontières maritimes sont établies et clairement identifiées, mais certains États côtiers prônent toujours une vision extensive de leur capacité d'intervention sur les zones adjacentes de haute mer, notamment pour des motifs de protection environnementale. La notion de *mer présente* défendue en Amérique Latine²¹ exprime la volonté pour l'État côtier de se voir reconnaître implicitement des compétences en matière de surveillance sur les eaux situées au-delà de ses espaces sous-juridiction et sur les eaux sur jacentes des plateaux (exemples du Chili, Brésil, Mexique...)²².

Dans ce contexte où s'est ouverte une véritable guerre des frontières marines, la création d'aires de protection est facilitée dans les régions faiblement peuplées où les intérêts économiques sont limités et facilement indemnisables ou négligeables. Ces décisions sont largement relayées et soutenues par les ONG les plus influentes (Pew, Greenpeace, WWF...). Si la finalité affirmée des grandes AMP demeure la préservation d'écosystèmes marins étendus, la question demeure sur la régulation des activités économiques présentes dans ces secteurs océaniques et notamment la pêche au thon.

Pour les petits États insulaires du Pacifique, ces classements constituent l'affirmation de leur souveraineté effective sur ces immenses zones, alors qu'ils n'ont aucun moyen de surveillance et de contrôle des activités de pêche ou de navigation. Les activités halieutiques étrangères sont donc désormais illégales, même si la probabilité de les réprimer est improbable. Cette posture se confirme, car dans un même temps où les ZEE îles Phoenix et Cook ont été classées en AMP, leurs gouvernements négocient des licences de pêches thonières pour des armements industriels

²¹ J. A. Yturriaga Baberan, *The International Regime of Fisheries: From UNCLOS 1982 to the Presential Sea*, Publications on Ocean Development, 1997. Le Brésil a revendiqué notamment la police environnementale d'une superficie marine équivalente au bassin de l'Amazonie comme dépendance écologique de ce fleuve.

²² Nous pouvons également citer l'invention de nouveaux zonages écologiques en Méditerranée par la France et par la Croatie sur des zones classées en haute-mer mais qui préfigurent l'établissement d'une ZEE : voir sur ce point F. Galletti, B. Cazalet, «*Du droit de la mer et de la situation d'indétermination des eaux sous juridiction en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques*», in J.R. Rodriguez, G.A. Oanta, (Éd.), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance*, Presses Universitaires de Perpignan, 2012, pp. 257-296.

asiatiques. Les grandes AMP apparaissent comme des moyens de geler en droit, l'accès d'espèces migratrices faisant l'objet de captures de masse, actives ou accessoires... pour organiser leur mise en valeur ultérieure, par l'attribution de licences de pêche probables, ou par un armement national hypothétique.

IV. LA SITUATION DE LA FRANCE SUR LES TERRITOIRES OCÉANIQUES

La place de la France du Pacifique dans ce processus à la fois d'extension phénoménale de ses juridictions et de ses responsabilités conservationnistes, apparaît pleine de contraintes. Celles-ci sont liées à la dispersion de ses immenses ZEE avec des moyens à la mer limités, à sa position d'État non riverain et à son héritage postcolonial. Par ailleurs, la France, en rejoignant le club des LSMPA, n'échappe plus au syndrome du « parc de papier » dans ses politiques d'extension des superficies protégées.

A. Des moyens à la mer limités pour d'immenses juridictions dispersées sur des milliers de kilomètres d'océan

Le talon d'Achille de la France maritime, c'est que notre pays présente la plus grande dispersion mondiale de juridictions marines. L'ampleur de ses « moyens à la mer », c'est-à-dire de ses capacités navales présentes ou de ses professions industrielles et halieutiques, ne sont pas à la mesure de ces étendues.

