

Avril 2024

La protection de la biodiversité marine en haute mer

La haute mer représente plus de 60 % de la surface de l'océan et près de la moitié de la surface du globe. Elle se caractérise par une biodiversité encore mal connue mais vitale pour l'humanité, qui attise les convoitises et subit une pression croissante due aux activités humaines.



© Adobe Stock

Dès le début des années 2000, les États se sont interrogés, au sein de l'Assemblée générale de l'ONU, sur la nécessité de protéger la biodiversité en haute mer. Il a néanmoins fallu attendre le 19 juin 2023 pour que l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (connu sous le **sigle anglais BBNJ**, *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*) soit adopté par consensus.

Alors que la France se mobilise pour que cet accord entre en vigueur avant la Conférence des Nations Unies sur les océans qui se tiendra à Nice en 2025, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a organisé le 29 février 2024 une audition publique sur les enjeux liés à la protection de la biodiversité en haute mer.

Cette audition avait deux objectifs :

- expliquer les raisons qui ont poussé à l'élaboration de cet accord ;
- rappeler les conditions à réunir pour assurer l'efficacité du BBNJ.

Mereana REID ARBELOT, députée

Le BBNJ vise à combler les lacunes du droit international concernant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer

Les écosystèmes en milieu marin profond sont à la fois mal connus, très vulnérables et de plus en plus convoités

➤ **Des écosystèmes encore mal connus et particulièrement vulnérables**

En haute mer, **la zone abyssale située sous le seuil des 3 500 mètres représente environ 70 % de l'environnement marin**. La compréhension du fonctionnement de ces écosystèmes et de leur implication dans les grands cycles biogéochimiques constitue donc un enjeu majeur.

Pourtant, moins de 10 % des observations d'espèces marines ont lieu dans cette zone, tandis que sur les 200 000 publications concernant la biodiversité recensées dans la base de données *Web of Science*, seules 3 000 concernent la biodiversité en milieu marin profond.

Plusieurs raisons expliquent cette connaissance très partielle des écosystèmes : ils sont difficiles d'accès ; la recherche, fortement dépendante des avancées technologiques en matière d'exploration des fonds marins, est relativement récente ; enfin, leur biomasse est souvent très faible et leur distribution hétérogène, ce qui ne permet pas de prédire l'endroit précis de ce vaste espace qui doit être exploré en priorité.

Les écosystèmes en milieu marin profond font preuve de capacités d'adaptation exceptionnelles dans un environnement hostile (absence de lumière, températures extrêmes, etc.). **Ils s'avèrent néanmoins vulnérables en raison de leur faible dynamique liée à la présence d'espèces très longévives ou à faible renouvellement.**

➤ Des écosystèmes fortement convoités

Les zones marines ne relevant pas de la juridiction nationale sont riches en ressources qui attirent les convoitises. La **pêche en haute mer** est exercée depuis de nombreuses décennies, essentiellement au travers de la pêche industrielle. Celle-ci, par exemple, prélève 5 millions de tonnes de thon par an depuis 2018.

La découverte de **gisements de minéraux marins** fait également peser des risques importants sur la biodiversité s'ils venaient à être exploités. Jusqu'à présent, l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) n'a attribué que des permis d'exploration, l'exploitation minière étant conditionnée à l'élaboration d'un code minier à laquelle se consacre l'AIFM depuis plus de dix ans. Si la France et 23 autres États défendent l'idée d'un moratoire sur l'exploitation minière en eaux profondes, d'autres États font pression sur l'AIFM afin qu'elle autorise cette exploitation.

Enfin, l'utilisation des **ressources génétiques marines** en haute mer offre des opportunités particulièrement prometteuses dans des domaines variés comme la pharmacologie et la cosmétique. **Le potentiel est énorme** : seules 250 000 espèces marines ont été recensées à ce jour, tandis qu'entre un et dix millions de nouvelles espèces resteraient à découvrir. Cette recherche reste pour l'instant très concentrée puisque dix pays sont à l'origine de 90 % des demandes de brevet liées à des gènes d'organismes marins.

Des lacunes juridiques ne permettent pas une protection effective des zones marines ne relevant pas de la juridiction nationale

➤ Une gouvernance fragmentée régionalement et sectoriellement

Les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, à savoir la haute mer et la « Zone », sont soumises à des régimes très différents.

