

Territoires français du Pacifique: entre extension des espaces marins et préservation de la ressource

“ Alors qu'elle dispose du second espace maritime mondial et a l'une des meilleures marines marchandes et militaires, la France a tendance à ignorer ses espaces maritimes ”¹. Avec ses 11 millions de km² de ZEE, la France n'a cessé d'accroître les espaces marins placés sous sa juridiction. Ces extensions découlent de la Convention de Montego Bay avec la ZEE (zone économique exclusive), le plateau continental et sa possible extension. Ils concernent tous les territoires de la France ultra-marine, mais ceux du Pacifique ont un intérêt particulier.

Tout d'abord, ce sont les plus éloignés, entre 17 000 km pour la Nouvelle Calédonie et 15 000 km depuis Paris pour la Polynésie, sans oublier Wallis et Futuna et Clipperton. Ils sont au cœur du nouvel axe stratégique identifié par les Etats-Unis, centré sur l'indo-pacifique (création de l'U.S Indo Pacific Command le 30 Mai 2018). Ce sont en plus des collectivités particulières dans le système politique français, avec pour certaines des transferts de compétences. Ensuite, ils sont concernés à plusieurs titres par le coup de projecteur actuel sur l'économie bleue, avec la préservation des ressources biologiques telles que les thonidés et le pendant de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN), mais aussi des ressources minérales profondes dont l'intérêt va croissant face aux prévisions d'épuisement prochain de réserves terrestres. Si la France semble avoir fait le choix de la préservation pour ces nouveaux espaces sous juridiction, il n'en demeure pas moins que leur immensité et la question de leur protection représentent un enjeu de taille face à la pression régionale pesant sur l'exploitation des ressources biologiques et minérales.

Le choix de la protection de la ressource biologique

La France a pu revendiquer des ZEE aux quatre coins du monde du fait de ses territoires d'outre-mer. Ceux-ci constituent d'ailleurs la majeure partie de ces kilomètres carrés placés sous juridiction française et sont globalement préservés des activités de pêche des navires étrangers.

Dans la ZEE, l'Etat côtier exerce des droits souverains dans le domaine de la préservation et de l'exploitation de la ressource biologique, au niveau de la surface et de la colonne d'eau. Des compétences qui ont été déléguées à la Collectivité de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française dans le cadre de lois organiques. Rien que dans

le Pacifique, l'étendue des ZEE en Nouvelle Calédonie et en Polynésie représentent respectivement 1,4 M de km² et 4,8 M km². Auxquels il convient d'ajouter celles de Wallis et Futuna d'environ 266 000 km² et celles de Clipperton de 435 000 km². A eux seuls ces territoires représentent donc plus de la moitié de la superficie de la ZEE française.

Concernant cette emprise maritime et ses ressources, la France a fait le choix d'une politique de préservation, alors que ces territoires sont très proches de la *tuna belt* du Pacifique. Elle se situe globalement en bordure Nord des ZEE françaises, couvrant largement les îles Salomon et les Samoa. Ces eaux sont riches en thons, produits de la pêche à forte valeur ajoutée très prisés sur les marchés asiatiques de la Corée et du Japon. La moyenne de consommation de produits de la mer par an et par personne avoisine respectivement 58 kg et 45 kg (33 kg en France d'après la FAO). Au-delà des ZEE, la haute mer est sous la gestion concertée d'une organisation régionale des pêches (ORGP) qu'est la WCPFC (*Western and Central Pacific Fisheries Commission*). Il s'agit d'une organisation internationale regroupant les pays consommateurs et pêcheurs de thons pour la zone du Pacifique (27 Etats parties dont l'UE).

Pour autant, forte de ces eaux poissonneuses et des recettes possibles dans l'attribution de licences de pêche, aucun navire sous pavillon étranger n'est aujourd'hui autorisé à pêcher dans les eaux françaises, sauf 47 senneurs mexicains pour Clipperton. Les seules activités de pêche autorisées sont celles qui touchent à la flotte locale, ce qui pour la pêche hauturière concerne 17 palangriers en Nouvelle Calédonie pour environ 3 000 tonnes de captures et une soixantaine en Polynésie pour environ 6 000 tonnes de captures annuelles. Wallis et Futuna ne comporte que de la pêche côtière vivrière dont 80 % des produits de la mer sont destinés à l'autoconsommation. La pression interne sur la ressource est donc faible et les produits de la pêche sont majoritairement destinés à un marché local.

