MASTER 2 DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY

SEPTEMBRE 2019

MÉMOIRE RÉALISÉ LORS DU STAGE DE FIN D'ÉTUDES AU SEIN DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

LES NÉGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES PORTANT SUR LA CONSERVATION ET L'UTILISATION DURABLE DE LA BIODIVERSITÉ MARINE DES ZONES NE RELEVANT PAS DE LA JURIDICTION NATIONALE & LEURS CONSÉQUENCES SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES FRANÇAISES

MARGOT PARCAROLI-RUIZ
SOUS LA DIRECTION DE MONSIEUR STÉPHANE DUROY

UNIVERSITÉ PARIS SUD
FACULTÉ JEAN MONNET
Droit - Économie - Gestion

AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Avant-Propos

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire qui n'engagent que leur auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux qui m'ont aidée dans la réflexion et la rédaction de ce mémoire.

Tout d'abord, Monsieur Stéphane Duroy pour ses enseignements et son accompagnement dans l'élaboration de ce mémoire.

En deuxième lieu, Monsieur Cyrille Barnerias pour m'avoir donné la possibilité de me plonger dans des négociations internationales œuvrant pour la sauvegarde des océans et de sa riche et mystérieuse biodiversité. Ce processus passionnant a confirmé ma volonté de progresser dans ce domaine et de développer mes connaissances afin de poursuivre au niveau international la protection des milieux marins. Je remercie également Phénia Marras, Naïk Faucon et Hélène Loiseau pour m'avoir intégré au sein de leur équipe le temps du déroulé de mon stage.

En troisième lieu, mes collègues d'autres services qui m'ont accueilli si chaleureusement. Je remercie tout particulièrement Justine pour ses précieux conseils, Anne pour sa bienveillance et Amélie et Thibault pour leur camaraderie.

Enfin, mes proches qui se sont investis dans ce sujet de mémoire et m'ont aidé dans sa réalisation et sa mise en forme.

Abréviations

AGNU : Assemblée Générale des Nations Unies

AIFM : Autorité Internationale des Fonds Marins

AMP : Aires Marines Protégées

BAJN (BBNJ) : Biodiversité au-delà de la Juridiction Nationale (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction* en anglais)

COMAR : Groupe de travail du Conseil de l'Union Européenne sur le droit de la mer

CCAMLR : Commission pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique

CDB : Convention sur la Diversité Biologique

CNUDM : Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer

COP : Conférence des Parties

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organization of the United States* en anglais)

IIJC : Instrument International Juridiquement Contraignant

OGPZ : Outil de Gestion par Zone

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMI : Organisation Maritime Internationale

OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ORGP : Organisation Régionale de Gestion de la Pêche

RGM : Ressources Génétiques Marines

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

ZAJN : Zone au-delà des Juridictions Nationales

ZEE : Zone Economique Exclusive

ZIEB : Zone d'Importance Ecologique et Biologique

ZMPV : Zone Maritime Particulièrement Vulnérable

Avant-Propos 3
Abréviations 5
CHAPITRE 1 / Présentation de l'Agence Française pour la Biodiversité 13
CHAPITRE 2 / Contexte du stage 14
PARTIE 2 Retour d'expérience du stage 15
CHAPITRE 1 / Tâches attribuées 15
CHAPITRE 2 / Bilan des difficultés et des acquis 16
PARTIE 3 Le mémoire de stage 18
Introduction 18
1. Une modification soudaine des espaces maritimes dans l'après-guerre 18
2. Arvid Pardo et la reconnaissance des fonds marins comme « patrimoine commun de l'humanité » 18
3. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la nouvelle typologie des espaces maritimes 19
3.1 La mer territoriale 20
3.2 La zone économique exclusive 20
3.3 Le plateau continental 20
3.4 La Zone et la haute mer 20
4. La communauté internationale désireuse de réglementer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale 21
5. La cartographie des coalitions 22
CHAPITRE 1 / Le futur instrument relatif à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer 25
1ère section/ Les ressources génétiques marines et le partage des bénéfices 25
1. Des ressources précieuses encadrées par de nombreux instruments internationaux 25
1.1 De la découverte du premier antibiotique aux précieuses ressources génétiques marines 25
1.2 Les ressources génétiques marines telles que définies par la Convention sur la diversité biologique 26
1.3.1 L'Organisation internationale de la Propriété Intellectuelle 26
1.3.2 La Convention pour la Diversité Biologique 27
1.3.3 Les lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages 27
1.3.4 Le Protocole de Nagoya 28
2. La mise en place d'un cadre légal international nécessaire pour l'utilisation des

ressources génétiques marines 28
2.1 Le dépôt des brevets et la difficile implication du droit de la propriété intellectuelle 28
2.2 La problématique biopiraterie ou « marchandisation du vivant » 29
3. La position des délégations sur les droits de la propriété intellectuelle et le partage des avantages découlant des ressources génétiques marines 30
3.1 L'exclusion d'une référence aux droits de la propriété intellectuelle au sein du futur instrument 30
3.2 Un partage juste et équitable des avantages souhaité par les pays en développement 30
4. La position de l'Union Européenne sur les ressources génétiques marines, y compris les questions de partage des avantages 31
2ème section / Les outils de gestion par zone, dont les aires marines protégées 32
1. Eléments de définition des outils de gestion par zone, dont les aires marines protégées 32
1.1 Les outils de gestion par zone instaurant une protection du milieu marin 32
1.2 Les aires marines protégées conservant à long terme les écosystèmes marins 33
1.3 L'importante mise en place d'un réseau mondial d'aires marines protégées 33
2. D'un cadre fragmenté à une gouvernance mondiale implémentant des réseaux d'aires marines protégées 35
2.1 Des écosystèmes marins fragiles face à des activités anthropiques destructrices .. 35
2.3 Des négociations promettant une protection efficace de la biodiversité marine 36
3. Vers un consensus des délégations pour un réseau d'aires marines protégées apportant une protection efficace des écosystèmes marins 36
3.1 Le nécessaire établissement d'un réseau mondial d'aires marines protégées 36
3.2 La détermination générale des délégations à éviter la création de « paper parks » 37
4. Le soutien continu de l'Union Européenne à la reconnaissance d'aires marines protégées dans le cadre du futur instrument 38
3ème section / Les études d'impact environnemental 38
1. Les différentes études à mener en amont d'une activité en haute mer 38
1.1 L'étude d'impact environnemental propre à une activité en haute mer 38
1.2 L'étude environnemental stratégique instaurant des objectifs environnementaux. 39
2. Un futur instrument opportun pour réguler l'émergence et le développement d'activités dommageables en haute mer 40
3. Les questions de seuil et d'étude stratégique environnemental comme obstacles au consensus des délégations sur ce thème 41

3.1 La divergence des délégations sur le seuil déterminant la réalisation d'une étude d'impact environnemental 41
3.2 Les délégations partagées sur l'inclusion de l'étude stratégique environnementale au sein du futur instrument 41
4. L'Union Européenne favorable à l'évaluation des impacts des activités en haute mer 42
4ème section / Le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine 43
1. Le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine accompagnés par la Commission Océanographique Intergouvernementale 43
1.1 L'appui de la Commission Océanographique Intergouvernementale 43
1.2 Des éléments de définition du renforcement des capacités 44
1.3 Des éléments de définition du transfert de technologie marine 44
2. Un mécanisme à encadrer par un centre d'échange et dépendant du bon vouloir des Etats 45
2.1 Le rôle de centre d'échange souhaité par la Commission Océanographique Intergouvernementale 45
3. La réticence des Etats développés à l'obligation de financement de ces mécanismes malgré la reconnaissance des besoins des Etats en développement 46
4. Le compromis de l'Union Européenne face au renforcement des capacités et le transfert de technologie marine 47
5ème section / Les positions des pays, dont le cas des Etats-Unis 47
1. La cartographie des positions des pays lors de ces négociations 47
2. Les positions des pays sous le prisme de l'approche régionale 48
2.1 L'origine de cette approche régionale 48
2.3 L'importance des ORGP 50
2.4 Une approche plébiscitée par certains Etats aux raisonnements différents 50
2.5 Les limites de cette approche régionale 51
3. Le cas particulier des Etats-Unis 51
3. Les Etats non-parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer regroupés lors de la 3ème session des négociations 54
CHAPITRE 2 / Les activités économiques françaises impactées par le futur instrument négociés aux Nations Unies 56
1ère section / Le transport maritime 56
1. Eléments de définition du transport maritime 56
1.1 Une prise de conscience brutale vers un renforcement des règles de sécurité au niveau international 56
1.2 L'essor du droit de l'environnement en réaction aux premières marées noires 57

1.3 L'Organisation Maritime Internationale aux commandes de ce bouleversement .. 57
1.3.1 La Convention OILPOL précurseuse de la protection marine 58
1.3.2 L'accord de Bonn ou la lutte contre le déversement d'hydrocarbures à l'échelle régionale 59
1.3.3 La Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets 59
1.3.4 La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires 60
2. Un transport maritime en plein essor soucieux de ses impacts nocifs sur l'environnement 61
2.1 Le tour d'horizon du transport maritime de nos jours 61
2.2 L'ascension de la conteneurisation 61
2.3 Les efforts de réduction des impacts nocifs sur l'environnement menés par l'OMI 62
2.3.1 L'importante pollution atmosphérique causée par les cargos 62
2.3.2 Le fléau des espèces aquatiques envahissantes 62
3. Les impacts du futur instrument sur le transport maritime 63
3.1 Les impacts du futur instrument sur la globalité du transport maritime 63
3.2 Les impacts du futur instrument sur la flotte française 64
2ème section l'exploitation minière sous-marine 64
1. Eléments de définition de l'exploitation minière sous-marine 65
1.1 Des ressources abondantes mais difficiles d'accès 65
1.2 Des tentatives d'exploitation avortées par le passé 65
1.3 Des contrats d'exploration délivrés par l'Autorité Internationale des Fonds Marins 66
2. L'exploitation prochaine d'un écosystème fragile inexploré 68
2.1 Des efforts nécessaires pour une meilleure connaissance des fonds marins 68
2.2 Le double mandat problématique de l'Agence Internationale des Fonds Marins... 68
2.2.1 L'agence Internationale des Fonds Marins mandatée pour l'exploitation minière sous-marine 69
2.2.2 Son double mandat attribué par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer 69
3. Les conséquences sur les activités extractives minières françaises 70

3ème section : Les câbles sous-marins 71
1. Une activité ancienne aux impacts limités sur les écosystèmes marins 71
1.1 Une activité en haute mer à l'origine ancienne 71
1.2 Un réseau de câbles tentaculaire dans un contexte de mondialisation 71
1.3 Un secteur assisté par le Comité international de protection des câbles 72
2. Des câbles sous-marins à prendre en compte dans l'exploitation des ressources des fonds marins 74
2.1 La pose de câble sous-marins précautionneuse de ses impacts sur son environnement 74
2.2 Le risque croissant d'interférences entre les câbles sous-marins et les activités des grands fonds marins 75
3. Les impacts du futur instrument sur les activités des câbliers français 76
4ème section : Les parcs éoliens offshore 77
1. Quelques éléments de définition sur les parcs éoliens en mer 77
1.1 Les premiers parcs éoliens en mer 77
1.2 Une répartition géographique des parcs éoliens en mer reposant sur un plateau continental peu profond 77
2. L'absence d'éoliennes offshore en haute mer 78
3. Les impacts du futur instrument sur l'industrie française d'éolien 78
5ème section : Le cas particulier de la pêche 79
1. Une activité ancestrale régulée face à l'épuisement des ressources 80
1.1 La plus vieille activité commerciale en haute mer sous un régime de liberté des mers 80
1.2 L'instauration de la régulation de la pêche face à l'épuisement des ressources 80
1.2.1 La transformation du paysage marin avec la reconnaissance de la zone économique exclusive 80
1.2.2 La reconnaissance de la zone économique exclusive par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer 81
1.2.3 L'accord des Nations Unies sur les stocks de poissons régulant l'accès aux ressources halieutiques 81
1.3 Les organisations régionales de gestion de la pêche comme outils de coopération 82
2. L'exclusion de la pêche du futur instrument 83
2.1 Le contexte d'une telle exclusion 83
2.2 Une exclusion justifiée par le rôle des organisations régionales de gestion de la pêche et l'Accord sur les stocks de poissons 84
2.3 Le futur instrument impactant indéniablement les activités de pêche 84

3. Les impacts du futur instrument sur les pêcheries françaises 85
Conclusion 87
Normes 88
Conventions internationales 88
Lignes directrices 88
Résolutions 89
Documents produits pour les délégations par la Présidente des négociations 89
Ouvrages 89
Etudes Techniques 89
Rapports 89
Articles de revue 90
Discours 91
Annexes 92
Annexe n°1 : Entretien réalisé le 2 juillet avec Alice Colarossi du Comité International de Protection des Câbles 92
Annexe n°2 : Entretien téléphonique réalisé le 18 juillet avec Fredrik Haag de l'Organisation Maritime Internationale 94
Annexe n°3 : Entretien téléphonique réalisé le 24 juillet avec Emricka Julan d'EDF Renouvelables 96
Annexe n°4 : Entretien téléphonique réalisé le 30 juillet avec Julien Rochette de l'IDDRI 98
Annexe n°5 : Entretien téléphonique réalisé le 8 août avec Wend Wendland 100
Annexe n°6 : Entretien téléphonique réalisé le 22 août avec Anne-France Mattlet du Ministère de l'Agriculture 102
Annexe n°7 : Entretien réalisé le 3 septembre avec Julian Barbière de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO 103
Annexe n°8 : Entretien réalisé le 5 septembre avec Julien Topenot du groupe CMA-CGM 105
Annexe n°9 : Entretien réalisé le 12 septembre avec Julie Zarade d'Orange Marine 106
Annexe n°10 : Carte des espaces maritimes tels que définis par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer 108
Annexe n°11 : Carte des zones de compétence des organisations régionales de pêche avec leur mandat de gestion de la pêche en eaux profondes dans les aires au-delà de la juridiction nationale 109
Annexe n°12 : Système de cablo-distribution des compagnies de télégraphe orientales et associées de 1922 110

PARTIE 1 Présentation de la structure d'accueil

CHAPITRE 1 / Présentation de l'Agence Française pour la Biodiversité

L'Agence Française pour la Biodiversité est un établissement public du ministère de la transition écologique et solidaire basée à travers trois pôles géographiques. Le siège est situé à Vincennes, tandis que le pôle marin se trouve à Brest et le pôle scientifique et la commission communication à Montpellier.

Le grenelle de l'environnement avait mis en évidence en 2010 qu'aucun dispositif n'était mis en place par l'État pour coordonner les actions des organismes chargés de l'inventaire, du monitoring, de la cartographie, de la gestion, la restauration ou la protection de la biodiversité avec celles des autres acteurs (collectivités territoriales, associations et responsables économiques). Créée au 1er janvier 2017 par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, l'Agence est le résultat de la fusion de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), de l'établissement public des parcs nationaux, de l'Agence des aires marines protégées et du groupement public d'intérêt de l'atelier technique des espaces naturels.

Le décret du 26 décembre 2016 a encadré son statut, ses missions et ses moyens. L'Agence reprend les missions des quatre structures de gestion des parcs marins, de police de l'environnement, d'appui technique des politiques publiques, de formation du personnel des collectivités ou des acteurs économiques et de lutte contre les espèces invasives. Le décret lui attribut 8 missions principales : organiser et développer les connaissances et les savoirs, appuyer la mise en œuvre des politiques publiques liées à la biodiversité, apporter des soutiens financiers à des actions partenariales, mobiliser et sensibiliser la société, former et structurer les métiers de la biodiversité, gérer des espaces protégées et appuyer les autres gestionnaires, vérifier le respect de la réglementation relative à la protection de la biodiversité et apporter conseil et expertise aux acteurs socio-professionnels.

Elle couvre l'ensemble des milieux terrestres, aquatiques et marins du territoire métropolitain, des départements et régions d'outre-mer ainsi que des Terres australes et antarctiques françaises. A la demande des collectivités, l'Agence peut aussi mener des actions à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans ses provinces.

Divisée en 4 directions opérationnelles, elle est constituée des directions Contrôle des usages, Parcs naturels marins, Recherche, expertise et développement des compétences et Appui aux politiques publiques. Cette dernière regroupe la mission des partenariats et de la programmation en appui aux autres services et à la direction, le département des systèmes d'observations et de données, le département milieu marin, le service de coordination technique des conservatoires botaniques nationaux, le département du partenariat dans les territoires et le département des stratégies nationales et européennes. Ce dernier département s'occupe de la stratégie nationale pour la biodiversité, des plans nationaux d'action, du programme Ecophyto, des conventions et des partenariats européens et internationaux.

Au sein du département des stratégies nationales, européennes et internationales, le service des affaires européennes et internationales vient en appui aux services de l'Etat pour le développement, la négociation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et directives européennes dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins. Il renforce la présence française en Europe et à l'international, le développement de partenariats, l'inscription dans les réseaux et initiatives structurantes, le développement de projets et renforcement de capacités pour la coopération européenne et internationale. Enfin, il appuie les services de l'Etat pour les négociations et la mise en œuvre de conventions transfrontalières régionales et internationales, ainsi que pour l'évaluation de la contribution de la France à ces conventions. Dans ce cadre, le service suit les négociations intergouvernementales prenant place aux Nations Unies sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer.

Plus récemment, la loi du 24 juillet 2019 instaure au 1er janvier 2020 la création de l'Office français de la biodiversité fusionnant l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

CHAPITRE 2 / Contexte du stage

Le service des affaires européennes et internationales, dirigé par Cyrille Barnerias, apporte son soutien à l'Etat au niveau européen et international sur les aspects scientifiques et techniques pour la préservation de la biodiversité, des écosystèmes terrestres, aquatiques et marins et de la ressource en eau.

Le service contribue au rayonnement de la France et à l'enrichissement du modèle français en participant à des groupes de travail, réseaux et évènements européens et internationaux grâce à la collaboration avec ses nombreux partenaires (l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, la Convention des Nations Unies pour la Diversité Biologique, les réseaux européens des gestionnaires des sites naturels et des Agences de protection de la nature, l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, etc.). L'Agence vient soutenir financièrement les acteurs français de l'environnement qui contribuent à la dissémination de l'expérience française. Elle est impliquée dans de nombreux projets européens (Life Marha sur les habitats naturels marins, RESCCUE sur la restauration des services écosystémiques et adaptation au changement climatique en Polynésie française, Cari'mam sur la création d'un réseau de gestionnaires d'aires marines et parcs marins protégés de la Caraïbe pour la préservation des mammifères marins, etc.) pour échanger de l'expertise avec des acteurs d'autres Etats membres et bénéficier du soutien financier de la Commission Européenne. L'Agence apporte également son appui scientifique et technique à la préparation des négociations européennes et internationales pour une meilleure prise en compte de la biodiversité au niveau global. Le service suit l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de directives européennes et d'accords multilatéraux sur l'environnement comme la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique ou l'accord sur la haute-mer en préparation.

PARTIE 2 Retour d'expérience du stage

CHAPITRE 1 / Tâches attribuées

Débuté en avril 2019, la principale mission de mon stage fut de suivre les négociations intergouvernementales en cours aux Nations Unies sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer. Organisées autour d'un ensemble de quatre sessions, j'ai été à même de suivre deux sessions de négociations (filmées et diffusées sur le site des Nations Unies), la deuxième qui eut lieu du 25 mars au 5 avril et la troisième qui se déroula du 19 au 30 août.

Dès le début de mon stage, j'ai pu visionner les sessions 18 à 37 de la conférence intergouvernementale sur la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale, enregistrées sur deux semaines de négociations à New York. Les pays y ont adressé les différents articles des quatre thèmes contenus dans un texte à options préparé par la Présidente des négociations l'ambassadrice Rena Lee. J'ai tout d'abord fait des recherches sur les différents groupes de pays participants aux négociations avant de me familiariser avec le déroulé de celles-ci. Quatre facilitateurs pour les quatre thèmes abordés ont guidé les interventions de chaque pays afin de mettre en lumière les points d'entente et de discorde. Discutant des articles du document dans un enchaînement prédéterminé par l'ordre du jour, les facilitateurs donnèrent d'abord la parole aux groupes de pays avant d'entendre les déclarations des pays se positionnant en leur nom seul, pour un total de 194 Etats membres participant activement au débat. Les ONG, agences des Nations Unies et organisations régionales intervinrent en dernier pour conseiller les Etats et soutenir des positions retenues par les délégations lors des discussions. Afin de dégager les points d'entente et de discorde entre les différents pays, j'ai pu intégrer au sein d'un document toutes les interventions des Etats s'exprimant sur la totalité du document mis à disposition par la Présidente, précédé par l'échange de vues général dans lequel les Etats annoncent leurs attentes pour cette nouvelle session et se clôturant par leurs ambitions pour la suite des négociations.

En attendant la 3ème session des négociations fin août, j'ai pris rendez-vous avec de nombreux acteurs clés participant aux négociations afin de m'approprier le sujet et de pouvoir répondre à ma problématique : quels seront les potentiels impacts du futur instrument négocié à l'ONU sur les activités économiques françaises ? J'ai pu échanger avec des acteurs d'horizons variés, qui ont partagé avec enthousiasme leur expertise. Avec l'aide de mon tuteur, j'ai pu contacter le Ministère des affaires étrangères à propos des ressources génétiques marines et de la pêche en haute mer, France Filière Pêche à propos des impacts du futur instrument sur les activités françaises de pêche, l'Organisation Maritime Internationale et de CMA-CGM à propos du transport maritime et des impacts du futur instrument sur la filière, la Commission Océanographique Intergouvernementale à propos du renforcement des capacités et le transfert de technologie marine, l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle à propos des ressources génétiques marines et du partage des bénéfices, l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales à propos de sujets transversaux dont l'approche régionale, le Comité Internationale de Protection des Câbles et Orange Marine à propos du rôle du Comité au sein des négociations et des impacts du futur instrument sur l'installation de

câbles sous-marins et EDF à propos des parcs éoliens offshore et des impacts du futur instrument sur cette filière. Ces entretiens ont été réalisé soit en face-à-face lorsqu'il était possible d'organiser une rencontre à Paris, soit par téléphone lorsque les bureaux étaient situés à Londres ou à Genève.

La troisième session des négociations a débuté le 19 août pour une durée de deux semaines. A la différence de la session précédente, celle-ci s'est organisée autour d'un avant-projet d'accord préparé par la Présidente des négociations qui a permis aux Etats de véritablement entamer des négociations sur un texte sans options. Cette session se démarqua également par son déroulé, aux réunions plénières se sont ajoutés des réunions informelles qui ont permis aux Etats en groupe plus restreint de négocier des points précis en profondeur. Ces réunions informelles ne sont ni filmées ni retranscrites auprès du public et je n'y ai donc pas eu accès. J'ai de nouveau retranscrit les déclarations des groupes de pays, pays et ONG et agences de l'ONU. Il était de question d'observer les évolutions de positions entre les deux sessions, notamment sur les points de désaccords que lesquels les Etats s'étaient quittés en avril dernier.

En parallèle, j'ai pu analyser des rapports en lien avec les négociations à propos de l'extraction minière sous-marine, des câbles sous-marins, sur les aires marines protégées, etc. Tous ces éléments ont appuyé la rédaction de mon mémoire.

CHAPITRE 2 / Bilan des difficultés et des acquis

Quant au futur instrument contraignant découlant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, véritable Constitution des océans et l'un des traités internationaux les plus aboutis, les yeux de la communauté internationale sont rivés sur ce nouveau traité au potentiel salvateur face à une biodiversité marine menacée par les activités anthropiques. Bien que trois sessions de négociations se soient succédées à présent, ce futur instrument n'en est qu'au stade embryonnaire. En l'état de projet, les points de désaccord sont encore nombreux et il est difficile d'imaginer le texte dans sa version finale, tant les positions des délégations sur des points clés peuvent encore évoluer. Face à un matériau si instable, il n'était pas aisé de baser mes recherches sur des négociations en cours, sujet même de l'exercice.

Afin de m'approprier au mieux le sujet, j'ai jugé nécessaire d'établir le contexte historique des éléments négociés et des activités qui seront impactées (ou non) par le futur instrument, comme base solide et point de départ de ma réflexion. Ma problématique reposant sur les effets hypothétiques qu'auront un futur instrument aux contours encore flous, les explications et témoignages des acteurs investis sur ce dossier depuis de nombreuses années ont été essentiels et leur expertise a permis d'apporter une certaine certitude à mes propos.

Le principal défi fut l'immersion au cœur du processus des négociations internationales. Bien que se concentrant sur l'objectif phare de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale, ce dernier englobe des thématiques aussi variées que complexes, demandant des recherches extensives sur des sujets très distincts (du dépôt de brevets à la constitution des fonds marins riches en minerai aux procédés d'installation d'éoliennes en mer à la lutte contre les espèces exotiques

envahissantes transportées par les porte-conteneurs). Face à un sujet aussi large, il était important de ne pas perdre le fil rouge du mémoire serpentant les enjeux des négociations et les impacts sur les activités économiques françaises. De nombreuses problématiques passionnantes ont pour cette raison étaient écartées de mon propos afin de ne pas troubler mon raisonnement.
Enfin, il était question de raisonner sur un sujet qui allie deux intérêts ambivalents, la protection de la biodiversité marine et le développement d'activités économiques en haute mer.

J'ai su adresser ces problématiques avec l'aide de mon tuteur de stage et je dresse un bilan positif de ce stage tant sur son déroulé que sur ce qu'il m'a apporté. J'ai pu me consacrer 6 mois durant à des négociations intergouvernementales prenant place aux Nations Unies dans le domaine du droit maritime, pilier fondateur du droit international de l'environnement, engageant 194 Etats dans un processus complexe de conciliation d'intérêts contradictoire. M'intéressant déjà à la protection des écosystèmes marins, ce stage m'a permis de me familiariser avec les différents organismes œuvrant en ce sens et a confirmé mon désir de travailler dans ce domaine.

PARTIE 3 Le mémoire de stage

Introduction

> « The dark oceans were the womb of life : from the protecting ocean life emerged"
>
> Arvid Pardo

1. Une modification soudaine des espaces maritimes dans l'après-guerre

Avant la Seconde Guerre mondiale, la mer était essentiellement divisée en deux zones légales couvrant la mer depuis sa surface jusqu'aux fonds et sous-sols marins. Il y avait la mer territoriale considérée comme faisant partie du territoire d'une nation et la haute mer, revendiquée par aucune nation et donc libre et ouverte à tous. En 1945, le président des États-Unis, Harry Truman, décida d'affirmer la juridiction des États-Unis sur le fond marin, non seulement sous la mer territoriale, mais bien plus loin encore, jusqu'au bord du plateau continental. Sa seule motivation était de sécuriser le pétrole offshore en assurant la propriété des États-Unis. De manière inédite dans l'Histoire, Washington informait le reste du monde que rien dans le droit international n'empêchait un État de revendiquer les ressources minérales de son plateau continental. Très rapidement, le Mexique décida à son tour de revendiquer son plateau continental, mais cette fois-ci y ajoutant les ressources «surjacentes», terme légal pour inclure les poissons qui y nageaient. D'autres pays d'Amérique latine sont allés encore plus loin, étendant leur juridiction, mais également leur souveraineté sur la mer et les fonds marins. En 1949, la confusion était telle que le géographe du département d'État américain fut forcé d'admettre dans son rapport au Congrès que «les revendications nationales dans les mers adjacentes n'ont jamais été aussi nombreuses, aussi variées ou aussi incohérentes. » Des difficultés s'imposèrent alors aux Etats, y compris concernant l'utilisation pacifique des ressources potentielles des fonds marins en haute mer, le droit international ne définissant pas cette dernière. La porte était ouverte aux pays à la pointe de la technologique pour revendiquer autant de fonds océaniques que leur industrie ou leur armée parviendraient à prendre. Les pays ne disposant pas de tels moyens commencèrent à s'interroger sur la possible inclusion de la haute mer dans la réglementation en vigueur.

Pour la première fois, l'Organisation des Nations Unies organisa la codification du droit de la mer lors de la Conférence de Genève en 1958, donnant naissance à quatre conventions adoptées sur la mer territoriale et la zone contiguë, la haute mer, le plateau continental et la pêche. Les pays en développement allaient toutefois remettre en cause certaines règles établies.

2. Arvid Pardo et la reconnaissance des fonds marins comme « patrimoine commun de l'humanité »

Le sujet fut débattu le 1er novembre 1967 à l'ONU lors de la 32ème session de l'Assemblée Générale. Une dizaine d'années s'était écoulée et le paysage onusien avait bien changé depuis 1958, de nombreux pays africains étant devenus depuis indépendants et intéressés par ces

nouveaux aspects du droit de la mer. Il était devenu question de déterminer où la juridiction nationale devait disparaître pour laisser place à la haute mer.

Parmi les nouveaux membres siégeant à l'ONU, Malte et son ambassadeur s'apprêtaient à marquer l'histoire. Arvid Pardo venait d'être nommé en 1964 comme premier représentant permanent de Malte auprès de l'Organisation des Nations Unies par le pays nouvellement indépendant. Le 1er novembre 1967, il prononça un discours fondateur qui permettra une réforme profonde du droit de la mer, appelant à l'adoption de réglementations internationales garantissant la paix en mer, prévenant toute pollution supplémentaire et protégeant les ressources océaniques. Ce matin-là, il avait demandé à ce que soit inscrit à l'ordre du jour l'examen de la question de la réserve exclusive à des fins pacifiques des fonds marins et de leurs sous-sols sous-jacents à la haute mer dépassant les limites de la juridiction nationale actuelle et à l'utilisation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité, et ouvra le débat ainsi : «Nous pensons que les gouvernements pourraient saisir l'occasion qui leur est offerte d'examiner attentivement les questions en jeu et de déterminer s'il ne serait pas sage d'instaurer une forme de juridiction internationale et un contrôle sur les fonds marins situés au-delà des limites de la juridiction nationale, avant que les événements ne se déroulent de manière irréversible[1].» Il parla pendant plus de trois heures, prenant non seulement la totalité du temps de la réunion matinale, mais aussi une bonne partie de la session de l'après-midi. Il aborda de manière détaillée les aspects scientifiques, militaires, technologiques, économiques et juridiques des océans, avant de plaider en faveur de la reconnaissance des fonds situés au-delà du plateau continental comme « patrimoine commun de l'humanité ». Il fallait garantir que les immenses ressources de la mer profonde puissent être exploitées avec « préjudice à nul et profit pour tous ». Il fut soutenu par les pays en développement, certains du bloc de l'est et d'Europe occidentale, mais les grandes puissances ne furent pas impressionnées. Les pays en développement appuyèrent un mécanisme qui désigne le fond marin de plus de la moitié de la planète comme appartenant à l'humanité toute entière. Il était alors temps de déterminer dans quelle mesure les propositions de Pardo devraient être mises en œuvre. Cette discussion eu lieu 15 ans plus tard lorsque l'ONU adopta la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer, remplaçant les quatre conventions adoptées en 1958.

3. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la nouvelle typologie des espaces maritimes

La troisième conférence sur le droit de la mer est convoquée par les Nations Unies et y siègera de 1973 à 1982 jusqu'à l'ouverture à la signature le 10 décembre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à Montego Bay (Jamaïque). Recevant le nombre record de 119 signatures, elle fut acclamée comme l'un des instruments juridiques les plus importants du XXème siècle. Elle instaura un ordre juridique des mers et des océans qui facilitera la communication internationale et promouvra les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation durable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin. Elle couvre l'ensemble des espaces marins et ses utilisations, y compris la navigation et le survol,

[1] Arvid Pardo, 32ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 1er novembre 1967

l'exploration et l'exploitation des ressources, la conservation des ressources biologiques, la protection et la préservation du milieu marin et la recherche scientifique marine[2]. Elle met en place une typologie des espaces maritimes en divisant l'océan en différentes zones juridiques. Elle différencie celles sous la juridiction des Etats et celles au-delà des juridictions nationales.

3.1 La mer territoriale

Concernant les premières, elles sont mesurées à partir d'une ligne de base définie. Jusqu'à 12 milles marins, s'étend la mer territoriale au sein de laquelle l'Etat côtier a le droit d'établir des lois, de réglementer l'utilisation et l'exploitation de toute ressource, sous réserve du droit de passage inoffensif dont jouissent les Etats.

3.2 La zone économique exclusive

Jusqu'à 200 milles marins, s'étend la zone économique exclusive au sein de laquelle l'Etat côtier, compétent pour protéger et préserver l'environnement, a des droits souverains à des fins d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, qu'elles soient vivantes ou non. Tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent de la liberté de navigation et de survol et peuvent poser des câbles sous-marins. Pardo n'était pas satisfait de la disposition de l'instrument final concernant la création d'une ZEE, déplorant que le patrimoine commun de l'humanité ait été réduit à « quelques poissons et un peu d'algues ».

3.3 Le plateau continental

Le plateau continental est le prolongement naturel du territoire terrestre jusqu'à la limite extérieure de la marge continentale, ou à 200 milles marins de la ligne de base selon la valeur la plus grande. Lorsque le plateau continental s'étend au-delà des 200 milles marins, les Etats soumettent une proposition à la Commission en charge des limites de ce dernier pour définir ses limites extérieures. Les Etats côtiers jouissent du droit exclusif de récolter les matières minérales et non vivantes des fonds marins et du sous-sol de son plateau continental[3]. D'autres Etats jouissent de la liberté de navigation et de survol[4] et peuvent poser des câbles sous-marins[5].