La Zone, qui prend en compte uniquement les ressources minérales sur le plancher océanique, a le statut de « *patrimoine commun de l'humanité* ». Aucun État ne peut revendiquer ni exercer de souveraineté ou de droits souverains sur une partie quelconque de la Zone, ni s'approprier une partie quelconque de celle-ci.

La haute mer est, avant tout, une zone de libertés : liberté de navigation, de survol, de pose de câbles sous-marins, de pêche ou de recherche scientifique. Néanmoins, les activités en haute mer sont gérées par une multitude d'organisations et d'instruments sectoriels (Organisation maritime internationale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Convention sur la diversité biologique, Commission baleinière internationale, etc.) et régionaux (les organisations régionales de gestion des pêches, l'OSPAR, la CAMLR, le programme pour les mers régionales du PNUE, etc.) sans réelle consultation ni harmonisation entre ces différentes instances.

➤ Une gouvernance lacunaire

Les espaces ne relevant pas de la juridiction nationale sont soumis à une pression croissante due aux activités humaines, à la pollution, à la surexploitation des ressources, au changement climatique et à la diminution de la biodiversité. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer impose aux États de protéger et de préserver le milieu marin, même dans les zones ne relevant pas de leur juridiction nationale. Néanmoins, cette obligation reste très générale et trop peu mise en œuvre tandis que les contrôles s'avèrent difficiles et coûteux dans un espace si éloigné des côtes. **Or, les océans forment un tout, en dépit des frontières artificielles créées par le droit de la mer.** Par conséquent, les mesures prises par les États pour sauvegarder la biodiversité dans les zones relevant de leur juridiction nationale perdent une partie de leur efficacité si les zones au-delà de leur juridiction nationale ne sont pas protégées.

➤ Quatre champs thématiques « oubliés » par le droit de la mer

Dès 2011, les États membres des Nations Unies ont identifié **quatre champs pour lesquels des lacunes pouvaient être relevées en matière de droit de la mer** : la création d'aires marines protégées, la réalisation d'études d'impact environnemental, l'utilisation des ressources génétiques marines, et le renforcement des capacités des États en développement.

Aussi, ils ont souhaité qu'un instrument international juridiquement contraignant puisse être adopté pour renforcer la gouvernance des zones au-delà de la juridiction nationale et établir les outils nécessaires à une protection effective de l'océan et à une utilisation durable de ses ressources.

Le BBNJ constitue une réelle avancée pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité marine en haute mer

➤ Les outils mis en place pour la protection de la biodiversité : « le package deal »

- *La création d'outils de gestion par zone, y compris d'aires marines protégées*

Le BBNJ prévoit que les États pourront, lorsque l'accord sera entré en vigueur, définir collectivement ou individuellement des aires protégées ou tout autre outil de gestion de zone. Afin d'éviter les situations de blocage comme celles rencontrées dans le cadre de la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, **le consensus n'est pas l'unique voie de prise de décision.** En l'absence de consensus, les décisions et les recommandations sont prises à la majorité des trois quarts des parties présentes et votantes, après que la Conférence des parties a décidé, à la majorité des deux tiers, que tous les moyens de parvenir à un consensus ont été épuisés.

- *La réalisation d'études d'impact environnemental*

Le BBNJ définit les modalités de réalisation des études d'impact environnemental qui reposent sur la consultation des parties prenantes (notamment des États susceptibles d'être les plus affectés) et la transparence (notification de toute activité engagée, publication du rapport d'évaluation d'impact sur l'environnement).

Le seuil de déclenchement de l'étude d'impact est élevé puisqu'il faut que l'activité envisagée « *risque d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin* ».

Toutefois, le BBNJ prévoit un seuil intermédiaire à partir duquel la partie doit réaliser un contrôle préliminaire pour s'assurer que l'impact de l'activité envisagée est inférieur au seuil de déclenchement de l'étude d'impact. Ce seuil intermédiaire est atteint lorsque « *l'activité envisagée risque d'avoir un effet plus que mineur ou transitoire sur le milieu marin ou si ses effets sont inconnus ou mal compris* ».

- *L'encadrement des activités liées aux ressources génétiques marines et le partage des bénéfices découlant de leur exploitation*

Il est prévu de créer un centre d'échange qui collectera les informations liées aux activités relatives aux ressources génétiques marines des zones ne relevant pas de la juridiction nationale et générera automatiquement un identifiant normalisé de lot « BBNJ ».

Par ailleurs, le partage monétaire des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques marines est régi par deux régimes distincts.

Dès l'entrée en vigueur de l'accord, un fonds spécial sera créé pour permettre aux parties en développement de renforcer leurs capacités pour analyser les ressources génétiques marines.

Il reviendra à la Conférence des parties de déterminer les modalités de partage des avantages monétaires dans les cas où les activités utilisant des ressources génétiques marines produiraient des bénéfices.

- *Le renforcement des capacités et le transfert des technologies marines*

Le BBNJ prévoit le renforcement des capacités des États en développement et le transfert des technologies marines. L'objectif est double : d'une part, réduire les inégalités entre les États en matière de recherche scientifique, d'autre part, améliorer l'aptitude des États en développement à satisfaire les obligations contenues dans l'accord, notamment en ce qui concerne la création et la gestion des aires marines protégées.

L'article 44 énumère les moyens envisagés pour assurer « *le renforcement des capacités des parties en matière de ressources humaines, de moyens de gestion financière et de moyens scientifiques, technologiques, administratifs, institutionnels et autres* ».

L'article 46 prévoit la création d'un comité du renforcement des capacités et de transfert des technologies marines afin d'assurer le suivi et l'examen des mesures prises.

➤ **L'objectif du BBNJ : ouvrir la voie à une gouvernance multilatérale, inclusive et prenant en compte les intérêts des États en développement pour garantir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité**

En dépit de la liberté souveraine des États en haute mer, le BBNJ instaure dans cet espace une gouvernance multilatérale en matière de protection de la biodiversité et permet, par exemple, d'imposer aux parties la création d'aires marines protégées, même sans consensus.

Cette gouvernance est inclusive à plusieurs égards.

D'abord, l'accent est mis sur la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement afin qu'ils soient en mesure, techniquement, financièrement et humainement, d'assurer leurs obligations. Ensuite, le BBNJ insiste sur l'importance des consultations et évaluations préalables des propositions émises par les parties avant de prendre une décision, que ce soit en matière de création d'aires marines protégées ou encore d'élaboration des études d'impact environnemental.

Cette gouvernance a vocation à défendre les droits des États les plus faibles à travers le partage des avantages découlant des activités relatives aux ressources génétiques marines ou encore le renforcement de leurs capacités et le transfert de technologies marines. De même, les peuples autochtones et les communautés locales sont protégés par l'article 13 du BBNJ qui stipule que les connaissances traditionnelles détenues par ces peuples et communautés relatives aux ressources génétiques marines dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale ne sont accessibles qu'avec leur consentement préalable.

La science est au cœur du BBNJ

➤ **La science comme outil d'aide à la décision**

Le BBNJ crée un organe scientifique et technique composé de membres siégeant en qualité d'experts et possédant une expertise scientifique et technique pertinente.

L'organe scientifique et technique a vocation à intervenir à tous les stades de l'existence des aires marines protégées : lors de leur création, pour leur gestion et dans le cadre de leur révision périodique.

C'est également lui qui recommande les mesures d'urgence à prendre dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale en cas de menaces particulièrement graves sur la biodiversité.

L'organe scientifique et technique joue également un rôle déterminant en matière d'évaluation des impacts sur l'environnement. Il est chargé d'élaborer des normes ou des lignes directrices en matière d'études d'impact. Il devra déterminer des seuils pour la réalisation des contrôles préliminaires. Le cas échéant, il pourra proposer une liste indicative non exhaustive d'activités qui requièrent une étude d'impact environnemental.

➤ La science comme outil de coopération

La science occupe une place décisive dans le renforcement des capacités et le transfert des technologies marines.

Parmi les formes que peut prendre le renforcement des capacités figurent le partage et l'utilisation des données, informations, connaissances et résultats de recherche pertinents ainsi que l'élaboration de programmes techniques, scientifiques, de recherche et développement.

Dans le cadre du partage des avantages non monétaires découlant des activités relatives aux ressources génétiques marines, la science a également une place prédominante, que ce soit à travers l'accès libre à des données scientifiques faciles à trouver, accessibles, interopérables et réutilisables (dites FAIR), ou encore *via* le renforcement de la coopération technique et scientifique, en particulier avec les scientifiques et les institutions scientifiques des États en développement.

