

Juin 2012

F

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DES PÊCHES

Trentième session

Rome (Italie), 9-13 juillet 2012

Gouvernance des océans et conclusions de la Conférence Rio+20

Résumé

Les océans, les mers et les zones côtières sont essentiels à la vie sur Terre. En plus d'être une source indispensable d'aliments nutritifs, ils fournissent des emplois, assument des fonctions récréatives, donnent lieu à des échanges commerciaux et pourvoient au bien-être économique de millions de personnes dans le monde. Pourtant, les ressources, écosystèmes et habitats marins sont de plus en plus dégradés et leur utilisation va à l'encontre du principe de durabilité. Les océans figurent au titre des priorités dans le document final de la Conférence Rio+20, intitulé *L'avenir que nous voulons*¹. Le présent document donne un bref aperçu des cadres institutionnels et juridiques en vigueur en matière de gouvernance des océans, recense plusieurs des grands défis qu'il faudra relever pour surmonter les faiblesses et les lacunes actuelles, et fait rapport sur les initiatives récentes qui ont été lancées à cet effet. Il se termine par quelques considérations sur le rôle que la pêche peut jouer dans la réforme et le renforcement des dispositions en matière de gouvernance des océans².

Le Comité est invité à:

- passer en revue les arrangements institutionnels et juridiques en vigueur en matière de gouvernance des océans et examiner les défis et lacunes actuels aux niveaux mondial, régional et national;
- donner un avis sur les rôles et fonctions que la FAO pourrait assumer pour renforcer la gouvernance des océans grâce à des mesures comme l'amélioration des partenariats au sein du système des Nations Unies et avec d'autres organisations, notamment des institutions financières internationales; et
- donner un avis sur les mesures qui devraient être prises aux niveaux national et régional pour assurer une meilleure représentation des intérêts des parties intéressées du secteur de la pêche dans les mécanismes de gouvernance des océans, et sur l'appui que la FAO pourrait prêter à cet égard, y compris en développant les principes de gouvernance des pêches, d'assistance aux politiques et de renforcement des capacités.

¹ <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>. Un résumé figure en annexe au présent document.

² La Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio + 20) se tiendra du 20 au 22 juin. Par conséquent, ses conclusions seront présentées sous la forme d'un avenant au présent document, qui sera disponible rapidement après la réunion.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

INTRODUCTION

1. Les océans, les mers et les zones côtières sont une source essentielle d'aliments nutritifs. En outre, ils fournissent des emplois, assument des fonctions récréatives, donnent lieu à des échanges commerciaux, pourvoient au bien-être économique de millions de personnes dans le monde et procurent aussi d'autres biens et services indispensables à la vie sur Terre. La pêche de capture et l'aquaculture fournissent à quelque 4,3 milliards de personnes environ 15 pour cent de leur apport moyen en protéines animales et offrent, directement ou indirectement, plus de 200 millions d'emplois dans le monde. Notons que l'aquaculture marine est en train de s'étendre rapidement depuis les côtes vers le large et s'implantera peut-être par la suite en haute mer. Les voyages et le tourisme, les ports et infrastructures connexes, les activités minières et la production d'énergie sont d'autres secteurs qui, en tirant parti des ressources maritimes et océaniques, créent des emplois et génèrent des avantages économiques et sociaux dont bénéficient des millions de personnes dans le monde.

2. Le phytoplancton marin produit la moitié de l'oxygène présent dans l'atmosphère terrestre et de la matière organique qui alimente le réseau trophique des poissons et mammifères marins. Grâce aux organismes et aux habitats marins, comme les mangroves, les marais salés, la prairie sous-marine et les algues marines, appelées « forêts bleues », les océans absorbent aujourd'hui plus de 26 pour cent du dioxyde de carbone rejeté dans l'atmosphère du fait des activités humaines. Ils jouent un rôle clé dans la régulation de l'atmosphère et du climat. Les zones côtières, quant à elles, permettent aux populations des basses terres de se prémunir contre les inondations et l'érosion.

3. Depuis un siècle, la capacité des océans de procurer aux générations actuelles et futures les avantages dont les populations bénéficiaient jusqu'alors s'est peu à peu amenuisée en raison d'une multitude de facteurs. Par ailleurs, la mauvaise gestion de certaines activités humaines et les conséquences négatives qui en découlent ont sapé progressivement la résilience des océans, notamment face au changement climatique. Alors que les écosystèmes marins deviennent plus vulnérables, la santé et les moyens d'existence d'une population de plus en plus nombreuse, en particulier le long des côtes, dépendent des services rendus par ces écosystèmes. Bien que la communauté internationale reconnaisse de longue date la nécessité de prendre des mesures visant à améliorer la gouvernance des océans et que des objectifs clairs aient été fixés en matière de durabilité du milieu marin³, la mise en œuvre de ceux-ci est incomplète et des lacunes demeurent.

4. Leur importance étant reconnue, les océans figurent parmi les domaines prioritaires qui doivent faire l'objet de débats dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD, généralement appelée Rio + 20). Par ailleurs, les océans et les côtes occupent une place de choix dans les discussions préalables à cette manifestation. La Conférence est axée sur deux thèmes: a) l'économie verte dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté; et b) le cadre institutionnel du développement durable.

5. Pour préparer Rio + 20, la FAO a participé à la rédaction de deux rapports interorganisations portant sur l'utilisation durable et la gestion des océans: *A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability*⁴, élaboré avec la Commission océanographique intergouvernementale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (COI-UNESCO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation maritime internationale (OMI); et *Green Economy in a Blue World*⁵, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies

³ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992, Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) en 2002, Objectifs d'Aichi pour la biodiversité dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

⁴ COI-UNESCO, OMI, FAO, PNUD. (2011). *A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability*. Paris: COI-UNESCO. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/interagency_blue_paper_ocean_rioPlus20.pdf

⁵ PNUE, FAO, OMI, PNUD, UICN, le World Fish Centre, le GRID-Arendal. 2012, *Green Economy in a Blue World*. http://www.unep.org/pdf/green_economy_blue.pdf.

(DAES), l'OMI, le PNUD, l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN), le WorldFish Center et le GRID-Arendal. Ces deux documents, qui servent de support contextuel aux débats de Rio + 20, analysent les défis actuels en matière de gestion des océans et des côtes du monde et présentent une série de propositions et d'objectifs concrets permettant d'opérer la transition vers une économie à la fois bleue et verte.

6. Le présent document vise à fournir une vue d'ensemble des cadres juridiques et institutionnels actuels en matière de gouvernance des océans et de questions connexes, exposer brièvement les initiatives existantes et déterminer le rôle éventuel du secteur de la pêche et de la FAO pour examen par le Comité. Un avenant, qui permettra de réfléchir aux conséquences des résolutions intéressant la gouvernance des océans pour les États Membres et la FAO, sera disponible rapidement après la clôture de la CNUDD.

