

EXTRAPLAC : les enjeux, pour la France, de son plateau continental

Par Walter R. ROEST

Ifremer et membre de la Commission des limites du plateau continental ⁽¹⁾

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée en 1982 et ratifiée par la France en 1996, attribue aux États côtiers des droits souverains s'étendant en mer jusqu'à 200 milles nautiques (M) des côtes (environ 370 km), c'est la Zone économique exclusive. L'article 76 de la Convention stipule que si le prolongement naturel du territoire terrestre d'un État s'étend au-delà de cette limite, ledit État peut revendiquer une extension de son plateau continental jusqu'à 350 M, voire au-delà dans certaines conditions. Mais encore faut-il être en mesure de prouver que le plateau continental s'étend aussi loin. Pour cela, la France a mis en place, en 2002, le programme national EXTRAPLAC (EXTension RAisonnée du PLATEAU Continental), qui est chargé de constituer les dossiers scientifiques et techniques démontrant cette extension au large des territoires de la métropole et des collectivités de l'Outre-mer, et de les soutenir voire de les défendre devant la Commission des limites du plateau continental, auprès de l'ONU (à New York). À travers ce programme, la France répond aux importants enjeux de l'extension de son plateau continental, dont, entre autres, l'accès aux ressources naturelles, la protection de l'environnement, la recherche scientifique et la stratégie géopolitique. Bien que s'inscrivant dans un contexte juridique et diplomatique, la démarche du programme EXTRAPLAC reste avant tout scientifique.

Introduction

Les océans couvrent plus de 70 % de la surface de notre planète bleue. Savoir à qui appartiennent les océans – et surtout à qui appartiennent les ressources naturelles qui se trouvent dans l'eau, sur les fonds marins et dans leurs sous-sols – est donc un enjeu important. Jusqu'au XX^e siècle, c'est le principe de la liberté qui prédominait sur les océans, ce qui favorisait les États les plus forts, ceux qui avaient la capacité de se défendre et d'en exploiter les ressources. Au sortir de la Seconde guerre mondiale, les choses ont évolué de manière significative, notamment avec la Déclaration Truman ⁽²⁾ proclamée en 1945 par le président des États-Unis de l'époque, Harry S. Truman. Cette déclaration a introduit la notion de droits souverains sur les ressources naturelles du plateau continental contigu aux côtes des États-Unis, en considérant que ce plateau continental constitue l'extension de la masse terrestre de ce pays.

De la Déclaration Truman à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Au-delà de la notion de prolongement naturel du territoire terrestre, que l'on retrouvera plus tard dans l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la

Déclaration Truman mérite également qu'on lui accorde une attention particulière, car elle introduit l'obligation pour l'État côtier de conserver et d'utiliser avec prudence les ressources naturelles de son plateau continental.

Pour rédiger ce texte, Truman est parti d'un certain nombre de postulats. On notera tout d'abord que le gouvernement des États-Unis d'Amérique, conscient de la nécessité de garantir à son pays un accès durable aux nouvelles sources de pétrole et d'autres minéraux, estime, au sortir de la Seconde guerre mondiale, que les efforts visant à découvrir et à constituer de nouvelles réserves devraient être encouragés.

À l'époque, les experts compétents sollicités par Truman indiquent que ces ressources se trouvent en grande partie sur et sous le plateau continental, au large des côtes des États-Unis d'Amérique. Bien que les progrès

(1) Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission des limites du plateau continental.

(2) Citation : Harry S. Truman : "Proclamation 2667 – Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf", September 28, 1945. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332>

Photo © RUE DES ARCHIVES/Everett



Portrait de Harry Truman réalisé par Greta Kempton ; portrait qui servit à la réalisation de l'affiche officielle de la campagne présidentielle de 1948, qui vit la réélection de Harry Truman à la présidence des États-Unis.

« La déclaration du président des États-Unis, Harry S. Truman, en 1945, introduit la notion de droits souverains sur les ressources naturelles du plateau continental contigu aux côtes des États-Unis ; une déclaration qui fait évoluer de manière significative un droit des ressources marines jusqu'alors dominé par le principe de la liberté d'exploitation. »

technologiques ne permettent pas encore leur utilisation, ils estiment que l'exploitation de ces ressources devrait pouvoir être possible dans un futur proche. Le droit souverain des États-Unis sur ces ressources est considéré comme nécessaire dans l'intérêt de leur conservation et de leur utilisation prudente, dès lors que leur exploration et leur exploitation deviennent une réalité.

