

Réponse de l'Agria à la consultation sur la gouvernance internationale des océans



Agria

Quai aux vivres – BP 20285

17312 Rochefort Cedex

Code du registre de transparence : 252761514474-54

Contexte

Les océans sont des milieux complexes de part leur fonctionnement mais également des activités qui s'y déroulent et des objectifs de chacun. A ce jour, de nombreuses politiques sectorielles ou délimitées géographiquement existent, souvent pour aborder une thématique ou gérer un espace donné. Néanmoins, le fait que les mers et océans soient interreliés nécessite aujourd'hui une approche intégrée et transversale.

A ce jour, il existe de nombreuses institutions et traités, ratifiés ou non, concernant la gouvernance internationale de la mer. Cependant, il existe des difficultés à appliquer la feuille de route. L'Union Européenne dispose de l'expérience requise pour alimenter la dynamique d'une gouvernance internationale (DCSMM au niveau des sous-zones géographiques, FEAMP en Europe en tant que politique sectorielle, Plan Croissance Bleue et son plan opérationnel pour l'Atlantique...). Il faut aujourd'hui aller plus loin et développer une stratégie globale, au-delà des juridictions nationales.

La contribution de l'AGLIA à la consultation publique reprend la structure du document de consultation.

Définition du problème global de la gouvernance internationale

« La trame actuelle n'est pas assez mise en œuvre / ne produit pas les effets escomptés pour s'assurer d'une gestion durable des océans et de leurs ressources ». Etes-vous d'accord ? Expliquez pourquoi.

La stratégie actuelle pour la gestion des hautes mers est issue de la convention sur le droit de la mer de l'ONU date de 1982. D'autres conventions, traités, textes existent également. **La multiplicité des institutions et des situations rendent la coordination et l'allocation et la mise en œuvre de moyens de gestion difficiles voire inexistantes.**

De plus, à ce jour, les eaux internationales représentant une zone géographique conséquente, sont considérées comme communes à tous, rendant difficilement légitime toute institution souhaitant développer une démarche de gestion opérationnelle pour cet espace. Une gestion globale implique donc d'associer tous les acteurs pratiquant une activité ou ayant un intérêt en son sein, qu'ils soient regroupés au sein de structures ou non.

C'est pour cela que **la complexité de la situation va au-delà des institutions** : il est important de ne pas oublier l'existence d'une **multiplicité de réflexions politiques, de démarches scientifiques, d'activités économiques, d'usages ... dans différentes zones, avec leurs propres standards, législations, pour diverses finalités ou intérêts et bénéficiant de moyens humains et financiers inégaux.**

Il existe des problèmes incessants comme la pêche illégale, non réglementée ou non enregistrée ; le manque de mise en œuvre des règles actuelles des accords actuels sur la gestion durable des stocks ; et le mille-feuilles d'institutions internationales, ou d'accords par secteurs qui compliquent voire entravent la mise en œuvre des règles.

Il est important de prendre en compte l'ensemble des activités humaines qui peuvent interagir avec le milieu marin : activités en lien avec le pétrole comme les forages, le transport maritime et les dégazages

sauvages, l'extraction de matériaux marins, la production d'électricité, les travaux et les câbles sous-marins, les tests des armées en mers... **Il ne faut pas oublier de prendre en compte la manière dont elles organisent leurs lobbyings : certaines, disposant de moyens dédiés, sont très structurés et peuvent donc plus facilement relayer leurs intérêts et leurs besoins.**

A ces problèmes liés à la gouvernance et aux activités humaines, s'ajoutent les **phénomènes globaux** : le changement climatique, les catastrophes naturelles, la dégradation de la qualité de l'environnement, la perte de la biodiversité...

L'absence d'application des règles actuelles s'explique en raison de 2 facteurs : le **manque de moyens** humains et financier, pour animer et contrôler l'état d'avancement des démarches, et le fait que **certaines règles demeurent inapplicables en l'état** car elles ne correspondent pas aux réalités du terrain (les pratiques existantes, le calendrier, l'efficacité...).

Les causes de ce problème

La gouvernance des océans n'est pas effective. Cela pourrait être expliquée par : des lacunes dans la trame pour la gouvernance internationale actuelle, une coordination insuffisante entre ses membres ou une application de la réglementation inefficace ou inexistante, et un manque de connaissances sur les océans. Etes-vous d'accord avec ses causes ? Si non, expliquez pourquoi. Quelles causes souhaiteriez-vous ajouter ? Si vous vouliez classer les causes par priorité, lequel viendrez en premier ?

