

Quelle place pour les organisations régionales de gestion des pêches dans la future organisation de la gestion de la biodiversité marine discutée aux Nations Unies ?

Intro : c'est quoi BBNJ

L'Assemblée générale des Nations unies conduit depuis 2018 des négociations pour l'élaboration d'un instrument juridique contraignant visant à conserver et gérer durablement la biodiversité marine dans les zones marines situées au-delà des juridictions nationales (ABNJ) qui couvrent près de la moitié de la planète. Ce processus est désigné par le terme BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction).

Que dit le texte de BBNJ à propos des ORGP ?

Le texte de BBNJ fait bien référence au respect du mandat des organisations existantes à plusieurs reprises:

- Intro, 1: "Les travaux et les résultats de la Conférence intergouvernementale doivent être pleinement conformes aux dispositions de la Convention, et le processus et ses résultats ne doivent pas porter préjudice aux instruments et cadres juridiques pertinents existants et les organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents".
- Article 4.3: "Le présent accord doit être interprété et appliqué d'une manière qui [respecte les compétences de et] ne porte pas atteinte aux instruments et cadres juridiques pertinents et aux organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents."
- Article 6.1, coopération internationale: " Les États parties coopèrent dans le cadre du présent accord pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale, notamment en renforçant et en améliorant la coopération avec et entre les instruments et cadres juridiques pertinents et les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents et leurs membres. dans la réalisation de l'objectif du présent Accord."

Les ORGP sont également citées à plusieurs reprises dans la partie sur les OGZ/AMP, sans que leur rôle soit tout à fait clair à ce stade.

Le problème principal réside dans l'existence d'un autre réseau, qui fonctionne beaucoup moins bien que les ORGP: les conventions de mers régionales. Tournée vers la protection et la conservation, elles ont l'inconvénient de ne regrouper que des Etats côtiers et de ne pas être systématiquement contraignantes, aux contraire des ORGP, qui incluent l'ensemble des acteurs sur zone (flottes lointaines comprises) et prennent des décisions contraignantes (sauf décision d'un Etat de ne pas appliquer). C'est pourquoi certains souhaitent que BBNJ soit indépendant et s'impose aux ORGP, souvent par méconnaissance de ces dernières ; d'autres rêvent sans doute de sanctuariser la haute mer avec différente option (interdiction ou accès soumis à une redevance)

Pourquoi les ORGP ont-elles toute leur place dans l'organisation des Nations Unies ?

Les premières se sont mises en place il y a plus de 50 ans sur la base de textes émanant des Nations Unies. Durant la seconde moitié du XXe siècle, une quarantaine d'ORGP a en effet vu le jour, reflétant la volonté des Etats d'encadrer les activités de pêche.

Par exemple, le mandat des ORGP thonières découle directement de l'accord de 1995 sur les stocks chevauchants.

L'article 8 de la partie III oblige les Etats pêcheurs en haute mer à coopérer, directement ou par le biais d'organisations ou d'arrangements régionaux ou sous-régionaux. Il est demandé de prendre en compte les caractéristiques particulières des régions ou sous-région (8.1): les ORGP sont bien les mieux placées pour le faire. Le caractère contraignant de ces organisations et des mesures de conservation (donc protection stocks et par ricochet, environnement) et de gestion est clairement exprimé (8.3) et les Etats qui souhaiteraient pêcher sont obligés soit de rejoindre l'organisation, soit d'appliquer ses mesures.

Par ailleurs, il est bien précisé qu'en l'absence d'organisation, les Etats côtiers et les Etats pêcheurs doivent se concerter pour en créer une (8.5).

Plus intéressant encore, "tout Etat qui a l'intention de proposer que des mesures soient prises par une organisation intergouvernementale compétente en ce qui concerne des ressources biologiques (ce peut être BBNJ pour une AMP par ex) doit [...] consulter les membres de ladite organisation ou les participants audit arrangement par l'intermédiaire de l'organisation ou arrangement. Dans la mesure du possible, ces consultations doivent voir lieu avant que la proposition ne soit soumise à l'organisation intergouvernementale".

Il faut donc associer les ORGP aux débats sur la biodiversité, ce à quoi certains s'opposent, refusant par exemple de définir un ODD sur la pêche...

Les ORGP sont-elles efficaces ?

L'efficacité des ORGP est régulièrement remise en question par certains. Toutefois si une remise en question est toujours utile pour s'améliorer, cela n'implique pas nécessairement de tout démolir pour reconstruire *ex nihilo*.

Les ORGP ont beaucoup de potentiel. Leurs compétences se sont accrues avec le temps et elles disposent de comités d'application auxquels les parties contractantes doivent répondre.

Elles peuvent prendre des décisions contraignantes, elles incluent l'ensemble des acteurs sur zone. Elles disposent de comités scientifiques déjà constitués.

Les ORGP ne sont pas figées. Suite à la conférence d'examen des Nations Unies sur les stocks de poissons qui s'est déroulée en mai 2006, la plupart se sont soumises à des évaluations indépendantes qui ont abouti à des recommandations concrètes. L'existence du Réseau des secrétariats des organes régionaux des pêches avec la FAO et du processus de Kobe pour les ORGP thonières permet aussi des transferts d'expérience et le traitement de sujet transocéaniques (on peut certes regretter que la WCPFC se tiennent à l'écart prétextant « qu'ils ne veulent pas être influencé par les autres ORGP »).

Les ORGP ont également su harmoniser certaines mesures et coopérer, comme par exemple dans le cadre de la lutte contre la pêche INN avec le partage des listes de navires INN, le VMS, la documentation des captures, ...

Il faut ajouter à cela le fait que les ORGP ont permis de constituer des bases de données extrêmement utiles pour la recherche et la gestion, données qui sont largement partagées et facilitent la coopération, renforcement des capacités des pays côtiers en matière de suivi, surveillance et contrôle et le développement de leur secteur halieutique.

Enfin, il faut aussi noter que les ORGP jouent un rôle extrêmement important dans le cadre de renforcement des capacités, particulièrement de ressortissants des pays en développement

Bien qu'un certain nombre d'instruments juridiques visant à régler les problèmes de la gouvernance internationale des pêches aient été mis en place au cours des vingt dernières années, on laisse souvent entendre qu'en général, les ORGP n'ont pas réussi à prévenir l'appauvrissement des stocks de poissons en haute mer et la dégradation de leurs écosystèmes marins.

En réponse à cette situation, la communauté internationale a déployé de considérables efforts au cours des dernières années dans le but de renforcer les régimes de conservation et de gestion des ORGP et d'améliorer le rendement de ces dernières en conformité avec les exigences des instruments de pêche internationaux.

Il ne fait aucun doute que les ORGP continueront d'affronter certains problèmes dominants, y compris la surcapacité des flottes de pêche du monde, l'allocation de possibilités de pêche en haute mer de façon équitable et durable et l'adoption d'approches de gestion écosystémique dans leurs processus décisionnels.

A l'inverse, créer de nouvelles structures qui remplaceraient celles qui existent ne permettra pas, à mon sens, de répondre à l'urgence des préoccupations environnementales.

Les ORGP ont mis des dizaines d'années avant d'être efficaces et ont énormément capitalisé. Il y a peu de chance que cela soit plus rapide avec des nouvelles organisations pour lesquelles les articles sur le mécanisme BBNJ (que l'on trouve à la fin de traité) sont encore très parcellaires et seront sans doute longuement discutés. Il sera en effet difficile de créer ex nihilo de telles organisations compte-tenu de la multiplication des sujets liés à la biodiversité en haute mer qui est impactée par l'activité de l'homme en mer comme à terre. Une fois mise en place, il faudra encore une période de rodage afin que les nouveaux participants acquièrent les connaissances de base nécessaires à la compréhension des pêcheries et de leur gestion.

Ce sera donc compliqué et long de créer un organe de toutes parts, sans compter le coût financier. « Ce serait l'histoire du dernier né qui ferait table rase ! »

Les poissons, et pas seulement pour les grands migrateurs ne connaissent pas les frontières et la limite des 200 miles, tout comme la biodiversité. Comment une organisation régionale ne couvrant que la haute mer pourrait-elle améliorer nos chances de concilier la préservation des écosystème et de la biodiversité et une pêche durable qui contribue à la sécurité alimentaire (ODD n°2 de l'ONU).

Les ORGP prennent-elles en compte la conservation de l'environnement ?

De nombreuses ORGP ont modifié leur mandat afin d'intégrer les préoccupations environnementales. Je dirai que c'est logique dans la mesure où les pêcheurs sont les premiers observateurs des changements environnementaux et en sont également souvent les premières victimes. La grande majorité des pêcheurs considèrent qu'il est primordial que leur activité soit durable soit parce qu'ils savent qu'eux-mêmes et leur enfants en dépendent pour leur sécurité alimentaire, soit parce qu'ils ont du faire des investissements pour mener leur activité. Ces deux raisons n'étant pas antagonistes.

Plusieurs ORGP ont incorporé l'approche écosystémique dans son mandat (Par exemple pour l'ICCAT, la Rés. 15-11 demande à la Commission d'appliquer une approche reposant sur l'écosystème à la gestion des pêches lorsqu'elle formule des recommandations en vertu de l'article VIII de la Convention) et la Convention a même été amendée en 2019 pour mieux intégrer ces aspects.

De plus en plus d'ORGP prévoient le respect d'un principe de précaution ou équivalent dans leurs règles de fonctionnement et/ou lient des partenariats avec des organisations de type protection de l'environnement

Quelques exemples :

- La SIOFA/APSOI prévoit à son article 2 objectifs "d'assurer la conservation à long terme et l'utilisation durable des ressources halieutiques";
- La SPRFMO cite même l'approche de précaution (à distinguer du principe) dans son article 2 objectifs: "The objective of this Convention is, through the application of the precautionary approach and an ecosystem approach to fisheries management, to ensure the long-term conservation and sustainable use of fishery resources and, in so doing, to safeguard the marine ecosystems in which these resources occur."
- Il existe des projets dans plusieurs ORGP (non thonières) pour prendre en compte des études scientifiques sur les effets de la pêche sur les fonds marins.
- L'empreinte de pêche de la CPANE peut être révisée à tout moment si des taxons indicateurs d'écosystèmes marins vulnérables sont remontées dans certaines proportions lors d'un trait de chalut ou autre activité de pêche (la CPANE, quoi que citée partout, n'est pas la meilleure des ORGP non thonières car elle compte peu de membres, et notamment le Groenland, les Féroé, la Russie et la Norvège qui mettent des véto sur à peu près tout...).
- L'APSOI mène un ambitieux travail de cartographie des écosystèmes marins vulnérables sur tout le territoire de la SIOFA, sur la base d'une méthode développée et proposée par le Muséum national d'histoire naturelle.
- Pour toutes les ORGP, des systèmes d'observateurs scientifiques en mer sont mis en place, qui pourraient être sollicités sur d'autres missions scientifiques d'intérêt sur demande de BBNJ.

Comment mieux concilier les enjeux de conservation et de pêche en haute mer ?

Il nous semble préférable de continuer à améliorer le fonctionnement des ORGP, de renforcer la coopération et d'envisager des interactions entre les ORGP et les autres organismes plutôt que de remplacer celles qui existent.

C'est d'ailleurs la position que l'UE a prise dans les précédents débats du BBNJ, en soulignant que l'accord devrait permettre de renforcer la gestion écosystémique des pêches par les organisations régionales de gestion des pêches dans tous les océans

Il existe déjà des MoU entre ORGP et conventions de mer régionales: CPANE/OSPAR, APSOI/CCAMLR (CCAMLR qui est à la fois une ORGP et une convention de mer régionale) montrant une des marches à suivre.

La participation comme observateurs des différentes organisations pourrait être plus systématique. Par exemple, les ORGP pourraient participer aux débats de l'Autorité Internationale des fonds marins puisque l'exploitation des fonds pourraient avoir un impact sur les écosystèmes sur lesquels s'appuient certaines pêcheries.

A ce titre, il pourrait être utile de réfléchir à la manière dont les ORGP pourraient disposer de mandats en ce qui concerne les questions transversales comme la biodiversité.

Il faudra aussi s'assurer que toutes les parties soient présentes à BBNJ, au moins les mêmes que celles présentes à la Convention de Montego Bay, à laquelle d'ailleurs il y a des grands absents (notamment les Etats-Unis).

Si les ORGP ont beaucoup fait avancer la science dans la deuxième moitié du XXe siècle, la science a aujourd'hui tendance à laisser la place à de l'ingénierie (avec l'évaluation des stocks ou les stratégies d'exploitation). On aurait tout à gagner d'une coopération scientifique à l'échelle des océans, voir mondiale sur le sujet de la biodiversité.

Sans tomber dans le conservatisme et l'immobilisme, il est important également de maintenir la « mémoire collective » au sein des acteurs des ORGP car les mesures de gestion mettent souvent plusieurs années pour aboutir à des effets et trop de turn-over dans les délégations des parties peut aboutir à des voltefaces improductifs, voir la répétition des erreurs.

Concernant les AMP, la Convention sur la diversité biologique pourrait élaborer identifier des zones d'intérêt pour l'établissement d'aires marines protégées en haute mer, qui seraient ensuite étudiées par les organisations internationales existantes, les ORGP devant rester compétentes pour adopter des mesures de gestion dans les AMP désignées et les faire respecter.

En conclusion, BBNJ devait venir « combler les lacunes » non prises en charge par les instruments déjà existants, et non s'y substituer. L'idéal serait un partenariat entre BBNJ et les ORGP existantes.