3.4 La Zone et la haute mer

Deux zones supplémentaires ont été établies par la Convention au-delà des juridictions nationales. Il est important de distinguer la Zone de la haute mer. Selon l'article 1er, la Zone, qui recouvre plus de la moitié de la surface de la planète, est définie comme « les fonds marins et leurs sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale » et ses ressources minérales, comme voulu par Arvid Pardo, sont reconnues comme « patrimoine commun de l'humanité »[6]. La Convention explicite également que les activités menées dans la Zone le

[2] Les océans, source de vie, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Nations Unies
[3] Article 77, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
[4] Article 78, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
[5] Article 79, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
[6] Article 136, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982

sont dans l'intérêt de l'humanité[7] toute entière, indépendamment qu'ils s'agissent d'Etats côtiers ou sans littoral, et compte tenu des intérêts et besoins des Etats en développement et des peuples qui n'ont pas accédé à la pleine indépendance ou à un autre régime d'autonomie reconnu par les Nations Unies. La haute mer englobe la colonne d'eau au-delà de la zone économique exclusive des Etats côtiers et est régie de longue date par le principe de liberté de la mer énoncé par Grotius en 1609 afin de garantir la libre navigation. Confirmé dans les Conventions de 1958, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer reprend ce principe au sein de son article 87 selon lequel « La haute mer est ouverte à tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international. » Elle liste par la suite les libertés dont jouissent les Etats, côtiers ou sans littoral, en haute mer : la liberté de navigation, la liberté de survol, la liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins, la liberté de construire des îles artificielles et autres installations autorisées par le droit international, la liberté de pêche et la liberté de la recherche scientifique. L'accord d'application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1994 créa l'Autorité internationale des fonds marins, organe compétent pour organiser et contrôler les activités dans la Zone, notamment en vue de la gestion de ses ressources. Basée à Kingston, son mandat inclut la protection de l'environnement en assurant de réduire les effets néfastes des activités s'y déroulant.

4. La communauté internationale désireuse de réglementer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale

Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer établisse les règles générales pour la coopération des Etats et aménage le fondement juridique de la protection de l'environnement marin et de la conservation des ressources marines en haute mer, elle n'aborde pas de manière exhaustive la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité en haute mer. La Zone au-delà des juridictions nationales est d'une grande richesse, tant en ressources qu'en services écosystémiques vitaux. Elle permet notamment la régulation du climat, la séquestration du carbone, la purification de l'air et offre un habitat à de nombreuses espèces. Ces zones contiennent des caractéristiques océanographiques et biologiques uniques, telles que des monts sous-marins, des cheminées hydrothermales et des suintements froids. Elles fournissent des voies de migration et vastes habitats pour de nombreuses espèces, jouant divers rôles importants dans les écosystèmes océaniques et les processus climatiques au sens large. Les scientifiques ne disposent à ce jour que de très peu de données sur le nombre d'espèces de la faune et de la flore, les différents écosystèmes et la diversité des gènes présents dans les profondeurs des océans. Ces écosystèmes endémiques entretiennent une riche vie sous-marine malgré les conditions abiotiques extrêmes de pressions importantes, très basses températures, une obscurité totale et la rareté des nutriments. Ces écosystèmes spécialisés stockent une large part du CO^2 d'origine anthropique. En absorbant la chaleur accumulée par l'effet de serre, l'océan ralentit le réchauffement des eaux de surface. Quant au phytoplancton, il permet le stockage durable du carbone.

[7] Article 140, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982

L'Assemblée générale des Nations Unies, reconnue compétente pour aborder les lacunes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer apparues avec le temps, réunit pour la première fois autour de la table des négociations 194 pays – parties ou non à la Convention – pour parvenir à un accord sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine au-delà de la juridiction nationale. Ce long processus débuta en 2004 lorsque l'Assemblée générale créa un groupe de travail informel chargé d'étudier ces questions. Le groupe de travail se réunit d'abord en 2006 puis en 2008. Les premières recommandations ont été produites par le groupe en 2010, appelant à l'élaboration d'un accord de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer touchant à la mise en place d'études d'impact environnemental et d'aires marines protégées en haute mer sous le mandat de celui-ci. Se retrouvant en 2011, plusieurs pays et groupe de pays, dont le Groupe des 77 et l'Union Européenne ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande se positionnèrent en faveur de la négociation d'un nouvel accord. Cette année-là fut adopté le « paquet » annonçant les quatre thèmes négociés au sein du futur instrument : les ressources génétiques marines, y compris les questions de partage des bénéfices, les outils de gestion par zone dont les aires marines protégées, les études d'impact environnemental et le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine. Toutefois, des Etats comme le Canada, le Japon, l'Islande, la Russie et les Etats-Unis s'opposèrent à l'ouverture des négociations. La réunion qui se tenue en 2014 fut témoin d'un soutien plus significatif pour des négociations internationales appuyées par le Groupe Afrique, la Communauté des Caraïbes et les Etats du Pacifique. En janvier 2015, les Etats s'entendirent enfin sur une recommandation adressée à l'Assemblée Générale pour l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant au titre de la Convention sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des zones situées au-delà de la juridiction nationale. La résolution 69/292 de l'Assemblée Générale créa un comité préparatoire qui produit des recommandations de fond sur les éléments d'un projet de texte et la résolution 72/249 de 2017 convoqua une conférence intergouvernementale pour élaborer le texte d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones au-delà de la juridiction nationale en vue de développer l'instrument dès que possible. Sous la présidence de Rena Lee, ambassadrice de Singapour pour les océans et le droit de la mer, la première conférence intergouvernementale se réunit du 4 au 17 septembre 2018 au siège des Nations Unies à New York. Elle fut suivie par la deuxième conférence intergouvernementale se déroulant du 25 mars au 5 avril 2019 et la troisième du 19 au 30 août 2019. La quatrième et dernière conférence aura lieu au printemps 2020.

5. La cartographie des coalitions

Parmi les 194 pays participants aux négociations du futur instrument international, plusieurs groupes de pays se sont formés pour faire entendre leurs voix.

Le groupe des 77 et la Chine voit le jour le 15 juin 1964 lorsque 77 pays en développement signent la « *Déclaration conjointe des 77 pays en développement* » à Genève. Bien que le groupe comprenne désormais 134 pays, il conserve tout de même son nom d'origine pour sa signification historique. Il s'agit de la plus importante organisation intergouvernementale des pays en développement au sein des Nations Unies, le groupe représentait environ 60% de la

population mondiale jusqu'à ce que les 133 Etats invitent la Chine à les rejoindre, faisant grimper la part de l'humanité représentée à 77%. Prenant la parole en premier lors des négociations, le Groupe donne les moyens aux pays du Sud d'articuler et de promouvoir leurs intérêts économiques communs et de renforcer leur capacité de négociation commune concernant toutes les problématiques internationales majeures au sein du système des Nations Unies et promouvant une coopération pour le développement entre les pays du Sud. L'objectif était de créer une nouvelle division internationale du travail orientée vers l'industrialisation accélérée des pays en développement. Le président, qui est également le porte-parole du groupe, vient coordonner les actions du groupe. La présidence tourne entre les différentes régions (Afrique, Asie du Pacifique, Amérique et les Caraïbes). Actuellement, l'Etat palestinien détient la présidence du G77 à New York pour l'année 2019.

Le Groupe Africain, formé en 1964, est composé de 54 Etats membres et représente 28% des membres de l'ONU. Il est le seul groupe régional dont le territoire coïncide avec le continent éponyme. Le groupe aborde des questions régionales comme internationales et assiste les candidats de la région à accéder à des sièges aux organes des Nations Unies. Il assure la promotion des intérêts de la région, du suivi des négociations internationales dans les organisations onusiennes, de l'organisation des positions communes sur des questions complexes et de la préparation des déclarations reflétant la position commune du groupe.

L'Union Européenne est composée des 28 Etats européens qui lui ont délégué l'exercice de compétences dont la négociation du futur instrument.

Les pays en développement sans littoral sont confrontés à des problèmes particuliers en matière de commerce et de développement en raison de leur manque d'accès territorial à la mer et de leur éloignement géographique des marchés internationaux. Un cinquième des pays n'a pas accès aux océans. Les désavantages de cette configuration sont nombreux. Si la Suisse et le Luxembourg sont les exceptions, les pays enclavés sont au rang des pays les plus pauvres, ses habitants occupant le dernier milliard de la population mondiale en termes de pauvreté. Ils n'ont pas accès à la pêche et aux ressources océaniques et, sans ports, les coûts du transport et du transit augmentent. Ils sont vulnérables par leur dépendance à leurs pays voisins pour accéder aux marchés mondiaux et aux ressources naturelles. Les exportations et les importations de pays en développement sans littoral doivent transiter par au moins un Etat voisin et doivent changer de mode de transport fréquemment. Cela augmente considérablement le coût du commerce et constitue un facteur clé pour empêcher leur intégration effective dans le système commercial mondial.

L'alliance des petits Etats insulaires est fondée en 1990 comme organisation intergouvernementale des Etats côtiers ou insulaires. Sa mission principale est de faire entendre la voix de ces Etats, particulièrement vulnérables face au changement climatique et à l'élévation du niveau des mers. Avec ses 44 Etats membres, elle représente 28% des pays en développement et 20% de tous les pays membres de l'ONU mais moins d'1% de la population mondiale. Avec ses cinq membres observateurs (les Samoa américaines, Guam, Puerto Rico, les Antilles néerlandaises et les Îles Vierges américaines), elle représente ses membres aux conférences sur le climat et exprime avec véhémence leur position commune au sein des

débats internationaux. Elle a fortement pesé dans les premières négociations du protocole de Kyoto en 1994 aux côtés du Groupe des 77 et, lors de la Conférence de Copenhague en 2009, elle interrompit les débats pour exiger la limite de la hausse globale de la température mondiale à 1,5 degrés et non 2 degrés comme avancé.

La Communauté des Caraïbes, née du traité en date du 4 juillet 1973 entre la Barbade, le Guyana, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago, est une organisation supranationale regroupant plusieurs Etats anglophones des Caraïbes, le Suriname néerlandophone et Haïti à la fois francophone et créolophone. Elle vient renforcer les liens interétatiques au sein des Caraïbes et construire un espace de libre-échange autour d'un marché commun. Elle est désormais composée de 15 états membres.

Le groupe des Etats d'Amérique latine aux vues similaires réunit l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, El Salvador, le Guatemala, Honduras, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, la République Dominicaine et l'Uruguay et défendent leurs intérêts communs lors des négociations internationales. Ils se sont fait appelés « CLAM » (*palourde* en anglais) lors de la troisième session des négociations en août dernier.

5.1 Le cas particulier de la France

La France dispose d'une position particulièrement privilégiée grâce à ses départements d'Outre-mer et ses collectivités territoriales réparties sur tous les océans. Elle possède la deuxième zone économique exclusive au monde, derrière les Etats-Unis, avec 10 millions de km² et le premier domaine sous-maritime au monde. De ce fait, elle est impliquée dans de nombreuses activités en haute mer et suit de près ces négociations intergouvernementales. En tant qu'Etat membre de l'Union Européenne, la France ne s'exprime pas directement lors des conférences intergouvernementales des Nations Unies. Avant chaque session, elle étudie les documents produits par la Présidente des négociations sur lesquels vont se baser les discussions et décide de sa position vis-à-vis des différents thèmes abordés. Les positions des 28 Etats membres sont alors transmises au Groupe de travail du droit de la mer du Conseil de l'Union Européenne qui s'efforce de définir une position commune. Celle-ci sera alors défendue par les délégués de l'Union Européenne qui prendront la parole lors des sessions de négociations.

Son espace maritime a récemment fait la une avec en cause la souveraineté française sur les îles Eparses. Celles-ci sont devenues françaises en 1896 puis ont été rattachées administrativement à Madagascar, connue alors comme la Grande-Île. Devenue indépendante en 1958, un décret du 1er avril 1960 rattache les cinq îles Eparses à la France, les plaçant sous l'autorité des Outre-mer puis des Terres australes et antarctiques françaises depuis 2007. La souveraineté française sur ses îles lui permet d'étendre sa zone économique exclusive de 640 000 km² au sein de l'océan Indien. Le contentieux entre la France et Madagascar éclate en 1973 lorsque le Président malgache renégocie les accords de coopération avec la France et réapparaîtra dans les années 2000. Madagascar avance l'argument que la France viole le principe de continuité géographique en ce que les Îles Eparses ne sont que de simples dépendances naturelles de la Grande Île, tandis que la France fait valoir sa souveraineté originaire créée par la prise de possession de territoires sans maître. La zone économique

exclusive de ces Îles présente de nombreux intérêts géopolitiques et économiques, permettant tout particulièrement le contrôle du passage des hydrocarbures le long des côtes africaines, passage indispensable en cas de fermeture du Canal de Suez. Le Président français Emmanuel Macron a reçu son homologue malgache cet été et prévoit une commission mixte qui devrait aboutir d'ici juin 2020, 60ème anniversaire de l'indépendance de Madagascar, afin de trouver une solution pour la gestion ou la restitution des Îles Eparses.

La France est particulièrement impliquée dans les problématiques marines en tant qu'acteur clé prenant part à des activités économiques en haute mer. Le futur instrument international juridiquement contraignant pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale aura un impact certain sur ses industries déployées en haute mer.

A travers ce mémoire, il est question de déterminer les enjeux du futur instrument contraignant négocié actuellement aux Nations Unies et d'en dégager les conséquences qui se profilent pour les activités économiques française au-delà de sa juridiction nationale.

Découpée en deux parties, la réflexion portera premièrement sur les quatre thèmes négociés par les délégations aux Nations Unies, à savoir les ressources génétiques marines, y compris le partage des bénéfices, les outils de gestion par zone dont les aires marines protégées, les études d'impact environnemental et le renforcement des capacités et le transfert des technologies et les enjeux qui se dessinent. Dans un second temps, le transport maritime, l'exploitation minière sous-marine, les câbles sous-marins, les parcs éoliens offshores et la pêche exercés sous la juridiction et le contrôle de la France seront confrontés aux impacts que le futur instrument pourra possiblement avoir sur eux.

CHAPITRE 1 / Le futur instrument relatif à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer

1ère section/ Les ressources génétiques marines et le partage des bénéfices

1. Des ressources précieuses encadrées par de nombreux instruments internationaux

1.1 De la découverte du premier antibiotique aux précieuses ressources génétiques marines

La pénicilline a été découverte accidentellement par le chercheur écossais Alexander Fleming en 1928. De retour de vacances, il s'aperçut que les boîtes de Pétri dans lesquels il faisait pousser des cultures de staphylocoques avaient été envahi par des moisissures, contaminées par le champignon Penicillium notatum sur lequel travaillait son collègue de laboratoire. Il remarqua que la substance sécrétée par le champignon avait empêché le développement du staphylocoque et appela cette substance antibactérienne pénicilline. Ses collègues tentèrent de la purifier et de l'isoler en vain et la pénicilline tomba dans l'oubli. En 1939, le biochimiste australien Howard Florey et le biologiste Norman Heatley parvinrent à purifier la pénicilline, en produisant suffisamment pour tuer les bactéries infectant un organisme vivant. Ce sont les

premiers antibiotiques obtenus à l'échelle industrielle, leur utilisation pour le traitement des infections a révolutionné la médecine pour la deuxième moitié du vingtième siècle. Les essais sur les êtres humains débutèrent dès 1941 et la pénicilline permit alors de guérir en quelques semaines des infections qui étaient alors mortelles telles que la tuberculose, la pneumonie, la diphtérie et le tétanos. Suite à cette découverte, les scientifiques œuvrèrent pour trouver d'autres micro-organismes jouant le rôle d'antibiotiques. Ces derniers ignoraient alors que les grandes profondeurs des océans contenaient tant d'espèces vivantes. Et pourtant, une abondante biodiversité évolue dans ces profondeurs. La plongée sous-marine permis la recherche de molécules marines. Les scientifiques découvrirent que les taux de molécules d'intérêt étaient 500 fois supérieurs pour les espèces marines que pour les espèces terrestres et les économistes prirent rapidement conscience du potentiel commercial qu'offrent ces espèces vivantes. Cette nouvelle branche de la science permit rapidement d'atteindre des résultats commerciaux et ce sont alors les espoirs de nombreux laboratoires, de grandes multinationales et d'Etats qui vont se concentrer sur les possibilités infinies qu'offrent ces découvertes.

1.2 Les ressources génétiques marines telles que définies par la Convention sur la diversité biologique

Les ressources génétiques marines occupent le deuxième chapitre[8] de l'avant-projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Les ressources génétiques désignent l'ensemble des gènes d'un organisme vivant. Il s'agit des petites briques qui composent les êtres vivants - les animaux, les plantes, les champignons, les bactéries et les virus. Lorsque prises sous le prisme de la diversité biologique, la Convention de 1992 précise dans son article 2 qu'elles « recoupent la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris entre autres les écosystèmes marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. »[9] L'exploitation de ces ressources consiste alors en l'action de les mettre en valeur en vue d'en tirer un profit. On appelle bioprospection la transformation de ces ressources en des inventions biotechnologiques commercialisables, généralement protégées par des brevets.

1.3 L'encadrement réglementaire de ces ressources sous l'auspice de l'Organisation internationale de la Propriété Intellectuelle

1.3.1 L'Organisation internationale de la Propriété Intellectuelle

L'organisation internationale de la Propriété intellectuelle est une agence spécialisée des Nations Unies qui, similairement à l'UNESCO, dispose d'un mandat la chargeant des services, des politiques, de l'information et de la coopération en matière de propriété intellectuelle. Créée en 1967, elle est présente dans tous les pays et a la particularité d'être autofinancée grâce aux services qu'elle rend à ses Etats membres en échange d'honoraires. Elle tend à promouvoir l'élaboration d'un système international de propriété intellectuelle

[8] « Partie II Ressources génétiques marines et questions relatives au partage des avantages » dans l'avant-projet d'accord

[9] Convention sur la diversité biologique adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992

équilibré et efficace qui favorise l'innovation et la créativité dans l'intérêt de la société. L'Organisation guide les gouvernements, les entreprises et la société civile à bénéficier des avantages de la propriété intellectuelle. Elle offre un cadre de discussion des politiques permettant d'établir des règles internationales en matière de propriété intellectuelle. Elle apporte son soutien aux pays souhaitant utiliser la propriété intellectuelle au service du développement économique, social et culturel par des programmes de coopération et de renforcement de capacités. Elle met en œuvre les instruments internationaux adoptés relatifs aux ressources génétiques.

1.3.2 La Convention pour la Diversité Biologique

La Convention pour la diversité biologique a été adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 dans l'objectif de conserver la biodiversité, de favoriser l'utilisation durable de ses éléments et d'instaurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ressources génétiques. Le régime juridique qu'elle établit repose sur l'autorisation par les Etats de l'accès aux éléments de la biodiversité sous leur souveraineté ou leur juridiction. La Convention est d'une importance toute particulière pour les pays en développement qui disposent de la plus grande diversité biologique mais estiment ne pas recevoir une juste part de l'utilisation commerciale de leurs ressources[10].

En matière d'accès à la ressource génétique, la Convention reconnait la compétence des Etats souverains pour en décider. Il appartient à l'Etat d'autoriser ou non l'accès à la ressource génétique. Dans les espaces où il n'y a ni souveraineté territoriale ni même droit souverain sur les ressources, comme en haute mer, l'accès est libre. Le cadre juridique mis en place par la Convention distingue les ressources issues des espaces sous juridiction nationale et celles issues de la haute mer. De ce fait, les ressources issues sur la mer territoriale d'un pays sont soumises à la souveraineté de ce dernier. La Convention institue un mécanisme de contrôle de l'accès et de l'utilisation de ces ressources, dit d'accès et de partage des avantages. Ce mécanisme protège le fournisseur de la ressource qui vient déterminer les modalités s'appliquant à l'utilisateur de la ressource. Ce mécanisme reconnaît des droits au fournisseur et vient empêcher une appropriation illégale de la ressource.

En haute mer, les Etats ne disposent d'aucun droit sur les ressources qui s'y trouvent et le mécanisme d'accès et de partage ne peut donc pas s'appliquer à l'échelle internationale. Accessibles au premier venu, les ressources génétiques de la haute mer sont à disposition de tous et appropriables par chacun et peuvent être exploitées librement.

1.3.3 Les lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages

Les lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation viennent justement répondre à cette problématique. Issues d'une réunion intergouvernementales tenue en octobre 2001 puis

[10] Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2002

adoptée par la 6ème Conférence des parties de la Convention pour la diversité biologique à La Haye en 2002, elles viennent en aide aux Parties, Etats et autres intervenant à élaborer des stratégies concernant l'accès et le partage des avantages, ainsi qu'à déterminer les étapes du processus d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages. Elle assiste ces derniers dans l'établissement de mesures législatives, administratives ou de politique générale sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages ou lorsqu'ils négocient des contrats en la matière. Elles ont été adoptées à l'unanimité par 180 pays désireux de parvenir à un bon compromis sur ces problématiques.

1.3.4 Le Protocole de Nagoya

Pour parfaire un partage juste et équitable des ressources génétiques, les Etats parties adoptent le protocole de Nagoya lors de la 10ème Conférence des parties à Nagoya en octobre 2010. Dans un effort de lutte contre la biopiraterie, il vient assurer un meilleur accès aux ressources génétiques et un partage plus équitable des avantages issus de leur utilisation. Il permit l'adoption d'un plan stratégique 2011-2020 avec 20 sous-objectifs dont celui de suppression des subventions dommageables à la biodiversité ou la création d'un réseau d'espaces protégés couvrant au moins 17% de la surface terrestre et 10% des océans. De ce protocole découle la création de l'IPBES[11], équivalent du GIEC[12] pour la biodiversité. Toutefois, ce protocole ne couvre que les espèces terrestres et les espèces marines des eaux côtières. De ce fait, la haute mer n'est couverte par aucune régulation concernant les ressources génétiques marines.

Malgré ces outils, une étude franco-espagnole du CSIC[13] et de l'IFREMER[14] souligne l'urgence de mettre en place un cadre légal international pour la protection de la biodiversité et l'utilisation des ressources génétiques marines.

2. La mise en place d'un cadre légal international nécessaire pour l'utilisation des ressources génétiques marines

Au fur et à mesure que les technologies d'exploration sous-marine se perfectionnent, le nombre de brevets déposés pour des gènes d'organismes marins augmente considérablement. Aujourd'hui, le nombre de brevets issus de ressources génétiques marines est dix fois plus rapide que la description de nouvelles espèces marines. Or, selon la High Seas Alliance[15], beaucoup de pays en développement sont préoccupés par le fait qu'ils ne bénéficient pas de la recherche sur les espèces en haute mer, risquant de passer à côté de nouvelles ressources génétiques potentiellement importantes.

2.1 Le dépôt des brevets et la difficile implication du droit de la propriété intellectuelle

[11] La plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques
[12] Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
[13] Conseil supérieur de la recherche scientifique espagnol
[14] « What lies underneath : conserver les ressources génétiques des océans », Jesus M. Arrieta, Sophie Arnaud-Haond et Carlos M. Duarte, PNSA, 13 septembre 2010
[15] Un partenariat d'organisations et de groupes visant à créer une voix commune et un groupe de pression pour la conservation de la haute mer, elle est composée de plus de 40 ONG et de l'UICN

Un brevet confère un droit exclusif sur une invention. Son titulaire peut alors décider de la façon dont l'invention sera utilisée par les tiers, tout en mettant à disposition les informations techniques concernant son produit. Il donne également droit au titulaire d'interdire l'exploitation commerciale de l'invention brevetée par des tiers. Dans le cas des ressources génétiques marines, ils sont déposés par des sociétés privées, sauf dans le cas particulier de la Chine où il s'agit d'institutions de l'Etat. En l'absence de régulation, de nombreuses entreprises se sont engouffrées dans la brèche et désormais trois pays – l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon – détiennent les trois-quarts des brevets déposés pour des ressources génétiques marines. Le géant allemand de la chimie BASF a déposé 47% des brevets relatifs à des séquences génétiques de microorganismes, algues ou animaux marins[16]. Depuis le premier brevet relatif à une ressource génétique marine déposé en 1988, le nombre de brevets déposés s'est accéléré ces quinze dernières années. Il s'agit à 73% de microorganismes et à 11% d'espèces marines trouvées dans les abysses dites extrêmophiles. Concernant les dépositaires des brevets, les entreprises représentent la majorité d'entre eux. Ces entreprises sont issues principalement de pays développés, ce qui s'explique par le coût de la semaine de bateau de recherche estimé à 500 000 euros.

Or, actuellement, aucune obligation n'incombe au dépositaire du brevet de dévoiler l'origine géographique des échantillons dont le brevet fait l'objet. Et pourtant, cette obligation permettrait de mettre fin à la biopiraterie. Cette question controversée est en train d'être négociée à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle dans le cadre d'un futur instrument sur les ressources génétiques marines, le savoir traditionnel et le folklore. Il s'agit d'un processus très difficile qui a de nombreuses connexions avec le futur instrument BBNJ[17]. En effet, l'article 12 §4. de l'avant-projet d'accord de la Présidente des négociations intitulé « Droits de propriété intellectuelle » concerne justement l'obligation de divulgation. Selon la législation en vigueur, celui qui fait la demande de brevet doit dévoiler soit le pays d'origine, soit la source de la ressource génétique. Or, dans le cas de la haute mer il n'y a pas de pays d'origine. Celui qui demande le brevet n'est pas celui qui a obtenu les ressources génétiques marines, il devra révéler d'où il a obtenu ces dernières (une banque de gènes, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, un institut de recherche, une entreprise privée). Les discussions ont commencé à l'OMPI en 2001 puis de véritables négociations ont lieu depuis 2010 mais un accord n'a pas encore pu être atteint. La plupart des pays (dont l'Union Européenne et les pays en développement comme le Brésil, l'Indonésie, l'Inde et la Chine), bien qu'en désaccord sur certaines questions subsidiaires, soutiennent l'accord. Mais des pays influents tels que les Etats-Unis, le Japon et le Canada sont réticents.

La divulgation de l'origine des ressources génétiques marines pourra mettre fin à la biopiraterie.

2.2 La problématique biopiraterie ou « marchandisation du vivant »

[16] « Contrôle des entreprises et gouvernance internationale des ressources génétiques marines », R. Blasiak, J-B Jouffray, C. C. C. Wabnitz, E. Sundström, H Österblom, Science Advances, 2018

[17] Selon l'entretien réalisé avec Wend Wendland de l'Organisation Internationale de la Propriété Intellectuelle le 8 août, joint en annexe

Créé par le militant écologiste Pat Roy Mooney en 1993, le terme de la biopiraterie consiste en l'appropriation illégale des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées sans partage des avantages issus de leur utilisation. Elle est souvent qualifiée de « marchandisation du vivant » car il s'agit d'une appropriation par des entreprises privées ou instituts de recherche déposant un brevet associé à des savoirs traditionnels, sans partager par la suite les bénéfices récoltés. Le biopiratage de la biodiversité en haute mer n'est pas encore reconnu comme illégal pour la simple raison qu'il n'existe encore aucune loi l'interdisant, mais son illégalité est reconnue dans les eaux côtières où le protocole de Nagoya et la Convention sur la diversité biologique s'appliquent. Le Protocole entend justement lutter contre la biopiraterie en instaurant des règles de partage juste et équitable des avantages retirés de la biodiversité et des connaissances traditionnelles des communautés locales.

Selon l'Organisation Mondiale pour la Propriété Intellectuelle, l'ampleur du biopiratage varie selon les points de vue, les ONG la considèrent importante, tandis que les Etats sont plus modérés sur celle-ci. Ce sujet est au cœur des négociations à l'OMPI, mais c'est beaucoup moins discuté aux négociations BBNJ. Pourtant, le futur instrument permettrait de reconnaître et de mettre fin à cette pratique en haute mer.

3. La position des délégations sur les droits de la propriété intellectuelle et le partage des avantages découlant des ressources génétiques marines

3.1 L'exclusion d'une référence aux droits de la propriété intellectuelle au sein du futur instrument

De nombreuses délégations ont exprimé lors de la seconde session des négociations leur désaccord face à l'inclusion de l'article 12 relatif aux droits de la propriété intellectuelle appelant les Etats parties à appliquer le futur instrument d'une manière compatible avec les droits et les obligations découlant des accords pertinents conclus sous les auspices de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et de l'Organisation mondiale du commerce. En effet, l'Union Européenne, la Chine, la Russie, l'Australie et les Etats-Unis ont pu déclarer en mars dernier lors de la deuxième session que les questions liées à la propriété intellectuelle étaient déjà régulées par l'instrument relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'Organisation mondiale du commerce. Ils ont également insisté sur le rôle de l'OMPI mandaté par les Nations Unies pour réguler ces questions. Les Etats-Unis ont pu déclarer « il n'y a pas de relation entre cet instrument et le droit de la propriété intellectuelle ». Face au rejet de telles dispositions au sein du futur instrument par ces pays, elles ont été reprises dans l'avant-projet d'accord préparé par la Présidente au sein de son article 12, celui-ci entre crochets. Les Etats ne parvenant pas à s'entendre sur ce sujet au sein des négociations à l'OMPI, il est peu probable que cette question soit résolue aux Nations Unies.

3.2 Un partage juste et équitable des avantages souhaité par les pays en développement

Concernant la mise en place d'un système de partage des avantages sur les ressources génétiques marines, les avantages monétaires et non monétaires ont été examinés par les délégations. Au sujet des avantages monétaires découlant de la mise au point de produits

commercialement viables à partir de ressources génétiques marines, le Groupe des 77 prenant la parole en premier au nom de ses 134 Etats membres a appuyé l'importance de l'article 7 « Objectifs » et plaida pour l'inclusion d'une référence au partage « juste et équitable » des avantages découlant de l'inclusion des ressources génétiques marines en haute mer. Cette intervention a ensuite été soutenue par la délégation des petits Etats insulaires en développement du Pacifique et les Etats d'Amérique latine aux vues similaires. La représentante de la communauté des Caraïbes a appuyé cette proposition tout en appelant à l'inclusion d'une référence à la situation des petits Etats insulaires en développement, proposition soutenue par le Canada. Les Etats en faveur du partage des avantages monétaires ont suggéré la mise en place d'un fonds destiné à la mise en œuvre du futur instrument contraignant, en s'inspirant de cadres qui existent déjà. Un centre d'échange serait pertinent pour gérer les éléments de partage des données d'échantillons, renforcer les capacités et promouvoir la coopération. Ce centre d'échange pourrait administrer le fonds d'affectation spécial pour un partage équitable des avantages. Bien que le groupe des 77 refuse que le terme « bénéfices » dans le cadre du partage de ces derniers ne fasse référence qu'aux bénéfices non-monétaires, l'Islande, la Chine, la Norvège, le Canada, la Corée du Sud, le Japon, les Etats-Unis, la Russie, la Suisse, l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'opposent au partage des ressources monétaires à travers le futur instrument. Tout comme leur opposition à la création d'un centre d'échange, ces pays craignent qu'une réglementation supplémentaire ne décourage la recherche scientifique marine et l'investissement.

Au sujet des avantages non-monétaires issus des ressources génétiques marines, il s'agit de formation, de transfert de technologie, d'accès aux produits de brevets, de partage des informations, etc[18]. Les lignes directrices de Bonn de 2002 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation précisent en appendice une liste non-exhaustive. La délégation chinoise a apporté son soutien au Groupe des 77 et a souligné l'importance du transfert de technologie, demandant l'inclusion d'une référence aux droits et obligations des détenteurs et fournisseurs de technologies marines au sein de l'article 7.

4. La position de l'Union Européenne sur les ressources génétiques marines, y compris les questions de partage des avantages

Au sujet d'une liste d'objectifs propre aux ressources génétiques marines et le partage des avantages contenue dans l'article 7 de l'avant-projet d'accord, l'Union Européenne, intervenant au nom de ses 28 Etats membres, s'est montrée réticente à son inclusion. Elle ne souhaite pas en effet qu'une liste d'objectifs séparée soit inclut pour chacun des quatre thèmes abordés par l'avant-projet d'accord, préférant des objectifs généraux s'appliquant à l'instrument dans son intégralité plutôt que des sous-ensemble d'objectifs. Ce point de vue est partagé par les représentants de la Turquie, la Russie, la Corée du Sud et l'Islande. Si une majorité de délégations tient à l'inclusion de cet article, elle se dit prête à envisager une version simplifiée mettant l'accent sur le partage des avantages et l'assistance technique

[18] Selon l'entretien réalisé avec Wend Wendland de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle réalisé le 8 août, voir Annexe

visant à conserver les ressources génétiques marines. Elle a également appelé à la suppression d'un paragraphe proposé selon lequel le traité devrait «contribuer à la réalisation d'un ordre économique international juste et équitable», tout comme notamment les Etats-Unis et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. On retrouve cette référence dans l'avant-projet d'accord entre crochet.

2ème section / Les outils de gestion par zone, dont les aires marines protégées

1. Eléments de définition des outils de gestion par zone, dont les aires marines protégées

1.1 Les outils de gestion par zone instaurant une protection du milieu marin

Les outils de gestion par zone occupent le troisième chapitre[19] de l'avant-projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Ils œuvrent pour la planification et la gestion appropriées des activités au-delà de la juridiction nationale. Essentiels à la conservation et l'utilisation durable des océans et de ses écosystèmes, ils consistent en des zones de protection marines, des zones de contrôle de la pollution ou des zones interdisant la pêche. De telles mesures permettent de protéger et de reconstruire les écosystèmes marins.

Ces zones doivent assurer la protection et la préservation du milieu marin, la conservation de la biodiversité marine, la protection et la sauvegarde des processus clés des écosystèmes, l'utilisation durable des éléments constitutifs de la biodiversité marine, la création de zones de recherche scientifique, la sauvegarde des valeurs esthétiques ou naturelles, la création de zones tampon et éviter ou d'aménager les activités humaines conflictuelles[20].

Les organisations régionales de gestion des pêches sont tenues par les résolutions 61/105[21] et 64/72[22] de l'Assemblée générale des Nations Unies de prendre des mesures spécifiques pour réglementer la pêche de fond en haute mer, notamment par la fermeture des zones à ces activités jusqu'à ce que des mesures efficaces de conservation et de gestion n'aient été

[19] « Partie III Outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, et autres mesures » dans l'avant-projet d'accord

[20] « Outils de gestion par zone », Erik J. Molennar, Institut néerlandais du droit de la mer, université d'Utrecht et faculté de droit de l'université de Tromso, 6 mai 2013

[21] Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la pêche durable, y compris dans le cadre de l'accord de mise en œuvre des dispositions de la CNUDM du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et instruments connexes.

[22] Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la pêche durable, notamment dans le cadre de l'accord de 1995 pour la mise en œuvre des dispositions de la CNUDM du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et instruments connexes.

établies pour prévenir un impact négatif sensible sur les écosystèmes marins vulnérables[23].

