

Rapport d'atelier

Espaces maritimes et articulations transnationales : le cas de la Méditerranée

LittOcean, le 12 avril 2012 à l'Ecole Militaire

Ce premier atelier de LittOcean visait à comprendre les conséquences de la globalisation sur la gouvernance et la gestion de l'espace maritime dans le bassin méditerranéen et les transformations qui en résultent sur le plan des processus de décision. L'interface terre mer, souvent restreint à des approches sectorielles compartimentées, devient de nos jours un enjeu socio- et géo-politique du développement durable. La mer, la plus souvent perçue de la terre, prend une importance nouvelle et pose le problème de son appréhension par les acteurs sociaux et les décideurs politiques. L'action publique se trouve ainsi confrontée à de nouvelles règles du jeu, voire contrainte à imaginer et innover d'autres principes de régulation en les co-construisant avec de nouveaux acteurs situés en-deça comme au-delà des frontières nationales. Dès lors, un certain nombre de questions peuvent être posées :

- Face à la pluralité, la diversité des mers et des mondes de la Méditerranée, face à la pluralité des valeurs, des regards, des intérêts, des projets souvent conflictuels voir en opposition, en quoi la dimension maritime (le plus souvent oubliée) et non plus seulement côtière peut-elle devenir un facteur d'intégration, de cohérence et d'articulation réduisant les « dissensus » entre les différentes approches et visions ?
- Comment construire une stratégie et laquelle mettre en œuvre pour faire converger de manière durable des approches différentes et favoriser des accords sur une gouvernance partagée et reconnue par l'ensemble des acteurs, parties prenantes et Etats Nations autour du futur de la Méditerranée ?
- Quelles sont les échelles d'interventions significatives et légitimes d'intégration et d'articulation de différentes initiatives à multiples niveaux d'organisation (privé, public, associatif, sécuritaire etc...) et parfois aux finalités antinomiques. Comment articuler et mettre en cohérence les nombreux processus le plus souvent sectorisés de planification et de stratégies mer-terre ?
- Dix-sept ans après le lancement du processus de Barcelone de partenariat Euromed, force est de constater que son bilan prête à controverses et qu'il n'est en tout cas pas à la hauteur des trop grosses espérances qu'il a suscitées et cela tout particulièrement en termes de stabilité et de sécurité dans la région. Nombreux reproches aussi concernant une approche que certains ont considérée à l'avantage des européens, approche euro centrée.
- Faut-il alors remettre en cause l'approche multilatérale ? Quelle démarche proposée, une approche par projet, pragmatique et par accréation plutôt que globale et 'descendante' comme ce fut le cas ?

Il s'agissait en trois table rondes¹ de créer un lieu de débat et de prospective sur ces questions, en s'appuyant sur les processus émergents (du local au global), tant dans les représentations, valeurs, pratiques et projets innovants concernant la gouvernance pour la sécurité d'une mer lourde d'histoire, de plus en plus investie par les hommes, leurs artefacts scientifiques, techniques, d'ingénierie industrielle et écologique.

¹ 1. Diversité des contours et des problématiques du bassin méditerranéen ; 2. Réconciliation des approches pour une cohérence des principes ; 3. Sécurité intégrale de l'espace maritime méditerranéen.

Parmi les personnalités présentes², des experts en stratégie et politique maritime, dont un expert, théoricien et praticien de la stratégie et de la planification dans le domaine de la sécurité, des décideurs et gestionnaires impliqués dans l'action publique, des chercheurs issus de disciplines différentes (sciences sociales et sciences de la nature), tous issus d'institutions diverses.

2011, année de transition stratégique

La réalité de la Méditerranée reste indéterminée et imprécise. Son histoire est une histoire de passages au travers des « cinq méditerranées » que sont la Méditerranée extérieure (Mauritanie, Maroc, Portugal), la Méditerranée occidentale (Europe du sud et Afrique du nord), la Méditerranée orientale (Balkans, Albanie, Grèce, Turquie, Chypre et Egypte), la Méditerranée arabique (Proche-Orient, mer rouge, Golfe persique), et la Méditerranée caucasienne (zone de la mer noire).

L'histoire de ces méditerranées a laissé de profondes cicatrices avec des représentations, de l'intérieur et de l'extérieur, qui ne convergent pas. Dans ces conditions, comment peut-on parler de vision collective alors que les problèmes sont loin d'être réglés dans un processus de Barcelone qui s'est peu à peu enlisé ?

Une nouveauté cependant, que l'on a appelé le « printemps arabe », véritable révolution des sociétés arabo-musulmanes autour d'un rééquilibrage de leurs trois pôles que sont le politique, le social et le religieux, dans une situation figée où le politique s'était petit à petit complètement détaché du social alors que le religieux, lui, avait comblé le vide en investissant largement dans le pôle social.

Parmi les « dopants » régionaux de cette transition stratégique figurent la confusion qu'a entraîné l'intervention en Irak, la publication des analyses 'wikileaks' sur les échanges avec les pouvoirs en place, et une prise en compte collective de la réalité particulièrement portée par le media régional et mondial qu'est la chaîne Al Jeziraa.

A des stades différents selon les pays, la révolution arabo-musulmane ouvre indéniablement la voie à un processus démocratique avec, (i) en termes d'enjeux, la capacité à trouver un nouveau point d'équilibre, l'évolution des relations entre le bloc arabo-méditerranéen et le bloc euro-méditerranéen ; (ii) en termes de risques, l'impatience des peuples autour du triptyque indissociable dignité-liberté-prospérité, la confusion entre crise systémique et crise arabo-musulmane, la mondialisation de la démocratisation ; et (iii) en termes d'atouts, la libération de la parole et de l'énergie, le dialogue des générations vers une vision trans-générationnelle, la fin des tabous et des dogmes, et de manière générale un contexte économique relativement plus favorable lié aux performances du continent africain.

Cependant, de nombreuses questions demeurent et particulièrement le conflit israélo-palestinien (peut-on imaginer un printemps arabe au sein de la Palestine ?), la perte de centre politique en Libye, le contentieux Sahara-Sahel, lourd héritage de la période coloniale.

Un espace maritime méconnu

Etymologiquement, le sens latin de « Méditerranée » est celui de la 'mer au milieu des terres', alors que, malgré les écrits de visionnaires comme Fernand Braudel, la vision d'aujourd'hui reste plutôt celle des 'terres qui entourent la mer', que ce soit sur les plans géographique ou géopolitique.

A travers l'histoire, la Méditerranée apparaît comme une zone de contact à la jonction des trois continents que sont l'europpéen, l'africain et l'asiatique, avec ses éléments de

² Intervenants : Amiral Jean Dufourcq (Ecole Militaire) ; Catherine Bersani (LittOcean) ; Christophe Le Visage (Stratégies Mer et Littoral) ; Anne-Sophie Leclère (Agence de l'Eau) ; Bernard Kalaora (EHSS) ; Yves Henocque (IFREMER) ; Julien Rochette (IDDRI) ; Julia Jordan (UPM)

convergence, moteurs de la coopération bilatérale et multilatérale, mais également ses éléments de divergence qui mènent aux conflits.

On a donc affaire à une mer fermée mais un espace ouvert au monde qui crée du lien entre les différentes régions qui la bordent. La zone d'intersection commune entre ces régions, la zone d'interface, c'est donc bien la mer, une mer dont 70% des eaux sont classées « eaux internationales » selon la Convention sur le droit de la mer, interdisant ainsi toute intervention significative sur cet espace partagé par tous mais également « ignoré » par tous.

Ainsi, face à une Méditerranée plurielle, comment faire en sorte que cet espace maritime devienne une zone d'interface positive, à quel dispositif pluriel mais cohérent de gouvernance faudrait-il parvenir pour donner des objectifs communs aux régions qui l'entourent ?

Un forum pour débattre de la gouvernance

Dans le cadre du programme mer régionale pour la Méditerranée (Convention de Barcelone), la création de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) représentait, en 1996, une innovation considérable en s'assurant de la représentation du secteur privé et de la société civile en son sein.

S'appuyant sur des travaux conduits par des organisations spécialisées ou des groupes de travail ad hoc, la CMDD a émis un certain nombre de recommandations thématiques que les Parties contractantes à la Convention de Barcelone ont parfois adopté, mais elle a surtout piloté l'élaboration d'une Stratégie méditerranéenne de développement durable, adoptée en 2005 par les Parties contractantes.

Cependant, et bien que saluée à son origine, la CMDD n'a pas réussi à devenir un véritable lieu de débat politique, de nouvelles formes de gouvernance. En effet, l'absence de dialogue avec les acteurs du secteur privé ont conduit ces derniers à se désintéresser de la CMDD, la réduisant à un instrument purement symbolique aux mains de quelques familiers de la Convention de Barcelone. A cette absence de dialogue s'ajoute l'absence d'experts indépendants en mesure de jouer le rôle d'interface avec les représentants des pays, des ONG et du monde des affaires.

Comme le conclut le Plan Bleu dans une de ses notes³, un tel forum, indispensable lieu de rencontre et de débat pan-régional, ne pourra fonctionner que s'il devient plus autonome et travaille en interface non seulement avec le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) mais également avec les autres institutions de coopération régionale dont la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) pour devenir un outil reconnu dans les processus politiques.

La CMDD pourrait alors devenir ce lieu de débat si nécessaire aux partenaires de la Convention sur l'évolution des formes de gouvernance en Méditerranée notamment en ce qui concerne son bassin maritime.

Un sujet hautement stratégique de discussion : l'institution de ZEE sur l'ensemble du bassin méditerranéen

En Méditerranée, en contradiction avec la convention sur le droit de la mer (UNCLOS), le passage du concept des eaux territoriales à celui de la zone économique exclusive n'a pas eu lieu, ou tout du moins sous une forme fragmentaire, incohérente et incomplète. On assiste à une co-existence de zones de pêche, de zones de protection écologique, de zones d'éco-pêches, et de zones économiques exclusives dont les délimitations sont souvent contestées entre pays, se recouvrant ainsi très souvent. Dans le cadre du nouveau régime sur le droit de la mer (UNCLOS), on devrait pourtant n'avoir que des zones économiques exclusives qui, du coup, feraient disparaître les eaux internationales qui ne

³ Le Plan d'action pour la Méditerranée : les défis d'un processus régional pour un développement durable. Note du Plan Bleu destinée à Rio+20. Octobre 2010.

bénéficient d'aucune gestion particulière si ce n'est les traités liés au trafic maritime et aux pollutions accidentelles⁴.

Les fondations politiques existent, au moins au travers de deux déclarations : celle adoptée le 26 novembre 2003 par les Etats participant à la conférence de Venise sur le Développement Durable des Pêches en Méditerranée, qui recommandait la création de zones de protection des pêches sur la base d'approches concertées régionales, et la déclaration de Marrakech (2009) de la réunion des Parties Prenantes où les Etats sont invités, « en accord avec le régime international sur le droit de la mer, à étendre les zones sous leur juridiction maritime comme moyen d'améliorer la protection de l'environnement marin ».

Loin de donner libre cours à des actions unilatérales intempestives, l'établissement d'un régime juridique cohérent et agréé régionalement contribuera au renforcement de la coopération régionale pour la gestion des ressources et les questions communes touchant à l'environnement marin. Les questions de gouvernance de la Méditerranée ne se régleront pas sur une hypothétique gestion des eaux internationales, mais sur la base du régime juridique des zones économiques exclusives entre Etats riverains du bassin.

Dans ce domaine, les Etats de la mer des Caraïbes ont montré l'exemple en créant en 2002 un mécanisme de négociation, de médiation et de conciliation des questions de délimitations maritimes sous la forme d'une Conférence Caribéenne de Délimitation Maritime (CCMD)⁵.

A propos de la vision nord-sud

L'Union européenne est devenue le premier partenaire économique d'Israël et le premier contributeur de l'aide internationale apportée aux territoires palestiniens. Cependant, en dépit d'une position commune affirmée à Venise en juin 1980 et de la mise en place du processus euro-méditerranéen initié à Barcelone en 1995, dans la foulée des accords d'Oslo qui marquaient un premier jalon vers la paix, l'UE n'est toujours pas considérée comme un véritable interlocuteur politique dans la région. Sans geste politique fort en direction des ennemis héréditaires que sont Israël et la Palestine, l'Union pour la Méditerranée (UPM), voulue par Nicolas Sarkozy et arrimée à l'Union européenne par la volonté d'Angela Merkel, risque d'achopper sur les mêmes difficultés que le processus euro-méditerranéen initié en 1995. Les projets concrets que l'UPM cherche à promouvoir dans le domaine de l'eau, de la recherche agronomique, de la protection civile, sont certes utiles, mais la recherche de la paix dans cette région proche, qui demeure la zone de conflits et de tensions la plus dangereuse du monde et où le temps ne joue pas en faveur des modérés, devrait être une priorité politique.

Redonner à la Méditerranée sa dimension maritime

Le développement du volet méditerranéen de la politique maritime intégrée de l'UE est sans doute une condition pour l'émergence d'une vision commune : seule l'UE a en effet la capacité d'impulser et de soutenir financièrement un tel projet. Ceci passe par la reconnaissance par l'UE de la dimension spécifiquement méditerranéenne de la coopération euro-méditerranéenne, mais aussi vraisemblablement par le développement de volets méditerranéens spécifiques pour toutes les politiques de l'UE (et pas seulement la politique de voisinage qui a la mauvaise tendance de délaisser le multilatéral au bénéfice du bilatéral).

Mais à l'évidence une politique intégrée en Méditerranée ne peut être seulement une politique maritime méditerranéenne de l'UE : celle-ci doit contribuer à l'émergence d'une gouvernance partagée avec tous les pays méditerranéens, qu'actuellement seule l'Union pour la Méditerranée peut légitimement porter. Le développement d'une politique maritime intégrée en Méditerranée devrait

⁴ Towards an integrated maritime policy for better governance in the Mediterranean. Doc. COM (2009) 466 final of 11 September 2009.

⁵ Voir CCMD rules, Art. 1: "facilitating, mainly through technical assistance, the voluntary negotiations for the maritime delimitation among the Caribbean coast nations, under the principle that this negotiation can be carried out when and in the form freely agreed upon by the parties, under the terms accepted by them and without any external intervention".

donc devenir un des axes majeurs pour l'UPM dans les prochaines années, en s'appuyant notamment sur des forums comme celui de la CMDD.

Cette priorité devrait se traduire par des actions ambitieuses et concrètes, parmi lesquelles on peut citer, au-delà de projets concrets (ex : projet d'unité de dessalement de l'eau de mer en Palestine récemment signé), (i) le développement coordonné de la juridiction en Méditerranée des Etats côtiers, avec des objectifs partagés de gestion des ressources communes et de protection de l'intégrité de l'environnement marin (Convention de Barcelone), avec la conviction que seule l'extension des ZEE à toute la Méditerranée permettra aux Etats de gérer conjointement cet espace et ces ressources ; (ii) la convergence des instruments juridiques sectoriels méditerranéens (Convention de Barcelone, Commission Régionale des Pêches pour la Méditerranée, etc.) en complétant là où c'est nécessaire la panoplie juridique et les arrangements institutionnels ; (iii) en parallèle mais aussi en préparation des deux premiers points, le regroupement des efforts pour la préparation et la mise en œuvre de stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières articulées entre elles (stratégie régionale) sur la base du protocole méditerranéen du même nom (incluant les eaux territoriales) qui ne devrait pas relever de la seule initiative d'un des centres régional d'activité du Plan d'Action pour la Méditerranée. Apprendre collectivement en faisant dès maintenant, avec les outils existants.

Aux grands rassemblements politiques (UPM : 43 pays !) ne faut-il pas rechercher, à l'exemple du *Dialogue 5+5*⁶, une approche plus pragmatique et expérimentale pour reconstruire sur des fondements nouveaux les relations entre l'Europe et les pays non européens des différentes façades méditerranéennes ? Les révolutions arabo-musulmanes ont montré les limites et les impasses d'une politique européenne faisant fi des intérêts des populations civiles et misant sur la stabilité de la région plutôt que d'encourager les réformes politiques et institutionnelles. De ce point de vue, les programmes et projets de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) sont un bon exemple de l'aveuglement intentionnel des politiques de l'UE qui, dans leur mise en œuvre, en refuse ou en « oublie » toute la portée politique en ne s'attachant qu'aux conditions instrumentales de faisabilité des projets et en laissant de côté les fonctionnements locaux des institutions et des leaders politiques.

C'est à la condition de la prise en compte du politique, du social et du religieux qu'un protocole méditerranéen comme celui sur la GIZC pourrait être en mesure de contribuer à construire de manière pragmatique des référents communs dans les ensembles différenciés qui caractérisent le bassin méditerranéen.

Pour une sécurité durable

Parler de paix c'est, au-delà du simple aspect militaire, parler des conditions d'une sécurité durable : sécurité humaine bien sûr (besoins basiques de l'homme) et sécurité culturelle alors que les conditions favorables sont encore loin d'être réunies dans bien des pays et bien des régions.

Les cas de litige historique, nombreux, ne pourront être soldés que si finalement ce sont les méditerranéens eux-mêmes qui prennent la main. A ce titre, des lieux de dialogue et d'action comme le 5+5 (Méditerranée occidentale) mériteraient d'être étendus aux autres « méditerranées » (orientale, arabe, caucasienne) afin de pouvoir expérimenter des méthodes qui pourraient s'appliquer par exemple à la circulation humaine⁷.

⁶ Les 5 pays du Maghreb + le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et Malte.

⁷ 'De longue date, les migrations de l'Afrique subsaharienne vers l'Afrique du Nord peuvent être valablement comparées à celles du Maghreb vers l'Europe, que ce soit par les dimensions politique et culturelle ou par le rôle des diasporas dans l'aide aux régions d'origine. Qu'il s'agisse de franchir le Sahara ou la Méditerranée, les caractéristiques des réseaux clandestins ne sont pas fondamentalement différentes et la problématique des zones de rétention est la même, que ce soit au Maghreb ou en Europe'. *L'intégration de l'espace méditerranéen et de l'espace euro-africain. Forum Mondial du Développement Durable. Juillet 2001*

La construction d'une gouvernance maritime de la Méditerranée dépendra de cette capacité de dialogues et de la création progressive des conditions nécessaires à une sécurité durable.

Une gouvernance maritime commune, elle-même basée sur le partage d'un 'pool' d'espaces maritimes représentés par les zones économiques exclusives de chacun des pays, qui viserait à développer la notion de « services méditerranéens » rendus à ceux qui passent (transport maritime) où les autoroutes de la mer prendraient tout leur sens et seraient fondées sur un système de péages négocié et équitable entre les cinq grandes régions méditerranéennes.

Une vision dynamique de l'avenir conduit à penser que l'Union Européenne de demain ressemblera peu à celle d'aujourd'hui, qui probablement (sauf catastrophe majeure) évoluera dans un cadre d'environ 1 milliard d'habitants qui alors devra avoir réuni les conditions d'un bassin méditerranéen pacifié.