Vers une préservation des grands fonds du plateau continental

Si la question de la préservation des ressources des pêcheries est un débat connu, il n'en demeure pas moins que les ressources minières que recèle le plateau continental dans le sol et le sous-sol sont aujourd'hui source d'intérêts.

Ici c'est au titre des revendications sur le plateau continental que la France a pu étendre ses limites

¹ L.A DUVIC PAOLI, *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer: instrument de régulation des relations internationales par le droit.*

maritimes. Toujours dans la Convention de Montego Bay, tout Etat côtier bénéficie *ipso facto* d'un plateau continental allant jusqu'à 200 milles marins. S'il souhaite revendiquer un plateau allant au-delà des 200 milles, ce qui est souvent renommé le plateau continental *étendu*, il doit présenter un dossier auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC). En fonction des recommandations émises par celle-ci, le plateau continental peut donc s'étendre jusqu'à 350 milles marins. C'est ce qu'a fait la France dans le cadre du programme *Extraplac* (Extension raisonnée du plateau continental) et qui lui a permis de renseigner 8 dossiers à teneur scientifique (relevés de bathymétrie, sédimentation) auprès de la CLPC. Elle a, à ce jour, reçu 4 recommandations qui se sont soldées par la prise de 4 décrets en 2015. Le gain patrimonial est estimé à environ 500 000 km². Une fois que ces délimitations sont établies l'État côtier acquiert des droits spécifiques dans l'exploration et l'exploitation des ressources minières du sol et de son sous-sol. Certains dossiers ne sont d'ailleurs pas neutres diplomatiquement. Clipperton continue d'être revendiqué par les Mexicains, les îlots Mathew et Hunter au large de la Nouvelle Calédonie sont contestés par le Vanuatu, Wallis et Futuna n'a toujours pas d'accord pour sa limite maritime est avec les Samoa.

L'intérêt est de pouvoir exploiter les fameux nodules polymétalliques, mais aussi les encroûtements cobaltifères et de ferromanganèse ou encore les sulfures polymétalliques. Ces trois compositions sont toutes constituées largement de fer et de manganèse à environ 15%, de silice à environ 10% et de soufre à moins de 30% (sulfure hydrothermaux). Viennent ensuite des teneurs plus faibles à moins de 1% en nickel, zinc, cuivre et terres rares, ou encore en cobalt. Ces ressources ont un meilleur rendement estimé que les mines terrestres par la densité des matériaux les composant. Ensuite, le manganèse entre par exemple dans la composition des téléphones portables. Un nodule polymétallique extrait à plus de 2000 mètres de profondeur, d'environ 50 grammes, répond à peu près au besoin en conception de 30 téléphones portables. Si la France a d'ores et déjà mené des campagnes afin de savoir ce que peuvent receler ses grands fonds, comme en 2018 à Wallis et Futuna avec un consortium original dans le paysage national alliant Eramet, Technip, l'IRD et l'IFREMER, il n'en demeure pas moins que la perspective d'exploitation sur ces territoires sous-marins demeure incertaine. A l'affût sur ces sujets, elle a également deux contrats d'exploration auprès de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) allant jusqu'à 2021 et 2029. Ils vont au-delà du plateau continental sous juridiction nationale en se situant dans la Zone (fonds marins internationaux sous mandat de gestion de l'AIFM), mais attestent du dynamisme de la France sur la question.

Ici aussi une tendance à la protection semble se dessiner. En Nouvelle Calédonie la question des monts sous-marins a fait l'objet d'une campagne scientifique SeaMount 2019 et la volonté locale se tourne vers une extension du régime de protection² déjà acquis dans le Parc marin, pour le sol et le sous-sol. En 2018, les collectivités des Marquises ont proposé de créer une Aire marine protégée (AMP)³ où les activités de pêche (hors vivrière) et activités extractives pourraient être interdites. Wallis et Futuna ont été au cœur de deux campagnes scientifiques dont l'une en 2008 IFRECOR (Initiative française pour les récifs coraliens) commandée par le service environnement de l'île, devait fournir des éléments tangibles pour le dossier de définition d'aires marines protégées. En 2015, la REMMOA (Recensement des mammifères marins et autres mégafaunes pélagiques) s'est également focalisée sur les eaux de Wallis. Si les différentes campagnes témoignent d'une volonté de connaître les ressources du sous-sol français, les incertitudes technologiques, environnementales et le poids de l'opinion (force des représentations coutumières locales), de surcroît dans des collectivités bénéficiant d'un statut particulier, permettent difficilement d'envisager pour le moment des exploitations futures.

La question de la surveillance

Promouvoir une approche environnementale et de préservation de la ressource de ces immenses espaces ne va pas sans le défi d'en assurer la surveillance et la protection.

Ce sont globalement les FANC et FAPF⁴ et particulièrement les moyens de la Marine Nationale en collaboration avec les Affaires maritimes qui assurent généralement les missions permettant d'observer les pourtours et angles morts les plus éloignés des ZEE. Il s'agit de vols et de patrouilles quadrillant de manière régulière différents secteurs de la ZEE. Les bilans publiés sur le site du Ministère de la Défense font état pour 2019 de 50 heures de vol et de 43 jours de mer pour les FANC dédiés à la police des pêches. En 2018, 4 suspicions d'infractions ont été notifiées à la WCPFC. Les derniers déroutements datent de 2017, où deux pêcheurs vietnamiens ont été pris en flagrant délit d'action de pêche dans l'espace maritime de Nouvelle Calédonie et déroutés (holothuries et ailerons de requins à bord). Pour les FAPF, 3 bâtiments de la Marine ont effectué 66 opérations de

² <https://www.pewtrusts.org/fr/research-and-analysis/articles/2019/10/17/local-enthusiasm-and-political-leadership-help-make-ocean-protection-a-priority-for-new-caledonia>

³ Le code de l'environnement français connaît 9 types d'AMP dont font partie les parcs naturels régionaux, parc nationaux, ou encore sites Natura 2000.

⁴ FANC : Forces armées en Nouvelle Calédonie, FAPF : Forces armées en Polynésie française.

contrôle sur des navires de pêche battant pavillon étranger, et les Falcon ont effectué 253 survols.

Ces opérations ne vont pas sans mutualisation et concertation avec des mécanismes de coopération régionale. Parmi les pays voisins, il est possible de distinguer deux catégories : les puissances maritimes alliées et les PICS (pays insulaires du pacifique). Ainsi, avec ses voisins tels que l'Australie, la Nouvelle Zélande et Fidji, la France participe à des opérations de police des pêches communes, notamment via l'outil inter-armées qu'est le Quadrilateral Defence Coordination Group (QUAD) allant de pair avec la Forum Fisheries Agency (FFA)⁵. Environ 3 opérations communes de contrôle sont ainsi réalisées en moyenne par an, en bénéficiant de l'aval de la WCPFC. Cette organisation met à disposition de la donnée partagée sur les différentes flottes de pêches et permet de réaliser des campagnes mutualisant tant l'information maritime que les moyens matériels et humains de contrôle. D'autre part, les PICS ayant moins de moyens financiers et matériels se retrouvent dans une situation de délégation de ces opérations de contrôle et de surveillance. Elles peuvent notamment rechercher l'appui d'ONG telle que Greenpeace présente en 2008 aux Phoenix Islands (Kiribati) ou en 2015 dans les eaux de Papouasie Nouvelle Guinée et de Nauru. Un autre outil largement employé dans le Pacifique se manifeste sous la forme d'accords bilatéraux surnommés les *ship rider agreements* (accords de Niué non ratifiés par la France). Ils permettent aux officiers de pays n'ayant pas de moyens maritimes d'embarquer sur les navires d'autres pays afin de réaliser des contrôles dans leurs ZEE. Ainsi, en 2016, les Etats-Unis ont signé un accord avec le Vanuatu. Il s'ajoute à une liste déjà conséquente de partenariats avec Palau, la Micronésie, les Îles Marshall et les Îles Cook et Kiribati.

Enfin, la haute mer n'est pas une zone dépourvue de droits et de devoirs. La Convention de Montego Bay y reconnaît 5 grandes libertés, dont celle de la pêche. Celle-ci est tout de même soumise à des dispositions particulières présentes dans la Convention, et dans un accord de 1994 aux fins d'application et de gestion des stocks de poisson dont les déplacements s'effectuent au-delà des ZEE. Ils permettent de mettre en place plusieurs dispositifs de gestion et de contrôle sur la ressource.

Les ORGP couvrent ainsi aujourd'hui l'ensemble de la surface maritime mondiale. Pour les thonidés, il est possible d'en relever 6. Bien souvent ces organisations internationales se composent d'une assemblée, d'un conseil et d'un comité technique scientifique. Elles ont pour mandat d'assurer le suivi et le renouvellement des stocks de poisson dans leur aire de responsabilité. Pour se faire, elles publient des mesures de conservation visant

à standardiser les pratiques des navires sous licence. Elles visent par exemple à certifier les types d'engins de pêche ou de VMS présents à bord, ce qui permet d'instituer un niveau d'exigence plancher. Si ces prérequis tendant à uniformiser les équipements des navires (critère objectif), rien ne permet de garantir les pratiques réelles sur le terrain (la transmission des quantités pêchées repose sur un système déclaratoire du capitaine du navire). Au niveau de la WCPFC, le rapport sur les violations alléguées des mesures de conservations de 2017 fait état d'une trentaine d'infractions nécessitant une enquête. Cela étant, leurs moyens d'action sont limités notamment en termes de contrôles et d'inspections et leur efficacité a été remise en cause dans la gestion du thon rouge qui avait atteint des stocks critiques dans les années 2000. Aujourd'hui encore elles sont sous le feu de critiques notamment en océan Indien, qui questionne l'efficacité de ce modèle de gestion pour des ressources vivantes méprisant les délimitations maritimes inter-étatiques.

L'appui technologique au contrôle

Face à de telles étendues, le développement des technologies permet de mieux suivre les évolutions des navires de pêche en mer et d'en contrôler les actions.

Le premier outil le plus pertinent en la matière est le Vessel Monitoring System (VMS). Il s'agit d'une balise implantée sur le navire de pêche (dont le boîtier est supposé être inaccessible à bord) qui fournit la position GPS du navire selon un cadencement souhaité (toutes les deux heures dans la réglementation européenne par exemple). Ainsi, sur un logiciel de cartographie, il est possible de visualiser l'ensemble des points GPS émis par la balise et donc de retracer la route de celui-ci. Il fait partie des prérequis pour exercer des activités de pêche dans les ORGP mondiales, mais aussi dans les ZEE de nombreux États côtiers. C'est un outil globalement fiable qui permet à minima de repérer les zones de fréquentation, routes et ports d'escale des navires de pêche. Tout défaut d'émission est donc manifeste et passible de sanctions.

Une autre tendance permettant d'accroître la surveillance est le recours à l'analyse satellitaire. Celle-ci permet en effet d'accéder à des clichés de zones très éloignées. Les senseurs sont de type radar ou optique et permettent de repérer des échos (pistes). Les échos détectés peuvent être corrélés avec l'AIS (Automatic identification system) des navires ou le VMS. En cas d'impossibilité de corrélation, un écho est donc suspect et l'agrégation d'une série de pistes non-corrélées peut fournir des tendances pour l'identification de zones plus ou moins à risque. Sa portée opérationnelle doit encore faire ses preuves. Si le passage des satellites au-dessus de la zone et la prise du cliché peuvent être connus à l'avance, leur temps de traitement et la possibilité de les faire coïncider avec l'envoi d'un moyen sur zone peut se révéler coûteux

⁵ Le Forum des îles du Pacifique regroupe 16 pays et fut créé en 1971, il dispose d'une agence spécialisée dans le contrôle des pêches.

(aucune certitude de détection, temps de transit pour rallier la position de l'écho) et complètement en décalage. En revanche celui-ci est un indicateur fiable en termes de fréquentation de zone. La Marine Nationale utilise ainsi l'outil Trimaran (Telespazio). L'UE a également via le réseau satellitaire Copernicus (génération Sentinel) des possibilités d'acquisition de l'imagerie optique et radar.

Les refuges du Pacifique

Si les orientations actuelles laissent à penser que les territoires français pourraient devenir des refuges du Pacifique, il n'en demeure pas moins que cette sanctuarisation se fait dans le cadre d'un report de la pression et des prélèvements sur la ressource au dépend des espaces voisins de pays moins développés et de la haute mer.

Beaucoup d'Etats dont les limites des ZEE sont frontalières attribuent des licences de pêche. Cela constitue une source de financement pour des États n'ayant pas d'autre choix, sans pouvoir accorder un suivi passé des activités. A titre d'exemple, le Vanuatu devrait sortir de la liste des pays les moins avancés établie par l'ONU pour 2021. Elle compte également Tuvalu et les îles Salomon. Même si les activités de pêche ne pèsent que peu dans le PIB, elles constituent une source de financement à prendre en compte. Elles sont aussi des points d'entrée pour des contreparties diplomatiques. Par exemple, la France et l'UE ont leurs intérêts dans la région, avec le rachat en 2015 de Petit Navire par la Thaï Union (premier exportateur mondial de conserve des produits de la mer) dont les produits de la pêche proviennent pour partie du Pacifique. L'UE entretient des liens privilégiés avec les Etats les moins développés via les accords UE - ACP (Afrique, Caraïbes Pacifique, accords de Cotonou, 2000), où sous condition d'accès à la ressource, des contre parties financières et programmes de développement sont mis en œuvre.

Cette pression est également déjà perceptible sur les ressources minérales. En effet, le premier permis d'exploitation délivré sur un plateau continental a été fait par la Papouasie Nouvelle Guinée (153/189 pour le classement de l'Indice de développement humain) en 2015, au profit de l'entreprise canadienne Nautilus Minerals, même si les opérations d'extractions n'ont pas encore commencé. La course aux grands fonds marins est donc belle et bien lancée et l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) prévoit que la Chine, Etat très actif dans la région Pacifique, pourrait être la première à se lancer dans une phase d'exploitation. Elle représente aujourd'hui 20% des contrats conclus avec l'AIFM. Celle-ci a en effet un besoin majeur d'externaliser la production de certains matériaux stratégiques (terres rares), les mines terrestres faisant des ravages environnementaux. Cela lui permettrait aussi de consolider ses sources d'approvisionnement. A ce titre, le Japon est également identifié comme un pays moteur, avec des ressources

majeures repérées sous sa juridiction. L'espace de la haute mer doit également être évoqué en tant que tel. En effet, le droit international de la mer attribue un statut particulier à celle-ci. Il y reconnaît des libertés fondamentales, dont celle de la pêche sous conditions. Si les ORGP peuvent organiser des campagnes de déploiement communes avec les États parties, elles ne disposent pas de moyens propres permettant de contrôler les activités des navires de pêche et dépendent de la disponibilité des moyens des Etats. Ainsi, les *high sea pocket* du Pacifique, où seules les dispositions de la WCPFC s'appliquent, sont des lieux privilégiés de pêche avec très peu de contrôle, alors que la FAO estime que près d'un poisson pêché sur 5 relève de la pêche INN, soit un coût économique de 23 Mds\$ chaque année. Ici encore, l'immensité des zones à contrôler et la fréquence des campagnes de contrôle rendent complexe les actions de surveillance ciblées. Pour ce qui concerne l'ORGP thonière du Pacifique, ce sont environ 3527 navires ayant effectué une demande de licence en 2019.

Les espaces français constituent donc de véritables poches dans l'océan Pacifique et mobilisent une pluralité de moyens de protection juridique environnementale dans le panel des AMP. Une sanctuarisation qui s'accélère, depuis 2014 le Parc naturel marin de la mer de Corail englobe l'ensemble de la ZEE. La constitution d'un tel parc est également en projet en Polynésie au niveau des Marquises (superficie potentielle de 700 000 km²).

En 2016 un arrêté de protection biotope visait également à protéger les eaux territoriales bordant Clipperton. La capacité de surveiller et de protéger les ressources des espaces placés sous notre juridiction, positionne clairement les territoires d'outre-mer du Pacifique comme privilégiés. Les survols réguliers des bordures des ZEE, la multiplicité des navires croisant dans ces eaux et l'appui des technologies de pointe permettent de jouer un rôle dissuasif pour des entités souhaitant pratiquer aujourd'hui des activités illicites de pêche, mais demain peut être également d'extractions minières hors la loi. Chaque activité humaine a son pendant illégal. Cependant, cette politique conduit mathématiquement à un report de l'effort de prélèvement croissant sur la ressource sur les pays voisins ou sur des espaces internationaux. Cela étant, la coopération inter-étatique atteste d'une volonté commune de mieux préserver les ressources biologiques et minières en formalisant des actions de lutte collectives, mais aussi en définissant des aires marines protégées dépassant les cadres étatiques comme le souhaite le projet de convention pour la protection de la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction des Etats.

Alix ROELLINGER
Doctorante Université de Rennes 1