1.2 Les aires marines protégées conservant à long terme les écosystèmes marins

Les aires marines protégées sont des espaces géographiques clairement définis, reconnus, spécialisés et gérés par des moyens légaux ou autres moyens efficaces venant assurer la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques[24]. Elles permettent de créer des refuges pour les espèces migratrices et contribuer à la résilience de l'océan face au changement climatique et à l'acidification des océans. S'avérant performantes, l'abondance des espèces ciblées peut être jusqu'à trois fois supérieur dans les aires marines protégées. Pour qu'une aire marine protégée soit efficace, les activités commerciales doivent y être interdites. De plus, elle doit couvrir une superficie d'au moins 100 km², être permanente et physiquement isolée des zones non protégées par des eaux profondes ou du sable. De plus, les protections mises en place doivent être appliquées et contrôlées.
Suite à la prise de conscience de la communauté internationale des menaces croissantes pesant sur la biodiversité marine, certaines mers régionales ont développé des aires marines protégées pour assurer une meilleure conservation de la biodiversité marine.

Or, au-delà des 200 milles marins, moins d'1% de la haute mer fait partie d'une aire marine protégée proprement délimitée (une dans l'Antarctique et l'autre dans l'Atlantique nord). De nombreux Etats et organisations régionales se sont engagées à créer des réseaux d'aires marines protégées lors de ces dernières décennies. Force est de constater que la création d'aires marines protégées est bien plus simple au sein des eaux territoriales d'un pays en ce qu'il conserve le contrôle et la supervision de la désignation et de la gestion de ces zones. Ces modalités ne sont pas décidées de cette façon en haute mer. A cette échelle, les organisations régionales ont été le principal vecteur de désignation et de gestion des aires marines protégées. La première aire marine protégée en haute mer a été créée en 2009 sur le plateau sud des Îles Orcades par la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines antarctiques (CCAMLR). Les efforts se sont par la suite renouvelés. En 2016, la Commission et ses experts se sont accordés sur une proposition des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande visant à établir une aire marine protégée dans la mer de Ross en Antarctique d'une superficie d'1,55 million de km² avec une protection spéciale contre les activités anthropiques. Cependant, il est important pour ces initiatives régionales d'être coordonnées entre elles.

1.3 L'importante mise en place d'un réseau mondial d'aires marines protégées

Les objectifs d'Aichi pour la biodiversité adoptés en 2010 par les parties à la Convention sur la diversité biologique ont établi un plan stratégique sur la période 2011-2020. Il était question d'instaurer un cadre général sur la biodiversité non seulement pour les conventions dédiées, mais pour le système des Nations Unies dans son intégralité. Les parties se sont alors entendues sur un objectif de sauvegarde de la biodiversité à hauteur de 10% des zones

[23] « Outils de gestion par zone dans les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales : options possibles pour l'océan indien occidental », Julien Rochette et Glen Wright, working paper IDDRI, septembre 2015
[24] Définition des aires marines protégées par l'UICN

marines et côtières et de restauration à hauteur de 15% des zones dégradées dans l'effort de réduire les pressions sur les récifs coralliens. L'objectif 14 de développement durable des Nations Unies aux fins de conservation et d'exploitation de manière durable des océans et des mers aux fins du développement durable prévoit également de préserver d'ici 2020 au moins 10% des zones marines et côtières conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles. Et pourtant, lors du Congrès mondial sur les parcs de l'UICN tenu à Sydney en 2014 – le plus important forum mondial pour la définition du programme des aires marines protégées – certains scientifiques ont appelé à ce qu'au moins 30% de chaque habitat marin soit inclu dans les aires marines protégées[25]. Selon eux, la protection d'une superficie totale de 10% requise par les Nations Unies est insuffisante pour protéger la biodiversité, préserver les services écosystémiques et porter les priorités socio-économiques. En 2018, seulement 3,7% de l'océan mondial était régulé sous le régime des aires marines protégées, réunissant une totalité de 13 000 d'entre elles d'une taille moyenne d'environ 2.5 km². Toutefois, une tendance à l'établissement de très larges aires marines protégées d'une superficie supérieure à 100 000 km² s'observe récemment au sein des zones économiques exclusives de certains pays. En mars 2018, la Présidente du Chili a établi des aires marines protégées dans les eaux entourant les Îles Juan Fernandez, le Cap Horn et l'Île de Pâques couvrant 42% du territoire océanique chilien. Cette zone de protection couvre 720 000 km² au sein desquels toutes les activités de pêche industrielle et d'extraction minière sont restreintes, permettant aux pêcheurs traditionnels d'exercer leurs pratiques plus respectueuses de l'environnement et assurant la sécurité alimentaire de l'Île sur le long terme. Ces aires marines protégées à grande échelle peuvent comprendre des écosystèmes diversifiés et biologiquement liés, adaptés à la protection des espèces migratrices. Leur efficacité a été démontrée pour la protection et le rétablissement d'espèces et d'habitats pélagiques et benthiques.

Le document préparé par la Présidente des négociations et mis à disposition des délégations lors de la deuxième session prévoyait dans la liste des objectifs à atteindre[26] un système d'aires marines protégées écologiquement représentatives et qui soient connectées et gérées de manière efficace et équitable. L'Union Européenne figurait parmi les délégations à considérer que l'objectif d'établir un réseau d'aires marines protégées en haute mer est une priorité.
Ce réseau – ou système[27] – d'aires marines protégées figurait déjà au sein de la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable adoptée en septembre 2002. Elle-même s'appuyait sur le chapitre 17 d'Action 21 promouvant la conservation et la gestion de ressources biologiques marines en prenant des mesures à tous les niveaux et compte tenu des instruments internationaux pertinents. Il s'agissait déjà de développer et de faciliter l'utilisation de divers méthodes et outils, y compris l'approche écosystémique, l'élimination

[25] « Objectifs de couverture efficace pour la protection des océans », Bethan C. O'Leary, Marit Winther-Janson, John M. Bainbridge, Jemma Aitken, Julie P. Hawkins and Callum M. Roberts, Society for conservation biology, 21 mars 2016
[26] Objectifs spécifiques à la partie du document traitant des outils de gestion par zone, dont les aires marines protégées
[27] « Réseau » dans le document établi par la Présidente pour faciliter les débats de la Seconde session, il devient « système » dans l'avant-projet d'accord pour la troisième session.

des pratiques de pêche destructrices, la création de zones marines protégées, conformément au droit international et sur la base d'informations scientifiques. L'union Internationale pour la conservation de la nature, lors de son intervention à la seconde session des négociations, avait souligné la diversité des aires marines protégées avec différentes mesures de protection pour différents objectifs. L'UICN compte six catégories d'aires protégées et ces différentes catégories pourraient être utilisées pour créer un réseau réel et efficace. L'autorité compétente pourrait désigner différentes zones au sein d'une large zone protégée et celles-ci pourraient être identifiées dès le stade de la proposition. Il serait également intéressant de créer différents types de zones de protection au sein du même réseau d'aires marines protégées.

La Commission OSPAR[28] innova en créant en 2010 le premier réseau mondial d'aires marines protégées en haute mer, constitué de six d'entre elles pour une superficie totale de 286 200 km² dans le nord-est de l'Océan Atlantique. Il a été convenu que d'autres aires marines protégées seront désignées par la suite. La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines antarctiques a, quant à elle, échoué à plusieurs reprises dans la création de nouvelles aires marines protégées et n'avait pas réussir à atteindre son objectif de créer un réseau représentatif d'ici 2012.

2. D'un cadre fragmenté à une gouvernance mondiale implémentant des réseaux d'aires marines protégées

2.1 Des écosystèmes marins fragiles face à des activités anthropiques destructrices

La vulnérabilité des écosystèmes marins augmente dans le monde entier face aux activités humaines toujours plus ambitieuses en haute mer entrainant l'acidification des océans, la pollution et inexorablement le changement climatique. On sait aujourd'hui que 75% des stocks halieutiques mondiaux sont pleinement exploités ou surexploités et 5 à 70% des récifs coralliens sont menacés ou détruits[29]. Or, la biodiversité marine est essentielle au maintien de la planète dans des conditions propices à la vie sur Terre. Si les impacts anthropiques sur les écosystèmes ne sont pas maîtrisés, la résilience du système océanique face aux menaces croissantes et à la perte de la biodiversité sera gravement touchée.

2.2 Un cadre fragmenté instituant des aires marines protégées disparates

Actuellement, les océans et leurs ressources sont régis par un cadre fragmenté d'institutions nationales, régionales et internationales. Les Nations Unies régulent le transport maritime à travers l'Organisation Maritime Internationale, l'exploitation des fonds marins à travers l'Agence Internationale des Fonds marins et la pêche à travers l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et les organisations régionales de gestion de la pêche. Les Conventions régionales assurent la conservation et l'utilisation durable du milieu marin. Toutefois, ce système comprend d'importantes lacunes juridiques, notamment pour la

[28] La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, entrée en vigueur le 25 mars 1998 et remplaçant les Conventions d'Oslo et de Paris, définit les modalités de la coopération internationale pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est

[29] « Zones marines protégées de l'Océan atlantique du Nord-Est et de l'océan du Sud : le rôle des organisations régionales dans les zones hors de la compétence nationale », Dhaxna Sothieson, Université Victoria de Wellington, 2014

protection de la biodiversité en haute mer. Les aires marines protégées instaurées régionalement ne respectent pas une vision claire des conditions de conservation à appliquer ou de la manière dont la désignation affectera ces zones. Le droit de la mer a traditionnellement adressé ces problématiques avec des approches sectorielles de gestion spécifiques aux espèces, ignorant les interrelations existantes entre les différents écosystèmes. Les outils de gestion par zone constituent l'une des plus grandes lacunes réglementaires en ce qu'il n'existe pas à ce jour de cadre juridique permettant de créer des aires marines protégées ne relevant d'aucune juridiction nationale. Bien que les restrictions territoriales en haute mer existent – les Organisations régionales peuvent imposer des restrictions territoriales aux pêcheries en haute mer afin de protéger ou de restaurer les stocks qu'elles gèrent ou de protéger les écosystèmes vulnérables des fonds marins – elles n'adressent pas toutes les activités qui s'y déroulent.

2.3 Des négociations promettant une protection efficace de la biodiversité marine

Il est crucial d'adopter une gestion coordonnée de la biodiversité en haute mer tenant compte de la nature interconnectée des océans. Les préoccupations de la communauté scientifique – appelant à une superficie de 30% des océans couverte par des aires marines protégées – les ont conduits à déterminer des stratégies de conservation face aux activités de pêche. Il est question de viser tout particulièrement les monts sous-marins, riches en ressources halieutique, et qui sont la cible d'activités de pêche actuellement menées de manière non durable[30]. L'extraction de minéraux tapissant les fonds marins peut engendrer quant à elle un risque de perte des espèces et de dégradation généralisée de l'habitat. Le potentiel de conflit entre les besoins de protection de la biodiversité, y compris des espèces et des habitats spécifiques, et l'exploitation des ressources minérales associées aux monts sous-marins est réel.

Seul un cadre de conservation reconnu à l'échelle internationale permettra une protection efficace des écosystèmes. La mise en place d'un tel cadre est discutée lors des négociations. En tant qu'accord d'application de la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer, le futur instrument doit respecter les dispositions protectrices de cette dernière tout en permettant des activités en haute mer régulées par les différentes agences spécialisées des Nations Unies. Ce processus offre une occasion unique de faire progresser la gouvernance mondiale des océans et permettre une gestion efficace par zone.

3. Vers un consensus des délégations pour un réseau d'aires marines protégées apportant une protection efficace des écosystèmes marins

3.1 Le nécessaire établissement d'un réseau mondial d'aires marines protégées

Lors de la seconde session des négociations, la majorité des délégations se sont exprimées en faveur de la mise en place d'un réseau d'aires marines protégées. Reconnu à l'article 14 de l'avant-projet d'accord préparé par la Présidente des négociations pour la 3ème session nommé

[30] Conservation des écosystèmes des monts sous-marins : application du concept de zones de protection marine, Paul A. Johnson, David Santillo, Archive of Fishery and Marine reserach

« Objectifs », celui-ci prévoit la création d'un réseau d'aires marines protégées écologiquement représentatives qui soient reliées entre elles et gérées de manière efficace et équitable.
Aux vues des aires marines protégées existantes en haute mer, les délégations se sont entendues sur les faiblesses de celles-ci. Aménagées par des organisations sectorielles et régionales, elles n'ont pas été réfléchies en dehors de leur cadre géographique restreint. Ces organisations n'ont pas pu assurer de cohérence entre les différentes aires marines protégées ni de vision à long terme dans leur gestion. Pourtant, les espèces migratrices traversant des habitats variés au cours de leurs différents stades de vie nécessitent une protection efficace de leur milieu.

Si l'Union Européenne porte ce réseau d'aires marines protégées au rang des priorités au sein de ce futur instrument, d'autres délégations comme les petit Etats insulaires en développement du Pacifique et l'Australie ont également soutenu ce projet. Cependant, les Etats-Unis demandent plus de clarification sur un tel mécanisme qui implémenterait un régime contraignant sur des vastes zones situées en haute mer. Le Vatican, quant à lui, doute de la mise en œuvre d'un tel réseau d'aires marines protégées aménagé au niveau international alors que la prise de décision doit résider à l'échelle régionale. La Communauté des Caraïbes a fait remarquer que toutes les zones nécessitant protection ne peuvent pas forcément faire partie d'un réseau connecté.

3.2 La détermination générale des délégations à éviter la création de « paper parks »

La notion de « paper parks » adresse les zones protégées qui ne sont pas toujours situées dans des zones clés pour la biodiversité. De nombreuses zones protégées évaluées ne disposent toujours pas de gestion rationnelle pour les adapter aux objectifs.

Achim Steiner le rappelait en 2003 au Congrès mondial des parcs « Ce qui est clair, c'est que la qualité des aires protégées est plus importante que la quantité. C'est pourquoi les organisations de conservation accordent autant d'importance à la gestion des réserves existantes qu'à la création de nouvelles. » Sans une gestion efficace, une zone n'a de protégé que son intitulé (d'où *paper park* en anglais). De nombreuses zones de protection marines existent sur les cartes et dans la législation mais elles n'offrent que peu de protection réelle, face à l'échec des efforts déployés pour protéger les ressources et les écosystèmes. Pour certains pays, la majorité de leurs aires marines protégées consistent en des *paper parks*.

Cette réalité fut rappelée lors des négociations intergouvernementales où de nombreuses délégations ont mis en garde face à des dispositions trop vagues du futur instrument qui permettrait l'instauration d'aires marines protégées nombreuses mais lacunaires dans leur protection. Le terme « paper parks » a été prononcé par les délégations américaine et russe, le délégué de la Russie a pu déclarer lors de la deuxième session des négociations « Ce mécanisme doit inclure des dispositions permettant des garanties empêchant la création d'aires marines protégées artificielles qui n'existeraient que sur le papier, sans une poursuite claire de nos objectifs. »

4. Le soutien continu de l'Union Européenne à la reconnaissance d'aires marines protégées dans le cadre du futur instrument

L'Union Européenne avait soutenu dès le début des discussions des propositions axées sur la création d'aires marines protégées dans les zones au-delà de la juridiction nationale. Œuvrant pour la protection et la conservation de la biodiversité, celles-ci seraient mise en œuvre suite à l'identification des écosystèmes et des espèces vulnérables en haute mer. Au niveau national, l'Union Européenne et ses Etats membres avaient déjà adopté une législation détaillée sur l'instauration d'aires marines protégées dans ses eaux territoriales et ils étaient déjà membres des Conventions régionales instaurant des aires marines protégées et réseau afin d'assurer une gestion coordonnée de la biodiversité marine. La délégation a continué de défendre l'objectif prioritaire de création d'un réseau d'aires marines protégées lors de la deuxième et de la troisième session. Les nombreuses aires marines protégées au sein de ses eaux territoriales se sont prouvées d'une réelle efficacité, notamment sur la restauration d'espèces marines qui avaient frôlé l'extinction à cause des pratiques de surpêche.

3ème section / Les études d'impact environnemental

1. Les différentes études à mener en amont d'une activité en haute mer

1.1 L'étude d'impact environnemental propre à une activité en haute mer

L'étude d'impact environnemental occupe le quatrième chapitre[31] de l'avant-projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

L'étude d'impact environnemental est un processus d'évaluation des impacts environnementaux probables d'un projet en tenant compte des impacts socio-économiques, culturels et sanitaires, qu'ils soient bénéfiques ou nocifs. Un tel outil intervient en amont d'une activité en haute mer, lorsqu'elle est encore au stade de projet, afin de déterminer et d'analyser les impacts environnementaux qu'elle pourrait causer. Afin de préserver les écosystèmes qui connaitront une inévitable pression due à cette activité, l'étude vient aider l'autorité compétente à prendre une décision finale concernant la conduite d'une activité en enjoignant son auteur à élaborer des mesures d'atténuation ou des scénarios alternatifs dans lesquels l'activité serait plus respectueuse de son environnement. L'étude d'impact environnemental peut au final recommander de ne pas autoriser l'activité en raison de sa dangerosité ou d'incertitudes excessives. Etablie au niveau national, elle n'est mise en œuvre que de manière fragmentée au-delà des juridictions nationales.

Selon l'article 206 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des

[31] « Partie IV « Etudes d'impact sur l'environnement » dans l'avant-projet d'accord

modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations. Suite à cette réglementation, ces dernières se sont développées au niveau régional pour les activités de pêche et d'extraction minière mais avec des degrés d'exigence variables. La Convention ne prévoyait pas en effet d'exigences minimales à la conduite d'études d'impact environnemental. L'obligation de réalisation de ces études par les différents secteurs s'est développée de manière inégale et sans harmonisation à large échelle. Actuellement, les promoteurs de nombreuses activités anthropiques en haute mer ne sont pas tenus de réaliser une telle étude bien que le projet puisse engendrer des effets nocifs sur la biodiversité marine. Pour cette raison, cette disposition de la Convention s'est avérée inefficace[32] et la Convention sur la diversité biologique a adopté par la suite des directives volontaires pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques dans les zones marines et côtières.

1.2 L'étude environnemental stratégique instaurant des objectifs environnementaux

Dans ce cas-là, il s'agit d'un processus proactif, généralement conduit par des autorités publiques ou gouvernementales, qui vise à identifier et à évaluer les implications environnementales de plans, programmes et politiques particuliers. Elle entend établir des objectifs environnementaux à plus long terme pour des régions géographiques spécifiques ou des secteurs d'activité entiers. Différents plans d'action sont élaborés pour atteindre les objectifs et chaque plan est évalué en fonction de critères spécifiques. Ces critères établissent les niveaux acceptables de changement environnemental pour des espèces, des habitats et des écosystèmes particuliers. Le plan d'action le plus souhaitable est sélectionné et mis en œuvre à partir de ce processus décisionnel. Elle incarne pleinement le principe de précaution, invoqué à de nombreuses reprises dans le corpus international, tels qu'au sein de l'accord de l'ONU sur les stocks de poissons et le code de conduite pour une pêche responsable[33].

Réalisée en appui de l'étude d'impact environnemental, elle intervient par exemple en amont de la désignation d'un outil de gestion par zone. Elle vient appuyer la décision de l'organe compétent, en réduisant indéniablement le temps et le coût de l'étude d'impact. En déterminant la portée d'une régulation environnementale, elle promeut les meilleures pratiques, tenant compte des effets cumulatifs et problématiques environnementales au stade initial d'évaluation.

Au niveau international, elle serait particulièrement utile pour concrétiser l'obligation de coopération incombant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en particulier pour les organismes compétents qui pourraient faciliter le processus collectivement pour le compte de leurs membres dans des secteurs clés. La mise en œuvre de ces études au sein d'organisations internationales nécessiterait de prendre en compte les nuances des opérations,

[32] « Etude d'impact environnemental dans les zones au-delà de la juridiction nationale », Elisabeth Druel, IDDRI
[33] « Evaluation environnemental stratégique : envisager son application aux zones marines au-delà de la juridiction nationale », Deep Ocean Stewardship initiative (DOSI), Policy Brief septembre 2018

la gouvernance de chaque activité et les interactions entre elles, éventuellement dans le cadre d'une approche-cadre de gestion des risques décrivant les domaines prioritaires en termes d'impact sur la BBNJ.

2. Un futur instrument opportun pour réguler l'émergence et le développement d'activités dommageables en haute mer

La nécessité d'établir un mécanisme global couvrant les activités nouvelles et émergentes, ainsi que les activités non couvertes par un mécanisme sectoriel, est la réponse logique face aux lacunes ressenties de la Convention sur Nations Unies sur le droit de la mer. L'absence d'obligation d'évaluer les impacts cumulés des activités humaines dans les zones au-delà de la juridiction nationale constitue une autre lacune importante du cadre international actuel. Cela est dû au développement sectoriel des exigences en matière d'étude d'impact environnemental, les cadres sectoriels prenant généralement en compte les impacts distincts des activités qu'ils réglementent.

Bien qu'il existe un certain nombre d'obligations d'évaluation des incidences sur l'environnement dans des zones situées au-delà de la juridiction nationale, le cadre mondial actuel est loin d'être achevé. Il concerne principalement des activités individuelles telles que la pêche en eaux profondes et l'exploitation des fonds marins, ou spécifique à une région et ne prenant pas en compte les effets cumulatifs des impacts des activités humaines sur le milieu marin. Les parties à la Convention sur la Diversité Biologique avaient amorcé des travaux dans ce sens mais ceux-ci n'avaient pas de valeur contraignante et se limitaient aux aspects techniques.

L'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant organisant la réalisation d'études d'impact environnemental dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale serait un pas en avant vers une réglementation globale des activités en haute mer. Toutefois, son contenu s'avérera crucial pour garantir l'efficacité de tout processus d'évaluation des impacts sur l'environnement dans des zones situées au-delà de la juridiction nationale et pour combler les lacunes en matière de réglementation et de gouvernance. Il convient de définir des exigences minimales afin de les rendre pertinentes.

Le futur instrument apparait comme une opportunité de réduire les impacts nocifs des activités existantes ou nouvelles en haute mer. Une véritable ruée minière se prépare à l'horizon 2020 vers les fonds océaniques, enrichis en thallium, cobalt, manganèse, nickel et autres métaux précieux. L'Agence Internationale des Fonds Marins est mandatée par les Nations Unis depuis l'Accord de 1994 pour garantir le statut de bien commun de la Zone. Or, une vingtaine d'autorisations ont été accordés à des Etats et compagnies minières privées d'explorer les fonds marins en haute mer avant de pouvoir les exploiter. La phase d'exploitation aura lieu très prochainement or la communauté scientifique s'inquiète face à ces activités extractives particulièrement invasives au sein d'écosystèmes dont on ne sait encore que si peu. Il est impératif pour le futur instrument négocié aux Nations Unies de mettre en place des études d'impact environnemental régulant les activités présentant le plus de dangerosité pour la biodiversité marine fragile.

3. Les questions de seuil et d'étude stratégique environnemental comme obstacles au consensus des délégations sur ce thème

3.1 La divergence des délégations sur le seuil déterminant la réalisation d'une étude d'impact environnemental

L'adoption nationale et généralisée des études d'impact environnemental et un consensus apparent lors du comité préparatoire sur la nécessité de les développer d'avantage en haute mer suggèrent que cet élément du futur traité serait le moins controversé et recevrait le soutien de la majorité des délégations.

Le point majeur de divergence réside sur l'article 29 de l'avant-projet d'accord relatif à la liste des activités nécessitant ou non une étude d'impact environnemental. Les petits Etats insulaires en développement du Pacifique et les pays d'Amérique latine aux vues similaires sont en faveur de l'inclusion de cette liste et ont demandé lors de la seconde session à ce que celle-ci soit indicative et non-exhaustive dans sa présentation d'activités nécessitant ou non une étude d'impact environnemental afin de l'instrument soit à l'épreuve du futur. Cette liste viendrait donner un sens pratique à l'article 206 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif à l'évaluation des effets potentiels des activités lorsque les Etats ont des raisons sérieuses de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin.

De nombreux représentants d'industries prenant place en haute mer ont tout d'abord été réticents face à la reconnaissance de leurs activités comme nécessitant la réalisation d'une étude d'impact environnemental. A titre d'exemple, le Comité International de Protection des Câbles avait d'abord déclaré s'attendre à ce que dans la grande majorité des cas, les opérations de pose et de réparation des câbles sous-marins ne soient pas soumises aux exigences d'étude d'impact environnemental, quel que soit les seuils, en raison de leur faible empreinte environnementale et de leurs avantages socio-économiques importants. Bien que le Comité refusait catégoriquement au début des discussions que le futur instrument impose une étude d'impact environnemental à ses activités, il a pu reconnaître lors de la deuxième session des négociations que des circonstances particulières pourraient justifier la réalisation d'une telle étude[34]. L'Organisation maritime internationale est également réservée sur la réalisation d'études d'impact environnementale appliquée au transport maritime. Les deux organisations internationales souhaiteraient que l'article 29 au sein du futur instrument soit rédigé de façon à ne pas laisser de place à l'interprétation et garantissant une certaine sécurité juridique aux autorités et aux industriels.

3.2 Les délégations partagées sur l'inclusion de l'étude stratégique environnementale au sein du futur instrument

Au moment du comité préparatoire, une attention toute particulière a été accordée à la recherche d'une définition commune de l'étude d'impact environnemental et de l'étude

[34] Selon l'entretien réalisé avec Alice Colarossi du Comité International de Protection des Câbles réalisé le 2 juillet

stratégique environnementale, en prenant exemple sur des outils existants. L'étude stratégique environnementale au sein du futur instrument pourrait être réalisée pour des projets sectoriels proposés par une région particulière craignant des impacts significatifs sur le milieu marin. Le futur instrument pourrait permettre une coordination à l'échelle mondiale, voire régionale, pour la réalisation de cette étude afin d'alléger les procédures reposant sur les Etats individuels ou les promoteurs, à condition que l'étude d'impact environnemental prenne en compte les résultats obtenus grâce à cet outil. Lors de la première session des négociations, l'inclusion de ce type d'étude au sein du futur instrument relatif à la biodiversité au-delà de la juridiction nationale a été soutenu par de nombreux Etats (l'Union Européenne, la Communauté des Caraïbes, les petits Etats insulaires en développement du Pacifique, l'Erythrée, la Norvège, le Canada, le Cameroun, la Suisse, l'Australie, Cuba, la Nouvelle-Zélande et le Nigeria), le qualifiant d'outil précieux pour une meilleure prise de décision et complétant le processus d'étude d'impact environnemental proposé dans le document. Il a été également convenu – notamment par les petits Etats insulaires en développement du Pacifique et le Vatican – que l'étude stratégique environnementale venait soutenir l'instauration d'outils de gestion par zone et le renforcement des capacités et le transfert de technologies marines.

Toutefois, d'autres délégations comme la Chine, la Corée du Sud, le Japon, les Etats-Unis et la Russie ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'incorporation de ce mécanisme au sein du futur instrument, dont les contours manqueraient de clarté. Lors de la seconde session des négociations, une majorité d'Etats étaient en faveur de l'inclusion de l'étude stratégique environnementale au sein du futur instrument, bien que les mêmes pays restaient incertains de sa pertinence.

4. L'Union Européenne favorable à l'évaluation des impacts des activités en haute mer

Lors des réunions du groupe de travail se réunissant en amont des négociations, l'Union Européenne n'est montrée en faveur des études d'impact environnemental et des études environnemental stratégique qui peuvent aider à évaluer et contrôler les impacts humaines sur la biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale. Ces études devaient être imposées aux activités susceptibles d'avoir un impact négatif sur la diversité biologique et prendre en compte les impacts individuels et cumulatifs des activités humaines et des menaces émergentes. Afin de réguler les différentes activités présentes en haute mer, l'Union Européenne s'est montrée en faveur d'une obligation de notifier préalablement les activités planifiées. Au-delà des seules études d'impacts environnemental et stratégiques, l'Union Européenne avait même recommandé la mise en place d'un mécanisme prévoyant des évaluations régulières de l'état du milieu marin.

L'Union Européenne a défendu cette position lors des conférences intergouvernementales, soutenant que les Etats parties doivent évaluer les effets potentiels des activités planifiées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des articles 204 et 206 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Le futur instrument remplirait son rôle, comblant les lacunes de la Convention à propos des activités en haute mer, en enjoignant les Etats parties à prendre les mesures

juridiques et administratives pour mettre en œuvre les dispositions relatives à la conduite des études d'impact environnemental prévues pour les activités sous leur juridiction ou contrôle et tout autre mesure décidée par la conférence des parties, afin de le rendre efficace à l'épreuve du temps.

4ème section / Le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine

1. Le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine accompagnés par la Commission Océanographique Intergouvernementale

Le renforcement des capacités et le transfert des technologies marines occupent le cinquième chapitre[35] de l'avant-projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

1.1 L'appui de la Commission Océanographique Intergouvernementale

La Commission recueille une communauté de 148 États membres qui travaillent ensemble pour observer, comprendre et gérer le milieu marin qui les unit. Créée en 1960, ce n'est que plus récemment qu'elle s'est imposée comme acteur clé face aux défis engendrés par le changement climatique. Selon son président Peter M. Haugan, « [Elle] est la seule organisation à même de garantir aux pays en développement la capacité scientifique nécessaire pour atteindre l'objectif 14 de développement durable de l'ONU visant à conserver et à utiliser de manière durable leurs ressources océaniques et marines[36]. »

La Commission intervient à plusieurs niveaux pour promouvoir, développer et coordonner des programmes de recherche scientifique marine, des services océaniques et des activités connexes telles que le renforcement des capacités. Au niveau national, la Commission collabore avec les agences de gestion des zones maritimes, océaniques et côtières compétentes afin de garantir que les décideurs politiques aient accès aux meilleurs services et scientifiques océaniques possibles. La Commission fournit à tous les États membres une gamme de services regroupés au sein de leur mandat : la gestion du système mondial d'observation de l'océan (*GOOS* en anglais), qui permet l'échange d'informations et de données sur les aspects physiques, chimiques et biologiques de l'océan, des programmes visant à réduire les risques liés aux tsunamis, aux tempêtes et à d'autres dangers côtiers tels que la prolifération d'algues nuisibles et un soutien à la recherche scientifique nécessaire pour traiter des problèmes émergents tels que les nouveaux contaminants, les espèces envahissantes et les effets cumulatifs des activités humaines. Elle soutient également l'utilisation de nouveaux outils de planification spatiale marine pour permettre la gestion écosystémique des zones marines et côtières et facilite l'échange de données océanographiques et biogéographiques critiques via l'échange international de données et d'informations océanographiques (*IODE* en anglais) et le système d'information biogéographique océanique (*OBIS* en anglais).

[35] « Partie V « Renforcement des capacités et transfert de techniques marines » dans l'avant-projet d'accord
[36] « Une planète, un océan », Commission océanique intergouvernementales, UNESCO, 2017

1.2 Des éléments de définition du renforcement des capacités

Le renforcement des capacités permettra aux pays en développement d'assumer leurs responsabilités et leurs obligations vis-à-vis du futur accord international, tout en assurant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine, à la fois dans les eaux nationales et dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale.
Sur ce domaine, le renforcement des capacités s'organise grâce à la coopération entre les programmes scientifiques océanographiques pilotée par la Commission océanographique intergouvernementale. La Commission leur offre une plateforme[37] collaborative qui fournit aux Etats membres des observations sur l'océan mondial, informations sur lesquelles se basent de nombreux services de recherche climatologique et de prévision océanique. Grâce à un système interconnecté de plateformes de collecte de données océanographiques, notamment par des navires de recherche, elle est à même de surveiller les caractéristiques physiques telles que la température et la salinité, les vents de surface et les variables biologiques et biogéochimiques.

La Commission joue un rôle d'observation des océans et apporte son soutien aux sciences océanographiques qui touchent notamment à l'acidification des océans. A titre d'exemple, son programme Argo est considéré comme l'un des programmes internationaux d'observation marine les plus ambitieux. Soutenu par 30 pays, il les éclaire sur la manière dont la chaleur est stockée et transférée dans les océans du monde. 90% de la chaleur totale résultant du réchauffement climatique étant absorbée par les océans, ce programme envoie des flotteurs à des profondeurs allant jusqu'à 6000 mètres afin de permettre une meilleure compréhension du réchauffement climatique et d'orienter les actions contre ce dernier.

La Commission joue aussi un rôle central dans l'identification des problèmes tels que l'acidification des océans et réunit les différents pays pour apporter des solutions. Cette problématique a attiré l'attention de la communauté internationale en 2005 lorsqu'une diminution du pH dans les eaux de la côte nord-ouest des Etats-Unis a entrainé la mort de millions de larves d'huîtres et menacé l'industrie américaine. En se coordonnant, les pays ont pu développer des stratégies d'adaptation.

1.3 Des éléments de définition du transfert de technologie marine

Le chapitre 17 de l'Action 21 référence le transfert de technologie marine comme un moyen de fournir aux pays en développement un outil leur permettant d'améliorer leur capacité de collecte, d'analyse, d'évaluation et d'utilisation d'informations à l'appui du développement durable. Les informations mesurant l'état des ressources océaniques constituent le premier instrument fondamental permettant de les préserver pour les générations actuelles et futures. Dans le processus des négociations, le chapitre sur le transfert de technologie a été développé à la suite de l'adoption du principe de patrimoine commun de l'humanité formulé par l'ambassadeur Arvid Pardo. Lors des débats précédents l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer le 10 décembre 1982, les Etats ont reconnu que les

[37] Selon l'entretien réalisé le 3 septembre avec Julian Barbière, chef de la section politique marine à la Commission océanographique Intergouvernementale, UNESCO en annexe

technologies marines de l'époque n'étaient développées de par certains d'entre eux et qu'il était alors nécessaire d'établir et de guider un nouveau processus de transfert rapide de la technologie marine accessible par tous dans des conditions justes et équitables.

La Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO a été reconnue par les Nations Unies comme l'organisation internationale compétente dans le domaine du transfert de technologie marine. Figurant dans la partie XIV de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ce mandat implique pour la Commission le devoir d'impulser la mise en œuvre de ces provisions. L'article 271 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoyait que les organisations internationales doivent promouvoir l'établissement de directives, critères et normes généralement acceptés pour le transfert de technologie marine sur une base bilatérale ou dans le cadre d'organisations internationales et d'autres enceintes, en tenant compte notamment des intérêts et des besoins des États en développement. Pour se faire, l'Assemblée de la Commission s'est réunie en 1997 pour créer à travers la résolution XIX-19 l'organe consultatif d'experts du droit de la mer. Sa première session eut lieu en 2001 sous la présidence du français Elie Jarmache qui s'efforça de définir les critères et directives concernant le transfert de technologie marine. La commission publia en 2005 « Les critères et lignes directrices sur le transfert des technologies marines » au nom de ses 129 membres. Le secrétaire exécutif de la Commission à l'époque avait espoir que cet instrument puisse inspirer des actions, législations, projets et programmes nationaux : « Le transfert de technologie marine représente une véritable opportunité de coopération internationale, parfaitement cohérent et renforçant la vision selon laquelle l'océan est notre avenir commun[38]. » Le transfert de technologie marine tel que voulu par le futur instrument existe déjà – et est mentionné dans la Déclaration finale de Rio +20 et l'objectif de développement durable n°14 sur la vie aquatique – mais celui-ci s'organise par une approche bilatérale entre des Etats qui s'entendent sur un tel transfert. Le futur instrument contraignant pourrait instaurer le transfert de technologie marine à une échelle globale.

2. Un mécanisme à encadrer par un centre d'échange et dépendant du bon vouloir des Etats

2.1 Le rôle de centre d'échange souhaité par la Commission Océanographique Intergouvernementale

Les compétences en matière de gestion de l'information et de la technologie varient d'un pays à l'autre. Pour cette raison, la Convention sur la Diversité Biologique avait mis en place un "centre d'échange" afin de garantir que tous les gouvernements aient accès aux informations et aux technologies dont ils ont besoin pour leurs travaux sur la biodiversité. Ce centre d'échange correspond à une agence réunissant demandeurs et fournisseurs de biens, services ou informations, faisant ainsi correspondre la demande à l'offre. Un centre d'échange sert à promouvoir et faciliter la coopération technique et scientifique dans et entre les pays afin de mettre au point un mécanisme mondial d'échange et d'intégration d'informations sur la diversité biologique et de développer un réseau humain et technologique. Ce mécanisme prend en compte les différents niveaux de capacité nationale et les besoins des

[38] « Critères et principes directeur de la CIO concernant le transfert de technologies marines », par l'Organe consultatif d'experts de la COI sur le droit de la mer, 2004, Page 4

pays aux capacités limitées. Structurellement décentralisé, il donne accès à l'information et soutient la prise de décision au bénéfice mutuel de tous les participants.
Les Parties à la Convention sur la Diversité Biologique ont mis en place un tel mécanisme pour garantir à tous les gouvernements l'accès aux informations et aux technologies dont ils ont besoin pour leurs travaux sur la biodiversité. Les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ont également mis en place un mécanisme commun de centre d'échange pour faciliter l'échange d'informations et de connaissances spécialisées utiles pour sa mise en œuvre.
Dès 2006 marquant le début des discussions sur le futur instrument contraignant, il fut question d'instaurer ce mécanisme à travers un centre d'échange. La Commission Océanographique Intergouvernementale souhaiterait détenir ce rôle mais les pays sont divisés sur ce point. Si le Japon soutient la reconnaissance de ce mandat à la Commission, d'autres refusent de mandater une organisation sur laquelle ils n'ont pas d'autorité. Le groupe des 77 s'est récemment prononcé en faveur du Secrétariat des Nations Unies pour tenir ce rôle.

2.2 Le financement

Toutefois, ce mécanisme repose sur la bonne volonté des Etats à le financer. Les exemples existants ont démontré que leur faiblesse reposait justement sur la réticence des Etats à y participer. Les cas existants de transfert de technologie et de renforcement des capacités recevaient alors majoritairement des contributions de secteurs privées. L'absence de fonds a indéniablement causé l'échec des systèmes existants.

Dans le cadre de ces négociations, les pays en développement sont désireux de la mise en place d'un mécanisme efficace leur permettant, grâce à l'aide des Etats possédant les technologies les plus avancées, de prendre part à l'exploitation des ressources des fonds marins. Toutefois, lors des discussions, la majorité des Etats développés se sont montré réticents au caractère obligatoire de la participation à un fonds au bénéfice de ce mécanisme. Plus encore, le terme de « transfert » des technologies marines est remis en cause face à une logique d'échange qui serait préférable pour de nombreux pays développés. Seul une participation volontaire pourra être instaurée par le futur instrument selon eux.

3. La réticence des Etats développés à l'obligation de financement de ces mécanismes malgré la reconnaissance des besoins des Etats en développement

Un point clé du débat repose sur le caractère volontaire ou obligatoire des Etats au renforcement des capacités et du transfert de technologie marine. De premier abord, seul le caractère obligatoire de ce financement pourrait assurer l'effectivité de ces mécanismes au sein de ce futur instrument contraignant. Si la majorité des Etats s'accordent sur les contraintes que connaissent les pays en développement en matière de développement de technologie et d'accès à la haute mer pour le développement de leurs activités économiques, les Etats développés se positionnent clairement contre le caractère obligatoire du financement. Cette position est adoptée par les Etats-Unis, l'Australie, l'Indonésie, le Japon, la Corée du Sud mais aussi l'Union Européenne.

En affirmation de cette position, la troisième session des négociations a été marquée par une divergence quant à l'inclusion des pays aux revenus intermédiaires dans la liste des pays susceptible de bénéficier du renforcement de capacités et du transfert de technologies marines. Le Canada et les Etats-Unis se sont montrés en défaveur de celle-ci. Les Etats-Unis ont justifié leur position en précisant qu'une attention particulière devait être apportée aux pays les plus démunis. Au contraire, le Sri Lanka, le Togo et l'Iran ont apporté un fort soutien à la reconnaissance des pays aux revenus intermédiaires comme destinataires de ces mécanismes. Le Groupe des 77 a déclaré que l'exclusion de ces pays de cet article du futur instrument est presque contraire à l'objectif plus large de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer.

4. Le compromis de l'Union Européenne face au renforcement des capacités et le transfert de technologie marine

L'Union Européenne est en effet composée d'Etat aux intérêts antinomiques. D'une part, elle regroupe des Etats ayant des intérêts économiques directs dans la conservation et l'utilisation de la biodiversité marine en haute mer. D'autre part, elle englobe des Etats enclavés qui, de par leur capacité réduite à prendre part aux activités en haute mer, sont particulièrement demandeur d'un accès et du partage des ressources. L'Union Européenne a du s'efforcer de trouver un juste milieu dans le développement de la position de son Groupe à porter devant les Nations Unies.

L'Union Européenne s'est montrée, dès le début des discussions, favorable à l'organisation par le futur instrument du renforcement des capacités et du transfert de technologie marine. Elles avaient formulé des recommandations appuyant le partage d'informations et de connaissances résultant de la recherche sur les ressources génétiques rassemblées dans les zones au-delà de la juridiction nationale et la participation accrue de chercheurs de pays en développement à des projets de recherche pertinents.

Lors des conférences intergouvernementales, l'Union Européenne s'est exprimée en faveur du futur instrument exposant les différents types de renforcement des capacités et de transfert de la technologie marine qui viendraient répondre aux besoins déterminés en amont. Un organe fournirait alors des orientations sur les types appropriés de renforcement des capacités. Les Etats parties au futur instrument se devront de participer à ce mécanisme suite à leur engagement pour celui-ci.

5ème section / Les positions des pays, dont le cas des Etats-Unis

1. La cartographie des positions des pays lors de ces négociations

Dès les réunions préparatoires, les différents pays à travers leurs déclarations sur les quatre thèmes abordés se sont regroupés en groupes aux motivations similaires. Il est en effet

possible de les catégoriser grâce à leurs approches face au futur instrument[39]. Les pays en développement qui ont le moins de moyens face à la lutte contre le réchauffement climatique, qui n'en sont pas les responsables et qui pour autant sont les plus touchés par les effets nocifs sur les milieux marins sont particulièrement favorables à un instrument contraignant qui pourra assurer leur survie face à la montée des eaux. On y retrouve le Groupe des 77, le Groupe Afrique, les petits Etats insulaires en développement du Pacifique et l'Alliance des petits Etats insulaires. L'Union Européenne a été, depuis le début des discussions, un acteur moteur en faveur d'un nouvel instrument instaurant une protection efficace de la biodiversité en haute mer. Se positionnant tôt en partisan de la création d'aires marines protégées dans les zones au-delà des juridictions nationales et du renforcement des capacités, mais aussi d'une exploitation raisonnée des ressources génétiques marines, il vient appuyer ces enjeux lors des négociations intergouvernementales.

Face à eux, des Etats ont également exprimés très tôt leurs réticences à la négociation d'un futur instrument contraignant. Ils prônent le principe de liberté en haute mer face à la réglementation des ressources génétiques marines et la présence de cadres réglementaires pertinents suffisant pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine. Il s'agit des Etats-Unis, du Japon, de l'Islande, de la Corée du Sud et de la Russie qui voient ce futur instrument comme un frein à leurs activités économiques.

Entre ces deux visions antinomiques, certains pays envisagent une approche à mi-chemin face au futur instrument contraignant. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et la Norvège ont exprimé leur crainte quant au futur instrument sapant les mandats des organisations régionales et sectorielles existantes mais ils reconnaissent néanmoins l'importance que ce nouvel instrument pourrait jouer dans la protection de la biodiversité marine en haute mer. Ils sont en faveur de la création de nouveaux organismes comblant les lacunes observées dans les trentaines d'années qui ont suivi l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

2. Les positions des pays sous le prisme de l'approche régionale

2.1 L'origine de cette approche régionale

Les organismes sectoriels compétents comme les organisations régionales de gestion des pêches, l'Organisation maritime internationale et l'Agence internationale des fonds marins ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des dispositions essentielles du futur instrument contraignant. Par le biais d'une coopération renforcée, ils pourront contribuer rapidement et efficacement au respect des obligations et engagements de la communauté internationale, conformément aux dispositions pertinentes d'autres accords internationaux et décisions pertinentes d'organes.

L'approche régionale pour la réalisation du futur instrument est un des points clés de divergence entre les Etats. Et pourtant, l'obligation de coordination entre le futur instrument et

[39] « Une route semée d'embûches : négocier un traité sur la haute mer », Glen Wright, Julien Rochette, Kristina Gjerde et Isabel Seeger, IDDRI, page 47

les outils existants « fera le succès ou l'échec »[40] de ces négociations. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer promouvait la coopération internationale pour la conservation et la gestion des ressources biologiques en haute mer[41] et les activités menées dans la Zone[42], elle prônait également dans son article 197 la coopération à l'échelon régional, en appui de la coopération internationale, « Les Etats coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales. » A partir de ces directives, les initiatives régionales se sont développées à travers des agences spécialisées des Nations Unies et de nouveaux instruments régionaux.

2.2 Un panorama des conventions de mer régionales

A l'échelle régionale, des pays aux intérêts communs se sont regroupés pour la protection de leurs mers et océans au travers du Programme pour les mers régionales. Visant à lutter contre la dégradation accélérée des océans et des zones côtières de la planète grâce à une approche des « mers partagées », le Programme encourage les pays voisins à des actions globales pour protéger leur environnement marin commun. A ce jour, 143 pays ont adhéré aux conventions et plans d'action développés dès 1974. On dénombre notamment la Convention OSPAR, entrée en vigueur le 25 mars 1998, qui a dessiné les modalités de la coopération internationale pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est. La Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, adoptée le 16 février 1976 et amendée le 10 juin 1995, réglemente la prévention et la réduction de la pollution marine par les navires, les aéronefs et les sources terrestres en Méditerranée. La Convention sur la Conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, entrée en vigueur en 1982 dans le cadre du traité sur l'Antarctique, œuvre pour la conservation de la vie marine en Antarctique face à l'intérêt commercial croissant suscité par le krill antarctique et la surexploitation d'autres ressources marines. La Convention de Nouméa pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique sud est entrée en vigueur le 22 août 1990 pour prévenir, réduire et contrôler les pollutions et assurer une gestion respectueuse de l'environnement et une exploitation raisonnée des ressources naturelles.
La Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et le développement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est a été signée le 21 juin 1985 et encadre les actions de coopération internationale relatives à la mer dans cette région. La Convention d'Abidjan, signée en 1981, promeut la coopération en matière de protection, de gestion et de développement de l'environnement marin et côtier de la côte Atlantique de l'Afrique de l'Ouest, centrale et australe. Quatre protocoles ont été signés en juillet dernier[43] par ses 22

[40] Selon l'entretien réalisé avec Julien Rochette de l'IDDRI le 30 juillet, voir annexe
[41] Article 118 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
[42] Article 150 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
[43] Les protocoles ont été signés lors de la 2ème Conférence des plénipotentiaires de la Convention d'Abidjan, ouverte le 2 juillet 2019

Etats parties relatifs à la pollution due aux sources et activités terrestres, aux normes et standards environnementaux liés aux activités pétrolières et gazières offshores, à la gestion intégrée de la zone côtière et à la gestion durable de la mangrove.

Il est important pour les organisations régionales de prendre en compte la problématique de la haute mer et tout particulièrement de la connectivité écologique ne permettant pas de dissocier l'état de la haute mer des eaux côtières[44]. L'assemblée générale du Programme des Nations Unies pour l'environnement avait par ailleurs considéré pour les Etats de mers régionales une possible extension de leur mandat en haute mer[45]. Et l'élargissement des mandats et activités relatifs aux mers régionales à la haute mer semble s'accélérer avec le soutien de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement qui en 2016, a adopté une résolution incitant les parties aux conventions sur les mers régionales à envisager d'accroître la couverture régionale de ces instruments.

Concernant la pêche, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoyait dans son article 63 une approche régionale, encourageant les Etats à s'efforcer directement ou par l'intermédiaire d'organisations régionales de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs États côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone.

2.3 L'importance des ORGP

La plupart des activités de pêche en haute mer sont gérées au niveau régional par des États coopérant à travers les organisations régionales de gestion de la pêche. Les ORGP gèrent généralement soit des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs, soit des stocks de poisson de haute mer. Des instruments juridiquement contraignants relatifs à la gestion des pêches dans la haute mer ont été adoptés sous les auspices de la FAO, tels que l'Accord sur les mesures de l'État du port. Les ORGP peuvent désigner des fermetures de certaines pêcheries et utiliser d'autres outils de gestion liés à la pêche pour protéger ou restaurer les stocks qu'elles gèrent. Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, les ORGP sont tenues de fermer la pêche aux écosystèmes marins vulnérables (VME) lorsqu'il existe un risque important de conséquences négatives de la pêche de fond.

2.4 Une approche plébiscitée par certains Etats aux raisonnements différents

Cette approche régionale est défendue par de nombreux Etats parties et ONG, et sein de ces derniers, les arguments invoqués diffèrent. La Russie est la première à se positionner en faveur d'une approche régionale faisant appel aux organisations existantes qui prendraient les décisions pertinentes dans les limites de leurs possibilités. Le futur instrument ne doit pas venir réguler des secteurs qui sont déjà supervisés par des organismes régionaux existants. Pour ce faire, lors de la seconde session des négociations, la Russie se positionnait sur

[44] Selon l'entretien réalisé avec Julien Rochette de l'IDDRI le 31 juillet, voir annexe

[45] « Une route semée d'embûches : négocier un traité sur la haute mer », Glen Wright, Julien Rochette, Kristina Gjerde et Isabel Seeger, IDDRI Page 29

l'option « Pas de texte » notamment sur la pêche et l'exploitation minière qui doivent être menées librement, notant, avec d'autres, que la pêche est déjà réglementée par l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons. Ces Etats prônent l'approche régionale car ils sont opposés à la création de nouveaux instruments, doutant de la capacité d'un nouvel instrument contraignant à coexister avec les approches régionales existantes. Ces Etats ont tenté de démontrer qu'un nouvel accord n'était pas nécessaire car il n'aurait aucune valeur ajoutée à apporter au cadre réglementaire en vigueur.

Une autre position face à cette approche régionale consiste en la considération du caractère essentiel de l'échelon régional dans la réalisation de l'objectif du futur instrument de conservation et d'utilisation durable des océans. La coopération entre organismes sectoriels et régionaux existants et le futur instrument est essentiel afin d'assurer l'effectivité de celui-ci, alors porté par l'échelon régional. Les entités qui défendent cette position sont en faveur de l'élaboration d'un futur instrument international contraignant œuvrant pour la protection de la biodiversité marine en haute mer, en insistant cependant sur la dimension régionale qui doit être intégrée au sein de celui-ci afin d'aboutir à un traité réussi.

2.5 Les limites de cette approche régionale

Cependant, ces initiatives sont soumises à des limitations importantes. Toute mesure prise ne peut être contraignante que pour les parties à l'organisation régionale et les organisations régionales n'ont pas de mandat réglementaire pour de nombreuses activités humaines en haute mer. Or, les organisations sectorielles ne couvrent pas la totalité des océans, certaines zones ne relevant d'aucune d'entre elles ne connaissent alors aucune réglementation des activités qui s'y déroulent. La coopération et la coordination avec les organisations mondiales et régionales compétentes sont donc essentielles pour développer la gestion intersectorielle nécessaire pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine.

Les Organisations régionales de gestion de la pêche font preuve de performances mitigées, tout particulièrement celles composées de pays dont l'économie repose en grande partie sur la pêche et qui seront plus facilement tenté de privilégier l'exploitation commerciale des ressources halieutiques plutôt que la protection des écosystèmes marins vulnérables. Les défendeurs de l'approche régionale se reposent beaucoup sur ces organisations régionales de gestion de la pêche mandatées par l'accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poisson. Or, si ces organisations font preuve de faiblesses et d'une gestion lacunaire des écosystèmes marins qu'elles régissent, ce sont des zones entières non protégées face aux conséquences destructrices de la surpêche et de la pêche illégale. Le futur instrument, dans son objectif de coopération avec les organisations sectorielles et régionales existants, pourrait permettre un renforcement de ces ORGP afin de leur permettre de remplir leur mandat.

3. Le cas particulier des Etats-Unis

Les Etats-Unis avaient participé à la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1974 à 1982 qui donna naissance à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. A l'agenda, 160 Etats ont discuté de la définition des limites, de la navigation, du statut des archipels, des zones économiques exclusives, de la juridiction du plateau continental, de

l'exploitation minière des fonds marins, du régime d'exploitation, de la protection de l'environnement marin, de la recherche scientifique et du règlement des différends. La fin des négociations approchant, les Etats-Unis, bien qu'ils fussent l'un des principaux artisans du traité, se sont démarqués avec une poignée d'Etats développés s'opposant à la Partie XI de la Convention relative aux grands fonds marins et à l'exploitation de métaux potentiellement précieux. Plus de dix ans se sont écoulés jusqu'au 16 novembre 1993 lorsque le Guyana, 60ème Etat à ratifier la Convention sur le droit de la mer, permis l'entrée en vigueur de celle-ci le 16 novembre 1994, sans la ratification des Etats-Unis. A cette date, l'Islande était le seul pays développé à l'avoir ratifié et beaucoup estimaient que la Partie XI relative à l'exploitation minière des fonds marins devait être reformulée. Des négociations ont alors eu lieu et un « Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 » fut adopté à la reprise de la session de l'Assemblée Générale le 28 juillet 1994. Suite à cela, elle fut ratifiée entre autres par l'Allemagne, l'Australie, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, la Malaisie, Monaco, Myanmar, Nauru, le Nigéria, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Viet Nam. Les Etats-Unis ne devinrent jamais partie à la Convention.

Et pourtant, le débat autour de la ratification de la Convention a persisté aux Etats-Unis de nombreuses années. Jeane Kirkpatrick, représentante permanente des Etats-Unis auprès des Nations Unies de 1981 à 1985 sous la présidence de Ronald Reagan avait adressé la Convention lors de son témoignage devant le Comité des forces armées du Sénat des Etats-Unis. Elle soutenait que, du point de vue des intérêts des Etats-Unis et des principes de l'administration Reagan, il s'agissait alors d'un mauvais accord. Parlant de la situation à l'époque des négociations de la Convention, elle évoquait que « le traité sur le droit de la mer était, et est toujours, désavantageux pour l'industrie américaine – en particulier pour sa participation à l'exploitation minière des fonds marins – et pour les intérêts américains en général. Il n'aurait pas dû être surprenant qu'un gouvernement favorable aux entreprises, intéressé à rétablir le pouvoir américain, s'opposerait au Traité. »[46] Bien que le Traité promettait des dispositions intéressantes à leurs yeux comme la liberté de navigation, la limite territoriale fixée à 12 miles marins, la création de zones économiques exclusives à 200 miles marins et la protection des droits de navigation à travers les détroits de navigation, elle conclut que l'administration Reagan estimait le coût trop élevé, d'autant que la plupart de ces avantages avaient été ou seraient réalisés au moyen d'accords bilatéraux ou d'organisations existantes. L'argument principal en défaveur du traité a été sa revendication d'une juridiction générale sur le fond marin et toutes ses richesses minérales, accompagnée par la création d'une Autorité Internationale des Fonds Marins qui se voyait conférer le contrôle des deux tiers de la surface de la Terre. Les désavantages étaient clairs : sa structure garantissait une majorité permanente aux pays les moins développés du Groupe des 77, ne disposant pas de la technologie nécessaire, alourdissant les coûts et obligations pour les entreprises, pour qu'au final rien ne garantisse que les demandeurs qualifiés prêts à satisfaire les exigences obtiennent l'autorisation d'exploiter. Pire encore, les Etats-Unis n'avaient pas la garantie de siéger au conseil exécutif de 36 membres, le Groupe des 77 déterminés à placer les 180 nations sur un pied d'égalité. Elle résume l'attitude de l'administration à l'époque comme « ne voulant pas

[46] Jeane J. Kirkpatrick, témoignage devant le Comité du Sénat sur les forces armées, le 8 avril 2004

‘anéantir les espoirs de l’humanité’ ce dont [elle] était souvent accusée [,] mais d’autre part, [elle] ne voulait pas empêcher les Hommes d’utiliser les minéraux des fonds marins. » Finalement, la notion selon laquelle les océans sont le patrimoine commun de l’humanité était en rupture avec la conception occidentale traditionnelle de propriété privée. Malgré tout, de nombreux républicains et démocrates américains ont estimé important de continuer de participer aux négociations. A ce jour, Jeane Kirkpatrick considère cependant que « la décision des Etats-Unis de ne pas participer à la Convention sur le droit de la mer semble encore meilleure aujourd’hui que lorsqu’elle avait été prise » en ce que sa ratification diminuerait leur capacité d’autodétermination, y compris, éventuellement, leur capacité de légitime défense.

Toutefois, l’année 2007 marqua un tournant aux Etats-Unis en faveur du traité. George W. Bush s’exprima devant le Sénat le 15 mai 2007 urgeant ce dernier d’ « agir favorablement lors de l’adhésion des Etats-Unis à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer au cours de la présente session du Congrès. »[47]. D’après lui, cette adhésion servira les intérêts de la sécurité nationale des Etats-Unis, y compris la mobilité marine de leurs forces armées dans le monde, garantira les droits souverains américains sur de vastes zones marines, y compris les précieuses ressources naturelles qu’elles contiennent et œuvrera en faveur de la santé des océans. Plus important encore, l’adhésion donnera aux Etats-Unis un siège à la table lorsque les droits essentiels à leurs intérêts seront débattus et interprétés. Le 31 octobre 2007, les membres du Comité des affaires étrangères du Sénat ont voté 17 voix contre 4 en faveur de l’envoi du traité au Sénat pour un vote.

Deux ans plus tard, le 13 janvier 2009, la sénatrice Hillary Clinton s’exprimant lors de son audience de confirmation au Sénat en tant que candidate au poste de Secrétaire d’Etat des Etats-Unis a déclaré que la ratification de la Convention sur le droit de la mer serait une de ses priorités. Le 23 mai 2012, ils étaient trois à apporter leur soutien à la ratification, la secrétaire d’Etat Hillary Clinton, réitérant ses propos, mais également le Secrétaire d’Etat à la Défense Leon Panetta et le Président de l’Etat-major conjoint le général Martin Dempsey. Le mois suivant, le 14 juin 2012, le Comité des relations étrangères du Sénat a tenu l’audience des 24 étoiles réunissant six généraux et amiraux représentant toutes les branches des forces armées, chacun d’entre eux plaida en faveur de la ratification de la Convention. Une dizaine de jours plus tard, le 28 juin 2012, la Chambre de commerce américaine, l’Institut pétrolier américain et l’Association nationale des manufacturiers ont témoigné devant le Comité sénatorial américain sur les relations étrangères que la Convention sur le droit de la mer renforcerait l’économie américaine et la création d’emplois américains[48].

Bien que tout semblait jouer en faveur de la ratification par les Etats-Unis de la Convention des Nations Unis sur le droit de la mer 18 ans après son entrée en vigueur, le 16 juillet 2012 34 sénateurs américains signèrent une lettre adressée au Président de la Commission des affaires étrangères du Sénat, John Kerry, s’engageant à voter contre le traité. Un vote de

[47] George W. Bush, Déclaration du Président sur la promotion des intérêts des Etats-Unis dans les océans du monde devant le Sénat, 15 mai 2007

[48] Position soutenue par The American Sovereignty Campaign, un groupe de partisans qui exhortent le Sénat à ratifier la Convention sur le droit de la mer

ratification nécessitant deux tiers des voix, ils étaient suffisamment nombreux pour empêcher ce dernier, les Etats-Unis ne ratifièrent donc pas la Convention.

Depuis, les Etats-Unis reconnaissent la Convention sur le droit de la mer comme une codification du droit international coutumier, ce dernier reconnu comme une source de droit notamment par la Cour internationale de justice[49]. Il est intéressant de noter que les Etats-Unis offrent une protection à leur environnement marin très ambitieuse. En 2006, le Président des Etats-Unis George W. Bush créait la réserve marine de Papahanaumokuakea au large des côtes d'Hawaï d'une superficie de 360 000 km² d'océan et couvrant les dix îles inhabités du Nord-Ouest d'Hawaï. Le 26 août 2016, son successeur Barack Obama invoqua l'Acte pour la conservation des antiquités américaines signé par Théodore Roosevelt le 8 juin 1906 donnant au Président la pouvoir de créer par proclamation présidentielle des monuments nationaux à partir de terres fédérales afin de protéger ses caractéristiques naturelles, culturelles ou scientifiques importantes. Il quadrupla la superficie de la réserve pour atteindre 1,51 millions de km², soit presque trois fois la superficie de la France, ce qui en a fait la plus vaste aire marine protégée au monde[50]. Elle permet la protection de 7000 espèces marines et l'amélioration de la résilience de l'écosystème mis à mal par l'acidification de l'océan et le réchauffement climatique.

3. Les Etats non-parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer regroupés lors de la 3ème session des négociations

Les Etats-Unis ne sont pas les seuls Etats non-parties à la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer. Lors de la 3ème session des négociations, la Colombie a pris la parole au nom d'un groupe de délégations composé du Salvador, de l'Érythrée, de l'Iran et de la Turquie. En tant qu'Etats non parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982[51], le Groupe a toutefois participé activement aux présentes négociations lors des précédents comités préparatoires et des trois sessions de négociations intergouvernementales, tenant compte de leur intérêt commun et de la protection et de l'utilisation durable de la biodiversité marine. Les délégations ont pu réaffirmer que ni leur participation à la présente négociation, ni son résultat ne pouvaient affecter son statut juridique de non-partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou à tout autre accord connexe, comme l'avaient précédemment convenu tous les États participants au sein de la résolution 69/292 et du paragraphe 10 de la résolution 72/249 qui stipule «que ni la participation à ces négociations ni son résultat ne peuvent affecter le statut juridique des non-parties à la Convention ou à tout autre accord de ce type en ce qui concerne cet instrument ou la statut juridique des parties à la Convention ou à tout autre accord connexe en ce qui concerne ces

[49] L'article 38 du statut de la Cour internationale de justice reconnait « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit

[50] Le record revient désormais à la réserve naturelle des Îles Cook de près de 1,9 millions de km² créée le 13 juillet 2017

[51] Voir la carte des Etats parties et non parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en Annexe

instruments ». Ils demandent à ce que cette idée soit reflétée dans le futur accord d'implémentation pour la protection de la biodiversité au-delà de la juridiction nationale[52].

Ces problématiques étudiées ci-dessus entrent en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer quels seront les impacts du futur instrument sur les activités économiques françaises, à savoir le transport maritime, l'extraction minière, la pose et la réparation de câbles sous-marins, les éoliennes en mer et la pêche.

[52] Discours du délégué colombien lors de la 38ème réunion de la Conférence intergouvernementale sur la protection de la biodiversité au-delà des juridictions nationales, au siège des Nations Unies le lundi 19 août 2019

CHAPITRE 2 / Les activités économiques françaises impactées par le futur instrument négociés aux Nations Unies

1ère section / Le transport maritime

1. Eléments de définition du transport maritime

Sir Walter Raleigh, explorateur anglais du XVIème siècle, a été l'un des premiers à souligner l'importance économique et géopolitique de la maîtrise des mers pour un pays. Prédisant les jours radieux du Royaume-Uni qui deviendra au XIXème siècle la première puissance économique mondiale, tout particulièrement grâce à sa supériorité maritime, il entonna cette citation devenue célèbre « Qui tient la mer tient le commerce du monde ; qui tient le commerce tient la richesse ; qui tient la richesse du monde tient le monde lui-même. » Quatre siècles plus tard, jusqu'à 80 % du volume des marchandises sont transportées par voie maritime et le contrôle de la mer est toujours aussi crucial.

1.1 Une prise de conscience brutale vers un renforcement des règles de sécurité au niveau international

Le RMS Titanic, paquebot transatlantique, fait naufrage dans l'océan Atlantique Nord en 1912 suite à une collision avec un iceberg lors de son voyage inaugural de Southampton à New York. Pourvue d'une coque de seize compartiments étanches servant à protéger le navire en cas de voies d'eau ou d'avaries importantes, le paquebot avait la réputation d'être insubmersible et le navire le plus sûr de l'époque. 1500 personnes trouvent la mort quatre jours après le départ du paquebot, mettant en évidence les règles de sécurité lacunaires de l'époque, dont le nombre insuffisant de canots de sauvetage et les carences dans les procédures d'évacuation d'urgence. Les 20 canots de sauvetage présents à bord pouvaient contenir 1178 personnes, soit un tiers de la capacité du navire. Ce faible nombre était toutefois supérieur à ce qu'exigeaient les lois de l'époque qui considéraient que ces canots avaient le temps d'effectuer plusieurs navettes entre le paquebot et les navires sauveteurs. Considéré comme l'une des plus grandes catastrophes maritimes survenues en temps de paix et la plus importante de son époque, le naufrage du Titanic donna naissance à la Convention SOLAS dont la première version fut adoptée en 1914. Treize pays se réunirent au Royaume-Uni pour établir au niveau international des exigences concernant la sécurité de navigation des navires marchands, la mise en place de cloisons étanches et résistantes au feu, la lutte contre les incendies à bord des navires marchands et les équipements de sauvetage, ainsi qu'une règlementation sur la présence d'équipement de radiotélégraphie à bord des navires pouvant transporter plus de cinquante personnes. Mais en raison du déclenchement de la Première Guerre Mondiale, seuls cinq pays ratifièrent ce traité. Si la sécurité maritime était la principale mission de l'Organisation Maritime internationale, la protection de l'environnement constituera à partir de la fin des années 60 un nouveau champ d'investigation. Ce sont des catastrophes sans précédent alliant accident maritime et grave pollution de la mer qui engendrèrent ce changement. Ce type de transport présente un danger touchant à l'intégrité du navire, à la sécurité de l'expédition et de l'équipage, mais aussi au respect de son

environnement[53].

12 L'essor du droit de l'environnement en réaction aux premières marées noires

Le 18 mars 1967, le pétrolier Torrey Canyon chargé de 120 000 tonnes de pétrole brut en provenance du Golfe Persique et se dirigeant vers Milford-Haven au Pays de Galles fit naufrage au large des Cornouailles. Son pétrole, s'échappant des citernes, forma une nappe épaisse, dérivant dans la Manche jusqu'à toucher les côtes britanniques et françaises. Hésitant à intervenir en haute mer, le Royaume-Uni finalement prit la décision de bombarder les restes de la cargaison mais cela n'empêcha pas la pollution massive des côtes anglaises puis françaises. Considérée comme la première grande marée noire, elle bouleversa les populations locales et marqua profondément la communauté internationale. Hautement médiatisée – Serge Gainsbourg y consacra une chanson[54] -elle permit une prise de conscience générale de l'impact environnemental des déversements d'hydrocarbures de grande ampleur. Si ce n'est pas le premier accident de navigation engendrant une pollution aux hydrocarbures, l'affaire du Torrey Canyon souleva des problèmes juridiques d'une rare complexité, tout particulièrement lorsqu'il fallut trouver les responsables et la juridiction compétente pour les condamner[55]. Les Etats concernés se rendirent compte qu'aucune règle de droit international ne leur permettait d'agir, soit à titre préventif, soit pour obtenir réparation des dommages subis, seule la pollution des eaux résultant du rejet délibéré d'hydrocarbures à la mer était réprimée. La doctrine de l'époque[56] soulignait l'ironie de ces simples pétroliers bouleversant le droit international alors que, jugés inoffensifs, les mesures de protection s'étaient concentrées à cette époque sur les navires à propulsion nucléaire. L'affaire du Torrey Canyon allait devenir un catalyseur de changement positif. Les Etats s'attelèrent à lutter contre la dégradation de l'environnement marin tout en préservant l'activité économique et la souveraineté étatique – de l'Etat riverain ou de l'Etat pavillon du navire[57]. L'élaboration des nombreuses Conventions internationales sur ce propos s'intensifia à partir des années 1970, marquant la naissance du droit de l'environnement et façonnant ce qu'il allait devenir.

13 L'Organisation Maritime Internationale aux commandes de ce bouleversement

L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime[58] se saisit du problème. Basée à Londres, elle est l'une des plus petites agences spécialisée des Nations Unies. Elle fut créée il y a plus de 70 ans lors d'une conférence diplomatique réunie à Genève étudiant la création d'une organisation intergouvernementale des transports maritimes. La Conférence donna naissance à la Convention maritime internationale adoptée le 6 mars 1948. Celle-ci n'entrera en vigueur que 10 ans plus tard le 17 mars 1958 car des pays scandinaves

[53] « MARPOL et ses annexes : quelle efficacité ? », Ibtissam Bougataya, Cyrielle De Bruyne et Princia M'Baki Helu, Neptunus, volume 13 2007/2, 2007, page 4
[54] Le Torrey Canyon, Serge Gainsbourg, Initials B.B., juin 1968
[55] « Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer », Jean-Pierre Queneudec, Annuaire Français du droit international, 1968, page 703
[56] « Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer », Jean-Pierre Queneudec, Annuaire Français du droit international, 1968, page 704
[57] « Droits Maritimes », Jean-Pierre Beurrier, Dalloz Action, 2006
[58] Désormais Organisation Maritime Internationale

s'étaient opposés à sa possibilité d'action en matière économique et commerciale initialement prévue. Elle tend à prévenir la pollution des océans par le transport maritime, reprenant les conventions internationales conclues avant sa mise en œuvre et œuvrant à les faire appliquer. D'abord nommée Organisation Maritime Consultative Internationale, elle deviendra en 1982 Organisation Maritime Internationale, affirmant sa position vis-à-vis d'autres organisations internationales qui auraient pu étendre leurs mandats en matière de transport maritime[59]. Son mandat lui reconnait les missions d'élaboration et d'adoption de mesures pour améliorer la sécurité des transports internationaux et prévenir la pollution par les navires. Elle joue un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif 14 de développement durable des Nations Unies de conservation et d'exploitation de manière durable des océans, mers et ressources marines aux fins du développement durable. Sa création permit d'harmoniser le droit maritime qui était jusqu'alors un assemblage de règles unilatérales et d'accords bilatéraux et multilatéraux, et de réduire les contentieux devant la Cour internationale de justice.

Composée de 172 Etats membres et de trois Etats associés (Hong Kong, Macao et les Îles Féroé), elle façonne un cadre juridique et technique permettant des transports plus sûrs et plus propres. Le processus d'adoption de ces mesures à travers les décennies – quelques 70 conventions et protocoles adoptés – se déroule d'abord dans un cadre structuré où les Etats membres de l'OMI discutent et adoptent des mesures universelles, puis l'Organisation travaille avec les diverses parties prenantes et divers partenaires pour renforcer leurs capacités et l'expertise de leurs Etats membres afin qu'ils intègrent des normes dans leur propre législation maritime nationale, et les mettent en œuvre. La France est le premier pays à s'être positionné avec l'OMI et est souvent le premier signataire. Si l'Organisation n'a qu'un rôle normatif et ne peut obliger les Etats à incorporer ses textes dans leur corpus législatif ni s'assurer elle-même de leur application, lorsqu'elle prépare une Convention qui sera signée par les Etats membres et entrera en vigueur, même ceux qui ne l'ont pas signés sont concernés au titre du principe fondateur de l'Organisation « pas de traitement plus favorable ». Un navire portant le pavillon d'un Etat non signataire d'une convention devra l'appliquer lorsqu'ils font escale dans le port d'un pays signataire.

1.3.1 La Convention OILPOL précurseuse de la protection marine

L'Organisation avait déjà par le passé abordé la problématique des pollutions avec sa Convention de Londres – ou Convention OILPOL – du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures afin de répondre aux changements de l'époque. Il s'agit de l'un des plus anciens textes internationaux sur le droit de l'environnement marin. Elle permit de retranscrire juridiquement l'inquiétude grandissante de la communauté scientifique qui, dès les années 1950, commençait à observer les risques et dommages causés par une pollution massive et récurrente aux hydrocarbures. Avec l'évolution de la conception traditionnelle de la liberté des mers, les voies de navigation étaient également désormais une source essentielle de nourriture et la communauté internationale se rendit compte que malgré sa vaste étendue, il n'était plus possible pour la

[59] O.M.I (Organisation maritime internationale), Universalis

mer de recevoir une quantité croissante de déchets sans que la qualité de celle-ci ne commence à se dégrader.

La Convention de Londres institua certaines zones au sein desquelles il était interdit de rejeter des hydrocarbures ou mélanges en contenant provoquant une pollution de surface. Elle imposa également l'installation à bord des navires de dispositifs permettant de traiter les résidus d'hydrocarbures. Afin d'assurer son effectivité, les Etats signataires s'engageaient en retour à adopter des règles internes fixant les sanctions applicables aux navires relevant de leur juridiction en cas de violation de la Convention. Notons cependant que la Convention ne couvre pas les cas de pollution accidentelle, comme elle le précise dans son article 4 : « le déversement d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures provenant d'une avarie ou d'une fuite impossible à éviter, si toutes les précautions raisonnables ont été prises après l'avarie ou la découverte de la fuite pour empêcher ou réduire le déversement ». Cette Convention marquait un premier pas important vers une protection du milieu marin mais, n'aménageant pas un système de lutte contraignant contre les pollutions, le développement croissant du transport maritime dans un contexte de mondialisation appelait à de nouvelles règles internationales plus rigoureuses.

1.3.2 L'accord de Bonn ou la lutte contre le déversement d'hydrocarbures à l'échelle régionale

En juin 1969, l'accord de Bonn relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses fut signé par neuf Etats côtiers - l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Norvège, le Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et l'Irlande – et l'Union Européenne. L'accord couvre la mer du Nord, qui fait partie des zones maritimes les plus densément fréquentées au monde. Les Etats parties s'engagent à collaborer pour lutter contre la pollution accidentelle due aux catastrophes maritimes et la pollution opérationnelle suite aux rejets d'hydrocarbures par les navires et les plateformes offshore. Une surveillance aérienne[60], des exercices, des interventions, de la recherche et des opérations sont désormais organisés en mer du Nord et les Etats partagent leurs connaissances et se coordonnent pour protéger la zone. Cet accord est d'autant plus pertinent aujourd'hui face à l'augmentation du transport maritime et la multiplication des parcs éoliens en mer du Nord.

1.3.3 La Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets

Alors que la Convention MARPOL traite spécifiquement des déversements opérationnels et accidentels effectués par les navires, l'OMI traite aussi activement, quoique indirectement, la pollution marine d'origine terrestre par le biais de la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant du déversement des déchets et autres matières, adoptée en 1972, et son Protocole de 1996. Ce dernier adopte une approche de précaution, interdisant le

[60] Depuis 1989, une surveillance aérienne est effectuée dans le cadre de l'Accord de Bonn pour lutter contre la pollution maritime

déversement des déchets dans la mer à l'exception de ceux figurant sur une liste de déchets autorisés comme le matériel de dragage. Planifiée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de juin 1972, elle entra en vigueur suite à sa ratification par 15 pays, et comptait par la suite 81 Etats parties. Son objectif principal est d'empêcher l'évacuation incontrôlée de détritus en mer pouvant mettre en danger la santé humaine, les organismes marins et les écosystèmes marins. Elle a fourni un cadre de prévention et de contrôle de la pollution maritime permettant de nettes améliorations dans les rejets de déchets en mer par ses Etats parties. Fonctionnant par étapes, l'immersion de déchets faiblement radioactifs et de l'incinération des déchets industriels fut interdite en 1993 par le Secrétariat permanent siégeant à l'OMI. Le Protocole de 1996 a fait le lien entre la gestion des déchets terrestres et maritimes. Ce protocole est le témoin d'un changement de mentalité. Avant son entrée en vigueur, la Convention raisonnait par liste, interdisant petit à petit le déversement de différents déchets en mer. Le protocole a plutôt adopté l'approche dite de la liste inversée, interdisant désormais le déversement de tous déchets non listés dans son Annexe I.

1.3.4 La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires

Il s'agit de la principale Convention internationale qui comprend aujourd'hui des prescriptions visant à prévenir la pollution due aux produits chimiques transportés en vrac ou en colis, aux eaux usées, aux ordures et aux émissions atmosphériques. Portant sur tous types de pollutions marines causées par les navires, elle reconnait enfin que cette dernière peut être accidentelle mais aussi volontaire. Signée le 2 novembre 1973 à l'Organisation Maritime Internationale, elle n'obtint pas les ratifications nécessaires à son entrée en vigueur, malgré la multiplication des cas de marées noires en 1976 et 1977. Elle nécessitait la ratification de quinze Etats dont les flottes marchandes représentant au total au moins 50% du tonnage brut de la flotte mondiale de commerce. En 1976, seules la Jordanie, le Kenya et la Tunisie avaient ratifié l'instrument et leurs flottes représentaient moins d'1% de la flotte des navires de commerce.
Craignant qu'elle ne soit jamais appliquée, l'Organisation Maritime Internationale décida de la modifier avant même son entrée en vigueur. La Convention se dota alors d'un protocole le 17 février 1978, intégrant la Convention-mère. La Convention et son protocole formeront désormais un seul et même instrument, prenant le nom de Convention MARPOL 73/78, ratifiée par cent trente-six pays. Les amendements ont touché principalement l'annexe I et la possibilité de différer la mise en œuvre des prescriptions de l'annexe II[61] à 3 ans suivant l'entrée en vigueur du Protocole. De plus, l'innovation principale repose dans la ratification du protocole, celle-ci engendrant automatiquement la ratification de la Convention-mère. Elle s'organise à travers six annexes, dont trois qui sont obligatoires. Elle se démarque des traités internationaux classiques en ce qu'elle est évolutive, s'adaptant aux évolutions technologiques, tout en contournant le lourd processus d'amendements. Ses annexes, protocoles et amendements adoptés au fur et à mesure lui permettent de rester pertinente. Elle

[61] Portant sur la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac, précisant les critères applicables aux rejets et décrivant les mesures de prévention de la pollution par des substances liquides nocives transportées en vrac.

couvre un large champ d'application, envisageant tous types de pollutions – de la mer et de l'air – et établissant un régime strict et contraignant.

Et pourtant, malgré ses efforts, la Convention MARPOL peine à s'adapter à l'essor du secteur. Sa principale faiblesse réside dans son régime de sanction, applicable qu'aux Etats du pavillon et non aux Etats de libre immatriculation, représentant pourtant la majorité de la flotte mondiale. Toutefois, la Convention MARPOL amendée et mise à jour demeure aujourd'hui le traité international le plus important et le plus complet, permettant une protection efficace face à la pollution marine et de la pollution atmosphérique par les navires. Elle demeure pertinente pour sa contribution à la réduction continue de la pollution par les navires.

2. Un transport maritime en plein essor soucieux de ses impacts nocifs sur l'environnement

21 Le tour d'horizon du transport maritime de nos jours

De nombreux facteurs sont à l'origine de la pleine expansion que connaît aujourd'hui le transport maritime. La libéralisation des transports, la modernisation logistique des ports et des navires et la forte croissance des pays asiatiques sont responsables du constat suivant : 90% des échanges commerciaux mondiaux[62] sont aujourd'hui effectués grâce au transport maritime. Bien que le transport maritime soit le transport ayant, proportionnellement, l'impact le plus faible sur l'environnement, le secteur présente tout de même de nombreuses incidences problématiques, de la pollution atmosphérique et sonore, aux émissions de carbone, aux rejets d'eaux usées et autres déchets à l'introduction d'espèces invasives. De plus, le secteur a connu une croissance historique de 3% enregistré sur ces quatre dernières décennies (1974-2014). Avec une telle expansion, la flotte mondiale marchande qui est responsable d'environ 3% des émissions globales de dioxyde de carbone[63] - soit l'équivalent des émissions annuelles d'un grand pays développé et au 5ème rang des activités émettrices de dioxyde de carbone - pourrait bien atteindre 15% en 2050.

22 L'ascension de la conteneurisation

L'amphore du vingtième siècle est bien le conteneur[64]. Toutes les catégories de marchandises sont transportées quotidiennement aux quatre coins du globe dans des porte-containers, symbole de la mondialisation et de la standardisation des échanges de bien. Le pétrole représente le tiers du volume total des marchandises transportées en vrac – multiplié par quatre depuis les années 1970 – au côté du minerai de fer, des céréales, du charbon, de la bauxite, de l'alumine et des phosphates. En 2016, 260 millions de tonnes de marchandises supplémentaires ont été transportées pour un total de 10,3 milliards de tonnes[65].

L'invention du porte-conteneur revient à Malcolm Mac Lean, chauffeur routier américain, qui imagina une boîte en acier adaptée à tous les types de transport. Tout particulièrement, il

[62] Réponse de l'OMI, Comment réduire l'impact de l'industrie marine
[63] Selon l'International Chamber of Shipping
[64] « Le Crime en bleu, essai de thalassopolitique » de Florian Manet, page 45
[65] Rapport annuel sur le transport maritime, 2017

s'imposa pour le transport de marchandises empruntant les voies maritimes. Le transport maritime défie toute concurrence en permettant des gains d'espace et de coût. En révolutionnant le secteur, il permit le passage du transport maritime de marchandises dans une nouvelle ère.

23 Les efforts de réduction des impacts nocifs sur l'environnement menés par l'OMI

2.3.1 L'importante pollution atmosphérique causée par les cargos

L'organisation maritime internationale est particulièrement sensible aux diverses pollutions émises par les navires. De longues négociations entre ses Etats membres ont abouti à un accord en avril 2018 compatible avec l'Accord de Paris limitant le réchauffement climatique à 2°C. Si les Etats du Pacifique et de l'Union Européenne demandaient 70 à 100% de réduction des émissions de CO^2 d'ici 2050, les autres Etats membres s'accordaient sur une diminution de 50% qui a été retenue dans l'accord final. En effet, les navires, gourmands en énergie, sont propulsés au fuel lourd, un carburant qui génère 20 fois plus de pollution atmosphérique que les voitures et 3 500 fois plus de particules fines que le diesel. Le protoxyde d'azote émis par ce carburant est un puissant gaz à effet de serre, au pouvoir réchauffant 296 fois plus élevé que le CO^2. L'oxyde de soufre et l'oxyde d'azote, également émis dans l'atmosphère, accélèrent la formation des particules fines. Les dioxydes et trioxydes de soufre sont directement nocifs pour les humains et responsables des pluies acides et de l'acidification des sols et des milieux aquatiques.

Particulièrement nocive pour les populations côtières, la pollution atmosphérique due aux émissions des navires de commerce et de loisir a causé à hauteur de 50 000 décès prématurés au début de millénaire[66]. Selon une étude menée à Marseille par France Nature Environnement[67], une moyenne de 5 000 particules ultra-fines par centimètre cube a pu être observée dans différents quartiers de la ville, mais en se rapprochant du port les mesures ont alors montré une pollution aux particules fines 20 fois plus élevée avec une moyenne de 60 000 particules ultra fines par centimètre cube. Ils ont enfin mesuré la qualité de l'air à bord d'un bateau, enregistrant une pollution 70 fois plus importante – jusqu'à 380 000 particules ultra-fines par centimètre cube. L'Organisation Maritime Internationale a développé un objectif de diminution de moitié d'ici 2050 et un objectif de décarbonisation à l'échelle du siècle afin de réduire autant que possible les émissions.

2.3.2 Le fléau des espèces aquatiques envahissantes

Les espèces aquatiques envahissantes constituent une menace majeure pour les mers et océans. Traversées par les navires, ces derniers sont les principaux responsables de l'introduction d'espèces aquatiques dans un milieu qui ne leur est pas propre et où elles se retrouvent sans prédateur. Aggravé par l'essor du volume du commerce international affrété,

[66] « Evaluation des externalités des coûts de santé de la pollution atmosphérique au niveau national à l'aide du système de modèle EVA », par J. Brandt et al., rapport scientifique du Centre pour l'énergie, l'environnement et la santé n°3, mars 2011

[67] « L'insoutenable pollution de l'air du transport maritime », France Nature Environnement

une fois que l'espèce a envahi son nouveau milieu, rien ne peut être fait. Ce phénomène menace l'environnement marin dans son ensemble[68]. En effet, le plus grand nombre de créatures vivent dans les eaux côtières où la nourriture et les nutriments peuvent y être trouvés en abondance. Leur dispersion est découragée par les barrières naturelles telles que les terres, les changements de température de l'eau et la salinité. Ainsi, des écosystèmes uniques se sont formés grâce à un équilibre établi sur des millions d'années. Cependant, cet équilibre a été désormais radicalement modifié à cause du transport maritime de marchandises. Pour ce faire, les navires transportent à l'intérieur de leurs citernes à ballast des milliers de tonnes d'eau de mer provenant de ports spécifiques pour les maintenir stables et nivelés dans l'eau. Et à l'intérieur de ces réservoirs, se trouvent des millions de minuscules organismes invisibles à l'œil nu. Aucun d'entre eux n'aurait pu effectuer ce voyage et pourtant, une fois le navire arrivé à destination, les eaux sont déversées dans un environnement totalement étranger aux micro-organismes qui s'y sont développés pendant la traversée. En ce moment même, 5 milliards de tonnes d'eau de ballast sont transportées, transférant plus de 10 000 espèces de micro-plantes et d'animaux marins vers des rivages lointains avec des conséquences dévastatrices. Dans les mers caspiennes, des essaims de méduses ont contribué à l'effondrement de pêcheries commerciales. En Europe, une invasion de crabes menace les stocks de poissons locaux et la plus grande zone humide du monde en Amérique du Sud, le Pantanal, est infiltrée par une espèce invasive qui pourrait détruire le fragile écosystème. A travers les océans, les proliférations d'algues toxiques contaminent mollusques et crustacés, causant la mort de milliers d'espèce.

Pour y remédier, l'OMI a créé le programme Go Ballast pour prévenir le transfert des eaux de ballast et des espèces invasives. Si ce phénomène a été observé dès la fin des années 1990, les progrès technologies aggravent son ampleur. Les navires étant plus rapides, les espèces restent en vie à l'intérieur des cuves et dépassent les barrières naturelles[69]. Elles se retrouvent dans un nouveau milieu sans prédateur.

3. Les impacts du futur instrument sur le transport maritime

3.1 Les impacts du futur instrument sur la globalité du transport maritime

L'organisation Maritime Internationale a pu s'exprimer au sujet de l'article 29 de l'avant-projet d'accord négocié lors de la troisième session des négociations qui souhaite établir une liste d'activités soumises ou non à la réalisation d'une étude d'impact. L'Organisation est réticente à une obligation de réalisation d'études d'impact s'appliquant au transport maritime. Elle considère qu'une étude d'impact ne peut pas être réalisée pour chaque bateau qui quitte le port[70]. En effet, L'OMI a pu rappeler qu'elle réalise déjà des études sur les nouvelles régulations et la façon dont ces dernières vont impacter le transport maritime, faisant écho aux études stratégiques environnementales présentes au sein du futur instrument. L'organisation

[68] « Invaders from the sea », un documentaire de la BBC en partenariat avec l'Organisation Maritime Internationale qui a remporté le prix du meilleur reportage en 2007.
[69] Selon l'entretien réalisé avec Antoine Blonce, voir Annexe
[70] Selon l'entretien réalisé le 18 juillet avec Frederik Haag, du service gouvernance et affaires océaniques de l'OMI en Annexe

possède des outils pour augmenter ou diminuer les effets d'une régulation. Les références au transport maritime devraient se trouver dans le préambule ou dans les premiers articles. Il est important que le futur instrument établisse clairement le rôle de l'OMI et que le texte ne laisse pas la place à trop d'interprétation. L'organisation souhaiterait que le principe de ne pas saper les mandats des organisations sectorielles et régionales existantes établi dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer soit conservé. Et pourtant, l'Organisation considère qu'au sein de l'avant-projet d'accord de la 3ème session des négociations, les parties concernant les outils de gestion par zone et les études d'impact environnemental contiennent certaines options qui ne sont pas compatibles avec l'idée de ne pas saper les organisations existantes. Par exemple, l'article 15 sur la coopération et la coordination internationale contient certaines options qui ne sont pas compatibles avec cette notion. Il est important que les pays prennent la bonne décision. On retrouve les mêmes ambiguïtés aux articles 16 (Identification des zones nécessitant protection) et 17 (Propositions).

32 Les impacts du futur instrument sur la flotte française

Selon CGM-CMA, armateur de porte-conteneurs et leader français basé à Marseille, de par son utilisation de la mer, le groupe ne se sent pas directement concerné par les négociations du futur instrument contraignant pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les zones au-delà de la juridiction nationale[71]. Les deux thématiques négociées à l'ONU à même de toucher le transport maritime sont les outils de gestion par zone dont les aires marines protégées et l'étude d'impact environnemental. Au sujet des aires marines protégées, quelques-unes existent déjà en haute mer et des contraintes supplémentaires ont été mises en place par l'industriel lors du passage au sein de celles-ci. Les porte-conteneurs limitent leur vitesse au sein des zones protégées et des systèmes sont mis en place pour réduire les risques de collusion avec les cétacés.

Quant à l'étude d'impact environnemental, elle concernera plus particulièrement les autorités et les activités d'extraction par exemple. L'Organisation maritime internationale est l'instance de référence avec laquelle le groupe dialogue et dont il suit les réglementations. La France fait partie des premiers pays à signer et ratifier les conventions de l'OMI. En amont, armateurs de France, l'organisation professionnelle des entreprises françaises de transport et de services maritimes, a pour mission de représenter les entreprises auprès des instances internationales (ce même rôle est exercé au niveau international par le World shipping Council). Ce sont eux qui représentent leurs intérêts lors des négociations au sein de l'OMI. Puis, lorsque la Convention est ratifiée, le groupe met tout en œuvre pour respecter les nouvelles obligations. Pour ces raisons, les négociations intergouvernementales sur la conservation et l'utilisation durable n'apparaissent pas comme un sujet prioritaire.

2ème section l'exploitation minière sous-marine

[71] Selon l'entretien réalisé le 5 septembre avec Julien Topenot, responsable environnement au sein de CGM-CMA en Annexe

1. Eléments de définition de l'exploitation minière sous-marine

1.1 Des ressources abondantes mais difficiles d'accès

L'extraction minière en haute mer est le processus de récupération des gisements minéraux de la mer profonde, au-delà de 200 mètres de profondeur[72]. Ces profondeurs océaniques comptent pour 95% du volume des océans où règnent obscurité, basses températures et pressions extrêmes. Si ces ressources ont la particularité de reposer directement sur le plancher océanique, ne nécessitant donc pas de creuser des galeries à l'instar des mines terrestres, toute la difficulté – et la raison pour laquelle ces ressources n'ont pas encore été exploitées – repose sur leur emplacement au fonds des océans à une moyenne de 4 000 mètres de profondeur.

On distingue les nodules polymétalliques des croûtes polymétalliques des gisements de sulfures massifs. Les nodules polymétalliques ou nodules de manganèse sont des concrétions rocheuses sphériques d'un diamètre de 5 à 10 cm reposant sur le lit océanique, formés de cercles concentriques d'hydroxydes de fer et de manganèse autour d'un noyau et recherchées pour leur richesse en manganèse, fer, silicium, aluminium, nickel, cuivre ou cobalt. Présents dans tous les océans du monde, ils sont issus de processus sédimentaires propres aux environnements abyssaux. Ils se forment en plusieurs millions d'années autour d'un noyau, généralement des débris, fragments de coquille ou os fossilisés comme une dent de requin, qui attirent des composés métalliques dissous. Le champ de nodules le plus étendu se situe dans la zone de fracture de Clarion-Clipperton dans le Pacifique central mais d'autres champs ont été découverts dans les bassins du Pérou et de Penrhyn, dans le bassin central de l'Inde et des deux côtés de la dorsale médio-atlantique.

Présentes dans tous les océans, les croûtes polymétalliques, aussi appelées ferromanganèse, existent sous forme de revêtements pouvant mesurer jusqu'à 25 cm d'épaisseur sur des roches sans sédiment à la surface de monts sous-marins, de crêtes et de plateaux géologiquement stables à des profondeurs comprises entre 1 500 et 2 500 mètres de profondeur, bien qu'on en ait découvertes à 4 500 mètres de profondeur sur le flanc du mont Takuyo Daigo au Japon[73]. On les trouve en abondance dans le Pacifique occidental où la plus ancienne croûte océanique date de 160 millions d'années. D'une croissance très lente de quelques millimètres par million d'années, elles contiennent eux aussi des fortes concentrations d'hydroxydes de fer et de manganèse, de cobalt, de cuivre et de nickel utilisés pour de la technologie de pointe et la production d'énergie verte.

Quant aux sulfures massifs des fonds marins, ils se forment aux limites des plaques actives. Principalement associés aux crêtes océaniques, de tels dépôts de sulfures massifs ont également été observés près des îles volcaniques jusqu'à des profondeurs de 5 000 mètres.

1.2 Des tentatives d'exploitation avortées par le passé

[72] "L'exploitation des fonds marins : un défi environnemental croissant", UICN, 2018

[73] Selon l'Agence japonaise pour les sciences et technologies de la Terre et de la Terre

Nombreuses ont été les tentatives par le passé d'exploiter ces ressources. Au XIXème siècle, l'Homme s'est tourné vers les profondeurs des océans pour y découvrir quelles formes de vie y habitaient. En immergeant des filets à des profondeurs de plusieurs kilomètres, des organismes marins jusqu'alors jamais observés et des nodules remontèrent à la surface jusqu'au pont des navires d'exploration. Le HMS Challenger, premier navire de recherche océanographique, découvrit en 1870 des nodules de manganèse. Encouragées par ces premières découvertes, les missions scientifiques de dragage et de photographie des fonds marins se multiplièrent. Ils découvrirent des espaces à perte de vue couverts de nodules de manganèse dans les profondeurs du Pacifique, de l'Atlantique et de l'océan Indien. Ce n'est que dans les années 1960 que les scientifiques comprirent tout le potentiel de ces nodules de manganèse, riches en nickel, cuivre et cobalt. L'industrie minière occidentale faisant face à des difficultés géopolitiques et techniques dues aux principaux gisements terrestres se trouvant essentiellement dans les pays en développement et en Union Soviétique, elle se tourna vers ces ressources sous-marines dans l'espoir qu'elles constituent une source alternative. Des consortiums se formèrent entre les principales sociétés minières de l'époque[74] , opérationnels dès les années 1970. Ils dépensèrent des millions de dollars pour des prototypes testés en mer à la fin des années 70, récupérant des fonds marins quelques centaines de tonnes de nodules. Toutefois le volume exploité s'avéra vite décevant, des millions de tonnes supplémentaires étaient nécessaires pour rendre l'opération commercialement viable. L'effondrement du prix des métaux à ce moment-là compromis pour de bon l'opération.

En parallèle, le statut juridique des fonds océaniques occupa le devant de la scène des Nations Unies en 1967 à la demande de l'ambassadeur maltais Arvid Pardo, et si il était jusqu'alors soutenu que les ressources de la mer profonde étaient à la disposition de quiconque s'efforçant de les récupérer, elles furent aussitôt reconnues comme patrimoine commun de l'humanité et les consortiums se retirèrent de la mer. Certaines entreprises se sont complètement retirées du secteur, d'autres ont attendu des conditions plus favorables avant de prendre d'autres mesures. A juste titre, les prix des métaux se sont stabilisés, la situation juridique a été clarifiée et l'Agence Internationale des fonds marins dotée d'un mandat l'habilitant à accorder des licences pour l'exploitation minière en haute mer créée. Enfin, les importants progrès technologiques et la découverte de gisements à des profondeurs moindres ont permis de remettre au goût du jour l'exploitation des mines sous-marines.

1.3 Des contrats d'exploration délivrés par l'Autorité Internationale des Fonds Marins

L'exploitation des grand fonds marins, orchestrée par l'Agence Internationale des Fonds marins, est imminente. Face à la demande croissante en thallium, cobalt, manganèse, nickel et autres métaux et au constat depuis les années 1960 d'épuisement des gisements terrestres, les ressources océaniques s'apprêtent à générer des bénéfices considérables d'ici seulement quelques années. D'une concentration bien souvent plus élevées que les gisements terrestres,

[74] Kennecott Cooper, US Steel, Standard Oil, Sun Company, SEDCO, Lockheed et Teneco aux Etats-Unis, International Nickel Corporation et Noranda Mines au Canada, Preussag et Metallgesellschaft en Allemagne, Shell et Boskalis aux Pays-Bas, l'Union Minière en Belgique, Rio Tinto Zinc, British Petrolium et Consolidated Goldfields au Royaume-Uni et Mitsubishi et Sumitomo au Japon

les zones exploitables s'étendent en toute logique sur des surfaces immensément plus importantes qu'à la surface terrestre – quelques 1,5 million de km² sont explorés en ce moment dans l'océan Pacifique au niveau de la faille de Clarion-Clipperton. Le CNRS et l'IFREMER ont pu estimer le poids total des nodules dans cette zone particulièrement riche du Pacifique à 34 milliards de tonnes, soit 6 000 fois plus de thallium, trois fois plus de cobalt et plus de manganèse et de nickel que toutes les ressources avérées hors des océans[75].

Le système d'exploration prévu par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, supervisé par l'Autorité, est né avec la signature en février 2001 de contrats pour 15 ans avec 7 organismes qui avaient sollicité des droits d'exploration de fonds marins pour des domaines où ils ont été autorisés à explorer la richesse des nodules polymétalliques. En 2006, une autorité allemande a été ajoutée à la liste. Tous, sauf un, des domaines actuels d'exploration légale sont situés dans la Zone de Clarion-Clipperton dans le Pacifique Nord Equatorial, au sud et sud-ouest d'Hawaï. L'autre zone est située dans le bassin central de l'océan indien. Chaque zone est très vaste mais limitée à 150 000km², dont la moitié doit être restitué à l'Autorité après 8 ans. Chaque pays ou entité « entrepreneur » est tenue de faire un rapport annuel sur ses activités dans la zone où il est autorisé à travailler. La crise de 2008 et un meilleur recyclage des métaux dans le monde ont ralenti la demande prévue en métaux, risquant de rendre l'exploitation des fonds marins moins rentables.

Dès 2011, des autorisations d'exploitation ont été demandées avant le rendu des premières études d'impact. Toutefois, la Commission doit tout d'abord cadrer les études pluriannuelles sur les principaux minéraux de la zone centrale du Pacifique et produire une étude technique sur la biodiversité, incluant les flux d'espèces et de gènes dans les zones abyssales nodifères du Pacifique. On ignore en effet presque tout des modes de vie et de déplacement de la faune mobile des grands fonds, et en particulier quant à leurs exigences en matière de corridors biologiques sous-marins et d'intégrité écologique du milieu. Ces études devront aussi évaluer les effets négatifs de l'exploitation minière sous-marine et proposer une gestion de ces effets, car ces espèces à la croissance toujours très lente semblent moins résilientes que dans les parties hautes des océans. Des inventaires de la biodiversité dans les eaux libres au-dessus des zones d'exploitation des fonds marins ont été réalisés par des biologistes, craignant que le sédiment fin mis en suspension par l'exploitation minière et les toxines rejetées par celle-ci nuisent aux organismes marins en empêchant certains d'entre eux de respirer, de se reproduire, voire de se nourrir. L'exploitation minière pourrait tout particulièrement opacifier l'eau alors qu'à cette profondeur la lumière bioluminescente est utilisée par de nombreuses espèces pour attirer les proies, pour leur échapper et trouver des partenaires dans l'obscurité des fonds marins. Même sur plusieurs décennies, les chercheurs ne pourront étudier qu'une faible part de la biodiversité et des réseaux trophiques des fonds marins visés à être exploités, une marge d'incertitude importante demeurera, empêchant les scientifiques de mener une étude complète pour l'Autorité. L'exploitation ne devant pas commencer avant plusieurs années, l'Autorité avait déjà signé en 2018 29 contrats autorisant pour 15 années l'exploration des gisements minéraux en eau profonde. Toutefois, l'exploitation a déjà commencé dans les

[75] « Expertise scientifique collective, impacts environnementaux des ressources minérales marines profondes », IFREMER et CNRS, juin 2014

eaux nationales des pays comme le Japon, la Nouvelle-Zélande et les îles du Pacifique profitant de leur plateau continental étroit offrant au sein de leur zone économique exclusive des eaux très profondes riches en gisements. Le Japon a été le premier en 2017 au large de l'Île Okinawa à extraire avec succès une petite quantité de gisements de sulfures massifs récupérés à une profondeur de 1 600m[76]. La société belge Global Sea Mineral Resources souhaite à son tour tester ses engins miniers subaquatiques dès 2019.

2. L'exploitation prochaine d'un écosystème fragile inexploré

2.1 Des efforts nécessaires pour une meilleure connaissance des fonds marins

Et ainsi, l'exploitation minière en haute mer est sur le point d'entrer dans sa deuxième phase, malgré la faible connaissance de l'écosystème des fonds marins. Carl Gustaf Lindin, directeur du Programme marin et polaire mondial de l'UICN déplorait la situation « Nous opérons dans le noir. Notre compréhension actuelle de la mer profonde ne nous permet pas de protéger efficacement la vie marine des opérations minières. Et pourtant, des contrats d'exploration sont accordés pour les zones hébergeant des espèces très uniques. L'exploitation des minéraux en utilisant les technologies actuelles pourrait potentiellement détruire la riche vie en eaux profondes pour toujours, au profit de quelques-uns seulement et au mépris des générations futures. » En effet, plus de 80% de l'océan est non cartographié, non observé et inexploré[77]. La grande partie de la faune et de la flore qui la constitue reste un mystère aux yeux des scientifiques, dû en grande partie aux profondeurs à atteindre pour que l'Homme puisse explorer les océans. Si nous possédons la technologie pour nous protéger contre le vide de l'espace, il ne nous est pas encore possible de nous déplacer dans les grandes profondeurs océaniques en raison des pressions extrêmes[78]. L'Autorité internationale des fonds marins a à cet effet créé un fonds promouvant et encourageant la recherche scientifique marine en haute mer en établissant des partenariats entre l'Autorité et plusieurs institutions scientifiques et techniques travaillant dans ce domaine. Des scientifiques et techniciens de pays en développement sont formés afin de contribuer à la recherche internationale. En 2018, lors d'une mission de recherche dans les eaux d'une profondeur de 4 000 à 5 000 mètres de profondeur à Monterey en Californie, l'équipe de scientifiques découvre bien plus d'espèces nouvelles qu'anticipées et alertent l'Autorité. Ils observèrent de nombreuses espèces jusqu'alors inconnues de la science – des vers marins et des groupes d'anguilles inconnues à de telles profondeurs – ont été filmées, augmentant le nombre d'espèces à ce jour identifiées de 30%.

2.2 Le double mandat problématique de l'Agence Internationale des Fonds Marins

[77] « How much of the ocean have we explored ? » National Ocean Service, Département du commerce des Etats-Unis
[78] « Exploring Earth's final frontier : the ocean », Megan Ray Nichols, 19 avril 2018

221 L'agence Internationale des Fonds Marins mandatée pour l'exploitation minière sous-marine

L'Autorité Internationale des Fonds Marins, présente aux négociations intergouvernementales, joue un rôle déterminant dans la protection efficace de l'environnement en haute mer. Composée de 168 Etats, cet organisme autonome fondé en 1994 sous l'égide des Nations Unies réside à Kingston en Jamaïque. Elle organise et contrôle toutes les activités relatives aux ressources minérales des fonds marins et les activités connexes comme l'exploration – première phase autorisée à ce jour pour les Etats contractants –, l'exploitation et le transport des minéraux récoltés vers les terres dans la zone internationale des fonds marins au-delà des juridictions nationales. L'Autorité signe des contrats avec des entreprises privées et publiques les autorisant à explorer et éventuellement exploiter les ressources minérales sous-marines. Elle a également créé un organisme dit « The Enterprise » dont le rôle est de servir d'opérateur minier exploitant pour l'Autorité elle-même, mais aucune mesure concrète n'a été prise pour concrétiser cette mesure.
L'Autorité est compétente pour la Zone des grands fonds marins dont les ressources – hors des eaux nationales – ont été déclarées patrimoine commun de l'humanité par l'ONU grâce à l'intervention d'Arvid Pardo. Ses tâches ont été définies dès 1982 par la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer puis modifiée par l'Accord de 1994 à la demande notamment des Etats-Unis. Bien qu'ils comptent parmi les pays les plus avancés en matière d'océanographie et de technologies exploratoires et minières, ces derniers ne sont pas membres de l'Autorité, n'ayant pas ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
L'Autorité est composée de deux organes principaux qui établissent les politiques et régissent les travaux de l'organisme. Tous les Etats membres sont représentés et siègent au sein de l'Assemblée. Cependant, seulement 36 Etats membres élus par cette dernière dans l'optique d'assurer une représentation équitable des pays de différents groupes – dont ceux déjà engagés dans l'exploration minière des fonds marins et ceux qui disposent de fonds riches en ressources minières offshore – sont représentés au sein du Conseil.
Le principal texte législatif produit à ce jour par l'Autorité a été l'adoption en 2000 d'un règlement régissant l'exploration des nodules polymétalliques, une sorte de code minier adopté au domaine sous-marin. Le Code d'exploitation minière est un ensemble détaillé de règles, réglementation et procédures élaborées par l'AIFM pour réglementer la prospection, l'exploration et l'exploitation des minéraux marins dans la zone internationale des fonds marins.
Le Code n'est pas encore complet. L'autorité élabore actuellement un autre règlement relatif à la prospection et à l'exploration des encroûtements cobaltifères et des sulfures polymétalliques qui fera partie du Code. Par ailleurs, la Commission juridique et technique de l'autorité a formulé des recommandations à l'intention des contractants en vue de l'évaluation de l'impact éventuel de l'exploration des nodules polymétalliques.

222 Son double mandat attribué par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a confié par l'accord de 1994 un double mandat à l'Autorité Internationale des Fonds Marins. Elle doit œuvrer pour le

développement des ressources de la Zone dans l'intérêt de l'humanité tout entière tout en veillant à ce que ce développement se déroule sans nuisance aucune à l'environnement. Ces deux objectifs apparaissent comme contradictoires, un développement important des activités minières ayant forcément des impacts nocifs sur l'environnement.

Lorsque l'exploitation minière commerciale en eaux profondes n'était pas encore viable, ce double mandat n'était pas sérieusement remis en question, ni même la légitimité de l'entité contrôlant la moitié de la surface physique de la planète[79]. Avec l'approche de la deuxième phase dite d'exploitation, de plus en plus de pays se demandent s'il est judicieux qu'une organisation promouvant le développement en haute mer rédige également les règles destinées à protéger son environnement. Avec une vingtaine de contrats délivrés par l'AIFM, l'exploitation minière sous-marine à des kilomètres sous les flots va très prochainement devenir une réalité. Et pourtant, les ONG et la communauté scientifique s'inquiètent des effets potentiellement dévastateurs de cette activité consistant en la destruction de fonds marins riches en métaux. Bien que l'Autorité serait à même d'exiger des études d'impact environnemental de la part des Etats contractants suite à l'entrée en vigueur du futur instrument, l'exploration de zones si vastes objets des contrats demandera un temps conséquent qui semble incompatible avec les échéances avancées pour le début de l'exploitation des ressources minières.

3. Les conséquences sur les activités extractives minières françaises

Dans les années 70, la France a été pionnière dans la découverte des sources hydrothermales et dans l'exploration des nodules présents dans la zone de fracture de Clarion-Clipperton. Dans le cadre de la stratégie nationale relative à l'exploration et l'exploitation minière des grands fonds marins, l'IFREMER fut commissionnée par l'Etat français pour la signature de deux contrats d'exploration des ressources minières en océan profond avec l'Autorité Internationale des Fonds Marins. Signé en 2001 pour une durée de vingt ans, le premier contrat d'exploration des nodules sur la fracture de Clarion-Clipperton concerne les nodules polymétalliques dans un secteur de 75 000 km². Signé en 2014, le second contrat d'exploration concernant cette fois-ci les sulfures a été signé pour 15 ans. Les travaux d'exploration menés à travers ces deux contrats ont permis une première estimation de la ressource et une meilleure connaissance des écosystèmes et impacts qu'auraient les activités extractives sur ces derniers.

En attendant la phase d'exploitation prévue dès la prochaine décennie, l'IFREMER continue d'explorer les fonds marins. En partenariat avec le CNRS, elle a réalisé en 2014 une expertise sur les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes[80]. L'IFREMER pilote également un projet en collaboration avec l'Université Pierre-et-Marie-Curie, le Muséum national d'histoire naturelle et l'Institut océanographique

[79] « Exploitation minière des fonds marins, un défi environnemental croissant », de Luc Cuyvers, Whitney Berry, Kristina Gjerde, Torsten Thiele et Caroline Wilhem, UICN, page 47

[80] « Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes », CNRS-IFREMER, 2014

méditerranéen sur les cycles de vie et capacité de dispersion des organismes vivants autour des sources hydrothermales.

Les activités d'extraction minière seront sans aucun doute impactées par la mise en place d'aires marines protégées et d'études d'impact environnemental qui s'efforceront de réglementer la conduite de ces activités ou de les interdire dans certaines zones où les écosystèmes marins sont véritablement vulnérables. Il sera intéressant de voir le rôle que pourra jouer l'Agence Internationale des Fonds marins dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer telles que voulues par le futur instrument.

3ème section : Les câbles sous-marins

1. Une activité ancienne aux impacts limités sur les écosystèmes marins

1.1 Une activité en haute mer à l'origine ancienne

Depuis le 19ème siècle, la principale activité humaine menée dans les fonds marins a été la pose de câbles sous-marins. Le premier câble télégraphique transatlantique sous-marin a été posé en 1898 et la câblodistribution de l'information se développera tout au long du XXème siècle. Dès 1922, une carte mondiale du réseau de câbles sous-marins[81] témoignant de la prépondérance des réseaux de communication entre l'Europe et les Etats-Unis est publiée à Londres. Une carte de l'empire britannique et de son réseau de télécommunications est ensuite publiée en 1947 affirmant sa puissance grâce à son réseau mondial de télécommunications par câble et par radio, précisant « les liaisons directes par câble, dans lesquelles la retransmission automatique instantanée est utilisée uniquement dans les stations intermédiaires, sont fournies de Londres au Cap, à Hong Kong, à Adélaïde, à Singapour, à Rio de Janeiro, à Buenos Aires, à Montréal, à Bombay, à Colombo et en Égypte », comme moyen de garder un contact étroit avec ses colonies.

1.2 Un réseau de câbles tentaculaire dans un contexte de mondialisation

Les années 2000 et la démocratisation de l'accès à internet provoqua une croissance rapide de la pose de câbles sous-marins, remplaçant par des réseaux de fibre optique ceux datant de la fin du XIXème siècle jugés trop vieux, permettant une transmission plus fiable et plus rapide des données. Au jour d'aujourd'hui, une utilisation différente d'internet avec la consommation de vidéos et le stockage de données en ligne sollicite l'installation d'un plus grand nombre de câbles sous-marins. En moyenne, 100 000 km de câbles sont posés par an dans le monde. Selon le centre de recherche américain Telegeography qui publie chaque année une nouvelle carte des câbles sous-marins dans le monde, celle de 2018 montrait un maillage presque complet et parfaitement hiérarchisé[82] de l'océan mondial avec 428 câbles sous-marins d'une longueur totale de 1,1 million de kilomètres. Si l'Atlantique Nord connait

[81] Voir la carte du système de câblodistribution des compagnies de télégraphe orientales et associées de 1922 en annexe

[82] « Les câbles sous-marins, enjeu majeur de la mondialisation de l'information », Sylvain Genevois, Cartographie(s) numérique(s), avril 2018

le plus de câbles posés sur ses fonds marins, le Pacifique Nord n'est pas en reste avec la montée en puissance de l'Asie et la façade ouest des Etats-Unis. Les archipels constituent des relais indispensables à ces réseaux transocéaniques. Les câbles sous-marins ne sont pas organisés en un seul réseau mondial mais en plusieurs systèmes indépendants – 265 précisément, dont la plupart appartiennent à un consortium allant de 4 à 30 sociétés privées. Ces consortiums se partagent, en vertu d'accords de maintenance conclus entre les sociétés privées et les exploitants des systèmes de câblodistribution, le coût et le matériel de maintenance, permettant l'utilisation d'autres câbles disponibles à des débits inférieurs le temps des réparations. Cette infrastructure tentaculaire, permettant de fournir aux entreprises de télécommunication des services voix, données, vidéo et Internet haut débit rapides et fiables, sont presque exclusivement financés par des fonds privés et sont le résultat d'une entreprise privée compétitive. Selon l'Autorité internationale des fonds marins[83], un élément clé du succès des câbles sous-marins internationaux dans le monde est la liberté reconnue de longue date de poser et d'entretenir des câbles dans les océans du monde. Cette liberté permet aux communications efficaces et fondées sur le marché de s'épanouir sans la nécessité d'investissements publics massifs ou d'une réglementation. Les câbles sont conçus pour une durée de vie moyenne de 25 ans et posés de sorte à minimiser le risque de pannes. Il est particulièrement difficile et coûteux de réparer un câble sous-marin en haute mer. Leur emplacement dans les profondeurs les protégeant de la plupart des menaces humaines, les réparations de ceux-ci sont plus rares bien que les courants violents, les séismes et les glissements de terrain sont des menaces réelles. De plus, en eaux profondes, les navires de pêche sont particulièrement dangereux lorsqu'il s'agit de chalutiers de fond, susceptibles de casser des câbles non ensevelis.

1.3 Un secteur assisté par le Comité international de protection des câbles

Le Comité international de protection des câbles (*International Cable Protection Committee* en anglais) est une organisation à but non lucratif créée le 22 mai 1958. Nommé à l'origine Comité de protection des câbles, elle change de nom en 1967 pour refléter au mieux sa mission d'« autorité internationale du câble sous-marin fournissant leadership et conseils sur les questions liées à la sécurité et à la fiabilité des câbles sous-marins ». A l'origine, sa commission principale formulait les politiques d'un sous-comité restreint, composés de membres élus lors de chaque réunion de la commission principale, qui par la suite allait les adopter et les mettre en œuvre. A sa création, il s'agissait de prime abord de tableaux avertissement de l'emplacement des câbles. Les fonctions de président et de vice-président du Comité n'ont pas été assurées par une personne physique mais par l'administration. Le secrétariat résidait au sein de BPO / British Telecom International jusqu'en 1990 puis laissa place à un secrétaire indépendant, puis à la nomination d'un conseiller juridique international en 1999 et un conseiller en environnement marin en 2003. Actuellement, le Comité assure la gouvernance grâce à un comité exécutif de 17 membres élus.

[83] "Câbles sous-marins et exploitation minière des fonds marins, pour la promotion des intérêts communs et le respect des obligations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », étude technique n°14

Contrairement à l'Organisation Maritime Internationale ou l'Agence Internationale des Fonds marins, il ne s'agit pas d'une agence des Nations Unies créée dans le but de réguler la pose des câbles sous-marins. Il ne dispose donc pas de la prérogative d'imposer des décisions contraignantes à ses membres. Le comité a été créé par les six principaux propriétaires de câbles de l'époque qui souhaitaient protéger leur industrie. A l'adoption de leur nouvelle dénomination, ils étaient désormais 22 membres originaires de 16 pays. En 2005, ils ouvrèrent l'adhésion aux propriétaires de câbles électriques et atteignirent 85 membres originaires de 46 pays en 2007, l'effectif resta constant malgré le ralentissement de l'industrie dans un contexte de crise économique. En 2010, le comité ouvrit cette fois-ci les candidatures aux gouvernements nationaux, s'en suivi de l'adhésion des gouvernements d'Australie, du Royaume-Uni, de Malte et de Singapour. Depuis 2013, toute personne physique ou groupe défendant les objectifs du Comité peut obtenir le statut de membre associé. A ce jour, elle compte 153 membres - les principaux propriétaires de câbles, les autorités de maintenance des câbles, les fabricants de systèmes de câbles, les exploitants de câblodistributeurs, les entreprises de surveillance des itinéraires de câbles et les gouvernements – de 64 pays et protège désormais tous types de câbles sous-marins, les câbles à fibre optique, les câbles d'alimentation, les câbles scientifiques et les câbles militaires. Les industriels responsables de 97% des kilomètres de câbles posés sont tous membres du Comité.

A un atelier organisé par le Comité et l'Autorité internationale des fonds marins[84], celui-ci a présenté les câbles sous-marins comme l'épine dorsale de l'économie mondiale avec 98% des télécommunications internationales acheminées ainsi. S'ils sont essentiels pour les transactions financières, le transport maritime, le transport aérien et la logistique internationale qui affectent l'économie mondiale, il est d'autant plus important de prévenir les défaillances majeures des câbles qui peuvent isoler l'économie d'un pays ainsi que ceux qui en dépendent. Cet atelier permit au Comité et à l'Autorité de conclure un protocole d'accord en 2010 afin d'éviter des conflits potentiels entre la pose et l'entretien de câbles sous-marins et les activités d'extraction minière actuelles et futures dans la Zone et pour la protection du milieu marin contre les effets néfastes de leurs activités respectives. Ils ont d'abord comparé les deux activités – les deux connaissent de nombreuses similitudes – puis ils ont analysé les risques d'interférence entre ces deux-ci. Ils sont arrivés à la conclusion qu'un câble sous-marin posé dans la zone d'un contractant risquait d'être endommagé à un stade donné de l'exploration ou de l'exploitation, entrainant des pertes et des dommages importants pour les deux parties. Il a été question d'établir une distance de sécurité raisonnable d'au moins 500 mètres de chaque côté du câble, voire même la création de corridors de câbles dans les zones minières de l'Autorité. Le manque de visibilité étant important, les câbles sous-marins seraient difficiles à détecter à la surface du fond marin, la notification de son emplacement était donc essentielle. La coordination entre ces deux organisations sectorielles s'avère essentielle face à la prochaine exploitation minière sous-marine.

[84] "Câbles sous-marins et exploitation minière des fonds marins, pour la promotion des intérêts communs et le respect des obligations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », étude technique n°14

Les câbles sont d'une importance toute particulièrement, en permettant un accès aux télécommunications entre les continents, le Comité International de Protection des Câbles les reconnaît comme porteur d'un droit fondamental.

2. Des câbles sous-marins à prendre en compte dans l'exploitation des ressources des fonds marins

2.1 La pose de câbles sous-marins précautionneuse de ses impacts sur son environnement

Lors de la présentation du Comité international de protection des câbles au groupe COMAR le 6 juin dernier, il a été affirmé que les câbles sous-marins sont sans danger pour l'environnement car ils évitent les zones sensibles, pouvant endommager les câbles, confirmé par plusieurs études dont celle faite en collaboration entre le Comité et le Programme des Nations Unies pour l'environnement[85] et la conclusion d'un atelier conjoint organisé par le Comité et la Commission de la mer des Sargasses sur les questions juridiques et environnementales dans les zones au-delà de la juridiction nationale d'octobre 2014. Ces études décrivent un impact environnemental mineur, voire négligeable des câbles sous-marins car ces derniers sont simplement posé sur le lit de la haute mer, sans y être enfoui, après la réalisation du tracé du parcours du câble, évitant les monts sous-marins, les cheminées, et autres éléments géographiques à fortes pentes.

La pose de câbles s'effectue en plusieurs étapes[86]. Tout d'abord, la phase de planification et d'enquête pendant laquelle des propriétaires privés ou consortium déterminent le tracé du nouveau câble, si possible suivant les grandes routes afin d'en minimiser la longueur et le coût. Il s'agit d'abord de réaliser une analyse de la rentabilité du futur câble en se basant sur le trafic et les itinéraires de communication. Grâce à un ordinateur, ils peuvent par la suite affiner les sites d'atterrissage et le parcours des câbles, identifier les risques, les mesures d'atténuation, définir les autorisations nécessaires et établir les coûts budgétaires. Si aucun permis n'est requis en haute mer – en ce qu'elle ne relève de la juridiction nationale d'aucun Etat – le projet peut toujours être contesté par un concurrent. Le porteur de projet et le concurrent s'entendent alors sur un arrangement permettant la coexistence de leurs activités. Il est fréquent que les propriétaires de câbles s'entendent avec les sociétés pétrolières et gazières pour que leurs câbles soient posés sur des pipelines et autres câbles. Une liste préliminaire de positions de route vient fournir les coordonnées exactes de la route destinée au nouveau câble et un navire est par la suite affrété pour analyser l'état des fonds marins le long de la route, localiser avec précision les obstacles identifiés et vérifier l'absence d'obstacles restants. Ces données obtenues appartiennent aux propriétaires du futur câble et ne seront pas partagées, raison pour laquelle l'étude du tracé de câble n'est pas une recherche scientifique marine au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
Puis, la phase de fabrication et d'installation permet aux propriétaires de procéder à la pose réelle du nouveau câble en chargeant celui-ci à bord du navire à câbles spécialisé qui le déposera le long de la route prédéfinie. Une fois qu'un nouveau câble est posé, les propriétaires fournissent l'emplacement tel que posé du câble aux services hydrographiques nationaux qui l'affichent sur leurs cartes marines – à l'aide d'une ligne ondulée de couleur magenta – et en informent les autres utilisateurs des fonds marins. Toutefois, il n'existe pas

[85] « Les câbles sous-marins et les océans – Connecter le monde », Lionel Carter et al., Collection sur la biodiversité du Programme des Nations Unies sur l'environnement / Comité international de protection des câbles, N°31, 2009

[86] "Câbles sous-marins et exploitation minière des fonds marins pour la promotion des intérêts communs et le respect des obligations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », étude technique n°14

de cartes de haute mer suffisamment précise pour montrer l'emplacement des câbles sous-marins. Dans les eaux côtières, les propriétaires de câbles dans les eaux publient des cartes de sensibilisation des câbles[87] pour informer les pêcheurs et autres utilisateurs de l'emplacement précis de leurs câbles dans certaines zones d'activité intense.
Dans la phase de maintenance, les propriétaires de câbles s'assurent de prévenir et de réparer les dommages. En cas de panne, il est important d'agir vite – les navires à câbles sont tenus par contrat de naviguer dans les 24 heures suivant la survenue du dommage – pour permettre de maintenir les télécommunications. En haute mer, il faudra compter la distance plus longue entre le port et l'emplacement du câble au-delà des 200 milles marins[88] et 4 à 7 jours de travaux dans des conditions météorologiques souvent difficiles. Le navire à câbles utilise un grappin pour couper le câble endommagé à l'endroit recherché, puis ramasse chaque extrémité, se débarrasse de la partie endommagée puis un nouveau morceau de câble est placé entre les deux extrémités. Puis le câble est de nouveau placé sur le fond de l'océan. A la fin de sa vie, le câble est normalement laissé en place car son retrait après 25 ans dans l'environnement marin peut créer plus de perturbations que de l'y laisser. Certains câbles sont réutilisés et utilisés pour de nouvelles connexions de communication, en particulier pour les pays en développement et les îles. D'autres sont donnés pour être réutilisés comme câbles scientifiques. D'autres encore sont récupérés pour être utilisés comme récifs artificiels.

2.2 Le risque croissant d'interférences entre les câbles sous-marins et les activités des grands fonds marins

Les nouvelles technologies ont permis le développement en haute mer de nouvelles activités qui vont devoir cohabiter avec celles existantes. L'extraction minière, tout particulièrement, devra prendre en compte la présence des câbles sous-marins lors de la désignation des zones à exploiter. Si les câbles sous-marins sont installés à travers les océans depuis la fin du XIXème siècle, l'extraction minière ne débutera que d'ici quelques années. Les deux organisations en charge se sont rendu compte qu'en l'absence d'une coordination organisée à l'échelon international, elles devaient à leur échelle mettre en place un cadre juridique impliquant la prise en compte des actions des deux institutions. Des ateliers[89] ont été mis en place entre l'Agence internationale des fonds marins et le Comité international de protection des câbles. Les deux organisations se sont engagées à notifier réciproquement l'emplacement des câbles sous-marins et les zones dans lesquelles se dérouleront les futures actions d'extraction minière.

Le premier atelier avait été organisé en mars 2015 à New York sur le thème « Les câbles sous-marins et l'exploitation minière des fonds marins : faire progresser l'intérêt commun et traiter les obligations de respect de la Convention ». Il avait souligné la nécessité de poursuivre la coopération et a recommandé que les deux organisations organisent un atelier de suivi.

Le second atelier sur l'exploitation des grands fonds marins et des câbles sous-marins s'est tenu en octobre 2018 en Thaïlande. Il avait pour objectif de faire progresser le dialogue, la

[87] L'initiative conjointe du Service d'Information Kingfisher et de l'organisme de sensibilisation aux énergies renouvelables et aux câbles en mer (KIS-ORCA) offrant une base de données
[88] Soit à partir de 370,4 km des côtes
[89] Voir l'entretien avec Alice Colarossi, représente du Comité international des propriétaires de câbles aux Nations Unies en annexe.

coopération et l'échange d'informations entre les contractants et les câblodistributeurs. Le but était de permettre une meilleure compréhension de leurs activités respectives et de favoriser la coexistence réussie dans la Zone et d'élaborer des moyens pratiques permettant d'éviter les interférences mutuelles potentielles entre activités actuelles et futures. Il réunit des contractants de l'Agence internationale des fonds marins, des câblo-opérateurs, des membres de la Commission juridique et technique, des États parrains, des États membres et des experts invités du droit de la mer, de la science et de la politique de la mer pour favoriser les échanges entre les câblo-opérateurs et les entrepreneurs miniers afin d'identifier les éléments d'un ensemble d'outils pratiques et d'options permettant de coordonner les activités dans la région et les câbles sous-marins.

3. Les impacts du futur instrument sur les activités des câbliers français

A ce jour, lorsqu'un câble relie deux continents, le propriétaire du câble va demander des permis d'autorisation d'installation aux pays concernés. Quasi-systématiquement, ces pays vont demander au propriétaire du câble, conformément à leur législation en vigueur, la réalisation d'une étude d'impact environnemental pour la portion de câble qui se trouve dans leur mer territoriale. Cette étude imposera une protection du milieu marin lors de l'installation du câble, demandant au propriétaire de rechercher en amont la présence d'espèces marines protégées spécifiques auxquelles il devra faire attention lors de la pause du câble et les acteurs locaux présents sur cette zone avec lesquels il faudra interagir. Chaque pays peut alors requérir de la part du propriétaire que soient prises des mesures lors de la phase d'installation du câble. A titre d'exemple, l'Ecosse protège les nombreuses populations de phoques se trouvant dans ses eaux territoriales et avait pu imposer la présence d'observateurs des espèces marines à bord du navire d'installation du câble. Quant à la portion de câble traversant la haute mer, celle-ci n'est pas soumise à étude d'impact environnemental en l'absence de toute réglementation. Le propriétaire du câble vient poser celui-ci sur les fonds marins, qui une fois installé, est inerte et ne se dégrade pas dans l'eau.

Bien que des études scientifiques aient pu démontrer que leur présence même n'était pas nocive pour les fonds marins et leurs écosystèmes, le futur instrument négocié aux Nations Unies pourrait imposer la réalisation d'études d'impact environnemental sur les phases d'installation et de réparations de câbles sous-marins qui viennent perturber les écosystèmes. Si les ONG demandent à ce que ces études couvrent l'intégralité des activités menées en haute mer, le stade actuel des négociations – et tout particulièrement le débat sur l'article 29 déterminant une liste d'activités à même d'être soumises à des études d'impact environnemental – ne permet pas d'avancer le sort réservé aux câbles sous-marins dans le futur instrument.

Orange Marine, filiale d'Orange spécialisée dans l'installation et la réparation des câbles sous-marins, ne considère pas que la réalisation d'une étude d'impact environnemental en haute mer imposée par le futur instrument représente une contrainte particulière. Elle note cependant l'importance pour ce futur instrument de prendre en compte les difficultés qu'engendrerait la réalisation d'une étude d'impact sur les portions de câbles en haute mer. Le coût d'une telle étude sera relativement plus élevé pour ses clients en raison de l'étendue des

fonds marins qu'elle devra couvrir pour un câble mesurant plusieurs milliers de kilomètres, dans l'hypothèse même qu'une partie n'ait pas encore été explorée par la communauté scientifique. Face à ces obstacles, il serait également pertinent d'envisager des études d'impact environnemental par secteur d'activités afin de diminuer les lourdeurs procédures et financières sur les propriétaires de câble. Quant aux exigences environnementales requises face à l'installation d'un câble en haute mer, le futur instrument pourrait s'inspirer des nombreux exemples qui existent à l'échelle nationale. Les autorités françaises, avant de délivrer le permis d'autorisation, imposent la réduction au maximum des impacts de l'installation sur la biodiversité.

4ème section : Les parcs éoliens offshore

1. Quelques éléments de définition sur les parcs éoliens en mer

1.1 Les premiers parcs éoliens en mer

Fonctionnant selon le même principe que les éoliennes terrestres, les éoliennes dites offshore, littéralement « hors côtes » en français, sont installées à plus de 10km des côtes et raccordées par câbles sous-marins à la terre ferme. Installées en mer, elles sont à même de capter des vents plus soutenus et plus réguliers et de transformer l'énergie cinétique obtenue en électricité. La principale différence avec les éoliennes terrestres est la nature des fondations, qui doivent être fixées dans le sol ou ancrées au fond de la mer, et qui doivent pouvoir résister aux conditions maritimes difficiles. Un parc éolien réunit généralement 20 à 50 éoliennes dans des zones dont la profondeur ne dépasse pas les 40 mètres.

Le premier parc éolien offshore est installé en 1991 sur le site de Vindeby au Danemark à seulement 2,5km des côtes en eaux très peu profondes. Ce parc est alors constitué d'éoliennes terrestres légèrement modifiées. Au cours de cette décennie, le Danemark, le Pays-Bas et la Suède, disposant de plateaux continentaux étendus et peu profonds propices à l'installation d'éoliennes offshore, seront les premiers pays à développer cette industrie.
Le Royaume-Uni et l'Allemagne attendent les années 2000 pour inaugurer à leur tour leurs premiers parcs éoliens offshores.

1.2 Une répartition géographique des parcs éoliens en mer reposant sur un plateau continental peu profond

Si les premiers modèles d'éoliennes offshore étaient des éoliennes terrestres légèrement modifiées et fixées sur les fonds marins, les modèles récents se démarquent de plus en plus des modèles terrestres afin de s'adapter au milieu marin. D'apparence similaire, leur structure est renforcée pour résister à la corrosion, aux tempêtes et aux courants.
Il est particulièrement difficile d'installer des éoliennes en eaux profondes car il devient très coûteux de poser la base de l'éolienne sur le fond marin. Cette contrainte ne permet pas l'installation de parcs éoliens à des distances trop éloignées des côtes, là où la force du vent permettrait pourtant une production d'électricité plus importante.

Pour cette raison, les parcs éoliens offshores européens à la fin de l'année 2017 se trouvaient en moyenne à 41km des côtes. Le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Chine se partagent le podium, le Royaume-Uni au premier rang mondial avec de nombreux parcs éoliens installés à des distances variables. Si ceux de Waltney et Beatrice se trouvent à 15 et 13km des côtes et ceux de Race Bank et Dudgeon ont été installés à 32km des côtes, un parc éolien est en projet dans la région de Dogger Bank à 125 km des côtes. Cette zone correspond à un grand banc de sable situé dans une région peu profonde de la mer du Nord. D'une superficie de 17 000km², elle est particulièrement attrayante pour l'installation de parcs éoliens en mer. Autorisé par un accord de coopération signé par 9 pays européens en juin 2016, ce parc éolien pourrait voir le jour en 2035 et pourrait fournir de l'électricité à 100 millions d'européens à l'horizon 2050.

La France ne possède à ce jour aucun parc éolien en mer. Et pourtant, elle dispose du deuxième gisement pour le développement de l'éolien en mer en Europe après le Royaume-Uni en tant que 2ème espace maritime au monde et une zone économique exclusive de 11 millions de km². La France a pris du retard dû à sa particularité géographique l'entourant de fonds marins plus profonds et la longueur des contentieux sur les projets éoliens. Les premiers parcs éoliens offshores français sont prévus pour 2020 et 2021 et le syndicat des énergies renouvelables défend un objectif de 9% d'éolien en mer dans la production d'électricité française d'ici 2030.

Actuellement, une nouvelle technologie est développée pour pouvoir installée des éoliennes en mer à des distances toujours plus éloignées des côtes, Les éoliennes peuvent également être dites flottantes, dont la base n'est pas fixée au sol mais

2. L'absence d'éoliennes offshore en haute mer

Selon la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la zone économique exclusive s'étend à partir de la ligne de base de l'Etat jusqu'à 200 milles marins (soit 370 km) de ses côtes au maximum. Au-delà, les eaux sont reconnues comme la haute mer.
A ce jour, aucun projet de parc éolien offshore ou parc éolien existant ne se trouve au-delà des 200 miles marins. Bien que le Royaume-Uni et l'Allemagne repoussent toujours plus loin l'installation de leurs parcs éoliens en mer, la ligne définie à 200 milles marins semble difficilement dépassable. Les conditions météorologiques deviennent particulièrement difficiles à une telle distance des côtes compliquant les chantiers et augmentant considérablement le coût des opérations d'installation et de rattachement par câble à la terre ferme. Une telle entreprise n'est pas souhaitable pour les industriels sans compter que les profondeurs de plusieurs kilomètres nécessitent l'installation d'éoliennes flottantes qui n'en sont qu'au stage de prototype. Quand celles-ci seront opérationnelles, les Etats à la technologie la plus développée exerçant leur juridiction sur ces dernières seraient alors soumis à la réalisation d'une étude d'impact environnemental, si le futur instrument avait accompli son objectif d'efficacité face à l'épreuve du temps.

3. Les impacts du futur instrument sur l'industrie française d'éolien

Face aux nombreuses difficultés propres à la France, des industriels français étaient allés développer des projets à l'étranger. En effet, si les industriels ont d'abord connu des contraintes face au difficile raccordement de potentiels parcs éoliens au réseau électrique national et à un plateau continental plus profond que d'autres pays du nord de l'Europe, la principale difficulté reste la longueur des contentieux auxquels sont confrontés sans exception les projets de parcs éoliens. Face aux problématiques locales, l'installation d'un parc éolien offshore vient se heurter aux réticences des pêcheurs et des acteurs du tourisme. Contrairement à ses voisins, la France impose une période de recours qui peut durer 3 à 4 années.
Toutefois, une évolution récente a permis d'assouplir la réglementation française. Le « permis enveloppe » vient permettre des variantes au projet pour prendre en compte l'évolution technologique intervenue entre la candidature à l'appel d'offre et la réalisation du projet. Entre ces deux périodes, 10 ans s'étaient écoulés pour les premiers projets français et les innovations n'avaient pas pu être prises en compte. L'Etat vient réaliser tout ou partie de l'étude d'impact avant d'attribuer un site au lauréat de l'appel d'offre et le débat public se tiendra avant l'attribution du projet afin que le futur lauréat puisse d'avantage prendre en compte l'avis des acteurs du territoire dans la conception du parc éolien en mer.

Les premiers parcs sont prévus à Saint-Nazaire, Dunkerque, Fécamp et Coursseulles suite à des procédures particulièrement longues – le premier appel d'offre eut lieu il y a 8 ans. A Saint-Nazaire, le projet comptabilise 80 éoliennes pour une puissance totale de 480 MW et couvrant l'équivalent de 20% de la consommation en électricité de la Loire-Atlantique. Les deux projets normands de Courseulles et Fécamp produiront assez d'électricité pour couvrir respectivement l'équivalent de la consommation en électricité de près de 630 000 personnes, soit plus de 90% des habitants du Calvados, et plus de 770 000 personnes soit plus de 60% des habitants de Seine-Maritime. Le futur parc de Dunkerque aura une capacité installée de près de 600 MW, il fournira 40% des besoins en électricité du département du nord.

Toutefois, ces parcs se trouveront à une moyenne de 17 km des côtes, ce qui est considéré à l'échelle de l'industrie française comme loin[90]. Bien qu'aucun parc ne soit opérationnel à ce jour, les industriels français considèrent qu'il n'y a pas d'intérêt à installer les projets de parcs trop loin en ce qu'ils se limitent à ce qui est exploitable.

Le futur instrument négocié aux Nations Unies ne concernera que la haute mer, et non les zones économiques exclusives des pays membres du traité pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer. Si l'instrument doit résister à l'épreuve du temps et ses impacts sur les activités françaises pensés sur les décennies à venir, il est prudent de dire que le futur instrument ne concernera pas les éoliennes en mer développées par l'industrie française. De telles installations en haute mer s'avèreraient trop coûteuse et particulièrement difficiles à entretenir. Pour ces raisons, la France concentrera ses futurs parcs éoliens au sein de sa zone économiques exclusive.

5ème section : Le cas particulier de la pêche

[90] Selon l'entretien réalisé avec Emricka Julan d'EDF renouvelables le 24 juillet en Annexe

1. Une activité ancestrale régulée face à l'épuisement des ressources

1.1 La plus vieille activité commerciale en haute mer sous un régime de liberté des mers

En 1609 paraît *De la liberté des Mers,* un court texte sur la liberté des mers de la plume du jeune juriste hollandais Hugo de Groot qui deviendra un des pères fondateurs du droit international public. Il a ici été précurseur en décrétant la mer comme un territoire international que les nations étaient libres d'utiliser pour le commerce maritime. Cette défense du droit de naviguer et de commercer pour tout navire à travers le monde reposait à l'époque sur les intérêts de la compagnie hollandaise des Indes orientales qui se heurtaient aux prétentions des Portugais qui considéraient qu'ils avaient le monopole de la navigation et du commerce dans cette partie du monde. De l'affrontement de ces deux écoles, Grotius l'emporta.
Sa théorie de la liberté des mers avait pour conséquence principale la liberté de la pêche en haute mer, cette dernière s'exerçant dès le 15ème siècle reposait sur le postulat du caractère inépuisable des ressources. Cependant, la pratique internationale assimilera rapidement cette liberté en haute mer avec un moyen autorisant la plus grande appropriation possible des ressources. Face au constat que cette ressource était finalement épuisable, les préoccupations se sont fait entendre. Dès 1927, José Léon Suarez, juriste argentin et membre de la Commission du droit international de la Société des Nations, avait déclaré devant l'Assemblée Générale « Le plus grand attentat contre la liberté de la pêche, c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent les richesses[91]. » Le Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international lui avait confié la rédaction d'un rapport sur les règles internationales relatives à l'exploitation des ressources marines vivantes. Délivré en 1927, le rapport proposait de considérer les ressources biologiques de la mer, et en particulier les baleines, comme un patrimoine de l'humanité.

1.2 L'instauration de la régulation de la pêche face à l'épuisement des ressources

1.2.1 La transformation du paysage marin avec la reconnaissance de la zone économique exclusive

Le principe grotien de la liberté des mers ne sera réfuté que dans la deuxième moitié du XXème siècle avec un nouveau droit de la mer issu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. La pêche fut la motivation derrière un changement profond du droit de la mer. Le Président des Etats-Unis Harry Truman proclama le 28 septembre 1945 une nouvelle politique des Etats-Unis en matière de pêche côtière dans certaines zones de haute mer. Il déclara « compte tenu du besoin pressant de conservation et de protection des ressources halieutiques, il est approprié d'établir des systèmes de conservation dans les zones de haute mer adjacentes aux côtes des Etats-Unis où les activités de pêche ont connu une forte croissance et se sont maintenues à grande échelle. Il convient d'établir des zones de conservation explicitement délimitées dans lesquelles les activités de pêche seront soumises à la réglementation et au contrôle des Etats-Unis. [Ces] zones de conservation peuvent être établies en vertu d'accords entre les Etats-Unis et d'autres Etats, et

[91] « La liberté de la pêche en haute mer n'est plus », Natacha Balinoff, docteur en droit

toutes les activités de pêche sont soumises à la réglementation et au contrôle prévus dans ces accords. Le droit de tout Etat d'établir des zones de conservation au large de ses côtes conformément au principe ci-dessus est reconnu, à condition que soient dûment reconnus les intérêts de pêche des ressortissants des Etats-Unis qui pourraient exister dans de telles zones. Le caractère de haute mer des zones dans lesquelles de telles zones de conservation sont établies et le droit à une navigation libre et sans entrave n'en sont aucunement affectés. »[92] Cette revendication des Etats-Unis fut reprise par la suite par de nombreux Etats, aboutissant à une revendication générale de la communauté internationale d'une zone économique exclusive transformant radicalement le paysage marin. Comme la largeur de la mer territoriale coïncidait avec le monopole des ressources halieutiques de l'État côtier, il importait de déterminer à quelle distance la mer territoriale devait s'étendre de la côte. Toute expansion de la mer territoriale impliquerait un empiétement des droits de pêche dont d'autres États auraient autrement joui dans une région considérée auparavant comme faisant partie de la haute mer. Il s'agissait de trouver un équilibre entre la dépendance des intérêts des pêcheries de chaque Etat vis-à-vis de sa propre zone extracôtière et des zones extracôtières d'autres Etats[93]. Lorsque les Etats se sont réunis à New York pour la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958, des nombreux pays développés s'opposaient fortement à l'expansion de la limite des mers territoriales.

1.2.2 La reconnaissance de la zone économique exclusive par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La Convention des Nations Unies pour le droit de la mer contient 21 articles sur le nouveau concept de zone économique exclusive de 200 miles marins. Dans sa zone économique exclusive, l'Etat côtier dispose de droits souverains pour explorer, exploiter, conserver et gérer les ressources naturelles, y compris halieutiques. Il avait été suggéré lors de la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de supprimer la pêche de la liste des libertés en haute mer, mais celle-ci fut conservée dans le texte final, avec toutefois quelques modifications et restrictions. La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer de 1958 appliquait sa réglementation à la haute mer située au-delà des mers territoriales, tandis que celle de 1982 s'applique aux zones situées au-delà de la zone économique exclusive, jusqu'à 200 milles marins depuis la côte. L'État côtier sera soumis à certaines obligations en matière de conservation et d'utilisation optimale des ressources de pêche.

1.2.3 L'accord des Nations Unies sur les stocks de poissons régulant l'accès aux ressources halieutiques

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 – entré en vigueur en 2001 – a marqué une étape importante en tant que principal accord juridique fixant des normes et des principes de performance pour la gestion et la conservation des poissons hautement migrateurs et chevauchants. Il vient complémenter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, approfondissant le principe fondamental de coopération des Etats pour la

[92] Proclamation du Président des Etats-Unis Harry Truman le 28 septembre 1945
[93] « La pêche dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », Shigeru Oda

conservation et la promotion d'une utilisation optimale des ressources halieutiques tel qu'énoncé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et l'Action 21[94] relative à la pêche non réglementée, le suréquipement, la taille excessive des flottes, la pratique du changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle, l'utilisation d'engins de pêche insuffisamment sélectifs, le manque de fiabilité des bases de données et l'absence générale d'une coopération pourtant nécessaire entre les États. Les Etats sont requis de coopérer entre eux pour dépasser les imperfections des méthodes de pêche[95]. L'instrument est destiné à couvrir d'un côté les stocks de poissons grands migrateurs qui parcourent régulièrement de longues distances à la fois en haute mer et dans les zones relevant de la juridiction nationale, comme le thon, l'espadon ou le requin océanique, et de l'autre les stocks de poissons chevauchants se trouvant en zone économique exclusive comme en haute mer, à savoir la morue, le flétan, le colin, le maquereau et l'encornet. L'Accord reconnait les organisations régionales de pêche comme principal moyen œuvrant vers une coopération des Etats côtiers et Etats pratiquant la pêche en haute mer.

1.3 Les organisations régionales de gestion de la pêche comme outils de coopération

Les organisations régionales de gestion de la pêche sont chargées de réguler la pêche en haute mer. Elles ont pour mandat d'adopter des mesures de conservation et de gestion contraignante et constituent le moyen privilégié de réglementation de la pêche au niveau régional. Elles mettent en place des mesures de conservation et de gestion, mais aussi des groupes de travail régionaux et forums. Elles permettent la diffusion auprès de ses membres des instruments internationaux – la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port[96], l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, etc.

En 2006, face au déclin des ressources halieutiques, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution[97] plus détaillée pour garantir la protection des écosystèmes marins vulnérables et la durabilité à long terme des stocks de poissons. Les Etats membres et leurs 285 navires engagés dans des pêcheries de fond en haute mer doivent réaliser des études d'impact sur les différentes pêcheries de fond en haute mer pour s'assurer que les impacts négatifs significatifs sur les écosystèmes marins soient évités ou d'interdire la pêche de fond, fermer les zones de pêche où des écosystèmes marins vulnérables sont connus ou susceptibles d'être reconnus, à moins que les pêcheries de fond ne puissent être gérées dans les mers afin d'éviter des impacts néfastes trop importants, assurer la durabilité à long terme des stocks de poissons d'eau profonde et exiger que les navires de pêche quittent les zones de haute mer.

[94] Le programme d'action pour un développement durable de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992
[95] Conférence des Nations Unies « L'Accord sur les stocks de poisson : teneur et impact », 24 au 28 mai 2010, New York
[96] Entré en vigueur en juin 2016, il s'applique aux navires de pêche étrangers qui cherchent à entrer dans un port autre que ceux de leur propre Etat
[97] Résolution 61/105 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 2006

La pêche est revenue sur le devant de la scène lorsqu'il a été question de produire un instrument contraignant complémentant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant que la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité en haute mer.

2. L'exclusion de la pêche du futur instrument

2.1 Le contexte d'une telle exclusion

Lors de la première réunion du groupe de travail BBNJ en 2006, de nombreuses délégations avaient désigné les pratiques de pêches destructives comme la plus grande menace pour la biodiversité en haute mer. Et pour cause, la pêche en haute mer peut avoir des impacts environnementaux importants, non seulement pour les espèces halieutiques ciblées mais également sur les espèces et écosystèmes environnants, en surface comme dans les fonds marins. Elle vient endommager ou détruire des espèces qui ont une longue durée de vie, réduisant la richesse des fonds marins et amenuisant la biomasse et la diversité des espèces[98]. Lors de la deuxième moitié du XXème siècle, les prises de pêche en haute mer ont été multipliées par plus de 10, à une vitesse trois fois supérieure que les captures dans les eaux nationales[99]. Si les captures se sont stabilisées dans les années 1990, les pêcheurs se sont détournés des eaux côtières et ont privilégié la haute mer pour répondre à la demande croissante de poissons à laquelle ne pouvait plus répondre les pêcheries des zones littorales. Le nombre de bateaux de pêche présents en haute mer doubla, impactant d'autant plus le milieu marin.

Lors des réunions préparatoires, de nombreux États et parties prenantes ont souligné de nouveau que la pêche était actuellement l'activité qui avait le plus grand impact sur biodiversité marine dans les zones au-delà de la juridiction nationale. Il était nécessaire de réduire ses impacts pour atteindre une gouvernance intégrée des océans. Face à eux, un certain nombre d'Etats ont estimé au contraire qu'un instrument contraignant découlant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'avait pas à réguler les activités de pêches car ces dernières l'étaient déjà par l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 et les organisations régionales de gestion de la pêche. Selon eux, le régime en place protégeait déjà suffisamment la biodiversité marine en haute mer contre les activités de pêche. L'Union internationale pour la conservation de la nature avait reconnu que l'inclusion ou non de la pêche au sein du futur instrument allait être un sujet de discorde majeur[100]. Lorsque le « *Package Deal* » déterminant les 4 thèmes abordés par le futur instrument fut adopté en 2011, ce dernier incluait ni excluait explicitement la pêche, faute de consensus entre les Etats. La résolution 69/292, créant le comité préparatoire, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 2015 n'adopta pas non plus une position tranchée. Lors de la première réunion du comité préparatoire en avril et mars 2016, la

[98] « Outils de gestion par zone dans les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales : options possibls pour l'océan indien occidental », Julien Rochette, Glen Wright, IDDRI, septembre 2015
[99] "Renforcement de la gouvernance en haute mer grâce aux données de suivi des navires par satellite", Daniel C. Dunn, Fish and Fisheries, Volume 19, Issue 4, 19 avril 2018
[100] « Pêche en haute mer : quel rôle pour un nouvel instrument international ? », Glen Wright, Julien Rochette, Lucie Blom, Duncan Currie, Carole Durussel, Kristina Gjerde et Sebastien Unger, IDDRI, août 2016

question prit le centre du débat. Ce sera finalement les pays souhaitant son exclusion du futur instrument qui imposèrent leurs vues.

2.2 Une exclusion justifiée par le rôle des organisations régionales de gestion de la pêche et l'Accord sur les stocks de poissons

La pêche a été définitivement exclue des négociations et lors de la seconde session des négociations se déroulant entre mars et avril 2019, nombreux ont été les pays et groupements à justifier une telle exclusion de la pêche par l'existence de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et des organisations régionales. Cet argument a en effet été avancé par l'Union Européenne, les petits Etats insulaires en développement du Pacifique, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, la Russie, les Etats-Unis, le Chili et l'Iran.
Et pourtant, on a pu reprocher aux organisations régionales de gestion de la pêche de privilégier l'exploitation des stocks de poissons à la conservation des écosystèmes qu'elle se doit d'assurer. Si les organisations régionales sont mandatées pour prendre des mesures de gestion nécessaires pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine, il a pu être démontré que les différentes mesures mises en œuvre manquaient de coordination et d'une vision à long terme[101]. Les organisations régionales compétentes pour la pêche thonière présente des résultats décevants en ce qui concerne les espèces de prises accessoires, les propriétés des écosystèmes, les relations trophiques et les habitats.
De plus, les organisations régionales ne se valent pas[102]. Seules les plus récentes peuvent créer des aires marines protégées. Leur efficacité dépend véritablement des Etats qui les forment et elles n'ont donc pas la même puissance. Dans l'océan indien, elles sont composées de pays en développement n'ayant pas autant de capacité de contrôle et de volonté que d'autres organisations régionales du Pacifique ou de l'Atlantique. Il existe quelques rares zones dans l'Atlantique, le Pacifique et l'Antarctique qui ne sont pas régies par des organisations régionales, une coordination régionale y est nécessaire.

2.3 Le futur instrument impactant indéniablement les activités de pêche

Dire que la pêche est exclue du futur instrument est utopique car ce dernier instaurera de nombreuses dispositions à même d'impacter la pêche en haute mer. Si en théorie la pêche n'entre pas dans le spectre du futur instrument, elle sera quand même prise en compte pour les aires marines protégées qui viendront réguler voire interdire les activités commerciales au sein de zones particulièrement vulnérables. Les études d'impact environnemental concerneront les activités de pêche également.

Concernant les organisations régionales de gestion de la pêche, leur rôle au sein du futur instrument n'est pas encore arrêté. Elles permettront d'informer ses Etats membres de ce nouvel instrument international mais elles pourront difficilement jouer un rôle dans sa mise en œuvre car il ne devra pas empiéter sur leurs mandats. Selon les océans, les espèces à protéger

[101] « Fiche de rendement sur la gestion de la pêche fondée sur les écosystèmes dans les organisations régionale de gestion de la pêche au thon », Maria José Juan-Jorda, Hilario Murua, Haritz Arrizabalaga, Nicholas K. Dulvy et Victor Restrepo, Fish and Fisheries, volume 19 n°2, 2 décembre 2017
[102] Selon l'entretien réalisé le 22 août avec Anne-France Mattlet, chargée de mission à la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du Ministère de l'Agriculture

ne sont pas les mêmes, une organisation de gestion de la pêche aurait moins de sens au niveau international.
D'autres moyens sont possibles pour viser la pêche à travers le futur instrument, comme la reconnaissance du principe de transparence dans l'article 5 de l'avant-projet d'accord « Approches et principes généraux », ce qui aurait un impact direct sur les organisations régionales de gestion de la pêche. Au sein de la Partie VI « Arrangements institutionnels », il serait important de ne pas exclure les organisations régionales de la coopération avec les organismes régionaux existants. Il serait également judicieux que le futur instrument impose un changement pratique pour les organisations régionales, enclenchant une révision de leur convention-cadre pour une meilleure prise en compte de celui-ci.
De plus, selon le rapport de l'aquaculture publié par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en 2016[103], 58,1% des stocks mondiaux de poissons sont pleinement exploités et 31,4% sont exploités à un niveau biologiquement non durable (surexploités, donc). La situation semble plus critique pour certaines ressources hautement migratoires, chevauchantes et autres pêcheries exploitées exclusivement ou partiellement en haute mer et la diminution de la pêche dans ces zones permettrait un rétablissement des écosystèmes.

3. Les impacts du futur instrument sur les pêcheries françaises

Collectivement, la flotte de l'Union Européenne est responsable d'environ 80% des captures dans les pêcheries de fond en haute mer dans l'Atlantique Nord-Ouest et de 95% des captures dans l'Atlantique Nord-Est. A l'échelle française, l'essentiel des ressources est pêché au sein de la zone économique exclusive[104], le thon et le cabillaud sont toutefois pêchés en haute mer. La pêche en haute mer ne représente que 10% des productions de pêche maritime car les eaux au large sont biologiquement pauvres. Due à son éloignement des côtes, elle constitue une opération coûteuse. Afin d'être rentable, l'exploitation repose surtout sur des espèces de haute valeur marchande, comme les thons tropicaux, qui sont aujourd'hui à la limite de la surexploitation. La surexploitation a eu lieu entre les 1960 et 2000 puis l'Union Européenne est intervenue et a diminué les subventions accordées à des bateaux aux méthodes peu vertueuses. La flotte française est passée de 8000 à 4500 navires et les méthodes de pêche se veulent plus respectueuses.

Les activités de pêches françaises seront donc impactées par le futur instrument, malgré le fait que celle-ci soit exclue des négociations en cours. Ce dernier a vocation d'instaurer des aires marines protégées en haute mer, dont la superficie pourra atteindre jusqu'à 30% de la superficie totale selon le souhait de la communauté scientifique. Quant à la régulation des stocks prélevés, il est souhaitable que le futur instrument renforce les compétences des ORGP, particulièrement celles qui ont fait preuve de performances décevantes. Des études stratégiques environnementales évaluant l'efficacité des politiques existantes et à venir pour la régulation des activités de pêche en haute mer pourront jouer un rôle important. Des études

[103] « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture », FAO, 2016
[104] A hauteur de 60%

d’impact environnemental pourront déterminer par secteur les espèces nécessitant le plus de protection.

Face au problème pressant de la surpêche, bien que l’Union Européenne mise sur le développement de son économie bleue, de nombreuses ONG soutiennent une réduction de ses prises de poisson afin de préserver les espèces migratrices trouvées en haute mer et au bord de l’extinction.

Conclusion

La troisième et avant dernière session des négociations s'est achevée le mois dernier et les délégations restent divisées sur des points clés du futur instrument. La prochaine et dernière conférence intergouvernementale, tel qu'organisé par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, est prévue pour le printemps prochain et les organisations non-gouvernementales investies dans les négociations réitèrent leur appel sommant les délégations à faire preuve d'ambition pour une protection efficace de la biodiversité en haute mer. Il est à noter la lenteur caractéristique du processus de négociation d'un instrument onusien, découlant immanquablement de la présence encourageante de si nombreux Etats investis face à ce qui se profile comme un avenir sombre pour les océans. La lenteur du processus des négociations apparaît comme paradoxale face à l'urgence d'agir rappelée par des catastrophes toujours plus violentes s'abattant sur les Etats côtiers et insulaires et la dégradation alarmante de la biodiversité marine soulignée de nouveau par le récent rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques.

Suite à dix années de discussions, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait accordé quatre conférences intergouvernementales pour aboutir à l'élaboration d'un futur instrument international juridiquement contraignant pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer. Dès la deuxième session, les Etats et experts commencèrent à douter de la possibilité de produire un tel document d'ici 2020, sentiment qui s'est renforcé suite à la troisième session. Un prolongement des négociations, si celui-ci est accordé par l'Assemblée Générale, permettrait aux délégations de remporter ce défi audacieux : réunir le plus grand nom d'Etat autour d'un texte véritablement contraignant apportant une protection forte, efficace et à l'épreuve du temps de la biodiversité marine en haute mer. Cette décision permettrait de ne pas produire un instrument à la hâte, signé uniquement par les pays les plus enthousiastes et demandeurs d'un encadrement international de l'utilisation des ressources en haute mer. Toutefois, une telle prolongation ne doit pas servir de prétexte aux délégations qui sont particulièrement réticentes à l'adoption d'un tel instrument et souhaitant en ralentir le bon déroulé. Les négociations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, exemple rare d'un instrument onusien réussi sur de nombreux aspects et adopté par le plus grand nombre, avaient été particulièrement éprouvantes pour les Etats qui avaient dû faire de véritable compromis. Cette fois-ci, ce sera l'investissement de toutes les parties prenantes, dont les industriels, au processus des négociations qui fera de celles-ci un succès.

Seul instrument actuellement négocié aux Nations Unies, il est relativement peu médiatisé et les industriels français interrogés n'ont prêté que peu d'attention à ce futur traité. Et pourtant, les éléments négociés auront nécessairement des conséquences sur la conduite de leurs activités en haute mer. Les accompagner dans la transition vers des activités aux impacts moins nocifs pour la biodiversité marine est essentiel.

Bibliographie

Normes

Conventions internationales

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982
article 77 « Droits de l'Etat côtier sur le plateau continental »
article 78 « Régime juridique des eaux et de l'espace aérien surjacents, et droits et libertés des autres Etats »
article 79 « Câbles et pipelines sous-marins sur le plateau continental »
article 118 « Coopération des Etats à la conservation et à la gestion des ressources biologiques »
article 136 « Patrimoine commun de l'humanité »
article 140 « Intérêt de l'humanité »
article 150 « Politique générale relative aux activités menées dans la Zone »

Convention sur la diversité biologique, adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro le 5 juin 1992

Convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, 25 mars 1998

Convention d'Abidjan pour la protection et la gestion du milieu marin et des zones côtières de 1981

Convention MARPOL pour la prévention de la pollution marine par les navires, adoptée le 2 novembre 1973 et son protocole de 1978

Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adoptée le 13 novembre 1972

Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée adoptée le 16 février 1976

Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique entrée en vigueur en 1982

Convention de Nouméa pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique sud entrée en vigueur le 22 août 1990

Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est signée le 21 juin 1985

Lignes directrices

Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2002

Critères et principes directeurs de la Commission Intergouvernementale Océanique concernant le transfert des technologies marines, 2004

Résolutions

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la pêche durable, y compris dans le cadre de l'accord de mise en œuvre des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et instruments connexes.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la pêche durable, notamment dans le cadre de l'accord de 1995 pour la mise en œuvre des dispositions de la CNUDM du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et instruments connexes.

Documents produits pour les délégations par la Présidente des négociations :

Document établi par la Présidente pour faciliter les négociations, 3 décembre 2018

Avant-projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, 17 mai 2019

Ouvrages

BEURRIER J.-P. « Droits maritimes », *Dalloz Action*, 2006

MANET F., « Le crime en bleu, essai de thalassopolitique », *Nuvis*, 2018

Etudes Techniques

Agence Internationale des fonds marins, « Câbles sous-marins et exploitation minière des fonds marins, pour la promotion des intérêts communs et le respect des obligations de *due regard* de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, étude technique n°14

Rapports

ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, Rapport annuel sur le transport maritime, 2017

NATIONS UNIES, « Les océans, source de vie, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »

ARRIETA J.M., ARNAUD-HAOND S., DUARTE. C.M. « What lies underneath : conserver les ressources génétiques des océans », 13 septembre 2010

BRANDT J. et al., « Evaluation des externalités des coûts de santé de la pollution atmosphérique au niveau national à l'aide du système de modèle EVA », *rapport scientifique du Centre pour l'énergie, l'environnement et la santé n°3*, mars 2011

CNRS et IFREMER, «Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes », 2014

CUYVERS L., BERRY W., GJERDE K., THIELE T., WILHEM C., "Exploitation minière des fonds marins : un défi environmental croissant", UICN

DRUEL E., « Etude d'impact environnemental dans les zones au-delà de la juridiction nationale », IDDRI

DUNN D. C., « Renforcement de la gouvernance en haute mer grâce aux données de suivi des navires par satellite », *Fish and Fisheries*, Volume 19 n°4, 19 avril 2018

IFREMER et CNRS, « Expertise scientifique collective, impacts environnementaux des ressources minérales profondes », juin 2014

JOHNSON P.A., SANTILLO D., « Conservation des écosystèmes des monts sous-marins : application du concept de zones de protection marine » Archive of Fishery and Marine research

O'LEARY B. C., WINTHER-JANSON M., BAINBRIDGE J.M., AITKEN J., HAWKINS J.P., ROBERTS C.M., "Objectifs de couverture efficace pour la protection des océans", *Society for conservation biology*, 21 mars 2016

ODA S., « La pêche dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »

ROCHETTE J., WRIGHT G., « Outils de gestion par zone dans les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales : options possibles pour l'océan indien occidental », *working paper IDDRI*, septembre 2015

SOTHIESON D., « Zones marines protégées de l'Océan atlantique du Nord-Est et de l'océan du Sud : le rôle des organisations régionales dans les zones hors de la compétence nationale », Université de Victoria de Wellington, 2014

UICN, « L'exploitation minière des fonds marins : un défi environnemental croissant », 2018

WABNITZ C.C.C., SUNDSTRÖM E., ÖSTERBLOM H., « Contrôle des entreprises et gouvernance internationale des ressources génétiques marines », *Science Advances*, 2018

WRIGHT G., ROCHETTE J., GJERDE K., SEEGER I., « Une route semée d'embûches : négocier un traité sur la haute mer », IDDRI

Articles de revue

BOUGATAYA I., DE BRUYNE C., M'BAKI HELU P., « MARPOL et ses annexes : quelle efficacité ? » *Neptunus*, volume 13 2007/2, 2007

CARTER L. et al., « Les câbles sous-marins et les océans – Connecter le monde », *Collection sur la biodiversité du Programme des Nations Unies sur l'environnement*, Comité international de la protection des câbles, n°31, 2009

QUENEUDEC J.-P., « Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer », *Annuaire français du droit international*, 1968

MOLENNAR E.J., « Outils de gestion par zone », Institut néerlandais du droit de la mer, Université d'Utrecht et faculté de droit de l'Université de Tromso, 6 mai 2013

ARTICLES WEB

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, « L'insoutenable pollution de l'air du transport maritime »

GENEVOIS S., « Les câbles sous-marins, enjeu majeur de la mondialisation de l'information », *Cartographie(s) numérique(s)*, avril 2018

NATIONAL OCEAN SERVICE, « Quelle superficie de l'océan avons-nous exploré ?", Département du commerce des Etats-Unis

NICHOLS M. R., « Explorer la dernière frontière de la Terre : l'océan », 19 avril 2018

Discours

BUSH G. W., « Déclaration du Président sur la promotion des intérêts des Etats-Unis dans les océans du monde devant le Sénat », 15 mai 2007

PARDO, A., « Point 92 de l'ordre du jour : examen de la question de la réserve aux fins pacifiques des fonds marins et de leur sous-sol, sous-jacente à la haute mer au-delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et à l'utilisation de leurs ressources dans l'intérêt de la société humanité, débat général », *32ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies*, 1er septembre 1967

KIRKPATRICK J. J., « Témoignage devant le Comité du Sénat sur les forces armées, 8 avril 2004

TRUMAN H., « Proclamation du Président des Etats-Unis », 28 septembre 1945

DOCUMENTAIRES

BBC, Organisation Maritime Internationale, « Invaders from the sea », prix du meilleur reportage en 2007

Annexes

Annexe n°1 : Entretien réalisé le 2 juillet avec Alice Colarossi du Comité International de Protection des Câbles

Avocate au cabinet Squire Patton Boggs avec une expertise particulière dans le transport maritime et les câbles sous-marins et siégeant au Comité international de protection des câbles pour lequel elle est observatrice aux Nations Unies.

Quels sont les missions du Comité?

AC : Le comité a été créé en 1958 par les propriétaires privés des câbles afin de mettre en place des meilleures pratiques et normes au niveau industriel. Face à l'incertitude du régime juridique des câbles, le Comité orchestra des recherches scientifiques et légales sur ceux-ci. Etant l'une des premières activités en haute mer, la Convention de Paris de 1884 sur les télécommunications protégeait déjà les câbles sous-marins afin d'assurer le maintien des télécommunications télégraphiques. Elle s'appliquait, « en dehors des eaux territoriales, à tous les câbles sous-marins légalement établis et qui atterrissent sur les territoires, colonies ou possessions de l'une ou de plusieurs des Hautes Parties Contractantes[105] ». Transposée au sein de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, celle-ci reconnait l'activité comme protégée. Plusieurs dispositions de la Convention traitent des droits reconnus aux propriétaires de câbles et contrevenants.

Quelle est l'importance des négociations pour le Comité ?

AC : Les Nations Unies n'ayant pas d'agence spécialisée réglementant les câbles sous-marins en haute mer, les propriétaires souhaitent une structure mandatée au niveau international permettant une harmonisation de la procédure et du contenu. Le Comité se propose de jouer ce rôle.

Quels sont les points clés qui devraient figurer dans l'instrument final?

AC : Se positionnant sur les outils de gestion par zone, le Comité recommande l'insertion de deux dispositions sur les câbles sous-marins dans la section de l'instrument sur les processus de désignation et de consultation de la BBNJ, la présence de câble sous-marins existants ou en projet devrait être répertoriée comme une activité humaine spécifique. Une proposition d'un nouvel outil de gestion par zone doit toujours tenir compte des propriétaires et exploitants de câbles existants ou à venir. Ils doivent être répertoriés en tant qu'acteurs pertinents à consulter préalablement à la désignation de tout nouvel outil de gestion par zone.

Quel est le positionnement du comité par rapport aux études d'impact environnemental prévues par le futur instrument BBNJ et à sa liste d'activités ne devant pas être soumises à de tels études ?

AC : Le Comité avait d'abord déclaré s'attendre à ce que dans la grande majorité des cas, les opérations de pose et de réparation des câbles sous-marins ne soient pas soumises aux

[105] Article 1er, Convention Internationale relative à la protection des câbles sous-marins, 1884

exigences d'étude d'impact environnemental, quel que soit les seuils, en raison de leur faible empreinte environnementale et de leurs avantages socio-économiques importants. Il avait pu reconnaître lors de la deuxième session des négociations qu'il pourrait reconnaître que des circonstances particulières pourraient justifier la réalisation d'étude d'impact environnemental. Il est en faveur d'un processus rationalisé et bien défini qui ne sera pas à même de retarder la pose et la réparation des câbles sous-marins. Il soutient une approche par liste qui énumèrerait les activités qui n'exigeraient pas la réalisation d'une étude d'impact environnemental. Une telle liste donnerait un sens pratique à l'article 206 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatif à l'évaluation des effets potentiels sur les activités, fournissant une certitude pour les structures de câble en haute mer.

Quels seraient les inconvénients engendrés par la réalisation d'une étude d'impact environnemental pour les câbles sous-marins ?

AC : Le comité a tenu à rappeler que tout retard menace la continuité des communications internationales et qu'il est préférable que le promoteur de l'activité, plutôt que les Etats, soit responsable de déterminer si une étude d'impact environnemental est requise et de mener celle-ci conformément à l'instrument. Le Comité soutient également l'inclusion de dispositions de confidentialité, comme proposées, visant à protéger au maximum les informations recueillies sur les câbles sous-marins. Selon eux, les désavantages restent le coût, la lenteur et le risque.

Qu'en est-il des avantages socio-économiques ?

AC : Ce critère est très important pour le Comité. Le préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prônait la facilitation des télécommunications. L'accès à la fibre optique est, dans le contexte de la mondialisation, un droit de l'homme. Ce dernier devrait engendrer la liberté de pose et de réparation de câbles.

En quoi consistent les ateliers entre le comité et l'Agence internationale des fonds marins ?

AC : Ces ateliers sont un exemple du manque de coordination entre les différentes organisations. Le premier atelier a concerné le cadre juridique à mettre en place, impliquant la prise en compte des actions des deux institutions. Une obligation de due regard les engage à notifier puis échanger les informations nécessaires à une coordination efficace de leurs actions. Des règles de procédure sont établies pour que l'Agence internationale des fonds marins prenne en compte la possible présence de câbles sous-marins sur ses futurs sites d'extraction minière. Des accords de croisement sont adoptés entre les deux organismes pour assurer la compatibilité de leurs activités.

Annexe n°2 : Entretien téléphonique réalisé le 18 juillet avec Fredrik Haag de l'Organisation Maritime Internationale

Fredrik Haag travaille au département environnement marin, au sein du service gouvernance et affaires océaniques de l'Organisation Marine Internationale, basée à Londres. L'OMI est à l'origine d'une vingtaine de conventions sur la protection de l'environnement marin. Elles portent sur la protection contre l'impact du transport maritime, sur les espèces maritimes invasives, sur l'encrassement biologique, sur l'immersion de déchets, sur la pollution des navires, etc. Elles ne portent pas spécifiquement sur la biodiversité.

Quels sont les principaux instruments qui régulent le transport maritime ?

FH : Il s'agit principalement avec la Convention MARPOL, la Convention sur la Diversité Biologique, les Objectifs d'Aichi et l'Agenda 2030. La Convention de Londres et son protocole a été ratifié par une centaine d'Etats réunis, l'idée étaient que le Protocole viennent remplacer le Convention mais certains ont ratifié la Convention de Londres mais n'ont pas ratifié le protocole or c'est la version mise à jour tandis que la Convention est un peu datée. Pour cette raison, les deux outils fonctionnent en parallèle. Le protocole représente une évolution des mentalités, le principe étant maintenant the *reverse précautionner dumping*.

Quel est le rôle de l'OMI dans les négociations ?

FH : Depuis 2008, il participe à aux groupes de travail et aux comités préparatoires. L'OMI a le statut d'observateur au sein des négociations aux Nations Unies, mais elle est aussi un organisme sectoriel qui régule une activité prenant place en haute mer. A New York, l'Organisation apporte ses avis sur la manière dont elle réglemente le transport maritime. Elle aimerait que soit conservé de la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer dans le nouvel instrument l'idée qu'il ne sape pas les organisations sectorielles et régionales existantes.

Quel est votre avis sur les négociations ?

FH : Au sein du nouveau document brouillon pour la 3ème session des négociations en août, dans les parties concernant les outils de gestion par zone et les études d'impact environnemental, certaines options ne sont pas compatibles avec l'idée de ne pas saper les organisations existantes. Par exemple, l'article 15 sur la coopération et la coordination internationale contient certaines options qui ne sont pas compatibles avec cette notion. On retrouve les mêmes ambiguïtés aux articles 16 (Identification des zones nécessitant protection) et 17 (Propositions). Il est important que les pays prennent la bonne décision. Il y a une absence de communication entre les services ministérielles (les délégations étant composées des membres du ministère des affaires étrangères et non du ministère en charge de l'environnement), l'OMI se retrouve souvent à être celui qui apprend aux délégations des informations. L'OMI déplore également que le ministère des transports ne soit pas impliqué, alors qu'il possède l'expertise sur le sujet.

Quels impacts aura le futur instrument sur le transport maritime ?

FH : Une étude d'impact environnemental ne peut pas être réalisée pour chaque bateau qui quitte un port. L'OMI réalise déjà des études sur les nouvelles régulations et la façon dont ces dernières vont impacter le transport maritime. L'organisation possède des outils pour augmenter ou diminuer les effets d'une régulation. Les références au transport maritime devraient se trouver dans le préambule ou dans les premiers articles. L'OMI souhaiterait que le rôle de l'OMI soit clair dans le futur instrument et que le texte ne laisse pas la place à trop d'interprétation.

Quelles sont les actions de l'OMI pour réduire l'impact du transport maritime ?

FH : Concernant les émissions de CO^2 du secteur, il y a un objectif de diminution de moitié d'ici 2050 et un objectif de décarbonisation le plus tôt possible à l'échelle du siècle afin de réduire les émissions autant que possible.

Annexe n°3 : Entretien téléphonique réalisé le 24 juillet avec Emricka Julan d'EDF Renouvelables

Ingénieur chercheur chez EDF renouvelables, entreprise de production d'énergies renouvelables et filiale du groupe EDF.

Quels sont les pays leaders sur le marché des parcs éoliens offshore ?

EJ : Le Royaume-Uni se place en première position devant l'Allemagne et la Chine.

Qu'en est-il de la France ?

EJ : La France est en retard face à ses voisins européens et n'a pas encore à ce jour de parc éolien offshore. De nombreuses difficultés ont freiné les industriels français qui avaient fini par développer des projets à l'étranger. Si il était d'abord question de difficultés de raccordement de parcs éoliens au réseau électrique national, cette contrainte n'en est plus une à l'heure d'aujourd'hui. En revanche, certains obstacles sont propres à la France et permettent d'expliquer son retard. Contrairement au Royaume-Uni et au Danemark, la France possède des fonds marins plus profonds que ces derniers, compliquant la pose d'éoliennes en mer. De plus, les projets de parcs éoliens en mer font systématiquement l'objet de contentieux dû aux problématiques locales mêlant les intérêts des pêcheurs ou des acteurs du tourisme. La réglementation française entraine de longs contentieux avec des périodes de recours pouvant durer jusqu'à 3-4 ans et retardant les procédures. Les autres pays ne connaissent pas cet obstacle, ce qui facilite grandement le développement de leurs projets en mer.

Pour quand sont prévus les premiers parcs éoliens offshores français ?

EJ : Plusieurs projets sont prévus pour 2020-2021 et le syndicat des énergies renouvelables défend un objectif de 9% d'éolien en mer dans la production d'électricité en 2030. EDF Renouvelables compte aujourd'hui 4 projets éoliens en mer (Dunkerque, Fécamp, Coursseulles et Saint-Nazaire) qui permettront à l'avenir de fournir l'équivalent de la consommation électrique de plus de 2 millions de personnes. Saint-Nazaire sera le premier projet en construction avec 80 éoliennes d'une capacité unitaire de 6MW pour une puissance totale de 480 MW, permettant de couvrir l'équivalent de 20% de la consommation en électricité de la Loire-Atlantique. Les deux projets normands de Courseulles et Fécamp produiront assez d'électricité pour couvrir respectivement l'équivalent de la consommation en électricité de près de 630 000 personnes, soit plus de 90% des habitants du Calvados, et plus de 770 000 personnes soit plus de 60% des habitants de Seine-Maritime.
Le futur parc de Dunkerque aura une capacité installée de près de 600 MW, il fournira 40% des besoins en électricité du département du nord.

Ces derniers pourront-ils un jour être impactés par le futur instrument négocié aux Nations Unies ?

EJ : Ces projets d'éoliennes en mer seront installés à une moyenne de 17 km des côtes. EDF considère qu'il n'y a pas d'intérêt à les installer trop loin car ils sont limités à ce qui est exploitable. Installer des éoliennes en haute mer, prochainement régie par le futur instrument

négocié à l'ONU, n'est pas envisageable. Cet instrument n'impactera donc pas les éoliennes en mer installés au sein de la zone économique exclusive française.

Annexe n°4 : Entretien téléphonique réalisé le 30 juillet avec Julien Rochette de l'IDDRI

Directeur du programme océan à l'IDDRI, un institut indépendant de recherche sur les politiques et plateforme de dialogue multi-acteurs.

Quel est votre avis sur les négociations ?

JR : Le projet d'accord constitue une bonne avancée par rapport aux deux premières sessions des négociations et une bonne base pour les négociations à venir.
Toutefois, l'article 5 relatif aux principes n'a retenu que très peu de ceux du document précédent avec notamment la disparition problématique du principe de précaution. L'article 51 relatif au centre d'échange peut s'avérer utile comme très décevant avec des tentatives passées qui avaient échouées (la Convention pour la Diversité Biologique et la Convention de Nairobi). Pourtant il peut être un mécanisme participatif pour la gestion de la haute mer intéressant.
Les sections concernant les outils de gestion par zone offrent une bonne base, malgré un certain manque de liant et des dispositions de qualité inégale.
La présence au sein du projet d'accord du comité scientifique et technique, réclamé par les délégations, est intéressante.

Quels éléments doivent figurer dans le doc final ?

JR : Le futur instrument va venir combler un certain nombre de vides laissés par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, mais il en restera d'autres à combler avec d'autres instruments et organisations internationales (comme par exemple avec l'Organisation Maritime Internationale et le « lien authentique » du pavillon d'un navire).
L'IDDRI a publié un document sur les éléments clés qui doivent figurer dans le futur instrument : l'absence d'un ensemble complet de principes de gouvernance globaux, un cadre juridique et institutionnel fragmenté, l'absence de cadre mondial pour l'établissement d'aires marines protégées dans ABNJ, l'incertitude juridique concernant le statut des ressources génétiques marines dans ABNJ, l'absence de règles globales pour les études d'impact environnemental dans ABNJ, le renforcement des capacités et transfert des technologies limité, les lacunes dans le cadre de gestion de la pêche en haute mer, performance mitigée des organisations régionales de gestion des pêches et la responsabilité des Etats du pavillon et « lien authentique ».

Comment est-ce que la pêche sera impactée par le futur instrument BBNJ ? Est-ce que son exclusion des négociations compromet l'effectivité du futur instrument ? Sera-t-elle « rattrapée » dans tous les cas dans les AMBTs et EIAs ?

JR : Concernant la pêche, les menaces sont multiples. Le rapport de l'IPBES dénonce la surpêche comme une cause majeure de la perte de biodiversité (la première cause pour les milieux marins). La pêche sera quand même prise en compte pour les aires marines protégées (aucune raison d'exclure la pêche, ne l'est pas dans le projet d'accord) et les études d'impact environnemental concerneront la pêche également. D'autres moyens de viser la pêche à travers le futur instrument sont l'article 5 relatif aux principes pourraient faire apparaître

« transparency », ce qui aurait un impact direct sur les ORGP ; dans la partie concernant les arrangements institutionnels, ne pas exclure les ORGP de la coopération avec les organismes régionaux existants. Il serait important que l'accord impose un changement pratique pour les ORGP qui enclencherait une révision de leurs conventions cadre pour mieux prendre en compte l'instrument BBNJ. Il serait aussi le bienvenu de la part de l'Union Européenne de freiner le développement de leur pêche en haute mer.

Concernant la position des différents Etats lors des négociations, quelle est la stratégie des US ?
JR : Concernant les positions des pays, on retrouve les mêmes groupes (avocats, facilitateurs et les Etats réticents) après deux sessions de négociations mais ces derniers peuvent éclater. Des tensions au COMAR ? La présence de la Chine au sein du Groupe 77 va-t-elle faire changer de trajectoire leur position ? Des positions radicales du G77 et des US concernant les ressources génétiques marines. Concernant la stratégie des US, des craintes suite à l'élection de Tromp mais au final la délégation ne reçoit pas de consigne de la Maison Blanche. Ils n'ont pas ratifié UNCLOS mais applique la majorité de la Convention en y faisant référence indirectement comme du droit coutumier. Une réticence de la part de l'Administration de la défense avec des militaires haut placé contre la ratification car engendrerait selon eux une énorme perte de souveraineté pour les US.

Quel est l'importance du principe de « Ne pas saper » les organisations existantes ?

JR : Les organismes sectoriels compétents comme les Organismes régionaux de gestion de la pêche, l'Organisation Maritime Internationale et l'Agence Internationale des Fonds Marins ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des dispositions essentielles du futur instrument. Par le biais d'une coopération renforcée, ils peuvent contribuer rapidement et efficacement au respect des obligations et engagements de la communauté internationale, conformément aux dispositions pertinentes d'autres accords internationaux (Convention sur la Diversité Biologique, Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) et décisions pertinentes d'organes.

Quel est votre avis sur l'approche régionale plébiscitée par de nombreux pays ?

JR : Concernant l'approche régionale, il y a deux écoles. Les organismes comme l'IDDRI considèrent que l'échelon régional est important pour l'océan, il est alors nécessaire d'anticiper et de réfléchir à cette coopération, et pour autant ils sont en faveur d'un accord global fort. Les Etats comme la Russie, eux, ne veulent pas avancer dans le sens d'un accord global.

Faut-il créer des organismes régionaux ou étendre les existants partout ?

JR : Il y a deux possibilités pour un mécanisme par défaut (en l'absence de subsidiarité) : lorsqu'il n'y a pas d'organisme compétent et lorsqu'il y a une carence ou absence de résultats de l'organe compétent en place.

Annexe n°5 : Entretien téléphonique réalisé le 8 août avec Wend Wendland

Wend Wendland est à la tête depuis 20 ans du programme en charge des ressources génétiques marines, du savoir traditionnel et du folklore à l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle basée à Genève.

Quels sont les missions de l'OMI ?

WW : L'OMPI est une agence spécialisée des Nations Unies au statut juridique similaire de l'UNESCO et avec un mandat portant sur la propriété intellectuelle. Présente dans tous les pays grâce à ses 192 Etats membres, elle est constituée de 1300 employés. L'Organisation a la particularité d'être auto-financé grâce aux services (dépôt de marques déposées et brevets) qu'elle rend à leurs Etats membres en l'échange d'honoraires. L'organisation a deux missions principales : un processus normatif et le renforcement des capacités qui consiste en des formations avec les peuples autochtones, des projets et des cours d'apprentissage.

Quel est votre avis sur les négociations en cours à l'OMPI ?

WW : Dans le cadre de son processus normatif, les Etats sont actuellement entrain de négocier un instrument sur les ressources génétiques marines, le savoir traditionnel et le folklore. Ce difficile processus a de nombreuses connexions avec le futur instrument BBNJ et son article 12 §4 du "document zéro" de la Présidente des négociations à propos de l'obligation de divulgation est la question négociée à l'OMPI. Il s'agit d'une question controversée qui n'est pas encore couverte par le droit international. Selon la législation en vigueur, celui qui fait la demande de brevet doit dévoiler soit le pays d'origine, soit la source de la ressource génétique. Or, dans le cas de la haute mer, il n'y a pas de pays d'origine. Celui qui demande le brevet n'est pas celui qui a obtenu les ressources génétiques marines, il devra révéler d'où il a obtenu ces dernières (une banque de gènes, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, un institut de recherche, une entreprise privée). Les discussions ont commencé à l'OMPI en 2001 puis de véritables négociations ont lieu depuis 2010 mais un accord n'a pas encore pu être atteint. La plupart des pays (dont l'UE et les pays en développement comme le Brésil, l'Indonésie, l'Inde et la Chine), bien qu'en désaccord sur certaines questions subsidiaires, soutiennent l'accord. Mais des pays influents tels que les Etats-Unis, le Japon et le Canada sont réticents.

Quel est le rôle de l'OMPI lors des négociations ?

WW : Concernant l'instrument BBNJ, l'OMPI était présente lors de la 2ème session des négociations intergouvernementales. Elle y avait organisé un side-event important sur les ressources génétiques marines, produit des publications et échangé avec de nombreuses délégations. Elle ne sera pas présente à la 3ème session en ce que celle-ci sera constituée principalement de réunions informelles réservées aux Etats participants. Seul un représentant détaché du bureau à New York sera présent pour suivre les négociations. Aucun side-event n'est prévu pour cette 3ème session (tout avait été dit lors de leur side event précédent). Selon l'OMPI, maintenant que les options retenues dans le document sont claires, il ne faut

pas s'attendre à ce que les délégations se mettent d'accord sur cette question de propriété intellectuelle. Il existe déjà une institution compétente devant laquelle les Etats ne parviennent pas à s'entendre, il est peu probable que la question soit résolue lors des négociations BBNJ. Les autres problématiques du futur instrument étant plus simple, les délégations devraient tenter d'arriver à un accord sur cet élément et écarter cet élément du texte qui leur fera perdre du temps.

Comment articuler le protocole de Nagoya avec le futur instrument BBNJ ?

WW : L'article 10 du protocole prévoit les cas dans lesquels « il n'est pas possible d'accorder ou d'obtenir le consentement préalable donné en connaissance de cause », cette situation pourrait s'appliquer à la haute mer. Le modèle d'accès et de partage des avantages du protocole de Nagoya est de plus en plus remis en questions, il repose sur des contrats (et non un système multilatéral). Le système ne fonctionnant pas, les négociations BBNJ pourrait être l'occasion de repenser le modèle.

Combien de brevets ont été déposés pour la haute mer ? Quels sont les pays dépositaires ?

WW : Les brevets sont déposés par des sociétés privées, sauf dans le cas particulier de la Chine où il s'agit d'institutions de l'Etat. L'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon détiennent les ¾ des brevets. L'OMPI a publié en juillet 2019 son « Rapport sur le paysages des brevets : ressources génétiques marines ».

Quels sont les avantages non-monétaires issus des ressources génétiques marines?

WW : Il peut s'agir de formation, de transfert de technologie, d'accès aux produits de brevets, de partage des informations, etc. Les lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation de 2002 précisent en appendice une liste non-exhaustive.

Qu'est-ce que l'OMPI a déjà créé pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités? Comment le futur instrument de la BBNJ pourrait-il aider les pays en développement en matière d'accès aux ressources génétiques marines?

WW : Concernant le renforcement de capacités, l'OMPI dispense des cours d'apprentissage sur les savoirs traditionnels, la propriété intellectuelle et le folklore. Elle organise des ateliers où les peuples autochtones et gouvernements se rencontrent et travaillent ensemble. Elle offre une formation sur les contrats d'accès et de partage des avantages (comment la propriété intellectuelle est gérée dans le contrat) et un accès à une base de données des contrats existants et un programme sur les ressources génétiques marines et l'innovation. Concernant le renforcement de capacités prévu par le futur instrument, les pays vont avoir besoin d'aide pour mettre en œuvre l'instrument et établir les bons contrats (dans le cadre des ressources génétiques marines). Un partage juste et équitable des bénéfices peut passer par une copropriété entre plusieurs Etats et le partage des bénéfices.

Annexe n°6 : Entretien téléphonique réalisé le 22 août avec Anne-France Mattlet du Ministère de l'Agriculture

Anne-France Mattlet est chargée de mission à la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du Ministère de l'Agriculture.

Quelle est la part de ressources halieutiques pêchées en haute mer par la flotte française ?

A-F M : Il est difficile de donner la part des poissons pêchés en haute mer par les navires français car les navires sont organisés par flottilles. L'essentiel des prises (à hauteur de 60%) est pêché au sein de la zone économique exclusive.

Le futur instrument impactera-t-il les activités de pêche, bien que celle-ci ait été exclue des négociations ?

A-F M : L'instrument BBNJ va impacter certaines activités de la pêche (pêche à l'engin et thon dans l'océan indien). Dire que la pêche est exclue du futur instrument est utopique car ce dernier instaurera des outils de gestion par zone dont des aires marines protégées et la réalisation d'études d'impact environnemental.

Quel rôle pourra jouer les organisations régionales de gestion de la pêche au sein du futur instrument ?

A-F M : Les ORGP sont présentes sur toutes les mers du globe avec des règles assez strictes. Le rôle des ORGP par rapport à l'instrument BBNJ n'est pas encore définit. Il est important de noter que les ORGP ne se valent pas, seules les plus récentes peuvent créer des aires marines protégées. Elles n'ont pas la même puissance, dans l'océan indien elles sont composées de pays en développement qui n'ont pas autant de capacités de contrôle et de volonté. Leur efficacité dépend des Etats qui les forment. Les ORGP diffuseront la simple information d'un futur instrument international, toutefois il n'est pas souhaitable de leur reconnaître un rôle de mise en œuvre de l'instrument car le futur instrument ne doit pas empiéter sur leur mandat. Toutefois, il existe quelques rares zones dans l'Atlantique, le Pacifique et l'Antarctique qui ne sont pas couvertes par une ORGP, le futur instrument pourra s'assurer que l'entièrement des océans est gérée durablement.
De plus, selon les océans, les espèces ne sont pas les mêmes, une ORGP aurait moins de sens au niveau international. Le futur instrument établira des règles communes qui pourront être utiles pour fortifier les relations avec les autres organismes régionaux.

Annexe n°7 : Entretien réalisé le 3 septembre avec Julian Barbière de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO

Julian Barbière est chef de la section politique maritime et mise en œuvre régionale de la Commission océanographique intergouvernementale, au sein de l'UNESCO.

Pouvez-vous résumer les missions de la Commission?

Julian Barbière : Avec ses 148 Etats membres, la Commission océanographique intergouvernementale œuvre pour la coopération de programmes scientifiques océanographiques et offre une plateforme de collaboration aux Etats. Les sciences océanographiques s'intéressent à l'acidification des océans et participe à l'observation des océans (entre 10% et 14% seulement des fonds marins sont cartographiés). La COI réunit des données obtenues par satellite, par les expéditions d'échantillonnage global des océans (*GOS expedition*), au système d'information biogéographique océanique (OBIS) – un centre mondial d'échange d'informations et de données sur la biodiversité marine à des fins scientifiques, de conservation et de développement durable, à l'aménagement de l'espace marin (*marine spatial planning*) et un système mondial d'alerte aux tsunamis. La Commission développe ces outils et vient en appui des décisions. Le fil rouge de ses actions repose sur le renforcement des capacités pour le domaine scientifique.

Quel est son rôle pendant les négociations en tant qu'agence des Nations Unies?

JB : La Commission compte 150 membres tandis que 194 pays négocient le futur instrument aux Nations Unies. Depuis 1994, elle organise des réunions parallèles aux Nations Unies pour informer les Etats membres sur ses missions, notamment de cartographie des fonds marins.

Quel rôle joue la Commission dans le renforcement des capacités? En quoi cela diffère-t-il du renforcement des capacités fourni par l'OMPI, par exemple?

JB : Chaque agence organise le renforcement des capacités dans le domaine touchant à son mandat. Si l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle aide les pays au sujet des brevets déposés sur les ressources génétiques marines et le savoir traditionnel, la Commission organise le renforcement des capacités au sujet des sciences océaniques. Au stade de pilote, la Commission développe des projets de techniques communes pour établir des relais au niveau régional et décentralisé.

Depuis que l'ONU a reconnu la Commission en 1982 en tant qu'organisation internationale compétente dans le domaine du transfert de technologie marine (Partie XIV de l'UNCLOS), quel a été son rôle dans ce domaine? Comment les critères et les lignes directrices de la Commission aideront les États parties à cet égard? (Comment ont-ils été utilisés jusqu'à ce nouvel instrument?)

JB : La Commission vient répondre aux besoins de pays qui connaissent des contraintes de capacité, reconnu précédemment dans les clauses de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. A travers ses lignes directrices, la Commission a réalisé le seul effort à ce jour de définition du transfert des technologies marines. Le transfert de technologie marine tel que

voulu par l'instrument BBNJ existe déjà, mais par une approche bilatérale entre des Etats qui s'entendent sur un tel transfert. Le transfert de technologie marine était déjà mentionné dans la Déclaration finale de Rio +20 et l'objectif de développement durable n°14 sur la vie aquatique (dont le point A concerne l'accroissement des connaissances scientifiques, le développement des capacités de recherche et le transfert des technologies marine, en tenant compte des critères et des directives de la Commission océanographique intergouvernementale sur le transfert des technologies marines, afin d'améliorer la santé des océans et de renforcer la contribution de la biodiversité marine au développement des pays en développement, en particulier les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés).

En ce qui concerne le centre d'échange, celui établi par la CDB devrait-il servir d'exemple? À quoi devrait ressembler un mécanisme de centre d'échange spécifique pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité?

JB : Dès le début des discussions sur le futur instrument contraignant (en 2005-2006), il fut question d'instaurer ce mécanisme à travers un centre d'échange. La Commission souhaiterait détenir ce rôle mais les pays sont divisés sur ce point. Si le Japon soutient la reconnaissance de ce mandat à la Commission, d'autres refusent de mandater une organisation sur laquelle ils n'ont pas d'autorité. Le groupe des 77 s'est récemment prononcé en faveur du Secrétariat des Nations Unies

Annexe n°8 : Entretien réalisé le 5 septembre avec Julien Topenot du groupe CMA-CGM

Julien Topenot est responsable environnement au sein du groupe CMA-CGM.

Quel est votre rapport aux négociations intergouvernementales en cours à l'ONU sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les zones au-delà de la juridiction nationale ?

JT : De par son utilisation de la mer, le groupe ne se sent pas directement concerné par ces négociations. Deux thématiques peuvent toucher le transport maritime, les outils de gestion par zone dont les aires marines protégées et l'étude d'impact environnemental. Au sujet des aires marines protégées, celles-ci existent déjà en haute mer et des contraintes supplémentaires s'imposent alors lors du passage au sein de celles-ci. Quant à l'étude d'impact environnemental, elle concernera plus les autorités et les activités d'extraction par exemple.

L'Organisation maritime internationale est l'instance de référence avec laquelle le groupe dialogue et suit les réglementations. La France fait partie des premiers pays à signer et ratifier les conventions de l'OMI. En amont, armateurs de France, l'organisation professionnelle des entreprises françaises de transport et de services maritimes, a pour mission de représenter les entreprises auprès des instances internationales (ce même rôle est exercé au niveau international par le World shipping Council). Ce sont eux qui représentent nos intérêts lors des négociations au sein de l'OMI. Puis lorsque la convention est ratifiée, le groupe met tout en œuvre pour respecter les nouvelles obligations. Les négociations BBNJ à l'ONU ne se sont pas un sujet prioritaire.

Quelles sont les actions du groupe en faveur de la protection de la biodiversité ?

JT : Un cadre est instauré pour réduire les impacts sur la biodiversité marine. De nombreuses actions sont mises en place pour réduire les impacts du transport maritime sur la biodiversité marine. Le groupe contrôle et limite les pollutions en réduisant les rejets d'eaux noires et d'eaux grises. Des systèmes de filtres sont également mis en place pour les eaux de ballast et des peintures anti-biofouling. La vitesse des cargos est réduite au sein des zones protégées et des systèmes sont mis en place pour réduire les risques de collusion avec les cétacés.

Annexe n°9 : Entretien réalisé le 12 septembre avec Julie Zarade d'Orange Marine

Julie Zarade est coordinatrice qualité sécurité environnement chez Orange Marine.

Quels sont les activités d'Orange marine ?

JZ : Orange Marine est une filiale d'Orange spécialisée dans les télécommunications sous-marines. Avec ses 6 navires, sa flotte représente 15% des navires présent sur les océans pour installer et réparer les câbles sous-marins. Ses deux activités sont justement l'installation et la réparation des câbles télécom sous-marins de fibre optique qui permettent la transmission instantanée de communications, data et vidéos. Avec ses 260 salariés, Orange Marine est considéré comme une petite entreprise malgré l'ampleur de ses travaux (180 000 km de câbles sous-marins installés dans tous les océans et 540 réparations dont certaines à 5km de profondeur.

Quels sont les impacts négatifs des câbles sous-marins sur leur environnement ?

JZ : Si un câble sous-marin est enterré aux larges des côtes pour le protéger des risques de dégradation causés par les ancres de bateaux et autres activités humaines, une fois en haute mer le câble est simplement déposé sur le fond marin. Une fois installé, celui-ci est inerte et ne se dégrade pas dans l'eau. Des études ont attestés que sa présence même n'était pas nocive pour les fonds marins et leurs écosystèmes. Toutefois, des mesures spécifiques ont dû être prises en Méditerranée afin de fixer les câbles au sol lorsque ceux-ci traversaient des prairies de posidonies suite au constat de câbles sous-marins qui avaient frotté les fonds et arraché les posidonies.
Une inquiétude a pu concerner les requins lorsqu'il a été mis en lumière que ces derniers avaient à plusieurs reprises mordus des câbles sous-marins, toutefois aucune explication n'a pu être dégagée sur la raison de ce comportement, seules des hypothèses avaient été émise questionnant la présence d'ondes magnétiques. L'installation du câble (et sa réparation) est l'étape qui peut présenter le plus d'impacts sur les écosystèmes.

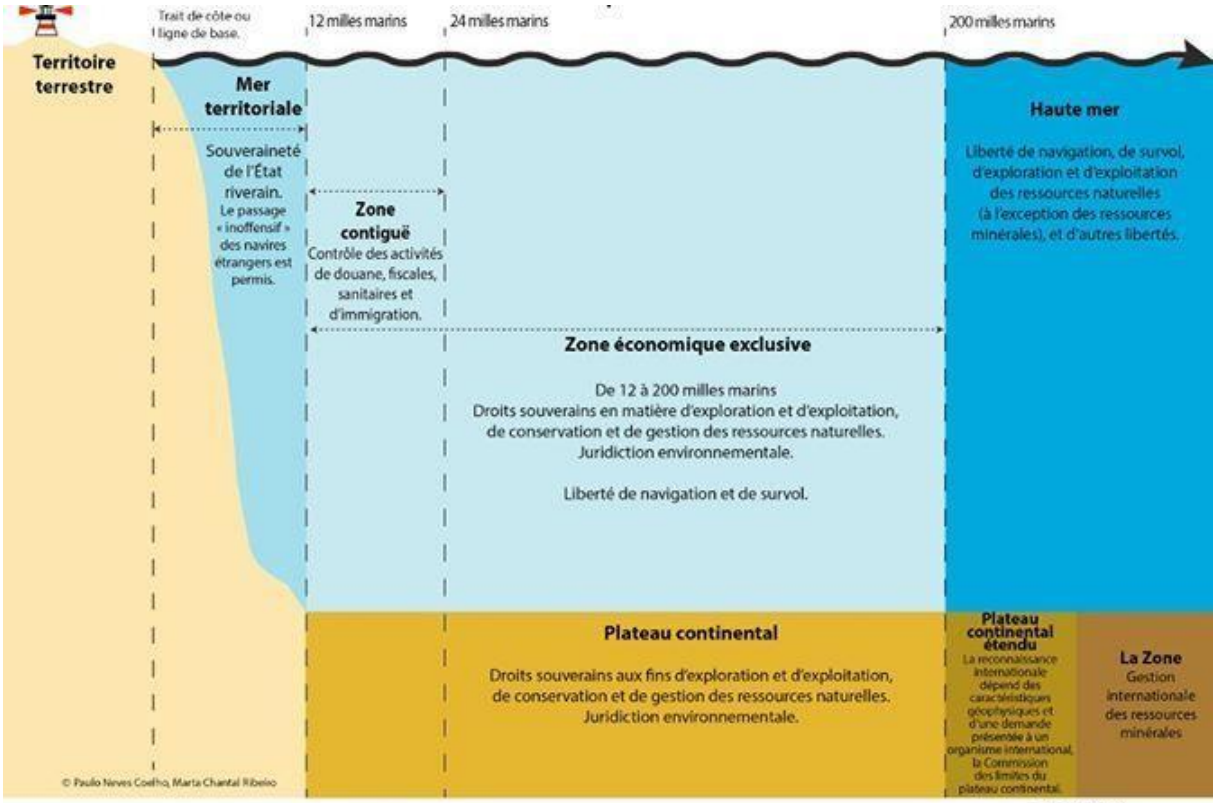
De quelle manière le futur instrument contraignant négocié aux Nations Unies pourrait impacter la pose de câbles sous-marins ?

JZ : Lorsqu'un câble relie deux continents, le propriétaire du câble va demander des permis d'autorisation de principe d'installation aux pays concernés. Quasi-systématiquement, ces pays vont demander au propriétaire du câble, conformément à leur législation en vigueur, la réalisation d'une étude d'impact environnemental pour la portion de câble qui se trouve dans leur zone économique exclusive. Cette étude imposera une protection du milieu marin lors de l'installation du câble, demandant au propriétaire de rechercher en amont la présence d'espèces marines protégées spécifiques auxquelles il devra faire attention lors de la pause du câble et les acteurs locaux présents sur cette zone avec lesquels il faudra interagir.
A titre d'exemple, Orange marine a installé un câble reliant les Îles écossaises, or de nombreuses populations protégées de phoques s'y trouvent. Afin que le permis soit délivré, la législation en vigueur avait imposé la présence d'observateurs des espèces marines à bord du

navire d'installation du câble pour veiller à ce que les phoques restent à une distance de sécurité raisonnable du navire (des accidents avaient pu entraîner la mort de phoques femelles qui se heurtaient aux hélices du bateau après avoir confondu les bruits de motorisation avec ceux d'un phoque mâle). Des demandes similaires sont mises en place par de nombreux autres pays.

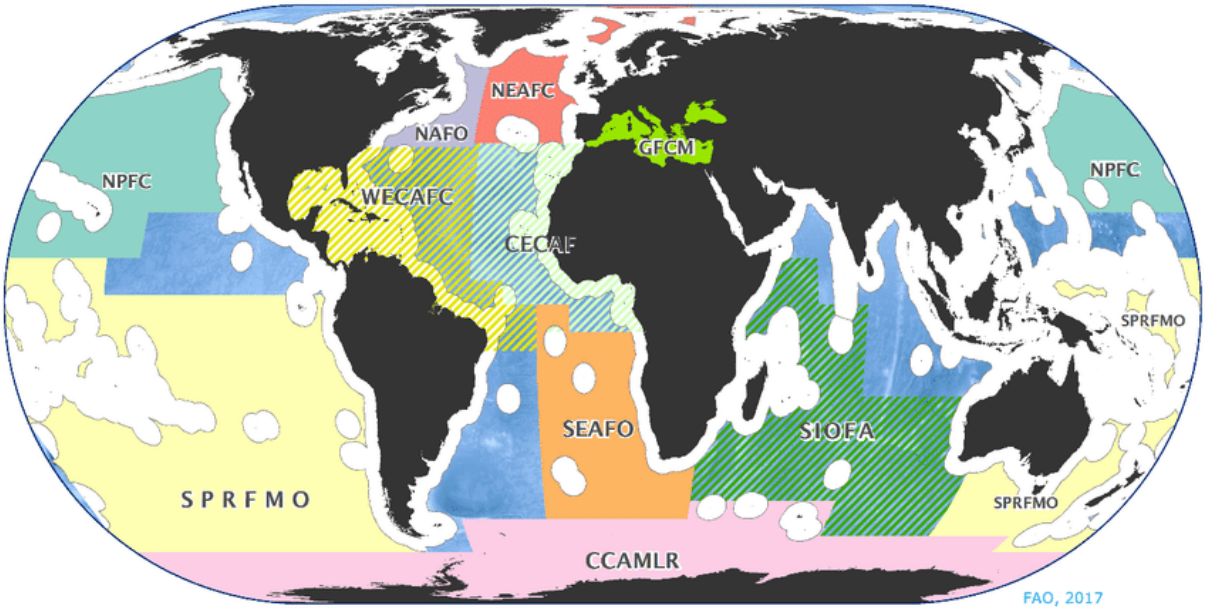
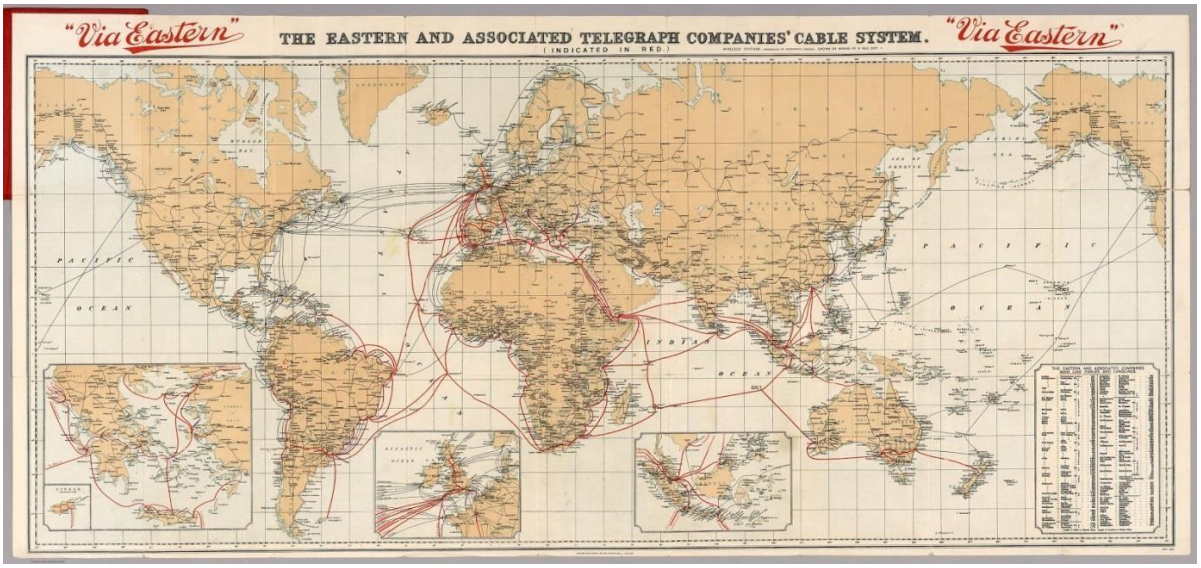
Aucune étude d'impact environnemental ne porte donc sur la portion du câble en haute mer, car celle-ci n'est pas requise pour le moment. Si le futur instrument négocié à l'ONU impose la réalisation d'une étude d'impact environnemental sur les câbles sous-marins, Orange Marine ne considère pas que cela soit particulièrement contraignant pour eux. Toutefois, il serait important pour l'instrument de prendre en compte les difficultés qu'engendrerait la réalisation d'étude d'impact environnemental sur les portions de câbles en haute mer afin d'être contraignant. Le coût sera relativement plus élevé pour ses clients qui réalisent les études d'impact d'environnemental et la perspective d'étudier des fonds marins encore inexplorés et pour autant traversés par un câble semble être une charge particulièrement lourde. Il serait peut-être plus pertinent de réaliser des études d'impact environnemental par secteur d'activités afin de diminuer les lourdeurs procédurales et financières reposant sur les propriétaires de câbles. Quant aux exigences environnementales requises face à l'installation d'un câble en haute mer, le futur instrument pourrait s'inspirer des nombreux exemples qui existent à l'échelle nationale. Les autorités françaises, avant de délivrer le permis d'autorisation, imposent la réduction au maximum des impacts de l'installation sur la biodiversité.

Annexe n°10 : Carte des espaces maritimes tels que définis par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer



Représentation graphique des zones maritimes

Annexe n°11 : Carte des zones de compétence des organisations régionales de pêche avec leur mandat de gestion de la pêche en eaux profondes dans les aires au-delà de la juridiction nationale



Annexe n°12 : Système de cablo-distribution des compagnies de télégraphe orientales et associées de 1922