

L'UA ET LA STRATEGIE INTEGREE POUR LES MERS ET LES OCEANS UNE AUDACE AUTOUR D'UN ENJEU STRATEGIQUE MONDIAL

Guy Mvelle

Professeur de relations internationales
Doyen de la Faculté des sciences juridiques et politiques
Université de Dschang-Cameroun
Mars 2023

Résumé : Enraciné dans le panafricanisme et la Renaissance africaine, l'Agenda 2063 engage les Etats et les peuples d'Afrique à travailler pour un continent prospère, fondé sur la croissance et le développement durable, par ailleurs acteur fort, uni et influent sur la scène mondiale. C'est ainsi que dans le domaine spécifique de la protection de l'environnement, l'Union africaine a adopté en 2012 la Stratégie africaine pour les mers et les océans- Horizon 2050- qui se veut un vaste programme de protection et d'exploitation durable de l'espace maritime africain pour la création des richesses. Face à un défi stratégique mondial comme celui de la protection de l'environnement en général, et du maintien de l'ordre dans la biodiversité en particulier, la question est de savoir si la stratégie africaine est capable d'apporter une contribution significative aux efforts plus ou moins vains de la communauté internationale à trouver une solution commune contre les dégradations environnementales ? L'objectif de cette contribution est de montrer que l'Union africaine a pleinement pris conscience du danger que représente le réchauffement climatique sur l'avenir de l'humanité, et la responsabilité de l'activité humaine sur le désordre dans la biodiversité. Toutefois, de nombreux obstacles internationaux se présentent à elle pour qu'elle puisse protéger ses mers et ses océans qui représente un enjeu stratégique mondial. A travers les outils que nous offrent le libéralisme et l'analyse stratégique, cette contribution a pour objectif de montrer que l'UA a pleinement pris conscience du danger que représente la dégradation de l'environnement sur l'avenir de l'humanité, et la responsabilité de l'activité humaine sur le désordre dans la biodiversité. De nombreux obstacles internationaux se présentent à elle pour qu'elle puisse jouer un rôle fondamental face à un défi stratégique à dimension mondiale.

Mots clés : Union africaine, stratégie intégrée, mers, océans, enjeu stratégique, mondialisation, grandes puissances.

INTRODUCTION

C'est en 2009 à Sirte en Libye que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine (UA) prennent officiellement conscience des dangers qui pèsent sur les eaux continentales, les mers et les océans en Afrique, et demandent à la Commission de l'UA (CUA) d'élaborer « une stratégie globale et cohérente » à cet effet. Nous sommes à près de deux décennies du sommet Planète Terre de Rio qui a permis à la communauté internationale d'adopter la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB)¹. La convention-cadre s'appuie par exemple sur le fait que tous les pays, et plus particulièrement les pays en développement, doivent pouvoir accéder aux ressources nécessaires à un développement social et économique durable. Pour progresser vers cet objectif, ces pays devront accroître leur consommation d'énergie en ne perdant pas de vue qu'il est possible de parvenir à un meilleur rendement énergétique et de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre d'une manière générale, et notamment en appliquant des technologies nouvelles dans des conditions avantageuses du point de vue économique et du point de vue social². La Convention sur la biodiversité quant à elle poursuit trois principaux objectifs que sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de la diversité biologique et, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Son but général est d'encourager des mesures qui conduiront à un avenir durable. Il s'agit ainsi pour les Etats africains de s'arrimer- certes tardivement- à un contexte politique mondial caractérisé par une prise de mesures plus ou moins contraignantes et plus ou moins efficaces pour protéger la diversité biologique. Celle-ci est définie globalement comme la variété de la vie sur terre, sous toutes ses formes, depuis les gènes et les bactéries jusqu'aux écosystèmes entiers comme les forêts ou les récifs coralliens. Les auteurs la projettent généralement à trois niveaux : diversité génétique (échelle importante en foresterie à l'origine des essais de croisement, du choix des provenances etc.), diversité entre espèces et enfin, diversité des écosystèmes. La diversité des espèces par exemple peut prendre différents traits dont le nombre d'espèces, l'abondance relative de chaque espèce, la composition de différents groupes fonctionnels, les fonctions différentes de chaque espèce dans l'écosystème, les relations entre les espèces, notamment les relations trophiques³. Datant de plus de 4,5 milliards d'années, la biodiversité forme le maillage de vie dont nous dépendons pour notre nourriture, l'eau, les médicaments, la stabilité climatique, la croissance économique, la sécurité, l'ordre du monde, etc.

Le constat général et très peu contesté est que la biodiversité est gravement atteinte, et sont particulièrement touchés les animaux marins à l'instar des tortues qui s'étouffent en avalant des sacs en plastique qu'elles prennent pour des méduses, les dauphins, les phoques, les requins qui se piègent dans les débris abandonnés au fond des eaux, les oiseaux de mer qui ont des fragments de plastique dans l'estomac. Dans les récifs coralliens, les composés chimiques des crèmes solaires déversés par milliers de tonnes chaque année altèrent le développement des coraux et conduisent à leur blanchissement. Les experts estiment par exemple qu'à tous les niveaux trophiques, les organismes marins ont déjà été en contact avec des microplastiques et des produits toxiques dont l'accumulation cause des ravages sur le comportement, le développement, la physiologie et la reproduction de toute une gamme d'espèces. La présence excessive de déchets dans l'océan altère la qualité de l'eau et conduit à un appauvrissement en

¹ D'aucuns pensent que la CDB est un compromis entre intérêts du Nord et du Sud reposant sur la reconnaissance de droits de propriétés censés assurer la valorisation de la biodiversité dans des conditions équitables et communément définies. Cf. Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien : Biodiversité : Enjeux Nord-Sud. Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud, Revue Tiers Monde, n°202, avril-juin 2010, p : 16.