Ce sont effectivement ces trois causes qui expliquent principalement l'absence de mise en œuvre de la gouvernance internationale. La plus importante est la **coordination insuffisante entre les membres** : il faut se doter de *moyens d'animation et de mise en œuvre* pour une coordination internationale, ainsi qu'une volonté politique affichée de développer une stratégie et d'avancer ensemble, soutenue par un chef de file. De plus, il s'agirait d'établir une stratégie en amont pour *inciter les pays à ratifier*. La feuille de route doit être élaborée en *co-construction avec toutes les parties prenantes* (politiques, scientifiques, acteurs socio-économiques et usagers de la mer, citoyens...) : la manière d'aborder la démarche et d'associer les parties prenantes doit être différente en fonction du contexte et de l'échelle à laquelle on se trouve, ce qui nécessite également des moyens humains et financiers.

Une autre cause est également importante : la **multiplicité de cas de figures, d'institutions et de législation et la complexité des problèmes à traiter**. Dans un premier temps, il serait nécessaire de mettre à plat toutes les règles, les politiques sectorielles et les standards de chaque zone. Le mille-feuilles d'institution s'est développé devant la complexité des problèmes rencontrés.

Cette autre cause incite à faire un autre constat : le *manque de connaissances* pour pouvoir développer une gestion et une planification au plus juste de l'état de l'environnement et des activités humaines. Une meilleure coordination permettrait de développer une stratégie pour améliorer la connaissance et favoriser l'échange d'informations entre Etats, parties prenantes etc.

La trame de la gouvernance internationale des océans actuelle

Que manque-t-il pour combler les lacunes dans la gouvernance internationale actuelle (nouvelles institutions, nouvelles règles, nouveaux accords ou traités, nouvelles autorisations...) ? Que souhaiteriez-vous changer ?

Associer les parties prenantes est un des grands principes d'une gouvernance internationale. Le principe 22 de la déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement établit que les populations indigènes et les autres communautés locales doivent participer de manière opérationnelle à l'élaboration de politique pour s'assurer d'un développement durable d'un territoire ou d'une stratégie.

Certaines détiennent un rôle clé. C'est le cas des **professionnels de la mer** : plus que de simples usagers de la mer, les pêcheurs et les conchyliculteurs sont témoins de l'évolution des stocks et des habitats, et de l'occurrence des grands phénomènes. Véritables sentinelles de la mer, ils dépendent de la qualité de son environnement. Ils peuvent être un soutien à l'amélioration de la connaissance, car ils passent une grande partie de l'année en mer ou sur les zones côtières.

Les *informations* qu'ils détiennent, qualitatives, peuvent être des atouts pour la recherche, qui nécessite des moyens conséquents. Ils peuvent apporter de précieuses informations permettant de comprendre l'utilisation de certaines zones (pour la planification maritime) ou fournir des éléments précis concernant des espèces, les habitats, les relations au sein d'un écosystème, l'évolution et les pratiques des pêcheries, les grands phénomènes. Ces renseignements pourraient être utiles aux scientifiques pour poser des hypothèses ou permettre des comparaisons avec des résultats issus de projets de recherche. Pour une mobilisation de ces données optimales, il serait nécessaire de bien appréhender le contexte économique, écologique et culturel

du lieu de récolte des connaissances empiriques¹. Il est également primordial d'instaurer des relations de confiance et d'expliquer de quelle manière les données seront utilisées.

Ils peuvent également être *acteurs* de certaines démarches, avec une activité complémentaire à la leur ou ponctuellement sur certains projets. Au sein de l'Aglia, les professionnels sont associés à de nombreux projets tels que REDRESSE sur la sélectivité des engins ou RaieBECA pour réaliser des opérations de marquage-recapture de la raie brunette. Pour ce dernier projet, les pêcheurs ont marqués 38% des raies capturées. Ils ont également pu fournir de précieuses informations concernant les caractéristiques de la pêcherie d'avant 2009 et la biologie de l'espèce.

D'autres parties-prenantes clés sont indispensables : les **régions**. Ces dernières sont proactives pour déterminer des stratégies de développement de l'économie maritime et de protection de la ressource, notamment via les GIZC. Leur rôle va être renforcé avec le FEAMP et les mesures régionalisables. Ce seront donc des structures clés sur lesquelles se reposer concernant la déclinaison territoriale du plan stratégique.

Les associer permettra de développer une feuille de route dont les objectifs sont réalistes : certaines réglementations sont difficilement applicables car elles sont en inadéquation avec les réalités du terrain (pratiques actuelles, calendrier de transposition par rapport aux moyens humains et financiers...).