GOUVERNANCE DES OCÉANS ET CADRES INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES EXISTANTS

7. Le Groupe de haut niveau sur la viabilité mondiale, établi en 2009 par le Secrétaire général des Nations Unies et chargé d'élaborer une vision nouvelle pour la croissance et la prospérité durables, a rédigé un rapport intitulé *Pour l'avenir des hommes et de la planète: choisir la résilience*⁶. Il y formule des recommandations fondamentales relatives au développement durable. Trois principaux thèmes sont mis en avant dans ce document: renforcer la gouvernance institutionnelle, donner les moyens aux populations concernées de faire des choix pérennes et œuvrer dans le sens d'une économie durable. Il y est question, en particulier, de la gouvernance dans la section ayant trait aux écosystèmes marins et côtiers. L'idée qu'une meilleure gouvernance des océans est essentielle à leur durabilité transparaît également sur les tribunes internationales intéressées par les questions océaniques, ainsi qu'au travers des nombreuses initiatives actuelles qui visent à améliorer la coordination entre les institutions et les parties prenantes sur ce sujet (voir section 4).

8. Le terme générique de « gouvernance » est très utilisé pour désigner des **institutions**, **instruments** et **processus** qui vont de la gestion opérationnelle à court terme à des travaux s'inscrivant dans la durée, comme l'élaboration de politiques et la planification, et de formes d'administration conventionnelles à des processus de décision modernes de nature participative. Il englobe les politiques (gouvernance de haut niveau) et la gestion (mise en œuvre concrète de ces politiques). La gouvernance doit permettre d'établir des principes et objectifs fondamentaux contribuant à entretenir les systèmes productifs socioécologiques, d'élaborer des politiques et des cadres réglementaires, de s'assurer que les intérêts de la société soient représentés de manière équitable dans la prise de décision, d'harmoniser les perspectives individuelles, sectorielles et sociétales, de maintenir une cohérence entre les échelles juridictionnelle, spatiale et temporelle, de définir les règles de répartition des pouvoirs, des ressources et des avantages, de garantir les interactions avec les autres systèmes de gouvernance, de faire appliquer les décisions et réglementations, et de préserver la capacité d'apprendre et d'évoluer.

9. La mise en œuvre de la gouvernance des océans, au sens le plus strict qui soit, nécessiterait un réseau complexe d'arrangements institutionnels qui lierait les cycles de politiques situés à différents niveaux (local, national, régional et mondial) d'un secteur donné, ainsi qu'au sein de chacun de ces échelons, et qui coordonnerait ces cycles entre les divers secteurs. Cela pourrait donner naissance à toute une ramification d'actions et d'intérêts interconnectés, convergents ou concurrents.

10. Dans une perspective plus large, on peut aussi considérer que la gouvernance couvre l'ensemble des interactions entre les acteurs (agents ou parties prenantes), les institutions, formelles ou informelles, et toutes les formes de direction moins hiérarchiques et ouvertes à l'auto-organisation⁷.

⁶ Assemblée générale des Nations Unies, 2012. *Pour l'avenir des hommes et de la planète: choisir la résilience*. Rapport du Groupe de haut niveau sur la viabilité mondiale. A/66/700, pages 6-102.

⁷ Mahon, R., Fanning, L., McConney, P. 2011. *CLME TDA update for fisheries ecosystems: governance issues*. FEM, PNUD, COI-UNESCO, UNOPS. 113 pages.

Institutions et procédures existantes en matière de gouvernance des océans

11. Au **niveau mondial**, et dans le cadre du système des Nations Unies, un assez grand nombre d'organismes et de programmes jouent un rôle dans le domaine des océans.
12. L'Assemblée générale, l'un des principaux organes des Nations Unies, traite régulièrement des questions sur ce sujet et passe en revue chaque année les dernières évolutions en matière d'affaires maritimes et de droit de la mer. Ces examens s'appuient sur les activités de groupes de travail spécifiques, comme le Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer, qui concerne les questions émergentes, le Mécanisme de notification et d'évaluation systématiques à l'échelle mondiale de l'état du milieu marin, y compris les aspects socioéconomiques, qui vise à élaborer des arrangements institutionnels et des stratégies permettant de réaliser la première évaluation mondiale intégrée de l'environnement marin, le Groupe de travail informel ad hoc chargé d'étudier les questions de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique marine dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, y compris d'examiner les cadres juridiques et les questions de gouvernance.
13. La Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies (DOALOS), l'OMI, l'Autorité internationale et la COI-UNESCO sont chargées exclusivement des affaires maritimes: l'OMI est spécialisée dans la pêche, l'Autorité internationale des fonds marins dans l'extraction minière des fonds marins et la COI dans les sciences et services océaniques. Bien qu'ayant des mandats plus larges, la FAO, le PNUE et le PNUD s'intéressent également aux océans. Le Comité des pêches de la FAO est la plateforme mondiale qui permet aux États et aux autres parties intéressées de se rencontrer et de débattre des questions internationales liées à la pêche et à l'aquaculture. Il traite spécifiquement des politiques, de la définition des priorités, de l'élaboration d'instruments et d'orientations, et du renforcement des capacités en ce qui concerne la pêche et l'aquaculture responsables, la gestion et l'amélioration de la contribution de la pêche à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté.
14. Les secrétariats des accords environnementaux multilatéraux (AEM), comme la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, sont chargés de tous les aspects liés à la conservation et à l'utilisation durable de ressources biologiques spécifiques issues des océans, dans différentes perspectives.
15. Le réseau ONU-Océans, composé des organismes, programmes et autres entités spécialisés du système des Nations Unies et des secrétariats des conventions internationales pertinentes, a été créé notamment pour renforcer la coordination et la coopération entre les activités des Nations Unies relatives aux océans et aux zones côtières, du Groupe des Nations Unies pour le développement, y compris les initiatives nationales à l'appui de Rio + 20 et de l'Équipe spéciale sur la durabilité environnementale, le changement climatique et Rio + 20.
16. La gouvernance des océans intéresse aussi un certain nombre de forums et de coalitions non gouvernementaux, intergouvernementaux et multilatéraux. Citons notamment l'IUCN, principale organisation environnementale mondiale, qui rassemble 200 institutions gouvernementales et 900 organisations non gouvernementales (ONG)⁸. Elle gère un programme spécial consacré aux questions maritimes.
17. Autre exemple, le Forum mondial des océans⁹ est une coalition d'experts travaillant pour des gouvernements, des organisations des Nations Unies, des ONG, des groupes scientifiques et le secteur privé. Il est chargé de suivre la progression vers les objectifs fixés lors du Sommet mondial pour le développement durable (Plan d'application de Johannesburg) et d'anticiper les questions nouvelles relatives aux politiques océaniques.
18. Au **niveau régional**, il existe de nombreux programmes et organisations, dont les mandats se chevauchent parfois.

⁸ <http://www.iucn.org/about/>.

⁹ <http://www.globaloceans.org/content/about-global-ocean-forum-0>.

19. Les organes régionaux des pêches sont des mécanismes permettant aux États et aux organisations de travailler ensemble dans les domaines de la conservation, de la gestion et/ou du développement de la pêche et des questions connexes. Certains, dotés d'un mandat consultatif, élaborent des avis, des décisions et des mécanismes de coordination qui ne sont pas contraignants pour leurs membres. D'autres, dont le mandat est axé sur la gestion, disposent de pouvoirs réglementaires contraignants dans leur zone de compétence. Il s'agit des organisations ou arrangements régionaux de gestion des pêches, chargés de la gouvernance à leur échelon. Leur rôle et leurs relations avec d'autres initiatives se fondent sur les cadres juridiques de la gouvernance mondiale, qui les orientent, en particulier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982).

20. Il existe aujourd'hui plus de 50 organes régionaux des pêches dans le monde, dont seule la moitié dispose d'un mandat de gestion. De plus, un nombre limité d'organisations ou arrangements régionaux de gestion des pêches peuvent prendre des mesures contraignantes pour leurs membres dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale.

21. Le Programme pour les mers régionales du PNUE, lancé en 1974, a pour objectif de lutter contre la dégradation accélérée des océans et des zones côtières du monde grâce à la gestion et à l'utilisation durables du milieu marin et côtier. Actuellement, plus de 143 pays participent à 13 programmes pour les mers régionales sous l'égide du PNUE¹⁰. Certains de ces programmes, comme le Plan d'action pour la protection et le développement des zones côtières et marines de l'Asie de l'Est (approuvé en 1981 et coordonné par l'Organe de coordination pour les mers de l'Asie de l'Est, COBSEA), sont administrés par le PNUE. D'autres, comme l'Organisation régionale pour la conservation de l'environnement de la mer Rouge et du golfe d'Aden, créée en 1995, sont gérés de manière indépendante. La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est est un mécanisme permettant à 15 pays côtiers ou riverains de bassins versants orographiques d'Europe de l'Ouest et à la Communauté européenne de coopérer pour protéger le milieu marin dans la région. Précisons que, bien qu'elle collabore étroitement avec le Programme pour les mers régionales, elle n'a pas été établie sous l'égide du PNUE.

22. La COI-UNESCO a constitué des sous-commissions, notamment la Sous-Commission pour les Caraïbes et les régions adjacentes (IOCARIBE) et la Sous-Commission pour le Pacifique-Ouest (WESTPAC), ainsi que des comités régionaux comme le Comité régional pour l'océan Indien occidental (IOCWIO), le Comité régional pour l'océan Indien central (IOCINDIO), le Comité régional pour l'Atlantique central et oriental (IOCEA) et le Comité régional pour la mer Noire (BSCR). Il s'agit d'organes subsidiaires intergouvernementaux, chargés de coordonner et de superviser les activités scientifiques et les services au niveau régional.

23. Outre ces organes régionaux, il existe plusieurs initiatives de grande ampleur traitant les questions liées à la gouvernance des océans.

24. Les programmes du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui concernent l'ensemble de l'écosystème marin promeuvent la gestion intégrée des océans et des zones côtières fondée sur les écosystèmes. Depuis 1998, le FEM a financé 17 projets de ce type, ce qui a conduit à la création de commissions multisectorielles dans le cadre de certains d'entre eux¹¹. Ces projets sont axés sur l'application d'une stratégie en cinq modules visant à mesurer les évolutions des grands écosystèmes marins grâce à une série d'indicateurs concernant i) la productivité et l'océanographie, ii) les poissons et la pêche, iii) la pollution et la santé des écosystèmes, iv) la socioéconomie et v) la gouvernance.

25. D'autres initiatives, prenant la forme d'alliances entre des institutions gouvernementales et non gouvernementales, ont également été lancées. Citons par exemple l'Initiative du triangle corallien, partenariat qui rassemble l'Indonésie, la Malaisie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines, les îles Salomon et le Timor-Leste et bénéficie de l'appui de six partenaires de développement officiels que sont l'Australie, les États-Unis, la Banque asiatique de développement, The Nature Conservancy, Conservation International et le Fonds mondial pour la nature (WWF). On lui a assigné des objectifs régionaux, nationaux et locaux. Elle doit fournir un cadre souple permettant que les actions entreprises à différents niveaux se renforcent mutuellement. Au niveau régional, la bonne gouvernance est

¹⁰ <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>.

¹¹ http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28.

encouragée au travers du concept de paysage maritime – qui concerne la santé des océans à grande échelle (soit des centaines de milliers, voire de millions de kilomètres carrés) – grâce à la collaboration entre les gouvernements des pays riverains, les groupes de parties intéressées et les organisations partenaires¹².

26. Au niveau national, les institutions et processus intéressent plus directement la gouvernance des océans et la mise en œuvre des politiques et instruments juridiques. Leur rôle est particulièrement important compte tenu du fait que les zones économiques exclusives constituent un vaste espace maritime actuellement sous la juridiction des États côtiers. Par conséquent, au **niveau national**, de nombreux ministères et organisations sont compétents en matière de réglementation de l'utilisation des mers et de leurs ressources, ainsi que de protection et de conservation de ces ressources au sein des zones économiques exclusives des pays concernés.

27. L'utilisation croissante de l'espace et des ressources maritimes et l'intérêt accru de la société civile pour les questions océaniques mettent en évidence le fait que les dispositions de gouvernance fondées sur une approche sectorielle, qui sont en place au niveau national, ne permettent pas de traiter de manière efficace et efficiente les questions plus larges de gouvernance des océans. Bien souvent, du fait de leur conception même, les cadres institutionnels et juridiques ne peuvent pas couvrir l'amplitude ni la complexité des questions multisectorielles et du processus de prise de décisions. Malgré les problèmes évidents qui se posent, on a constaté des progrès dans plusieurs pays.

Gouvernance et instruments, approches et outils de mise en œuvre

28. Considérée comme le principal cadre juridiquement contraignant en matière de gouvernance des océans, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) est un ensemble de dispositions exhaustives intéressant tous les aspects des espaces maritimes, de la délimitation à l'inertie du milieu, en passant par la recherche scientifique, la pêche et les autres activités économiques et commerciales, la technologie et le règlement des litiges. La partie V concerne les zones économiques exclusives. Les articles 55 à 57 définissent ces zones, les délimitent et y établissent les droits et responsabilités des États côtiers, y compris les « *droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques* ». La section 2 de la partie VII a trait à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer. La partie XII est consacrée à la protection et à la préservation du milieu marin. Bien que la Convention prévoit également les devoirs et responsabilités dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, et qu'elle ait été renforcée par l'Accord des Nations Unies relatif à l'application de la partie XI¹³ en ce qui concerne l'exploitation minière des fonds marins, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (1995)¹⁴ pour ce qui est de la conservation et de la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs et l'Accord de repavillonnage, qui vise à faire respecter par les navires de pêche en haute mer les mesures de conservation et de gestion, de nombreux problèmes empêchent encore de remplir certaines obligations.

