

Points clés

Les négociateurs devraient garantir l'adoption par le nouvel instrument d'une « approche écosystémique » reconnaissant les liens entre les fonctions écosystémiques et le bien-être humain. Ces liens, particulièrement importants pour les communautés vulnérables des PMA, existent entre les écosystèmes situés au-delà de la juridiction nationale et les communautés au sein de ces juridictions.

Le fait que les parties à l'UNCLOS soient également parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) constitue un motif clair d'intégration dans le nouvel instrument des principes déjà établis dans le cadre de la CDB.

Les négociateurs devraient intégrer des critères et des orientations sur la conception des OGZ, en s'appuyant sur la CDB, mais également sur d'autres sources, dont la Convention sur la conservation des espèces migratrices.

Les négociateurs doivent prendre en considération les exigences spécifiques des PMA et des autres États côtiers en développement de manière à permettre une répartition équitable des OGZ, et devraient spécifier un calendrier des décisions relatives aux outils à même de contribuer aux moyens de subsistance des communautés vulnérables.

Une gouvernance de la haute mer pour le bien de tous : comprendre le rôle des outils de gestion par zone

Les parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS ou CNUDM) négocient actuellement un instrument juridiquement contraignant en vue de la conservation de la biodiversité des eaux situées au-delà de la juridiction nationale. L'instrument permettra de promouvoir à la fois la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, et devrait faire appel aux outils de gestion par zone (OGZ), dont les aires marines protégées (AMP). Les avantages tirés des OGZ sont particulièrement significatifs pour les pays en développement les plus vulnérables. La sélection de zones de gestion en vue de protéger les services écosystémiques et d'assurer la représentativité et la connectivité écologiques garantira que ces zones non seulement contribuent aux moyens de subsistance à différentes échelles, mais protègent également la biodiversité. Cette note d'information expose l'argument en faveur d'une « approche écosystémique » de la conception des OGZ, soutient que les orientations, les critères et les normes élaborés dans le cadre des conventions internationales sur la biodiversité devraient être clairement incorporés dans le nouvel instrument, et demande à ce que la conception des OGZ reconnaisse les besoins spécifiques des États côtiers en développement et y pourvoie rapidement.

Les activités humaines exercent des pressions croissantes sur les eaux internationales, entraînant une perte rapide de la biodiversité marine¹ et un bouleversement des capacités de fonctionnement des écosystèmes marins et de leur production de « services

écosystémiques ». Or de nombreux pays en développement, notamment les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID), dépendent de ces services. Les changements liés au climat, ceux des mouvements migratoires et des caractéristiques

Les OGZ peuvent contribuer à l'amélioration de la santé, de la résilience et de la productivité des écosystèmes marins et de leurs services

biophysiques de l'océan frappent de manière disproportionnée les États en développement et les communautés vulnérables.² La

protection de la santé des océans du monde entier est par conséquent capitale.

Les États membres des Nations Unies élaborent actuellement un instrument international juridiquement contraignant

réglant la biodiversité marine au-delà des limites de la juridiction nationale (BMAJN) dans le cadre de la Convention des Nations

Unies sur le droit de la mer (UNCLOS).³ Cet instrument traitera des thèmes définis lors de l'Assemblée générale de l'ONU de 2011, c'est-à-dire les ressources génétiques marines, le partage des avantages, les études d'impact sur l'environnement, le renforcement des capacités et le transfert des technologies, et les mesures telles que les outils de gestion par zone (OGZ, cf. Encadré 1).⁴ Ces outils, dont les aires marines protégées (AMP), sont le sujet de la présente note d'information. Cette dernière traite de la manière de concevoir des OGZ en vue d'une distribution équitable des avantages environnementaux et socio-économiques entre les parties au nouvel instrument, en particulier les PMA et les autres pays en développement dont les

Encadré 1. Navigation entre les termes

AIEB : aires marines d'importance écologique ou biologique, telles que définies dans le cadre de la CDB de l'ONU.

AMEC : autre mesure efficace de conservation. Zone définie géographiquement, mais qui n'est pas une aire protégée, et qui est gouvernée et gérée pour permettre la conservation à long terme de la biodiversité et des fonctions et services écosystémiques qui y sont associés. Ces fonctions incluent des valeurs économiques, culturelles et spirituelles.

AMP : aires marines protégées. Les régimes de gestion varient, et les AMP n'excluent pas nécessairement toutes les activités humaines.

Capital naturel : réserves mondiales de ressources naturelles, que ce soient les ressources vivantes ou non vivantes.