Le BBNJ reste le fruit d'un compromis et l'efficacité réelle de cet accord est conditionnée à la levée de certains obstacles

Le BBNJ est le fruit d'un compromis

➤ **Le respect des accords existants et la nécessaire articulation entre le BBNJ et lesdits accords**

Le BBNJ intervient alors qu'il existe déjà de nombreuses réglementations en matière de navigation, d'exploration et d'exploitation des fonds marins ou des ressources halieutiques. Aussi, l'application du BBNJ nécessitera une articulation entre l'obligation générale de conservation de la biodiversité et l'existence des nombreuses obligations conventionnelles, **sans que les dispositions du BBNJ ne puissent prévaloir, toutes les conventions ayant la même valeur juridique.**

- *La coopération entre le BBNJ et les autres instruments en matière de création d'aires marines protégées*

L'article 22 du BBNJ prévoit que les propositions de création d'aires marines protégées devront être élaborées en collaboration avec les organes mondiaux et régionaux concernés. Elles devront également leur être soumises pour consultation. La Conférence des parties du BBNJ pourra prendre toute mesure compatible avec celles adoptées dans le cadre des instruments et cadres juridiques existants.

En revanche, **lorsque les mesures proposées relèvent de la compétence d'autres organes, la Conférence des parties ne pourra que formuler des recommandations visant à promouvoir l'adoption de mesures pertinentes.**

- *La coopération en matière d'évaluation de l'impact environnemental des activités envisagées*

L'article 29 encourage la coopération entre l'organe scientifique et technique et les instruments juridiques pertinents ainsi que les organes mondiaux et régionaux qui réglementent des activités en haute mer, notamment dans le cadre de l'élaboration des normes et lignes directrices. **Il instaure une complémentarité de fait entre le BBNJ et les autres outils juridiques existants puisque les parties du BBNJ sont exonérées de contrôle préliminaire ou d'évaluation d'impact sur l'environnement dès lors que ceux-ci ont déjà été réalisés en application d'autres instruments juridiques.**

- *La coopération en matière de renforcement des capacités et du transfert de technologies marines*

Cette coopération est prévue à l'article 41 du BBNJ. L'article 42 affirme la nécessité de s'appuyer sur les programmes existants afin d'éviter les redondances et de s'inspirer des enseignements tirés des activités de renforcement des capacités et de transfert de technologies marines menées dans le cadre des instruments juridiques actuels.

➤ **Un accord dont la portée est limitée en raison de l'exclusion de la pêche et des ressources minérales de son champ d'application**

- *L'exclusion des ressources halieutiques*

La pêche en haute mer constitue l'une des activités ayant le plus d'impacts négatifs sur la biodiversité marine à travers la surpêche d'espèces ciblées, notamment des juvéniles. Ainsi, 17 % des stocks de thons sont considérés comme surexploités. Les prises accessoires sont également victimes de la pêche. Une étude de 2023 menée dans l'océan Pacifique a évalué à 1,8 million le nombre de requins capturés par les palangriers en 2019 et à 100 000 le nombre de requins victimes des senneurs.

La majorité des stocks de poissons de mer sont gérés par une ou plusieurs organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP). **Pour autant, ces organismes peinent à prévenir l'appauvrissement des stocks de poissons en haute mer** en l'absence d'une gestion intégrative efficace prenant en compte l'ensemble des aspects de l'écosystème.

À titre d'exemple, la mise en place en 2017 par la Commission des thons de l'océan Indien d'un quota pour la pêche à la senne pour reconstituer les stocks s'est traduite par une augmentation de 35 % des captures de requins soyeux par la flotte française.

L'exclusion de la pêche du champ d'application du BBNJ affaiblit considérablement l'efficacité des mesures qui pourront être prises pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones ne relevant pas d'une juridiction nationale.

Selon les scientifiques entendus, la création d'aires marines protégées sans une régulation stricte de l'activité de pêche industrielle pourrait s'avérer relativement inutile.

- *L'exclusion des ressources minérales minières*

Les activités liées à l'exploration et l'exploitation des ressources minérales sont également exclues du champ d'application du BBNJ étant déjà régies par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. L'AIFM est ainsi chargée de protéger les fonds marins et d'en réguler l'exploitation. Or, les oppositions sont fortes entre, d'une part, les États souhaitant imposer un moratoire sur l'exploitation minière des fonds marins et, d'autre part, les États qui ne souhaitent pas se priver de ces ressources, notamment pour assurer leur transition climatique.

Le BBNJ fixe les procédures à suivre pour réaliser les études d'impact environnemental des activités qui risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, mais il n'a pas compétence sur les études d'impact des activités liées à l'exploitation minière qui relèvent de l'AIFM. **La conservation de la biodiversité marine dans la Zone dépendra donc de la capacité de l'AIFM à imposer des règles environnementales rigoureuses aux États souhaitant se lancer dans l'exploitation minière.**

- **Les points d'équilibre du BBNJ susceptibles d'affaiblir son efficacité**

Le BBNJ internationalise un certain nombre de procédures telles que les évaluations d'impact environnemental ou encore la création d'aires marines protégées. Toutefois, dans la mesure où un accord international n'est obligatoire que pour les parties qui l'ont ratifié, les négociateurs du BBNJ ont eu à cœur de s'assurer que l'accord final soit acceptable par le plus grand nombre d'États possibles, notamment par les États développés qui exercent des activités en haute mer. **Des points d'équilibre ont été recherchés, tels que le respect de la souveraineté et de l'indépendance politique des États.**

C'est la raison pour laquelle il revient à chaque État souverain de décider de l'autorisation de l'activité qui a nécessité la réalisation d'une étude d'impact, même si certains États pendant les négociations ont défendu l'idée que cette décision devait être prise par la Conférence des parties.

L'accord prévoit la possibilité de prendre des décisions sur la création d'aires marines protégées à la majorité des trois quarts en cas de blocage. En contrepartie, il autorise toute partie à formuler une objection à ladite création afin que cette décision ne soit pas contraignante.

En ce qui concerne le partage juste et équitable des avantages qui découlent des activités relatives aux ressources génétiques marines, les positions étaient très clivées sur le statut juridique à conférer aux ressources marines génétiques. Les États en développement souhaitaient que leur soit reconnu le statut de patrimoine mondial de l'humanité, avec comme conséquence juridique une gestion commune des ressources fondée sur un système international d'accès. Les États développés ne souhaitaient pas voir la liberté d'accès aux ressources génétiques marines remise en cause.

Le compromis trouvé élude la question du statut juridique des ressources marines génétiques. En revanche, l'accès à ces ressources s'accompagnera de la notification auprès du Centre d'échange d'un ensemble très complet d'informations relatives aux activités en lien avec les ressources génétiques marines afin de garantir leur traçabilité. Le BBNJ contient également de nombreuses mesures visant à renforcer les capacités des États en développement et les transferts de technologie marine.

Certains obstacles devront être levés pour garantir l'efficacité du BBNJ

- **Les obstacles pour son entrée en vigueur**

L'article 68 prévoit que le BBNJ entrera en vigueur 120 jours après la date de dépôt du 60^e instrument de ratification. **Fin mars 2024, seuls les Palaos et le Chili ont ratifié l'accord.**

La procédure est particulière pour les États membres de l'Union européenne, dans la mesure où l'accord relève à la fois des compétences de l'Union et de celles des États membres. Aussi, il est nécessaire qu'aussi bien l'Union que les États membres ratifient l'accord, par la procédure qui leur est propre. La pratique dite « du commun accord » implique un effort de la part des États membres et de l'Union pour un dépôt simultané des instruments de ratification auprès des Nations Unies. L'objectif retenu par l'Union et les 27 États membres est que ce dépôt intervienne avant la Conférence des Nations Unies sur les océans de juin 2025. Si la France envisage la ratification de l'accord avant l'été 2024, les autres États membres n'en ont pas tous fait une priorité. Pour sa ratification par le Parlement européen, il paraît difficile qu'elle intervienne avant les élections de juin 2024 en raison de la brièveté des délais. Il n'est pas certain non plus qu'elle fasse partie des priorités de l'assemblée nouvellement élue.

Par conséquent, sans une volonté politique forte de la part de la communauté internationale, le BBNJ pourrait n'entrer en vigueur que dans plusieurs années.

En outre, seuls 87 États l'ont signé jusqu'à présent, ce qui reste largement insuffisant pour qu'il ait une réelle portée au sein de la communauté internationale.

➤ **Les obstacles pour sa mise en œuvre rapide : la lourdeur et le coût des procédures**

La mise en place des outils prévus par le BBNJ pour garantir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine s'accompagne de procédures lourdes et coûteuses.

Les dossiers à constituer pour proposer la création d'aires marines protégées doivent comporter un grand nombre d'éléments (description géographique de l'aire proposée, critères pour la détermination des zones à protéger, informations sur les activités humaines menées dans l'aire, description de l'état du milieu marin et de la diversité biologique, plan de gestion, etc.). **Ils sont donc lourds à monter et nécessitent des compétences scientifiques et techniques poussées ainsi qu'un soutien financier non négligeable.**

Il en va de même pour l'évaluation de l'impact environnemental des activités menées dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Cette évaluation comporte des obligations de consultation, de prise en compte des observations du comité scientifique et technique, de publication de l'étude d'impact et de rédaction périodique de rapports sur les impacts de l'activité autorisée.

Les activités de recherche relatives aux ressources génétiques marines s'accompagnent également d'une procédure de notification relativement contraignante qui exige des moyens humains et financiers importants. Il faudra donc veiller à ce que cette charge administrative qui pèsera sur les chercheurs reste raisonnable. Un autre point de vigilance concerne le Centre d'échange qui doit centraliser les déclarations préalables aux campagnes de collecte. S'il devenait un lieu où l'opportunité de la campagne était évaluée et, éventuellement, débattue, le principe même de la liberté de la recherche serait remis en cause.

Enfin, le BBNJ crée pas moins de quatre comités, sans compter l'organe scientifique et technique : le comité sur l'accès et le partage des avantages, le comité de renforcement des capacités et de transfert de technologies marines, le comité des finances et le comité de mise en œuvre et de contrôle du respect des dispositions.

Ces instances devront disposer de ressources humaines, techniques et financières pour accomplir leurs missions.

En outre, leur mise en place risque de prendre du temps puisque les États devront s'entendre sur leur composition. Or, la nomination de leurs membres aura un caractère éminemment sensible compte tenu des missions qu'ils auront à exercer.

➤ **Les obstacles spécifiques auxquels risquent de se heurter certains outils prévus par le BBNJ**

- *Les obstacles à la création d'aires marines protégées efficaces*

Les aires marines protégées doivent remplir un certain nombre de conditions pour garantir réellement la conservation de la biodiversité marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

D'abord, l'efficacité des aires marines protégées dépend de leur niveau de protection. Plusieurs études scientifiques ont montré que les aires marines protégées qui interdisent presque toute activité humaine sont les plus efficaces. À l'inverse, celles bénéficiant seulement d'une protection minimale ou légère (notamment en autorisant la pêche industrielle) n'ont aucun impact en pratique.

Or, les États ont tendance à privilégier la quantité (afin de respecter l'objectif de 30 % des mers et océans couverts par des aires marines protégées) au détriment de la qualité. La question du niveau de protection des aires marines protégées en haute mer se posera de manière encore plus cruciale compte tenu du poids de la pêche industrielle dans ces zones et de la fragmentation de la gouvernance en matière de conservation de la biodiversité entre les organisations sectorielles et régionales.

Par ailleurs, le suivi et la surveillance des futures aires marines protégées sont indispensables pour garantir la mise en œuvre effective des mesures adoptées. Or, ce contrôle dépend actuellement de la capacité et de la volonté politique des États de contrôler les activités des navires qu'ils ont immatriculés.

La mise en place d'aires marines protégées exige de pouvoir s'appuyer sur des connaissances scientifiques *ex ante* et sur l'observation *in situ*. Par exemple, l'analyse de la variation de la biomasse de zooplancton dans le dôme thermal a des implications sur la détermination de l'aire protégée. De même, la collecte de données sur les activités humaines et leur intensité (pêche, trafic maritime) permet d'objectiver la nature des pressions humaines et d'adopter les mesures les plus appropriées. Cette collecte des données peut être facilitée par l'accès aux données satellitaires, mais également par la mise en place de collaborations avec des instances mondiales et régionales qui disposent déjà de nombreuses données, comme l'Organisation maritime internationale ou les organisations régionales de gestion de pêche.

La coopération avec les États côtiers dont les ZEE seront mitoyennes des nouvelles aires marines protégées devra également être privilégiée dans la mesure où la biodiversité comme la pollution ne connaissent pas de frontière.

- *Les obstacles à l'élaboration d'études d'impact environnemental*

La **communauté scientifique dispose actuellement d'une connaissance très parcellaire de la diversité marine en milieu profond**. Même sur la zone de Clarion Clipperton qui a fait l'objet du plus grand nombre d'études à ce jour, les états de référence permettant d'analyser et de quantifier l'impact de certaines activités sur les écosystèmes restent très incomplets. En particulier, le niveau actuel des connaissances scientifiques sur les écosystèmes de cette zone ne permet pas de prendre des décisions validées scientifiquement sur la pertinence et les conséquences potentielles de l'exploitation minière.

Aussi, en dépit de la procédure très formalisée mise en place par le BBNJ pour la réalisation d'études d'impact environnemental, celles-ci s'avéreront inefficaces pour garantir l'utilisation durable des ressources tant que les lacunes scientifiques liées à l'exploitation minière des grands fonds ne seront pas levées.

Les 8 recommandations

➤ **Œuvrer pour une entrée en vigueur rapide du BBNJ**

La France accueillera en juin 2025 la prochaine Conférence des Nations Unies sur l'océan et s'est fixé comme objectif de pouvoir annoncer l'entrée en vigueur du BBNJ à cette occasion. Au-delà de l'intense travail diplomatique mené par le Gouvernement, les parlementaires, en particulier les membres de l'Office et des délégations aux outre-mer ainsi que les présidents et membres des groupes interparlementaires d'amitié, peuvent également agir en sensibilisant leurs homologues étrangers sur la nécessité de ratifier le BBNJ.

➤ **Refuser l'application rétroactive du BBNJ**

Le Parlement français doit prendre position pour que les dispositions concernant les activités relatives aux ressources génétiques marines ne s'appliquent pas aux ressources collectées avant l'entrée en vigueur de l'accord comme cela est prévu dans son article 10. En effet, une telle obligation pourrait créer une insécurité juridique pour les collections établies depuis parfois plusieurs siècles par certains établissements de recherche français. L'article 70 autorise les États à déroger au principe de rétroactivité en émettant une réserve au moment de la ratification de l'accord. **Il conviendra donc de vérifier que le Gouvernement prévoit bien d'émettre cette réserve au moment de l'examen de l'accord par le Parlement.**

➤ **Imposer un moratoire sur l'exploitation minière des fonds marins**

Lors du 28^e conseil de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) qui s'est tenu au printemps 2023, la France a lancé un appel à la constitution d'une large coalition d'États pour s'opposer à l'exploitation minière des fonds marins.

Depuis, 24 États dont la France ont décidé de soutenir l'idée d'un moratoire dans l'attente d'un progrès des connaissances scientifiques sur la biodiversité en mer profonde et d'études pertinentes sur l'impact des activités minières sur ces écosystèmes.

Le 29^e conseil de l'AIFM qui se tient du 18 au 29 mars 2024 a été à nouveau l'occasion d'aborder cette question. La diplomatie française est fortement impliquée pour convaincre de nouveaux États de soutenir la proposition de moratoire. Il est important que les parlementaires français contribuent à ce travail de persuasion.

➤ **Adopter une approche holistique de la conservation de la biodiversité**

La protection de la haute mer se heurte au problème de sa gouvernance, à la fois lacunaire et fragmentée, aussi bien sur le plan géographique que sectoriel. Face à cette « cacophonie océanique », le BBNJ rappelle l'obligation, pour tous les États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de protéger et de préserver le milieu marin et prône la cohérence et la coopération entre les instruments et cadres juridiques ainsi que les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents.

Il conviendra donc de s'assurer que les décisions prises par les États dans les différentes organisations internationales dont ils sont membres ne sont pas contradictoires et tiennent compte de la nécessité de protéger la biodiversité en haute mer.

➤ **Intensifier l'effort de recherche pour l'exploration des fonds marins**

Les connaissances scientifiques sur les écosystèmes en milieu marin profond restent encore très partielles et ne permettent pas d'évaluer de manière totalement pertinente l'impact des activités, notamment minières, sur les zones ne relevant pas de la juridiction nationale. L'exploration des fonds marins exige d'investir dans des technologies de plus en plus perfectionnées et coûteuses telles que les drones, les robots autonomes sous-marins ou les outils d'analyse des données. Afin de mieux appréhender la biodiversité en haute mer, il est également indispensable de combiner les observations *in situ* avec la modélisation.

