

Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers

Nathalie ROS

Professeur à l'Université de Tours (IRJI)
Vice-Président et Secrétaire général de l'Association internationale du Droit de la Mer

Comme le droit international public dont il fait partie intégrante, le droit international de la mer connaît actuellement un changement de paradigme. Cette évolution juridique est corrélative de bouleversements plus généraux, lesquels affectent le système international d'une manière globale, se déclinent dans tous les Etats et correspondent à des mutations réelles au sein d'une société où le politique est chaque jour un peu plus inféodé à l'économie. En trente ans, le monde est devenu sans alternative, comme en témoignent les succès et les excès conjugués de la mondialisation et de la globalisation mais aussi le déclin des autres idéologies et de toute forme de pluralisme. Plus que la démocratie, c'est le libéralisme qui est sorti vainqueur de la guerre froide, cessant ainsi d'être avant tout une doctrine économique pour devenir un modèle de gouvernement et de société. En revisitant l'action publique et en favorisant l'implication des facteurs privés¹, le néolibéralisme conduit inévitablement au repli de l'Etat et des systèmes politiques et juridiques dans lesquels celui-ci s'incarne².

Les références récurrentes à la gouvernance des mers et des océans s'inscrivent dans la droite ligne de ces évolutions³ ; si le droit reste le déterminant de la gouvernance, celle-ci postule avant tout le dépassement de sa logique classiquement étatique, la participation des organisations internationales, mais aussi celle du secteur privé et de la société dite civile, ainsi que le développement corrélatif de différentes formes de *softisation* et d'autorégulation. Mais une autre conséquence de ce phénomène est l'émergence d'un droit post-nouveau de la mer⁴, lequel tend à dévaluer le rôle de l'Etat au profit de la gouvernance privée, et à privilégier ainsi la supposée efficacité économique de l'une au mépris des garanties démocratiques qui sont inhérentes à l'autre⁵. Confronté à ce nouveau paradigme, le principal défi du droit international de la mer n'est plus la dialectique entre le principe de liberté et l'appropriation publique, individuelle ou collective, *Mare Liberum* contre *Mare Clausum*, mais le risque de privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources⁶, au bénéfice d'acteurs privés, tels que certaines ONG environnementales, les fondations et en définitive les industries qui les financent : *Mare Appropriatum*⁷.

¹ E. Roucouas, Facteurs privés et droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 2002, Tome 299, p. 9-419.

² J. Salmon, Quelle place pour l'Etat dans le droit international d'aujourd'hui ?, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 2010, Tome 347, p. 9-78.

³ N. Ros, La gouvernance des mers et des océans, entre mythes et réalités juridiques, Journal du Droit international Clunet 3/2017, p. 757-812.

⁴ N. Ros, Nouveau ou post-nouveau, le droit international de la mer est-il sécurisant ?, in S. Doumbé-Billé & H. Ben Mahfoudh (Dir.), Le droit international actuel est-il sécurisant ?, Paris Pedone 2020 (à paraître).

⁵ N. Ros, Modern Law of the Sea: From Governance to Privatization, Waseda Bulletin of Comparative Law 2019, Vol. 37, p. 11-34, https://waseda.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_snippet&pn=1&count=20&order=7&lang=japanese&creator=ros+nathalie&page_id=13&block_id=21.

⁶ N. Ros, De l'appropriation publique à la privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources, Annuaire français des relations internationales 2020, Vol. XXI (à paraître).

⁷ N. Ros, La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité, in P. Chaumette (Coord.), Transforming the ocean law by requirement of the marine environment conservation / Le droit des océans transformé par

Cette dynamique contemporaine n'est pas propre au droit de la mer⁸ ; elle trouve écho partout où des biens communs résistent encore à la loi du marché et suscitent une convoitise capitaliste. Bien qu'elle avance souvent masquée, la privatisation se généralise et permet que la main invisible se saisisse plus ou moins subrepticement de l'espace et des télécommunications internationales⁹, mais aussi de l'eau douce¹⁰. En mer, la démarche se réclame de l'économie comme de la croissance bleues et postule le développement de partenariats publics-privés¹¹. Elle se matérialise par la marchandisation des ressources halieutiques, via la technique des quotas individuels transférables (QIT)¹², mais aussi par une appropriation des espaces, généralement fondée sur la planification spatiale marine¹³.

Développée sous prétexte de mieux gérer les pêches ou de préserver la biodiversité¹⁴, la privatisation des mers s'appuie sur l'activisme de puissantes ONG environnementales, liées aux lobbys industriels selon une certaine tradition anglo-américaine¹⁵, et de plus en plus souvent sur la proclamation d'aires marines protégées (AMP) de très grande taille¹⁶ et de philosophie *no take*, soit en théorie l'interdiction de toute opération de préemption mais en pratique généralement la prohibition des seules activités de pêche¹⁷. Si la tendance est mondiale, certains cas d'école attirent l'attention parce qu'ils sont situés dans les espaces maritimes les plus stratégiques, tant économiquement que géopolitiquement, l'océan Indien et le Pacifique, et prennent des formes léonines, pour ne pas dire écocolonialistes, entre les gouvernements de petits Etats insulaires en développement et de puissants intérêts privés, pour aboutir à des manifestations extrêmes de déficit démocratique, voire à des transferts de souveraineté.

l'exigence de conservation de l'environnement marin, Madrid Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales 2019, p. 169-187, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02396208/document>.

⁸ N. Ros, Le droit fondamental des générations futures à la mer comme bien commun, in N. Guillet (Dir.), *Mer et droits fondamentaux de la personne humaine*, Paris LGDJ 2020 (à paraître).

⁹ L. Ravillon, Les organisations internationales de télécommunications par satellite : vers une privatisation ?, *Annuaire français de droit international* 1998, p. 533-551, https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1998_num_44_1_3530 ; SFDI, Journée d'études, Le droit de l'espace et la privatisation des activités spatiales, Paris Pedone 2003.

¹⁰ Concernant la France et les stratégies déployées par Nestlé à Vittel, cf. L. Lavocat, A Vittel, Nestlé privatise la nappe phréatique, *Reporterre* 26 mai 2018, <https://reporterre.net/A-Vittel-Nestle-privatise-la-nappe-phreatique>.

¹¹ N. Ros, *Estrategia Blue Growth y retos de Privatización del mar*, in J. Cabeza Pereiro & B. Fernández Docampo (Coord.), *Estrategia Blue Growth y Derecho del Mar*, Albacete Editorial Bomarzo 2018, p. 227-250.

¹² Sur les QIT et leurs risques, cf. G. Buisson & M. Barnley, Les quotas individuels de pêche transférables. Bilan et perspectives pour une exploitation durable des ressources, *Etudes et synthèses*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables 2007, <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0062/Temis-0062931/18057.pdf> ; J. Olson, Understanding and contextualizing social impacts from the privatization of fisheries: An overview, *Ocean & Coastal Management* 2011, Vol. 54, Issue 5, p. 353-363.

¹³ N. Ros, *Human Sea* : les pêcheurs face aux risques de privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Patrick Chaumette*, Presses universitaires de Rennes 2020 (à paraître).

¹⁴ N. Ros, L'appropriation et la marchandisation des espaces maritimes et de leurs ressources, in A. de Raulin (Dir.), *Le droit international et européen de la biodiversité*, Paris L'Harmattan 2020 (à paraître).

¹⁵ R. Falkner, Private environmental governance and international relations: exploring the links, *Global environmental politics* 2003, 3 (2), p. 72-87, <https://core.ac.uk/download/pdf/207876.pdf> ; Y. Giron & A. Le Sann, *Blue Charity Business – la réforme des pêches européennes – premier panorama – 2000 à 2011*, Pêche et développement 2012, http://www.pecche-dev.org/IMG/pdf/121107_blue_charity_business_full_report_fr.pdf ; Conférence de Yan Giron, *Vers une privatisation des océans ?*, Lorient Maison de la mer, 8 décembre 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=MoxzcNyySQk>.

¹⁶ B. Cazalet & P. Leenhardt, Le phénomène mondial de multiplication et d'extension des surfaces des grandes aires marines protégées, in F. Féral & B. Salvat (Dir.) (2014), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, Paris L'Harmattan 2014, p. 25-52.

¹⁷ Y. Giron, The other side of large-scale, no-take, marine protected areas in the Pacific Ocean, in E. Fache & S. Pauwels (Eds.), *Fisheries in the Pacific The Challenges of Governance and Sustainability*, Pacific-Credo Publications 2016, p. 77-117, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers16-12/010068562.pdf.

Les événements survenus en 2010 aux Chagos ont sans conteste constitué un électrochoc, de par leurs suites judiciaires¹⁸, mais aussi parce que la transformation de la zone économique exclusive (ZEE) de cet archipel, détaché de Maurice avant l'indépendance, en AMP *no take*, résultat d'un partenariat public-privé gagnant-gagnant entre le Royaume-Uni et un consortium d'ONG conduit par *Pew*, avait pour principal objectif d'empêcher le retour des Chagossiens sur leurs îles et de permettre ainsi le renouvellement de la concession américaine sur Diego Garcia¹⁹. Bien que moins médiatisée, la création de PIPA (*Phoenix Islands Protected Area*) par la République de Kiribati, en 2006, relève d'une logique sensiblement différente, mais non moins inquiétante d'autant que conçue pour être répliquée, puisqu'elle est le résultat d'un partenariat public-privé relativement déséquilibré entre le Gouvernement de ce *Small Island Developing State* (SIDS) du Pacifique et deux institutions privées américaines à l'initiative de cette AMP, *New England Aquarium* (NEAq) et *Conservation International* (CI)²⁰; la succession d'actes juridiques liés, notamment le *Phoenix Islands Protected Area Conservation Trust Act*, formellement adopté par le Parlement de Kiribati mais rédigé par un cabinet d'avocat bostonien, de même que le *Conservation Agreement*, véritable contrat transnational pour lequel le Parlement n'a pas été consulté et dont le contentieux est soustrait aux juridictions locales²¹, emporte de véritables transferts de souveraineté au profit du *Trust* où les investisseurs privés ont le pouvoir de décision, alors que les liens avec l'exploitation des ressources minérales sont de notoriété publique²².

Si les Seychelles font néanmoins figure de laboratoire de la privatisation des mers, c'est parce que le processus, pourtant initié plus tardivement, y est aujourd'hui le plus avancé, et se trouve de ce fait le plus souvent cité comme exemple, par les institutions internationales telle la Banque mondiale, alors qu'il apparaît en réalité plus contraint par un endettement auquel de trop nombreux Etats se trouvent acculés ailleurs dans le monde. *De la souveraineté de l'Etat à la gestion privée* (I) et *de l'appropriation privée à la privatisation* (II), le modèle seychellois semble donc pourtant être

¹⁸ Permanent Court of Arbitration, Award, 18 March 2015, *Chagos Marine Protected Area Arbitration* (Mauritius v. United Kingdom), <https://www.pcacases.com/pcadocs/MU-UK%2020150318%20Award.pdf>; Cour internationale de Justice, avis du 25 février 2019, *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-01-00-FR.pdf>.