29. Outre la Convention, les océans et les éléments qui s'y rapportent sont réglementés par un large éventail d'accords obligatoires bilatéraux et multilatéraux¹⁵ et d'instruments non contraignants intéressant divers aspects de la gouvernance des océans et concernant une myriade de secteurs et d'organisations nationales, régionales et internationales. Leur mise en œuvre s'accompagne d'immenses défis que les institutions concernées doivent relever pour assurer la conformité avec ces textes et leur respect. Par ailleurs, le cadre actuel de gouvernance et de réglementation se compose d'un droit contraignant (dont fait partie la Convention) et d'un droit non contraignant, à savoir de

¹² <http://www.conservation.org/sites/marine/initiatives/seascapes/Pages/seascapes.aspx>.

¹³ 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.

¹⁴ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs.

¹⁵ <http://iea.uoregon.edu> (cité par la CIO-UNESCO, l'OMI, la FAO, le PNUD, 2011).

directives, de normes et de codes dont l'application est volontaire, comme le Code de conduite pour une pêche responsable (1995) et les instruments qui l'appuient, tels les plans d'action internationaux.

30. La CDB est un exemple d'instrument juridique contraignant qui concerne un aspect particulier de la gouvernance des océans, à savoir la conservation et l'utilisation de la biodiversité aquatique. On considère que ce texte et le chapitre 17 (non contraignant) de l'Action 21, fruit de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992), ont introduit l'idée de gestion intégrée des océans et le concept d'« approche écosystémique ». La décision II/10 (1995) de la Conférence des Parties à la CDB, qui a trait à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière, « encourage la gestion intégrée des zones marines et côtières car ce type de gestion institue le cadre le plus approprié pour s'attaquer au problème de l'incidence des activités humaines sur la diversité biologique marine et côtière et favoriser la conservation et l'utilisation durable de cette diversité ».

31. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO est un bon exemple d'instrument sectoriel non contraignant qui, entre autres, promeut ce concept grâce notamment à l'approche intégrée de la gestion des pêches. Cet instrument bien connu de gouvernance des pêches sert de base à d'autres textes non contraignants de portée mondiale qui concernent la pêche responsable et des directives techniques, comme le PAI-Requins, le PAI-Capacité, le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) et le PAI-Oiseaux de mer. Les approches holistiques promues par le Code de conduite pour une pêche responsable sont aujourd'hui développées sous la forme de concepts tels l'approche écosystémique des pêches (AEP).

32. Des **outils** et **approches** pour la mise en œuvre de la gouvernance intégrée à l'appui de l'utilisation durable des océans ont été élaborés, ainsi que des orientations de nature à en faciliter l'application concrète¹⁶.

33. Certaines approches et les outils qui s'y rapportent ont été développés dans une perspective sectorielle donnée, en partant de la nécessité de nouer des liens avec d'autres secteurs, sans toutefois inclure le cadre global de gouvernance intégrée. Citons, à titre d'exemples, l'AEP¹⁷ et la gestion écosystémique des pêches¹⁸. Dans ces approches, les pêches (comme d'autres secteurs d'une région donnée) sont gérées conformément aux principes et objectifs globaux établis pour un écosystème particulier. Des interactions avec d'autres secteurs sont envisagées et, le cas échéant, des liens sont établis à des fins d'harmonisation. D'autres approches sont totalement holistiques (transversales) et tiennent compte de l'ensemble des activités humaines ayant une incidence simultanée sur un écosystème donné. C'est notamment le cas de la gestion écosystémique¹⁹ et de la gestion intégrée des côtes et des océans. La gestion intégrée des zones côtières, concept né en 1992 à Rio de Janeiro, lors du Sommet de la planète Terre, entre également dans cette catégorie.

34. La définition suivante permet d'illustrer l'interprétation de la gestion intégrée, qui s'applique aussi dans une large mesure aux océans:

« L'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) se définit comme un processus dynamique, pluridisciplinaire et itératif visant à promouvoir la gestion durable des zones côtières. L'AIZC couvre l'ensemble du cycle comprenant la collecte de données, la planification (au sens le plus large), la prise de décisions, la gestion et le suivi de la mise en œuvre. L'AIZC s'appuie sur la participation et la coopération éclairées de toutes les parties concernées pour évaluer les objectifs de société retenus dans une zone côtière donnée et prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre ces objectifs. À long terme, l'AIZC vise à trouver le juste équilibre entre les objectifs environnementaux, économiques, socioculturels et récréatifs, dans les limites fixées par la dynamique des systèmes littoraux. »

¹⁶ Une bibliographie est disponible, par exemple, à l'adresse <http://ec.europa.eu/environment/iczm/biblio.htm>.

¹⁷ FAO, 2003. *The ecosystem approach to fisheries*. Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable. N° 4, suppl. 2. Rome.

¹⁸ Par exemple, <http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/EPAPrpt.pdf>.

¹⁹ http://www.unep.org/publications/contents/pub_details_search.asp?ID=6200.

35. Dans ce domaine, la gestion des zones côtières et des bassins hydrographiques combine deux méthodes de planification spatiale et l'utilisation des ressources – la gestion intégrée des ressources en eau et la gestion intégrée des zones côtières – lorsque des problématiques liées réclament la mise en relation des activités de gestion du bassin hydrographique et de la zone côtière. Une boîte à outils a été élaborée pour permettre l'application de la gestion intégrée des côtes et des bassins²⁰.

36. La planification spatiale marine est une autre approche de la planification intégrée des activités relatives aux océans, qui met en lumière la nécessité de réfléchir explicitement à la répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les régions océaniques au travers d'un processus public poursuivant des objectifs écologiques, économiques et sociaux qui ont généralement été définis à l'issue d'un processus politique. La planification spatiale marine est fondée sur les écosystèmes, axée sur la zone concernée, intégrée, adaptative, stratégique et participative²¹.

37. Le recours à des aires marines protégées fait l'objet d'une grande attention car il peut être un moyen de protéger les écosystèmes marins et d'inverser la tendance à la dégradation des habitats marins. Ces aires sont donc considérées comme un outil de conservation de la biodiversité à l'appui de la mise en œuvre d'approches écosystémiques.²²

38. Tous les outils et approches exposés plus haut présentent des similitudes et prônent tous les principes de l'intégration et de la coordination sectorielles et la nécessité de trouver le juste équilibre entre les objectifs écologiques, sociaux et économiques.