Enfin, selon le gouvernement des États-Unis, l'exercice de la juridiction sur les ressources naturelles du sol et sous-sol du plateau continental par la nation contiguë est raisonnable et juste, et ce pour plusieurs raisons :

- l'efficacité des mesures d'utilisation ou de conservation de ces ressources serait subordonnée à la coopération et à la protection depuis la côte ;
- le plateau continental peut être considéré comme une extension de la masse terrestre de la nation côtière, et s'y rattache donc naturellement ;
- ces ressources forment souvent un prolongement en mer des ressources trouvées sur le territoire terrestre ;
- enfin, la nation côtière, pour se protéger, doit aussi effectuer une surveillance étroite des activités d'exploitation de ces ressources au large de ses côtes.

Sur la base de ces constats, la Déclaration Truman indique : « Ayant le souci de l'urgence de la conservation et de l'utilisation prudente de ces ressources naturelles, le gouvernement des États-Unis considère les ressources naturelles du sol et du sous-sol du plateau continental [situés] sous la haute mer, mais contigus aux côtes des États-Unis, comme appartenant aux États-Unis et soumises à sa juridiction et à son contrôle ».

Dans les cas où le plateau continental s'étend sur les rives d'un autre État, ou s'il est partagé avec un État voisin, la limite est déterminée par les États-Unis et par l'État concerné conformément à des principes équitables. Le caractère de haute mer des eaux se trouvant au-dessus du plateau continental et le droit d'y naviguer librement et sans entrave ne sont de ce fait en aucune façon affectée.

Dès lors, des États commencent à se doter d'une zone protégée afin d'assurer la protection des ressources naturelles de leur plateau continental. Ainsi, en 1950, le Pérou et le Chili affirment des revendications territoriales sur le Pacifique, dont ils sont riverains, et ce, jusqu'à 200 milles de leurs côtes. La CEE (la future Union européenne) adoptera, quant à elle, en 1977, une zone de pêche exclusive de 200 milles. D'autres pays suivront, avec leurs propres déclarations.

Pour mettre de l'ordre dans ces revendications et dans les conflits qu'elles ont pu engendrer, un nouveau régime juridique est instauré après de longues négociations par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite Convention de Montego Bay) du 10 décembre 1982. Elle est entrée en vigueur le 16 novembre 1994 et a été ratifiée, à ce jour, par près de 170 pays, dont la France. Elle est également reconnue comme exprimant le droit international coutumier par beaucoup des États non signataires. Ironie du sort, les États-Unis figurent parmi les États non signataires.

Le plateau continental

L'article 76 de la Convention définit le plateau continental ainsi : « Le plateau continental d'un État côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 M des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure ».

La définition juridique du plateau continental recouvre ainsi une double notion : soit son étendue est basée sur un simple critère de distance (200 M) à partir des côtes, soit elle peut aller au-delà des 200 M en se fondant sur la notion de prolongement naturel de terres émergées. Au-delà des plateaux continentaux des États côtiers commence la Zone internationale, dont les ressources du sol et du sous-sol constituent le patrimoine commun de l'humanité, lequel est géré par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM).

Mais encore faut-il prouver que le plateau continental s'étend bien au-delà des 200 M. Une commission *ad hoc*,

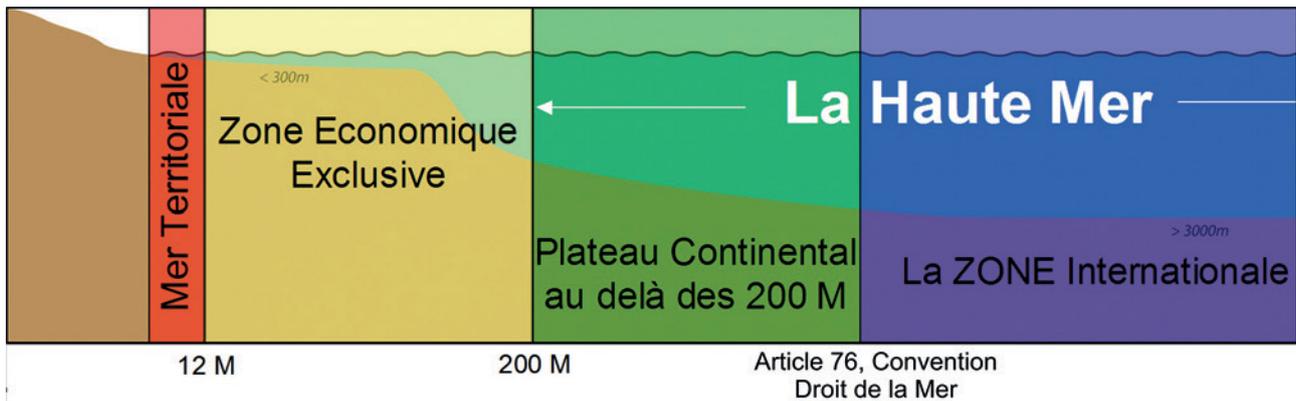


Figure 1 : Les différentes zones définies par la Convention mises en évidence sur une coupe montrant le relief depuis la terre (à gauche, au dessus du niveau de la mer qui est à 0 m d'altitude) jusqu'aux grands fonds. La mer territoriale s'étend jusqu'à 12 milles marins (M) des côtes, la zone économique exclusive jusqu'à 200 M et la limite extérieure du plateau continental au-delà des 200 M doit, quant à elle, être établie conformément à l'article 76 de la Convention.

la Commission des limites du plateau continental ⁽³⁾ a été créée auprès de l'ONU pour examiner les preuves fournies par les États, lesquelles peuvent être de nature scientifique et/ou technique.

Afin de répondre aux exigences de la Convention, la France a lancé, en 2002, le programme EXTRAPLAC (EXTension RAisonnée du PLATEAU Continental) ⁽⁴⁾.

Le but de ce programme est d'acquérir des données scientifiques et techniques en soutien des dossiers portant sur toutes les zones françaises où le plateau continental peut s'étendre au-delà de 200 milles marins à partir des côtes et de déposer et de défendre ces dossiers auprès de la Commission (cela devait être fait au plus tard en mai 2009).

Le budget global du programme était établi à 18 millions d'euros pour la période de 2002 à 2009, lequel a été complété par un important apport en nature des partenaires de l'État. En 2009, 4 millions d'euros supplémentaires ont été accordés afin de poursuivre la présentation et la défense des dossiers devant la Commission, à New York, et ce, jusqu'en 2018.

Le programme EXTRAPLAC est piloté par un Comité de pilotage, dont les travaux sont coordonnés par le Secrétariat général de la Mer. Ce comité comprend des représentants des ministères concernés. Un groupe de projet est chargé de la maîtrise d'œuvre. Ce groupe, dont la direction a été confiée à l'Ifremer, comprend des représentants de cet organisme, du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) qui assure la gestion de la ligne budgétaire de financement du programme), le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) et les Instituts IFP Énergies Nouvelles (IFPEN) et IPEV (Institut polaire français Paul-Émile Victor).

Afin de démontrer le prolongement naturel depuis le territoire terrestre, le programme EXTRAPLAC a effectué une vingtaine de campagnes d'acquisition de données en mer avec les navires de la flotte océanographique fran-

çaise, accumulant ainsi plus de 360 jours de présence en mer, dans tous les océans. Les données nécessaires à la démonstration du prolongement naturel sont de nature bathymétrique (la profondeur de l'eau), géophysique (caractère et évolution géodynamique des fonds marins et du sous-sol) ou encore géologique (échantillonnage des roches pour en déterminer la composition et l'âge).

Lorsque le contexte s'y prêtait, les travaux ont été réalisés en collaboration étroite avec les États voisins. Cela a été notamment le cas avec l'Afrique du Sud pour le dossier concernant l'archipel de Crozet, dans l'Océan Indien. Une déclaration conjointe est venue concrétiser la volonté des deux pays ⁽⁵⁾ de renforcer leur coopération scientifique et technique sur la question du plateau continental :

« Comme exemple de cette volonté, la France et l'Afrique du Sud prépareront, puis déposeront une demande conjointe d'extension de leur plateau continental respectif au large des îles sud-africaines de Marion et Prince Edouard et de l'archipel français de Crozet, auprès de la Commission des limites du plateau continental, conformément à l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Si cette démarche conjointe aboutit, l'Afrique du Sud et la France deviendront des pays voisins disposant d'une frontière maritime commune ».

Suite à plusieurs campagnes d'acquisition de données en mer réalisées par une équipe conjointe, la demande commune d'extension de leur plateau continental respectif était déposée par les deux pays en 2009 (l'examen de cette demande par la Commission précitée est en cours).

Depuis 2006, la France a déposé dix dossiers d'extension auprès de la Commission, dont trois dossiers conjoints avec des États voisins. À ce jour, elle a reçu cinq recom-

(3) http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm

(4) <http://www.extraplac.fr/>

(5) Déclaration conjointe du 28 février 2008, des présidents Nicolas Sarkozy et Thabo Mbeki après leur entretien lors de la visite d'État du président français en République d'Afrique du Sud.



L'un des quatre navires océanographique hauturiers de l'Ifremer, L'Atalante, dans le port de Papeete (Tahiti, Polynésie française) en 2015.

mandations de la Commission. Quatre décrets (n°1180 à 1183) publiés le 25 septembre 2015 fixent les limites extérieures du plateau continental de la France en application de l'article 76 de la Convention, au large des territoires de la Martinique et de la Guadeloupe, de la Guyane, des îles Kerguelen et de la Nouvelle-Calédonie.

L'examen par la Commission de trois dossiers est actuellement en cours, et deux dossiers restent en attente d'examen. Un dernier dossier, le onzième, concernant le plateau continental au large de la Polynésie, sera soumis à la Commission début 2017. En prévision de l'adoption du nouveau statut juridique et politique particulier de l'Antarctique, la France se réserve le droit de déposer ultérieurement une demande d'extension de son plateau continental au large de la Terre Adélie. La surface totale du plateau continental au-delà des 200 M pourra un jour atteindre plus d'un million de km², soit deux fois la superficie de la France métropolitaine.

Les enjeux pour la France de l'extension de son plateau continental

Sur son plateau continental, l'État côtier est souverain pour l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol : minéraux, hydrocarbures et espèces vivantes sur le fond. En deçà des 200 M, dans sa Zone économique exclusive, un État est également souverain en ce qui concerne les ressources de la colonne d'eau. En revanche, les droits sur le plateau continental au-delà des 200 M sont limités au sol et au sous-sol, et, par voie de conséquence, la pêche n'est pas concernée. Outre ces droits souverains, l'État a également des obligations, dont le partage des richesses issues de l'exploitation des ressources du plateau continental au-delà des 200 M avec, notamment, les pays ne

disposant pas d'un accès à la mer et/ou en voie de développement.

Le plateau continental constitue la projection en mer de la puissance d'un État et exprime la capacité de celui-ci à accéder de manière exclusive aux ressources naturelles s'y trouvant, surtout minérales. Les enjeux sont certes économiques, mais ils sont aussi environnementaux.

Pour la France, la dimension géopolitique est particulièrement importante, puisque les extensions, à l'exception de celle du plateau continental dans le Golfe de Gascogne, concernent les plateaux continentaux de ses collectivités de l'Outre-mer.

Toute extension du plateau continental constitue une extension de la juridiction nationale et correspond donc à un renforcement de la position de l'État côtier dans la région et dans le monde. Ainsi, une revendication est toujours susceptible d'avoir une influence sur les relations avec l'État (ou les États), dont les côtes sont adjacentes ou font face à celles de l'État côtier qui dépose un dossier, qu'il y ait d'ailleurs recouvrement ou non des zones revendiquées. Des coopérations nouvelles sont possibles, comme dans le cas de l'Afrique du Sud. Des travaux de délimitation maritime non achevés avec des pays voisins peuvent donc reprendre dans un contexte renouvelé. La conduite de recherches scientifiques marines à des fins pacifiques et le partage des connaissances sont également des enjeux importants qu'a identifiés la Convention.

