

Consultation sur la gouvernance internationale des océans

1 Contexte

Les océans sont une source essentielle d'aliments nourrissants, d'éléments aux vertus médicinales, de minéraux et d'énergie renouvelable. Ils hébergent aussi une biodiversité riche, fragile et encore largement méconnue, qui fournit toute une série de services écosystémiques, notamment en produisant la moitié de l'oxygène de l'atmosphère terrestre, en absorbant au moins 30 % des émissions de CO₂ et en jouant un rôle clé dans la régulation du climat. Les océans représentent déjà l'une des forces motrices de l'économie mondiale et offrent en outre d'importants débouchés commerciaux. Le potentiel de «croissance bleue» est énorme. Le WWF estime à 24 milliards d'USD la valeur globale du «produit maritime brut» des océans¹.

Aujourd'hui, la croissance démographique, la concurrence mondiale pour les matières premières, la nourriture et l'eau, les menaces pesant sur la sécurité maritime, le changement climatique, la pollution marine et les capacités techniques augmentent le degré d'utilisation des ressources océaniques, en particulier dans les régions jusqu'ici difficilement accessibles, et réduisent la capacité des océans à fournir durablement les services dont l'humanité dépend.

Gouvernance internationale des océans

Dans le même temps, les mers et les océans constituent une ressource partagée, même dans les zones relevant de la responsabilité ou de la souveraineté des États nationaux, notamment à cause des transports maritimes ou de l'accès aux lieux de pêche. En outre, 60 % des océans se situent en dehors des eaux territoriales et sont donc «par définition» une ressource partagée.

Ces caractéristiques fondamentales ont mené à la mise en place d'un ensemble de règles et d'institutions dont l'objectif consiste à organiser l'utilisation des océans par l'homme, aussi bien dans les eaux territoriales que dans les eaux internationales. Les acteurs non étatiques jouent un rôle important à cet égard, tant comme parties prenantes que comme «multiplicateurs». Les parties prenantes participent à de nombreux forums officiels et processus institutionnels en tant qu'«exécutants» chargés de mettre en pratique les dispositions des cadres et des réglementations, tandis que les «multiplicateurs» veillent à faire connaître les problématiques concernant la gouvernance internationale des océans².

Il n'existe pas de définition mondialement reconnue de la «gouvernance internationale des océans». Le terme «gouvernance des océans» couvre les règles, les institutions, les processus, les accords, les dispositions et les activités destinés à gérer l'utilisation des océans et des mers dans un contexte international.

Actuellement, le cadre de la gouvernance internationale des océans repose sur un cadre juridique global (le «droit de la mer»³) en vertu duquel une série de droits territoriaux, d'institutions et de cadres spécifiques ont été mis en place.

¹ Rapport du WWF sur la valeur des océans: http://wwf.panda.org/wwf_news/?244770/Ocean-wealth-valued-at-US24-trillion-but-sinking-fast.

² Le lien suivant propose d'autres références techniques sur la gouvernance des océans: http://www.un.org/depts/los/nippon/unnff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/repetto_0506_peru.pdf, pp. 9 et suivantes; http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_20years/presentation_ocean_governance_frbailet.pdf.

³ Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM).

Un nombre important d'acteurs internationaux défendent l'idée⁴ que le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans n'est pas assez efficace pour garantir l'utilisation durable des océans et de leurs ressources à l'avenir et ont annoncé des initiatives pour l'améliorer.

Les Nations unies mettent actuellement la dernière main à l'accord sur le développement durable pour l'après 2015. Plusieurs objectifs de développement durable visant directement ou indirectement à la conservation et à l'utilisation durable des océans, des mers et des ressources marines devraient y figurer⁵. Le cadre pour l'après 2015 aura donc aussi une incidence sur le futur cadre de gouvernance des océans.

Le cas de l'Union européenne

Les océans constituent aussi un atout essentiel pour l'Union européenne. L'économie maritime de l'Union emploie à elle seule plus de 3,6 millions de personnes et crée une valeur ajoutée brute de près de 500 milliards d'EUR par an⁶, tout en présentant un potentiel élevé de croissance future. L'Europe est dépendante des océans pour son approvisionnement en protéines de poissons, en minéraux et en énergie renouvelable, et cette dépendance est appelée à s'accroître. Le marché unique de l'Union est le plus grand marché de produits halieutiques au monde. Quatre-vingt-dix pour cent du commerce extérieur de l'Union et 40 % de son commerce intérieur passent par les voies maritimes. Avec plus de 20 millions de kilomètres carrés, les États membres de l'Union exercent leur souveraineté sur la plus vaste zone économique exclusive au monde.

Sur le plan intérieur, l'Union s'est attachée à renforcer ses processus de gouvernance des océans au cours des dix dernières années et a élaboré une stratégie de croissance bleue à long terme pour soutenir la croissance durable dans les secteurs marin et maritime. Elle concilie les deux faces de la médaille que sont la croissance économique et la protection et la conservation de la nature par une gestion écosystémique. Pour l'Union européenne, un cadre efficace de gouvernance internationale des océans tombe à point nommé pour les raisons suivantes:

- la pression croissante exercée sur les océans et les mers met en péril l'environnement marin et les écosystèmes, érodant souvent le capital naturel à la base de la croissance des activités économiques bleues durables dont l'économie maritime européenne dépend;
- l'Union et ses États membres ont désormais acquis une expérience significative dans l'élaboration de politiques maritimes cohérentes et intégrées⁷, qui se traduisent par une gouvernance plus efficace des océans;

⁴ Voir la Commission océan mondial (<http://www.globaloceancommission.org/proposal-2-governing-the-high-seas/>), le sommet mondial sur les océans organisé par *The Economist* (<http://www.economistinsights.com/sustainability-resources/event/world-ocean-summit-2014/tab/2>) et la conférence sur les océans organisée par le Département d'État américain (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/06/227797.htm>).

⁵ Notamment l'ODD n° 14 : <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal/french#objectif14>.

⁶ D'après les données de l'étude concernant la croissance bleue intitulée «Scenarios and drivers for sustainable growth from the oceans, seas and coasts» (Scénarios et facteurs d'une croissance durable liée aux océans, aux mers et aux côtes), ECORYS, 2012, <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2946>.

⁷ La Commission européenne a couché sa vision sur la gouvernance internationale des océans pour la première fois dans la communication de 2009 intitulée «Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne» [COM(2009)536] et, au niveau du bassin maritime, dans la communication intitulée «Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée» [COM(2009)466]. Parallèlement à la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et au 7^e programme d'action pour l'environnement, la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM – 2008/56/CE) et la directive sur la planification de l'espace maritime (2014/89/UE) ont mis en place un nouveau cadre juridique global et solide dans l'Union, qui vise à la bonne gouvernance des océans et à l'exécution des engagements internationaux. La communication [COM(2012) 662] contient une analyse de la contribution de la DCSMM aux structures internationales actuelles de la gouvernance des océans.

- l'Union et ses États membres sont déjà actifs au sein des forums internationaux compétents et dans les négociations menées aux niveaux régional et mondial;
- la politique de développement et d'autres politiques de l'UE contribuent activement à améliorer la gouvernance dans les pays en développement, conformément au principe de cohérence des politiques au service du développement⁸.

Par lettre de mission de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, Karmenu Vella, commissaire européen à l'environnement, aux affaires maritimes et à la pêche, a été chargé de prendre part à la définition de la gouvernance internationale des océans aux Nations unies, dans d'autres forums multilatéraux et, bilatéralement, avec des partenaires mondiaux clés.

La présente consultation vise à recueillir les contributions de l'ensemble des parties prenantes, privées et publiques, ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales sur la manière dont l'Union pourrait contribuer à l'amélioration de la gouvernance internationale des océans et des mers en faveur d'une croissance bleue durable. Sur la base des résultats et d'autres sources de données et d'informations, la Commission européenne examinera les modalités idéales d'élaboration d'une politique de l'Union plus cohérente, plus globale et plus efficace pour améliorer le cadre de la gouvernance internationale des océans.

2 Définition du problème général

Des discussions et des initiatives récentes⁹ ont conclu que le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans n'était pas assez efficace pour garantir la gestion durable des océans et de leurs ressources.

Deux exemples peuvent être cités: le problème persistant de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), ainsi que la non-application des règles et la non-ratification des accords en la matière¹⁰, qui mettent les stocks halieutiques en danger.

De plus, le nombre même des institutions internationales liées aux océans et des accords et règles sectoriels complique, voire empêche, l'application de la réglementation¹¹.

- ***Êtes-vous d'accord ou non avec cette définition du problème général? Veuillez expliquer pourquoi.***

3 Définition des problèmes particuliers: quelles sont les causes du problème général?

Les causes de l'inefficacité de la gouvernance internationale des océans pourraient s'expliquer par:

⁸ Article 208, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: «... L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement».

⁹ Voir ci-dessus.

¹⁰ Par exemple, l'accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée conclu en 2009 doit réunir 25 ratifications pour entrer en vigueur mais il n'en compte actuellement que 12, dont celle de l'UE. La convention sur les eaux de ballast de l'OMI, adoptée en 2004, n'est toujours pas en vigueur.

¹¹ Voir ci-dessous.

- des lacunes dans le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans;
 - une utilisation et une application inefficaces du cadre actuel de la gouvernance internationale des océans, ou une coordination insuffisante de ses composantes;
 - un manque de connaissances sur les océans.
- **Êtes-vous d'accord avec cette liste de problèmes particuliers? Dans la négative, veuillez expliquer pourquoi.**
 - **Quels problèmes particuliers ajouteriez-vous?**
 - **Si vous deviez classer les problèmes particuliers par ordre de priorité, lequel classeriez-vous en premier?**

3.1 Le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans

Le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans se compose de nombreuses institutions, règles, procédures, accords et dispositions.

Certaines institutions exercent leurs activités au niveau mondial¹², d'autres au niveau régional¹³, national¹⁴ ou infranational. Certaines ont une mission générale concernant les océans¹⁵, tandis que d'autres ont une compétence limitée à certains secteurs¹⁶ ou certaines problématiques¹⁷. Certains accords font naître des obligations juridiquement contraignantes pour les parties¹⁸, alors que d'autres accords ne sont pas contraignants¹⁹.

Le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans est souvent inefficace parce que les règles et les politiques adoptées ne sont pas ratifiées²⁰, respectées ou mises en œuvre, ou à cause d'un chevauchement ou d'un manque de coordination entre les institutions et les procédures existantes.

Par exemple, le manque de transparence ou de cohérence des règles et les différences en matière de normes entre les régions, d'une part, et l'absence de règles dans d'autres régions, d'autre part, peuvent constituer un obstacle pour les opérateurs, soit parce que cela fausse le marché au niveau mondial, soit parce que l'absence de règles favorise ceux qui appliquent des normes plus faibles et moins respectueuses de l'environnement. L'innovation et le progrès technologique s'en trouvent découragés et les opérateurs de haute qualité, notamment ceux de l'Union, peuvent être lésés. La problématique est d'autant plus aiguë que de nombreuses sociétés à la pointe de l'innovation sont des PME.

Une autre faille réside dans la gestion des ressources marines par région. Alors qu'un grand nombre d'organisations de gestion des pêches couvrent une part importante des océans du monde, ces organisations ne s'occupent que des questions liées à la gestion des pêches.

¹² Par exemple, la convention sur la diversité biologique (CDB), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale du travail (OIT), etc.

¹³ Par exemple, les organismes régionaux des pêches, notamment les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), les programmes ou conventions sur les mers régionales.

¹⁴ Les administrations maritimes, les ministères des transports, les ministères de l'environnement dans certains pays.

¹⁵ Par exemple, les organisations maritimes internationales.

¹⁶ Par exemple, les organisations régionales de gestion des pêches, l'Autorité internationale des fonds marins.

¹⁷ Par exemple, la convention sur la diversité biologique.

¹⁸ Par exemple, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique.

¹⁹ Par exemple, la convention sur la mer des Sargasses.

²⁰ Par exemple, l'accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port – voir ci-dessus.

Les conventions sur les mers régionales ont pour objet les problématiques environnementales dans leurs propres zones géographiques, qui sont souvent différentes des zones couvertes par les organisations de pêche, par exemple. Les océans du monde ne sont pas couverts à 100 % par ces organisations et, même si elles coopèrent dans un certain nombre de cas²¹, cette coopération n'est ni systématique ni globale.

Bien que les discussions sur le lancement de négociations en vue d'un accord d'exécution relatif à la biodiversité dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales soient bien avancées au niveau des Nations unies, en l'absence d'un tel accord, aucune règle ou mécanisme ne préside à la gestion transversale et régionale des utilisations humaines, ni à la planification de l'espace maritime, dans les eaux internationales.

Si un grand nombre d'organisations internationales traitent des océans (dans certains cas, partiellement ou indirectement²²) et si leur gouvernance est de vaste portée, il n'existe, au niveau des Nations unies, aucun organisme universel chargé de coordonner leur action dans le domaine des océans, ce qui peut donner lieu à des conflits ou à des chevauchements²³.

- ***Que manque-t-il pour combler les lacunes du cadre actuel de la gouvernance internationale des océans (par exemple, nouvelles institutions, nouvelles règles, nouvelles dispositions ou nouveaux accords)? Que voudriez-vous voir changer?***
- ***Quels domaines ou problématiques de la gouvernance internationale des océans sont couverts de manière inadéquate et bénéficieraient le plus d'une élimination des lacunes du cadre actuel ou d'une organisation plus efficace du cadre de la gouvernance internationale des océans? De quelle manière en bénéficieraient-ils?***
- ***Quelles zones géographiques bénéficieraient le plus d'une organisation plus efficace ou d'une élimination des lacunes du cadre institutionnel? De quelle manière en bénéficieraient-elles?***
- ***Quels secteurs de l'économie bénéficieraient le plus d'un cadre plus efficace de la gouvernance internationale des océans ou de l'élimination des lacunes dans le cadre actuel et de quelle manière en bénéficieraient-ils?***
- ***Quelle est la principale valeur ajoutée que l'Union retirerait en s'attaquant à ce problème spécifique?***
- ***Quels principes ou objectifs devraient guider une éventuelle action?***
- ***Comment procéderiez-vous pour quantifier les progrès dans ce domaine?***

3.2 Manque de connaissances

Les capacités technologiques innovantes (par exemple, dans la biotechnologie marine ou les énergies renouvelables) nécessitent, en ce qui concerne les activités économiques plus traditionnelles, une bien meilleure compréhension des mers et des océans pour permettre une exploitation durable de leur potentiel économique. Parallèlement, les mers et les océans qui nous entourent évoluent, notamment sous la pression des activités humaines (pêche) et de leurs conséquences (changement climatique, acidification des océans), et la santé globale de l'environnement marin est de plus en plus préoccupante.

Parfois, nous ne comprenons pas suffisamment les océans pour prendre les décisions appropriées²⁴; les failles des systèmes, des moyens ou des capacités de surveillance, par

²¹ Par exemple, protocole d'accord entre l'OSPAR et la CPANE.

²² Par exemple, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce.

²³ C'est notamment le cas des accords ou organismes environnementaux (accords multilatéraux sur l'environnement, AME) par comparaison aux organismes sectoriels.

²⁴ L'importance réelle du plancton dans la production d'oxygène n'a été découverte que récemment <http://www.reuters.com/article/2015/05/22/us-science-plankton-idUSKBN0062G120150522>.

exemple, peuvent constituer un obstacle de taille à l'élaboration et à l'application de règles relatives à la gestion des activités ou même à la bonne mise en œuvre des zones marines protégées. Le manque de connaissances sur les incidences positives ou négatives des activités²⁵ peut mener à des résultats insuffisants, voire nous faire passer à côté du potentiel de croissance qui nous est offert par l'utilisation des écosystèmes comme sources de services économiques, comme c'est le cas du tourisme.

La base de connaissances marines se renforce déjà au niveau international et de l'Union. Des efforts de grande ampleur sont consentis dans des projets financés par les programmes-cadres de recherche de l'Union, la programmation conjointe et les programmes internationaux et nationaux. Ils comprennent par exemple l'inventaire et l'évaluation des écosystèmes et de leurs services, les travaux réalisés dans le cadre de la convention sur la diversité biologique en ce qui concerne les zones marines présentant un intérêt écologique ou biologique, l'initiative «Économie des écosystèmes et de la biodiversité», l'évaluation mondiale des océans des Nations unies et les futurs travaux de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques. L'initiative de la Commission intitulée «Connaissance marine 2020» a quantifié les avantages du partage transnational et transsectoriel des connaissances et des données²⁶. Dans certaines régions (par exemple, dans l'Atlantique nord), la coopération dans la recherche marine est prioritaire.

Si de nombreuses recherches sont menées pour obtenir plus de données et d'informations sur les mers, bon nombre d'entre elles en sont encore à leurs débuts; elles sont effectuées au coup par coup, limitées dans le temps ou leur objet, ou ne sont tout simplement pas suffisamment partagées. En témoignent la collecte de données dans le contexte de l'analyse environnementale de certains projets, souvent réalisée à plusieurs reprises pour des différents projets, donnant ainsi lieu à des répétitions inutiles, ou la rétention de données par certaines organisations, qui ne les mettent pas à la disposition d'autres organisations qui pourraient les utiliser.

- ***Quels domaines de la gouvernance internationale des océans bénéficieraient le plus d'une meilleure disponibilité des connaissances maritimes?***
- ***Selon vous, dans quels domaines le manque de connaissances sur nos mers et océans est-il le plus manifeste?***
- ***Comment les connaissances sur nos mers et océans pourraient-elles être mieux partagées entre les scientifiques et les utilisateurs (entreprises, responsables politiques,...)?***
- ***Que faire pour améliorer la coordination dans la recherche maritime?***
- ***Quelles activités économiques et quelles politiques sectorielles bénéficieraient le plus d'une meilleure disponibilité des connaissances maritimes?***
- ***Comment procéderiez-vous pour quantifier les progrès dans ce domaine?***

²⁵ Par exemple, des ouvrages fixés en mer qui fournissent des habitats.

²⁶ Document de travail des services de la Commission «Connaissance marine 2020: feuille de route» accompagnant la communication de la Commission intitulée «L'innovation dans l'économie bleue: réaliser le potentiel de création d'emplois et de croissance de nos mers et océans» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0149&from=EN>.