



Institut du développement durable et des relations internationales – Adresse postale : 27, rue Saint-Guillaume – 75337 Paris Cedex 07 – France – Tél. : 01 45 49 76 60 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 04/2008 | GOUVERNANCE MONDIALE

Gouvernance de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales : enjeux et perspectives

Julien Rochette, Raphaël Billé (Iddri)

Ce texte constitue une synthèse subjective des interventions et discussions du séminaire international « Vers une nouvelle gouvernance de la biodiversité en haute mer » organisé par l'Iddri les 20 et 21 mars 2008 au Musée Océanographique de Monaco, en partenariat avec la Fondation Prince Albert II de Monaco, l'Agence française des aires marines protégées, le Fonds français pour

l'environnement mondial (FFEM) et avec la collaboration du Centre de droit maritime et océanique de l'Université de Nantes.

Cet article n'engage que leurs auteurs et ne se substitue pas au compte rendu qui sera établi en concertation avec les participants ni aux actes détaillés du séminaire qui paraîtront dans les prochaines semaines. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour

objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter: julien.rochette@iddri.org
Informations complémentaires sur www.iddri.org.

Tous droits réservés.

Une biodiversité de plus en plus menacée

Régie depuis le XVII^e siècle et les travaux de Grotius par un principe de liberté, la haute mer constitue l'espace le moins connu et le moins exploré à ce jour. Bien public mondial par excellence, elle requiert une gestion coordonnée à l'échelle supra-étatique, dans le cadre d'une véritable gouvernance mondiale de l'environnement. Pourtant, la haute mer et ses ressources apparaissent aujourd'hui de plus en plus menacées par l'intensité et la diversité des pressions anthropiques qu'elles supportent.

La croissance exponentielle de la navigation maritime internationale au cours des dernières décennies multiplie les risques de dégradation des écosystèmes (pollution par hydrocarbures, transport de marchandises dangereuses...) et de perturbation des espèces (pollution acoustique, collision avec les navires...). De même, la surexploitation des ressources halieutiques épuise progressivement les réserves disponibles tandis que de nouvelles techniques de pêche altèrent les habitats profonds (chalutage de grand fond...). La pêche illégale, non déclarée et non réglementée – phénomène mal quantifié mais considéré comme une cause importante dans l'effondrement des stocks – empêche quant à elle la gestion durable des pêcheries et participe également de cette dégradation de la biodiversité marine. En outre, le progrès scientifique et technique conduit à une exploitation accrue des ressources marines à des fins industrielles à travers, notamment, l'extraction pétrolière et gazière ou la bioprospection. Enfin, bien qu'éloignée des continents, la haute mer n'en subit pas moins les conséquences des activités anthropiques menées à terre (pollution tellurique, pollution atmosphérique...).

Ainsi la haute mer s'inscrit-elle au cœur de multiples enjeux constituant autant de périls pour l'exceptionnelle biodiversité qu'elle abrite et dont la communauté scientifique commence seulement à avoir une première évaluation (découverte des sources hydrothermales, monts sous-marins, récifs coralliens d'eaux froides, gaz hydrates...). Or aujourd'hui, le cadre international n'apparaît pas en mesure d'apporter une réponse satisfaisante aux menaces pesant sur cet espace particulièrement riche et vulnérable représentant 64 % de la surface totale des mers et des océans. Alors que les discussions se multiplient pour l'instauration d'une véritable gouvernance internationale de l'environnement, il devient impérieux de déterminer un cadre politique, juridique et institutionnel pertinent pour la conservation et l'utilisation durables de la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction nationale.

Un débat ouvert pour une nouvelle gouvernance

Consciente de l'urgence d'une telle situation, la communauté internationale se mobilise peu à peu au sein de différentes instances – intergouvernementales (Secrétariat de l'Organisation des Nations unies, Programme des Nations unies pour l'environnement, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, etc.) ou non gouvernementales (UICN, WWF, Deep Sea Conservation Coalition...) – et à travers différents processus de réflexion (groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin, processus consultatif informel sur les océans et le droit de la mer, groupe de travail informel sur la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine située au-delà des limites de la juridiction nationale, initiative Countdown 2010, etc.).

Or, les récents débats menés au sein de ces différentes institutions ont soulevé plusieurs problématiques critiques – d'ordre scientifique, juridique, institutionnel, économique – dont le traitement apparaît une nécessité impérieuse pour assurer la conservation de la biodiversité au-delà des zones de juridiction nationale. Dès lors, le séminaire international « Vers une nouvelle

gouvernance de la biodiversité en haute mer », organisé par l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), visait à réunir des experts internationaux de haut niveau en vue d'éclairer le débat actuel, d'examiner les questions posant le plus de difficultés et d'envisager des voies nouvelles pour une gestion durable de la haute mer et de ses ressources. Cet événement - organisé en partenariat avec la Fondation Prince Albert II de Monaco, l'Agence française des aires marines protégées, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et avec la collaboration du Centre de droit maritime et océanique de l'Université de Nantes - a réuni les 20 et 21 mars derniers une centaine d'experts provenant d'organisations internationales, d'administrations nationales, d'organisations non gouvernementales et de centres de recherche.

Des efforts à décupler

Si l'utilisation pacifique et rationnelle des océans dispose d'un cadre juridique global depuis l'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), ce traité est le fruit d'une longue négociation initiée au début des années 1970, période où les connaissances scientifiques sur la biodiversité marine restaient limitées. Dès lors, hormis un principe général de protection du milieu marin, la Convention ne régit la haute mer que de manière parcellaire : les ressources minérales de son sol et de son sous-sol sont ainsi consacrées patrimoine commun de l'humanité tandis que les éléments de la biodiversité marine conservent le statut de *res nullius* et sont donc librement appropriables. Des initiatives sont pourtant menées afin de préserver les multiples ressources situées au-delà des juridictions nationales. Les organisations internationales et régionales de pêche tentent ainsi d'éviter la surexploitation des réserves halieutiques à travers la conduite de programmes d'évaluation des stocks et de limitation des captures. Toutefois, l'efficacité de telles instances apparaît le plus souvent limitée en raison des difficultés de mise en œuvre des décisions adoptées, des obstacles majeurs liés au contrôle du respect des obligations et de l'impossibilité d'une action contraignante à l'encontre des États tiers. La Convention des Nations unies sur la diversité biologique (1992) prévoit quant à elle la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Toutefois, elle n'envisage la biodiversité marine que comme une composante de la biodiversité globale. Et surtout, son champ d'application en mer reste cantonné aux zones sous souveraineté ou sous juridiction.

Ainsi la conservation de la biodiversité en haute mer est-elle devenue un sujet particulièrement critique, souffrant d'un cadre international fragmenté et souvent lacunaire. Dès lors, sans une impulsion majeure au cours des prochaines années, la communauté internationale ne pourra atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée dans le cadre des différentes enceintes intergouvernementales. Ainsi, l'établissement avant le 31 décembre 2008 de mesures de protection des écosystèmes vulnérables contre la pêche de fond, la mise en œuvre de l'approche écosystémique d'ici 2010, la création d'un réseau mondial représentatif d'aires marines protégées à l'horizon 2012, le maintien ou le rétablissement pour 2015 des stocks halieutiques à un niveau permettant d'obtenir un rendement maximal constant, constituent autant d'objectifs particulièrement ambitieux dont la réalisation nécessite des efforts accrus de la part de la communauté internationale.

Perspectives d'actions immédiates

La dégradation croissante de la biodiversité marine et l'intensification des menaces pesant sur la haute mer et ses ressources exigent une réaction immédiate. Les possibilités sont nombreuses et des priorités doivent donc être établies.

Dans cette perspective, il apparaît tout d'abord nécessaire d'exploiter l'ensemble des potentialités offertes par les instruments juridiques aujourd'hui en vigueur. Ainsi, l'application renforcée de la Convention MARPOL ou la mise en œuvre du concept de Zones maritimes particulièrement vulnérables sont de nature à renforcer la préservation des espaces marins au regard des dangers liés à la croissance du trafic maritime international. De même, la CNUDM, et notamment son article 194§5, constitue un fondement juridique pertinent pour une protection renforcée des écosystèmes fragiles et vulnérables situés au-delà des zones de juridiction nationale. À cet égard, le recours au mécanisme de règlement des différends, prévu par la CNUDM (Partie XV) et l'Accord de 1995 sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs (Partie VIII), pourrait conduire à une nouvelle interprétation de cette disposition, à la lumière des menaces nouvelles pesant sur les ressources de haute mer. Il convient par ailleurs d'utiliser l'ensemble des leviers institutionnels pertinents et ce, au-delà des arènes où les préoccupations environnementales dominent. Ainsi faut-il espérer que les négociations sur les règles commerciales actuellement menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) permettent de refonder le système de subventions accordées aux activités de pêche dans le sens d'une gestion durable des ressources halieutiques.

L'approche régionale de conservation de la biodiversité marine mérite également d'être confortée et plus largement développée. En premier lieu, les organisations régionales de pêche (ORP) disposent potentiellement des capacités nécessaires pour pallier aux carences de la réglementation internationale, par le développement de politiques de gestion durable des ressources hauturières en eaux profondes : il semble donc primordial que ces instances prennent en charge cet objectif, par l'encadrement des techniques de pêche destructrices, la fermeture de zones vulnérables et la mise en œuvre de l'approche écosystémique notamment. En outre, le recours à l'approche régionale permettra aux États de lutter plus efficacement contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, d'identifier plus précisément les écosystèmes marins vulnérables et d'influer vers une consommation durable des produits de la pêche par des processus de certification et d'écolabel. La réussite d'une telle entreprise exige toutefois une évaluation externe de la performance des ORP afin de déterminer leurs principales faiblesses et renforcer ainsi leurs capacités. Au-delà de ces questions halieutiques, les conventions de protection des mers régionales offrent également une plate-forme pertinente pour l'adoption de mesures de conservation de la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction nationale. À l'image de la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen, les conventions cadres devront à l'avenir tendre plus systématiquement vers une protection des espaces de haute mer, par l'institution d'aires marines protégées notamment.

Une réflexion globale nécessaire

Si un effort déterminant doit être porté vers une application effective et un renforcement des outils existants, à l'échelle globale comme régionale, ceci ne doit pas occulter l'exigence plus large d'une nouvelle gouvernance des océans.

En premier lieu, il apparaît aujourd'hui nécessaire de fonder la gestion de l'environnement marin sur des principes nouveaux, nés des réflexions menées autour du développement durable, comme l'approche écosystémique, le principe de précaution, l'intégration des

politiques, etc. De même, il convient d'assurer l'application en haute mer des outils de conservation ayant démontré leur intérêt sur d'autres espaces et à d'autres échelles : les aires protégées constituent à cet égard un exemple des plus significatifs. En outre, une définition des conditions d'accès et d'exploitation des ressources marines génétiques de haute mer s'avère particulièrement essentielle. Dès lors, l'ensemble de ces éléments conduit aujourd'hui la communauté internationale à s'interroger sur la nécessité d'un accord interétatique spécialement consacré aux espaces et ressources situés au-delà des zones de juridiction nationale. Si le débat n'en est qu'à ses prémises, il suscite déjà de nombreux questionnements. Le premier, relatif au cadre juridique et institutionnel dans lequel inscrire un tel accord, ne pose *a priori* que peu de difficultés : chacun s'accorde à reconnaître la CNUDM comme le socle juridique sur lequel fonder l'adoption d'un tel instrument qui en constituerait donc un accord d'application, sur le modèle de l'Accord de 1995. La seconde interrogation, portant sur son contenu, s'avère beaucoup plus épineuse. En effet, si des propositions précises sont avancées quant à la définition de nouveaux outils de conservation de la biodiversité en haute mer, la question de l'exploitation des ressources marines, et précisément des ressources génétiques, soulève d'importantes difficultés. Il s'agit là en effet d'un problème éminemment politique, marqué par un conflit nord - sud indéniable, qui se heurte de surcroît à des difficultés juridiques importantes : la question du statut juridique à conférer à ces ressources et des mécanismes devant assurer le partage des avantages résultant de leur exploitation est ainsi de nature à rendre la négociation particulièrement complexe. Dès lors, certains plaident déjà pour un traitement différencié de ces deux éléments, en dissociant conservation et utilisation de la biodiversité marine.

De la même manière, une réflexion plus large doit nécessairement être menée sur le rôle des États dans l'exercice d'une juridiction effective sur les navires battant leurs pavillons. L'exigence établie par l'article 91 de la CNUDM d'un « lien substantiel entre l'État et le navire » est, nous le savons, loin d'être systématiquement respectée. Si l'article 94 de cette même Convention définit les obligations pesant sur l'État du pavillon, les modalités d'un exercice effectif de celles-ci restent à construire.

Repenser le lien entre sciences et décision

La situation d'urgence qui prévaut aujourd'hui invite plus largement à repenser le lien entre science et décision. En effet, l'exploration systématique des écosystèmes marins promet de tenir la communauté scientifique occupée pendant encore quelques décennies. Les estimations sur le nombre d'espèces marines restent largement à préciser. De même, il semble primordial d'affiner les connaissances sur la mobilité et la biologie des espèces, de poursuivre les évaluations sur l'impact du changement climatique dans les océans et, plus largement, de développer des évaluations intégrées, appréhendant la connectivité des écosystèmes et leurs dynamiques sur le long terme. À cet égard, il est saisissant de constater les nombreuses passerelles - conceptuelles, juridiques et institutionnelles notamment - qui relient la haute mer à la gouvernance des autres biens publics mondiaux. Ainsi, comme pour la question climatique, l'océan pourrait sans doute bénéficier d'un mécanisme d'expertise, tel que le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), capable de porter un message fort, audible et admis par tous.

Toutefois, au-delà de ce déficit de connaissances unanimement reconnu, il apparaît que nous disposons aujourd'hui de connaissances scientifiques suffisantes pour conduire à l'action : les points chauds de la biodiversité sont connus, les comportements des espèces de mieux en mieux évalués, les mécanismes régissant les écosystèmes profonds de mieux en mieux appréhendés. Il convient donc d'accepter cette « déconnexion » entre le temps de la recherche, celui des évaluations, et celui de la décision et d'admettre que des actions, parfois sous-optimales d'un point de vue scientifiques, doivent être entreprises dès à présent.



www.iddri.org

Gouvernance de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales : enjeux et perspectives

Julien Rochette, Raphaël Billé (Iddri)

Ce texte constitue une synthèse subjective des interventions et discussions du séminaire international « Vers une nouvelle gouvernance de la biodiversité en haute mer », organisé par l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), les 20 et 21 mars 2008 au Musée Océanographique de Monaco, en partenariat avec la Fondation Prince Albert II de Monaco, l'Agence française des aires marines protégées, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et avec la collaboration du Centre de droit maritime et océanique de l'Université de Nantes.

Cet article n'engage que son auteur et ne se substitue pas au compte rendu qui sera établi en concertation avec les participants ni aux actes détaillés du séminaire qui paraîtront dans les prochaines semaines.

L'Iddri est un institut indépendant à l'interface de la recherche et de la décision. Il instruit les questions du développement durable qui nécessitent une coordination mondiale, comme le changement climatique ou la disparition des ressources naturelles. Dans ses analyses, il privilégie la gouvernance mondiale, les négociations internationales et le relations Nord-Sud.

Le site www.iddri.org est au cœur de la politique de communication : il met à la disposition de tous : informations sur les activités, documents de réflexion, publications des collections de l'Iddri et d'autres éditeurs.