Cela permettra d'intégrer deux problématiques à la réflexion sur la gouvernance internationale :

- La *gestion des conflits d'usages* par rapport à l'occupation de l'espace : il manque une coordination entre les secteurs très diversifiés. Il y a un risque également que les secteurs émergents et/ou structurés occultent les secteurs d'activité historiques et nourriciers, et donc indispensables à l'humain. Il faudra ainsi favoriser la coopération entre les acteurs socio-économique, comme c'est le cas actuellement entre le milieu de la pêche et les entreprises en charge de l'implantation de parcs d'éoliens en mer.
- *L'absence de gestion opérationnelle du lien terre-mer*. Il faudra également intégrer la gestion des zones côtières dans la réflexion, et plus particulièrement, la gestion des zones terrestres.

D'une manière générale, la concertation, et même la co-construction d'une gouvernance internationale, sera le facteur clé de succès de la démarche.

Rédiger un document qui servira de feuille de route ne peut être qu'une des étapes de la stratégie pour la gouvernance internationale des océans. En amont, le travail de concertation avec les parties prenantes (secteurs privé/public, scientifiques pluridisciplinaires, politiques) à différentes échelles sera nécessaire. Lors de l'élaboration, un travail prospectif co-construit avec toutes les parties prenantes et animé par des experts permettrait de faire émerger des objectifs communs. Tout au long de la mise en œuvre, avec des rencontres régulières, pour discuter des avancées.

Une gouvernance internationale améliorerait également la coopération entre deux Etats partageant une même zone.

[Quelles zones ou quels problèmes ou secteurs de l'économie sont mal abordés à ce jour et pourraient bénéficier le plus d'un ajustement des lacunes ? Comment pourraient-ils en bénéficier ?](#)

Une gouvernance internationale serait une plus-value pour la **planification maritime spatiale**. A ce jour, il existe une concurrence entre les usages et les activités, qu'elles soient traditionnelles ou émergentes. Veiller à associer toutes les parties prenantes, et pas seulement les plus structurées ou celles qui ont les moyens de relayer leurs besoins favorisera une gestion de l'espace la plus appropriée possible.

Cette gouvernance serait également bénéfique pour l'Atlantique et ses sous-régions marines, pour les secteurs de la **pêche et de l'aquaculture**. Une coordination transatlantique peut permettre de développer une démarche d'amélioration de la connaissance coordonnée, et un partage des informations : beaucoup d'espèces ne sont pas sédentaires et donc dépendent de plusieurs zones, ou sont peu connues. Cela concourrait à améliorer la gestion des ressources et des habitats. Par exemple, le projet RaieBECA mené sur la façade Atlantique pour améliorer la connaissance de la raie brunette a trouvé des échos dans d'autres Etats Membres concernés par cette problématique : Grane Bretagne, Portugal.

[Quelle est la plus importante plus-value que l'Union Européenne peut apporter ?](#)

L'Union Européenne a acquis de l'expérience au fil des ans concernant **l'impulsion de dynamiques territoriales et concertées**, notamment avec la mise en œuvre des fonds structurels. Elle pourra ainsi veiller à ce que les stratégies intégrées et transnationales soient *opérationnelles*.

¹ ANGELINI A., CNPMM et Planète Mer, « La valorisation des connaissances empiriques des pêcheurs professionnels », 14/09/2012, 44 pages

Un des exemples de réussite est la création des Axe 4 du FEP à l'échelle des territoires. Il ne faut pas oublier que les collectivités et les structures professionnelles n'ont pas les moyens humains pour s'approprier ce type de démarche, qui peut sembler au premier abord éloignée des préoccupations quotidiennes. Il faut des moyens dédiés à *l'animation territoriale* : elle permettra de créer un espace d'échanges entre les différents acteurs et entamer des réflexions pour faire émerger des projets.

Elle pourra également mobiliser son retour d'expérience des programmations précédentes : par exemple, pour favoriser les projets portés par des petites et moyennes structures, le *financement* doit être facilité. Il est important d'assurer un versement des subventions rapidement, que ce soit au niveau des acomptes ou lors du versement du solde.

Quels principes / objectifs devraient guider les actions potentielles ?

Plusieurs principes peuvent guider la définition des objectifs et des actions potentielles.