CDB : Convention sur la diversité biologique de l'ONU.

Instrument réglant la BMAJN : instrument réglant la biodiversité marine au-delà des limites de la juridiction nationale. Nouvel instrument international juridiquement contraignant en cours d'élaboration dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Meilleures données scientifiques disponibles : engagement à utiliser les meilleures données scientifiques et commerciales fiables et indépendantes lors de la prise de décisions. L'Endangered Species Act (ESA) exige que les agences utilisent les meilleures données scientifiques et commerciales disponibles pour orienter leurs principales décisions.

OGZ : outils de gestion par zone.

PEID : petits États insulaires en développement. Ces pays partagent souvent, outre le fait qu'ils sont des îles, un certain nombre de défis, tels que la vulnérabilité au changement climatique, des ressources limitées et une population de petite taille (bien qu'en augmentation dans certains pays).

PMA : pays les moins avancés. Catégorie de pays reconnue par l'ONU et caractérisée par les indicateurs socio-économiques les plus faibles. Actuellement, 47 pays sont des PMA.

Services écosystémiques : biens et services fournis à la société humaine par les écosystèmes.

UNCLOS ou CNUDM : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

ZAJN : zones situées au-delà de la juridiction nationale, parfois informellement appelées « haute mer ».

Encadré 2. Connectivité et « représentativité »

Les orientations de la CDB sur l'intégration des aires protégées et des zones d'AMEC dans les espaces marins plus larges, et sur la manière d'incorporer ces régimes de gestion aux politiques générales, suggèrent des étapes permettant de renforcer la connectivité. Elles proposent qu'une planification spatiale marine soit utilisée pour renforcer la connectivité des espèces, des écosystèmes et des processus écologiques, y compris de ceux qui sont vulnérables aux répercussions du changement climatique.¹⁷

L'insertion dans le nouvel instrument des critères de la CDB en faveur de la « représentativité écologique »¹⁸ des AMP, y compris ceux relatifs à la haute mer et aux habitats des grands fonds marins, est également souhaitable. Ces critères définissent la « représentativité écologique » comme le fait d'inclure les AIEB, de présenter une certaine connectivité, et de posséder des caractéristiques écologiques répétées et de disposer de sites adéquats et viables.

Les orientations de la CDB relatives aux quatre premières étapes à prendre en considération lors de l'établissement de réseaux représentatifs d'AMP sont également importantes.¹⁹ Ces étapes consistent en : 1) l'établissement de systèmes de classification biogéographique pour les domaines pélagique (haute mer) et benthique (fonds marins) ; 2) l'application d'une approche de précaution en l'absence d'informations scientifiques ; 3) l'utilisation de techniques qualitatives et quantitatives pour identifier les sites ; et 4) la prise en compte de la taille, de la forme, des frontières, des zones tampons et des mesures de gestion.

Le nouvel instrument devrait consulter ces critères de la CDB en tant qu'ensemble indicatif devant contribuer à la mise en place de réseaux écologiquement représentatifs d'AMP et à la planification individuelle des AMP. Les critères pourraient faire partie de l'annexe de l'instrument réglementant la BMAJN, ce qui faciliterait les mises à jour ultérieures par l'organe directeur, selon les meilleurs conseils scientifiques fournis par l'organe scientifique de l'instrument.

priorités⁵ doivent être entendues et prises en compte.

Une approche écosystémique

L'approche écosystémique, que la Conférence des Parties (COP) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) de l'ONU définit comme « une stratégie pour la gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable »^{6,7}, peut aider les gouvernements à conserver la biodiversité au-delà de la juridiction nationale et à l'utiliser de manière durable et équitable, jetant ainsi les bases de la gouvernance des régimes de gestion par zone. Cette approche priorise la conservation à long terme de la structure et des fonctions écosystémiques afin de maintenir ou de restaurer la biodiversité et les services écosystémiques, reconnaissant ainsi les liens étroits entre les fonctions écosystémiques et le bien-être humain. Ces liens entre le bien-être humain et la santé des écosystèmes ont été précisés dans le document final de la Conférence de l'ONU sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons ».⁸ La déclaration « Notre

océan, notre avenir : appel à l'action » y a ensuite souscrit. Cette déclaration clarifie l'interprétation des cibles de l'ODD 14, leur cohérence avec l'approche écosystémique et avec sa dépendance de la gestion spatiale. Elle appelle à « promouvoir des outils de gestion par zone efficaces et adaptés, notamment les aires marines protégées et diverses stratégies intégrées et intersectorielles... sur la base des meilleures données scientifiques disponibles, ainsi que la participation des parties prenantes et l'application du principe de précaution et d'approches écosystémiques... pour accroître la résilience de l'océan et renforcer la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine. »⁹