1. Des juridictions lointaines et éclatées sur tous les océans

Du fait de son héritage colonial, mais également de ses explorations et de ses découvertes dans des zones océaniques désertes, la France est aujourd'hui responsable de 10,1 millions de km² de ZEE et ses revendications sur de nouveaux plateaux continentaux pourraient porter ces surfaces à plus de 12 millions de km².

Ces juridictions sont dispersées sur 18 zones réparties tout autour de la planète, dont 14 se situent dans l'hémisphère Sud. On mesure à la lumière de ces données, les difficultés opérationnelles de gestion, surveillance et donc, à nouveau, de *présence* assurant la souveraineté apparente de notre pays comme l'évolution du droit de la mer le préfigure.

En second lieu, en Océanie, en termes de légitimité et d'opérationnalité, la France n'est pas directement *riveraine* du Pacifique, contrairement aux États-Unis, à la Nouvelle-Zélande ou à

l'Australie. Ses différentes ZEE ne sont pas appuyées sur les côtes métropolitaines où sont disponibles les activités, les hommes, les richesses et les moyens. Les ZEE océaniques françaises apparaissent dans la Région, à tort ou à raison, comme des reliquats impérialistes, appuyées sur des *territoires non autonomes*, administrés par une puissance coloniale qui n'a pas voulu se retirer. A cet égard, les barbouzes des années quatre-vingt et les expériences nucléaires de la fin du 20^{ième} siècle, n'ont guère contribué à modifier cette image.

Cette problématique *sous-présentielle* de la France est illustrée dans le Pacifique par l'île de Clipperton découverte et relevée par un navire français en 1711²³. Depuis 1945, c'est une terre inhabitée mais à laquelle est associée désormais une zone économique exclusive de 431 00 km². Les « forces armées en Polynésie française [y] font des surveillances régulières [et] le Centre de fusion de l'information maritime basé à Tahiti assure sa surveillance par satellite »²⁴. Autant dire qu'il n'y a âme française qui y vive ou qui y patrouille, que sa surveillance est inexistante, puisque Clipperton est situé à 5 000 km de Papeete et que notre capacité d'intervention navale ou aérienne y est nulle depuis la Polynésie française. Plus symptomatique encore : pour apaiser les revendications *présentielles* du Mexique (dont les côtes ne se trouvent qu'à mille kilomètres et qui n'a reconnu la souveraineté française qu'en 1959), la France lui a cédé gratuitement la quasi-totalité de ses droits de pêche, notamment par un accord du 27 mars 2007²⁵. Dès lors, faute de présence humaine et/ou de moyens à la mer, Clipperton apparaît comme une charge militaire et un renoncement diplomatique, bien plus que comme un fleuron marin ou économique.

Sans généraliser cette situation extrême, nous mesurons à travers cet exemple les limites des rodomontades médiatiques sur notre souveraineté et notre puissance maritime, mesurées à partir des surfaces de ZEE.

2. La question des moyens à la mer pour exercer la juridiction sur les ZEE

L'activité de pavillon est un élément de souveraineté trop minimisé par les commentateurs, même si les moyens à la mer militaires et de police sont les mieux documentés.

²³ Plusieurs controverses juridiques sur son appartenance ont été ouvertes avec le Mexique et les Etats-Unis mais une décision de la Cour d'arbitrage de la Haye a donné raison à la France en 1931.

²⁴ Site officiel du ministère de la Défense nationale qui précise : « (...) un atoll situé dans l'une des régions les plus riches en thonidés au monde et dont les fonds recèleraient d'importantes quantités de nodules polymétalliques (...) ».

²⁵ Chaque année le gouvernement français octroie à titre gratuit sur demande du gouvernement du Mexique, des licences de pêche aux navires mexicains qui sont inscrits au registre de la Commission interaméricaine sur le thon tropical (CIATT). Voir à cet égard la question écrite n° 13419 de Mme Jacky Deromedi JO Sénat du 23/10/2014 - page 2366.

a. L'importance des activités de pavillon

La Chine n'a que 2,3 millions de Km² de ZEE (même si elle en revendique un million supplémentaire), mais elle entretient la plus grande flotte de pêche en haute mer du monde puisque la moitié des pavillons industriels de pêche sont sous sa juridiction ; elle met sur le marché 40% des produits halieutiques.

Avec 3 400 navires de haute mer, elle dispose de la plus grande flotte de pêche qui lui assure une *présence* au large de plus de 100 pays ... La France arme seulement 195 navires de pêche de plus de 24 mètres, qui opèrent pour la plupart dans les eaux de l'Union Européenne : elle n'a pas de flotte industrielle de pêche dans le Pacifique Pour l'instant, elle n'a pas été en mesure d'en constituer une, comme l'illustrent ses échecs d'armer une flotte thonière à Tahiti. Il apparaît ainsi qu'une activité pêcheuse et qu'un outil de navigation halieutique ne s'improvisent pas et que des savoirs faire professionnels maritimes ne se mettent pas aisément en place²⁶.

L'exemple de la pêche chinoise souligne que les capacités des activités économiques des États sont une contribution essentielle à la politique de *présence* en mer. A cet égard, la France a perdu l'essentiel des capacités de son pavillon et de ses activités professionnelles maritimes ; ce n'est pas l'armement de navires de plaisance ou les courses de voiliers médiatisées qui remplaceront la navigation de commerce, la pêche ou les industries extractives marines.

b. Les moyens militaires à la mer

Si comparaison n'est pas raison, nous pouvons cependant avoir une idée des enjeux présents sur les juridictions marines, en comparant les moyens militaires et de police maritimes de la France, de la Chine et des États-Unis.

Pour ce qui concerne les moyens militaires à la mer pour une juridiction de plus de 10 millions de km², la marine française compte 180 bâtiments et 211 aéronefs. En 2014 son personnel s'élevait à 41 000 hommes pour un budget de 5 milliards d'€.

Pour une ZEE de 2,5 millions de km² concentrée sur ses côtes continentales, les moyens militaires maritimes de la Chine sont de 870 bateaux et 800 aéronefs. Certes, eu égard à leurs qualités et à leur sophistication, nos moyens inférieurs en nombre ne sont pas négligeables, mais

²⁶ Dans ce même registre, l'État des Kiribati a une juridiction marine de 3 millions de Km² pour 90 000 habitants répartis sur 850 Km² de terres immergées. Sa tentative de créer une flotte thonière nationale a été un échec coûteux et malgré les soutiens internationaux, elle a connu les mêmes déboires que la flotte thonière de Polynésie française.

ils ne sont utilisés dans les ZEE d'Outre-mer que d'une façon marginale²⁷. Pour la même superficie de ZEE que celle de la France, la marine militaire des États-Unis, (la fameuse *US Navy*) disposait à la même date d'un budget de 235 milliards \$US, elle comptait environ 520 000 hommes servant 290 bâtiments de combat (dont 11 porte-avions géants) et 162 bâtiments auxiliaires²⁸. L'aéronautique navale américaine disposait de 4 000 aéronefs. Dans le Pacifique, la *Navy* utilise une dizaine de bases navales au Japon et les bases de Guam et à Hawaï sont des complexes militaires navals gigantesques. La flotte américaine bénéficie aussi de nombreuses commodités dans les ports de la plupart des États insulaires avec lesquels elle co-administre les zones marines.

c. Les moyens de police et de recherche scientifique à la mer

Pour ce qui concerne enfin les moyens de police à la mer, la comparaison France/États-Unis est aussi nette. La Garde-côtes française a été mise en place en 2011 par la fusion de la direction des Douanes en mer et de la Gendarmerie maritime, sans moyens supplémentaires ; ces deux services totalisent une soixantaine de patrouilleurs et vedettes servis par 2 300 hommes.