¹⁹ E. M. De Santo, P. J. S. Jones & A. M. M. Miller, *Fortress conservation at sea: a commentary on the Chagos MPA*, *Marine Policy* 2011, Vol. 35, Issue 2, p. 258-260; N. Monebhurrin, *Creating Marine Protected Areas to assert territorial jurisdiction against the Right of Abode of Native Populations: The Case of the Chagos Archipelago*, in C. Cinelli & E. M. Vásquez Gómez (Ed.), *Regional Strategies to Maritime Security: a Comparative Perspective*, MARSAFENET, Valencia Tirant lo Blanch 2014, p. 79-99, <http://www.isgi.cnr.it/wp-content/uploads/2017/10/MARSAFENET-Editorial.-Regional-Strategies-to-Maritime-Security.pdf>; P. Sand, *The Chagos Archipelago - Footprint of Empire, or World Heritage?*, *Environmental Policy and Law* 2010, p. 232-242, https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/chagos_environmental_policy_and_law.pdf; P. Sand, *The Chagos Archipelago Cases: Nature Conservation Between Human Rights and Power Politics*, *The Global Community Yearbook of International Law & Jurisprudence* 2013, p. 125-150, <https://ukhumanrightsblog.com/wp-content/uploads/2014/04/sand-gcybilj2-copy.pdf>.

²⁰ R. Rotjan & al., *Establishment, Management, and Maintenance of the Phoenix Islands Protected Area*, in M. L. Johnson & J. Sandell (Eds), *Advances in Marine Biology*, Vol. 69, Oxford Academic Press 2014, Chapter 8, p. 289-324.

²¹ N. Affolder, *Looking for Law in Unusual Places: Cross-Border Diffusion of Environmental Norms*, *Transnational Environmental Law* 2018, 7:3, p. 425-449, spécialement p. 439-442, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/743A30F183258158FAC8103303CAA0A/S2047102518000080a.pdf/looking_for_law_in_unusual_places_crossborder_diffusion_of_environmental_norms.pdf; M-A. F. Mallin, D. C. Stolz, B. S. Thompson, M. Barbesgaard, *In oceans we trust: Conservation, philanthropy, and the political economy of the Phoenix Islands Protected Area*, *Marine Policy* 2019, Vol. 107, Article 103421; P. Shelley, *Contracting for Conservation in the Central Pacific: An Overview of the Phoenix Islands Protected Area*, *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 2012, Vol. 106, p. 511-517.

²² Le Docteur Gregory S. Stone, du *New England Aquarium*, qui a initié la négociation avec le Président de Kiribati dès le début des années 2000 et obtenu la création de PIPA en 2006, est ensuite devenu *Chief Ocean Scientist* et membre du Conseil d'Administration de *Deep Green Resources*, une société canadienne spécialisée dans l'exploitation des fonds marins, laquelle a précisément obtenu une licence de prospection dans la partie de la zone de fracture Clarion-Clipperton relevant de la juridiction de Kiribati, et ce juste avant l'adoption du *Republic of Kiribati Seabed Minerals Act* en 2017.

précisément celui à ne pas suivre, pour les petits Etats insulaires en développement et pour les plus pauvres des Etats d'Afrique, comme *in fine* pour la communauté internationale, sous peine d'abdiquer une partie de leur souveraineté sur leurs espaces et leurs ressources maritimes et de faire ainsi les frais de la *Blue Economy*²³.

I – De la souveraineté de l'Etat à la gestion privée

Le cas seychellois renvoie à *un exemple de gouvernance environnementale privée* (B) appliquée aux espaces et aux ressources maritimes d'un Etat souverain ; il repose sur une technique juridique dont les dangers et déséquilibres inhérents sont désormais connus²⁴, s'agissant d'*une forme de partenariat public-privé* (A) développé sur le mode transnational.

A – Une forme de partenariat public-privé

Entre *la République des Seychelles* (1) et *The Nature Conservancy* (2), il n'y a pas à proprement parler de contrat transnational à l'image du *Conservation Agreement* liant Kiribati au PIPA *Trust*, mais le partenariat public-privé n'en est pas moins avéré, entre l'Etat et l'ONG environnementale.

1) La République des Seychelles

La République des Seychelles est *un SIDS de l'océan Indien* (a), mais un *contexte politico-économique* (b) particulier explique sa vulnérabilité et le déséquilibre du partenariat public-privé auquel cet Etat a consenti.

a) Un SIDS de l'océan Indien

Située dans l'ouest de l'océan Indien, au nord-est de Madagascar, la République des Seychelles fait partie du continent africain. Sur le plan géographique, les Seychelles sont un archipel, constitué de 115 îles²⁵ ; mais, en termes juridiques, elles ne sont cependant pas un archipel au sens de la Partie IV (articles 46 à 54) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, car les groupes d'îles sont trop éloignés les uns des autres avec un rapport entre les terres émergées et les zones sous juridiction de l'ordre de 1 à 3500²⁶. La superficie des terres émergées est en effet de 455 km², ce qui range les Seychelles dans la catégorie des micros-Etats²⁷, et plus particulièrement des petits Etats insulaires, et celle de sa zone économique exclusive est de 1 374 000 km², ce qui fait de ce pays un *Ocean State*, un Etat géopolitiquement situé par l'immensité des espaces maritimes sur lesquels il possède une juridiction et autant de droits souverains sur leurs ressources.

Même si les prémices datent des années 70 qui les ont vus accéder à l'indépendance, les *Small Island Developing States* se sont véritablement fédérés dans la mouvance du Sommet de la Terre en 1992, en lien avec le développement durable, et en premier lieu par référence au dernier des sept domaines d'activités déclinés au chapitre 17 d'Action 21 *Développement durable des petits pays*

²³ E. Sez nec, Main basse sur les Seychelles, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 145-155.

²⁴ P. Le Galès, Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé, Revue d'économie financière 1995, Hors-série Partenariat public-privé et développement territorial, p. 51-63, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2556.pdf ; J-M. Uhaldeborde, Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique, *op. cit.*, p. 65-79, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2557.pdf.

²⁵ J-P. Doumenge, Les îles Seychelles, Annales de Géographie 1987, t. 96, n° 533, p. 78-102, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/geo_0003-4010_1987_num_96_533_20585.pdf.

²⁶ S'agissant des conditions auxquelles un archipel géographique, organisé en Etat indépendant, peut être reconnu comme un archipel juridique, l'article 47 de la Convention dispose que le rapport de la superficie des eaux à celle des terres doit être compris entre 1 à 1 et 9 à 1, et que les îles ne doivent pas être distantes de plus de 100 milles marins voire exceptionnellement 125 milles.

²⁷ Soit une superficie à peu près équivalente à celle du *Principat d'Andorra* (468 km²), archétype du micro-Etat européen.

*insulares*²⁸ ; leur vulnérabilité est désormais exacerbée par le changement climatique²⁹ qui constitue une menace de plus en plus réelle pour l'existence et la viabilité de certains d'entre eux³⁰. Non sans lien, le concept de *Large Ocean State* a été popularisé en 2013, aux Nations Unies, dans le cadre du suivi de Rio+20, par l'intervention précisément présentée par Ronny Jumeau, Ambassadeur des Seychelles pour le changement climatique et les questions relatives aux petits Etats insulaires en développement. Intitulée *Small Island Developing States, Large Ocean States*, la communication souligne ce qui fait la spécificité de ces Etats (« *Our islands may be small in land area, but we morph into large ocean states when our exclusive economic zones are factored in* ») et en déduit un certain nombre de postulats en termes de vulnérabilité comme de développement économique³¹. D'une certaine manière, le cas seychellois apparaît emblématique³² alors que *le contexte politico-économique* explique cet activisme et ses suites.

b) Le contexte politico-économique

Les Seychelles n'ont été peuplées que tardivement, à la suite de leur colonisation d'abord par les Français (de 1756 à 1814), puis par les Anglais ; administrativement rattachées à Maurice jusqu'en 1903, elles deviennent alors une Colonie de la Couronne, puis un Etat indépendant le 29 juin 1976. Mais, en 1977, un parti unique socialo-marxiste (le *Seychelles People's Progressive Front*) s'empare du pouvoir et instaure un régime qui se définit comme révolutionnaire et tiers mondiste. Collectiviste et non démocratique, ce modèle se perpétue jusqu'en 1991 avant d'évoluer vers le multipartisme et le libéralisme, avec les premières privatisations ; le pouvoir reste néanmoins entre les mains de l'ancien parti unique jusqu'en 2016, date de la première alternance électorale.

Jusqu'en 1991, le régime du parti unique semble avoir maintenu la société seychelloise, qui y était sans doute historiquement prédisposée par l'esclavage et la colonisation, sous contrôle, lui garantissant en contrepartie une amélioration de la qualité de vie, via un projet social financé par le tourisme, et fondé sur l'accès à la santé, au logement et à l'éducation ; de par leur indice de développement humain, les Seychelles se situent au rang des pays développés. Parallèlement, les Seychelles se positionnent dès 1977 comme des précurseurs de la protection environnementale, et dès 1992 comme des champions du développement durable dans un contexte de promotion du tourisme et de légitimation politique³³. A l'aube du troisième millénaire, l'économie nationale se diversifie, la pêche prend une nouvelle dimension et intègre les industries de la transformation, qui tirent parti du

²⁸ N. Ros, Sustainable Development Approaches in the New Law of the Sea, Spanish Yearbook of International Law 2017, Volume 21, p. 17-18, http://www.sybil.es/documents/ARCHIVE/Vol21/2_Ros.pdf.

²⁹ Chr. Bouchard & al. (Dir.), Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement, Vertigo, La revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 10, Numéro 3, décembre 2010, <https://journals.openedition.org/vertigo/10471> ; A. Gillespie, Small Island States in the Face of Climatic Change: The End of the Line in International Environmental Responsibility, UCLA Journal of Environmental Law and Policy 2003/2004, p. 107-129, <https://escholarship.org/content/qt4jq8g2bk/qt4jq8g2bk.pdf>.

³⁰ M. J. Aznar Gómez, El Estado sin territorio: la desaparición del territorio debido al cambio climático, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 26, diciembre 2013, <http://www.reei.org/index.php/revista/num26/articulos/estado-sin-territorio-desaparicion-territorio-debido-al-cambio-climatico> ; E. Jiménez Pineda, The 'Disappearing Island State' phenomenon. A challenge to the universality of the International Law of the Sea, ESIL Conference Paper Series, VOL. 12, NO. 5, Conference Paper No. 11/2018.

³¹ R. Jumeau, Small Island Developing States, Large Ocean States, Expert Group Meeting on Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20, United Nations Headquarters, 18-19 April 2013, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1772Ambassador%20Jumeau_EGM%20Oceans%20FINAL.pdf.

³² L. Campling & M. Rosalie, Sustaining Social Development in a Small Island Developing State? The Case of Seychelles, Sustainable Development 2006, 14, p. 115-125.