Du bien-fondé des outils de gestion par zone

La biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale (ZAJN) est confrontée à une pression grandissante provenant de multiples sources, dont la pêche en eau profonde et d'autres industries extractives. Ces pressions compromettent de plus en plus les écosystèmes, et par la même occasion les services qu'ils fournissent aux

communautés humaines souvent éloignées. En effet, les ZAJN ne sont pas isolées des autres zones maritimes : les écosystèmes marins sont interconnectés (cf. Encadré 2) par le biais des courants océaniques et des espèces migratrices.¹⁰ Par conséquent, les activités qui y ont lieu (par exemple, la capture de tortues par les palangriers de la pêche industrielle) peuvent avoir des répercussions sur les ressources naturelles des eaux territoriales (comme le nombre de tortues revenant pondre sur leurs plages d'origine). De nombreux pays moins avancés (PMA) et petits États insulaires en développement (PEID) sont fortement tributaires des ressources marines, destinées à des usages extractifs ou non extractifs.

Les outils de gestion par zone des ZAJN peuvent contribuer à la sauvegarde des processus écologiques qui fournissent des biens et des services (tels que les fruits de mer, les ressources génétiques marines, la séquestration du carbone) à différentes échelles et au-delà des limites établies par les réglementations. En protégeant les écosystèmes *au-delà* de la juridiction nationale, la gestion par zone contribue également aux moyens de subsistance et au développement humain dans les zones *au sein* des juridictions nationales.

Comme l'indique l'Évaluation mondiale des océans de l'ONU¹¹ : « Dans les habitats [des grands fonds marins], la récupération suite aux dommages physiques des caractéristiques des habitats spécialisés et/ou le déclin des populations biologiques sont souvent extrêmement lents et incertains, du fait de l'hostilité des conditions des zones adjacentes, de la spécialisation particulièrement accentuée des espèces de ces environnements spécifiques, et/ou de la complexité de l'habitat spécialisé en lui-même. »¹²

Au lieu de s'attaquer aux menaces individuelles, les OGZ établissent des réseaux écologiquement représentatifs d'AMP, souvent en parallèle avec des zones définies par d'autres mesures efficaces de conservation (zones d'AMEC). Cependant, lors de la conception d'OGZ dans les eaux internationales, les négociateurs ne doivent pas seulement prendre en considération les besoins écologiques, mais également la manière dont les avantages qui en résultent « circuleront ». Sans cela, ces avantages ne seront pas répartis équitablement. L'objectif est de simultanément réduire les répercussions humaines multiples sur les habitats ayant une importance pour la

biodiversité et de préserver les services écosystémiques (y compris dans les zones relevant de la juridiction nationale).¹³

Fondement juridique

Le fondement juridique de la mise en place d'OGZ se trouve dans l'Article 194(5) de l'UNCLOS qui exige que les écosystèmes rares ou fragiles, et les habitats où vivent des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction, soient protégés et préservés par les parties à l'UNCLOS.

Cependant, l'UNCLOS ne donne pas de critères pour identifier ces écosystèmes et habitats, comptant sur d'autres instruments pour ce faire. Ceux-ci sont abordés plus en détail ci-dessous. Néanmoins, le fait que toutes les parties à l'UNCLOS soient également parties à la CDB constitue un argument clair en faveur de l'intégration dans l'instrument réglementant la BMAJN des principes déjà établis, tels que l'approche écosystémique, ainsi que les normes et les critères élaborés dans le cadre de la CDB, lors de la conception des régimes de gouvernance des OGZ.

Normes et critères existants

En matière de développement durable, l'incorporation des considérations relatives aux moyens de subsistance dans les étapes préliminaires de la planification et de la conception des mesures de conservation et de gestion dans les ZAJN engendra des résultats plus équitables et efficaces. Dans cette optique, l'utilisation des critères et des orientations préalablement élaborés et adoptés dans le cadre de la CDB contribuerait au processus d'identification des aires ayant une importance pour la biodiversité et les services écosystémiques, et nécessitant une protection dans le cadre de l'instrument réglementant la BMAJN.

En effet, la CDB apporte une multitude de critères et d'orientations. Ses critères relatifs aux aires marines d'importance écologique ou biologique (AIEB), adoptés par la Décision IX/20 à l'Annexe I de la CDB, incluent les caractéristiques suivantes : le caractère unique ou la rareté ; l'importance particulière pour les stades du cycle de vie des espèces ; l'importance pour les espèces et/ou les habitats menacés, en danger ou en déclin ; la vulnérabilité, la fragilité, la sensibilité ou la lenteur de la récupération ; la productivité biologique ; la diversité biologique ; et le caractère naturel.

En 2010, la Décision X/29 de la CDB a enclenché un processus mondial de description des AIEB. À ce jour, 69 des 319 aires qui répondent aux critères des AIEB se situent entièrement ou partiellement dans les eaux marines au-delà de la juridiction nationale.

Les descriptions des AIEB constituent un exercice scientifique et technique. La CDB n'impose aucune exigence spécifique quant à leur gestion, mais les informations scientifiques qu'elles contiennent (par exemple les détails au sujet des zones de frai, de reproduction et d'alimentation des espèces menacées, des communautés endémiques, de l'habitat spécialisé, etc.) servent de base solide à l'élaboration et à l'adoption d'OGZ, aux études d'impact sur l'environnement et aux évaluations environnementales stratégiques, ainsi qu'à la planification spatiale marine effectuée par les États et les organisations compétentes, comme l'indiquent les décisions de la Conférence des Parties de la CDB.

Bien qu'il soit crucial en soi de protéger les aires ayant une importance écologique et biologique, il est tout autant, voire plus, important de prendre en considération les aires où la biodiversité et les services écosystémiques sont connectés aux communautés côtières (parfois éloignées). Par conséquent, outre les considérations d'ordre écologique et biologique, le nouvel instrument réglementant la BMAJN devrait également prendre en compte les « aires ayant une importance socio-économique » qui fournissent des services écosystémiques aux États côtiers en développement en général, et aux PMA en particulier.¹⁰ Cet aspect sera particulièrement significatif lorsque la communauté internationale devra prioriser les aires devant être protégées et, pour ce faire, trouver des compromis.

La Convention sur la conservation des espèces migratrices (CMS) ayant œuvré pour l'inclusion de couloirs écologiques¹⁴ et de la connectivité¹⁵ dans la conception des réseaux d'AMP, l'organe scientifique de l'instrument réglementant la BMAJN devrait incorporer ces avancées. De plus, l'Objectif 10 du plan stratégique 2015-2023 de la CMS exige que « tous les habitats et les sites essentiels pour les espèces migratrices [soient] recensés et [fassent] l'objet de mesures de conservation par zone, afin de maintenir leur qualité, intégrité, résilience et fonctionnement, conformément à l'application de l'Objectif 11 d'Aichi [de la

CDB] »,¹⁶ ce qui démontre la complémentarité des deux conventions.

La restauration en plus de la conservation

Nonobstant l'accent des OGZ sur la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques, l'organe scientifique de l'instrument réglementant la BMAJN devrait également prendre en compte les occasions de restauration des zones dégradées et de renforcement des services écosystémiques trop sollicités, lorsqu'il recommande et évalue la conception, la fonctionnalité et la mise en œuvre des réseaux écologiques.

En intégrant de tels éléments, les zones nécessaires aux différentes étapes de la vie des espèces importantes (p. ex. celles ayant une importance pour le tourisme ou la pêche dans les pays en développement) pourraient être protégées et restaurées. En outre, la poursuite des objectifs socio-économiques, ainsi qu'écologiques, serait garantie. Les approches de « meilleures données scientifiques disponibles » et de « capital naturel » ainsi que les méthodologies de « services écosystémiques » seront nécessaires pour identifier les bénéficiaires de tels services écosystémiques et la localisation idéale de chaque OGZ spécifique. Les exigences spécifiques des pays en développement dans le cadre du nouvel instrument seront ainsi en partie satisfaites, permettant à ces pays de tirer profit des OGZ et de ne pas être laissés pour compte.

L'inclusion adéquate de zones qui fournissent des services écosystémiques importants dans les réseaux d'AMP planifiés aidera à garantir que les avantages écosystémiques issus des océans du monde entier sont équitablement partagés.

Il est important que les communautés vulnérables des pays en développement prennent part au processus d'élaboration de régimes efficaces et équitables de gestion⁵ afin de garantir la continuation des services écosystémiques dont elles sont tributaires (pour leur sécurité alimentaire, etc.). Les réseaux d'AMP devant démontrer une « représentativité écologique » (cf. Encadré 2), ils devraient être présents dans tous les bassins océaniques. Cela devrait permettre de garantir que toutes les régions et tous les pays en profitent. Cependant, les pays en développement, particulièrement les PMA et les PEID, sont particulièrement vulnérables. Le nouvel instrument devrait explicitement exiger que l'identification et la désignation

d'AMP/OGZ soient géographiquement équilibrées, et fixer des calendriers pour que les zones qui peuvent potentiellement profiter aux communautés vulnérables soient prises en considération en temps opportun.

En conclusion...

L'incorporation dans le nouvel instrument de définitions claires, de normes solides et de critères scientifiques pour les OGZ est essentielle pour garantir une gouvernance cohérente qui protège la biodiversité marine, les fonctions et les services écosystémiques. Le nouvel instrument devrait intégrer l'ensemble des critères, des normes et des orientations données par la CDB et la CMS, ainsi que d'autres conventions relatives à la biodiversité. Ces éléments sous-tendent l'approche écosystémique trouvant un équilibre entre la conservation, la pérennité et l'équité du développement durable. Lors de la conception de l'instrument, les exigences

spécifiques des pays en développement, y compris celles des PMA et des PEID, doivent être soigneusement prises en considération. Pour ce faire, les OGZ devraient être conçus de manière à être : importants pour la biodiversité et les services écosystémiques, représentatifs, bien connectés, gérés de manière efficace, et intégrés dans les paysages marins. De tels OGZ bien conçus, incorporés dans un régime intégré de gouvernance et fondés sur les meilleures données scientifiques disponibles, peuvent contribuer à l'amélioration de la santé, de la résilience et de la productivité des écosystèmes marins et de leurs services, à différentes échelles et dans l'ensemble des communautés.

Daniela Diz

Daniela Diz est chargée de recherche en droit international de l'environnement au Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance, de l'Université de Strathclyde au Royaume-Uni.



Knowledge Products

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

Le Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance (SCELG), basé à la Faculté de droit de l'Université de Strathclyde à Glasgow, en Écosse, entend identifier et donner corps à des domaines émergents de la recherche juridique en matière de gouvernance de l'environnement en mettant l'accent sur le développement, y compris par le biais de collaborations à l'échelle mondiale.

Contact

Essam Yassin Mohammed
eymohammed@iied.org

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

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

L'IIED invite les réactions et commentaires via : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-716-4

Références

- ¹ Halpern, BS, Frazier, M, Potapenko, J, Casey, KS, Koenig, K, Longo, C, Lowndes, JS, Rockwood, RC, Selig, ER, Selkoe, KA et Walbridge, S (2015) Spatial and temporal changes in cumulative human impacts on the world's ocean. *Nature Communications* 6:7615, doi: 10.1038/ncomms8615. / ² Intergovernmental Panel on Climate Change (2014) Ocean Systems. Dans : *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*. Cambridge University Press, pp.411–484. / ³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 72/249 (2017), paragraphe 1. / ⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 72/249 (2017), paragraphe 2. / ⁵ Mohammed, EY (2017) Gouvernance des hautes mers : priorités pour les pays les moins avancés. IIED, Londres. <http://pubs.iied.org/16634FIIED> / ⁶ Décision VII/7 de la CDB (2004), Annexe I, paragraphe 1. / ⁷ Décision V/6 (2000), VII/11 (2004). / ⁸ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 66/288 (2012), paragraphe 158. / ⁹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 71/312 (2017), paragraphe 13 (j). / ¹⁰ Popova, E, Bladon, A, Mohammed, EY, Vousden, D et Sauer, W (2019) Si loin, et pourtant si proches : connectivité écologique entre les ZAJN et les eaux territoriales. IIED, Londres. <http://pubs.iied.org/17500FIIED> / ¹¹ ONU (2016) Première Évaluation mondiale intégrée du milieu marin (première Évaluation mondiale des océans). / ¹² ONU (2016) Évaluation mondiale des océans, Chapitre 52, p.11. (en anglais). / ¹³ Diz, D, Johnson, D, Riddell, M, Rees, S, Battle, J, Gjerde, K, Hennige, S et Roberts, JM (2018) Mainstreaming marine biodiversity into the SDGs: The role of other effective area-based conservation measures (SDG 14.5). *Marine Policy* 93, 251–261. / ¹⁴ Résolution 12.7 de la CMS (2017). / ¹⁵ Résolution 12.26 de la CMS (2017). / ¹⁶ Résolution 11.2 de la CMS, Annexe 1 (2014). / ¹⁷ Décision XIV/8 de la CDB (2018), Annexe I. / ¹⁸ Décision IX/20 de la CDB, Annexe II. / ¹⁹ Annexe III de la Décision IX/20 de la CDB (2008).