Cependant, l'essentiel de ces moyens maritimes de douane et de gendarmerie est mobilisé en métropole. Par comparaison l'*US Coast Guard* comptait 44 000 personnes en 2014. Les dix districts américains disposent de plus de 2 200 navires, allant de la vedette pneumatique au brise-glace. Mais avec plus de 200 bâtiments d'une centaine de mètres de long susceptibles d'effectuer des missions de surveillance au large et pour des périodes longues, la capacité de projection dans le Pacifique est sans comparaison avec nos moyens. Le budget annuel total de la *Coast Guard* pour l'année fiscale 2014 était de 12,1 milliards \$US, avec une enveloppe qui avait plus que doublé depuis 2001. Pour financer le seul *National Marine Fisheries Service*, les moyens de la *National Ocean Atmospheric Administration* (NOAA) se chiffrent à plus de 1 milliard de \$US ; le *National Ocean Service* dispose pour sa part de 5,4 milliards de \$US, dont 560 millions de \$US pour soutenir au niveau fédéral, les seules activités de recherche²⁹. Les capacités présentes des États-Unis sur leurs ZEE ou sur les dépendances stratégiques

²⁷ Pour le Pacifique, un patrouilleur pour surveiller 6 millions de km² de ZEE auxquels on doit ajouter Clipperton et pour l'Océan Indien, une vedette de type « surveillance rapprochée » positionnée à Mayotte.

²⁸ Il faut ajouter à ces moyens, la réserve de transport ravitailleur ou pétrolier du *Military Sealift* qui compte environ 160 bâtiments et un service de 8 000 hommes.

²⁹ Pour les moyens de recherche, il faut ajouter les moyens consentis par des États fédérés, des ONG conservationnistes, des fondations d'entreprise. Les capacités présentes des Universités américaines sont très pertinentes dans de nombreuses îles du Pacifique... y compris en Polynésie française : la Station Richard B. Gump de l'Université de Californie Berkeley est basée depuis des décennies à Moorea dans la baie de Cook.

qui les occupent, apparaissent donc sans commune mesure avec celles de notre pays. Le classement en aire marine protégée de vastes zones se comprend mieux à la lumière de ces immenses moyens scientifiques qui assurent ici encore, une *présence maritime scientifique* de l'État américain.

B. Les politiques d'AMP de la France et ses difficultés en Outre-mer

A partir de 2006, relancée ensuite par le Grenelle de l'Environnement, une politique d'expansion des aires protégées en mer a été mise en place. Elle ne peut être visible qu'en se développant sur les ZEE d'Outre-mer, en particulier dans le Pacifique, mais ce domaine d'intervention n'est plus directement assuré par la métropole, ce qui oblige les autorités à déployer beaucoup d'efforts pour développer ces politiques.

1. Les nouvelles politiques d'AMP engagées en 2006³⁰

Par comparaison avec les chiffres vertigineux évoqués *supra*, les *réserves marines* traditionnelles de la France ne couvrent que quelques centaines de kilomètres carrés³¹. A partir de 2006 (l'année même du classement d'une partie d'Hawaï en LSMPA), une politique d'extension des zones de protection en métropole et Outre-mer a été mise en chantier. Un statut de *parc marin* » a été créé, ainsi qu'une agence chargée de promouvoir et développer avec ce nouvel outil les superficies et les zones de protection marine³². La création des parcs marins apparaît alors comme un outil pour constituer de grandes aires marines, ce qui est une évolution sensible au regard des politiques sanctuaristes de réserve marine. Vis-à-vis de ces zones, une démarche *fonctionnelle* a alors été adoptée : en 2011, un arrêté a créé 9 catégories supplémentaires d'aires marines pour compléter les 6 déjà inscrites à l'article L334-1 du Code de l'environnement³³.

³⁰ Cf. sur ces transformations, notre article « *L'évolution de l'administration française des aires marines protégées* » in « 25ans de la loi littoral » Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial 2012 p. 123/136 Strasbourg 2013.