Gouvernance intégrée des océans grâce à la science

39. On considère que l'amélioration et le partage des connaissances sur les océans sont un préalable indispensable à la mise en place d'un système efficace de gouvernance marine. En effet, ces connaissances permettent de formuler les problèmes et sont aussi fondamentales pour la prise de décisions aux niveaux stratégique (politiques) et tactique (gestion). L'incertitude qui caractérise les systèmes socioéconomiques et la nécessité que les parties intéressées perçoivent les connaissances comme légitimes posent un certain nombre de questions spécifiques, en particulier concernant, d'une part, leur objectivité et, d'autre part, la possibilité pour les parties intéressées de comprendre les connaissances à fondement scientifique.

40. L'Assemblée générale des Nations Unies a introduit le Mécanisme de notification et d'évaluation systématiques à l'échelle mondiale de l'état du milieu marin, y compris les aspects socioéconomiques. L'objectif est de réaliser d'ici à 2014 la première évaluation intégrée au niveau mondial en alliant les sciences naturelles et les informations socioéconomiques. Par ailleurs, le PNUE joue également un rôle essentiel dans la mise à disposition de connaissances à fondement scientifique sur l'état du milieu marin. Il a lancé récemment la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, initiative qui s'appuie sur une approche ascendante de la collecte d'informations et sur une forte participation des institutions nationales et doit ainsi permettre de fournir des renseignements sur l'état de la biodiversité marine et terrestre. Cependant, on ignore encore quelle sera la nature de la relation entre ce processus et les outils existants comme le Mécanisme de notification et d'évaluation systématiques, les examens de la situation des ressources pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde conduits par la FAO (par exemple, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*) et le futur passage en revue de l'état des ressources génétiques aquatiques pour l'alimentation et l'agriculture, actuellement à l'étude.

41. La COI-UNESCO, la CDB et l'UICN réalisent également des évaluations mondiales de la situation de la biodiversité et des écosystèmes marins. Le savoir relatif aux océans, qui guide l'élaboration des politiques, est aussi produit par des organes spéciaux comme le Groupe mixte d'experts OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/AIEA/ONU/PNUE chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin (GESAMP), organe consultatif établi en 1969 pour conseiller le système des Nations Unies sur les aspects de la protection du milieu marin. Le

²⁰ http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_tool&id=31.

²¹ http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp

²² FAO, 2011. Aménagement des pêcheries. 4. Les aires marines protégées et la pêche. Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable. N° 4, suppl. 4, 198 pages.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est l'organe chef de file en matière d'évaluation du changement climatique au niveau international. Établi par le PNUE et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), il est chargé de formuler une opinion scientifique claire sur l'état actuel des connaissances relatives au changement climatique et à ses effets environnementaux et socioéconomiques potentiels. Le Comité scientifique pour les recherches océaniques est l'ONG chef de file au niveau mondial dans le domaine de la promotion et de la coordination des activités océanographiques internationales.

42. Les connaissances produites au niveau mondial servent de base à l'élaboration des politiques internationales. Leur intégration systématique est en cours à divers degrés aux niveaux inférieurs (régional, national et local).

43. Sur les plans régional et national, le savoir est créé par des institutions spécifiques ou dans le cadre de programmes universitaires. Cependant, le lien entre la production de connaissances et leur utilisation aux fins de l'élaboration de politiques ou de la prise de décisions est faible.

DÉFIS POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES OCÉANS

44. La présentation des cadres et approches institutionnels, stratégiques et juridiques existants qui vient d'être faite sert de toile de fond au recensement des défis clés et des lacunes actuelles dans le domaine de la gouvernance des océans.

- Il existe de nombreuses institutions et initiatives traitant les questions relatives aux océans aux niveaux local, national, régional et mondial. Il est fréquent que leurs zones de compétence et/ou leurs mandats se chevauchent, elles sont souvent mal coordonnées et guidées par des ordres du jour spécifiques à un secteur ou à un sujet, d'où un manque de cohérence. Bien que nombre de ces initiatives traduisent une certaine conscience de la nécessité d'une gestion intégrée des océans, ce qui se traduit pas des processus d'auto-organisation disposant de leur qualités propres, il apparaît de plus en plus clairement que cette situation engendre un gaspillage de ressources et a une incidence négative sur la gouvernance, en particulier lorsqu'il existe des processus parallèles et non coordonnés.
- Il est essentiel d'établir, de manière efficace et efficiente, des liens entre les institutions traitant directement ou indirectement les questions maritimes à différents niveaux spatiaux et juridictionnels. On peut ainsi éviter les doublons et les litiges, et veiller à l'intégration totale de la pêche et de l'aquaculture.
- Malgré les orientations existantes, la mise en place d'une structure de gouvernance solide rassemblant et coordonnant les secteurs, les organisations et les multiples niveaux de gouvernement demeure un défi de taille.
- Le développement durable, qui s'appuie sur la durabilité écologique, sociale et économique, exige de concilier plusieurs ordres du jour entremêlés qui concernent la conservation et l'utilisation, et ce dans une approche globale fondée sur les droits de l'homme. Bien souvent, les ordres du jour sont le reflet d'objectifs économiques, sociaux ou encore de conservation. Pourtant, il ne fait aucun doute que ces trois piliers doivent être envisagés de manière concomitante dans tout contexte relatif à la prise de décisions, y compris dans le domaine des océans.
- Le développement durable et les principes qui en découlent sont souvent définis comme l'interface entre les secteurs productifs et la conservation. De ce fait, le processus de décision visant à optimiser à la fois la production et la conservation est complexe aux niveaux institutionnel et politique. Ainsi, la conservation est souvent dévolue au Ministère de l'environnement, alors que la gestion sectorielle relève de la compétence d'un organe spécial comme le Département ou le Ministère de la pêche.
- Le plus grand défi que doit relever le monde aujourd'hui est l'éradication de la pauvreté, préalable indispensable au développement durable. Les côtes et les océans offrent de multiples possibilités de faire reculer la pauvreté au travers de divers secteurs économiques qui offrent des moyens d'existence. Néanmoins, il est fondamental que ces possibilités soient équitablement réparties de manière à éradiquer la pauvreté.

- C'est aux gouvernements nationaux, pierre angulaire de l'architecture de la gouvernance intégrée entre les échelles et les secteurs, qu'incombe la responsabilité première d'élaborer des stratégies pour le développement durable et l'éradication de la pauvreté. Cependant, formuler des arrangements institutionnels et renforcer les capacités en vue de mettre en place des procédures solides de gouvernance des océans qui soient de nature à prendre en compte les complexités du système de manière exhaustive et adéquate sont des tâches ardues pour de nombreux États, d'autant plus que certains pays ne sont pas encore parvenus à instaurer des systèmes de gouvernance efficaces au niveau national (voir l'indice de gouvernance mondiale²³).
- L'aquaculture marine s'étend rapidement depuis les zones côtières vers la haute mer. Si ce développement se poursuit, aucun organe spécialisé de droit international ne sera plus en mesure de réglementer cette activité. Seules quelques dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer s'appliqueront.
- L'objectivité et la légitimité des connaissances nécessaires à l'intégration de la gouvernance des océans posent un certain nombre de problèmes, surtout compte tenu du fort degré d'incertitude qui caractérise les processus liés aux océans. En particulier, il est très compliqué d'évaluer les effets écosystémiques et la contribution relative de divers secteurs tout en s'efforçant de distinguer les impacts du changement climatique.

INITIATIVES MONDIALES DÉJÀ EN PLACE OU NOUVELLES²⁴ POUR LA GOUVERNANCE INTÉGRÉE

45. L'absence manifeste de coordination et de collaboration en vue d'améliorer la gouvernance des océans à tous les niveaux a conduit à la promotion d'initiatives nouvelles – qui peuvent prendre la forme de cadres institutionnels ou de partenariats favorisant la durabilité – issues de diverses sources et destinées à combler ce que l'on considère comme une lacune profonde. Citons notamment le programme du FEM sur la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, dirigé par la FAO, et le Partenariat mondial sur les océans, initié par la Banque mondiale. Leur degré de formalisme, leur composition, leur structure, leur financement et leur portée diffèrent.

46. Si la durabilité des océans figure parmi sept questions essentielles et le cadre institutionnel du développement durable est l'un des deux thèmes principaux de Rio + 20²⁵, ces initiatives font aussi partie intégrante de la préparation de cette réunion.

ONU-Océans

47. Actuellement à l'examen, l'ONU-Océans a été créé en 2003 par le Comité de haut niveau chargé des programmes. Ce mécanisme de coordination interinstitutions sur les questions intéressant les océans et les côtes se compose d'organisations spécialisées, de programmes et d'autres entités pertinents du système des Nations Unies et des secrétariats des conventions internationales concernées, notamment l'Autorité internationale des fonds marins et la CDB.

48. Il est officiellement chargé:

- de renforcer la coordination et la coopération entre les activités des Nations Unies relatives aux océans et aux zones côtières;
- d'examiner les programmes et activités pertinents du système des Nations Unies menées dans le cadre de sa contribution à la mise en œuvre de la Convention sur le droit de la mer, de l'Action 21 et du Plan d'application de Johannesburg;
- de recenser les nouveaux problèmes, de définir des actions conjointes et d'établir des équipes spéciales pour s'en occuper, le cas échéant;
- de promouvoir la gestion intégrée des océans au niveau international;

²³ http://www.world-governance.org/IMG/pdf_IGM_version_courte_FR_web-3.pdf.

²⁴ Dans ce contexte, toute initiative lancée ces deux dernières années ou en cours d'élaboration sera considérée comme nouvelle.

²⁵ <http://www.uncsd2012.org/rio20/isfd.html>.

- de faciliter, si besoin, les contributions au rapport annuel du Secrétaire général sur les océans et le droit de la mer;
- de favoriser la cohérence des activités du système des Nations Unies relatives aux océans et aux zones côtières vis-à-vis du mandat de l'Assemblée générale, des priorités fixées par les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), du Plan d'application de Johannesburg et des mandats des organes directeurs de tous les membres de l'ONU-Océans.

49. Parmi ces membres figurent les organismes spécialisés, programmes et autres entités pertinents du système des Nations Unies ainsi que les secrétariats des conventions internationales concernées, notamment l'Autorité internationale des fonds marins et la CDB. En outre, l'ONU-Océans fait appel à des équipes spéciales ouvertes aux ONG et aux autres parties intéressées de niveau international.

50. L'ONU-Océans couvre un large éventail de sujets comme la biodiversité dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, l'élaboration d'un mécanisme d'évaluation mondiale du milieu marin, le Partenariat mondial sur le climat, les pêches et l'aquaculture, les aires marines protégées et d'autres outils de gestion localisés.

Programme du FEM pour la zone ne relevant pas de la juridiction nationale

51. Le programme du FEM pour la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, assorti d'un calendrier précis (cinq ans) et dont la FAO est l'unité de coordination au niveau mondial, rassemble le PNUE, le PNUD, la Banque mondiale, les organisations régionales de gestion des pêches, le secteur privé et des ONG. Il est doté d'un comité directeur et d'un groupe technique consultatif chargés de garantir la participation des partenaires clés issus des communautés stratégique, technique et scientifique, ainsi que de l'industrie.

52. Ce programme, axé sur le thon et la pêche en eaux profondes, parallèlement à la conservation de la biodiversité, vise à promouvoir la gestion efficace et durable des ressources halieutiques et la conservation de la biodiversité dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, et à concrétiser les objectifs mondiaux afférents, fixés lors de réunions internationales. La gouvernance des ressources mondiales de la zone ne relevant pas de la juridiction nationale pose des problèmes graves et spécifiques. Par ailleurs, les pêcheries à forte valeur et la biodiversité associée dans ces zones sont aujourd'hui en proie à des dangers de plus en plus pressants comme la surcapacité, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, les difficultés croissantes que connaissent les pêcheurs, la perte de richesses, les disponibilités alimentaires menacées, les pratiques de pêche inadaptées et la conservation insuffisante des écosystèmes connexes. De plus, bien que l'on ait observé au fil des ans une amélioration des méthodologies, outils et pratiques basés sur les écosystèmes et une progression de la mise en œuvre de systèmes fondés sur les droits par plusieurs organisations régionales de gestion des pêches, on constate que la concrétisation des objectifs mondiaux fixés lors de forums internationaux est demeurée au point mort.

53. Le Conseil du FEM a accordé un financement de 50 millions d'USD au programme relatif à la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, auquel s'ajoutent plus de 270 millions d'USD de la part des partenaires. L'objectif du programme est de « *promouvoir la gestion efficace et durable des ressources halieutiques et la conservation de la biodiversité dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, conformément aux objectifs mondiaux convenus lors de forums internationaux* ». Pour le moment, compte tenu de la capacité institutionnelle relativement modeste de la plupart des acteurs publics dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale, le programme va suivre une approche prudente et progressive: plusieurs activités vont prendre la forme de travaux pilotes qui se limiteront à des régions données, d'autres interventions se renforceront mutuellement dans le cadre de quatre projets.

Projet 1: Gestion durable de la pêche au thon et préservation de la biodiversité dans la zone ne relevant pas de la juridiction nationale;

Projet 2: Gestion durable de la pêche et préservation de la biodiversité dans les écosystèmes d'eaux profondes de la zone ne relevant pas de la juridiction nationale;

Projet 3: Partenariat mondial sur les océans;

Projet 4: Renforcement de la capacité mondiale de gérer efficacement la zone ne relevant pas de la juridiction nationale.

54. Le programme relatif à la zone ne relevant pas de la juridiction nationale met en lumière et prend en charge les défis et interventions qu'il est possible de traiter dans un avenir proche. En son absence, certaines de ces évolutions se matérialiseraient peut-être mais beaucoup plus lentement et de manière plus fragmentaire et moins ciblée, et les perspectives d'assimilation et d'effet seraient bien plus limitées. Cette approche plus lente et plus décousue s'accompagnerait de risques supplémentaires en matière de préservation de la biodiversité.

