

Points clés

Les bénéfices des activités en haute mer devraient être équitablement distribués entre les nations. Un fonds fiduciaire devrait être établi pour gérer et distribuer ces bénéfices.

L'organe directeur mondial de tout nouvel instrument international doit comprendre un comité d'organismes scientifiques et non scientifiques pour superviser le renforcement des capacités et le transfert de technologies afin d'aider les pays moins prospères à participer à la conservation et à l'utilisation durable des océans.

La bioprospection des ressources génétiques marines dans les eaux qui ne relèvent pas des juridictions nationales devrait être réglementée en vertu du nouvel accord par des seuils définis à partir de preuves scientifiques.

Des facteurs tant écologiques que socioéconomiques devraient être au cœur de toute détermination de la taille et du lieu des outils de gestion par zone, tels que les nouvelles aires marines protégées.

Gouvernance des hautes mers : priorités pour les pays les moins avancés

Les Nations Unies ont résolu de développer un nouvel accord international juridiquement contraignant pour les eaux internationales. Une fois activé, un tel instrument contribuera à trouver un juste équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et écologiques. Mais tout nouvel accord doit tenir correctement compte des préoccupations des pays les plus affectés par l'évolution rapide de l'utilisation des « hautes mers » à travers le monde. En particulier, la faculté des pays de participer aux négociations et de faire valoir des prétentions équitables sur les ressources des océans dépend en partie de leurs capacités et de leur stade de développement. Cette note énonce les priorités des pays les moins avancés concernant un nouvel accord et leurs avis sur les modalités institutionnelles pour une structure de gouvernance adaptée.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), qui fut codifiée en 1982 et qui est entrée en vigueur en 1994, est un cadre détaillé pour la gouvernance des océans. Toutefois, hormis l'appel aux États à coopérer pour conserver les ressources vivantes des hautes mers, sa portée se limite aux eaux territoriales, ce qui laisse les eaux qui ne relèvent pas des juridictions nationales (soit 64 pour cent de la surface des océans) essentiellement sans gouvernance.

Reconnaissant cette grave lacune, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution¹ en 2015 qui souligne « le besoin d'un régime mondial détaillé pour mieux gérer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales ». Un nouvel instrument juridiquement contraignant, une fois approuvé et activé, permettrait de trouver un juste milieu entre les objectifs, sociaux, économiques et écologiques.

Il en va de l'intérêt de tous que les pays participent pleinement à l'élaboration d'un nouvel instrument de ce type. En particulier, les accords mondiaux doivent tenir compte des préoccupations des pays ayant des capacités limitées et de ceux qui sont les plus affectés par des activités extractives et non extractives en rapide mutation dans les océans (fret maritime, élimination des déchets, etc.). Cette note identifie les enjeux prioritaires pour les pays les moins avancés (PMA).

Ressources génétiques marines

Les ressources génétiques marines (RGM), et la façon dont elles sont définies et peuvent être récoltées, constituent une priorité absolue pour les PMA. Les PMA veulent que les produits soient exclus des nouvelles règles conçues pour réglementer l'utilisation des RGM et qu'au lieu de cela, ils soient traités dans le cadre d'arrangements de partage des bénéfices. Ainsi par exemple, les PMA considèrent que le poisson, en tant que produit de base, devrait être exclu. Ce

point est particulièrement important lorsque la capture de poissons pour leurs ressources génétiques pourrait amenuiser les stocks sur lesquels dépendent les communautés côtières pour leurs moyens de subsistance.

Jusqu'ici, l'accès aux ressources marines des hautes mers n'a pas été équitable

Le groupe des PMA propose l'établissement de seuils fondés sur des preuves scientifiques pour réglementer l'accès aux ressources génétiques marines, (notamment le poisson) et leur

bioprospection dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Si les prises d'une espèce de poissons donnée, manifestement attrapées dans le cadre de la bioprospection de RGM, augmentent au-delà d'un certain volume (qui varierait en fonction des espèces et de la variabilité de l'habitat), elles devraient être considérées comme un produit de base. Les valeurs seuils pour chaque stock de poisson devraient être déterminées par un comité scientifique relevant d'un organe directeur mondial (voir plus loin la section sur les modalités institutionnelles).

Accès et partage des bénéfices

L'aptitude des pays à accéder aux vastes avantages potentiels que présentent l'exploitation et la gestion des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (les « hautes mers ») est limitée par leurs capacités techniques et financières. De ce fait, jusqu'ici, l'accès aux ressources marines des hautes mers et le partage des bénéfices qui en découlent n'a pas été équitable. Ceci mérite l'établissement d'un mécanisme équitable de partage des coûts et bénéfices dans le cadre du nouvel instrument juridiquement contraignant. Le mécanisme devrait :

1. Accroître les capacités des pays à faible revenu d'exploiter durablement les ressources
2. Veiller à ce que les données et les connaissances scientifiques sur les zones ne relevant pas de la juridiction nationale soient partagées, conformément au principe de patrimoine commun de l'humanité et aux articles 242 et 244 de la CNUDM en matière de publication et de diffusion d'informations et de connaissances
3. Promouvoir des partenariats et une coopération véritables en matière d'exploration scientifique et économique des hautes mers
4. Distribuer équitablement des avantages monétaires et non monétaires entre les nations, en tenant compte des besoins et des intérêts de celles qui accusent le plus grand retard, et
5. Établir un fonds fiduciaire d'accès et de partage des bénéfices. Les PMA devraient figurer

parmi ses principaux bénéficiaires. Le fonds devrait envisager d'exempter les PMA des obligations d'y contribuer lorsqu'ils réalisent des activités extractives et non extractives dans les eaux internationales.

Outils de gestion par zone

Il est reconnu que les aires marines protégées bien conçues et bien gérées (une forme d'outils de gestion par zone ou OGZ) peuvent sauvegarder la biodiversité, accroître la résilience au changement climatique, et fournir des bienfaits écologiques aux écosystèmes voisins en protégeant la flore et la faune marines qui contribuent à maintenir la stabilité de l'écosystème. Ces bienfaits sont amplifiés lorsque les aires marines protégées sont vastes, bien gérées, isolées et durables. Ainsi, les OGZ ont des chances de devenir des instruments décisifs et rentables pour régir les hautes mers d'une manière qui préserve les avantages d'un environnement marin sain pour les générations actuelles et futures.

Il existe un continuum écologique entre les eaux relevant de la juridiction nationale et les zones situées au-delà. De nombreuses espèces utilisent les unes et les autres à différents stades de leur cycle de vie. Or, la communauté scientifique a établi que des pratiques non durables, déréglementées et destructrices dans les hautes mers porteraient préjudice aux activités piscicoles dans les eaux territoriales. Par conséquent, il ne faut pas manquer de tenir compte des impacts potentiels que les activités dans les hautes mers pourraient avoir sur des activités ailleurs. Tout nouvel accord mondial devra se soucier du fait que les ressources marines sont cruciales pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de nombreuses communautés et économies côtières, en particulier dans les pays à faible revenu.

Les bienfaits écologiques des régimes de gestion durable dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale (tels que la reconstitution des stocks de poissons grâce à une aire marine protégée bien gérée) varieront en fonction de l'emplacement, des espèces concernées et des caractéristiques biophysiques de l'habitat.

Il ne fait aucun doute que les facteurs écologiques — tels que l'importance particulière d'une zone pour le cycle de vie d'une espèce donnée, l'importance de l'habitat pour une espèce menacée et sa productivité biologique — devraient être pris en compte lors de la conception des OGZ.

Par ailleurs, les OGZ des hautes mers pourraient contribuer à restaurer certaines pêcheries nationales et engendrer ainsi des bénéfices pour les communautés côtières. Par conséquent, il sera nécessaire d'évaluer comment les gains économiques et écologiques estimés provenir

des OGZ (y compris les aires marines protégées) seront probablement distribués. Cette distribution des avantages devrait être au cœur du processus visant à déterminer la taille et l'emplacement des plans de gestion par zone.

Le nouvel instrument doit également se soucier de la connectivité écologique entre les zones marines des différentes juridictions. Lorsque des aires protégées proscrivent des activités dommageables au sein de leurs frontières, elles peuvent souvent déplacer une partie de ces usages dans des zones voisines par un processus qualifié de fuite. Cela peut saper les objectifs de conservation. Les OGZ devraient garantir une « perte nette nulle » des valeurs et fonctions de la biodiversité. Une façon d'atténuer les fuites est de confier à un organe mondial de gouvernance un mandat le chargeant de surveiller et d'évaluer les risques de fuite et d'introduire des contre-mesures.

Évaluations de l'impact sur l'environnement

Il est crucial qu'un nouvel instrument juridiquement contraignant dans les hautes mers définisse des critères précis et des procédures claires pour réaliser des études d'impact sur l'environnement (EIE). Cela devrait comprendre la définition du seuil d'impact qui déclencherait une EIE, la ou les personnes chargées de l'EIE et les activités devant faire l'objet d'une EIE.

Les EIE devraient être déclenchées et passées en revue par un comité scientifique, établi sous la tutelle de l'organe de gouvernance de tout nouvel instrument mondial. L'un des défis consistera à définir les résultats attendus, car les données sur les conditions de référence dans les hautes mers sont souvent médiocres. Afin d'éviter toute duplication des efforts et pour ne pas fragiliser les instruments existants, on pourra employer le Système des comptes intégrés de l'environnement et de l'économie des Nations Unies (SCIEE), qui prévoit un cadre normalisé pour la comptabilité du capital naturel. Le SCIEE est un système qui permet d'organiser les données de façon à ce qu'elles donnent des indicateurs cohérents et des statistiques descriptives susceptibles d'être utilisés pour surveiller les interactions entre l'économie et l'état de l'environnement. Cette méthodologie pourrait être employée par un comité scientifique pour établir des données de base afin de permettre des comparaisons entre ce que l'on attend et ce qui se passe vraiment en raison d'une activité donnée (à partir d'une évaluation ex-ante et ex-post).

Le suivi périodique et l'examen des activités à l'issue de l'EIE initiale s'imposent pour évaluer les impacts inattendus qui surviennent durant l'activité.

Un fonds de dépôt doit être mis en place afin d'atténuer les effets néfastes possibles sur l'environnement causés par une activité donnée. Conformément au principe du pollueur payeur, les promoteurs de l'activité devraient déposer une somme d'argent (dont le montant sera déterminé par l'organe de gouvernance) qui serait restituée lorsque l'activité cessera, quand une EIE ex-post aura donné des résultats satisfaisants et lorsque le comité scientifique de l'organe mondial de gouvernance aura donné son accord. L'EIE ex-post permettrait de veiller au respect de la protection de l'environnement.

Renforcement des capacités et transfert des techniques

Un renforcement des capacités et un transfert des techniques seront requis pour veiller à ce que tous les pays puissent participer à l'utilisation durable et la conservation des eaux ne relevant pas de la juridiction nationale. C'est là une question très importante à laquelle il convient d'accorder suffisamment d'attention. Le Programme d'action d'Istanbul (PAI) a déjà établi une série de principes largement admis et des plans d'action concrets pour le développement des PMA. Un nouvel instrument devrait donc refléter correctement ces principes et approches qui ont été universellement acceptés par les partenaires de développement des PMA. Il est crucial d'éviter les doublons ou toute fragilisation des plans d'action du PAI.

Le renforcement des capacités et le transfert des techniques en vertu d'un nouvel instrument international devraient englober :

1. Des investissements qui renforcent le capital humain dans les PMA
2. L'accès à l'information et aux données, et
3. Le renforcement des capacités institutionnelles et des actions qui renforcent l'aptitude des PMA à identifier, assimiler, transformer et appliquer les connaissances scientifiques et le savoir-faire technologique.

Au sein de l'organe mondial de gouvernance de tout nouvel instrument, il devra y avoir un comité, constitué de représentants d'organismes scientifiques et non scientifiques, pour superviser la fourniture et l'efficacité du renforcement des capacités et du transfert technologique.

Il est crucial de promouvoir la concordance politique et la cohérence entre les systèmes économiques, financiers et commerciaux internationaux. Cela s'impose pour accroître les mesures de soutien international en faveur des pays en développement, et les rendre plus efficaces et performants. Le nouvel instrument

international devrait renfermer des dispositions qui éliminent les obstacles au transfert des techniques, y compris, sans pour autant s'y limiter, les régimes commerciaux défavorables.

L'un des principes les plus importants du renforcement des capacités et du transfert des techniques est le renforcement des capacités de production des pays. Cela implique de former les gens pour qu'ils comprennent les détails des nouvelles technologies et d'aider les pays à acquérir les moyens d'appliquer la technologie à des processus spécifiques opérationnels, institutionnels et de production.

Parmi les autres principes, on peut citer l'adoption d'une approche intégrée qui considère le processus de développement et les priorités des PMA d'une manière intégrée et holistique. Cela surmonte les problèmes qui se posent fréquemment lorsque ce à quoi on arrive vraiment, en matière de renforcement des capacités et de transfert des techniques, diverge des engagements initiaux.

Même s'il convient de donner la priorité aux PMA et de leur accorder un traitement de faveur, l'accès au fonds de partage des bénéfices ne devrait pas nécessairement être limité aux pays en développement. Le fonds pourrait être utilisé comme une mesure d'incitation à promouvoir un partenariat authentique entre le monde des affaires internationales et les institutions dans les pays à faible revenu, y compris les acteurs des secteurs public et privé. Le transfert des techniques devrait être renforcé et intégré avec les activités de renforcement des capacités conformément à la Partie XIV de la CNUDM, en particulier les articles 266 et 269 sur la promotion du développement et du transfert des techniques marines².

Modalités institutionnelles

Le groupe des PMA appelle à la création d'un organe mondial de gouvernance parallèlement à l'introduction d'un nouvel instrument international. Cet organe ne devrait pas fragiliser les instruments et cadres juridiques existants ni les organes sectoriels, régionaux et mondiaux pertinents. Nous entendons par là que ses mesures ne devraient pas « être moins efficaces que les règles et les normes internationales ou les pratiques et procédures recommandées de caractère international », conformément à l'alinéa 3 de l'article 208 de la CNUDM. L'organe de gouvernance devrait se réjouir de la contribution des organisations sectorielles et régionales existantes, de la société civile et autres parties prenantes.

L'organe de gouvernance devrait, à tout le moins, comporter les organismes subsidiaires suivants :

- Un processus de prise de décisions, par exemple une conférence intergouvernementale programmée à intervalles réguliers
- Un secrétariat
- Un comité d'application (qui pourrait être au sein du secrétariat), et
- Un organe consultatif scientifique et/ou technique.

L'organe de gouvernance international devrait avoir la faculté de créer des organes subsidiaires supplémentaires en fonction des besoins. Parmi ceux-ci pourraient figurer :

- Un fonds fiduciaire
- Un fonds pour imprévus (qui pourrait être aménagé au sein du fonds fiduciaire)
- Un centre d'échange
- Un organe d'administration financière
- Un comité sur le renforcement des capacités et le transfert des techniques ; et
- Une entité de supervision de l'accès aux ressources génétiques marines et du partage des bénéfices qui en découlent.

L'organe scientifique devrait, entre autres, être chargé de :

- Définir les seuils de réglementation pour la bioprospection des ressources génétiques marines
- Superviser la création, la mise en œuvre, le suivi et l'examen des outils de gestion par zone, y compris les réserves et les aires marines protégées, et
- Le processus EIE, y compris la définition des seuils de réglementation de la bioprospection des ressources génétiques marines et des évaluations ex-ante, périodiques et ex-post des activités extractives et non extractives.

Essam Yassin Mohammed

Essam Yassin Mohammed est chercheur confirmé en économie environnementale et il dirige les travaux de l'IIED sur l'économie des océans et des pêches.

Cette note d'information est éclairée par une série de réunions organisées avec des délégués et des experts techniques des Pays les moins avancés.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

Essam Yassin Mohammed
eymohammed@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 3463 7399
Fax : +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

Ce projet a bénéficié du soutien accordé par The Pew Charitable Trusts. Les points de vue exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux défendus par The Pew Charitable Trusts.

Notes

¹ www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/292 / ² Convention sur le droit de la mer, 10 décembre 1982, 1833 U.N.T.S. 397, entrée en vigueur sous le titre de « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » le 1^{er} novembre 1994.