

## Congrès AFSP 2015

### **La gouvernance globale de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale: vers une cohérence accrue ?**

Ana Flávia Barros-Platiau (Professeure, IREL, Université de Brasília et CERIC/Aix-Marseille Université. Projet CAPES edital Mar 43 et Projet CIRCULEX)

Sandrine Maljean-Dubois (Directrice de recherche au CNRS, CERIC UMR DICE 7318 CNRS/Aix-Marseille Université)<sup>1</sup>

#### **Résumé**

Pour réfléchir en termes de fragmentation/dé-fragmentation de la gouvernance globale de l'environnement, la question de la conservation des ressources marines vivantes de la haute mer est tout à fait intéressante. En effet, l'enjeu est particulièrement emblématique du fait de la localisation de ces ressources hors des juridictions nationales et des intérêts divers des États. Ces ressources sont juridiquement au croisement de nombreux espaces conventionnels relevant du droit de la mer et des pêcheries, du droit de l'environnement et du droit international économique. Pourtant, en dépit de la multiplicité des régimes internationaux, la coopération internationale repose encore aujourd'hui sur des bases fragiles et lacunaires. Au-delà de la question du statut de ces ressources se pose celle de leur régime, par définition écartelé entre des objectifs contradictoires de conservation et exploitation, et au-delà encore celle de la protection des écosystèmes et du milieu marin dans lesquels elles vivent. Les négociations multilatérales lancées à Rio+20 à ce sujet, sous les auspices du groupe onusien Biodiversity Beyond Areas of National Jurisdiction s'avèrent délicates, mais avancent dans le sens d'un accord multilatéral contraignant. Néanmoins, dans un contexte politique et juridique complexe, il n'est pas certain qu'elles débouchent sur un accord socle, porteur d'une nouvelle dynamique de coopération et parvenant à recomposer l'action collective internationale en la matière.

#### **Abstract**

Conservation of biological resources on the high seas is an interesting issue to assess the international environmental governance fragmentation/defragmentation. This matter is particularly emblematic since marine resources are beyond national jurisdiction areas. Therefore, they are at crossings of different legal conventions from the law of the seas, fishing laws, environmental law and international trade law. However, despite several international regimes, international cooperation has a rather fragile and incomplete basis. Questions abound concerning the status of such resources, their regime (torn between contradictory targets of conservation and exploration), their ecosystems and their marine environment. In addition, international negotiations launched at the Rio+20 meeting under the auspices of the UN Biodiversity Beyond Areas of National Jurisdiction Group are frail. In a complex political and legal context,

---

<sup>1</sup> Ce travail a bénéficié du soutien de l'Agence nationale pour la recherche française dans le cadre du projet <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>.

it is far from certain that they will lead to an umbrella agreement, bringing up a new cooperation momentum and allowing to rebuild international collective action.

## Introduction

La haute mer, qui correspond à environ 64% de la surface totale des mers et océans (et 50% de la surface de la planète)<sup>2</sup>, se trouve aujourd'hui menacée par l'intensification d'activités humaines encore mal régulées par les États, les institutions internationales et régionales. La pêche commerciale, la contamination chimique, l'acidification des océans et l'exploitation minière des fonds marins constituent des facteurs de stress qui mettent en danger les services écosystémiques<sup>3</sup>, avec des effets importants sur la biodiversité et la sécurité alimentaire. Sa protection est d'autant plus difficile que la haute mer est située hors des juridictions nationales. Même si elle n'est plus la zone de non-droit qu'elle a été historiquement, elle connaît encore la tragédie des "biens communs" évoquée par Garrett Hardin à la fin des années 60.

Sous les eaux surjacentes, se trouve un espace juridiquement distinct de celles-ci, qualifié de "Zone" par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. La Zone, qui comprend les fonds marins et leur sous-sol, est déclarée "patrimoine commun de l'humanité" ; les ressources minérales qu'elle contient jouissent du même régime de gestion internationalisée diamétralement opposé à celui des eaux surjacentes<sup>4</sup>. En effet, les ressources biologiques de la haute mer demeurent *res nullius* et donc librement appropriables<sup>5</sup>. Ensemble, la haute mer et la Zone constituent ce que l'on appelle dans le langage des négociations internationales les zones marines situées au-delà des juridictions nationales (ZAJN). Bien évidemment, la dissociation de leurs régimes juridiques ne rend pas compte de l'unité qui caractérise le milieu marin, et de la continuité entre le fonds et les eaux surjacentes de ce point de vue.

Dans ce sens, la conservation et la gestion durable des ressources marines vivantes situées dans les ZAJN n'est pas une question nouvelle. Longtemps coutumière, leur appréhension juridique s'est développée sur le plan conventionnel à partir de 1958<sup>6</sup>. Aujourd'hui, c'est une matière très abondante. À un environnement marin complexe ne peut guère que correspondre une gouvernance polycentrique et complexe. En pratique, cette "gouvernance océanique"<sup>7</sup> est extrêmement fragmentée<sup>8</sup> que ce soit à l'échelle

---

<sup>2</sup> Julien Rochette, Raphaël Billé, "Gouvernance de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales : enjeu et perspectives", N° 04/2008, IDDRI, *Idées pour le débat*, p. 2.

<sup>3</sup> Voir ce débat dans la Plateforme IPBES concernant les services écosystémiques. Ten Brink P., Russi D., Farmer A., Badura T., Coates D., Förster J., Kumar R. et Davidson N. (2013) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Water and Wetlands. Executive Summary* disponible sur: [http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/teeb\\_waterwetlands\\_execsum\\_2013-fr.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/teeb_waterwetlands_execsum_2013-fr.pdf). Consulté le 03 avril 2015. Aussi S. Aricò (ed.) *Ocean Sustainability in the 21st Century*. Cambridge UP, Unesco, 2015.

<sup>4</sup> Voir la Partie XI de la Convention.

<sup>5</sup> Même si aucun État n'a de droits exclusifs, et tous ont l'obligation de coopérer. Voir Award between the United States and the United Kingdom relating to the rights of jurisdiction of United States in the Bering's sea and the preservation of fur seals, Reports of International Arbitral Awards Vol XXVIII 263-276 (Award of 15 August 1893)<sup>5</sup>.

<sup>6</sup> Voir la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (1958).

<sup>7</sup> *Ocean governance* est un concept large. Voir *Modernising ocean governance. Policy Options Paper # 10*. A series of papers on policy options, prepared for the third meeting of the Global Ocean Commission, November 2013. Disponible sur: <http://www.globaloceancommission.org/wp-content/uploads/GOC-paper10-governance.pdf>. Consulté le 11 avril 2015. Dans ce texte, il correspond principalement aux acteurs publics, institutions et normes relatifs aux ressources biologiques de la haute mer.