Il reste important de rappeler que l'extension du plateau continental en tant que processus est un long chemin, dont le résultat est aléatoire du point de vue des superficies à gagner pour l'exercice de nos droits souverains. Il faut garder à l'esprit que les ressources ainsi placées sous

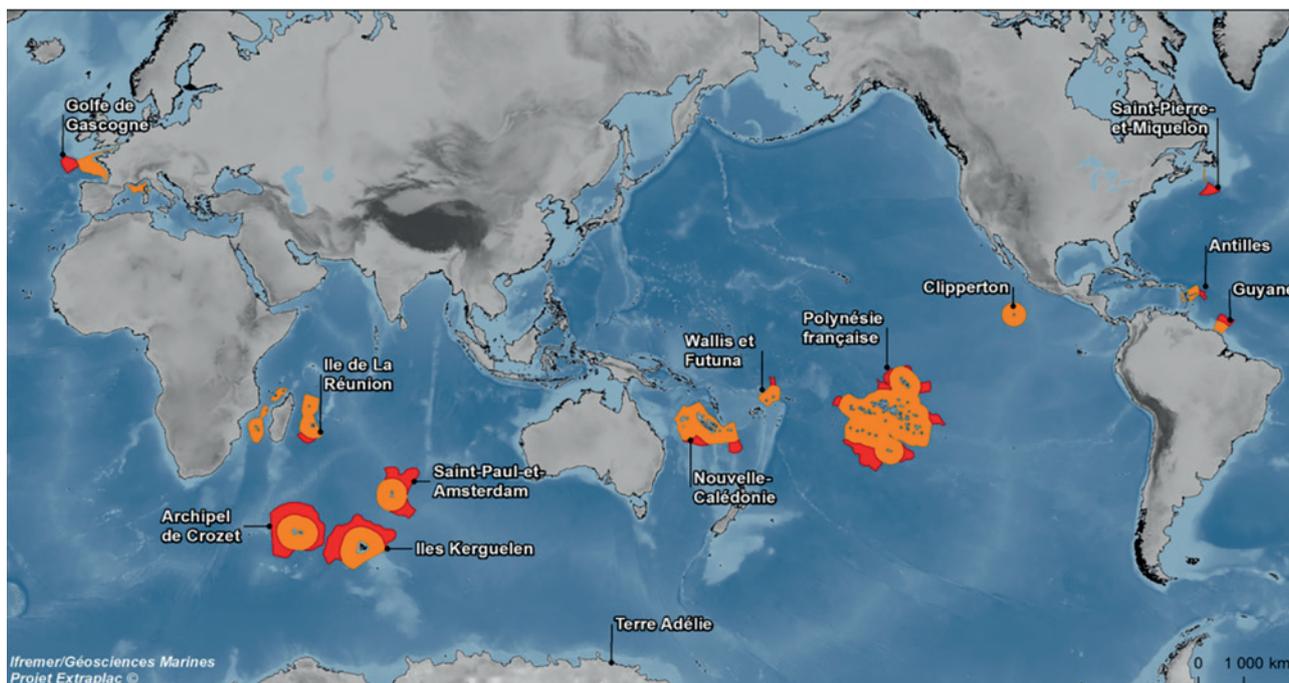


Figure 2 : Carte des différentes zones du plateau continental français. Indiquées, en orange, la zone économique exclusive et, en rouge, la partie du plateau continental se situant au-delà des 200 milles nautiques, telle que revendiquée par la France.

la juridiction de la France sont en fait un pari sur l'avenir, car elles ne seront probablement pas exploitables à court terme. Par définition, ces zones se trouvent loin des côtes et les profondeurs d'eau y sont en règle générale importantes (supérieures à - 3 000 mètres). De plus, il n'existe, à ce jour, aucune analyse approfondie de l'importance des gisements et de la valeur économique des ressources potentielles qui sont susceptibles de s'y trouver.

Au-delà des ressources, d'autres préoccupations relatives à la protection de l'environnement, par exemple, devront être prises en compte dans toute décision d'exploitation des ressources marines. La recherche scientifique marine servira à améliorer nos connaissances de ce milieu naturel, avant d'imaginer *une utilisation prudente* de ses ressources, pour reprendre les mots de Truman.