³¹ Par exemple, seulement 740 Km² de zone de protection pour la plus grande réserve marine de métropole française des Bouches de Bonifacio et 6,2 Km² pour la réserve marine de Banyuls-sur-Mer, qui est la plus ancienne... mais également la plus exemplaire et la plus couteuse au km² !

³² Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, intégrés aux articles L331-1 et suivants du Code de l'environnement. Voir également la Stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées élaborée en 2012 : www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protégees/Strategie-nationale.

³³ Arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées. Cette nomenclature décline 8 finalités assignées à chaque

Le *parc naturel marin* se distingue nettement d'une *réserve* dans laquelle un règlement de police administrative sanctuarise des zones, proscrit des accès, sanctionne des infractions et organise des surveillances. Le parc n'est pas un outil réglementaire, car il n'impose aucune norme ni réglementation. Sur rapport d'une mission d'étude d'État, il est créé une circonscription par le Gouvernement sous forme d'un *périmètre marin* pour lequel se met en place *une institution de gouvernance*, le conseil de gestion, à dominante locale et professionnelle. Il s'agit alors de construire progressivement sur la base d'objectifs larges, un *plan de gestion* considéré comme un mode d'appropriation et de légitimation locale concernant les usages de la mer. Le parc marin est donc d'abord un *forum* où des acteurs, choisis et nommés par arrêté, discutent de la vocation des usages d'un périmètre marin délimité par l'État. Ce système génère donc plus de discussions laborieuses et d'expertises coûteuses que de normes juridiques.

Dans ces conditions, il est erroné et délétère d'ajouter des superficies protégées par la création d'un parc marin. Depuis 2008, on a pu observer la faible activité de protection en Mer d'Iroise, dans le Golfe du Lion ou à Mayotte. Les promoteurs des parcs marins admettent d'ailleurs que des aires protégées ont vocation à s'y implanter... ce qui signifie implicitement que les parcs ne sont pas des aires protégées, bien que pour le public et les médias l'image de la conservation de la nature y soit attachée. Cette politique pose donc deux questions : s'agit-il réellement d'aires *protégées* ou d'aires *gérées* ? S'agit-il d'aires réglementées ou d'aires aux *usages négociés* par les populations et les acteurs ? En fait, la création des Parcs marins correspond à la mise en place de structures d'expertise et de concertation à faible normativité. Quant à l'agence des aires marines protégées, c'est une sorte de DATAR spécialisée dans la protection des espaces marins, créée sur le modèle d'administration de mission centralisée, chargée d'une feuille de route avec des objectifs chiffrés, la personnalité juridique d'établissement public et un budget d'intervention propre³⁴. L'Agence déclarait en 2009 que : « L'essentiel de la mission de l'Agence est d'améliorer la connaissance du milieu marin, pour protéger les ressources et les écosystèmes. Pour cela, elle «va devoir développer des programmes d'acquisition de données.(...) Elle souhaite profiter de la dynamique initiée par le Grenelle de la mer pour relancer une démarche d'exploration de grande ampleur» elle n'a donc pas de rôle réglementaire et normatif. Par contre les fonctions de recueil de données, d'expertise

site, ce qui complexifie évidemment la lisibilité de chaque opération de conservation avec 15 catégories différentes d'aires marines.

³⁴ Suite au Grenelle de la mer (2007), la France s'est fixée comme objectif de créer 10 nouveaux parcs naturels marins, 8 en métropole et 2 en outre-mer et de classer en aires marines protégées 10 % de la surface totale de ses espaces maritimes, dont 50 % en réserves de pêche.

et d'études ont représenté 2/3 du budget de l'Agence sur ses derniers exercices. Aujourd'hui, absorbée par l'Agence de la biodiversité l'AAMP s'est déployée dès 2007 auprès des collectivités d'Outre-mer, pour les inciter à créer des zones de protection marine.

