ISEMAR

Note de Synthèse n°114

Avril 2009

Délimitation des espaces marins et relations internationales

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay, en 1982, instaure entre autres un zonage des espaces maritimes. A chaque zone correspond un régime juridique relatif à l'utilisation de cet espace ainsi délimité. En dépendent les conditions d'exercice de la souveraineté de l'Etat riverain sur la zone, la navigation à l'intérieur de celle-ci et l'exploitation de ses ressources. Il existe ainsi une forte influence du droit de la mer, régissant les espaces maritimes et leur exploitation, sur le droit maritime, s'attachant aux rapports commerciaux entre les acteurs de l'expédition maritime. Les relations internationales sur ces sujets s'illustrent souvent par des conflits entre protagonistes mais évoluent peu à peu vers une régionalisation ou un bilatéralisme des relations en vue de résoudre les différends. Par ailleurs, la recrudescence récente de la piraterie met en exergue ces questions d'exercice de la souveraineté sur le milieu marin et de mobilisation internationale.

Le zonage fonctionnel issu de la Convention de Montego Bay

Les mers et océans génèrent des positionnements stratégiques et géopolitiques intenses, complexes et multiples, d'abord parce qu'ils abritent des ressources biologiques (pêcheries) et minérales offshore (hydrocarbures, minerais, nodules polymétalliques, sources chaudes) importantes mais épuisables, puis parce qu'ils constituent le premier vecteur des échanges internationaux. Historiquement, l'élément marin a toujours fait l'objet de revendications territoriales et c'est pour calmer les ardeurs de certains Etats et établir un cadre juridique unique et reconnu que la communauté internationale a entamé les (longues) discussions qui mèneront à l'adoption de la Convention de Montego Bay (CMB). Signée le 10 décembre 1982 par 117 Etats, elle est entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

La CMB instaure un zonage de l'espace maritime et attribue à chaque zone un régime juridique particulier[1]. Ce zonage est fondé sur la distance à la côte à partir des "lignes de base", dont le tracé est fortement dépendant du type de côte[2]. Le régime détermine les compétences de chaque Etat sur ces zones et les droits et obligations des protagonistes (Etats, armateurs, pêcheurs, compagnies pétrolières, etc). Entre la côte et la ligne de base se trouvent les "eaux intérieures" sur lesquelles l'Etat exerce sa pleine souveraineté. A partir de la ligne de base, en allant 12 milles marins vers le large, la "mer territoriale" est un espace sur lequel l'Etat exerce également sa souveraineté mais y autorise le passage latéral, inoffensif continu et rapide et les passages d'entrée et de sortie avec les ports. Les 12 milles suivants circonscrivent la "zone contiguë" où s'exercent quatre compétences de l'Etat riverain (douane, fiscalité, santé et immigration).

La ligne des 200 milles à partir des lignes de base délimite la "zone économique exclusive" (ZEE). L'Etat riverain y exerce des droits exclusifs finalisés : des droits souverains pour l'exploration, l'exploitation la conservation et la gestion des ressources naturelles, et des droits de juridiction pour la mise en place d'installations dans le cadre de la recherche scientifique et pour la préservation du milieu. Le "plateau continental" (PC) est un espace dont la délimitation pose encore beaucoup de difficultés. Globalement, il comprend le sol et le sous-sol de l'océan au-delà de la mer territoriale sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre du riverain jusqu'au rebord de la marge continentale[3] ou jusqu'à 200 milles si le rebord de la marge est à une distance inférieure. L'Etat riverain y exerce des droits exclusifs pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles mais sans porter atteinte au régime des eaux surjacentes. Concernant le milieu liquide, au-delà de la ZEE se trouve la "haute mer" et son régime de liberté.

Véritable succès, cette convention, prônant un usage pacifique des mers, totalisait 155 ratifications et adhésions en 2008. Malgré ces règles a priori précises, des disputes territoriales subsistent, leur nombre s'étant accru ces dernières années en raison de la date butoir du 13 mai 2009 pour faire valoir ses droits sur le PC. Généralement, on assiste à une tentative d'extension des compétences des Etats riverains, les discussions oscillant toujours entre deux positions extrêmes : liberté des mers et revendication de droits exclusifs.

Les revendications liées aux ressources halieutiques et minérales

Les ressources minérales, souvent associées aux ressources énergétiques, sont l'objet d'une exploitation courante pour le sel, différents minerais, les graviers et le

[1] La CMB règlemente également le Tribunal international du droit de la mer.

[2] Nous ne détaillerons pas ici les règles relatives aux baies, canaux, eaux archipélagiques et à la Zone internationale.

