

# La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité

Nathalie ROS

Professeur à l'Université de Tours (IRJI)

Vice-Président et Secrétaire général de l'Association internationale du Droit de la Mer

La privatisation est sans doute un des plus anciens mythes du droit de la mer, mais sa problématique apparaît totalement revisitée dans le droit de la mer moderne où elle correspond à une réalité nouvelle, à la croisée des chemins entre gouvernance et privatisation. Supplantant la dialectique historique *Mare Liberum* contre *Mare Clausum*, elle est en premier lieu justifiée par un mythe plus ancien quoique renouvelé, *la privatisation comme outil de gestion des pêches* (I), mais elle renvoie à une forme de gouvernance environnementale privée qui s'incarne désormais dans un nouveau mythe, *la privatisation comme instrument de protection de la biodiversité* (II).

La privatisation comme outil de gestion des pêches postule d'abord de privatiser l'accès aux ressources halieutiques, ce qui renvoie initialement à la revendication des droits souverains de l'Etat côtier aux origines de la zone économique exclusive ; elle lui confère en effet une juridiction exclusive en matière de conservation et de gestion, ce qui peut *de facto* permettre d'exclure les pêcheurs étrangers. Mais l'appropriation nationale des ressources halieutiques n'a pas réussi à empêcher la surexploitation, d'où une approche confinante à la privatisation marchande des droits de pêche, sur la base d'un présupposé théorique néolibéral en vertu duquel toute action publique est par principe inefficace et doit être remplacée par l'initiative privée, ainsi que par la logique économique qui la sous-tend, en d'autres termes la main invisible du marché, ouvrant ainsi la voie aux quotas individuels transférables. L'expérience montre que, sans correctifs, ce système conduit inévitablement à l'exclusion des petits pêcheurs artisanaux au bénéfice de la grande pêche industrielle. Mais l'évolution en cours conduit aussi à privatiser l'accès aux espaces maritimes via des appropriations de fait, conformément à la logique de la Croissance bleue, et via des emprises exclusives sur l'espace maritime. La gestion et la planification de l'espace maritime conduisent en effet à l'octroi par l'Etat côtier de concessions, en faveur des industries maritimes fixes qui bénéficient ainsi d'une exclusivité de droits, laquelle signifie en pratique l'exclusion de tous autres usages, notamment la pêche, donc *de facto* l'appropriation privée d'un espace public. Mais la privatisation se développe aussi parfois sur un mode plus implicite, justifiée par les impératifs de protection de l'environnement, via le recours aux aires marines protégées comme instruments de gestion spatiale des activités. Il s'agit d'une tendance récente dans laquelle l'engagement des Etats est soutenu, encouragé et en réalité souvent même initié par des acteurs privés, et en premier lieu par les ONG environnementales. Il est donc essentiel d'être conscient des collusions existant entre certaines des plus puissantes de ces organisations et les lobbys industriels, notamment ceux des hydrocarbures et des terres rares, via les *Charitable Trusts* et les fondations qui les financent ; cela permet en particulier de comprendre que ces ONG plaident quasi exclusivement en faveur d'AMP interdisant toutes activités de pêche, les AMP *no take*, quand les autres usages de la mer ne sont généralement pas visés et parfois même autorisés. Mais la dynamique de privatisation peut aller encore plus loin, et se développer selon une logique de financiarisation des services écosystémiques associés aux AMP, voire par référence à un *debt swap*, en contrepartie des bénéfices représentés par les services écosystémiques liés à la proclamation et à la mise en œuvre déléguée de l'aire marine protégée. Dans ces nouvelles hypothèses, il n'y a pas seulement une appropriation privée

d'une partie du domaine public, mais aussi une capitalisation et une financiarisation directement fondées sur celle-ci.

Cette privatisation est réalisée dans la plus grande discrétion et avance masquée par son opportune légitimation, la privatisation comme instrument de protection de la biodiversité. Si la revendication est en soi pleinement justifiée, force est de constater que certaines initiatives visent en réalité à privatiser des zones sous juridiction nationale. Le cas emblématique des Chagos fait figure de cas d'école, aux fins de comprendre comment et pourquoi la gouvernance environnementale peut être instrumentalisée, de même que la société civile, pour servir de prétexte entre mythe conservationniste et réalisme politique. Les motivations réelles, sous-jacentes à la création de l'AMP *no take*, s'avèrent ici véritablement éclairantes, s'agissant d'annihiler le droit des Chagossiens, déportés dans les années 70, de revenir vivre sur leurs îles, en les privant de tout moyen économique de subsistance, comme cela a été révélé par un câble *WikiLeaks*. Dans ce contexte, ainsi que dans la perspective du renouvellement de la concession américaine sur Diego Garcia, le partenariat développé entre le Royaume-Uni et des organisations privées financées par les *Charitable Trusts* américains, et en premier lieu par *Pew*, connu pour être un lobby proche de tous les gouvernements américains, ne peut pas être considéré comme une pure coïncidence... Si la protection de la biodiversité est naturellement une cause légitime, cela ne saurait être le cas au détriment des êtres humains. Le développement et la proclamation des grandes AMP, en particulier *no take*, dans le Pacifique et l'océan Indien, peuvent globalement être considérés comme une sorte de partenariat public-privé, même s'il faut distinguer entre les AMP créées dans la ZEE d'Etats côtiers développés qui sont aussi des puissances maritimes, et celles qui le sont dans la ZEE de petits Etats insulaires en développement. Cette analyse au second degré est confirmée par la mise en œuvre des grandes AMP, en particulier dans la ZEE des petits Etats insulaires, qu'il s'agisse d'un partenariat public-privé, ce qui constitue un exemple manifeste de gouvernance privée confinant à une forme de privatisation, ou d'un partenariat public, comme ceux qui permettent aux Etats-Unis d'assurer la défense et le contrôle de la ZEE de petits Etats du Pacifique. La surveillance par satellite est alors bien évidemment une question clef qui soulève le débat relatif aux possibles abus et autres détournements à des fins d'espionnage, lorsqu'elle implique des grandes puissances mais aussi désormais des acteurs privés. Tous ces enjeux s'avèrent peut-être encore plus importants lorsqu'il s'agit de privatiser des espaces de haute mer via les AMP de haute mer. Au regard du droit positif, seuls deux systèmes régionaux prévoient expressément un fondement juridique à leur création, avec un succès extrêmement limité reflétant parfaitement le manque de volonté politique des Etats dès lors qu'il s'agit de dépasser les effets de communication, nombreux dans les forums internationaux, comme dans le cadre de la négociation actuelle à l'ONU où les AMP sont opportunément plébiscitées comme le plus efficace des outils de gestion par zone. Mais au regard des enjeux géopolitiques et économiques, et toujours en lien avec l'interdiction de la pêche, les AMP *no take* apparaissent aussi des instruments juridiques permettant des activités *offshore* et une exploitation minière particulièrement sécurisée pour l'opérateur, dans la Zone comme sur un plateau continental élargi. S'il est plus qu'évident que certaines des futures AMP de haute mer seront gérées selon le modèle de la gouvernance environnementale privée, et ce bien que la haute mer demeure juridiquement un espace public, est-ce réellement une meilleure solution que de permettre son appropriation privée ? La gouvernance privée est certes supposée être plus efficace, mais la gouvernance publique fondée sur le rôle central de l'Etat offre pour sa part des garanties qui sont inhérentes à tout système démocratique !

Avatar de la gouvernance privée prônée par le libéralisme triomphant, la privatisation des mers et des océans cesse peu à peu d'être un mythe pour devenir une réalité. Cette

évolution juridique est cependant le reflet d'une évolution globale de la société où le politique est chaque jour un peu plus inféodé à l'économie. Il est donc vraisemblablement trop tard pour enrayer ce mouvement, mais prendre conscience de ce qui est en train d'arriver permettra peut-être d'en atténuer *a minima* les effets pour prévenir l'avènement d'un monde moins humain, en mer comme sur terre.