2. Les tribulations des politiques d'aires marines protégées en Outre-mer Pacifique³⁵

Dans la course aux superficies protégées engagée par les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la France est apparue en retard au regard de ses responsabilités de « deuxième puissance maritime du monde ». Le système de réserve marine, couteux et bureaucratique, ne permet pas d'afficher des superficies supérieures à quelques dizaines de kilomètres carrés et son coût de gestion est très élevé par ailleurs ce n'est qu'en Outre-mer et selon de nouveaux critères, que la France peut entrer au club anglo-saxon des LSMPA.

La création du statut de parc marin est à rapprocher des difficultés particulières des politiques d'AMP avec la Polynésie et avec la Nouvelle-Calédonie, où la gestion et l'exploitation des ZEE attribuées aux collectivités d'Outre-mer sont désormais hors du champ de compétence de la Métropole. Par ailleurs la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative à l'agence et aux parcs marin ne s'applique pas aux collectivités d'Outre-mer. Dès lors, l'État ne peut qu'inciter ces collectivités à créer ces zones marines car il n'en a plus la capacité juridique et une reprise de ces compétences d'autonomie est désormais unimaginable. L'agence des aires marines alors conçue comme un soutien opérationnel et financier, n'y est donc pas directement opératrice : bien que la métropole soit attachée à ce que des progrès significatifs de protection marine apparaissent elle est simple partenaire des collectivités.

C'est pourquoi dès de 2007 l'agence signait une convention de partenariat avec la Polynésie et qu'elle installait ses bureaux à Papeete en 2009. A cette même date, une antenne était également créée à Nouméa mais simplement « avec l'accord des autorités locales », c'est-à-dire sans convention de partenariat ce qui fait apparaître une certaine méfiance de la collectivité vis-à-vis de cette technostructure métropolitaine.

L'hostilité des collectivités pour les AMP s'est d'abord affichée et l'agence a dû, lors de négociations laborieuses, en rabattre sur ses ambitions conservationnistes : rapidement elle

³⁵ Cf. sur cet aspect B. Salvat et al. « Les potentialités de grandes AMP Françaises outre-mer : le cas de la Polynésie française » in F. Féral et B. Salvat (dirs), *op. cit.*, 2014, 60 p.

écartait le spectre d'aires *protégées* qui remettraient en cause le développement halieutique de ces collectivités et elle ne parla plus que d'*aire marine gérée* sans sanctuarisation de zone³⁶.

L'ambiguïté et l'embarras des collectivités d'Outre-mer désormais gestionnaires des ZEE se manifestent entre promesses de financement étatique, *métrophobie* insulaire, électoralisme, foisonnement de formules tordues et retournements d'opinion.

En Polynésie, le gouvernement tergiverse encore aujourd'hui lors de négociations ouvertes depuis plus de 10 ans avec l'agence métropolitaine pour créer en Polynésie une grande aire marine. Ainsi si en avril 2017, était d'abord annoncée la création aux Marquises d'une flotte de 12 thoniers³⁷... les élus des Marquises annonçaient en juin 2018 la création d'une immense « réserve » couvrant plus de la moitié des eaux marquisiennes, dont les zones de reproduction des thons obèses cible des thoniers armés un an plus tôt³⁸ !

Deux ans avant qu'il ne signe la création du parc marin de la Mer de Corail, Harold Martin, chef du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, concevait d'abord cette opération comme un enjeu économique sans aucune référence à l'idée de protection³⁹. C'est donc dans le cadre minimaliste d'une *aire marine gérée* que cette circonscription a été créée. Cependant l'opération est restée classée comme *aire protégée* dans la nomenclature internationale des LSMPA de *Pew* et de *Blue Ocean*.

Pouvons-nous dès lors demeurer sévères vis-à-vis des *LSMPA de papier* des micro-États insulaires d'Océanie que nous avons documentées *supra* ? Si nous comprenons que lors de son intervention d'ouverture de notre colloque, M. le Secrétaire général du Haut-commissariat ait attaché une parfaite loyauté d'agent public au parc marin de la Mer de Corail... il apparaît que créée en 2014 sous la pression d'une agence d'État moribonde, cette opération ne présente pas aujourd'hui plus de garantie ni de sérieux que l'AMP des Îles Phoenix. Faute d'avoir recueilli l'accord des provinces, son immense périmètre exclut la gestion de la mer intérieure, des zones

³⁶ L'agence fut cependant appuyée par les lobbies conservationnistes et la fondation PEW très active dans le Pacifique dut elle-même renoncer à l'idée de MPA, pour y substituer la notion de MMA : *Marine Managed Area* où l'idée de sanctuaire marin est proscrite car les collectivités d'outre-mer veulent exploiter leurs ZEE.

³⁷ « *Le Marin* » le 19/04/2017 : « En septembre prochain, les îles Marquises, en Polynésie française, devraient accueillir une flotte de 12 thoniers. C'est le projet annoncé le 7 avril par la communauté de communes des îles Marquises, en partenariat avec la société Big Eyes (groupe Eugène Degage), financeur ».

³⁸ Papeete le 19 juin 2018 : « Dans un document de 20 pages publié lundi, les élus des Marquises et les associations de protection de l'environnement ont présenté la version finale de leur projet d'aire marine protégée, "*Te Tai Nui a Hau*" ».

³⁹ Communiqué du 22 novembre 2012 « (...) L'exploitation raisonnée de filières économiques performantes est une chance formidable (...) en termes de créations d'emplois » et « protéger la mer de corail ne signifie pas en faire un sanctuaire absolu [c'est] identifier des zones de développement de certaines activités (...) [sous forme] de zones à vocation préférentielles et non à vocation exclusives ». On ne peut mieux illustrer la ferveur conservationniste du chef de gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

côtières et d'une frange de 24 miles (mer territoriale et adjacente) qui entourent les terres émergées de l'archipel. Il s'agit évidemment des seules zones directement concernées par les besoins de gestion et de protection. Outre ce périmètre ridicule, nous avons vu plus haut que la gouvernance d'un parc marin n'est qu'un forum d'acteurs sans compétences de police ou de réglementation. On imagine toutefois que cette zone sera un agréable terrain de jeu pour les experts et les scientifiques qui pourront y déployer leurs études, leurs sports nautiques et leurs explorations ludiques.

CONCLUSION

L'avenir des territoires de l'Océanie ne se dessine pas seulement sur ses espaces terrestres dispersés sur les 25 000 îles du Pacifique. Les territoires marins (territoires industriels, routes maritimes et exploitation halieutiques) constituent un enjeu politique majeur. Il se construit dans la mouvance des évolutions du droit de la mer où le souverainisme étatique n'a fait que s'affirmer, en s'appuyant sur l'unilatéralisme riverain et sur les thèses des mers *présentielles* : il s'agit d'un nouveau concept fondamental qui préfigure l'évolution probable du droit de la mer et qui est aujourd'hui soutenu par la Chine devenue une immense puissance maritime et par les grands pays d'Amérique latine aux lignes de côtes océaniques gigantesques. Les politiques d'aires marines protégées s'intègrent dans ce nouveau paradigme. Si le conservationnisme marin est le domaine réservé du groupe social des scientifiques... c'est surtout un nouvel instrument d'affirmation de l'emprise des États côtiers.

Dans ce contexte, sa mise en œuvre par la France est spécialement compliquée dans le Pacifique : pays *non riverain* au sens politique et géographique du terme, la faible capacité de moyens à la mer limite l'emprise de notre pays au regard de l'immensité et de la dispersion des ZEE de la France d'Outre-mer. La leçon à retirer de cette problématique est que l'affirmation de la juridiction marine doit être corroborée par une présence effective des moyens de police maritime ou par des activités économiques marines prégnantes : sans cela, des acteurs maritimes plus actifs, plus présents et plus déterminés tailleront des croupières dans les juridictions de la « deuxième puissance maritime du monde »...