- **Trouver un point d'équilibre entre l'utilisation de la mer / le développement des activités et la préservation de l'environnement.** Il faudra veiller à ce que la finalité des objectifs environnementaux soit d'empêcher les abus et de réguler les activités, et non de les interdire de fait. En effet, aucune interdiction de principe ne pourrait être tolérée sans une évaluation préalable : le principe de précaution ne devrait s'appliquer qu'en dernier recours, en cas d'absence de solutions alternatives. Chaque activité ou nouvelle demande d'autorisation devra être évalué par une autorité indépendante, au cas par cas, à l'échelle des territoires. Il faudrait donc une gestion au plus près du terrain, avec des autorités décisionnaires qui disposeraient de moyens financiers et humains pour vérifier les études commanditées, et des instances de médiation/d'arbitrage à solliciter en cas de contestations des conclusions.
- **S'appuyer sur une approche écosystémique, et améliorer la démarche grâce à l'amélioration des connaissances (plus particulièrement concernant le fonctionnement des écosystèmes marins).** A ce jour, il est reconnu que les océans et les mers sont interreliés : l'approche écosystémique et la compréhension de leurs fonctionnements sont primordiales.
- **La feuille de route ainsi élaborée devra également s'imposer aux autres documents et politiques de planification des échelons inférieurs.**
- **Ne pas se substituer aux politiques sectorielles** (ex. gestion des ressources qui dispose de ses propres autorités décisionnaires) ou des instruments à mobiliser: elle devra coordonner l'existant. La multitude de politiques et d'organismes s'explique par la complexité et la diversité des problèmes rencontrés en fonction des activités et/ou des zones. Il faudra au contraire s'appuyer sur l'expertise de ces acteurs et des instances décisionnaires.
- **Favoriser la coopération et l'échange des connaissances.** La stratégie fera donc la promotion des mécanismes des coordinations et du partage de connaissances et d'informations.
- **Les actions devront être multiples, diversifiées, et mises en œuvre en accord avec les parties prenantes, selon les spécificités locales.** La réglementation restrictive ne doit pas être le seul moyen d'action. Les moyens existants sont multiples : aide aux projets, développement de la recherche, solutions alternatives.... Une des solutions pour identifier le panel de moyens à disposition serait d'avoir un diagnostic de quels types d'activités sont ou seront concernés par la problématique, quelles sont les solutions possibles selon l'enjeu identifié, disposer d'un bilan des connaissances disponibles et à récolter, et savoir quand et où une réglementation restrictive paraît être adaptée.

Avant l'édiction de principes, quelques facteurs clés de succès doivent être considérés pour la gouvernance.

- En amont, il est nécessaire de **déterminer qui souhaite participer** à la gouvernance internationale des océans pour définir le périmètre, **d'analyser l'existant** pour identifier les points de consensus et les points divergents (ensemble des législations et des systèmes juridiques et de management en œuvre, moyens qui pourront être mobilisés pour mettre en œuvre et évaluer l'avancée de la stratégie), et de réaliser un diagnostic des enjeux globaux, des zones prioritaires et des intérêts de chacun.
- Pour que la ligne de conduite devienne effective, il sera nécessaire de comprendre comment **chaque principe sera appliqué en pratique** et quelles sont les tendances dans les politiques actuelles. La mise en œuvre ne pourra se faire sans **mécanisme d'actions** (qui fait, qui contrôle, avec quels moyens, quels sous-objectifs pour la zone, système d'aide au développement de projets comme une animation, mécanismes pour gérer et régler les conflits...).

Comment mesurer le progrès dans cette zone ?

- Cette question doit se poser au moment de la définition des objectifs et des modalités de mise en œuvre des actions. Les objectifs doivent être précis, quantifiables, mesurables, temporels et partagés par tous. A chaque objectif, il serait intéressant d'associer / de définir des **indicateurs** de recherche et opérationnels, concernant l'écologie et le social et l'économie. Une réflexion parallèle devra donc être menée pour

déterminer comment ces indicateurs seront renseignés (avec quelles données, leurs accessibilité) et par qui (détenteur de la donnée, collecte, analyse...). Cette réflexion facilitera leur appropriation par les acteurs qui les renseigneront. Il est essentiel que ces indicateurs soient facilement assimilables par tous et qu'ils s'appuient sur les connaissances disponibles au moment de leur définition. Sans les connaissances suffisantes pour les calculer ces indicateurs n'auront qu'une utilité partielle pour les gestionnaires et les usagers.

- Au moment de la rédaction de la feuille de route, des **priorités** seront données et un **système de coopération** développé. Ce dernier pourra être mobilisé pour le suivi et l'évaluation des avancées.
- Au moment de la rédaction de la feuille de route, les parties prenantes devront établir pour chaque objectif comment pourront-ils être atteints, quelle est la responsabilité de chacun des acteurs impliqués et un mécanisme d'évaluation, de suivi et de reporting. Pour responsabiliser et impliquer les parties prenantes, il faudra évaluer la part de responsabilité de certaines zones ou activités pour atteindre un objectif global donné.

Le manque de connaissance

Quelles zones pourraient bénéficier le plus d'une meilleure connaissance du patrimoine maritime ? Où voyez-vous les lacunes les plus évidentes en termes de connaissances sur nos mers et océans ?

Un rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement², datant de juin 2015, met en évidence la **méconnaissance de l'état de l'environnement marin**, malgré les démarches d'évaluation initiale de la DCSMM. Cette méconnaissance rend difficile la mise en œuvre de la politique maritime européenne. L'amélioration de la connaissance sur les océans, de leurs fonctionnements et de leurs écosystèmes est donc primordiale. Cela est d'autant plus vrai notamment pour les **zones de hautes mers, et les grands fonds**.

Au-delà de ces zones spécifiques, il existe des lacunes concernant **l'interdépendance entre les zones**, appartenant à un même grand espace (l'Atlantique), reliés du fait des grands phénomènes (Le Gulf Stream et l'ensemble des mers et océans), ou interdépendantes car certaines espèces y vivent à différents stades de leur vie et/ou du fait des activités humaines (lien terre-mer).

Des lacunes existent également sur les **impacts cumulés** et l'influence des autres sources de pressions (changement climatique). Des évaluations doivent être faites concomitamment aux niveaux local et global concernant les **effets des activités humaines**.

Comment la connaissance pourrait être mieux partagée entre les scientifiques et les usagers (business, politique...)?

Concernant l'appropriation des données scientifiques par les usagers, la **vulgarisation scientifique** reste le moyen le plus efficace pour mieux partager les connaissances. Chaque discipline et acteur utilise des éléments de langage spécifiques, et ont une perception d'un même espace différente. Une action pour systématiser la vulgarisation scientifique – qui nécessite des compétences spécifiques – et des temps d'échanges/formation entre les différents acteurs serait une solution. Ces temps d'échanges seront importants pour que les acteurs puissent intégrer toutes les notions, les nuances, et les limites des nouvelles informations collectées.

Cependant, les relations doivent être envisagées dans les deux sens : les usagers disposent de **connaissances empiriques**, souvent qualitatives, qui peuvent apporter une plus-value à certaines recherches.

Des **outils** pourraient être développés, comme une plate-forme d'échanges de données (entre scientifiques, avec des acteurs politiques et/ou socio-économiques) ou de sciences participatives (à destination de la société civile). Dans tous les cas, une démarche **d'animation** reste indispensable, notamment pour favoriser l'instauration d'un climat de confiance et développer des habitudes de partage et de communication de données.

Qu'est ce qui peut être fait pour améliorer la coordination de la recherche maritime ?

De la même manière que pour le partage des connaissances entre différents acteurs, il est nécessaire d'avoir une démarche **d'animation** de la coopération et de mobiliser les outils facilitant la communication entre acteurs se situent dans des zones différentes.

Pour faciliter l'échange de données, entamer une réflexion pour définir **différents standards de protocoles** et organiser des **groupes de travail** pour évaluer la recevabilité des autres types de données serait également un atout.

² European Environment Agency, « State of Europe's seas », EEA Report n°2/2015, 216 pages, 24 juin 2015.

Par ailleurs, le besoin en termes de connaissance est énorme. Il est par conséquent important de veiller à ce que les moyens humains et financiers puissent être mutualisés.

Quelles activités économiques et les politiques sectorielles pourraient bénéficier le plus d'une amélioration de la connaissance ?

Les **secteurs de la pêche et de l'aquaculture** bénéficieraient d'une gouvernance pour comprendre le fonctionnement des océans, et les relations au sein et entre les écosystèmes. L'analyse des effets de l'ensemble des activités humaines, des impacts cumulés et des grands phénomènes exerçant des pressions sur le milieu marin permettrait de situer le rôle de l'activité de pêche et d'aquaculture. Cela permettrait ainsi de conforter une gestion durable des ressources grâce à une approche intégrée et systémique.

Comment mesurer le progrès dans votre zone ?

La réflexion sur la mesure du progrès devra se faire dès la définition des objectifs, par la construction d'indicateurs couvrant les **3 piliers du développement durable** (environnement, social, économie) et la **gouvernance**. Les aspects sociaux et -économiques devront être pris en compte au même niveau que les aspects environnementaux.

Ces indicateurs devront être **opérationnels** pour une partie et axés sur **l'amélioration de la connaissance** pour l'autre partie. C'est pour cela qu'il restera primordial d'associer **toutes les parties prenantes** qui les renseigneront par la suite.

Interne