Lors de la présentation du plan d'investissement d'avenir « France 2030 » en octobre 2021, le Gouvernement s'est engagé à investir 300 millions d'euros dans l'objectif « grands fonds marins ». Il est essentiel que les investissements annoncés soient réalisés, voire amplifiés, afin que la France conserve son statut de grande nation océanique.

➤ **Renforcer le niveau de protection et la surveillance des activités dans les aires marines protégées**

La mise en place d'un plan de gestion comprenant les mesures à adopter et décrivant les activités de suivi, de recherche et de contrôle à mener pour atteindre les objectifs retenus est indispensable afin d'assurer l'efficacité des aires marines protégées.

Garantir un niveau de protection élevé des aires marines protégées ainsi qu'une surveillance effective des activités qui y sont réalisées est essentiel. Pour cela, il est indispensable de s'assurer de la capacité technique et de la volonté politique des États en matière de contrôle des navires battant leur pavillon. Le cas échéant, des coopérations peuvent être engagées avec les États du pavillon afin de les aider dans leur mission de contrôle. À défaut, le renforcement des contrôles portuaires pourrait compenser les difficultés rencontrées par certains États pour contrôler les navires battant leur pavillon.

L'implication particulière d'un ou de plusieurs États dans la mise en place et le suivi d'une aire marine protégée est souvent une condition nécessaire pour garantir la conservation de la biodiversité. Compte tenu de la superficie du domaine maritime français, notre pays a une responsabilité particulière pour assurer ce *leadership* en matière de création et de surveillance des aires marines protégées.

Pour cela, la France doit être exemplaire.

Certes, 33 % des eaux françaises sont couvertes par au moins une aire marine protégée en 2022. Toutefois, le terme d'aire marine protégée recouvre des situations très contrastées et très peu d'entre elles bénéficient dans les faits d'un niveau de protection élevé. Nous devons donc adapter notre politique de conservation de la biodiversité marine en privilégiant la qualité sur la quantité.

➤ **Multiplier les démarches pédagogiques pour sensibiliser les populations à la conservation de la biodiversité en haute mer**

Plusieurs dispositifs ont été mis en place, en particulier dans les zones côtières et dans les outre-mer, pour sensibiliser la population à la préservation du milieu marin dans les eaux territoriales et dans la zone économique exclusive. Des aires marines éducatives ont par exemple été instaurées en Polynésie, dont une aux îles Marquises. **Ces démarches pédagogiques pour sensibiliser les citoyens**, au premier rang desquels les enfants et les adolescents, doivent être étendues aux zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Certaines initiatives existent déjà : le programme pédagogique « Mon lopin de mer », des jeux sérieux, des projets de science participative. Elles méritent d'être soutenues et amplifiées.

➤ **Impliquer davantage les outre-mer dans la mise en place du BBNJ**

Les communautés insulaires ont un rapport à l'océan qui contribue à sa protection. Elles sont également les premières intéressées par une protection efficace de la biodiversité marine.

Les outre-mer français se situent géographiquement à proximité de nombreux États dont l'investissement est majeur pour l'application effective du BBNJ, tels que les États-Unis, le Japon, l'Australie, sans parler de tous les autres États insulaires...

Le gouvernement français a donc tout intérêt à impliquer les outre-mer dans sa politique d'influence pour la défense de la biodiversité marine et la ratification du BBNJ, mais également de s'inspirer de certaines pratiques traditionnelles comme le *rahui* pour la mise en place de mesures garantissant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

Rapport Assemblée nationale n° 2443 (XVI^e législature) – Sénat n° 511 (2023-2024)

Pour consulter le rapport :

www.senat.fr/opepst

www.assemblee-nationale.fr/commissions/opepst-index.asp

Assemblée nationale - 101 rue de l'Université - 75355 Paris 07 SP – Tél : 01 40 63 26 81 – Mél : secretariat-opepst@assemblee-nationale.fr
Sénat - 15 rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06 – Tél : 01 42 34 27 20 – Mél : opepst-secretariat@senat.fr