² Préambule de la Convention-cadre des Nations unies de 1992.

³ Jean-Philippe Terreaux et Elodie Brahic : Quelques difficultés à la prise en compte de la biodiversité par les propriétaires forestiers, Revue française d'économie, 2011, Vol. XXVI, pp :151-182.

oxygène, de même que les polluants tels que les marées noires agissent comme une barrière entre le soleil et le fond marin, affectant le processus de photosynthèse des plantes et la présence d'engrais riches en azote déclenche la croissance exponentielle d'algues marines capables de bouleverser les écosystèmes⁴. Bon nombre de polluants utilisés dans les industries diverses terminent leur vie dans les profondeurs des océans et sont consommés par de petits organismes marins et introduits dans la chaîne alimentaire mondiale.

Tout ce qui précède a entraîné depuis plusieurs années l'accroissement des efforts dans la préservation de la biodiversité qui est reconnue comme étant un bien commun à toute l'humanité, étant donné son importance vitale. En préparation par exemple de la COP15 de Montréal fin 2022, qui réunit tous les signataires de la convention sur la biodiversité biologique des Nations Unies, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie à horizon 2030. La France est elle aussi en pleine élaboration de sa stratégie biodiversité pour 2030, une stratégie qui devra coordonner tous les plans nationaux en la matière. Le Cameroun quant à lui a bénéficié en 2020 d'un mécanisme dénommé BIODÉV2030 dont l'objectif est de contribuer, par une approche multi-acteurs, à des engagements sectoriels respectueux de l'environnement pour enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2030 et restaurer la biodiversité d'ici 2025. Avec 92% des écosystèmes d'Afrique, ce pays possède l'un des plus grands massifs forestiers du bassin du Congo avec des forêts couvrant environ 45% du territoire national, dont 22% de la superficie nationale sont classés en aires protégées⁵.

Depuis plusieurs années également, des réflexions sont menées dans les sciences humaines et sociales pour questionner la pertinence des efforts fournis par les sociétés humaines pour assurer une meilleure préservation de la biodiversité. Sur l'Afrique particulièrement, la production n'est cependant pas abondante. Au milieu des années 2000, dans un titre assez provocateur, Guillaume Lescuyer se demande si la biodiversité est devenue un nouveau gombo, c'est-à-dire une activité qui procure de l'argent de façon frauduleuse ou non ? Face à la dégradation de la qualité et de la quantité des forêts tropicales, il observe trois approches conciliables de conservation *in situ* de la biodiversité dans les pays du Sud : la mise en place par l'Etat régalien de mesures de protection de la nature qui prennent des formes plus ou moins directives ; l'élaboration d'arrangements institutionnels au niveau local ; et la valorisation marchande de la biodiversité. C'est cette dernière approche de conservation de la biodiversité qui est selon lui prisée par les intervenants influents de la communauté internationale, notamment les bailleurs internationaux, les organisations non gouvernementales conservacionnistes, et par bon nombre d'opérateurs privés engagés dans l'utilisation des forêts tropicales. Il la critique et pense qu'un accroissement substantiel des compétences et des connaissances est d'autant plus nécessaire dans ces communautés locales, que le concept d'un mécanisme de compensation marchande pour la restriction des usages de la biodiversité est étranger à leurs représentations des relations des hommes à la nature⁶. Mais c'est mal connaître la vie actuelle des populations rurales en Afrique qui sont exposées, au même titre que les celles des zones urbaines, aux contraintes de la vie moderne. Elles ont autant besoin de l'eau potable et de l'électricité pour regarder la télévision et charger les téléphones portables qui leur permettent, soit de joindre leurs parents vivant en ville, soit de recevoir les transferts d'argent via les opérateurs de téléphonie mobile. Toute manne financière, quelque soit son origine leur est salutaire à l'instar de ces compensations marchandes. A quoi leur servirait une biodiversité

⁴ <https://www.conservation-nature.fr/ecologie/la-pollution-des-occeans/>

⁵ Le projet BIODÉV2030 est né suite à la 14e réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité biologique (COP 14), tenue en novembre 2018 à Charm El-Cheikh en Egypte. Il est financé par l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 10 millions d'euros, coordonné par Expertise France et mis en œuvre par le WWF et l'IUCN. L'approche expérimentale est déployée dans 16 pays dont le Cameroun. Cf : <https://www.mediaterre.org/actu.20201123200431.6.html>.

⁶ Guillaume Lescuyer : La biodiversité, un nouveau gombo ? Natures Sciences Société, 2005/3, vol.13, pp : 311-315.

intégrale si elles ne sont pas capables de répondre aux contraintes que leur impose le vie moderne ?

Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien quant à eux s'intéressent aux craintes des pays et populations du Sud vis-à-vis de l'essor des biotechnologies, de la généralisation des droits de propriété intellectuelle et leur application à des domaines jusqu'alors préservés. Les pays du Sud craindraient ainsi une nouvelle forme de pillage qui porterait non seulement atteinte sur des ressources naturelles mais aussi sur des aspects plus intimes de la culture et de l'identité. Ils se sont opposés fermement à ces évolutions et ont demandé à la FAO un renforcement de leur souveraineté et des droits des agriculteurs sur leurs ressources génétiques et leurs variétés locales⁷. Dans le même ordre d'idées, les auteurs relèvent les inquiétudes sur le développement des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture au regard des risques de contamination qu'ils font courir sur les cultures, voire sur les plantes sauvages apparentées et surtout sur la sécurité alimentaire, etc.

Constatant que le déploiement des activités maritimes en Afrique comme partout dans le monde a lieu dans un contexte d'insécurité, de diverses formes de trafics illicites, de dégradation de l'environnement marin et de la biodiversité, l'UA adopte en 2012 « un vaste cadre de protection et d'exploitation durable de l'espace maritime africain » dénommé AIM 2050. Celui-ci tient compte du fait que l'Afrique est le deuxième continent en termes de superficie, et plus grande île au monde, avec ses 43 millions de km² couvrant un cinquième de la surface totale de la planète. En comptant ses îles, la longueur totale de son littoral représente plus de 26 000 miles nautiques. Si la création des richesses est l'un des objectifs primordiaux de cette Stratégie, celle-ci englobe également et prioritairement la lutte contre les désordres en mer. Ce Cadre stratégique s'appuie sur les missions de la CUA qui dans leur dimension maritime, englobent la sûreté et la sécurité en mer et concernent la lutte contre le déversement des déchets toxiques et pétroliers, le trafic du pétrole brut illicite, le trafic d'armes et de drogues, le trafic d'êtres humains, l'immigration clandestine, la piraterie ou le vol à main armée en mer, le mazoutage illicite/vol du pétrole brut sur le long des côtes, les dégradations de l'environnement marin, etc. C'est une stratégie qui se veut, intégrée dans la mesure où plusieurs domaines sont concernés, notamment les domaines biologique, scientifique, social, culturel, économique et récréatif, entre autres.

Face à un défi stratégique mondial comme celui de la protection de l'environnement en général, et du maintien de l'ordre dans la biodiversité en particulier, la question est de savoir si la stratégie africaine est capable d'apporter une contribution significative aux efforts plus ou moins vains de la communauté internationale à trouver une solution commune contre le désordre environnemental ? La démarche africaine est-elle capable de réduire les atteintes à la biodiversité et restaurer l'ordre au niveau de l'espace maritime africain ? D'aucuns se demandent même s'il est possible pour l'Afrique de protéger sa biodiversité dans un contexte mondial où les autres espaces mondiaux ont déjà porté atteinte à leur environnement, et n'hésitent pas à investir de gros moyens pour utiliser les mers et les océans du continent noir ? L'UA peut-elle restaurer la souveraineté des Etats africains sur leur biodiversité face à un enjeu stratégique mondial ?

Notre hypothèse est que le continent noir dispose d'une stratégie intégrée audacieuse en vue de la restauration de l'ordre dans sa biodiversité. Toutefois, son soft power sera entravé par de nombreux obstacles car nous sommes en présence d'un enjeu stratégique mondial qui rend difficile la préservation de la souveraineté des Etats africains sur leur biodiversité. La solution réside dans un élargissement du partenariat de la préservation de la biodiversité africaine.

A travers les outils que nous offrent le libéralisme et l'analyse stratégique, cette contribution a pour objectif de montrer que l'UA a pleinement pris conscience du danger que représente la dégradation de l'environnement sur l'avenir de l'humanité, et la responsabilité de

⁷ Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien, op, cit, p : 21.

l'activité humaine sur le désordre dans la biodiversité. De nombreux obstacles internationaux se présentent à elle pour qu'elle puisse jouer un rôle fondamental face à un défi stratégique à dimension mondiale. Cette contribution aboutira à montrer que la stratégie intégrée africaine pour les mers et les océans est audacieuse (I), mais qu'elle butera sur des contraintes liées à la géopolitique des mers et des océans (II).

I/ UNE STRATEGIE AUDACIEUSE DE RESTAURATION DE L'ORDRE DANS LA BIODIVERSITE AFRICAINE

Le fait pour l'UA d'avoir une stratégie intégrée pour les mers et les océans est en soit une très bonne chose dans la mesure où théoriquement, une stratégie est la manière d'élaborer, de diriger et de coordonner des plans d'action afin d'aboutir à un objectif déterminé, programmé sur le court ou le long terme. Elle suppose que l'on sait ce que l'on croit savoir, l'on sait où l'on va et surtout que l'on est au courant des obstacles que l'on peut rencontrer tout le long de la démarche. Ceci permet d'anticiper sur ces obstacles afin que les plans d'action n'échouent pas. La stratégie permet alors d'éviter le pilotage à vue, et donne une assurance sur l'atteinte de la majeure partie des résultats escomptés.

La stratégie intégrée de l'UA est arrivée à point nommé pour un continent dont les mers et les océans représentent une grande opportunité de richesses, un enjeu stratégique de premier ordre, mais surtout où s'exerce un grand désordre portant atteinte à la biodiversité. Elle est jugée audacieuse non seulement parce qu'elle prend en compte la quasi-totalité des menaces et vulnérabilités en mer (A), mais aussi parce qu'elle se donne pour ambition le rétablissement de l'ordre général dans ses différentes eaux (B).

A/ LA PRISE EN COMPTE DE LA QUASI-TOTALITE DES MENACES ET VULNERABILITES EN MER

Dans son inventaire, l'UA identifie la presque totalité des menaces et vulnérabilités qui créent du désordre dans la biodiversité africaine et s'engage à les combattre. Il s'agit en premier lieu des crimes transnationaux organisés dans le domaine maritime comprenant notamment les blanchiments des capitaux, le trafic illégal des armes et de la drogue, la piraterie et les vols à main armée en mer, le mazoutage illicite/vol du pétrole brut sur le long des côtes africaines, etc. A cela il convient d'ajouter le terrorisme maritime, le trafic des êtres humains, l'immigration clandestine par mer, la pêche illégale, non déclarée ou non réglementée, les dégradations de l'environnement marin, etc.

Les organismes spécialisés dans la protection de l'environnement énoncent des chiffres qui justifient la prise de conscience de l'UA et la volonté qu'ont les Etats à s'attaquer à la quasi-totalité de ces menaces et vulnérabilités en mer. Nombreux des crimes identifiés par l'UA constituent une préoccupation mondiale. Sur la criminalité environnementale par exemple, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) relève qu'elle constitue la quatrième forme de crime organisé en termes d'importance dans le monde, juste après le trafic de drogue, la contrefaçon et le trafic d'êtres humains. Ces formes de criminalités sont de plus en plus fréquentes en Afrique où chaque année l'on déplore un manque à gagner qui atteindrait les 195 milliards de dollars « en raison de mouvements illicites de capitaux, de l'exploitation minière et forestière illégale, du commerce illicite de la faune sauvage, de la pêche non réglementée ainsi que de la dégradation de l'environnement et des atteintes contre le milieu naturel⁸.

Dans le rapport qu'il publie en 2016 sur l'état de la biodiversité en Afrique, le PNUE confirme encore les inquiétudes de l'UA, et relève particulièrement combien la biodiversité sur le continent continue à décliner, avec des pertes constantes d'espèces et d'habitats. Cette perte

⁸ <https://gijn.org/2023/01/12/guide-denquete-sur-le-crime-organise-en-afrique-chapitre-1-la-criminalite-environnementale/>

est entraînée par une combinaison de facteurs anthropiques où les écosystèmes d'eau douce et leur biodiversité sont particulièrement menacés. Le continent noir continue de connaître la déforestation et la dégradation des forêts. Au même moment, les impacts négatifs du changement climatique sur les espèces et les écosystèmes aggravent les effets de ces pressions. Les pays africains travaillent à cet effet de manière collaborative afin de traiter certains Objectifs d'Aichi pour la biodiversité (*Plan stratégique sur la biodiversité 2011-2020*). Il existe un portefeuille croissant d'aide internationale pour aider ces pays à atteindre ces Objectifs, lequel peut être combiné par les efforts fournis dans le cadre de la Stratégie intégrée sur les mers et les océans.

Face à toutes ces menaces et vulnérabilités en mer dont l'impact est réel sur l'ordre dans la biodiversité, l'UA entend élaborer des plans d'action concertés, cohérents, à long terme et multidimensionnels visant à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée et afin d'accroître la viabilité maritime en Afrique. Elle prévoit à cet effet une gouvernance durable des eaux continentales, des océans et des mers d'Afrique.

B/ LA GOUVERNANCE DURABLE COMME TENTATIVE DE RETABLISSEMENT DE L'ORDRE DANS LES EAUX, LES OCEANS ET LES MERS D'AFRIQUE

La vision commune de l'UA est que le développement constitue en soi un objectif essentiel et que la notion de développement durable englobe la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Les analystes des politiques se soumettant au dictat des institutions financières internationales, ont construit ces dernières années presque toutes leurs réflexions autour de cette notion de gouvernance qu'ils définissent comme une « méthode de régulation, un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, qui coopèrent pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »⁹. Toute politique publique est soumise non seulement à un élargissement du nombre d'acteurs devant y intervenir, ce qui crée une sorte de concurrence dans les rationalités en présence, mais également à des méthodes de régulation obligeant notamment la reddition des comptes. L'Etat n'est plus le référent principal et unique parce que les thèses néo-libérales de la désétatisation trouvent qu'il n'est plus capable à lui seul à apporter toutes les solutions aux problèmes sans cesse croissants et complexes que posent les populations. Au plan international, il n'est plus capable de relever les défis transnationaux que posent la mondialisation et le développement durable. D'instance d'émanation, de mise en œuvre et de contrôle, l'Etat en vient à être réduit à la coordination. Dans le cadre d'une stratégie qui se veut concertée et cohérente, il est question d'adopter des méthodes de régulation fluides et souples afin d'atteindre une efficacité dans l'action, et surtout d'associer le plus grand nombre d'acteurs dans la prise de décision à partir des normes librement consenties.

Pour son élaboration, la stratégie AIM 2050 a elle-même commencé par l'application de certains principes de la gouvernance comme l'implication d'un nombre d'acteurs très élevé dans l'élaboration du document final. Ont contribué entre autres des experts africains dont des groupes de réflexion, des organisations non-gouvernementales, des universitaires, des Communautés économiques régionales (CER), des mécanismes régionaux (MR), des Etats membres de l'UA ou alors de nombreuses institutions internationales spécialisées et autres acteurs majeurs comme l'Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale du travail (OIT), etc.

Concernant la gouvernance des mers et des océans à proprement parler, elle se présente comme une gouvernance multiniveaux intégrant le niveau des Etats, celui des CER/CM, et celui

⁹ David Alcaud et al, p. 164.

de l'UA. Les Etats sont encouragés à élaborer des cadres juridiques pour la coordination des interventions en mer et dans les eaux intérieures, et à mettre sur pied des actions subséquentes. Les CER/CM devraient s'engager dans des initiatives régionales afin d'harmoniser les législations maritimes nationales et de renforcer les synergies stratégiques bilatérales et régionales, y compris la signature et la ratification des instruments internationaux pertinents par les Etats membres. La CUA a un rôle important à jouer en encourageant les CER/CM et les Etats membres à tirer pleinement partie des dispositions contenues dans ces différents instruments internationaux. L'UA elle-même devrait mettre en place des cadres juridiques requis pour la poursuite des acteurs des crimes en mer et dans les océans.

Au sujet de la surveillance de l'environnement et de la biodiversité en particulier, l'UA entend mener trois actions particulières : 1) veiller à une utilisation, une conservation et une régénération durables des ressources marines ; 2) assurer la promotion de l'importance économique, sociale et environnemental des mers et voies d'eau intérieures ; 3) établir une échelle d'indicateurs permettant d'évaluer la durabilité de l'efficacité des activités et leur monitoring. De tels efforts nécessitent des connaissances en évaluation et une compréhension parfaite des changements naturels et artificiels de la biodiversité du domaine maritime africain. Grâce à une approche innovante de monitoring et d'évaluation basée sur un ensemble d'indicateurs, ainsi que d'essais pratiques de techniques de monitoring et d'évaluation, l'UA peut élaborer des principes d'évaluation de la préservation de la biodiversité du domaine maritime africain, y compris les espèces et l'habitat, et des impacts des différentes activités humaines.

Comme dans toute gouvernance en général, et dans le cadre de la gouvernance multiniveaux en particulier, il est question de corriger les modèles classiques d'exercice du pouvoir et de résolution des problèmes des populations, en impliquant un plus grand nombre d'acteurs pertinents à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique. La gouvernance multiniveau suggère d'abord le fait que les décisions dans les organismes publics doivent dépasser les seuls canaux décisionnels internes pour intégrer les « coûts de transaction », c'est-à-dire les règles et modes de comportement externes qui influencent les rapports de l'organisation avec son environnement¹⁰. La notion de gouvernance « entend donc prendre en compte l'ensemble des régulations, formelles et informelles, qui contraignent la liberté de choix et le calcul rationnel du décideur »¹¹. Il s'agit également de valoriser des critères d'évaluation plus globaux que le simple respect de la légalité des procédures ou le non dépassement du budget affecté, pour tenir particulièrement compte des indicateurs comme le ratio coûts/efficacité des mesures adoptées, la prise en considération de leurs effets collatéraux négatifs sur l'environnement économique, politique, écologique, l'impact des décisions déjà prises sur les capacités d'action ultérieures des organisations en cause, etc.¹² Parce que l'exercice du pouvoir politique suppose des concertations et des négociations à différents niveaux ou la mise en place d'une articulation décisionnelle complexe, la gouvernance multiniveau « cherche à rendre compte des processus effectifs d'exercice du pouvoir en se donnant une vision plus globale de l'ensemble des parties prenantes et une meilleure chance d'observer les multiples rationalités d'acteurs impliquées »¹³. Toutefois, ce type de gouvernance peut aussi être victime de ses propres vertus. En voulant associer une multitude d'acteurs et rendre le mécanisme plus démocratique et participatif, elle peut ne pas atteindre son point culminant d'efficacité à cause des faiblesses que peuvent présenter certains ordres ou échelles décisionnelles. Pour le cas d'espèce, l'engagement pris au niveau continental pour une

¹⁰ Guy Hermet et al : Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, 7^e édition revue et augmentée, Paris, Armand Colin, 2015.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

gouvernance intégrée des mers et des océans afin de réduire le désordre dans la biodiversité ne donne aucune garantie quant à la mobilisation des moyens lorsque l'on sait quelle est la dépendance de l'UA aux financements extérieurs.

La stratégie intégrée de l'UA, en plus d'être audacieuse, se veut globalement libérale parce qu'elle favorise la représentation de tous les corps politiques et sociaux susceptibles d'apporter leurs contributions à la protection de la biodiversité marine en Afrique. Ces différents corps présentent chacun des rationalités et des intérêts multiples, qui, s'ils sont bien coordonnés, peuvent assurer une réalisation de la Stratégie intégrée de l'Afrique. La structuration de la gouvernance durable des mers et des océans en une gouvernance multiniveau participe de ce caractère libéral car chaque échelon est susceptible d'impliquer les différents corps sociaux de son environnement, lesquels représentent les intérêts des citoyens pour la réalisation des objectifs de la stratégie. Ceci est une extension des principes du libéralisme classique qui repose selon John Locke sur deux conditions principales : le consentement du peuple comme source de légitimité du pouvoir, et la protection des trois droits inhérents à chaque individu que sont sa vie, sa liberté et sa propriété. La participation d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration de la stratégie intégrée des mers et des océans en Afrique est donc un signe de ce caractère libéral de la démarche africaine. Et comme dans toute approche libérale, cette stratégie est normative au sens où elle offre un programme d'action relativement bien défini pour mener à bien la protection des mers et des océans. Toutefois, cette démarche libérale doit être approfondie, et fera face à des contraintes.

II/ DES CONTRAINTES LIEES A LA GEOPOLITIQUE DES MERS

Le rétablissement de l'ordre dans ce domaine suppose l'affrontement de tous ces acteurs qui sont auteurs des menaces et vulnérabilités diverses en tête desquels se trouvent les grandes puissances et leurs firmes multinationales pour qui les espaces maritimes et océaniques sont des enjeux stratégiques de premier ordre (A). D'où la nécessité d'élargir le partenariat de cette protection de la biodiversité africaine (B).

A/ UN RISQUE D'AFFRONTEMENT AVEC LES GRANDES PUISSANCES MONDIALES AUTOUR D'ENJEUX STRATEGIQUES

Au plan mondial, l'Organisation maritime internationale (OMI) a depuis plusieurs décennies élaboré et adopté des règles obligatoires, ainsi que des recommandations et des lignes directrices, afin de protéger le milieu marin contre tout impact négatif potentiel des activités de transport maritime. L'une des principales conventions sur la protection des océans est la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) adopté en 1973, avec des annexes qui couvrent la prévention de la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques transportés en vrac, les substances nuisibles transportées par mer en colis, les eaux usées et les déchets des navires. Cette convention a été élargie en 1997 pour réglementer la pollution atmosphérique et les émissions des navires. D'autres traités de l'OMI portent sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, la prévention des effets dévastateurs entraînés par la prolifération d'organismes aquatiques envahissants transportés par les eaux de ballast des navires¹⁴, le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, etc.¹⁵ Toutefois, le Droit n'est pas toujours suffisant pour maintenir des mers et des

¹⁴ Compartiment d'un navire que l'on remplit plus ou moins d'eau de mer, afin de l'équilibrer.

¹⁵ La convention de Londres, ratifiée en 1975 par les États-Unis, a été le premier accord international à définir une meilleure protection du milieu marin. L'accord a mis en œuvre des programmes réglementaires et interdit l'élimination de matières dangereuses en mer. Un accord actualisé, le protocole de Londres, est entré en vigueur en 2006. Il interdit plus spécifiquement tous les déchets et matériaux, à l'exception d'une courte liste d'éléments, comme les restes de matériaux de dragage.

océans viables, et la protection fait face particulièrement aux activités des grandes firmes multinationales notamment exploitatrices de pétrole, des hydrocarbures et des mines à travers le monde.

Le pétrole déversé en mer constitue une pollution importante et préoccupante à l'échelle globale. Sachant que le cinquième de la production provient des gisements offshore (en mer), des accidents surviennent pendant l'extraction et le transport des hydrocarbures. On estime à six millions de tonnes par an la quantité d'hydrocarbures introduite dans les océans par l'activité humaine, ce qui constitue une cause fondamentale de la pollution des océans¹⁶. La pollution pétrolière est due aux échouages, aux collisions entre navires, aux accidents survenant dans les gisements offshore ou lors du transport pétrolier¹⁷. Il se trouve par exemple que tous les navires de haute mer sont équipés de ballasts et peuvent les remplir d'eau de mer pour améliorer leur stabilité à vide ou à faible charge, pour corriger un défaut d'assiette ou pour réduire une gîte anormale. Les cuves à carburant ainsi qu'une partie des cuves de cargaison des pétroliers assuraient autrefois cette fonction. Lors des vidanges de ces cuves, des quantités importantes d'hydrocarbures mélangés à de l'eau de mer sont déversées dans l'océan. Ce sont des dizaines de milliers de navires qui déversent plusieurs tonnes d'hydrocarbures à chaque opération. Le lavage au pétrole brut présente également des dangers au niveau de l'exploitation en raison de l'accumulation de gaz explosifs dans les citernes à cargaison à mesure que les hydrocarbures sont déchargés¹⁸. Les autres hydrocarbures représentent environ 350 000 tonnes supplémentaires de pollution des mers.

L'exploitation minière en eaux profondes est également source de pollution et de perturbations aux niveaux les plus bas de l'océan. Par le forage, des substances telles que le cobalt, le zinc, l'argent, l'or et le cuivre sont libérées, créant des dépôts nocifs capables d'affecter la vie de l'écosystème marin¹⁹. D'autres pollutions dangereuses que produisent les grandes puissances concernent par exemple le nucléaire car les océans renferment une quantité considérable de déchets radioactifs²⁰.

Le pétrole qui est source fondamentale de pollution est tout aussi une ressource stratégique pour les grandes puissances mondiales. Dès la Première Guerre mondiale l'on a vu la nécessité pour les États de disposer de réserves de pétrole stratégiques pour assurer le mouvement de leurs troupes et leurs matériels militaires. L'approvisionnement facile en pétrole a permis le développement des transports, pendant que la pétrochimie a permis de fabriquer des produits dérivés de plus en plus nombreux. Le pétrole, en tant que carburant des échanges mondialisés, est devenu indispensable et les chocs pétroliers des années 1970 ont mis en lumière la dépendance des économies au pétrole et la sécurité des approvisionnements est devenue une priorité pour de nombreux États. En 2018, les experts ont fait état de plus de 200 milliards de tonnes équivalent pétrole (TEP) dans le monde. Ces réserves pourraient couvrir 50,2 ans de consommation annuelle au rythme de l'année 2017. Ces estimations n'intègrent ni les sables bitumineux du Canada, ni les réserves du Venezuela, ni les réserves considérées difficiles à capter avec les techniques actuelles. La planète pourrait donc encore avoir plus de pétrole qu'on ne le pense aujourd'hui²¹. Au cours de la crise sanitaire, l'on a vu la demande mondiale en

¹⁶ <https://www.oceanopolis.com/pollution-marine> consulté le 28 février 2023.

¹⁷ https://www.conservation-nature.fr/ecologie/la-pollution-des-océans/#Les_causes_de_la_pollution_des_océans consulté le 28 février 2023.

¹⁸ C'est la raison pour laquelle il est stipulé dans le Protocole relatif à la Convention SOLAS de 1974, adopté par la Conférence TSPP de 1978 et entré en vigueur en mai 1981, qu'un dispositif à gaz inerte doit toujours être utilisé lorsque la méthode du lavage au pétrole brut est appliquée.

¹⁹ https://www.conservation-nature.fr/ecologie/la-pollution-des-océans/#Les_causes_de_la_pollution_des_océans

²⁰ Entre 1975 et 1982 l'Angleterre à elle seule a déversé environ 75 000 tonnes de fûts radioactifs protégés par du bitume et du ciment et avec le temps les fûts s'érodent sous les attaques de l'eau de mer.

²¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271741-lavenir-du-petrole-entre-imperatif-economique-et-urgence-ecologique>

énergies fossiles décroître à cause de la chute de la demande liée aux restrictions de déplacements ou aux fermetures de frontières en vue de lutter contre la propagation du Covid-19. Cela a eu pour conséquences de faire baisser le prix du baril de pétrole aux alentours de 20 dollars. Mais depuis 2021, la reprise économique mondiale, notamment portée par les réouvertures des frontières et à la reprise des vols aériens, augmente le niveau de la demande en pétrole. Cette demande a quasiment retrouvé son niveau d'avant crise, et le prix du baril du Brent est remonté à près de 80 euros en novembre 2021²². Cette situation va incontestablement relancer les activités d'exploitation en *off-shore*, et donc exposer la biodiversité marine aux risques et vulnérabilités cités ci-dessus, accentuant ainsi le désordre en mer.

En concentrant plus de 80% du commerce mondial, et 90% des communications internationales à travers notamment les câbles sous-marins, les océans vont demeurer encore pendant longtemps un enjeu stratégique mondial, c'est-à-dire un espace essentiel pour la puissance et même la survie des peuples et des Etats, grands comme petits. Les routes maritimes sont réputées être « les artères de la mondialisation » et constituent un intérêt constant pour les grandes puissances²³. S'engager à les contrôler pour protéger la biodiversité c'est se lancer dans un affrontement avec les grandes puissances mondiales. Charles de Gaulle prédisait en 1969 que l'activité des hommes se tournera de plus en plus vers l'exploitation des mers que les ambitions des Etats chercheront à dominer afin d'en contrôler les ressources. La France par exemple a adopté en juin 2016 une loi sur l'économie bleue dont l'objectif est d'augmenter les bénéfices de l'économie maritime. En 2011, les experts évaluaient le chiffre d'affaires du secteur maritime à 1500 milliards de dollars. Ils estiment toujours qu'avec la mondialisation et la maritimisation de l'économie, la mer sera plus que jamais au cœur des convoitises et des jeux de puissance. Les grandes puissances mondiales ont bâti historiquement leur hégémonie à partir de la maîtrise de la mer. Mahan n'avait cessé de lancer un appel à une hégémonie navale à partir de l'exemple de la Grande Bretagne qui jusqu'au début du XXe siècle a profité de sa position insulaire avantageuse par rapport à l'Atlantique, et aux autres mers qui coulent en Europe pour faire de sa flotte un arsenal invincible et capable de mener des opérations contre n'importe quelle base navale adverse sans trop s'éloigner des siennes, et de prévenir toute jonction entre les flottes ennemies à travers la concentration de ses propres forces.

Au regard de tout ce qui précède, l'enjeu stratégique que représente les mers et les océans nécessite que l'Afrique élargisse sa coopération si elle veut mener à bien l'affront contre les principaux pollueurs de la planète, ce qui permettra de mieux protéger son espace maritime, zone hautement stratégique

B/ LE NECESSAIRE ELARGISSEMENT DU PARTENARIAT POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE

Cette dernière partie vient répondre à la question de savoir s'il est possible pour l'Afrique de protéger seule sa biodiversité dans un contexte mondial où les autres espaces mondiaux ont déjà porté atteinte à leur environnement, et n'hésitent pas à investir de gros moyens pour utiliser les mers et les océans du continent noir ?

Afin d'atteindre ses objectifs stratégiques, la Stratégie AIM 2050 prévoit une coordination et une coopération qui comprend deux volets : le volet intra-africain et le volet international.

Concernant la coopération intra-africaine, la CUA s'est engagée en 2008 à combiner ses efforts pour initier des solutions aux problèmes concernant la sûreté maritime et la sécurité, y compris ceux liés à l'état de la situation dans le domaine maritime du continent africain, en abordant la question de la Stratégie de la nouvelle Commission. Cet effort qui concerne la promotion de la coopération et la coordination inter-institutionnelles et transnationales sur la

²² Ibid.

²³ Pierre Royer : Géopolitique des mers et des océans, Librairies Eyrolles, 2014.

sûreté maritime et la sécurité, compte inclure le développement d'une approche inter-institutions, une capacité de la composante navale dans le cadre de la Force africaine en attente (FAA), et l'établissement d'un groupe de travail continental représentatif des chefs d'Etat-major des marines nationales et/ou des garde-côtes africains. Ceux-ci sont chargés d'examiner les problèmes liés à la perception des situations et de collaborer à l'amélioration du savoir dans le domaine maritime africain, et soutenir les efforts conjoints des marines et des garde-côtes des Etats membres de l'UA et des partenaires internationaux. Au nombre des mandats que se donne l'UA en collaboration avec les agences maritimes à travers le continent, l'on a l'accroissement des opérations communes de surveillance régionales en mer, et l'établissement des réseaux de marines et/ou de garde-côtes autour de l'Afrique, avec une importante fonction de poursuite transfrontalière. Elle compte également atteindre une capacité commune de connaissance des situations qui liera toutes les agences pertinentes et soutiendra les défis inter-institutions, en intégrant des systèmes adéquats de commande, de contrôle et de communication, les systèmes d'ordinateurs, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance pertinents et des concepts opérationnels.

La principale limite de la coopération intra-africaine porte, comme nous l'avons souligné déjà plus haut sur la faiblesse des moyens dont font preuve les organismes africains en commençant par l'UA. L'organisation continentale reconnaît elle-même qu'actuellement elle n'est pas financée de manière prévisible, durable, équitable ou responsable dans la mesure où elle dépend fortement de l'appui des bailleurs de fonds pour gérer ses programmes et ses activités. Cette situation est aggravée par l'insolvabilité de certains de ses Etats membres dont 40% ne versent pas leurs contributions annuelles à l'Organisation. En outre, les Etats membres participent très peu au processus d'établissement du budget et il a été noté un problème de gouvernance financière car il n'existe pas de « règle d'or » définissant des principes clairs de gestion financière et de responsabilisation dans les statuts et le règlement financier de la CUA. Celle-ci ne dispose pas non plus d'un mécanisme solide de contrôle et de responsabilisation pour s'assurer que les ressources sont utilisées de manière efficace et prudente²⁴.

Le volet mondial de la coopération prévue par AIM 2050 ne prévoit pas grand-chose en dehors d'une représentation de l'UA dans les différents organes des institutions internationales marines, de manière à s'assurer que la voix de l'Afrique se fasse entendre dans les forums internationaux concernés. Préserver la biodiversité est un enjeu mondial : à toutes les échelles, des instances internationales aux collectivités locales, tous les acteurs, publics, privés ou associatifs, ont un rôle à jouer dans cet effort global qui est par ailleurs un enjeu stratégique pour les peuples et les Etats. Il s'agit d'un défi collectif qui nécessite d'être traité d'un point de vue global et avec une approche intégrative. La stratégie ne doit pas se limiter aux organes étatiques et inter-étatiques, mais à tous les acteurs pertinents. En 2007 par exemple, une totalité de 18 millions de kilomètres carrés devaient être protégés, grâce aux travaux d'organisations internationales comme l'UNESCO ou l'UICN. Les scientifiques contribuent par exemple par leurs bases de données, les inventaires et modèles constamment mises à jour et de nouvelles solutions de protection ou innovations sont étudiées en permanence. A Madagascar, les associations et les citoyens contribuent également de manière particulière à la préservation de la biodiversité notamment par des patrouilles citoyennes créées pour lutter contre le défrichage et le vol de bois de qualité dans la forêt de Kalalao. Dans la région de l'ouest Cameroun il existe des cadres de concertation capables de rechercher et mettre en œuvre des solutions, en vue d'améliorer la gestion des forêts et des terres de ces zones. Appelés comités de gestion du paysage (CGP), ils ont pour mission d'analyser les contraintes à la gestion durable et les menaces à la biodiversité des deux paysages et de proposer des solutions, de superviser le processus d'élaboration du plan de gestion desdits paysages. Sur un tout autre plan, le CGP a

²⁴ <https://au.int>.

pour rôle de conduire le processus légal de création des deux paysages en zone d'aménagement prioritaire (ZAP), promu par la loi d'orientation du 6 mai 2011 sur l'aménagement et le développement durable du territoire du Cameroun²⁵.

La gouvernance multi-niveau initiée par l'UA dans le cadre de la Stratégie AIM 2050 permet effectivement d'impliquer les trois principaux niveaux de gouvernance étatiques que l'on a en Afrique que sont la CUA, les CER/CM et les Etats. Elle peut être efficace si à la volonté politique des Etats, les moyens matériels et financiers sont mis à disposition, et que l'Afrique adopte une position commune sur la question à traiter sans subir l'influence des grandes puissances mondiales. Cette démarche doit également être enrichie par un partenariat plus élargi qui irait jusqu'aux échelons locaux comme on vient de le voir ci-dessus. Ceux-ci donneront la légitimité nécessaire à l'action de l'UA et travailleront à la restauration de la souveraineté des Etats africains dans leur biodiversité.

CONCLUSION

Au final, l'on ne saurait nier que l'Afrique est en harmonie avec les grandes préoccupations mondiales de l'heure, à l'instar de celle concernant l'ordre et le désordre dans la biodiversité. Bien que souvent tardive, la prise de conscience du continent est réelle sur de nombreuses questions conditionnant le développement, la paix et la sécurité des Etats et des peuples. Au niveau continental, les Etats dans leur approche inter-gouvernementale n'hésite pas à adopter des politiques et des stratégies audacieuses comme celle de AIM 2050. Toutefois, la nature de certaines questions à traiter et la faiblesse des moyens exigent de l'Afrique des coalitions et des alliances plus larges en soutien aux initiatives endogènes existantes. L'ordre dans la biodiversité africaine est tributaire de cet impératif de partenariat.

BIBLIOGRAPHIE

- Boisvert Valérie et Caron Armelle : La conservation de la biodiversité : un nouvel argument de différenciation des produits et de leur territoire d'origine, Géographie, Economie, société, 2010/3, vol. 12, pp : 307-328.
- Boisvert Valérie et Vivien Franck-Dominique : Biodiversité : Enjeux Nord-Sud. Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud, Revue Tiers Monde, n°202, avril-juin 2010.
- Convention des Nations unies sur la diversité biologique, 1992.
- Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 1992.
- Gouguet J.-J., Développement durable et décroissance, in Mélanges Michel PRIEUR, éd., 2007, p. 123.
- Lescuyer Guillaume : La biodiversité, un nouveau gombo ? Natures Sciences Société, 2005/3, vol.13, pp : 311-315
- Marc Hufty : La biodiversité dans les relations Nord/Sud : coopération ou conflit ? Revue internationale et stratégique, 2005/4, n°60, pp : 149-158.
- Perrings Charles et Madhav Gadgil : Pour une protection efficace et équitable de la biodiversité, Ulys communication, Montpellier, 2002.
- Royer Pierre : Géopolitique des mers et des océans, Librairies Eyrolles, 2014
- Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans- horizon 2050 (Stratégie AIM 2050).
- Terreaux Jean-Philippe et Brahic Elodie : Quelques difficultés à la prise en compte de la biodiversité par les propriétaires forestiers, Revue française d'économie, 2011, Vol. XXVI.

²⁵ <https://www.mediaterre.org/actu,20220906090123,6.html>

- Virassamy Georges, « La biodiversité : entre protection et exploitation », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 17 numéro 3 | décembre 2017, mis en ligne le 15 décembre 2017, consulté le 02 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/18986> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.18986>.