

Pour une Communauté Atlantique élargie : nouveaux défis, anciennes entraves

For an Enlarged Atlantic Community: New Challenges, Old Hindrances

Dorval Brunelle



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6109>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.6109](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6109)

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Dorval Brunelle, « Pour une Communauté Atlantique élargie : nouveaux défis, anciennes entraves », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2014, mis en ligne le 01 mars 2014, consulté le 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6109>



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.



Pour une Communauté Atlantique élargie : nouveaux défis, anciennes entraves

Dorval Brunelle

Directeur, Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal

Le bassin de l'Atlantique, un domaine de réflexion et un champ d'action pluriel, ouvert et innovateur

Dans ce court texte, je voudrais poser la question de savoir pourquoi il faut *repenser l'Atlantique* aujourd'hui en ayant en tête, comme objectif ultime, celui de rapprocher les deux bordures et les deux hémisphères du bassin Atlantique afin de jeter les bases d'une communauté atlantique au sens plein du terme. Ce projet, lancé à l'instigation du Maroc sous le nom d'*Initiative tricontinentale Atlantique*, en 2009, a été rebaptisé *Initiative pour une Communauté Atlantique* par suite de l'appui qu'il a reçu de la Commission européenne, en 2012. J'alignerai quelques arguments qui plaident en faveur d'un tel élargissement et je présenterai en conclusion les entraves qui sont susceptibles d'en retarder la réalisation.

La terre et la mer entretiennent des interfaces complexes

S'il y a bel et bien continuité entre un avant et un après Guerre froide en matière de relations transatlantiques, une continuité qui contribue à freiner l'élargissement de la Communauté Atlantique telle qu'elle existe encore de nos jours, il n'en demeure pas moins que, ces récentes années, plusieurs indices permettent de penser que le statu quo a fait

son temps et que le cours des choses est appelé à changer à plus ou moins brève échéance grâce à la remise en cause de la vocation à dominante sécuritaire de la Communauté Atlantique en question et grâce à la multiplication des initiatives transatlantiques au Nord et au Sud. Je vais présenter à la suite une série d'éléments regroupés sous deux rubriques.

La première rubrique renvoie aux questions de sécurité hors défense, en commençant par la sécurité environnementale, la sécurité maritime, la piraterie et autres circuits mafieux qui tombent encore par trop souvent dans une sorte de vide épistémologique d'autant plus indéfendable que la dépendance des économies et des sociétés vis-à-vis de l'océan Atlantique croît d'année en année. Les sujets sont innombrables, à commencer par la surpêche, le gigantisme portuaire, la construction navale, la dépendance croissante vis-à-vis des matières premières exploitées en mer (pétrole, minerais), le commerce transocéanique, les flux migratoires, etc. Aujourd'hui, les interfaces entre les terres et les mers, qu'il s'agisse des rives, des bordures, des façades, des estuaires ou des voies fluviales sont étonnamment complexes et ils appellent un renouvellement des questionnements. Or, à

l'instar de l'espace et du cyber-espace (Internet), les mers dans leur ensemble et l'océan Atlantique en particulier, constituent encore et toujours des espaces non administrés et non règlementés régis par une convention – la Convention de Montego Bay – vieille de 20 ans¹, une situation qui pousse certains États à revendiquer une souveraineté de plus en plus étendue sur le plateau continental au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles marins, comme l'illustre avec la dernière éloquence le projet « d'Amazonie bleue » porté et défendu par le Brésil².

Si, en droit, la théorie veut que la mer soit envisagée comme un bien commun de l'humanité, cette notion ne signifie pas grand-chose en pratique. Le seul ordre juridique qui prévaut en haute mer est celui des autorités de l'État dont le navire bat le pavillon ; or, compte tenu de l'importance des pavillons de complaisance, un tel principe cautionne le laisser-faire le plus total. Quant à l'exploitation des fonds marins, elle tombe, en principe, sous la coupe de l'Autorité internationale des fonds marins qui, de son côté, peine à faire adopter un cadre réglementaire sur la prospection et l'exploration en haute mer.

Par le passé, cette dérèglementation de fait – sinon de droit – était tributaire d'une approche fondée sur une certaine idée de souveraineté en tant que capacité d'exercer une autorité sur un territoire, avec le résultat que le contrôle des mers relevait essentiellement de l'exercice de la puissance navale. Cette approche opposait de manière claire le territoire et les côtes, qui relevaient du pouvoir civil, à la haute mer, qui relevait de la puissance navale. Aujourd'hui, les choses ont considérablement changé sous la poussée de tout un ensemble de facteurs. Le premier facteur est d'ordre technologique et scientifique, c'est celui qui permet d'envisager dorénavant l'exploitation des minerais, des terres rares et des hydrocarbures en mer à grande échelle et à grande profondeur, avec le résultat que des côtes inaccessibles, des îlots insignifiants ou des archipels isolés apparaissent désormais comme des sources éventuelles de redevances importantes, induisant du coup de nouvelles rivalités autour de l'exercice de la souveraineté sur le plateau continental.

Autour de la seconde rubrique convergent des enjeux d'ordre à la fois économique, logistique et sécuritaire qui sont liés à la croissance du commerce, à l'allongement des routes maritimes et à la dépendance croissante des filières de production vis-à-vis d'un approvisionnement à flux tendu (*just in time*) complexe, diversifié et délocalisé. Dans cette nouvelle configuration, le transport maritime joue un rôle à ce point déterminant que le moindre risque d'interruption des approvisionnements est suscep-

tible d'avoir des effets dommageables en cascades aussi bien en amont sur les processus de production qu'en aval sur la distribution. À leur tour, ces transformations exigent une plus grande sécurisation des voies maritimes et un plus grand contrôle des mers. Or, la sécurisation des mers passe encore et toujours par l'exercice d'une puissance navale, c'est-à-dire essentiellement par la voie militaire, alors que plusieurs des transformations en cours exigent plutôt la mise sur pied d'une « police des mers ».

Ces transformations expliquent que l'on ne peut plus envisager la terre et la mer comme deux espaces ou deux territoires distincts comme on l'a fait par le passé ; cette nouvelle réalité exige de voir les schèmes de gouvernance en vigueur. Aujourd'hui, on a recours à deux expressions complémentaires, la « maritimisation des économies » et la « territorialisation des mers » pour rendre compte tout à la fois de l'interdépendance, de la complémentarité, de la superposition, ainsi que des nouvelles formes d'intégration entre espace terrestre et espace maritime. Et si, au cours de la dernière décennie surtout, maritimisation des économies et territorialisation des mers trouvaient leur ancrage théorique et programmatique au niveau des estuaires et des golfes, ainsi qu'en bordure des océans, à l'heure actuelle leur validité scientifique, économique, politique et stratégique s'étend aux routes maritimes et à la haute mer elle-même.

Nous assistons ainsi à un renversement des perspectives : ce ne sont plus la topographie et les « espaces lisses » – comme disent les marins – qui déterminent les flux, ce sont désormais les flux qui dominent les espaces avec le résultat que ceux qui maîtrisent ces flux maîtrisent les espaces ou projettent leur maîtrise des flux sur ces espaces. Ce renversement a donc un impact important sur l'exercice de la souveraineté étatique, mais il a surtout une incidence déterminante sur notre façon même d'aborder la notion de souveraineté, ce qui nous pousse à envisager toute une panoplie de questions sous des angles différents. Par exemple, jusqu'à quel point l'État peut-il et doit-il assumer les coûts de la sécurité en mer, alors que les armateurs choisissent pour leur part de se défaire de leurs responsabilités et de réduire leurs redevances en usant et abusant de pavillons de complaisance ? Plus fondamentalement, jusqu'à quel point convient-il de confier la gouvernance des mers aux autorités privées et de les assujettir à la concurrence et aux lois du marché ? En somme, alors que des pans entiers de la gouvernance des mers tombent *de facto* sous l'empire d'acteurs privés, les États se livrent une concurrence de plus en plus vive à propos de l'extension du périmètre de leur souveraineté maritime.

À ces nouveaux éléments et nouvelles configurations, il convient d'ajouter une variable géopolitique, variable qui, aux yeux de plusieurs analystes et experts devrait sans doute occuper le premier rang dans ce genre d'analyse. Il s'agit bien sûr du déplacement de l'épicentre de l'économie mondiale depuis l'Amérique du Nord et l'Europe vers l'Asie. Or, si j'ai choisi de la placer en dernier, c'est pour deux raisons. La première, parce que ce sujet est abondamment traité dans la littérature spécialisée. Et la seconde, parce que le déterminisme géographique et la concurrence exercée par le bassin du Pacifique sur les pays riverains de l'Atlantique risquent de croître de manière d'autant plus forte et inéluctable que les pays en question se trouvent dans l'incapacité de surmonter la profonde dichotomie historique qui oppose encore et toujours les pays au Nord et ceux du Sud à la grandeur de l'océan Atlantique, alors que cette dichotomie est plus atténuée sur le bassin du Pacifique.

Je me permets de rappeler à ce propos la prédiction faite par Karl Marx dans les articles qu'il avait publiés en 1850 sur la ruée vers l'or en Californie, quand il avait avancé l'idée que le développement du capitalisme se déploierait d'une façade maritime et océanique à l'autre, depuis la mer Méditerranée antique et moderne, jusqu'au bassin de l'Atlantique, pour finir sur le pourtour de l'océan Pacifique.

Un Sommet de l'Atlantique, un projet irréalisable ?

Si le projet de former une Communauté Atlantique élargie apparaît incontournable à terme, pour le moment, vu du Nord comme du Sud, un tel projet s'avère encore et toujours irréalisable malgré l'ouverture des négociations sur le libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis, d'un côté, et malgré l'initiative de la Commission européenne d'intensifier ses relations avec les pays de l'Atlantique-Sud, de l'autre. Par ailleurs, il convient de souligner au passage que, pour leur part, les pays de l'Atlantique-Sud – et, dans une mesure moindre, ceux de la Caraïbe – ont lancé récemment plusieurs initiatives qui ont contribué à jeter les bases de communautés dans leur aire géographique respective. Nous assistons ainsi à l'élargissement et à l'approfondissement d'une communauté à la grandeur de l'Atlantique-Sud, alors même que l'extension de la communauté de l'Atlantique-Nord en direction du Sud semble bloquée aux deux niveaux économique et politique.

Cela dit, il faut tout de même établir un autre constat, à savoir que plusieurs communautés non-étatiques s'ouvrent de plus en plus à la transnation-

alisation de leurs schèmes de référence, de leurs réseaux et de leurs modes d'action. Qu'il s'agisse de forums de gens d'affaires, d'organisations de la société civile ou de réseaux universitaires, les initiatives *tricontinentales* – ou quadrilatérales – à la grandeur du bassin de l'Atlantique se multiplient d'année en année. Ces initiatives visent à constituer le bassin de l'Atlantique en tant que domaine de réflexion et de recherche, de champ d'action et d'intervention plurielle, ouverte et innovatrice. Peut-on alors envisager que de telles initiatives issues du bas puissent porter une vision communautaire là où les intérêts politiques demeurent impuissants à le faire ? C'est à souhaiter, mais seul l'avenir nous le dira.

1. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer a été signée à Montego Bay (Jamaïque) en 1982 ; elle est entrée en vigueur 12 années plus tard, en 1994. Si la convention prévoit des dispositions précises concernant le plateau continental et les zones économiques exclusives (ZEE), en revanche, elle sanctionne le principe de liberté en haute mer.

2. L'expression « Amazonie bleue » (*Amazônia Azul*) désigne une zone « [dont] la superficie s'étend à 3,5 millions de km² pour la zone économique exclusive, qui va jusqu'à 200 miles nautiques (370 kilomètres) à partir de la côte ».