<sup>8</sup> Rochette, et al. Marine Policy, 2014. Voir aussi Louis Kotze, "Fragmentation of International Environmental Law: An Oceans Governance Case Study", in Ed Couzens & Tuula Honkonen, *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2008* (University of Eastern Finland/UNEP). Même constat dans Natalie C. Ban et al., "Systematic Conservation Planning: A Better Recipe for Managing the High Seas for Biodiversity Conservation and Sustainable Use", *Conservation Letters*, January/February 2014, 7(1), 42.

horizontale (impliquant de nombreuses institutions et des secteurs d'activités variés) ou verticale (mobilisant des institutions et acteurs internationaux, régionaux, nationaux ou infraétatiques).

Or, la fragmentation est source en elle-même de doubles emplois, de lacunes, et plus généralement d'inefficacité et de blocages. Le juriste la voit généralement d'un mauvais oeil. Pourtant, elle peut aussi, paradoxalement, produire des conséquences positives, étant un gage de souplesse et flexibilité. Des politiques et actions fragmentées peuvent s'avérer complémentaires, voire synergiques. Et puisque la fragmentation est une donnée, qu'il faut donc "faire avec", il importe de s'interroger sur les conditions d'efficacité et d'effectivité d'une gouvernance fragmentée. Cela passera souvent par une amélioration des échanges, circulations, relations et interrelations sur le plan aussi bien institutionnel que normatif, lesquels vont contribuer à "dé" fragmenter la gouvernance océanique, en articulant mieux les espaces normatifs voire renforçant la cohérence de l'ensemble. Cela peut être le sens d'une réforme de la gouvernance globale de l'environnement, qui permette d'assurer la continuation des services écosystémiques et d'éviter des changements environnementaux irréversibles atteignant les seuils critiques, en prenant acte de la complexité de notre environnement global et de l'interdépendance des "frontières planétaires"<sup>9</sup>.

S'agissant des ressources biologiques situées dans les ZAJN, compte tenu des enjeux et des risques liés à leurs exploitation et exploration, voire à leur appropriation<sup>10</sup> croissantes, les efforts de coopération multilatérale sous l'égide de l'ONU sont insuffisants et les réponses collectives sont lentes<sup>11</sup>. Inadéquate, la régulation internationale nécessite une réforme structurelle.

Des négociations internationales ont été lancées à Rio+20 à ce sujet, sous l'égide de l'ONU, qui se sont déroulées sous les auspices du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (BAJN)<sup>12</sup>. Les travaux de ce Groupe de travail *ad hoc* ont bien mis en évidence l'ampleur des enjeux à travers la perte sans précédent de biodiversité marine, l'exploration excessive des ressources, la destruction des habitats, la pollution, l'acidification des océans et les effets des changements climatiques<sup>13</sup>. Le

---

<sup>9</sup> Rockström J., Steffen W., Noone K. Persson A., Chapin F., Lambin E., Lenton T.M., Scheffer M., Folke C., Schellnhuber H. et al., "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity », *Ecol. Soc.* 2009, 14:32 ; Biermann F., Abbott K., Andresen S., Bäckstrand K., Bernstein S., Betsill M., Bulkeley H., Cashore B., Clapp J., Folke C. et al., "Transforming governance and institutions towards global sustainability: key insights for social science research", *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 2012, 4:51-60.

<sup>10</sup> Il y a *grosso modo*, trois formes d'appropriation: celle par l'usage de la force (militaire); celle par l'achat (économique) et celle par la connaissance (scientifique et technologique). Pour une discussion plus approfondie sur cette dernière, voir Barros-Platiau, A.F.; Mazzega, P. et Barros, J. "Scylla and Charybdis: the institutional complexity of the marine biodiversity governance in Brazil". Atelier Complexité et Politiques Publiques. Université Lyon 3, 21 mai 2015. Disponible sur : <http://complexite-politiquespubliques.univ-lyon3.fr>. Consulté le 20 mai 2015.

<sup>11</sup> Il a fallu presque dix ans pour que les États se mettent d'accord pour ouvrir les négociations sur la création d'un accord contraignant relatif à la gestion de la biodiversité marine dans la ZAJN.

<sup>12</sup> Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, établi dans le paragraphe 73 de la résolution 59/24 de l'Assemblée Générale. Disponible sur: [http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/BBNJreport\\_69\\_177.pdf](http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/BBNJreport_69_177.pdf). Consulté le 02 février 2015.

<sup>13</sup> Depuis 2006, le groupe BAJN s'est penché sur la question de lacunes et faiblesses de la gouvernance de la biodiversité dans les ZAJN. Voir Rochette, J. et al. *A new chapter for the high seas?* Disponible sur: [http://www.iddri.org/Publications/Collections/Syntheses/IB0215\\_JR%20et%20al\\_new%20chapter%20for%20the%20high%20seas.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/Syntheses/IB0215_JR%20et%20al_new%20chapter%20for%20the%20high%20seas.pdf). Consulté le 11 avril 2015. Voir : Disponible sur: [http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/BBNJreport\\_69\\_177.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/BBNJreport_69_177.pdf). Consulté le 02 février 2015.

groupe a récemment recommandé à l'Assemblée générale de l'ONU l'ouverture des négociations en vue de l'adoption d'un nouvel accord contraignant<sup>14</sup>.

Ceci étant, un tel accord est-il envisageable dans le court terme en dépit des clivages que la question met en évidence ? Quelles seraient les conditions de son émergence ? Parviendra-t-il à s'imposer comme un accord socle, porteur d'une nouvelle dynamique de coopération, recomposant voire "dé" fragmentant l'action internationale en la matière ?

Avant d'en venir à ces questions, il importe d'analyser la gouvernance actuelle, ce qui soulève une série de questions. Quelles sont les principales causes de cette fragmentation ? Quels sont les principaux acteurs et quel rôle jouent-ils ? Quel peut être de ce point de vue le rôle des grands émergents dont l'irruption bouleverse bien des négociations internationales<sup>15</sup> ? Ce texte utilise le concept de fragmentation comme la résultante d'une très longue et hétérogène construction des obligations internationales et régionales, et celui de défragmentation comme une partie indispensable de la solution.

## **I - La fragmentation de la gouvernance des ressources biologiques marines**

La fragmentation de la gouvernance est à la fois le résultat de dynamiques juridiques et de choix politiques en vue d'assurer l'avancement des négociations multilatérales et l'accommodation d'intérêts aussi nombreux que divers. Dans le cas du droit international, elle est incontournable, vu la complexité des sujets à traiter et des intérêts des États, qui d'ailleurs ne sont pas les seuls acteurs internationaux à avoir une influence sur les processus de construction des règles internationales (Varella, 2014)<sup>16</sup>. Compte tenu des rapports de force entre une myriade d'acteurs différents et transcalaires, tant pour la coopération que pour la confrontation, ces acteurs sont considérés comme des *stakeholders*<sup>17</sup> à chaque négociation multilatérale.

Toutefois, cette forte fragmentation et les blocages<sup>18</sup> que l'on retrouve aujourd'hui ne sont pas inévitables. En d'autres termes, ce n'est pas forcément la nécessité d'un traitement spécifique des questions concernant la biodiversité marine qui engendre la fragmentation actuelle, mais plutôt la dynamique des négociations qui ne s'attachent pas toujours aux normes relevant du droit positif ou en voie de l'être (*hard and soft norms*), dans le cadre du système onusien<sup>19</sup> et en dehors.

De manière générale, la fragmentation de la gouvernance en la matière résulte de quelques facteurs centraux, tels que la compétition interinstitutionnelle et la structure

---

<sup>14</sup> Lettre datée du 13 février 2015, envoyée par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée, A/69/780.

<sup>15</sup> Jamie Gaskarth (éd.) *Rising Powers, Global Governance and Global Ethics*, Routledge, Global Institutions Series. 2015.

<sup>16</sup> Pour maintenir l'approche focalisée, les États seront considérés comme les principaux acteurs internationaux.

<sup>17</sup> Selon Kammi Schmeer: "stakeholders in a process are actors (persons or organizations) with a vested interest in the policy being promoted. These stakeholders, or 'interested parties', can usually be grouped into the following categories: international/donors, national political (legislators, governors), public (ministry of health [MOH], social security agency, ministry of finance), labor (unions, medical associations), commercial/private for-profit, nonprofit (nongovernmental organizations [NGOs], foundations), civil society, and users/consumers". Disponible sur: [http://www.eestum.eu/voorbeelden/Stakeholders\\_analysis\\_guidelines.pdf](http://www.eestum.eu/voorbeelden/Stakeholders_analysis_guidelines.pdf). Consulté le 02 février 2015.

<sup>18</sup> Les problèmes les plus récurrents sont le manque de consensus entre États, voire des conflits d'intérêts graves, l'inefficacité des accords par la faiblesse des engagements et du respect aux obligations.

<sup>19</sup> Dans le cas de l'ONU, ce manque de cohérence dans le travail des agences et autres organes et groupes a été estimé comme l'un des plus grands défis du système lors des débats sur sa réforme. La concurrence à l'intérieur du système et en dehors permet aux États de s'adresser aux instances les plus intéressantes et même faire du "forum shopping" dans certaines occasions.

matérielle et fonctionnelle consolidée depuis la création du système onusien<sup>20</sup>. Toutefois, les différents mandats, priorités, *stakeholders*, intérêts et dynamiques ne sont pas irréconciliables. De la sorte, d'un point de vue politique, les deux principales sources de fragmentation actuelle sont les intérêts des États et la compétition interinstitutionnelle. La fragmentation se traduit d'un point de vue juridique par la prolifération de normes de sources et portée variables, dans un contexte marqué par l'absence de mécanismes de coordination obligatoires.

### **1. Des intérêts étatiques divergents, facteurs de fragmentation**

Les acteurs et leurs intérêts respectifs peuvent aider à comprendre, dans une large mesure, l'évolution des accords multilatéraux et leur mise en œuvre, efficacité et contrôle. Les acteurs publics, les États et les organisations intergouvernementales, sont les principaux responsables de la promotion des accords multilatéraux relatifs à l'environnement marin. Toutefois, les acteurs économiques ont un rôle croissant dans les processus de construction d'une gouvernance globale sur la question de la haute mer<sup>21</sup>, aussi bien que les organisations privées à but non-lucratif, souvent définies comme acteurs civiques ou organisations non-gouvernementales (ONG). Certaines organisations non-gouvernementales comme l'UICN, le WWF, la Deep Sea Conservation Coalition, entre autres, jouent un rôle important sur plusieurs échiquiers. D'autres processus de réflexion ont des effets variables sur la gouvernance tels Le groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin, le processus consultatif informel sur les océans et le droit de la mer, le groupe de travail informel sur la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine située au-delà des limites de la juridiction nationale, l'initiative Countdown 2010, etc.

Dans le cas des États, nous pouvons considérer que les trois facteurs-clés sont leurs intérêts stratégiques, économiques et technologiques. À partir d'une approche géopolitique, certains États seront favorables à l'appropriation des ressources de la haute mer pour assurer leur projection internationale ; d'autres rechercheront leur protection par la force du droit, ou encore par le droit de la force, si besoin est. En termes économiques, la pêche, l'exploration des ressources, mais aussi la navigation et la pollution, sans oublier le tourisme, constituent des enjeux multiples.

Cependant, une approche par les intérêts technologiques nous semble plus intéressante parce qu'elle nous permet de partager le monde en trois grands groupes, à l'instar de Jeffrey Sachs au tournant du siècle<sup>22</sup> : ceux qui produisent de la technologie, ceux qui arrivent à l'adapter à leurs besoins nationaux et ceux qui sont plutôt exclus. Dans le cas des ressources de la mer, le groupe des puissances technologiques est encore plus restreint<sup>23</sup>. *Grosso modo*, il est possible de faire la correspondance dans les trois cas avec le groupe des pays développés (le Nord et les puissances technologiques), les pays émergents (Chine, Inde et Brésil, capables de produire et adapter certaines

---

<sup>20</sup> Pour une approche sectorielle de différents agendas et une analyse sur la nécessaire réforme de l'ONU, voir WEISS, Thomas et Daws, Sam (eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*, OXUP, 2008.

<sup>21</sup> Les compagnies pétrolières sont parmi les groupes les plus riches et influents du monde.

<sup>22</sup> "A New Map of the World". *The Economist*, 22 June 2000. Disponible sur : <http://www.economist.com/node/80730>. Consulté le 04 février 2015.

<sup>23</sup> Arianna Broggiato, Sophie Arnaud-Haond, Claudio Chiarolla, Thomas Greiber, "Fair and equitable sharing of benefits from the utilization of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction: Bridging the gaps between science and policy". *Marine Policy*, Special edition, 49, pp. 176-185. Pour la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, voir Carl J. Dahlman, "China and India: Emerging Technological Powers", *Issues in Science and Technology*, Seeing Through Preconceptions: A Deeper Look at China and India, Spring, 2007. Disponible sur : <http://issues.org/toc/23-3/>. consulté le 12 mai 2015.

technologies)<sup>24</sup> et les autres (le Sud ou pays en développement, dans l'ensemble incapable de produire ou adapter un nombre considérable de technologies). À partir de la capacité technologique de chaque État, nous avons un autre angle d'analyse sur leurs rôles respectifs dans les différentes conventions internationales, en fonction de leurs objectifs économiques et stratégiques. Autrement dit, les États plutôt exclus de la compétition technologique ont tendance à se méfier des puissances technologiques, ce qui engendre les blocages relatifs à la pêche commerciale et aux ressources génétiques, par exemple. Dans ce sens, le tableau de la typologie des relations et solutions dressé par Bavinck et Gupta ci-dessous pourrait être enrichi dans le type 1 avec la méfiance à côté de l'indifférence, et la solution évidente est la confiance (confidence-building). Ceci est d'autant plus important que l'involution qualitative de la gouvernance globale depuis 1992 nous conduit à croire que la connaissance scientifique n'est pas un levier suffisant pour transformer les relations de type 1 en type 4. L'exemple le plus frappant n'est pas sans liens directs avec la biodiversité marine, celui des négociations sur les changements climatiques. Il est incontestable que les connaissances scientifiques ont avancé depuis vingt ans, mais les engagements des États n'ont pas suivi à la hauteur.

Table 1 – Typologie des relations et solutions

Table 2		
Typology of relations and solutions		
Quality/Intensity	Weak relations	Strong relations
Contrary	Type 1: Indifference Solution: Knowledge, capacity building to move towards a mutual support system	Type 2: Competition Solution: This will generally exist in areas of scarce resources and in relation to an unstructured problem. This requires moving beyond first order (improving routines) learning to second order (revisiting assumptions) and third order (transformative) learning processes. It will also require negotiation, conflict resolution and action research.
Affirmative	Type 3: Accommodation Solution: This may be part of a pacification strategy; this may require the co-management of resources in order to be effective and lead to mutual learning.	Type 4: Mutual support This is a favourable situation, only calling for first order learning (improving routines), and the improvement of routines and approaches.

Source: Maarten Bavinck and Joyeeta Gupta, "Legal pluralism in aquatic regimes: a challenge for governance", *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2014, 11:78–85.

Dans le cadre des négociations multilatérales relatives à l'environnement et au commerce, les deux groupes facilement identifiables à l'origine étaient les membres de l'OCDE et le G77/Chine, correspondant au clivage traditionnel Nord-Sud. Il en va de même pour la gouvernance océanique, dans une large mesure. À l'époque de la consolidation du G77, la question centrale était l'appropriation des ressources de la haute mer, ce qui a amené l'ambassadeur de Malte à proposer une idée donnant naissance ensuite au concept de patrimoine commun de l'humanité. Avec le temps, le Groupe s'est renforcé autour de la revendication d'équité dans l'exploration des ressources, de transparence, de régulation de l'accès aux ressources génétiques, de partage des bénéfices et de prise en compte des besoins des pays en développement<sup>25</sup>. En ce qui concerne la pêche, compte tenu de leurs capacités technologiques en eaux

<sup>24</sup> Voir Morin, J. F. et Orsini, A. *Essential Concepts of Global Environmental Governance*. Routledge. (2015). Les pays émergents analysés sont les membres du BASIC, en fonction de leur agenda environnemental dans le cadre du régime climatique. Groupe créé en 2009, par le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine.

<sup>25</sup> Dans le paragraphe 162 de la Déclaration de la Conférence des Nations unies sur le développement durable "L'avenir que nous voulons", les délégations ont rappelé ces compromis aux États. Disponible sur : [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_french.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_french.pdf.pdf). Consulté le 21 mai 2015.

profondes<sup>26</sup>, les États du Nord sont les plus grands bénéficiaires, mais aussi les principaux promoteurs des accords régionaux et sectoriels, traités plus loin dans le texte. Ils sont aussi pratiquement tous signataires de l'accord de New York de 1995, mais les ratifications se font attendre<sup>27</sup>.

Par ailleurs, les États forment des clivages plus ou moins pérennes (et les *loose-knit groups*<sup>28</sup>), comme celui traditionnel connu sous le nom de Nord-Sud, en fonction d'enjeux spécifiques. Dans des cas particuliers comme la chasse aux baleines, le Japon et les pays nordiques sont des exemples emblématiques d'une prise de position fortement basée sur des intérêts nationaux et de court terme dans le cadre de la Commission baleinière, établie par la Convention de 1948. Les États les moins développés, au contraire, forment le groupe sans contours qui demande un accord global pour lutter contre les risques très concrets de surexploitation des grands migrateurs comme les thons, requins, tortues et baleines<sup>29</sup>. Les pays émergents, dont la Chine est sans doute le cas le plus intéressant, sont en train de se rendre compte de leurs intérêts dans ces pourparlers, donc il faut s'attendre de leur part à une participation accrue et plus active dans l'avenir. Le Brésil et l'Inde, quant à eux, suivent cette tendance, mais pas au même rythme que Pékin<sup>30</sup>.

Il en va de même pour l'exploration des ressources non-vivantes où le risque d'appropriation par une minorité au détriment des autres est le ciment qui maintient la cohésion du G77/Chine. L'intérêt affiché de Shell Oil d'explorer le pétrole et le gaz dans la région Arctique avec le soutien de l'administration Obama<sup>31</sup> ne fait que raviver les débats au début de l'année 2015.

Finalement, le clivage Nord-Sud est trop superficiel pour rendre compte des intérêts des États, notamment dans le cadre de "grands émergents"<sup>32</sup>. La Chine et l'Inde, ensemble, comptent plus de 700 millions de personnes sous le seuil de la pauvreté, mais leur sécurité alimentaire ne dépend pas encore tellement des ressources de la mer. Par ailleurs, ce clivage Nord-Sud trouve son utilité limitée comme cadre d'analyse de la fragmentation de la gouvernance lorsqu'il s'agit des questions plus spécifiques. Dans le cas de la négociation actuellement en cours relative à un accord contraignant sur la biodiversité dans les zones hors juridictions nationales, les membres de l'UE et la plupart des pays du Sud se sont rapprochés pour le promouvoir, tandis que les États-

---

<sup>26</sup> Les pays ayant le statut de "puissance technologique" en fonction des brevets et des recherches dans le domaine de la biotechnologie ne sont pas uniquement au Nord. Le Japon et l'Australie étant particulièrement intéressants pour les questions soulevées dans ce texte. Sans oublier la Chine et sa formidable montée en puissance à la fin du XXème siècle.

<sup>27</sup> Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (chapitre XXI). Seulement 82 États l'ont ratifié à ce jour, dont les membres du BASIC (sauf la Chine) et de l'UE (le 19 décembre 2003). Disponible sur: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-7&chapter=21&lang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&lang=fr). Consulté le 24 mai 2015.

<sup>28</sup> Strahilevitz, Lior Jacob (2003), disponible sur: <http://connection.ebscohost.com/c/articles/9328705/social-norms-from-close-knit-groups-loose-knit-groups>. Consulté le 05 février 2015.

<sup>29</sup> En guise d'illustration, voir la position du Groupe africain dans le processus consultatif onusien du 06 au 10 avril 2015 (PCI 16), disponible sur : <http://www.iisd.ca/vol25/enb2595f.html>. Consulté le 23 mai 2015.

<sup>30</sup> Korinman, M. (éd.) *Les seigneurs de la mer*, Outre-Terre. n° 25-26, 2010/2. Disponible sur: <http://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2010-2.htm>. Consulté le 11 mars 2015. Voir la déclaration chinoise relative à l'accord de New York de 1995, disponible sur : [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1\\_french.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_french.pdf). Consulté le 18 mai 2015.

<sup>31</sup> Bill Mckibben "Obama's Catastrophic Climate-Change Denial", The New York Times, le 12 mai 2015.

<sup>32</sup> La Chine est la deuxième économie mondiale, le Brésil est la septième, l'Inde progresse rapidement.

Unis, le Canada, la Russie et le Japon sont ses plus forts opposants<sup>33</sup>. Ainsi, parfois les intérêts des États membres des OI sont si contradictoires qu'ils déterminent les projets multilatéraux et leur succès.

## 2. Un paysage juridique et institutionnel fragmenté

Les institutions multilatérales ont été créées sans plan d'ensemble, au rythme des enjeux et crises mondiales. La gouvernance des ressources biologiques de la haute mer en témoigne particulièrement. En effet, les ressources biologiques marines de la haute mer sont juridiquement au croisement de nombreux espaces conventionnels relevant du droit de la mer et des pêcheries, du droit de l'environnement, du droit international économique. Pourtant, en dépit de la multiplicité des régimes internationaux, la coopération internationale repose encore aujourd'hui sur des bases fragiles et lacunaires. Au-delà de la question du statut de ces ressources, se pose celle de leur régime, par définition écartelé entre des objectifs contradictoires de conservation et exploitation, et au-delà encore celle de la protection des écosystèmes et du milieu marin dans lesquels elles vivent.

À ce jour, en la matière, il n'existe pas d'institution "chapeau" ayant compétence ou responsabilité générale<sup>34</sup>, d'où les propositions d'un accord global sur les ressources biologiques de la haute mer<sup>35</sup>. La gouvernance est en effet marquée par des approches soit très générales (la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer de 1982<sup>36</sup> et son accord d'application de 1994) soit sectorielles et multiples abordant la biodiversité sous l'angle "conservationniste" (Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage de 1979, Convention sur la diversité biologique de 1992<sup>37</sup> et son Protocole de Nagoya sur la question de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation de la diversité biologique<sup>38</sup>, Convention sur le

---

<sup>33</sup> Wright G., Rochette J., Unger S., Gjerde K., Ardron J., (2014), The Scores at Half Time: An update on the international discussions on the governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction, IDDRI, Issue Briefs N°02/2014, 4p.

<sup>34</sup> "The only global agreement that contains clear objectives for conservation and sustainable use of marine biodiversity, the Convention on Biological Diversity (CBD), currently has limited legal authority in the high seas, and serves mainly as a vehicle to promote cooperation and provide scientific and technical advice, including describing ecologically or biologically significant areas (EBSAs; Dunn et al. 2011). Of the organizations or conventions with authority over some portion of the high seas, perhaps only the Southern Ocean (discussed later) is approaching "comprehensive management" (i.e., ecosystem-based, integrated, systematic, with spatial and nonspatial measures and coordinated science to inform management), and even then only for use of living marine resources (Figure 5). No other high seas management authority has conservation as a major objective ». Ban et al 2014.

<sup>35</sup> Package agreed in 2011, namely the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction, in particular, together and as a whole, marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits, measures such as area-based management tools, including marine protected areas, environmental impact assessments and capacity building and the transfer of marine technology. Disponible sur: ([http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/AHWG\\_9\\_recommendations.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/AHWG_9_recommendations.pdf)). Consulté le 02 février 2015.

<sup>36</sup> Considéré comme un "overarching governance framework for human activities in the ocean » Natalie C. Ban et al., "Systematic Conservation Planning: A Better Recipe for Managing the High Seas for Biodiversity Conservation and Sustainable Use », *Conservation Letters*, January/February 2014, 7(1), 42.

<sup>37</sup> La Convention sur la diversité biologique s'applique à ces ressources situées hors des juridictions nationales "lorsqu'il s'agit des processus et activités qui sont réalisés sous sa juridiction ou son contrôle, que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction nationale ou en dehors des limites de sa juridiction nationale, indépendamment de l'endroit où ces processus et activités produisent leurs effets » (article 4). Voir le "EBSA process" pour les zones écologiques au-delà des limites des juridictions. Adoption des critères pour identifier les EBSA en 2008 à la COP 9. Voir CBD scientific criteria for ecologically or biologically significant areas (EBSAs) (annex I, decision IX/20).

<sup>38</sup> L'approche bilatérale sur laquelle il repose ne peut être, par définition, appliquées aux ressources biologiques marines de la haute mer. Mais il a été envisagé, dès la première réunion des Parties au Protocole, en octobre 2014, la création d'un mécanisme multilatéral mondial dans de telles situations. Si cela devait se concrétiser ce ne sera toutefois pas avant plusieurs années. Décision NP-1/10, 2014, Nécessité et modalités d'un mécanisme multilatéral mondial de partage des avantages (article 10).



commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou CITES de 1973<sup>39</sup>, Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972<sup>40</sup>, Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale de 1971), mais aussi les pêcheries (Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine de 1948, Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants, etc.<sup>41</sup>), les transports maritimes dangereux (MARPOL en 1973) ou le dumping (Convention de Londres de 1972), etc. Cette gouvernance reste éclatée et malgré tout lacunaire<sup>42</sup>. Souvent qualifiée de "Constitution des océans", la Convention de Montego Bay avait vocation à unifier le droit relatif aux océans et régler les problèmes de fragmentation, mais elle n'a pas réglé ce problème qu'elle aurait même, pour certains, aggravé<sup>43</sup>. La Convention fait toutefois peser sur les États des obligations d'ordre général très importantes, telle celle de "protéger et de préserver le milieu marin"<sup>44</sup>. La jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer a donné plein effet à ces obligations essentielles, lesquelles sont, d'ailleurs, des obligations coutumières<sup>45</sup>.

Sur le plan administratif, de nombreuses institutions sont mobilisées, de l'ONU (et notamment sa Division des affaires maritimes et du droit de la mer, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, ou encore l'Autorité des fonds marins ou le Tribunal international du droit de la mer) à l'OMI, ou l'UNESCO (Commission océanographique intergouvernementale) en passant par les nombreux secrétariats de conventions internationales qui fournissent autant d'arrangements institutionnels autonomes<sup>46</sup>. En dehors du cadre onusien, l'OMC (Organisation mondiale du commerce) joue également un rôle important. Les négociations conduites à l'OMC répondent à un réel enjeu, celui de permettre de refonder le système de subventions accordées aux activités de pêche dans le sens d'une gestion durable des ressources halieutiques, par exemple<sup>47</sup>.

À l'échelle régionale, de nombreuses organisations sont impliquées également. Il faut citer, en particulier, cinq organisations régionales pour la gestion des pêches (ORGP)<sup>48</sup> relatives au thon et neuf ORGP géographiques. Certaines ORGP ont été créées dans le cadre de la FAO, d'autres utilisent la FAO comme dépositaire et d'autres encore fonctionnent totalement en dehors de l'organisation<sup>49</sup>. Les organisations régionales de pêche jouent un rôle important, même si leurs activités sont plutôt

---

<sup>39</sup> CITES récemment de plus en plus impliquée sur la mer (coraux, hippocampes, anguilles, requins) mais faible car résistance des États qui pêchent ces espèces. Jeff A. Ardron, Rosemary Rayfuse, Kristina Gjerde, Robin Warner, "The sustainable use and conservation of biodiversity in ABNJ: What can be achieved using existing international agreements?" *Marine Policy* 49(2014) p. 102.

<sup>40</sup> Ardron et al (2014), p. 99. Au moins potentiellement, car elle n'est pas encore appliquée à la haute mer.

<sup>41</sup> Nombreuses, les conventions sur les pêcheries ont pour objectif de limiter la surexploitation et d'organiser la pêche durable. Elles produisent toutefois des succès limités ; leurs décisions ne sont pas toujours bien efficaces, ni parfaitement mises en œuvre. Les zones de pêche sont surexploitées à 87%. Kristina M. Gjerde, Duncan Currie, Kateryna Wowk, Karen Sack, "Ocean in peril: Reforming the management of global ocean living resources in areas beyond national jurisdiction", *Marine Pollution Bulletin* 74 (2013) pp. 540–551.

<sup>42</sup> Freestone et al 2014.

<sup>43</sup> D. Tladi, "Gouvernance des océans: un cadre de réglementation fragmenté", in *Regards sur la Terre* 2011, Armand Colin, Paris, 2011, p. 223.

<sup>44</sup> Article 192. Voir aussi l'article 194§5.

<sup>45</sup> Citer les 2 avis+ commentaire Annuaire droit de la mer.

<sup>46</sup> R. Churchill, G. Ulfstein, "Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law", en *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 630.

<sup>47</sup> Julien Rochette, Raphaël Billé, "Gouvernance de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales : enjeux et perspectives", N° 04/2008, IDDRI, *Idées pour le débat*, p. 4

<sup>48</sup> Cullis-Suzuki S, Pauly D. "Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations", *Marine Policy* (2010), doi:10.1016/j.marpol.2010.03.002.

<sup>49</sup> Pour plus de détails, voir Ardron et al 2014, page 100.

orientées vers les zones côtières et leur expansion vers la haute mer encore timide<sup>50</sup>. En dépit du fait que leur action est souvent mal articulée avec les conventions mondiales sur les pêcheries, elles sont plutôt effectives (encadrement des techniques de pêche destructrices, fermeture de zones vulnérables et la mise en œuvre de l'approche écosystémique notamment). Le recours à l'approche régionale peut permettre aussi de lutter plus efficacement contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (pêche INN)<sup>51</sup>, d'identifier plus précisément les écosystèmes marins vulnérables et d'influer en faveur d'une consommation durable des produits de la pêche par des processus de certification et d'écolabel<sup>52</sup>. Certaines sont bien plus actives que d'autres et elles ont le potentiel d'être plus efficaces qu'elles ne le sont actuellement. Pour l'instant, les bateaux de pêche qui n'ont pas le pavillon des pays signataires ne sont pas contraints de respecter les quotas de pêches ou d'autres normes établies. Mais les pays peuvent refuser l'importation des poissons sous ces conditions, comme le fait l'Union Européenne depuis 2008<sup>53</sup>.

À l'échelle régionale, il faut également citer les programmes mers régionales du PNUE, qui impliquent plus de 140 États. Quatre d'entre eux incluent des portions de haute mer, à savoir : la Méditerranée (Convention de Barcelone), l'Antarctique (convention pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique - CCAMLR), le Pacifique sud (Convention de Nouméa), l'Atlantique du Nord-Est (Convention pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est - OSPAR). Par ailleurs, dans la mer des Sargasses, en Atlantique Nord, a été créée la Sargasso Sea Alliance, à l'initiative des Bermudes<sup>54</sup>.

Les sources conventionnelles sont donc abondantes, et les organisations et institutions en charge de ces questions fort nombreuses. Or, ces sources ne "*sont pas en relation les unes avec les autres et opèrent de manière indépendante, sans qu'un cadre global ne veille à la structure*"<sup>55</sup>. Malgré ses efforts, l'ONU peine à assurer la cohérence de l'ensemble. En particulier, les dispositions très générales de la Convention de Montego Bay de 1982 ont été déclinées et précisées pour de nombreux domaines ou régions, mais hors de son cadre et généralement sans liens avec elle.

## **II - Quelles perspectives pour une défragmentation de la gouvernance des ressources marines biologiques de la haute mer?**

On s'interrogera d'abord sur les potentialités en la matière de l'accord global à venir, mais aussi sur les autres outils qui pourraient être mobilisés à défaut d'un tel accord ou en complément de celui-ci.

### **1. Le rôle potentiel de l'accord à venir**

La mise en place ces dernières décennies de différents dispositifs, normes et institutions a conduit à la fragmentation décrite ci-dessus et au constat de nécessité d'une réforme de la gouvernance en vue d'en assurer une plus grande cohérence. C'est

---

<sup>50</sup> Rochette et al, 2014.

<sup>51</sup> Carl-Christian Schimdt. Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. International Fisheries Compliance Conference, Brussels, 2004. Disponible sur: <http://www.oecd.org/greengrowth/fisheries/34029751.pdf>. Consulté le 18 mai 2015.

<sup>52</sup> Julien Rochette, Raphaël Billé, "Gouvernance de la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales : enjeux et perspectives", N° 04/2008, IDDRI, Idées pour le débat, p. 4.

<sup>53</sup> Regional Fisheries Management Organisations sont chargées de la gestion des stocks de pêche sous la CNUDM de 1982 et de l'accord de l'ONU sur les stocks de poisson en haute mer de 1995. Gjerde et al, 2008.

<sup>54</sup> Freestone et al, 2014.

<sup>55</sup> D. Tladi, "Gouvernance des océans: un cadre de réglementation fragmenté", in Regards sur la Terre 2011, Armand Colin, Paris, 2011, p. 225.

ainsi qu'est née l'idée de la négociation, sous l'égide de l'ONU, d'un nouveau traité qui servirait de "socle" ou cadre en la matière. Un tel instrument poserait les éléments clés, les principes fondamentaux, et fournirait les bases pour une approche écosystémique et fondée sur la précaution des ressources biologiques de la haute mer.

En 24 novembre 1999, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 54/33 concernant les résultats de l'examen entrepris par la Commission des Nations Unies sur le développement durable à sa septième session sur le thème "Les océans et les mers". Par cette résolution, l'Assemblée générale a mis en place un Processus consultatif informel ouvert à tous pour faciliter l'examen annuel des évolutions survenues dans les affaires maritimes (Processus consultatif ou PCI-16). Sa 16ème réunion a eu lieu en avril 2015 au siège des Nations Unies, à New York, laissant augurer pour l'avenir un dialogue plus intense sur l'accord global, en parallèle avec l'établissement d'un ODD 14 relatif aux ressources vivantes de la mer et des océans<sup>56</sup>.

C'est dans le prolongement de ces travaux et de la Conférence des Nations Unies 2012 sur le développement durable (Rio+20) qu'ont été lancées les (pré) négociations internationales, ceci sous les auspices du groupe onusien de travail sur la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des juridictions nationales. La réunion devait aboutir à des recommandations visant une décision à prendre à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement d'un nouvel instrument international sur la BADJN s'inscrivant dans le cadre de la CNUDM, tel que demandé par Rio+20. Un consensus a en effet été atteint sur l'ouverture des négociations, par la convocation d'un comité préparatoire (PrepCom) pour deux ans (2016-2017). Le PrepCom est chargé d'identifier les "éléments du projet de texte d'un instrument international juridiquement contraignant s'inscrivant dans le cadre de la CNUDM".

L'enjeu de la coopération et de la coordination interinstitutionnelles a été à l'ordre du jour des réunions depuis l'origine des pourparlers. Il est clair à la lecture du compte-rendu de la réunion que la question de la valeur ajoutée de ce nouvel instrument à négocier, par rapport aux nombreux instruments existants, est à la fois essentielle et non consensuelle. Les délégués ont d'ailleurs tenu à insérer dans la recommandation adressée à l'Assemblée générale de l'ONU des assurances à cette fin. On citera en particulier les points g) et h) qui lui demandent :

*" g) De prendre acte du fait que le processus décrit à l'alinéa e) ne devrait hypothéquer ni les instruments et cadres juridiques pertinents existants ni les organes mondiaux, régionaux et sectoriels compétents; "*

*" h) De reconnaître que ni la participation aux négociations ni l'issue de celles-ci n'auront des incidences sur le statut juridique des États non parties à la Convention ni à d'autres accords connexes au regard de ces instruments, non plus que sur le statut juridique des États parties à la Convention ou à d'autres accords connexes au regard de ces instruments "*<sup>57</sup>.

La question de l'articulation aussi bien horizontale que verticale du nouvel accord avec l'existant est donc clairement posée. De ce point de vue, ce nouvel accord pourrait utilement poser le principe d'un "soutien mutuel" avec d'autres espaces normatifs, à l'échelle horizontale (environnement, pêcheries...) ou verticale (conventions et approches régionales). S'il est reconnu, le principe revient à considérer

---

<sup>56</sup> En septembre 2015 les Objectifs de développement durable (ODD, de 2015 à 2030) remplaceront les Objectifs du Millénaire (ODM, de 2000 à 2015). Voir les débats sur: <http://www.iisd.ca/vol25/enb2595f.html>. Consulté le 23 mai 2015.

<sup>57</sup> Lettre datée du 13 février 2015, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée, A/69/780, 13 février 2015.

qu'il n'y a en principe pas de conflit, puisque les parties doivent interpréter et appliquer les règles provenant des deux espaces juridiques d'une manière mutuellement compatible. C'est un principe d'articulation et de déférence<sup>58</sup>. Il présente l'avantage d'éviter aux Parties d'avoir à "établir un ordre de priorité clair et net et tenterait plutôt de coordonner autant que faire se peut l'application simultanée des deux traités"<sup>59</sup>. Ce n'est pas à proprement parler une clause de conflit, mais un moyen de prévenir les conflits et dans une certaine mesure de les résoudre si tant est qu'il est possible de ne pas faire prévaloir une règle sur une autre, mais de les interpréter de manière compatible. Pour la Commission du droit international, l'"idée tient à ce que les conflits peuvent et devraient être réglés entre les partenaires au fur et à mesure qu'ils se présentent et dans le but de ménager les intérêts des uns et des autres"<sup>60</sup>. Il ne garantit donc pas une issue positive de manière absolue. Car, en pratique, des conflits peuvent émerger dans la mesure où le principe du soutien mutuel est moins radical qu'une règle de priorité ou hiérarchie : à aucun moment il ne signifie une modification des droits et obligations des États d'un côté ou de l'autre. Dans cette situation, le soutien mutuel revient finalement à donner au juge un pouvoir d'interprétation très important, car *in fine* c'est à lui d'apprécier au cas par cas à quoi conduit le soutien mutuel.

Hors l'hypothèse du conflit, sommes toutes assez exceptionnelle, en particulier s'agissant du conflit soumis à un juge, une référence claire au soutien mutuel pourrait permettre au droit dérivé (les décisions ultérieures de la Conférence des Parties de l'accord) d'orienter sa mise en œuvre dans une direction qui prenne en compte les autres espaces normatifs, et ceci dans une perspective évolutive. Elle pourrait également inciter les autres espaces normatifs à mieux prendre en compte les objectifs de l'accord dans leurs champs réciproques, dans un donnant-donnant.

S'agissant d'articulation verticale, l'accord pourrait aller plus loin que le soutien mutuel et favoriser la coopération régionale<sup>61</sup>, potentiellement plus poussée et efficace, voire prôner le développement de "coopérations renforcées".

Au-delà du soutien mutuel, la référence à certains principes fondamentaux, partagés avec d'autres espaces juridiques, peut être également un facteur de cohérence. On pense ici au principe de précaution, à l'approche écosystémique, ou encore à l'obligation de ne pas causer de dommage à l'environnement des autres États ou dans les zones situées hors des juridictions nationales. Non seulement contribuent-ils à réduire les lacunes entre les processus de gouvernance et les régimes légaux, tant pour la régulation comme pour la mise en œuvre des accords, mais aussi renforcent-ils la confiance nécessaire entre les stakeholders en général et les États en particulier. En plus, ils offrent des connexions entre les institutions et les instruments relatifs à un sujet aussi complexe que la biodiversité marine<sup>62</sup>.

Sur un plan plus opérationnel, il peut en être de même de l'utilisation de certains outils tels que les aires marines protégées ou l'étude d'impact. Largement partagés, ils peuvent favoriser une approche coordonnée et intégrée. Cela a bien été souligné par le BAJN.

---

<sup>58</sup> L. Boisson de Chazournes, Makane Moïse Mbengue, "A propos du principe du soutien mutuel, les relations entre le Protocole de Cartagena et les Accords de l'OMC", *Revue générale de droit international public*, 2007, n°4, p. 829-862.

<sup>59</sup> Commission du droit international, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international établi sous sa forme définitive par Martti Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 avril 2006, p. 150.

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 151.

<sup>61</sup> Julien Rochette et al., "The regional approach to the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, 49(2014) pp. 109-117.

<sup>62</sup> Katherine Houghton, "Identifying new pathways for ocean governance: The role of legal principles in areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy* 49(2014) pp. 118-126.

## 2. Au-delà de l'accord

D'autres moyens, comme les métanormes, présentent un grand potentiel de contribution à la cohérence accrue de la gouvernance des ressources marines vivantes. C'est le cas notamment des objectifs 6 et 11 d'Aichi<sup>63</sup>, adoptés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, même si moins de 3% de aires protégées marines ont été créées jusqu'à présent<sup>64</sup>. Les objectifs mondiaux de développement durable (ODD) en cours de négociation pourraient jouer ce rôle également, en particulier, s'il est adopté ainsi, l'objectif proposé n°14 "*Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development*", lequel objectif est relativement détaillé et ambitieux<sup>65</sup>. Il a été montré comment de tels objectifs peuvent créer de véritables dynamiques en contribuant à réorganiser la coopération internationale dans des espaces juridiques et institutionnels différents<sup>66</sup>.

Par ailleurs, des stratégies de rapprochement, dialogue et coopération entre les acteurs sont incontournables. Cela peut être au niveau politique, sur le modèle du processus de Kobe, une réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches du thon dont la première s'est tenue en 2007 et qui a défini notamment des lignes de conduite. La coopération entre les secrétariats doit aussi être approfondie, à l'instar de plusieurs réunions conjointes des six accords sur le thon ou encore du développement d'un Regional Fishery Bodies Secretariat Network, lequel se réunit deux fois par an depuis 1999<sup>67</sup>. Durant la COP10 de Nagoya de la Convention sur la diversité biologique, les gouvernements ont mis en évidence la nécessité d'une collaboration plus étroite notamment entre la FAO, le PNUE, les ORGP, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, pour traiter certains défis communs tels que les changements climatiques, l'acidification des océans et l'appauvrissement de la biodiversité marine. On pourrait aussi envisager la création d'une plateforme de travail, assurant le dialogue entre les principaux acteurs, en d'autres termes, l'établissement d'un cadre d'action collectif fort (*strong framework*) pour la gestion des activités déjà régulées aussi bien que les nouvelles, y compris celles ayant un fort profil technologique. Il faut citer également la Plateforme intergouvernementale sur la

---

<sup>63</sup> Objectif 06 : D'ici à 2020, tous les stocks de poissons et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, que des plans et des mesures de récupération soient en place pour toutes les espèces épuisées, que les pêcheries n'aient pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et que l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes reste dans des limites écologiques sûres. Objectif 11 : D'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. Source : <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>. Consulté le 18 mai 2015.

<sup>64</sup> Julien Rochette, Kristina Gjerde, Elisabeth Druel, Jeff A. Ardron, Alicia Crow, Patrick Halpin, Linwood Pendleton, Kristian Teleki, Jesse Cleary, "Delivering the Aichi target 11: challenges and opportunities for marine areas beyond national jurisdiction", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, Supplement: Building Networks of MPAs: new insights from IMPAC 3, Volume 24, Issue S2, pages 31–43, November 2014.

<sup>65</sup> Voir le texte des objectifs proposés dans : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>. Consulté le 21 mai 2015. Voir aussi : [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/post-2015/14\\_themes\\_Issue\\_Papers/FR/Full\\_set\\_French.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/post-2015/14_themes_Issue_Papers/FR/Full_set_French.pdf). Consulté le 21 mai 2015.

<sup>66</sup> G. Futhazar, "The diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and its Aichi targets within the biodiversity cluster: An illustration of current trends in the global governance of biodiversity and ecosystems", *Yearbook of International Environmental Law*, 2015 (à paraître).

<sup>67</sup> Jeff A. Ardron, Rosemary Rayfuse, Kristina Gjerde, Robin Warner, "The sustainable use and conservation of biodiversity in ABNJ: What can be achieved using existing international agreements?" *Marine Policy* 49(2014) pp. 98–108.

biodiversité et services écosystémiques (IPBES). La FAO, PNUD, PNUE et UNESCO en sont membres, avec 124 pays, dont les grands émergents<sup>68</sup>. Malgré le fait qu'elle n'est pas focalisée sur la seule haute mer, cette plateforme est très importante parce qu'elle propose de renforcer l'interface entre la science et la politique relative à la biodiversité et les services écosystémiques, comme le démontrent ses quatre objectifs. Le fait que quatre OI en soient membres est déjà un point central. L'IPBES est ici supposé jouer le rôle d'une organisation "frontière"<sup>69</sup>.

Enfin, la promotion de réseaux souples privés/publics, comme le Global Partnership on Climate, Fisheries and Aquaculture<sup>70</sup>, voire de la normalisation technique, fournissent des pistes complémentaires vers une cohérence accrue de la gouvernance océanique.

### Conclusion

Si le foisonnement d'initiatives multilatérales, en particulier depuis 1982, nous conduit au constat d'une fragmentation sans cesse croissante de la gouvernance des ressources vivantes dans la ZAJN, les efforts multilatéraux dans le cadre onusien offrent l'occasion de tenter d'infléchir cette tendance pour assurer une plus grande cohérence dans un avenir proche. Les menaces sont aujourd'hui mieux connues et les principaux acteurs semblent prêts à négocier un accord contraignant, en dépit de la crise du multilatéralisme qui touche bien des domaines de coopération internationale. Dans ce sens, le consensus des États sur la nécessité d'une approche multisectorielle et intégrée pour colmater les brèches normatives concernant la protection et la gestion de la biodiversité marine est croissant.

Les régimes préexistants ont joué un rôle central dans le processus de définition de l'agenda et de construction de ce consensus. L'articulation, voire la coordination, entre les différents espaces normatifs et institutionnels devront donc être renforcées. Une action collective mieux coordonnée et transcalaire est une condition *sine qua non* pour que le nouvel accord global forme un socle assurant la cohérence et donc l'effectivité de la coopération internationale<sup>71</sup>.

Les avancées en vue du renforcement de la cohérence systémique et de l'effectivité juridique sont toutefois très lentes par rapport aux risques des dommages environnementaux irréversibles. Or, les risques d'appropriation et surexploitation des ressources se nourrissent des prouesses technologiques, largement monopolisées par les pays du Nord jusqu'à présent, et la Chine et la Russie dans une moindre mesure. Dans ce sens, le nouvel accord devra relever le défi de la construction d'une gouvernance pour les ressources biologiques dans la ZAJN à la fois globale<sup>72</sup> et effective, tout en attirant les États qui ne sont pas signataires de l'accord de 1995, ni d'autres accords centraux.

---

<sup>68</sup> FAO, PNUD, PNUE et UNESCO en sont membres, avec 124 pays, dont les grands émergents. Disponible sur: <http://ipbes.net/about-ipbes/members-of-the-platform.html>. Consulté le 23 mars 2015.

<sup>69</sup> J.-F. Morin, S. Louafi, A. Orsini, M. Oubenal, "Boundary Organizations in Regime Complexes: A Social Network Assessment of IPBES" (à paraître).

<sup>70</sup> Galaz, V., Crona, B., Österblom, H., Olsson, P. & Folke, C. (2011), "Polycentric systems and interacting planetary boundaries—emerging governance of climate change–ocean acidification–marine biodiversity", *Ecological Economics*, 81, 21–32.

<sup>71</sup> Rochette J., Ugenr S., Herr D., Johnson D., Nakamura T., Packeiser T., Proelss A., Visbeck M., Wright A., Cebrian D., (2014), "The regional approach to the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, Special edition, 49, pp.109-117.

<sup>72</sup> "comprehensive global regime" selon les termes de la recommandation du Groupe de travail BAJN à l'Assemblée Générale de l'ONU. Disponible sur: [http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/AHWG\\_9\\_recommendations.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/documents/AHWG_9_recommendations.pdf). Consulté le 02 février 2015.