³³ J-Chr. Gay, Tourisme, politique et environnement aux Seychelles, Tiers-Monde 2004, tome 45, n° 178, p. 319-339, https://www.persee.fr/docAsPDF/tiers_1293-8882_2004_num_45_178_5467.pdf.

fait que les Seychelles sont idéalement situées sur la route des migrations thonnières³⁴, tandis que se développent les sociétés *offshore*. Mais en 2008, le système s'effondre et la crise économique condamne définitivement le modèle seychellois. Gravement endetté comme nombre de SIDS, pressé par les institutions financières, le Gouvernement n'a d'autre solution que de libéraliser au plus vite l'économie et de renoncer au principe de l'Etat social auquel la population demeure d'autant plus attachée qu'elle est consciente des risques du libéralisme³⁵, et que les Seychelles ont obtenu en 2015 le statut de pays à revenu élevé.

C'est dans ce contexte particulier, principalement lié à son endettement, que la République des Seychelles a été amenée à conclure un partenariat public-privé avec *The Nature Conservancy*.

2) *The Nature Conservancy*

The Nature Conservancy est une organisation non gouvernementale environnementale, une ONGE (a) ; comme nombre de ces organismes d'origine et de tradition nord-américaine, elle est caractérisée par un schéma de corporatisation (b).

a) Une ONGE

Constituée aux Etats-Unis en 1951, suite à une scission au sein de l'*Ecological Society of America* (ESA) créée en 1915, *The Nature Conservancy* (TNC) fait partie des grandes ONG qui se sont imposées comme des acteurs majeurs de la protection environnementale, du fait de l'importance de leur patrimoine financier et des moyens d'action qu'il leur confère³⁶ ; présente sur tous les continents, et dans plus de 72 Etats³⁷, TNC a été classée par le magazine *Forbes* en tête des *US Charities*, pour les actifs et les revenus, en 2014³⁸.

Comme la plupart de ses consœurs, mais néanmoins rivales, telles que *Pew* ou *Conservation International*³⁹, TNC fait l'objet de vives critiques principalement liées à ses liens avec le secteur industriel, notamment celui du pétrole et du gaz ainsi que de l'exploitation minière, tant en termes de dépendance financière⁴⁰, à la fois par subventionnements et par investissements, que de conflits d'intérêts inévitables dès lors que les statuts de TNC confèrent aux donateurs un véritable droit de regard sur les actions qu'ils financent⁴¹. Egalement critiquée pour ses actes, tels que son soutien à la chasse et les bénéfices retirés de la revente de terrains à des opérateurs peu scrupuleux et parfois liés à elle, *The Nature Conservancy* a même été au cœur d'un scandale écologique, révélé par le *Washington Post* en 2003 : l'ONGE a en effet déjà elle-même exploité des hydrocarbures dans une réserve qu'elle avait reçue en donation de la major pétrolière *Mobil Oil*, la *Texas City Prairie Preserve*, afin d'y

³⁴ L. Campling, Stratégies d'accumulation impérialiste de la pêche européenne du thon, *Alternatives Sud*, Entre terre et mer Quel avenir pour la pêche?, Volume 24-2017 / 1, p. 133-157, spécialement p. 146-147, https://www.cetri.be/IMG/pdf/asud_entre_terre_et_mer.pdf.

³⁵ Pour un état de la situation en 2010, cf. le dossier de Jeune Afrique, *Seychelles, la métamorphose*, <https://www.jeuneafrique.com/dossiers/seychelles-la-metamorphose/> ; et notamment R. Carayol, Le pays derrière les plages, <https://www.jeuneafrique.com/198260/archives-thematique/le-pays-derriere-les-plages/>.

³⁶ *The Nature Conservancy*, Consolidated Financial Statements For the year ended June 30, 2018 And report thereon, https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/TNC_FY18_Financial_Statements_Final.pdf.

³⁷ *The Nature Conservancy*, Bigger, Faster, Smarter: Conservation Reimagined, 2018 Annual Report, <https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/2018-annual-report-english.pdf>.

³⁸ *Forbes*, The 200 Largest U.S. Charities, 15 February 2014, https://www.forbes.com/lists/2011/14/200-largest-us-charities-11_rank-environment-animal.html.

³⁹ *Conservation International* a été créée, en 1986, suite à une scission au sein de TNC.

⁴⁰ Y. Giron & A. Le Sann, Blue Charity Business – la réforme des pêches européennes – premier panorama – 2000 à 2011, Pêche et développement 2012 ; http://www.peche-dev.org/IMG/pdf/121107_blue_charity_business_full_report_fr.pdf.

⁴¹ Comme dans les autres organisations de ce type, on retrouve parmi les principaux financeurs les grandes entreprises pétrolières et les fondations liées aux industries de la haute technologie qui dépendent des terres rares ; une liste des principaux partenaires est consultable via un dossier d'archives qui a depuis disparu du site, <https://web.archive.org/web/20160823054810/http://www.nature.org/about-us/working-with-companies/companies-we-work-with/index.htm>. TNC a notamment été critiquée en 2010, après la catastrophe de *Deepwater Horizon*, pour ses liens avec BP qui est un de ses principaux donateurs.

protéger une espèce d'oiseau qui a depuis disparu⁴²... ce qui a d'ailleurs conduit le Sénat américain à diligenter une enquête sur les activités de TNC.

Durant l'été 2019, TNC a de nouveau été mise en cause, par *Politico*⁴³, du fait d'accusations de discrimination, en particulier à l'égard des femmes, et de harcèlement sexuel, qui ont conduit à la démission de cinq de ses dirigeants, dont le *Chief Executive Officer* (CEO)⁴⁴ et le Président. Au-delà des faits, cette affaire a été perçue et analysée en lien avec un mode de fonctionnement qui correspond à un schéma de corporatisation particulièrement achevé au sein de l'organisation⁴⁵.

b) Un schéma de corporatisation

Nonobstant les questions de mœurs, ce nouveau scandale illustre en effet une différence de culture managériale entre les plus hauts dirigeants de TNC issus comme leur CEO, ancien de la banque d'investissement *Goldman Sachs*, du monde de la finance dont ils ont importé les méthodes entrepreneuriales, et les salariés généralement attachés à la dimension écologique de l'organisation. La mutation n'est pas récente, et les déclarations du précédent *Chief Executive Officer*, en poste de 1990 à 2000, laissait déjà peu de place au doute : « *Certains pensent que nos clients sont les plantes et les animaux que nous essayons de sauver, mais nos vrais clients sont les donateurs qui achètent nos produits, et ces produits sont des paysages préservés* »⁴⁶.

Comme cela est toujours le cas, la corporatisation est à la fois celle des méthodes et des acteurs. Outre les cadres dirigeants, les membres de ses différents conseils, le *Board of Directors* et le *Business Council*, comptent d'anciens ou d'actuels dirigeants des plus grandes entreprises, telles que *Boeing*, *BP*, *Chevron*, *Coca-Cola*, *Dow Chemical*, *Monsanto* ou *Shell*⁴⁷. Parallèlement à la représentation des grands groupes, un phénomène de pantouflage se développe, comme dans un grand nombre d'organismes, avec la présence de l'ancienne Commissaire européen Maria Damanaki, comme Ambassadeur pour les océans et membre de l'*Executive Council*, ou celle de Sally Jewell, actuelle *Interim Chief Executive Officer*, et Secrétaire à l'Intérieur dans l'administration Obama entre 2013 et 2017.

L'ensemble ne laisse finalement que peu de doutes sur les possibles collusions d'intérêts économiques et politiques⁴⁸, susceptibles d'interférer dans les activités de l'organisation, *a fortiori* dans le cas d'un partenariat public-privé du type de celui qui a été conclu entre TNC et la République des Seychelles, et qui figure un exemple de gouvernance environnementale privée.

B – Un exemple de gouvernance environnementale privée

Le principe même de la gouvernance environnementale privée n'est pas exempt d'ambiguïtés⁴⁹, de par le mélange des genres et les collusions d'intérêts qu'il suppose. Transposé aux

⁴² N. Klein, Tout peut changer : Capitalisme & changement climatique, Actes Sud, 2015, p. 221-226.

⁴³ Z. Colman, Nature Conservancy president resigns in wake of sexual harassment probe, *Politico*, 05/31/2019, <https://www.politico.com/story/2019/05/31/nature-conservancy-president-resigns-sexual-harassment-1495778> ; Z. Colman, Energy & Environment Nature Conservancy's Caribbean program chief to exit after probe, *Politico*, 06/10/2019, <https://www.politico.com/story/2019/06/10/nature-conservancy-caribbean-program-chief-exit-1358817> ; Z. Colman, Nature Conservancy taps Obama Interior secretary as interim CEO, *Politico*, 06/11/2019, <https://www.politico.com/story/2019/06/11/nature-conservancy-sally-jewell-interim-ceo-1521783> ; Z. Colman, 'The system was broken': How The Nature Conservancy prospered but ran aground, *Politico*, 07/07/2019, <https://www.politico.com/story/2019/07/07/nature-conservancy-discrimination-leadership-turnover-1399149>.

⁴⁴ L'équivalent dans le système français serait le Directeur général, et non le PDG, puisque le schéma américain suppose un CEO et un Président.

⁴⁵ E. Seznec, Main basse sur les Seychelles, *Revue XXI*, N° 48, Automne 2019, p. 154.

⁴⁶ Cité par E. Seznec, Main basse sur les Seychelles, *Revue XXI*, N° 48, Automne 2019, p. 152 et 154.

⁴⁷ La liste complète des entreprises représentées au *Business Council* en août 2016 est consultable via un dossier d'archives, l'information ayant là encore disparu de la version actuelle du site, <https://web.archive.org/web/20160823064734/http://www.nature.org/about-us/working-with-companies/businesscouncil/ilc-main-content.xml>.

⁴⁸ https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/our-people/?tab_q=tab_container-tab_element_115578994.

⁴⁹ R. Falkner, Private environmental governance and international relations: exploring the links, *Global environmental politics* 2003, 3 (2), p. 72-87, <https://core.ac.uk/download/pdf/207876.pdf>.

mers et océans, domaine public par excellence, ce mode de gestion suscite autant d'interrogations que d'inquiétudes. Dans le cas des Seychelles, la gouvernance environnementale privée d'espaces maritimes relevant juridiquement de la juridiction d'un Etat souverain apparaît la contrepartie d'un *Debt Swap* (1) impliquant la création d'un *Trust Fund*, le *SeyCCAT* (2) qui formalise organiquement le partenariat public-privé.

1) Le *Debt Swap*

C'est suite à un défaut de paiement en 2008 (a) que les Seychelles et *The Nature Conservancy* ont conclu un échange de dette finalisé en 2015 (b).

a) Suite à un défaut de paiement en 2008

A en croire le Président seychellois de l'époque, James Michel, c'est lui qui est entré en contact avec TNC, lorsque la crise de 2008 a conduit son pays aux limites de la banqueroute : une dette évaluée entre 150 et 175 % du PIB, une inflation de presque 60 %, trois jours de réserves financières, et plus aucune possibilité d'emprunter⁵⁰.

The Nature Conservancy revendique quant à elle la conception et la négociation du projet, présenté comme une première dans la mesure où il transpose aux océans la technique du *Debt-for-Nature Swap*, l'échange dette contre nature, apparue dans les années 80 à l'initiative des ONG⁵¹ et en lien avec le développement de la gouvernance environnementale privée⁵². Un premier projet relatif à la conservation marine et au changement climatique initié avec le Belize, mais jamais mené à terme par TNC, aurait suscité l'intérêt du Gouvernement seychellois et présidé aux premiers contacts entre les parties.

Le principe du *Debt Swap* est de transformer la dette d'un Etat en financements dédiés à la conservation de la nature, ce qui prend concrètement la forme d'un rachat de la dette, aboutissant selon les cas à une remise, c'est-à-dire à une annulation totale ou partielle, et/ou à un crédit remboursable avec ou sans intérêts. Au regard du droit international public, le *Debt Swap* ne peut naturellement être imposé à l'Etat débiteur et suppose son consentement dans le respect du principe de souveraineté, mais la pratique invite à relativiser une approche aussi théorique car l'Etat ne se trouve souvent pas en position de négocier les conditions financières et matérielles de l'échange au mieux de ses intérêts et de ceux de sa population.

Dans le cas des Seychelles, l'échange dette contre nature a été négocié par *NatureVest*, l'unité d'investissement de TNC⁵³ ; les négociations effectives n'auraient commencé qu'en 2011, dans le contexte global de libéralisation économique et de réformes entreprises trois ans plus tôt par le Gouvernement seychellois via un programme du FMI, et d'une restructuration de la dette intervenue en 2009 dans le cadre du Club de Paris⁵⁴. Les premières annonces relatives au *Debt Swap* datent de 2012, pour un échange de dette finalisé en 2015.

b) Un échange de dette finalisé en 2015

⁵⁰ Cité par E. Seznec, Main basse sur les Seychelles, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 146-147.

⁵¹ C'est le Docteur Thomas Lovejoy, Vice-Président du WWF, qui invente le concept en 1984 et les premiers échanges dette contre nature sont conclus en 1987, entre *Conservation International* et la Bolivie, puis entre le WWF et l'Equateur.

⁵² G. Breton-Le Goff, Echange Dette-Contre-Nature: Un Instrument Utile de Protection de l'Environnement?, Canadian Yearbook of International Law 1998, Volume 36, p. 227-278 ; J. E. Gibson & R. K. Curtis, A Debt-for-Nature Blueprint, Columbia Journal of Transnational Law 1990, Volume 28, no. 2, p. 331-412 ; D. Thapa, Debt-for-nature Swaps: an overview, International Journal of Sustainable Development & World Ecology 1998, Volume 5, Issue 4, p. 249-262.

⁵³ <https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/how-we-work/finance-investing/naturevest/>.

⁵⁴ Créé en 1956, le Club de Paris se définit en ces termes sur son propre site Internet : « *Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés. Les créanciers du Club de Paris leur accordent un allègement de dette pour les aider à rétablir leur situation financière. Cet allègement de dette peut être obtenu par un rééchelonnement ou, en cas de traitements concessionnels, une réduction des obligations du service de dettes pendant une période définie (traitements de flux) ou une date fixée (traitements de stock)* » ; <http://www.clubdeparis.org/fr>.

En échange de la restructuration de sa dette, la République des Seychelles s'est engagée à améliorer sa politique et à investir dans la conservation de la biodiversité marine, notamment en adoptant une planification spatiale marine et en créant des aires marines protégées *no take*. Le *Debt Swap* procède ainsi de l'adoption du *Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program*⁵⁵, annoncé lors d'un *side event* de la CoP 21 sur les changements climatiques, à Paris en décembre 2015. Le schéma de l'accord est conforme à la pratique de TNC⁵⁶.

The Nature Conservancy a commencé par lever des capitaux sous forme de subventions auprès de fondations privées⁵⁷ et de prêts fournis par TNC mais venant de financeurs privés⁵⁸, afin d'abonder un *Special Purpose Vehicle*, un fonds commun de créance qui est une entité juridique spécialement créée pour centraliser les financements et agir au nom des différents investisseurs, en l'occurrence un *Trust Fund*. C'est ce *Trust* qui a formellement accordé un prêt aux Seychelles pour que le Gouvernement puisse racheter sa dette à ses créanciers dans le cadre de longues négociations avec le Club de Paris, conclues le 25 février 2015⁵⁹, et avec quatre de ses créanciers, la Belgique, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ; le Japon et l'Allemagne ayant choisi de ne pas participer et la France de ne pas inclure la totalité de sa créance. Le *Debt Swap* obtenu couvre un montant total de 21,6 millions de dollars US, au lieu des 80 millions initialement envisagés ; la somme est répartie comme suit : 15,2 millions de prêts, 5 millions de subventions et 1,4 millions de remise de dette. Cet argent doit être utilisé par le *Trust* pour rembourser le capital correspondant aux prêts, mais aussi pour financer des actions de conservation de la biodiversité marine et d'adaptation au changement climatique.

Mais, le *Debt Swap* n'est pas un effacement de dette, et les Seychelles devront rembourser les 15,2 millions de dollars au *Trust* à l'échéance de dix ans et à un taux de 3 %, soit 17,7 millions, puis 6,4 millions à l'échéance de vingt ans et au même taux en rémunération des investisseurs, soit 8,6 millions, pour un total de 26,3 millions. Seuls les 5 millions levés auprès des fondations privées, sous l'égide de la *Leonardo DiCaprio Foundation*⁶⁰, sont en principe des subventions, mais ces fonds n'ont pas reçu d'affectation spécifique et ont été intégrés directement au capital du *Trust Fund*⁶¹, le *SeyCCAT* qui est la pierre angulaire du *Debt Swap*.

2) Le *SeyCCAT*

SeyCCAT est l'acronyme désignant communément le *Seychelles' Conservation and Climate Adaptation Trust*⁶². Le *SeyCCAT* est un *Trust Fund* (b), il incarne juridiquement le partenariat public-privé réalisé entre la République des Seychelles et *The Nature Conservancy* ; comme il se doit, il est constitué sous la juridiction de l'Etat concerné et sa création résulte du *SeyCATT' Act de 2015* (a).

a) Sa création : le *SeyCCAT' Act de 2015*

Le Gouvernement des Seychelles a créé le *Seychelles Conservation & Climate Adaptation Trust* sous la forme juridique d'un fonds fiduciaire, public-privé, indépendant, basé au niveau national, et créé par un acte du Parlement, dès lors que le *Conservation and Climate Adaptation Trust of Seychelles Act of 2015*, publié le 19 novembre 2015 au *Supplement to Official Gazette*, est un acte

⁵⁵ J. J. Silver & L. M. Campbell, Conservation, development and the blue frontier: the Republic of Seychelles' Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program, *International Social Science Journal*, September 2018, Volume 68, Issue 229-230.

⁵⁶ Convergence, Case Study, Seychelles Debt Conversion for Marine Conservation and Climate Adaptation, March 2017, <https://www.convergence.finance/resource/3p1S3pSTVKQYYC2ecwaeiK/view>.

⁵⁷ La *Leonardo DiCaprio Foundation* est intervenue avec le soutien financier d'autres fondations, telles que *Waite Foundation*, *Oak Foundation*, *China Global Conservation Fund*, *Jeremy & Hannelore Grantham* et *Turnbull Burnstein Family Charitable Fund* ; <https://www.leonardodicaprio.org/ldf-supports-first-ever-debt-for-nature-swap-in-seychelles/>.

⁵⁸ Il pourrait s'agir de fonds à impact, mais à ce stade le faible degré de transparence ne permet pas de le savoir...

⁵⁹ <http://www.clubdeparis.org/en/communications/article/paris-club-and-seychelles-agree-to-a-deal-to-support-ocean-conservation-25-02>.

⁶⁰ Les fondations impliquées dans l'opération sont listées *supra* note 57.

⁶¹ Cette situation suscite incompréhension et inquiétude chez les Seychellois ; cf. les témoignages rapportés par E. Sez nec, *Main basse sur les Seychelles*, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 151-152.

⁶² <https://seyccat.org/>.

conjoint du Président des Seychelles et de l'Assemblée nationale qui reprend un *Bill* adopté par le législatif le 10 novembre de la même année⁶³.

L'objet de cet acte juridique est d'offrir une base juridique solide à la création du *Trust Fund* avec toutes les garanties nécessaires pour TNC et les investisseurs impliqués dans le *Debt Swap*. Le texte comprend cinq sections : la Partie I est consacrée aux questions préliminaires ; la II à l'établissement du *Trust*, ses objectifs, ses fonctions et ses pouvoirs ; la III au Conseil d'administration (*Board of Directors*) du *Trust*, ses fonctions et ses pouvoirs ; la IV aux questions financières et ; la V aux questions diverses.

Il ne s'agit pas d'un acte juridique anodin, et bien qu'il ait été formellement adopté par l'Etat seychellois dans le plein exercice de sa souveraineté, et par ses pouvoirs exécutif et législatif, il est évident que son contenu correspond à la pratique usuelle des ONGE qui cherchent dans tous les cas à assurer le statut juridique du partenariat public-privé, d'autant qu'il est en l'espèce mis en œuvre sur une base relativement déséquilibrée compte tenu des circonstances, et en l'occurrence de l'endettement de l'Etat. *Le SeyCCAT est un Trust Fund*.

b) Le SeyCCAT : un Trust Fund

Le *Seychelles Conservation & Climate Adaptation Trust* appartient à la famille des *Trusts Funds* qui sont utilisés par les ONGE pour concrétiser financièrement mais aussi opérationnellement la gouvernance environnementale privée dont elles se trouvent investies, via les partenariats publics-privés conclus avec les Etats sur le territoire desquels elles sont ainsi habilitées à intervenir.

Les missions du SeyCCAT sont essentiellement d'ordre financier, non seulement parce que le *Trust* est le *Special Purpose Vehicle*, le fonds commun de créance du *Debt Swap*, dans la mesure où il a permis de lever les fonds et de racheter la dette en offrant toutes les garanties nécessaires aux investisseurs, mais aussi parce qu'il est l'entité juridique en charge de l'utilisation de la partie des capitaux dédiée à la conservation des espaces maritimes et à l'adaptation au changement climatique. C'est dans ce cadre que le SeyCCAT alloue notamment les *Blue Grants*, les subventions bleues par le biais desquelles il oriente désormais la typologie des activités entreprises dans les espaces maritimes sous la juridiction des Seychelles⁶⁴. Son rôle dans le processus de planification spatiale marine, formellement mené par le Gouvernement, est non négligeable, qu'il s'agisse de l'allocation des espaces comme du choix des activités autorisées ou interdites.

Concrètement la marge de manœuvre unilatérale du Gouvernement dans sa ZEE, et *a fortiori* dans les parties qui sont les plus directement concernées par le *Debt Swap*, est devenue plus que contrainte pour ne pas dire extrêmement limitée. La République des Seychelles a en effet abdiqué une partie non négligeable de ses droits souverains, au profit du SeyCCAT qui est certes une entité de droit seychellois, mais sur laquelle le Gouvernement n'a pas de contrôle ni financièrement ni sur le plan managérial. Le SeyCCAT est dirigé par le Conseil d'Administration (*Board of Directors*), lequel travaille en lien avec le Comité des finances (*Finance Committee*) et le Comité des subventions (*Grants Committee*), et nomme un CEO qui assure la gestion courante avec une équipe réduite⁶⁵. Le Conseil d'Administration compte neuf membres et a à sa tête deux co-directeurs dont l'un est nommé par le Gouvernement et l'autre par TNC ; l'organigramme du SeyCCAT ne laisse que peu de doutes quant au fait que les postes clefs, au sein du Comité des finances ou des subventions, comme en tant que Trésorier du *Trust* ou responsable de la planification spatiale marine sont entre les mains de *The Nature Conservancy*⁶⁶.

Dans la mesure où la contrepartie du *Debt Swap* est le placement de la zone économique exclusive des Seychelles sous le contrôle de fait du SeyCCAT, via la mise en place d'un schéma de planification spatiale marine et la création d'aires marines protégées sur au moins 30 % de sa

⁶³ *Conservation and Climate Adaptation Trust of Seychelles Act of 2015*, Act 18 of 2015, Supplement to Official Gazette, 19th November 2015, p. 225-246 ; <https://seylit.org/sc/legislation/act/2015/18>.

⁶⁴ <https://seycat.org/how-to-apply/#our-blue-funds>.

⁶⁵ En plus du CEO, l'équipe ne compte que deux autres membres, dont une assistante et une représentante de TNC. Dans son article, publié à l'automne 2019, Erwan Seznec raconte que la CEO et sa secrétaire occupent une pièce unique, et que la représentante de TNC, en charge de la planification spatiale marine, a son propre bureau ailleurs dans un... centre commercial ! Cf. E. Seznec, Main basse sur les Seychelles, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 150.

⁶⁶ <https://seycat.org/about-us/#our-people>.

superficie, dont la moitié sur le mode *no take*, toutes les conditions sont donc réunies pour évoluer progressivement de *l'appropriation privée à la privatisation*.

II – De l'appropriation privée à la privatisation

Via le SeyCCAT, TNC a désormais la main mise sur la ZEE des Seychelles ; le processus s'inscrit dans la dynamique contemporaine d'appropriation privée des espaces maritimes et de leurs ressources. En général, le partenariat public-privé et la gouvernance environnementale qui en résulte sont d'ailleurs plus radicaux dans leurs moyens comme dans leurs effets, avec la transformation de la totalité, comme aux Chagos, voire d'une immense partie, comme à Kiribati, de la ZEE en AMP *no take*. Si le schéma développé aux Seychelles est *un modèle destiné à être répliqué* (B), c'est donc précisément parce qu'il est plus subtil, et qu'il est présenté et justifié en termes de croissance, comme *une stratégie fondée sur l'économie bleue* (A).

A – Une stratégie fondée sur l'économie bleue

La référence à l'économie bleue n'est pas dénuée d'ambiguïtés, aux Seychelles⁶⁷ comme ailleurs, et le processus ainsi justifié apparaît éminemment complexe qui peut sans doute être analysé selon un double focus ; il postule la planification spatiale des usages qui permet l'appropriation privée des ressources, mais aussi la financiarisation des services écosystémiques associés qui suppose la marchandisation et la capitalisation. Dans ce schéma, la *Seychelles Marine Spatial Plan Initiative* (1) sert de cadre conceptuel aux *premières obligations bleues souveraines* (2).

1) La *Seychelles Marine Spatial Plan Initiative*

La planification spatiale marine, en d'autres termes le zonage de la ZEE seychelloise, s'inscrit dans la mouvance contemporaine et obéit à *une logique de croissance bleue* (b), mais la démarche fait partie du *deal* conclu dans le cadre du *Debt-for-Nature Swap* et est par conséquent fondée sur *des prétextes environnementaux* (a).

a) Des prétextes environnementaux

Le processus de planification spatiale marine a été formellement initié avant la conclusion du *Debt Swap*, mais en lien avec les négociations y relatives, vraisemblablement en 2012 ; il est toujours en cours, la troisième et dernière phase lancée au printemps 2019 est supposée s'achever en décembre 2019 pour une mise en œuvre effective d'ici 2020⁶⁸.

La planification spatiale marine est présentée comme une initiative gouvernementale, mais elle est financée et opérationnalisée par TNC qui a reçu à cette fin un financement spécifique sous la forme d'une subvention de *Oceans 5*⁶⁹ ; elle est parallèlement supposée devoir guider les stratégies et les décisions du SeyCCAT⁷⁰. En fait comme en droit, elle vient matérialiser la contrepartie maritime du *Debt Swap*, soit l'engagement pris par les Seychelles d'établir un schéma de planification spatiale

⁶⁷ Sur l'économie bleue aux Seychelles, cf. A. Moolna & B. S. Thompson, *The Blue Economy approach for sustainability in Seychelles & East Africa*, Keele University Institute for Sustainable Futures discussion paper - 23rd November 2018, http://eprints.keele.ac.uk/6513/7/Moolna%26Thompson_2018%20The%20Blue%20Economy%20Approach%20-%20ISF%20discussion%20paper%201.pdf ; M. S. Schutter & Chr. C. Hicks, *Networking the Blue Economy in Seychelles: pioneers, resistance, and the power of influence*, *Journal of Political Ecology* 2019, Vol. 26, No 1, p. 425-447.

⁶⁸ <https://seymsp.com/news/milestone-3-steps/>.

⁶⁹ <https://www.oceans5.org/> ; *Oceans 5* est une coalition de fondations qui se définit comme étant dédiée à la protection des cinq océans mondiaux ; le projet est parrainé par *Rockefeller Philanthropy Advisors* et rassemble *Bloomberg Foundation*, *Leonardo DiCaprio Foundation*, *Moore Charitable Foundation*, *Oak Foundation*, *The David & Lucile Packard Foundation*, *Paul M. Angell Family Foundation*, *Planet Heritage Foundation, Inc.*, *Spring Point*, *The Tiffany & Co. Foundation*, *Waitt Foundation*, *The Wyss Foundation*, *Marisla Foundation*.

⁷⁰ <https://seymsp.com/the-initiative/>.

marine sur l'ensemble des 1 374 000 km² de sa ZEE, d'en gérer 30 % sous forme d'aires marines protégées, dont la moitié (15 % de la ZEE) comme AMP *no take*.

Justifiée sur la base de l'article 38 de la Constitution⁷¹, comme un processus participatif et inclusif, fondé sur une approche intégrée, écosystémique et multisectorielle, la planification spatiale marine est présentée comme l'instrument de la conservation des espaces marins et de l'adaptation au changement climatique, qui sont au cœur du *Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program* conclu en 2015. Mais aux Seychelles comme ailleurs dans le monde, la planification des espace marins apparaît surtout s'inscrire prioritairement dans *une logique de croissance bleue*, pas forcément compatible avec les objectifs environnementaux qui lui servent de prétextes et avec autant de risques désormais identifiés en termes de privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources⁷².

b) Une logique de croissance bleue

Intimement liée à l'économie bleue, la croissance bleue s'est désormais imposée partout dans le monde, avec le soutien de l'ONU et de la Banque mondiale⁷³, comme un nouvel avatar du développement durable supposé permettre de réconcilier le développement économique et les exigences environnementales⁷⁴, via une diversification du secteur maritime, au-delà des seules activités liées à la navigation et à la pêche, et grâce au développement des industries bleues qui sont autant de secteurs économiquement porteurs au premier rang desquels figurent l'*offshore*, les industries minières, les énergies marines renouvelables, ou encore l'aquaculture. Parce que ces nouvelles industries de la mer sont toutes des industries fixes, requérant de vastes espaces, libres de toutes autres activités, la planification spatiale marine apparaît le préalable obligé à toute stratégie de croissance bleue, afin de réduire les conflits, et de garantir la sécurité juridique nécessaire aux investissements⁷⁵. Elle permet d'accorder des concessions aux opérateurs privés, dans le respect formel des droits souverains de l'Etat côtier, et selon une logique de partenariat public-privé.

La planification spatiale marine seychelloise, conduite par TNC, s'inscrit tout à fait dans cette démarche, et se développe par référence au concept de *Blue Economy*, comme en témoigne notamment le *Seychelles Blue Economy Strategic Framework and Roadmap (the Blue Economy Roadmap)*, formellement approuvé par le Gouvernement le 31 janvier 2018⁷⁶. La République des Seychelles n'a de cesse de justifier sa politique en matière maritime en termes d'économie bleue, alors même qu'elle

⁷¹ Constitution of the Republic of Seychelles, 21st June, 1993, Article 38 *Right to safe environment* : « *The State recognises the right of every person to live in and enjoy a clean, healthy and ecologically balanced environment and with a view to ensuring the effective realization of this right the State undertakes: (a) to take measures to promote the protection, preservation and improvement of the environment; (b) to ensure a sustainable socio-economic development of Seychelles by a judicious use and management of the resources of Seychelles; (c) to promote public awareness of the need to protect, preserve and improve the environment* » ; https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Seychelles_Constitution_1993%20amended%202010_en.pdf, p. 36.

⁷² N. Ros, *Estrategia Blue Growth y retos de Privatización del mar*, in J. Cabeza Pereiro & B. Fernández Docampo (Coord.), *Estrategia Blue Growth y Derecho del Mar*, Albacete Editorial Bomarzo 2018, p. 227-250.

⁷³ World Bank and United Nations Department of Economic and Social Affairs, *The Potential of the Blue Economy: Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*, Washington DC World Bank 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/523151496389684076/pdf/115545-1-6-2017-14-48-41-BlueEconomyJun.pdf>.

⁷⁴ P. Ehlers, *Blue growth and ocean governance - how to balance the use and the protection of the seas*, WMU Journal of Maritime Affairs 2016, Vol. 15, Issue 2, p. 187-203.

⁷⁵ F. Douvère & Ch. N. Ehler, *New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning*, Journal of Environmental Management 2009, p. 77-88 ; L. Juda, *The European Union and the Marine Strategy Framework Directive: Continuing the Development of European Ocean Use Management*, Ocean Development & International Law 2010, p. 34-54 ; F. Maes, *The international legal framework for marine spatial planning*, Marine Policy 2008, Vol. 32, Issue 5, p. 797-810.

⁷⁶ *Seychelles' Blue Economy Strategic Policy Framework and Roadmap: Charting the Future (2018-2030)*, <https://seymsp.com/resources/blue-economy-roadmap/>.

a perdu la gestion effective de sa ZEE et que c'est TNC qui en est le véritable maître d'œuvre via la planification des espaces maritimes⁷⁷.

Bien que la planification spatiale marine, y inclus la création d'AMP *no take*, ait toujours été justifiée dans le cadre du *Debt-for-Nature*, au nom de la conservation marine et de l'adaptation au changement climatique, l'exploitation pétrolière et minière n'a jamais été par principe exclue ; la qualification *no take* qui renvoie à la prohibition des activités de préemption est d'ailleurs généralement comprise comme ne concernant que les activités halieutiques, tant dans les ZEE qu'au-delà des juridictions nationales. Bien avant la conclusion du *Debt Swap*, les premiers documents de planification spatiale marine prévoient même expressément dans le zonage des *Extraction zones for petroleum, minerals and aggregates*⁷⁸, selon une logique qui est loin d'avoir été inversée après 2015, puisqu'elle se retrouve dans les versions ultérieures⁷⁹. A partir du printemps 2015, le schéma se dessine qui organise la planification des espaces maritimes autour de trois types de zones : 15 % de zones *no take*, soit un haut degré de protection de la biodiversité, le terme *no take* n'étant pas défini ; 15 % de zones de conservation moyenne où les usages durables sont autorisés sans être définis, et ; 70 % de la ZEE où toutes les activités économiques sont permises y compris l'exploitation des ressources non renouvelables, essentiellement pétrole, gaz et minerais, auxquelles il est expressément prévu d'allouer de l'espace⁸⁰. Même si la proximité de TNC avec les industries liées aux hydrocarbures et aux terres rares n'est un secret pour personne, et si l'ONGE a déjà elle-même exploité des hydrocarbures dans une zone placée sous sa gestion, l'information relative à l'autorisation des activités *offshore* n'a donc pas manqué de susciter quelques légitimes interrogations, au début de l'année 2018⁸¹. Si les prospections s'avéraient fructueuses, il est permis de se demander à qui profiterait l'exploitation des ressources, tout comme celle des zones qui pourraient être propices à une activité minière, notamment sur le plateau des Mascareignes. La question prend d'ailleurs tout son sens dans le nouveau contexte de marchandisation et de financiarisation adossé à la gouvernance privée des espaces maritimes seychellois, via *les premières obligations bleues souveraines*.

2) Les premières obligations bleues souveraines

L'expérimentation dans la mise en œuvre des postulats de l'économie bleue, telle qu'elle est menée aux Seychelles, a en effet franchi une nouvelle étape, avec un *Blue Bond lancé en 2018* (a). Mais une telle démarche d'économicisation de la nature et de marchandisation de la mer et de ses ressources n'est pas forcément viable ; *et demain* (b), la République des Seychelles devra inévitablement rembourser cette dette supplémentaire.

a) Un *Blue Bond* lancé en 2018

En sus des 15,2 millions de dollars qui constituent l'essentiel du capital du *Trust Fund* et viennent d'investisseurs privés non identifiés, lesquels sont susceptibles d'être réinvestis par le SeyCCAT dès lors qu'ils ne sont pas immédiatement affectés au programme d'activités, c'est-à-dire à

⁷⁷ Dans une présentation faite au PNUE, le Gouvernement seychellois rappelle que l'économie bleue est un concept très largement adopté par les SIDS, et propose la définition suivante comme applicable aux Seychelles : « *those economic activities that directly or indirectly take place in the ocean, use outputs from the ocean, and put goods and services into ocean's activities and the contribution of those activities to economic growth, social, cultural and environmental wellbeing* » ; https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21092/Blue%20Economy_presentation_16%20June%202015_FF.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷⁸ *Seychelles Marine Spatial Planning (MSP), Initiative Zoning Proposal for the Seychelles Exclusive Economic Zone*, 2 December 2014, Version: 3.1, p. 6 ;

https://seymsp.com/wp-content/uploads/2014/06/SeychellesZoningDRAFT_A4_v3.1_20141210_JLS.pdf.

⁷⁹ Toutes les versions sont consultables via ce lien, <https://seymsp.com/outputs/zoning-framework/>.

⁸⁰ https://seymsp.com/wp-content/uploads/2018/01/SEYMSP_Table1_ZoningFramework_3.4_20150421.pdf ;

https://seymsp.com/wp-content/uploads/2018/01/SEYMSP_ZoneFramework_ExistZoneTables_v4_20171012.pdf.

⁸¹ K. Storme, Seychelles : l'ONG The nature conservancy apporte l'or noir au pays de l'or bleu, *Le Marin*, Jeudi 1^{er} mars 2018, p. 4. Le paradoxe est aussi évoqué, via la réaction de pêcheurs seychellois, dans E. Seznec, *Main basse sur les Seychelles*, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 152 ; la carte mentionnée par le journaliste de la Revue XXI n'est, malheureusement, plus en ligne sur le site <https://seymsp.com/>.

la conservation marine et à l'adaptation au changement climatique, la République des Seychelles a lancé, à l'automne 2018, un emprunt obligataire de 15 millions de dollars pour financer des projets en lien avec l'utilisation durable des espaces marins et plus particulièrement des ressources halieutiques. Concrètement, les capitaux obtenus sont destinés à doter deux fonds gérés par le SeyCCAT et la Banque de développement des Seychelles : le *Blue Grants Fund* (3 millions de dollars) et le *Blue Investment Fund* (12 millions de dollars). Ces deux fonds sont conçus comme devant être complémentaires ; ils serviront à financer des activités marines et océaniques contribuant à la transition vers une pêche durable, soit l'extension des aires marines protégées, l'amélioration de la gouvernance des ressources halieutiques prioritaires et le développement de l'économie bleue des Seychelles⁸². Non sans paradoxe, les obligations bleues financeront donc aussi des industries bleues dont l'impact environnemental est loin d'être négligeable.

Ces obligations bleues constituent une première, car c'est la première fois qu'un Etat entreprend une telle démarche en lien avec la mer, d'où la qualification d'obligations souveraines. L'opération, qui consiste à faire directement appel aux marchés financiers, a été structurée avec l'aide de la Banque mondiale⁸³ et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)⁸⁴. L'emprunt bénéficie d'une garantie partielle de 5 millions de dollars de la Banque mondiale et d'un prêt concessionnel du FEM de 5 millions de dollars, qui couvrira en partie le paiement des coupons obligataires. Ces instruments de rehaussement de crédit ont permis de réduire le prix de l'obligation en atténuant en partie les risques pour les investisseurs, mais aussi en limitant le taux d'intérêt effectif pour les Seychelles de 6,5 % à 2,8 % grâce au subventionnement des coupons⁸⁵. Le *Blue Bond* a une durée de dix ans, et ses titres ont été émis en placement privé auprès de trois fonds américains à impact, en d'autres termes des investisseurs se présentant comme socialement responsables⁸⁶.

Officiellement, l'idée de ces obligations bleues, inspirées des obligations vertes, aurait surgi lors de discussions entre les Seychelles, l'initiative *International Sustainability Unit* de la fondation caritative du Prince de Galles et la Banque mondiale. En réalité, la situation des Seychelles peut être considérée comme contrainte, non seulement dans le cadre du *Debt Swap*, mais aussi parce que cet Etat fait partie, depuis 2015, de la catégorie des économies à revenu élevé et qu'il ne peut de ce fait plus guère bénéficier de donations classiques. Même si une étude de la viabilité d'une telle obligation bleue souveraine a été préalablement réalisée⁸⁷, et si la Banque mondiale considère que « *l'impact du placement de l'obligation bleue sur la viabilité de la dette des Seychelles n'est pas significatif* »⁸⁸, l'opération n'est pas sans risque pour les Seychellois ; pas plus aujourd'hui que demain.

b) Et demain ?

Dans dix ans, la République des Seychelles devra rembourser près de 35 millions de dollars, sachant que le *Debt Swap* n'a finalement concerné qu'une faible part de la dette globale. S'agissant d'une marchandisation des espaces et des ressources, dépassant la *commodification* pour aboutir à une

⁸² Banque mondiale, Les Seychelles émettent la première obligation bleue souveraine au monde, Communiqué de presse, 28 octobre 2018, <https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2018/10/29/seychelles-launches-worlds-first-sovereign-blue-bond>.

⁸³ La Banque mondiale est le sous-ensemble du Groupe de la Banque mondiale réunissant la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement ; <https://www.banquemonde.org/>.

⁸⁴ *Global Environment Facility* (GEF) ; <https://www.thegef.org/>.

⁸⁵ I. Couet, Les Seychelles émettent des obligations « bleues », Les Echos, 30 octobre 2018 ; <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/les-seychelles-emettent-des-obligations-bleues-144014>.

⁸⁶ Il s'agit de *Calvert Impact Capital*, *Nuveen* et *Prudential*. L'agent de placement est la *Standard Chartered Bank* et l'administrateur de l'obligation est la *Bank of New York*.

⁸⁷ Banque mondiale, Les Seychelles émettent la première obligation bleue souveraine au monde, Communiqué de presse, 28 octobre 2018, <https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2018/10/29/seychelles-launches-worlds-first-sovereign-blue-bond>.

⁸⁸ Banque mondiale, Les obligations « bleues » : Questions fréquentes, Article, 29 octobre 2018, <https://www.banquemonde.org/fr/news/feature/2018/10/29/sovereign-blue-bond-issuance-frequently-asked-questions>.

véritable *marketisation*, une partie de la population⁸⁹ mais aussi certains analystes⁹⁰ considèrent d'ailleurs que le Gouvernement a bradé les écosystèmes seychellois très en dessous de leur valeur, *a fortiori* au regard de ce que d'autres SIDS ont obtenu, notamment Kiribati dans le cadre de PIPA.

Si la viabilité des obligations vertes fait toujours débat, le seul élément de comparaison s'agissant d'obligations basées sur les activités maritimes est en outre de nature à susciter quelques doutes voire même de légitimes inquiétudes, même si le contexte, la structure et le montant des emprunts ne sont pas comparables. En 2013, le Mozambique a levé 850 millions de dollars US d'obligations souveraines, avec le soutien du Crédit suisse, pour financer le lancement de son entreprise nationale de pêche thonière. Si ces obligations thon (*Tuna Bonds*) ne sont pas à proprement parler des obligations bleues, elles s'inscrivent néanmoins dans le cadre conceptuel de l'économie bleue, censée réconcilier la croissance et l'environnement, et ont été vendues sous couvert de pêche durable. Mais l'entreprise thonière mozambicaine n'a pas été en mesure de générer assez de revenus pour rembourser les investisseurs et le Mozambique s'est retrouvé proche de la faillite, dans un contexte aggravé par le manque de transparence, la surévaluation des revenus attendus, le coût élevé des frais bancaires et la corruption⁹¹. Certes les Seychelles ne sont pas le Mozambique, le montant et le taux des emprunts sont beaucoup plus raisonnables et leur émission nettement plus transparente ; le risque est donc considéré comme faible, même par les analystes les plus critiques à l'égard de ce genre d'opération⁹².

Mais la question se pose également de la réversibilité du processus mis en place dans la ZEE des Seychelles ; les AMP ne sont pas créées pour une durée déterminée⁹³, la planification spatiale marine n'est pas non plus conçue à temps... Seule la dissolution du SeyCCAT apparaît une éventualité légalement envisagée aux termes de l'article 29 du SeyCCAT' *Act* de 2015, dans trois hypothèses spécifiées : en cas de banqueroute du *Trust*, si le statut d'exonération fiscale dont bénéficie le *Trust* venait à être révoqué, ou s'il devenait impossible de réaliser les objectifs du *Trust*... Si les Seychelles parviennent à rembourser toutes leurs dettes, cela ne signifie donc pas que l'Etat pourra recouvrer la jouissance de ses droits souverains sur sa zone économique exclusive et sur ses richesses, ainsi que sur celles de son plateau continental dont l'exploitation est intégrée au processus de planification spatiale. Le problème de la réversibilité peut en pratique d'autant moins être éludé que toute capitalisation fondée sur le principe du paiement des services écosystémiques est par essence volatile, et qu'il est permis de douter que la nature soit réductible à la loi du marché et obéisse servilement à une main invisible... Nonobstant, c'est précisément la philosophie néolibérale qui entend faire de l'exemple seychellois *un modèle destiné à être dupliqué*.

B – Un modèle destiné à être dupliqué

Quel que soit le nom qu'on lui donne et les formes qu'elle emprunte, la privatisation des mers et des océans constitue *un by-product du néolibéralisme* (1). Intimement lié à l'économie et à la croissance bleues dans la logique desquelles il s'inscrit, ce mode de gouvernance est d'ores et déjà en train de s'imposer *sur la planète bleue* (2).

1) Un *by-product* du néolibéralisme

La gouvernance privée peut être analysée comme une conséquence logique de la transposition de la doctrine néolibérale aux espaces et ressources maritimes ; développée *au nom d'enjeux*

⁸⁹ E. Seznec, Main basse sur les Seychelles, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 155.

⁹⁰ J. J. Silver & L. M. Campbell, Conservation, development and the blue frontier: the Republic of Seychelles' Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program, International Social Science Journal, September 2018, Volume 68, Issue 229-230, p. 11.

⁹¹ A. Standing, Obligation Bleue... Sauver Vos Poissons Ou Conduire Les Océans à la Faillite ?, Mardi 8 mai 2018, Bulletin Pêche et Développement n° 152, mai 2018, <https://peche-dev.org/spip.php?article202>.

⁹² A. Standing, La croissance bleue est-elle compatible avec la sécurisation de la pêche artisanale durable ?, CFFA-CAPE, octobre 2019, p. 21, <https://static1.squarespace.com/static/5d9341270c6f505b38e59293/t/5db9630f201ee95799d41803/1572430609861/191023+Rapport+croissance+bleue+final.pdf>.

⁹³ L'AMP en mer de Ross, dans l'Antarctique, a ainsi été créée en 2016 pour une période déterminée de 35 ans ; la question de la durée des AMP est également discutée dans le cadre de l'actuelle négociation onusienne.

économiques mais aussi géopolitiques (a), elle conduit en mer comme sur terre à une marginalisation des Etats au profit des acteurs privés (b).

a) Au nom d'enjeux économiques mais aussi géopolitiques

Dans le cas des Seychelles, la planification spatiale marine mise en place par TNC s'inscrit dans la logique de l'économie bleue, et se justifie tout autant par sa dimension environnementale que par les promesses de croissance associées aux industries bleues. Comme ailleurs dans le monde, les considérations liées à la protection de la biodiversité et à l'adaptation au changement climatique font pourtant manifestement office de prétextes au regard du caractère *a priori* fort peu respectueux de l'environnement de certaines des activités envisagées. Il y a déjà longtemps que la relation ambiguë entre tourisme et environnement a été identifiée, en particulier aux Seychelles⁹⁴, et alors que le tourisme est le premier pilier de l'économie nationale⁹⁵. Cela explique, et en tout cas n'exclut pas, un sentiment mitigé de la population seychelloise à l'égard de son développement et des restrictions aux droits d'usage qu'il emporte, notamment sur le littoral et au détriment de la pêche artisanale. Mais c'est principalement l'autorisation des activités *offshore*, pétrole, gaz et exploitation minière, qui est ressentie comme une manipulation par la population locale⁹⁶ ; comment ne pas la considérer comme difficilement conciliable avec les objectifs environnementaux qui ont servi à justifier les appropriations spatiales constituant le préalable juridique à l'accaparement des ressources, lequel apparaît alors comme le véritable objectif du partenariat public-privé mis en place. Là aussi, les petits pêcheurs font les frais de la planification spatiale marine, alors que la pêche industrielle continue de contribuer à l'épuisement des ressources et à la ruine de l'activité artisanale⁹⁷, selon un modèle éprouvé ailleurs dans le monde⁹⁸.

La sécurisation des activités industrielles apparaît comme l'un des objectifs de la planification spatiale marine, selon une logique économique mais aussi géopolitique, même si les Seychelles ne constituent sans doute pas en la matière l'exemple le plus probant, *a fortiori* au regard de ce qui se passe ailleurs dans le monde, aux Chagos mais aussi dans le Pacifique. S'il a existé dans le passé des bases américaines à Mahé, d'abord pour les satellites⁹⁹ puis pour les drones¹⁰⁰, la situation est aujourd'hui différente, *a fortiori* dans le contexte actuel de recul de la piraterie, et même si ce sont là aussi des acteurs privés qui contribuent désormais à la surveillance et *in fine* au contrôle des espaces maritimes. Grâce à la générosité d'Etats amis¹⁰¹, les Seychelles sont loin d'être parmi les SIDS les plus pauvrement dotés, mais les moyens logistiques de la République ne lui permettent pas pour autant de surveiller effectivement sa vaste ZEE ce qui conduit de fait à la livrer toute entière, et *a fortiori* les AMP *no take*, à la pêche illicite. Dans ce contexte partagé par la plupart des Etats, y compris les plus développés, la mise en place de programmes de surveillance par d'autres moyens que ceux de la marine traditionnelle, tels que les satellites ou les drones, s'impose. Si des exemples de surveillance satellitaire privée ont été mis en œuvre ailleurs, notamment dans le cadre du programme *Eyes on the Seas* de Pew¹⁰², l'usage de drones est actuellement expérimenté aux Seychelles via un financement

⁹⁴ J-Chr. Gay, *Tourisme, politique et environnement aux Seychelles*, Tiers-Monde 2004, tome 45, n° 178, p. 319-339, https://www.persee.fr/docAsPDF/tiers_1293-8882_2004_num_45_178_5467.pdf.

⁹⁵ R. Carayol, *Du rêve sur mesure*, Jeune Afrique, Dossier *Seychelles, la métamorphose*, 2010, <https://www.jeuneafrique.com/198257/archives-thematique/du-r-ve-sur-mesure/>.

⁹⁶ E. Sez nec, *Main basse sur les Seychelles*, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 152.

⁹⁷ R. Carayol, *Pêche : de l'artisanat à l'industrie*, Jeune Afrique, Dossier *Seychelles, la métamorphose*, 2010, <https://www.jeuneafrique.com/198259/archives-thematique/p-che-de-l-artisanat-l-industrie/>.

⁹⁸ Alternatives Sud, *Entre terre et mer Quel avenir pour la pêche?*, Volume 24-2017 / 1, https://www.cetri.be/IMG/pdf/asud_entre_terre_et_mer.pdf ; A. Standing, *La croissance bleue est-elle compatible avec la sécurisation de la pêche artisanale durable ?*, CFFA-CAPE, octobre 2019, <https://static1.squarespace.com/static/5d9341270c6f505b38e59293/t/5db9630f201ee95799d41803/1572430609861/191023+Rapport+croissance+bleue+final.pdf>.

⁹⁹ J-P. Doumenge, *Les îles Seychelles*, Annales de Géographie 1987, t. 96, n°533, p. 90, https://www.persee.fr/docAsPDF/geo_0003-4010_1987_num_96_533_20585.pdf.

¹⁰⁰ E. Sez nec, *Main basse sur les Seychelles*, Revue XXI, N° 48, Automne 2019, p. 155.

¹⁰¹ Chine, Emirats arabes unis, Inde.

¹⁰² https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2015/03/eyes-on-the-seas-brief_artfinal_v3_fr.pdf.

privé, fourni par *National Geographic*¹⁰³. La *marginalisation des Etats au profit des acteurs privés* se confirme donc également de ce point de vue.

b) Une marginalisation des Etats au profit des acteurs privés

En mer comme sur terre, qu'il s'agisse de gestion ou de contrôle, la marginalisation des acteurs publics devient une réalité de plus en plus tangible, sous l'influence du courant économique *mainstream* et au motif de l'inefficience et de l'incurie supposées de toute action publique. Le cas des Seychelles peut à cet égard être considéré comme édifiant, puisque c'est l'endettement public de l'Etat qui a rendu nécessaire le partenariat public-privé, ce qui sert aujourd'hui de justification aux abandons de souveraineté dans la ZEE mais aussi à la capitalisation qui est au cœur du montage financier. Une ONGE corporatisée comme *The Nature Conservancy* est par hypothèse supposée mieux gérer un espace public national que ne le ferait l'Etat côtier lui-même, car sa philosophie et ses méthodes sont celles du marché dont la rationalité garantit profit et efficacité...

Si la privatisation est de plus en plus souvent présentée comme la seule issue, par référence à la *Tragedy of the Commons*, développée par Garrett Hardin dans son célèbre article publié en 1968¹⁰⁴, la gestion privée et la logique appropriative apparaissent les nouveaux déterminants de la gouvernance globale des espaces maritimes. Sous de faciles prétextes environnementaux, liés à la protection de la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique dont le néolibéralisme politico-économique est pourtant responsable, les Etats voient leur monopole de compétences être progressivement remis en cause, dans leur ordre interne comme à l'international.

Mais à supposer que l'action privée soit réellement plus efficace, il serait naïf de la croire mue par la recherche du bien commun et la satisfaction de l'intérêt général, s'agissant non seulement d'une approche fondée sur le marché mais surtout d'un modèle essentiellement favorable aux grandes entreprises multinationales et aux intérêts capitalistes. Les grandes ONG, de tradition anglo-saxonne et nord-américaine, qui s'autoproclament représentatives de la société civile, ne représentent pas l'opinion publique sinon les intérêts des acteurs privés qui les financent et siègent dans leur conseil d'administration¹⁰⁵; les dirigeants de ces ONG ne sont pas élus, et le fonctionnement de ces organisations n'est ni transparent ni démocratique. La marginalisation de l'Etat prive donc les citoyens de tous les acquis de l'Etat de droit et les Etats des garanties que le droit international leur confère au titre de l'égalité souveraine et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il en procède une dangereuse forme d'oligarchie qui favorise l'écocolonialisme et la spoliation des richesses un peu partout *sur la planète bleue*.