Partenariat mondial sur les océans²⁶

55. Annoncé en février 2012, le Partenariat mondial sur les océans initié par la Banque mondiale est une coalition qui ne cesse de croître et compte déjà plus de 100 membres, dont des gouvernements, des organisations internationales, des groupes de la société civile et des acteurs du secteur privé. Il s'appuie sur les connaissances, l'expertise et le soutien financier de tous ses partenaires pour s'attaquer aux principaux facteurs menaçant les ressources océaniques et côtières, y compris la surpêche et la perte des habitats dans plusieurs régions du monde considérées comme prioritaires.

56. L'objectif du Partenariat, lancé officiellement lors de la Conférence Rio + 20, est d'améliorer de manière durable la performance économique, sociale et écologique des écosystèmes et ressources biologiques des océans, sachant que les avantages supplémentaires bénéficieront aux pays en développement côtiers et insulaires et, plus largement, à la planète dans son ensemble. À cet effet, un financement public et privé plus important est nécessaire. Le Partenariat doit permettre aux partenaires²⁷ d'aligner les ressources existantes et les outils d'investissement pertinents au sein d'un nouvel instrument de financement unique, jouant un rôle de catalyseur.

57. Le mécanisme de financement concernerait i) les investissements visant à améliorer la santé des océans dans huit à 10 zones géographiques, dont la liste sera dressée dans les mois à venir en fonction d'une série de critères; ii) une plateforme des connaissances et un effort de promotion/communication au niveau mondial. Les activités seront décrites dans un programme de travail détaillé qui doit être convenu avec les donateurs intéressés. Elles entreront dans trois catégories:

- 1) Estimation des services écosystémiques améliorés des océans et recensement de réformes pour mieux étayer les décisions relatives à l'utilisation des océans et déterminer les investissements nécessaires;
- 2) Investissements dans les réformes de la gouvernance et les exemples de meilleures pratiques novatrices pour appuyer la gestion des pêches fondée sur les droits, encourager le développement durable de l'aquaculture, internaliser les coûts de la pollution marine et préserver et améliorer les habitats océaniques;
- 3) Connaissances et promotion des ressources biologiques des océans au niveau mondial à l'appui des investissements susmentionnés, y compris une plateforme des connaissances sur les océans et la promotion d'une certification de durabilité pour les produits comestibles de la mer.

58. Si ces activités sont fructueuses, la durabilité à long terme des ressources vivantes des océans deviendra une proposition viable grâce à laquelle des investissements privés s'inscrivant dans la durée pourront contribuer bien davantage aux services écosystémiques productifs et essentiels. Concrètement, elles feront entrer les ressources vivantes des océans dans l'économie mondiale.

²⁶ Source: Document de réflexion concernant le Partenariat sur les océans, au 28/03/2012. Voir également www.globalpartnershipfortheoceans.org.

²⁷ Le Partenariat se compose de membres divers, parmi lesquels Conservation International, Darden Restaurants, l'Environmental Defense Fund, la FAO, le FEM, le GRID-Arendal (PNUE), le Forum mondial des océans, l'International Seafood Sustainability Foundation, l'UICN, le Conseil d'intendance des mers, le National Fisheries Institute, la National Geographic Society, The Nature Conservancy, Oceana, Pain Partners, RARE, Sailors for the Sea, Seafood Experience Australia (SEA), le PNUE, la PNUE, la COI-UNESCO, le World Ocean Council, le Groupe de la Banque mondiale et le WWF. La liste complète figure sur le site Internet du Partenariat.

Forum mondial sur les océans²⁸

59. Le Forum mondial sur les océans a été mobilisé pour la première fois en 2001 pour aider les gouvernements du monde à faire figurer les questions relatives aux océans, aux côtes et aux petits États insulaires en développement (PEID) à l'ordre du jour du Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) tenu en 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud) – examen à 10 ans des progrès (ou de l'absence de progrès) de la mise en œuvre des conclusions du Sommet de la planète Terre, organisé à Rio de Janeiro en 1992. Il a ensuite été formalisé au Sommet mondial de 2002.

60. Composé d'experts issus de gouvernements, d'organisations intergouvernementales et internationales et d'ONG (secteurs environnemental, scientifique et technique, et industriel, et fondations), le Forum sert de cadre à la poursuite de l'objectif commun qui consiste à encourager le développement durable des océans, des côtes et des îles.

61. Les activités du Forum sont financées principalement par le FEM au travers du projet qui vise à encourager le dialogue mondial sur les océans, les côtes et les PEID et sur les liens entre les eaux douces, les côtes et les mers (FEM/planification spatiale marine) (septembre 2005-juillet 2008) et du Réseau d'échange et de ressources sur l'apprentissage relatif aux eaux internationale (IW:LEARN: Portfolio Learning in International Waters with a Focus on Oceans, Coasts, and Islands and Regional Asia/Pacific and Coral Triangle Learning Processes, juillet 2009-juillet 2013). En outre, plus de 40 autres bailleurs ont mobilisé des fonds²⁹.

62. La vaste couverture du Forum révèle l'ampleur et la complexité mêmes des initiatives intersectorielles intéressant les océans.

Résumé

63. Le principal problème auquel se heurtent ces initiatives de gouvernance des océans est probablement celui de renforcer et compléter leurs efforts et de déterminer clairement les rôles et responsabilités de chaque partenaire et partie intéressée. Sans cela, il est et demeurera difficile de coordonner les efforts et activités ainsi que le financement de manière à garantir un effet maximal du point de vue des engagements actuels et de ceux qui seront pris lors de Rio + 20.

RÔLE DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE DANS LA GOUVERNANCE DES OCÉANS

64. Le rôle stratégique que jouent la pêche et l'aquaculture en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté crée non seulement des possibilités de croissance économique mais place également ce secteur dans une position particulière par rapport aux autres secteurs tirant des avantages des océans. En outre, ce secteur étant extrêmement dépendant des écosystèmes marins et de leur santé, c'est celui pour lequel l'utilisation durable représente le plus fort enjeu. Cet état de fait est parfaitement illustré, par exemple, par la réactivité dont le secteur a fait preuve en élaborant des instruments internationaux comme le Code de conduite pour une pêche responsable, convenu par la communauté internationale en 1995, trois ans seulement après la CNUED. Un engagement pour la pêche durable dans l'écosystème marin avait déjà été pris en 2001, à Reykjavik, et des directives relatives à l'Approche écosystémique de la pêche, visant à aider les États Membres à mettre en application les principes du développement durable de la pêche, ont été élaborées peu après (FAO, 2003). Celles concernant l'aquaculture ont suivi (Approche écosystémique de l'aquaculture, Alliance européenne des pêcheurs à la ligne, FAO, 2010³⁰). Il reste beaucoup à faire pour que la pêche devienne une activité durable dans le contexte plus large des écosystèmes. Néanmoins, des travaux normatifs globaux en font déjà un secteur novateur qui s'appuie sur les principes du développement durable. Naturellement, la prochaine étape vers une pêche responsable et durable pourrait consister à définir plus précisément, en se fondant sur le Code de conduite pour une pêche responsable et sous la forme d'un

²⁸ <http://www.globaloceans.org/content/about-global-ocean-forum-0>.

