

Colloque organisé par l'Institut français de la mer

En partenariat avec le Centre d'études stratégiques de la marine

l'Institut océanographique

La Fondation Albert Ier de Monaco

Paris le 1 octobre 2015

Maison des océans

Le "bien commun", futur paradigme de la gouvernance de mers

Intervention de Pascal Lamy

Bonjour à tous et à toutes,

Merci d'avoir choisi un jour où je passe dans cette belle capitale pour m'inviter à prendre la parole dans votre colloque.

Je vais consacrer mon propos au thème que vous avez choisi, qui fut aussi celui de la Commission Globale des Océans à laquelle j'ai eu la chance d'appartenir pendant les 18 mois où elle a siégé, à partir de 2013. Cette instance coprésidée par Jose Maria Figueres, l'ancien président Costa Ricaïn, Trevor Manuel l'ancien ministre du plan sud-africain et David Milliband, l'ancien ministre des affaires étrangères britannique, continue à travailler bien qu'elle ait terminé sa mission officielle en publant un rapport sur cette très importante question. A des titres divers, nous continuons d'être impliqués dans la suite à donner à plusieurs de ses recommandations.

C'est donc sans surprise que je lis l'ordre du jour de vos travaux d'aujourd'hui et que je considère ce sur quoi, les uns et les autres, vous avez concentré vos réflexions, que ce soit à titre académique ou à titre professionnel. Vous ne serez donc pas étonnés que mon exposé en recouvre plusieurs. Je l'articulerai, pour être bref, en quatre points :

- D'abord, la situation de départ, un diagnostic sur l'état de nos océans sur lequel je m'attarderai peu puisque, je pense, nous sommes d'accord.

- Je passerai ensuite à un examen rapide des principaux domaines dans lesquels la Commission globale des océans s'est investie avec le concours des scientifiques, des diplomates, des techniciens qu'elle a mobilisés. Cette mobilisation fut facilitée par les contributions financières apportées par d'importantes ONG américaines qui ont fourni les moyens nécessaires aux délibérations de cette Commission.
- J'aborderai ensuite un point plus spécifique de ces recommandations qui concerne la question de la gouvernance des océans, sujet sur lequel je me suis impliqué et je continue de m'impliquer.
- Pour terminer, j'évoquerai tous les aspects, nombreux et complexes, qui méritent, à court terme, notre attention, notre action et notre mobilisation – je choisis ce terme à dessein – dans les semaines et les mois qui viennent, et qui appellent les réponses les plus immédiates et les plus opérationnelles.

Le diagnostic, d'abord. Nous savons tous que la situation actuelle des océans est alarmante : les trois quarts de la surface de la planète malades, de ces trois quarts, deux tiers de haute mer. La Commission globale des océans a, dès le départ et à dessein, choisi de concentrer son attention sur la haute mer et non sur les zones économiques côtières. Nous le savons tous, les reins de ce qui est probablement le plus important des écosystèmes de notre planète, sont atteints. Le problème est d'ampleur puisque ces reins océaniques malades produisent à peu près la moitié de l'oxygène nécessaire à la planète et absorbent près d'un quart des émissions de CO₂, ce qui n'est pas sans conséquence en termes d'acidification. Ces reins déficients font aussi vivre, à divers titres, à peu près 3 milliards d'humains soit une proportion importante de la population mondiale. Leur état se dégrade sous l'influence de facteurs que nous avons parfaitement identifiés. La dégradation des océans s'accélère sous l'effet de l'accroissement de la demande des ressources prélevées dans les océans, sous l'effet des avancées de la technologie qui permettent de prélever, de forer et d'extraire tout ce qui est disponible dans les grandes profondeurs. D'où l'évolution des méthodes de pêche qui ont considérablement accru sa productivité, d'où la diminution des stocks halieutiques, la dégradation de la biodiversité des océans, la destruction de la plupart des habitats traditionnels. Nous savons tous la grande difficulté que nous avons à gérer le problème, qu'il s'agisse des autorités nationales, ou du système international dont dépend le système océanique. Il dépend encore d'un système westphalien gouverné par deux cents États nations souverains ayant chacun leur propre vision sur la question. Ce n'est pas faute d'avoir tenté d'agir de concert dans de multiples occasions.

Dans de multiples directions, au cours de multiples conférences, les États ont effectivement créé une carte du tendre de la gouvernance des océans, qui donne mal à la tête à quiconque s'y penche plus de quelques minutes. Nous savons tous que toutes ces proclamations, ces organisations, ces traités furent presque sans effet sur la situation.

J'en viens à quelques-unes des principales recommandations de la Commission globale des océans dans laquelle nous avons délibérément choisi de ne pas tout traiter même si d'un point de vue scientifique et intellectuel il est très difficile d'adopter une approche partielle s'agissant d'un écosystème aussi complexe et où les interactions sont aussi multiples que les océans.

Si on tente une compréhension et une action globale, on court à l'échec. Nous avons donc déterminé des objectifs qui soient de l'ordre du faisable, tant au plan politique, économique que technologique.

Je suis cependant de ceux qui pensent que nous avons échoué à formuler un narratif qui rende la question de l'état alarmant des mers, compréhensible, je dirais même préhensible par les opinions qui ne connaissent pas ce qui se passe dans l'univers des océans, parce qu'elles ne le voient pas. Ces immenses efforts, cet énorme travail de conscientisation des opinions, qui passe par un narratif mobilisateur, nous incombent collectivement.

À court terme, nous pouvons engager un cycle qui consiste à interrompre la dégradation des milieux océaniques et à entrer dans un cycle de re-gradation, de régénération des mers.

D'abord nous devons agir sur tout ce qui concerne les plastiques. Si je devais définir la maladie rénale qui affecte les mers, je dirais qu'on y déverse trop, qu'on y prélève trop et qu'on n'y gouverne pas assez. Je ne m'étendrai pas sur les conséquences que nous connaissons tous des rejets plastiques, qu'ils proviennent des côtes en proportion non négligeable, ou qu'ils résultent des activités de haute mer.

Le deuxième domaine dans lequel la Commission globale des océans pense qu'il est urgent et faisable d'agir concerne les standards de soutenabilité de l'exploration des fonds sous-marins et des activités d'exploitation des ressources sous-marines. Il faut travailler à l'établissement de standards communs, de responsabilité collective à l'usage des opérateurs, pour tout ce qui touche à l'exploitation des fonds marins, qu'il s'agisse de pétrole ou de gaz ou de minéraux, pour ne prendre que ces exemples. Il est temps d'appliquer au milieu des fonds marins les mesures qui ont été prises de manière terrestre, depuis les années 1960/1970, avec le principe du pollueur-payeur, et avec le principe de précaution.

Le troisième domaine sur lequel nous avons dirigé la lumière du projecteur concerne les ressources halieutiques. Il s'agit tout d'abord de remédier aux prises illicites qui constituent une part importante de nos prises, qu'elles soit "non déclarées" ou "non règlementées". Nous connaissons l'efficacité de certains dispositifs, à commencer par des mesures commerciales qui consistent tout simplement à interdire le débarquement et la commercialisation des produits de la pêche. Il s'agit aussi d'établir la traçabilité des navires qui pêchent, autre dispositif efficace même s'il pose un problème politique redoutable. Le transpondeur – et je crois que les amiraux et les officiers supérieurs ici présents ne me contrediront pas – est une technologie disponible, assez efficace et peu chère. Je me souviens, pour avoir été officier de marine, que pour les navigateurs, les pêcheurs sont un problème, quelles que soient les mers sur lesquelles ils opèrent. L'idée que les bateaux de pêche exerçant des activités de prélèvements importants dans nos mers et nos océans devraient avoir un numéro d'immatriculation nous semble logique et normal. Nous savons aussi quelles tempêtes de protestations et de justifications soulèverait la mise en œuvre de cette mesure pourtant indispensable à l'instauration d'un contrôle des pêches qui restera sinon, largement inopérant.

On ne peut soulever la question des ressources halieutiques sans aborder celle des subventions. Nous savons tous que les activités de pêche sont lourdement subventionnées et que ces subventions aboutissent, comme c'est souvent le cas, à des surcapacités qui entraînent une surpêche. Nous déversons des milliards pour augmenter la taille des bateaux, pour les moderniser, et par conséquent pour accroître leur productivité. Ou encore, par des subventions de fonctionnement, nous fournissons aux pêcheurs, des bateaux et du carburant dans des conditions dérogatoires au droit commun, c'est-à-dire moins chers que le prix du marché. Le lien entre subventions et surpêche est maintenant clairement démontré.

Le G-20 et l'OCDE ont consacré de nombreux travaux à l'énorme problème que représentent dans beaucoup de pays de la planète les subventions aux énergies fossiles et aux conséquences sur le changement climatique. Notre petit problème de subvention au carburant pour la pêche est plus aisément soluble qu'un gros problème. C'est pourquoi il serait important de relancer les négociations à l'OMC que j'ai eu quelques raisons de connaître: L'OMC avait été choisie en 2001 sous l'influence d'un commissaire européen que j'étais. Il me fut objecté que l'idée de confier la négociation des subventions à la pêche au système international de disciplines de l'OMC, n'était pas bonne, parce que la pêche n'est pas affaire de commerce mais d'environnement. Tout en reconnaissant la valeur de cet argument, j'avais répliqué qu'il n'existant pas d'autre endroit où il était possible de tenter de négocier un système avec des disciplines sérieuses et efficaces parce que mises

en œuvre. L'OMC, je continue de le croire, reste la seule instance capable de le faire. De fait, c'est un implant environnemental dans un système qui n'est pas culturellement versé dans ce domaine mais qu'il serait bon de faire fructifier à l'avenir. La vérité est que cette négociation n'a guère progressé. Pendant des années, les amis les poissons se sont colletés avec les amis les pêcheurs, sur le thème "il n'est pas du tout prouvé que les subventions à la pêche entraînent les effets de surpêche que vous prétendez". Au bout de 3 ou 4 ans de controverse, cette vérité fut admise. La Commission globale des océans a proposé plusieurs étapes: d'abord passer en revue les subventions, à qui bénéficient-elles, de quels montant sont-elles, afin d'établir un système transparent de notifications. Ensuite passer à une phase politique qui consiste à geler les subventions puis dans un troisième temps, commencer l'étape de réduction des subventions à la pêche dans ce qu'elles ont de plus dommageables – les subventions aux carburants. Je connais l'argument politique qui consiste à dire " c'est la mesure la plus délicate politiquement, mieux vaudrait commencer par une mesure moins lourde de conséquences". Mais renoncer à prendre une mesure sous prétexte qu'elle est la plus sensible sur le plan politique ne me paraît pas la bonne solution. Quelles sont les parties en présence dans cette négociation ? D'un côté, les amis les poissons: ce sont les Américains, les Argentins, les Australiens, et quelques Nordiques. En face, les amis les pêcheurs qui sont la Chine, le Japon, Taiwan, la Corée, d'un certain point de vue, l'Inde. Et jusqu'à une date récente, au milieu se trouvait l'Union européenne qui a tergiversé pendant plusieurs années entre le côté des poissons ou celui des pêcheurs. Le Brésil a connu exactement le même dilemme mûti par un problème de préservation de leur potentiel d'exploitation de leurs propres ressources océaniques. Récemment, à la faveur de la réforme politique de la pêche survenue il y a deux ans, l'Union européenne a penché du bon côté, si j'ose dire. Cependant, cela ne suffira pas à relancer les négociations aussi longtemps qu'elles seront entre les mains des négociateurs commerciaux et des diplomates classiques. Le front du refus reste puissant, bien constitué, bien organisé et comme il y a dans cette alliance un pays qui persiste, à juste titre, à se ranger dans la catégorie des pays en développement – la Chine - sa position bénéficie d'un écho amplifié auprès du club des pays en développement et notamment à l'ONU auprès du G77.

Voilà quelques-uns des sujets sur lesquels nous travaillons à la Commission globale des océans dont vous trouverez le rapport sur le site web (www.globaloceancommission.org/)

J'en viens maintenant au point particulièrement important des recommandations de la Commission que sont les questions de gouvernance. Vous avez placé votre journée sous la notion de bien commun, qui, par définition, relève de la politique au sens de gouvernement de la πολις, de la Cité, en référence à la Grèce de l'époque classique. L'adoption de la Convention sur le droit de la mer qui

a été ratifiée par la plupart des pays de cette planète a constitué une étape importante. Cependant nous savons aussi que les règles de cette convention commencent à dater, que dans beaucoup de domaines, ses positions floues devraient être précisées, et même dans certains cas, amendées par des accords complémentaires

Le champ ouvert à des dispositifs de régulations nouveaux, supplémentaires, à jour, est gigantesque, qu'il s'agisse du droit de la mer ou des organisations régionales de gestion de la pêche. Il s'agit aussi de toutes les structures imposant des disciplines auxquelles doivent se conformer les deux cents États nation westphaliens dès lors qu'ils ont consenti à éroder leur souveraineté dans la mesure de ces disciplines. Sans oublier ce qui a été dit sur la biodiversité, ou sur les conditions d'exploitation des grands fonds marins, sujets qui se prêtent aussi à des dispositifs de régulation nouveaux et à jour. Certaines initiatives ont été prises mais l'exercice étant de nature diplomatique, nous savons d'ores et déjà qu'il sera laborieux. En dehors de ces règles et de ces disciplines qu'il va falloir resserrer si l'on veut mettre un terme à ce cycle de dégradation des mers, il y a tout ce qui concerne la gestion de ces disciplines par les organisations internationales qui sont chargées d'en surveiller la mise en place. Il suffit de regarder ce qui se passe dans le domaine de la pêche illégale pour prendre la mesure de l'énormité du chantier. Pour lutter contre la pêche non documentée, il existe des règles que des organisations régionales de la pêche sont chargées d'appliquer, mais faute de surveillance, de monitoring, de moyens d'expertise ou de moyens physiques, ces règles ne sont tout simplement pas respectées. Ceci m'amène à évoquer le problème du nombre considérable d'organisations appartenant ou non à la famille des Nations Unies, qui, à un titre ou à un autre, se considèrent impliquées dans la gestion des océans. Pour ne pas parler des superstructures new-yorkaises, dont je considère qu'elles sont trop volumineuses et pas assez efficaces, il y a toutes les instances tournant autour de la Convention du droit de la mer, comme la FAO, le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'UNESCO, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation internationale du travail, plus l'OMC : toutes ces instances traitent de la question qui nous occupe. Pendant les huit ans de mon mandat de Directeur Général de l'OMC, j'étais membre du Chief Executive Board, l'instance de coordination qui réunit deux fois par an, le Secrétaire général des Nations Unies et les Chefs d'Agences internationales. Je puis vous assurer que le thème "Océan" n'a jamais été abordé sérieusement une seule fois, pendant ces huit années. Beaucoup d'autres thèmes très importants pour l'avenir de l'humanité ont été abordés, mais celui-ci, jamais.

C'est la raison pour laquelle nous avons consacré l'essentiel de l'énergie politique de la Commission à un objectif qui a été d'ailleurs atteint : doter les océans d'un objectif du développement durable autonome et particulier – l'objectif 14. Que le thème de la mer et des océans ait été retenu comme objectif de développement durable me paraît essentiel. Je suis de ceux qui considèrent - et cette

opinion ne fait pas l'unanimité - que la génération précédente des objectifs du millénaire ont représenté un grand progrès pour la gouvernance internationale parce que nombre de chefs d'États et de gouvernement quand ils venaient à la tribune des Nations Unies, devaient rendre des comptes sur leur action. En général, ils consacraient davantage de leur temps de parole, à expliquer leurs actions et leurs succès mais à partir du moment où ils se trouvèrent contraints d'exposer ce qu'ils faisaient, il devenait plus aisément de comparer avec ce qu'ils s'étaient engagés à faire et qu'ils ne faisaient pas. Cela s'appelle de la redevabilité, traduction française du terme "*accountability*" qui est un concept fondamental pour tout ce qui touche à la gouvernance en général, et en particulier dans le domaine de la gouvernance internationale. Nous avons fait ensuite des propositions pour décomposer l'objectif 14 en sous objectifs, en cibles qui ont été elles-mêmes décomposées en paramètres techniques. Grâce à cet objectif, nous avons désormais les moyens de faire pression sur les entités politiques pour qu'un dispositif de surveillance et de mise en œuvre soit construit. Le plus urgent selon moi est de définir très vite ce qui constitue cet objectif et d'installer cette structure dans les plus brefs délais pour agir au niveau international mais aussi auprès des opinions.

Le deuxième mesure touche à la négociation des disciplines ou des textes dans le système international, qu'il s'agisse de nouveautés, d'amendements, de protocoles additionnels ou d'accords supplémentaires au grand chapeau de la convention du droit de la mer. Qu'il s'agisse aussi de décliner ces disciplines sur des organisations régionales, par exemple. Nous l'avons dit, ces négociations sont si longues qu'il vaut mieux les démarrer au plus tôt. Il y a évidemment, tout ce qui concerne la négociation des subventions à la pêche, à laquelle les nombreuses organisations non gouvernementales qui y travaillent, espèrent que la conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu à Nairobi, en fin d'année, accordera une certaine priorité. Bien qu'un travail d'approche ait été fait par le Secrétariat de la Commission auprès de l'OMC et de la CNUCED, aucun résultat n'est, à ce stade, garanti à Nairobi. Pour des raisons diplomatiques – on ne revient pas sur le lieu de ses crimes – j'ai veillé à rester publiquement à l'écart de ces démarches, mais la pression s'exerce.

Il y a aussi tout ce qui concerne la question des transpondeurs qui relève de la compétence de l'organisation maritime internationale et qu'il serait utile de faire connaître au grand public. Tout le monde, dans tous les pays de cette planète, peut comprendre l'utilité d'immatriculer les bateaux, comme on le fait avec les voitures.

Restent les grands chantiers de la pêche illégale, ou de l'exploitation sous-marine auxquels l'IDRI ainsi que d'autres ONG, américaines, et notamment Ocean 5, se sont attaqués. Le Prince Albert et la Principauté de Monaco, depuis longtemps mobilisés dans la lutte contre ce fléau, ont largement contribué aux travaux de la Commission sur ce point. À court terme, la COP 21 nous donnera

l'occasion de surfer sur la vague du changement climatique pour attirer l'attention de monde sur le sort des océans. L'articulation entre le changement climatique et l'acidification des océans coule de source. A force de mobiliser les opinions et les entreprises, nous finirons bien, je l'espère, par faire évoluer la situation.

Pendant que je participais à cette Commission globale des océans, j'ai eu la chance de présider une autre Commission mondiale qui avait été montée par une École d'Oxford – l'Oxford Martin School – qui s'était donné pour objectif de proposer des réformes de gouvernance dans bon nombre de domaines, pour d'autres défis communs à l'humanité, des biens communs autres que celui qui vous occupe. Nous avons décidé de considérer ce qui avait marché et ce qui n'avait pas marché depuis 20 ou 30 ans en matière de gestion de biens communs et il a résulté de cette recherche approfondie que les problèmes n'ont pas été résolus lorsque les États nations souverains s'en étaient emparés et j'espère ne froisser aucun diplomate par l'affirmation de ce constat. En revanche, tout a mieux avancé lorsque la société civile s'est saisi des problèmes; lorsque des entreprises, certaines autorités publiques plus décentralisées, notamment des villes ont discuté, parfois durement, entre elles, en dehors du dispositif de type westphalien classique. C'est par exemple, ce qui s'est passé pour le SIDA pour lequel la société civile est parvenu à des résultats certes imparfaits mais notoires, y compris au moyen d'actions aux formes parfois très agressives, comme celle d'ACT-UP, dont j'ai quelques raisons de me souvenir encore. Les industries pharmaceutiques ont pris part à des débats très durs avec les autorités publiques sur les questions de propriété intellectuelle et de médicaments génériques.

Je pense pour conclure qu'avec la question de la dégradation des océans qui est moins présente dans la conscience publique car moins visible que le changement climatique, il faudra avoir recours à ce genre de coalition. Je suis prêt à jouer ma part pour mobiliser une coalition selon ce schéma plutôt que dans la configuration westphalienne classique. Je pense que c'est dans cette direction que ceux et celles qui s'intéressent à cette grave problématique devraient se mobiliser et ils seront les bienvenus. Vous en êtes, dans cette salle. Il vous reste à vous mobiliser !

Merci