2) Sur la planète bleue

Pour les partisans de la privatisation des espaces et des ressources maritimes, le modèle seychellois apparaît manifestement un exemple à suivre; en tant que tel, il est susceptible d'être répliqué, sinon vendu clef en main, par référence à l'économie bleue, à la protection de la biodiversité et à l'adaptation au changement climatique, *dans d'autres ZEE* (a) comme *en haute mer* (b).

a) Dans d'autres ZEE

Bien que les aires marines protégées, et *a fortiori* les AMP *no take*, soient d'une superficie relativement réduite dans la ZEE des Seychelles¹⁰⁶, le cas seychellois peut être considéré en lien avec la dynamique contemporaine favorable aux grandes AMP telle qu'elle s'est essentiellement concrétisée dans le Pacifique et l'océan Indien¹⁰⁷. Résultat des objectifs de protection, parfois chiffrée,

¹⁰³ <http://www.seychellesnewsagency.com/articles/10874/Les+Seychelles+testent+des+drones+pour+surveiller+l+a+pche+illgale%2C+ce+qui+pourrait+rduire+les+cots>.

¹⁰⁴ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science 1968, Vol. 162, no. 3859, p. 1243-1248, https://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf.

¹⁰⁵ Conférence de Yan Giron, *Vers une privatisation des océans ?*, Lorient Maison de la mer, 8 décembre 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=MoxzcNyvSQk>.

¹⁰⁶ Les AMP *no take* représentent 15 % de la ZEE, soit environ 200 000 km², et les autres AMP une superficie identique, soit un total évalué à 400 000 km².

¹⁰⁷ F. Féral, *L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité*, Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 9, juillet 2011, <https://vertigo.revues.org/10998>; P. Leenhardt, B. Cazalet, B. Salvat, J. Claudet & F.

que les Etats se sont imposés dans les forums internationaux, cette stratégie est précisément orchestrée par des acteurs privés. Le qualificatif *no take* s'avère souvent entendu restrictivement et être principalement limité à l'interdiction de la pêche dans un silence propice au développement d'autres activités extractives (pétrole, gaz, minerais)¹⁰⁸.

Non sans paradoxe, et comme en témoigne le cas seychellois s'agissant des liens entre TNC et certaines industries peu écologiques, les ONGE interviennent via le *science-based lobbying* pour imposer leur vision de la protection de la biodiversité¹⁰⁹, le cas échéant au mépris des droits fondamentaux des populations locales et des générations futures. Si le cas des Chagos apparaît à cet égard emblématique, il renvoie néanmoins à un partenariat public-privé équilibré entre une voire deux grandes puissances maritimes et un consortium d'ONG, selon une approche qui se retrouve sous d'autres formes dans les ZEE des territoires ultramarins de la France et des Etats-Unis, permettant à ces Etats de renforcer leur présence et leur position dans le Pacifique.

Mais la logique est tout à fait différente s'agissant d'AMP proclamées dans les ZEE de petits Etats insulaires en développement, comme à Kiribati. Dans le cas des SIDS, le rapport de forces est totalement déséquilibré ; il n'y a pas de réelles coalitions d'intérêts, et le procédé n'est pas sans rappeler les contrats léonins du droit civil et les traités inégaux du droit international classique. Le mécanisme évoque un colonialisme bleu, ce qui invite à réfléchir au cas seychellois et à son potentiel de réplique. Les Etats endettés sont malheureusement nombreux, notamment parmi les *Ocean States* dotés d'immenses zones économiques exclusives impossibles à surveiller *a fortiori* avec leurs faibles moyens, mais souvent stratégiquement situées sur de grandes routes maritimes, dans de riches zones de pêche, ou au-dessus de gisements prometteurs, autant d'éléments qui conduisent inévitablement à relativiser les considérations environnementales au profit des enjeux économiques et/ou géopolitiques. Même si la démarche est encore prospective, il en va malheureusement exactement de même *en haute mer*.

b) En haute mer

La négociation onusienne BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*)¹¹⁰ doit en effet être impérativement considérée au regard de cette grille d'analyse, sous peine de passer à côté de ce qui constitue sans doute l'un de ses principaux objectifs. Les mêmes ONGE, qui ont réussi à créer les conditions propices à une dynamique appropriative dans les ZEE, ont activement milité, toujours à grands renforts de *science-based lobbying*, pour obtenir des Etats la convocation de la Conférence. Le processus BBNJ peut donc être appréhendé comme un nouvel exemple de partenariat public-privé, fondé sur l'apparente convergence d'intérêts entre les Etats et les ONGE à propos des AMP de haute mer, présentées comme la solution miracle et le seul véritable outil de gestion par zone en lien avec la planification spatiale marine¹¹¹.

Féral, The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics?, *Ocean & Coastal Management* 2013, p. 112-118 ; F. Féral & B. Salvat (Dir.), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, Paris L'Harmattan 2014, et notamment dans cet ouvrage, B. Cazalet & P. Leenhart, Le phénomène mondial de multiplication et d'extension des surfaces des grandes aires marines protégées, p. 25-52.

¹⁰⁸ Y. Giron, The other side of large-scale, no-take, marine protected areas in the Pacific Ocean, in E. Fache & S. Pauwels (Eds.), *Fisheries in the Pacific The Challenges of Governance and Sustainability*, Pacific-Credo Publications 2016, p. 77-117, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers16-12/010068562.pdf.

¹⁰⁹ E. M. De Santo, From Paper Parks to Private Conservation: The Role of NGOs in Adapting Marine Protected Area Strategies to Climate Change, *Journal of International Wildlife Law and Policy* 2012, 15, no. 1, p. 25-40.

¹¹⁰ J-P. Pancraccio, La protection de la biodiversité au-delà des zones sous juridiction nationale, *Annuaire français de droit international* 2016, p. 541-563.

¹¹¹ Pour des points de vue de juristes, cf. P. Drankier, Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2012, Vol. 27, p. 291-350 ; R. Rayfuse & R. M. Warner, Securing a sustainable future for the oceans beyond national jurisdiction: the legal basis for an integrated cross-sectoral regime for high seas governance for the 21st century, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2008, p. 399-421 ; T. Scovazzi, Negotiating Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Prospects and Challenges, *The Italian Yearbook of International Law* 2015, p. 61-93.

Les négociateurs ne se sont jusqu'ici absolument pas intéressés aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre de telles AMP au-delà des zones sous juridiction nationale, c'est-à-dire dans de vastes espaces situés très loin des côtes et en dehors de toute juridiction publique. Mais il y a fort à parier sur une future implication des acteurs privés, sur le modèle des précédents existant déjà dans les zones sous juridiction. Les enjeux sont en effet les mêmes que dans les ZEE ; des AMP *no take* de haute mer focalisées sur la pêche, dans un silence opportun quant aux autres usages de la mer, et selon une logique intégrant la bioprospection qui est un des autres enjeux de la négociation¹¹², permettraient la sécurisation des espaces maritimes et des activités *offshore*. Faute d'institution publique compétente, la gestion des dites AMP reviendrait aux acteurs de la gouvernance environnementale privée qui officie d'ores et déjà aux Seychelles et ailleurs. Les liens financiers et personnels qui unissent les ONGE et les industries concernées seraient une garantie supplémentaire pour les opérateurs économiques et les investisseurs.

Quant au futur accord intergouvernemental, il deviendrait l'instrument via lequel un espace maritime international, insusceptible d'appropriation étatique, pourrait légalement faire l'objet d'appropriations privées, au prétexte d'une gouvernance efficace de ses espaces et de ses ressources. Que le procédé soit justifié par les nécessités de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, et au nom du patrimoine commun de l'humanité¹¹³, n'est sans doute pas le moindre des paradoxes de cette gigantesque opération de manipulation collective. La haute mer correspond pourtant essentiellement aux eaux surjacentes à la Zone¹¹⁴, et il est regrettable que la communauté internationale soit à ce point devenue amnésique qu'elle ne se souvienne déjà plus d'Arvid Pardo¹¹⁵, et du cynisme avec lequel son projet solidariste a été détourné de ses fins par le néolibéralisme triomphant des années 90¹¹⁶...

¹¹² B. Sánchez Ramos, La explotación de los recursos genéticos marinos fuera de las zonas de jurisdicción nacional: buscando respuestas jurídicas para un nuevo escenario, in L. Carballo Piñeiro (Coord.), Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, Barcelona Editorial Bosch 2017, p. 429-454 ; T. Scovazzi, The Exploitation of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction, in G. Andreone (Ed.), Jurisdiction and Control at Sea. Some environmental and security issues, MARSAFENET, Giannini Editore 2014, p. 37-54, ou S. Doumbé-Billé & J-M. Thouvenin (Dir.), Mélanges en l'honneur du Professeur Habib Slim, Ombres et lumières du droit international, Paris Pedone 2016, p. 175-190 ; Y. Tanaka, Reflections on the Conservation and Sustainable Use of Genetic Resources in the Deep Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction, Ocean Development and International Law 2008, p. 129-149 ; V. Wyssbrod, International governance and marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction (MGR IN ABJ), in P. Chaumette (Coord.), Transforming the ocean law by requirement of the marine environment conservation / Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin, Madrid Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales 2019, p. 189-206, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02395852/document>.

¹¹³ A. Oraison, Remarques sur la conservation et la gestion durable des ressources naturelles des grandes profondeurs océaniques. La notion de « patrimoine commun de l'humanité » en droit international de la mer et la nécessité de son élargissement aux divers éléments de notre environnement, Revue Européenne de Droit de l'Environnement 2006, n° 3, p. 275-288, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/reden_1283-8446_2006_num_10_3_1874.pdf ; T. Scovazzi, The Concept of Common Heritage of Mankind and the Genetic Resources of the Seabed beyond the Limits of National Jurisdiction, Agenda Internacional, Año XIV, N° 25, 2007, p. 11-24, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7337/7555> ; D. Tladi, The Common Heritage of Mankind and the Proposed Treaty on Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction: The Choice between Pragmatism and Sustainability, Yearbook of international Environmental Law 2015, Vol. 25, No. 1, p. 113-132.

¹¹⁴ Le reste de la haute mer surplombe les plateaux continentaux élargis des Etats, lesquels sont situés approximativement entre 200 et 350 milles marins.

¹¹⁵ A. Pardo, El espacio oceánico y la humanidad, Estudios Internacionales 1984, p. 293-306, <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15835/31126> ; A. Yankov, Arvid Pardo: The Visionary Inspiring The Common Heritage Concept 1914-1999, Arvid Pardo Memorial Lecture, Pacem in Maribus XXXII 2007, Waves of Change: Women, Youth and the Sea, p. 295-300, <http://www.capemalta.net/pim2007/proceedings/Public%20Lectures.pdf> ; M. Morin, Les 50 ans de l'allocution d'Arvid Pardo aux Nations Unies, Annuaire de Droit Maritime et Océanique 2017, Tome XXXV, p. 13-34.

¹¹⁶ M. C. W. Pinto, The Common Heritage of Mankind: Then and Now, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 2013, Tome 361, p. 9-130 et spécialement p. 109 à 113.