Quelle gouvernance pour les océans au XXIe siècle ?

Serge Ségura
Ambassadeur chargé des océans

S'il est une question qui taraude aujourd'hui tous les connaisseurs des questions maritimes, tous les passionnés et amoureux de la mer, tous les professionnels du maritime, c'est bien celle de la gouvernance des océans. Il n'est donc pas étonnant que l'Institut français de la mer (IFM) et l'Institut océanographique aient joint leurs efforts pour organiser ce colloque et nous permettre de réfléchir ensemble à cette question pour tenter d'y apporter un début de réponse, à tout le moins notre réponse. Je les en remercie sincèrement.

Nous avons vu que l'IFM avait déjà beaucoup réfléchi à la question et qu'il l'avait abordée avec le professionnalisme et le sérieux qui le caractérisent, mais aussi avec la modestie qui sied au chercheur qui veut disserter sur les océans. Jean-Louis Fillon nous a mis l'eau à la bouche en nous transmettant, en première exclusivité, un aperçu du contenu du rapport que va publier l'IFM après avoir auditionné 16 « témoins pour une nouvelle gouvernance des océans ». Il nous a immédiatement mis dans l'ambiance de la difficulté du thème en nous rappelant celle à définir le concept de « gouvernance des océans ».

Quatre éléments principaux doivent ressortir d'une définition de la gouvernance : des principes, des règles, des acteurs et une architecture institutionnelle. Et ce sont ces éléments que Jean-Louis Fillon a détaillés. Je retiendrai quelques éléments de son analyse :

- la coopération internationale comme principe conciliateur des deux antagonismes que sont le principe de souveraineté et celui de liberté,

- le partage, élevé au rang de principe et s'exprimant par la solidarité maritime,
- le foisonnement des règles à limiter et organiser,
- des institutions internationales comparées à un orchestre sans chef,
- l'accent positif mis sur une approche régionale de la gouvernance.

S'agissant des nouveaux principes, il ne faudra pas oublier le principe de connaissance, celui de réalité (en lien avec l'approche écosystémique) et celui de citoyenneté qui nous obligent à parler aujourd'hui d'une gouvernance partagée ou multipolaire.

Un des apports importants du rapport de l'IFM à la réflexion sur la gouvernance réside dans l'ouverture vers les évolutions de nos sociétés du XXIe siècle. A cet égard, la référence aux réseaux sociaux m'est apparue comme particulièrement pertinente.

On aurait pu croire que tout était dit. Les intervenants qui se sont succédés ensuite ont montré qu'il il y avait encore matière à exposer et à analyser.

Tout d'abord, nous devons nous demander pourquoi cette question de la gouvernance est devenue si prégnante. Comme nous l'a dit Elie Jarmache, « le moule est cassé et ce sont les États qui l'ont cassé ». Tout était dit. Les activités en mer augmentent au rythme où croît la pollution sous toutes ses formes. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) prévoit pourtant une gouvernance en haute mer, celle du pavillon, mais force est de constater qu'elle n'est plus suffisante. Nombreux sont les États qui ne remplissent pas leurs obligations d'État du pavillon volontairement ou par insuffisance de moyens et de volonté.

Plusieurs orateurs de ce jour, se sont interrogés sur les principes de la gouvernance. Le partage est un principe essentiel ici ; on doit apprendre à partager équitablement l'usage durable de cet espace commun, peut-être même de ce bien commun qu'est l'océan, en particulier la haute mer. Bien appliqué, ce principe permet de concilier liberté et protection.

Le second principe, qui découle du premier, est celui de la nécessaire coopération internationale, en particulier celle destinée à enrayer les effets du sous-développement, pour que chacun soit à même de remplir ses obligations internationales face aux océans. Un travail collaboratif entre acteurs est indispensable pour assurer une bonne gouvernance des océans par une approche écosystémique, tournée vers le développement durable et l'économie bleue. Là est la recette.

Le troisième principe est celui de la connaissance scientifique qui doit être la base et le fondement de toute action de protection. Enfin, la liste des principes ne serait pas complète si on n'ajoutait pas celui de responsabilité. Les acteurs doivent se sentir responsables de leurs actions et en supporter les conséquences lorsqu'elles ont des effets négatifs.

Mais qui sont ces acteurs aujourd'hui ? Tout d'abord, bien sûr, l'État qui reste l'acteur essentiel de la société internationale, celui sur qui repose la plus lourde responsabilité en matière de gouvernance qu'il soit État du pavillon, État du port, État national d'autres acteurs ou État signataire de conventions internationales

créant règles ou organisations internationales. Cela ne changera pas dans un proche avenir, l'État restera l'acteur majeur malgré la montée en puissance de nouveaux acteurs qui dépendent tous, d'une manière ou d'une autre, de l'État. L'action de ces nouveaux acteurs peut toutefois avoir une influence forte sur l'action de l'État, la soutenir, l'orienter ou la contrecarrer. Ces nouveaux acteurs sont multiples, ONG, entreprises, scientifiques, opinions publiques. Les moyens modernes de communication des idées et des informations, comme les réseaux sociaux, permettent la mobilisation de ces nouveaux acteurs et une pression plus grande sur les États en faveur d'un comportement plus responsable. Mais tel n'est pas toujours le cas malheureusement ; des États faibles peuvent se retrouver sous une pression intense de groupes de pression économiques, écologiques ou militaires, qui oublient à leur tour le principe de partage cité plus haut.

Les organisations internationales sont elles aussi des acteurs de la gouvernance internationale des océans en particulier de la haute mer. Il ne faut cependant pas se leurrer, la plupart du temps, ces acteurs n'ont de volonté que celle de la majorité des États qui les constituent. En outre, elles peuvent être soumises, plus facilement que les États, à des pressions extérieures dans leur domaine d'action.

Avant de terminer, je voudrais attirer l'attention sur un débat qui me paraît mal engagé, celui de savoir quelle approche devrait permettre une meilleure protection des océans, l'approche régionale ou l'approche globale. La solution ne réside probablement dans aucune de ces approches prises individuellement. Un équilibre doit être trouvé entre elles. L'approche globale paraît souvent hors de portée car elle menacerait trop d'intérêts particuliers et nationaux. Pourtant, sans une vision d'ensemble, à l'échelle de l'océan tout entier, les scientifiques nous disent qu'il y a peu d'espoir de résultats vraiment convaincants. L'approche régionale peut satisfaire les intérêts d'une région (qui reste le plus souvent à déterminer pour ce qui concerne la haute mer) mais elle traduit parfois une volonté de continuer comme avant, entre soi, États d'une même région, ce que l'on croit encore pouvoir réussir localement dans un océan où l'échec règnerait. Le partage des objectifs, des recettes et de la responsabilité est là encore la solution.

Nous avons entendu aujourd'hui des propos réfléchis et des analyses détaillées de la part de spécialistes qui sont avant tout des amoureux de l'océan. Je ne vois pas quoi ajouter à ces passionnantes interventions sinon que le chemin sera encore difficile, avant de parvenir à un système de gouvernance qui convienne à tous, et qui remplisse pleinement son rôle de protection et d'utilisation durable des océans. Je repars cependant rassuré de constater le fourmillement d'idées et d'analyses, premières étapes avant la phase de construction d'un nouveau système international de gouvernance des océans.