[3] Dans la limite des 350 milles à partir des lignes de base ou à 100 milles de l'isobathe 2500 mètres.

sable et d'une exploitation encore impossible (absence de rentabilité économique) pour certains métaux précieux, les nodules polymétalliques et les hydrates de gaz[4]. En raison de l'épuisement des sites actuels de production, l'exploitation de ces ressources minérales énergétiques sous marines devient de plus en plus indispensable. Aujourd'hui, 30% de la production mondiale de pétrole se fait en off-shore et les compagnies pétrolières prospectent des sites de plus en plus profonds. Toutefois, ces exploitations engendrent des problèmes de dégradation du milieu marin et des conflits quant aux droits d'exploitation en fonction de la localisation des réserves par rapport au zonage des océans. De nombreuses revendications territoriales, souvent relatives aux ZEE et aux PC, s'appuient sur des aspirations relevant de plus en plus de l'exploitation de ces ressources minérales, et non plus uniquement des ressources halieutiques (zones de pêche). Les exemples suivants démontrent qu'un des buts de la CMB (la résolution des conflits territoriaux maritimes) n'est pas atteint et que l'outil n'est pas parfait.

La Caspienne, lac ou mer intérieure ?

Avant la dislocation de l'URSS, le statut juridique de la mer Caspienne était clair : tant l'Iran que son voisin soviétique la reconnaissaient comme étant un lac séparé selon une ligne médiane. Aujourd'hui, sont concernés cinq Etats, chacun cherchant à faire appliquer le régime juridique qui lui est le plus favorable. En effet, la mer Caspienne recèle des gisements très importants en hydrocarbures, voit passer des conduites vitales pour l'économie régionale et abrite des esturgeons. Si cette mer est juridiquement un lac, cela signifie que l'espace est intégralement partagé en cinq portions proportionnelles à la longueur du littoral des Etats et l'utilisation des ressources ne peut se faire que suite à des décisions unanimes. Si elle est considérée comme une mer, elle est soumise à la CMB et l'exploitation des ressources est gérée par l'Etat riverain dans la limite de son plateau continental. C'est notamment la revendication de l'Azerbaïdjan qui a des vues sur le gisement d'Alov. Le centre de la Caspienne serait alors une zone ouverte à toute exploitation offshore. Or, une situation stable et précise de la zone est avant tout le gage de la sécurité des approvisionnements en hydrocarbures à l'échelon supra régional.

Le Japon connaît trois litiges frontaliers surinsulaires avec ses voisins : Chine, Taïwan, Corée du sud et Russie. Ces différends territoriaux, généralement anciens, ont été relancés lors des processus de délimitation des ZEE et des PC au milieu des années 1990. La ZEE du Japon agrandit douze fois son territoire terrestre : avec 4 427 915 km^2, elle le fait passer du 50ème rang mondial (surface terrestre) au 6ème rang (surface globale), l'espace insulaire étant relativement éclaté. Or une ZEE étendue n'est pas dénuée d'intérêts stratégiques (ressources énergétiques) d'autant que le Japon est une des grandes puissances en matière de pêche. L'ensemble de ces conflits sont une cause de relations diplomatiques tendues entre le Japon et ses voisins. Autre symbole de ces tensions : le litige portant sur le nom donné à la mer entre le Japon et la Corée du sud (mer du Japon / mer de l'Est) a été ravivé avec la ratification, en 1996, par les deux Etats, de la CMB et la reprise des processus de délimitation de leurs ZEE.

Les trois conflits territoriaux majeurs du Japon

Zones de conflit et Etats impliquées	Zones revendiquées	Enjeux
Iles Shenkaku pour les japonais, appelées Diaoyu par les chinois et Tiaoutaï par les taiwanais.	ZEE	Hydrocarbures
Ile Takeshima pour le Japon, appelée Tokdo par les sud coréens.	ZEE	Pêche, hydrocarbures
Territoires du Nord pour les japonais revendiqués par les russes (appellation Kouriles du sud).	Extension terrestre (mais grand intérêt maritime)	Hydrocarbures. Route maritime (ouverture pour la Russie entre la mer d'Okhotsk et l'océan Pacifique)

La France (via Saint-Pierre et Miquelon) et le Canada sont en concurrence au sujet des ressources halieutiques et du potentiel d'hydrocarbures en Atlantique Nord. Après un différend relatif à la délimitation de leurs ZEE respectives (qui s'est soldé en faveur du Canada et s'est traduit par une forte chute de l'activité de pêche pour les français), les tensions pourraient se raviver autour de l'extension du PC de ce département d'outre mer fortement enclavé. Les actuelles relations entre les deux Etats sont figées autour de certaines demandes françaises sur le PC, en vue de l'exploitation de gisements d'hydrocarbures, et sur l'augmentation des quotas de pêche. Si les deux parties sont en conflit, il n'est même pas certain que la Commission des Limites du PC examine le dossier.

Les approvisionnements en hydrocarbures deviennent un sujet sensible pour l'Europe occidentale. Pour en renforcer la sécurité, plusieurs gazoducs sont en projets. Actuellement, un gazoduc souterrain est en cours de construction dans le fond de la mer Baltique. La société North Stream, chargée du projet doit faire face à des oppositions très marquées de la part de certains Etats, dont l'Estonie, qui refuse que le tracé passe par ses territoires marins. Des contestations environnementales sont émises par la Suède et la Finlande. Ceci illustre le délicat triptyque entre souveraineté, intérêts stratégiques (économiques et énergétiques) et environnement.

Le cas du passage du Nord-Ouest : une cristallisation d'enjeux

Le changement climatique produit des effets de plus en plus marqués sur la couverture de glace de la région Arctique, y laissant, de façon saisonnière, des passages libres, ou presque. En 2007, la banquise arctique en septembre avait diminué de 35% par rapport à 1979, la débâcle débutant en mai plutôt qu'en juin et l'embâcle étant retardé de fin octobre à mi-novembre (en Baie d'Hudson). Ce sont alors l'épaisseur (voire l'existence même) de cette banquise et la durée de la saison navigable qui évoluent pour offrir des conditions éventuellement favorables à une exploitation multiple de cette zone. Et le dossier est suivi de près par plusieurs Etats, principalement le Canada et les Etats-Unis.

Un premier type d'utilisation envisagée concerne l'exploration et l'exploitation du sous-sol. Ce dernier est

[4] Les hydrates de méthane seraient un palliatif énergétique au gaz, au pétrole et au charbon. Les réserves estimées sont considérables mais leur exploitation génère encore beaucoup de gaz à effet de serre.

soupçonné contenir un potentiel énergétique et minier très intéressant. Si les explorations côté Nord-Ouest restent encore parcellaires et donc largement incomplètes, l'analogie avec le sous-sol côté Nord-Est (Norvège, Russie), très riche, est encourageante : pétrole, gaz, plomb, zinc, or, tungstène, uranium, argent et diamant.
Les perspectives de navigation commerciales sont aujourd'hui à l'étude pour un proche avenir (quelques décennies). Du point de vue des distances, le gain est flagrant pour les échanges est-ouest par rapport aux passages par Panama ou Suez. Toutefois, les temps de transit ne seront pas nécessairement abaissés, les navires devant réduire leur vitesse en raison des glaces résiduelles et des aléas climatiques pouvant engendrer d'importants retards. Les armateurs voudront-ils prendre ce risque de retards dont le coût pourrait être élevé ? De plus, cette nouvelle route impose avec certitude quelques coûts supplémentaires dus aux contraintes en termes de construction de navires (coques renforcées, forme de la coque et des apparaux adaptée à la navigation dans des eaux froides), aux primes d'assurance plus élevées, à l'emploi d'équipages plus expérimentés. En outre, aucun port significatif ne jalonne ce tracé, contrairement au passage du Nord-Est, déjà effectif et rodé. Au regard de tous ces éléments, si le choix de cette nouvelle route paraît alléchant, il n'est pas garanti. De plus, la fonte des glaces en Arctique (et la nouvelle voie maritime qui en découlerait) verra se poser la question de la nature juridique et du régime applicable aux détroits du nouveau trajet arctique. Cela pose également la question de la délimitation des espaces marins de ce secteur.

C'est sur ces derniers points que portent les divergences entre le Canada et les Etats-Unis. Jusqu'à présent, en raison de l'immobilisation de la zone par les glaces, la question du degré de souveraineté canadienne ne s'était que très peu posée. Le Canada revendique le passage comme faisant partie de ses eaux intérieures et ainsi soumis à un contrôle de la part des autorités canadiennes pour des raisons de sécurité. En effet, les canadiens souhaitent notamment protéger leur environnement marin, une marée noire dans ce paysage (presque) vierge de toute pollution serait un véritable désastre, l'intensification de la navigation devant déjà suffire à bouleverser cet écosystème très fragile. En 1986, le Canada a proclamé une ligne de base englobant tout l'archipel arctique selon les normes de la CMB. Or les USA, et l'UE, réfutent cette position en arguant un contrôle et une présence non effectifs depuis quelques années. Les USA soutiennent que le passage, une fois libre de glaces, devra obtenir le statut de détroit international auquel doit s'appliquer le régime du libre passage. Tout dépendra donc du caractère convaincant ou non de la démonstration canadienne quant à son usage effectif de l'archipel.

Les dispositifs de séparation de trafic : un règlement conventionnel de la conflictualité des détroits

Les détroits internationaux sont des couloirs maritimes reliant deux ZEE ou deux portions de haute mer. S'y applique le régime du passage en transit, qui diffère du passage inoffensif applicable dans les détroits reliant une mer territoriale et une ZEE ou une haute mer. Deux types de trafics se déroulent dans les détroits : soit des trafics uniquement latéraux (ou de transit, généralement de marchandises), soit une combinaison de trafics latéraux et de trafics transversaux (reliant les deux rives opposées du détroit, généralement pour un trafic de passagers). Des intérêts divergents s'opposent dans ces détroits : ceux de l'Etat du pavillon contre ceux de l'Etat côtier, autrement dit la recherche d'une libre mobilité des flottes contre les impératifs de sécurité maritime, notamment au plan environnemental. Si la CMB, instaurant le régime du passage en transit et celui du passage inoffensif, va dans le sens des premiers intérêts, la convention CLOREG de 1972, établissant les règles internationales de navigation et instaurant les dispositifs de séparation de trafic[5] (DST), permet une meilleure conciliation des deux intérêts, tout en privilégiant subtilement les seconds. Le mécanisme des DST sera quand même repris par la CMB, afin d'inciter à réduire les risques d'abordage dans ces zones à fort trafic, les DST trouvant tout leur intérêt en cas de croisement de routes maritimes. Si certains DST sont nationaux, ils doivent en règle générale être approuvés par l'OMI.

Trafics des principaux détroits mondiaux

Détroit avec DST	Trafics	Entrée en vigueur DST
Gibraltar	LT 250 navires/jour	Juin 1997
Malacca	L 1000 navires/jour	1977 revu en 1998
Pas de Calais	LT 300 navires/jour	1967 revu en 2003
Bosphore	LT 2000 navires/jour	1994

L : latéral. T : transversal. (compilation ISEMAR)

Le détroit de Malacca, entre la Malaisie, Singapour et l'Indonésie, voit passer plus de 100 000 navires par an, le trafic s'étant intensifié depuis une dizaine d'années. Un DST a donc été mis en place en 1977, renforcé en 1998. Ce sont les Japonais, soucieux de préserver ce passage maritime vital pour leurs échanges, qui ont soutenu le développement et l'organisation de cette zone soumise au régime du passage en transit.

Navire de la marine malaisienne dans le détroit de Malacca

En 1968, le gouvernement japonais, les entreprises pétrolières, les transporteurs et autres organismes liés au secteur maritime créent le Malacca Strait Council

[5] Les DST peuvent être mis en place dans et en dehors des détroits. Les critères sont la densité de trafic et le risque d'abordage qui en découle.

chargé d'améliorer les conditions de navigation dans le détroit via une aide technique et financière. Cela a débouché sur des campagnes de relevés hydrographiques, la mise en place d'un DST, d'un système électronique d'aide à la navigation et à la création d'un Fonds pour la prévention et la suppression de la pollution dans le détroit de Malacca. L'organisation du détroit s'est accentuée au début des années 1990 en vue de lutter contre la piraterie. Les trois Etats riverains signent des accords bilatéraux pour mieux coordonner les missions de surveillance, organiser des patrouilles communes (opération Malsindo et accord RECAAP) et autoriser les forces navales à poursuivre les pirates dans leurs eaux territoriales respectives. En 1993, avec l'intervention internationale, ils créent un Centre régional de lutte contre la piraterie à Kuala Lumpur.

La persistance de zones de non droit et la gestion des actes de piraterie

La piraterie n'est pas un phénomène récent. Mais depuis 5 à 10 ans, on constate un déplacement des zones à risques. On peut établir une gradation parmi les Etats au large des côtes desquels se déroulent ces actes de piraterie et une corrélation avec le déplacement des zones sensibles. Ainsi, la piraterie diminue dans le détroit de Malacca où, bien que les Etats aient encore du mal à gérer leur frange côtière, on assiste à un renforcement efficace des contrôles, elle stagne et reste élevée dans le golfe de Guinée où l'Etat est présent mais n'illustre pas le concept d'Etat de droit et elle explose à l'est de l'Afrique où l'Etat somalien est quasiment absent, voire totalement absent pour les questions maritimes. Or la paix sur les mers, voulue par la CMB via son zonage fonctionnel, ne peut être assurée que si les Etats, titulaires de la souveraineté, ont les moyens de la mettre en œuvre. On voit là les limites du système.

Le golfe d'Aden, passage d'une des plus grandes routes maritimes (ligne Europe Asie), victime d'une recrudescence d'actes de piraterie, borde des Etats en situation de crise politique, économique et sociale. Ils sont ainsi incapables d'exercer toute leur autorité sur leurs zones maritimes sous souveraineté. Les pêcheurs somaliens, privés de leur activité par la concurrence étrangère, puis formés aux techniques militaires par de sociétés privées sud africaines afin de protéger les côtes de Somalie, disposent de tous les atouts (techniques maritimes et de combat) pour se reconvertir à la piraterie, nouveau mode de subsistance. Ces derniers mois, les côtes somaliennes sont devenues craintes par les armateurs qui redoutent les attaques et les prises d'otages. Certains n'hésitent plus à dérouter leurs navires, d'autres font confiance à la toute récente intervention internationale ou, tout simplement, tentent le risque.

Les mesures de protection mises en œuvre contre les actes de piraterie sont de deux ordres : nationales et internationales. Les mesures nationales prennent la forme d'outils d'aide à la navigation, de radars, de satellites d'observation et du renforcement du contrôle (militaire) par l'Etat riverain. Au niveau international, la coopération s'organise autour de la surveillance par des patrouilles navales, la mise en commun des services de renseignement, la formation des militaires et garde côtes locaux et l'implantation de bases militaires. D'abord centrée sur les détroits à risques (Malacca, Ormuz), l'action internationale s'établit maintenant sur des zones plus larges (golfes d'Aden et de Guinée). Récemment, à l'est de l'Afrique, une force internationale sous mandat conjoint de l'ONU et de l'UE a été mise en place, les Etats ayant des moyens ont envoyé des patrouilles maritimes internationales dans le golfe d'Aden. Il s'agit de l'opération militaire Atalante ou EU Navfor. Sa durée est de un an et elle a pour mission de protéger les navires du PAM, certains navires marchands sensibles et plus généralement de dissuader les attaquants. En parallèle, l'ONU a permis d'étendre le droit de poursuite en haute mer à la mer territoriale (résolution 1846). On pourrait leur ajouter une 3ème catégorie de mesures, à destination des armateurs : la protection par des sociétés privées (GEOS, Marine Risk Management) dont c'est véritablement le fonds de commerce.

Les objectifs initiaux de la CMB étaient le maintien de la paix et de la sécurité internationale sur les mers et océans au travers d'un outil principal, le zonage règlementé. Pourtant, conflits et tensions perdurent et se font jour. Si des revendications territoriales, classiques, sont encore à résoudre, des zones de non droit apparaissent soit en raisons de la faiblesse du détenteur de la souveraineté sur une zone, soit parce que de nouveaux besoins naissent (nouveau couloir de navigation, volonté d'exploration et d'exploitation). Ces zones d'incertitudes ne facilitent pas le transport maritime, la liberté de navigation n'étant pas garantie. Il y a, en période d'incertitude sur les réserves énergétiques, encore trop d'enjeux stratégiques pesant sur les espaces marins. Finalement, outre la CMB, la diplomatie et la coopération semblent être la voie vers un usage pacifié des océans.

La France utilise ces deux méthodes dans l'océan Pacifique sud où elle est le seul Etat européen. Elle y joue un rôle de sécurisation des zones maritimes et initie des mécanismes de coopération en matière de surveillance maritime. Par cela, elle s'insère de mieux en mieux dans la géopolitique et dans l'économie locales et gagne donc la confiance des Etats insulaires (poids à l'ONU). Autrement dit, les territoires français d'outre-mer contribuent à insérer la France dans le champ diplomatique du Pacifique sud et lui permettent de développer une stratégie de sauvegarde maritime. Cette protection est très importante car la principale ressource des Etats micro insulaires est la pêche. Ainsi, outre la lutte contre les trafics divers, la priorité est donnée à la protection de l'environnement. En ce domaine, la France met en œuvre les moyens en usant de diplomatie et en instaurant une politique de coopération.

Anne GALLAIS-BOUCHET
ISEMAR

Avril 2009 – ISSN : 1282-3910 – dépôt légal : mois en cours
Directeur de la rédaction : Paul Tourret
Institut Supérieur d'Economie Maritime (droits réservés)

Retrouvez le complément cartographique de cette note de synthèse sur notre site internet www.isemar.asso.fr