²⁹ Source: <http://www.globaloceans.org/content/funding-support>.

³⁰ FAO, 2010. Développement de l'aquaculture. 4. Une approche écosystémique de l'aquaculture. Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable. N° 5, suppl. 4. Rome, FAO. 2010. 53 pages.

instrument à caractère facultatif, les principes fondamentaux sur lesquels tout bon système de gouvernance dans le secteur des pêches et de l'aquaculture devrait s'appuyer pour remplir ses objectifs.

65. Les administrations chargées de la pêche peuvent avoir des responsabilités plus larges en matière de gouvernance mais cela est variable d'un pays à l'autre. La coordination intersectorielle est un défi qui nécessite des arrangements institutionnels adaptés ainsi que des ressources financières et humaines dont la plupart des organismes de tutelle des pêches ne disposent pas à l'heure actuelle. Par ailleurs, le secteur de la pêche et de l'aquaculture peut se trouver fortement menacé en l'absence de mécanismes et de capacités permettant aux parties intéressées de participer activement à la prise de décisions relatives à l'utilisation et à la gestion des ressources océaniques et côtières. Faute de cette participation, la contribution future des océans à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence pourrait être compromise. La combinaison des facteurs susmentionnés, à savoir la dépendance et l'importance des enjeux, le risque de marginalisation et la longue expérience en matière de mise en place de systèmes de gouvernance à diverses échelles, place la pêche dans une situation particulière du point de vue de la gouvernance intégrée des océans et de son rôle de chef de file pour la promotion du dialogue, de la coordination et de la coopération améliorées.

66. De plus, le fait de veiller à ce que la pêche et l'aquaculture jouent un rôle dans la gouvernance des océans s'inscrit dans la droite ligne d'une recommandation figurant dans le rapport *Green Economy in a Blue World*³¹:

« Compte tenu de la dépendance de leur activité et de leurs moyens d'existence vis-à-vis des services écosystémiques, les pêcheurs et les aquaculteurs doivent être les intendants du milieu marin. Pour rendre plus verts les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, il faut que leurs rôles pour la société dans son ensemble – en particulier ceux des activités artisanales en matière de croissance économique locale, de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire – soient reconnus de tous au travers d'un cadre de gouvernance globale permettant de gérer les effets externes de et sur ce secteur, en suivant une approche écosystémique des pêches et de la production aquacole assortie de régimes fonciers équitables et responsables de nature à encourager la bonne gestion et une plus large inclusion sociale, et en intégrant la pêche et l'aquaculture dans la gestion des bassins hydrographiques et des zones côtières, y compris grâce à la planification spatiale. »

67. Le Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO pourrait aider les organes nationaux et régionaux des pêches à renforcer leurs capacités et leur aptitude à s'engager plus efficacement dans les tâches de gouvernance des océans. Cela pourrait permettre de catalyser les efforts et d'élaborer des initiatives collaboratives en vue de l'utilisation durable des océans.

³¹ http://www.unep.org/pdf/green_economy_blue.pdf

Annexe

Résumé de la section relative aux mers et des dispositions concernant la pêche et l'aquaculture qui figurent dans le document final de la Conférence Rio + 20 (« L'avenir que nous voulons »)

Les océans et les mers, auxquels sont consacrés 19 paragraphes, figurent parmi les domaines thématiques et les questions interdisciplinaires les mieux couvertes par le document final de la Conférence Rio + 20. Ce rapport met en lumière les multiples avantages que procurent les océans (denrées alimentaires, moyens d'existence, biodiversité, éléments indispensables à la vie, économie bleue) et la gravité des nombreuses menaces auxquelles sont confrontés les océans et leurs ressources biologiques, notamment la surpêche, l'acidification des océans, la perte des habitats et la pollution. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention des Nations Unies), adoptée de façon presque universelle, est reconnue comme le cadre juridique essentiel en matière de conservation et d'utilisation durable des océans et de leurs ressources. La communauté internationale réitère ses engagements à lutter de toute urgence contre les facteurs qui menacent les océans, notamment à appliquer le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable de 2002, les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité de la Convention sur la diversité biologique, les conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI) relatives aux déchets marins et aux espèces envahissantes, le Programme d'action mondial visant à protéger le milieu côtier et marin des activités terrestres, et les mesures de protection des récifs coralliens, ainsi que le Code de conduite pour une pêche responsable, les plans d'action internationaux et les directives techniques de la FAO.

Les participants à la Conférence exhortent les États à ratifier l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et l'Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port afin de lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ils appellent à renforcer les organisations régionales de gestion des pêches et à conclure un accord relatif aux subventions dans le secteur des pêches dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, mis en place par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par ailleurs, ils encouragent les efforts volontaires visant à éliminer la surcapacité de pêche et les subventions qui y contribuent. En ce qui concerne les subventions et d'autres aspects traités dans le document final, un traitement spécial et différencié, qui doit être efficace et adapté, est accordé aux pays en développement et les moins avancés.

Les participants soulignent la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement de tirer parti de la conservation et de l'utilisation durable des océans grâce au transfert de technologie, à la recherche et à l'aide à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies et des conclusions des principaux sommets sur le développement durable. Le mécanisme de notification et d'évaluation systématiques à l'échelle mondiale de l'état du milieu marin est approuvé. L'importance de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale est reconnue, tout comme la nécessité de mettre en place une coopération internationale en la matière, notamment en prenant une décision concernant l'élaboration d'un instrument international au titre de la Convention des Nations Unies avant la fin de la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

Les participants prennent note des effets du changement climatique qui font peser de lourdes menaces sur de nombreuses régions côtières et îles, notamment l'élévation du niveau de la mer, l'érosion des côtes et l'acidification des océans. Ils appellent donc à traiter ces problèmes. En outre, ils soulignent l'importance de l'accès aux pêcheries et aux marchés par les pêcheurs pratiquant une activité artisanale et de subsistance et les femmes qui travaillent dans ce secteur, ainsi que par les peuples autochtones, en particulier dans les pays en développement et plus encore dans les petits États insulaires.

La section consacrée à la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable évoque également la pêche et l'aquaculture durables et leurs rôles en matière de nutrition et de sécurité alimentaire, ainsi que leur contribution aux moyens d'existence de millions de personnes. Les pays sont encouragés à examiner comme il se doit les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire

nationale. Des références spécifiques aux pêcheurs figurent également dans les sections intitulées « Se rapprocher des grands groupes et autres parties prenantes » et « L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté ».