

NOTE D'INFORMATION HSA

Un traité juridiquement contraignant pour la conservation de la biodiversité marine en haute mer

Lors du sommet de Rio+20 en 2012¹, les gouvernements ont reconnu que l'actuelle approche fragmentée et souvent incohérente de la gouvernance de la haute mer ne permettait pas de protéger la biodiversité marine et ils se sont alors engagés à « [s']attaquer d'urgence, avant la fin de la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale [ou en septembre 2015], à la question de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales², notamment en prenant une décision sur l'élaboration d'un instrument international dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer »³ (CNUDM). L'Assemblée générale de l'ONU a adopté par consensus la résolution n° 69/292 en juin 2015, par laquelle elle décide d'élaborer un instrument juridiquement contraignant (ou traité) sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les ZADJN. Il s'agit du premier processus mondial de conclusion d'un traité sur une question en lien avec les océans depuis plus de vingt ans, et c'est le seul qui porte spécifiquement sur la protection de la biodiversité marine dans les ZADJN.

Renforcer la CNUDM pour le 21^e siècle

Même si la CNUDM est reconnue comme la « constitution » de la gouvernance mondiale des océans, il s'agit d'une convention-cadre. En tant que telle, son champ d'application est vaste, ce qui fait qu'elle ne comporte pas de dispositions détaillées nécessaires pour couvrir des activités spécifiques et qu'elle n'établit pas de mécanisme permettant à ses Parties de respecter leur obligation de coopérer sur la protection de la faune, de la flore et de l'environnement marin. De fait, depuis son adoption en 1982, deux accords ultérieurs d'application ont été adoptés pour corriger certaines failles et pour couvrir d'autres zones qui ne l'étaient pas suffisamment dans le cadre de la CNUDM⁴.

La CNUDM donne aux États des droits en matière d'exploitation durable de nos océans et, parallèlement, implique le devoir de les conserver. Cependant, il n'existe actuellement aucun cadre mondial, au titre de la CNUDM, qui prévoirait un mécanisme de gestion et des règles de protection de la biodiversité en haute mer. La biodiversité de la haute mer, milieu qui représente près des deux tiers des océans du globe et près de la moitié de sa surface totale, demeure essentiellement sans protection face à de multiples menaces telles que la pollution, la surpêche et la pêche destructrice, le bruit et d'autres exploitations nouvelles et émergentes qui sont toutes aggravées par les effets du changement climatique et de l'acidification des océans.

Clairement et sans surprise, la CNUDM (une convention signée dans les années 1970) n'est plus à la hauteur des défis et



des évolutions technologiques du 21^e siècle. En effet, les mots « biodiversité » et « génétique » n'apparaissent même pas dans le texte de la Convention. Étant donné les nombreuses menaces d'origine humaine qui pèsent sur l'environnement marin, il est essentiel que la gouvernance des océans offre les mesures de protection nécessaires pour restaurer aujourd'hui le bon état des océans et pour garantir aux générations futures des océans en bon état. De plus, un nouvel accord prévoyant l'accès aux ressources génétiques marines, ainsi que le partage de leurs bénéfices, dans les ZADJN pourrait présenter des avantages non négligeables, tant pour les pays en développement que pour le reste du monde. Les ressources génétiques marines incluent des ressources génétiques présentes en haute mer et qui peuvent se révéler précieuses, car elles sont susceptibles de contribuer à des découvertes médicales importantes comme des médicaments contre le cancer.

AMP et EIE

À l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre mondial permettant l'établissement, la surveillance et le contrôle d'aires marines protégées (AMP) et de réserves en haute mer, ou prévoyant la conduite d'évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) et d'évaluations environnementales stratégiques (EES), dans le cadre desquelles les activités et leurs impacts pris séparément ou cumulés pourraient être analysés de façon exhaustive. Bien qu'une AMP ait été établie dans l'Antarctique en 2009, tous les efforts visant à y instaurer une seconde AMP ces dernières années ont échoué depuis. La seule autre AMP de haute mer se situe

dans l'Atlantique Nord, et sa mise en place est le résultat d'un processus long et complexe.

Le processus de mise en place des AMP s'est révélé extrêmement difficile – d'une lenteur pénible et criblé de problèmes liés à la nécessité d'une coopération efficace entre les différentes autorités régionales, sectorielles (transport ou pêche par exemple) et internationales compétentes opérant dans la zone concernée. Pour la majeure partie de la haute mer, aucun cadre ne permet la protection de ces zones. Les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) sont uniquement en mesure de réglementer la pêche dans leur domaine de compétence et dans la zone de leur convention ; elles n'ont pas de mandat pour établir des AMP plus vastes ou pour contrôler les autres menaces qui pèsent sur les océans. Les États ont exprimé la nécessité de mandater l'établissement d'AMP à travers l'objectif d'Aichi pour la biodiversité n° 11 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), en demandant qu'au moins 10 % des océans soient couverts par des AMP d'ici 2020. Pourtant, à l'heure actuelle, moins de 1 % de la haute mer fait partie d'une AMP désignée.

Les scientifiques nous alertent sur les menaces liées à l'acidification des océans qui augmente à un rythme sans précédent. Les océans sont environ 30 % plus acides aujourd'hui qu'avant la révolution industrielle. Des mesures d'atténuation et d'adaptation sont nécessaires pour faire face à ce grand défi. Les mesures d'adaptation incluent la réduction des pressions locales afin de permettre aux organismes d'évoluer et de s'adapter à cet environnement plus acide. Les EIE et les EES peuvent aider à identifier le type de mesures de gestion qui doivent être mises en place pour éviter une dégradation plus importante des écosystèmes marins et une perte supplémentaire de biodiversité. Les AMP et les réserves marines peuvent offrir une zone de « répit » afin que les organismes puissent évoluer et s'adapter, assurant ainsi la survie des principaux écosystèmes et espèces.

La CNUDM prévoit des obligations visant à empêcher, à réduire et à contrôler la pollution et les dégâts environnementaux transfrontaliers, mais aussi à coopérer et à mener des EIE conformément aux articles 205 et 206 de la CNUDM. Cependant, ces dispositions ont été complètement ignorées en l'absence de mécanismes institutionnels mettant en œuvre des mesures d'orientation, de coordination et de transparence. Trente ans après l'adoption de la CNUDM, aucun mécanisme mondial n'a encore été mis en place pour recevoir, analyser et approuver de telles évaluations. Il n'existe pas non plus de mécanisme destiné à évaluer les impacts cumulés des activités dans les ZADJN marines.

Lacunes dans la gouvernance de la haute mer

Un nouveau traité juridiquement contraignant pourrait permettre de corriger de nombreuses lacunes de la gouvernance actuelle des océans, en particulier les suivantes :

- il n'existe aucun mandat ni aucun cadre pour l'établissement, la surveillance et l'application d'AMP, y compris des réserves, dans les ZADJN ;
- il n'existe aucun mécanisme de coordination et de décision pour mener et examiner des EIE exhaustives dans les ZADJN ;
- il n'existe aucun mécanisme institutionnel international pour la mise en œuvre des principes modernes de gestion

environnementale, tels que le principe de précaution, la gestion fondée sur les écosystèmes et la gestion intersectorielle, et notamment un système intersectoriel mondial de suivi, contrôle et surveillance, et un mécanisme d'application ou de respect de la législation pour les activités humaines dans les ZADJN ;

- il n'existe aucun cadre pour l'accès aux ressources génétiques marines, et le partage de leurs bénéfices, dans les ZADJN ;
- il n'existe que peu d'organisations régionales de gestion des océans dotées d'un large mandat pour la gestion et la protection de l'environnement, et aucun mandat international pour la création de ces organisations. De plus, il n'existe aucun cadre pour la coordination et la coopération internationales entre les organisations compétentes régionales et internationales existantes ;
- les dispositions de la CNUDM sur l'échange de technologies et le renforcement des capacités ne sont pas correctement traitées et des mécanismes de mise en œuvre sont nécessaires.

En route pour un traité

La nouvelle résolution de l'AGNU n° 69/292 souligne « que la question de la conservation et de l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale doit être mieux couverte par le régime mondial ». Elle prévoit un processus préparatoire de deux ans (PrepCom) visant à examiner les différents éléments possibles d'un traité, lequel s'étalera sur un total de quatre semaines en 2016 et quatre semaines en 2017. Les premières réunions sont prévues au siège de l'ONU du 28 mars au 8 avril, et du 29 août au 12 septembre 2016. Elles seront suivies de réunions supplémentaires du PrepCom en 2017. À la fin de l'année 2017, le PrepCom présentera à l'Assemblée générale de l'ONU l'état d'avancement des négociations sur les éléments du projet de traité. L'Assemblée générale décidera ensuite, avant septembre 2018, de l'organisation et de la date d'ouverture d'une conférence intergouvernementale en vue de finaliser le texte du traité.

Au cours des deux dernières années, les gouvernements examineront et analyseront attentivement les différentes options et les propositions détaillées sur les éléments du traité, y compris des mesures de conservation telles que les outils de gestion par zone qui comprennent des AMP et des réserves, des EIE, des ressources génétiques marines, ainsi que le renforcement des capacités et le transfert de technologies marines.

High Seas Alliance s'engage à travailler avec les États pour parvenir à des négociations rapides et efficaces sur un traité exhaustif visant à protéger les zones océaniques de la planète situées au-delà des juridictions nationales.

NOTES

1. Conférence sur le développement durable, connue sous le nom de Rio+20.
2. Les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (ZADJN) comprennent la haute mer, ainsi que les fonds marins profonds, désignés sous le nom de « Zone ».
3. Paragraphe 162 du document final *L'avenir que nous voulons*.
4. L'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention, qui établit « la Zone » et concerne les activités d'exploitation des ressources des fonds marins, et l'Accord des Nations unies sur les stocks de poissons de 1995 qui porte sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs.