

Colloque de l'Association Française des Nations Unies en préparation du Sommet sur les Océans des Nations Unies

Note de synthèse - *Enjeux des négociations internationales pour l'UNOC*

I. Aboutissements et échecs : Un état des précédentes négociations internationales sur les océans

Les négociations internationales sur les océans ont joué un rôle essentiel dans la régulation de l'utilisation des espaces maritimes, la préservation de la biodiversité marine et la promotion d'une gouvernance durable des océans.

Cependant, elles ont également montré des limites significatives, révélant des lacunes dans l'application et l'universalité des accords adoptés.

Les succès des négociations internationales précédentes

L'un des objectifs statutaires des Nations unies est la codification et le développement progressif du droit international, y compris du droit maritime. En 1956, la première Conférence sur le Droit de la Mer se tient à Genève, et s'achève convoquée à Genève en 1958 par l'adoption de quatre conventions et d'un protocole facultatif. Les Conférences de Nations Unies sur le Droit de la Mer sont souvent qualifiées de « sommet de la diplomatie multilatérale » (Zani M., *Le Tribunal international du droit de la mer*).

A l'issue de la quatrième conférence sur le Droit de la Mer ou Conférence de Montego Bay de décembre 1982, la Convention **des Nations Unies sur le droit de la mer** (CNUDM) est adoptée. Elle constitue aujourd'hui le fondement de la gouvernance mondiale des océans et de l'exploitation durable de ses ressources naturelles. Elle marque l'aboutissement de neuf années de négociations dans le cadre de sessions de la Conférence des Nations unies sur le droit de la mer. Elle entre en vigueur 12 ans plus tard, le 16 novembre 1994. La CNUDM a introduit des principes majeurs autour de la régulation de l'exploitation des ressources maritimes ou de l'obligation d'adopter des pratiques de pêche responsables. Elle a également conduit à la création d'institutions clés comme l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) et le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) ayant une compétence consultative et contentieuse. Ces organes assurent la mise en œuvre de la Convention à une échelle régionale et au-delà des limites des espaces maritimes soumis à la juridiction des Etats, et tranchent les différends liés à son interprétation.

La Convention de 1983 pose un cadre juridique sur les espaces maritimes en précisant un certain nombre de notions apparues dans le droit coutumier sur les frontières maritimes :

- La mer territoriale s'étend sur 12 milles marins (19 km). La souveraineté d'un État est totale sur cette zone.
- La zone économique exclusive (ZEE) désigne une bande limitée par la ligne des 200 milles marins (370 km) à partir de la ligne de base. L'Etat possède des droits d'exploitation des ressources présentes dans sa ZEE.
- Au-delà de cette ZEE, le plateau continental permet une liberté en haute mer ouverte à tous les États, côtiers ou non. Cette liberté inclut la navigation, le survol, la pose de

câbles sous-marins et de tubes, la pêche, la recherche scientifique. Aussi, la Convention fait de la haute mer un patrimoine commun de l'humanité.

La ratification en 2023 de l'**Accord sur la biodiversité marine en haute mer** (traité BBNJ) vient compléter la précédente Convention de Montego Bay et représente un autre succès marquant des négociations internationales. Ce traité vise à protéger les ressources biologiques de la haute mer, qui représentent plus de 60% des océans. Il a établi des mécanismes pour la création de zones marines protégées (ZMP) et a introduit le principe de partage équitable des bénéfices issus des ressources génétiques marines. En outre, le BBNJ renforce la résilience des écosystèmes marins face au changement climatique.

Des avancées notables incluent également l'objectif 30x30, adopté lors de la **COP15 Biodiversité de la Convention sur la Diversité Biologique**, qui a eu lieu en décembre 2022 à Montréal. Il engage plus de 100 pays à protéger 30% des terres et des océans d'ici 2030. Par ailleurs, l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (UNEA) a adopté en 2022 une résolution historique afin de négocier un traité juridiquement contraignant visant à éliminer la pollution plastique.

Limites et échecs des négociations

Malgré ces succès, les négociations internationales sur les océans font face à plusieurs défis persistants. Les océans sont aujourd'hui confrontés à un nombre croissant de menaces, à la fois familières et nouvelles, qui nécessitent une action collective. De plus, la CNUDM a été adoptée il y a plus de 40 ans, période au cours de laquelle les enjeux du monde maritime ont évolué.

La pollution plastique demeure une crise mondiale : chaque minute, 18 tonnes de plastiques sont déversées dans l'océan (Fondation de la Mer). Bien que des progrès aient été réalisés pendant les négociations pour un traité juridiquement contraignant sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), elles peinent à aboutir à un consensus. Certains grands producteurs de pétrole et de gaz résistent aux mesures limitant la production de plastique, tandis que d'autres États favorisent une approche intégrant tout le cycle de vie des plastiques. Ces divergences risquent de ralentir les négociations en cours jusqu'au 1er décembre 2024 à Busan, en Corée du Sud.

De plus, les accords internationaux pour réguler la pêche souffrent d'un manque d'application rigoureuse. De nombreux États ne respectent pas les quotas ou manquent de moyens pour surveiller les activités illégales. En outre, les intérêts économiques à court terme des pays pêcheurs entrent souvent en conflit avec la conservation des écosystèmes marins. C'est également le cas des discussions autour de l'exploitation minière des fonds marins qui illustrent ces tensions. Bien que la CNUDM établisse des règles pour exploiter ces ressources tout en protégeant l'environnement, les débats actuels montrent un manque de consensus sur le cadre réglementaire.

Les activités pétrolières et gazières offshore rejettent également des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, entraînant un réchauffement de la planète d'environ 2,5 °C d'ici la fin du siècle. Lorsque les États ont négocié l'adoption de la CNUDM en 1982, l'enjeu de la crise climatique mondiale était peu pris en compte. Cependant, malgré des avantages

économiques certains, la production conventionnelle de pétrole et de gaz est une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre. Continuer à dépendre des combustibles fossiles pour produire de l'énergie supplémentaire n'est pas une option. Les États devraient plutôt chercher des moyens de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et passer à des sources d'énergie renouvelables.

Enfin, malgré l'adoption de l'objectif 30x30, de nombreux États peinent à concrétiser cet engagement. Les ressources financières et humaines limitées ainsi que des désaccords sur les critères de définition et de gestion des ZMP freinent l'application effective des objectifs décidés pendant la COP15.

Ces échecs soulignent l'importance d'une coopération internationale renforcée, mais aussi les défis liés à la conciliation des priorités économiques, environnementales et sociales dans les négociations internationales.

II. Les principaux défis à relever en matière de protection des océans

Les négociations internationales précédemment énoncées ont permis des avancées non négligeables dans certains domaines. Toutefois, de nombreux défis persistent afin d'assurer une gestion efficace et durable des océans, un bien commun mondial. Malgré de nombreux accords internationaux sur le sujet, des défis d'ordre pratique et politique persistent.

L'ineffectivité de la mise en œuvre des engagements pris lors des conférences internationales

Puisque les océans sont un bien commun mondial, leur préservation nécessite une action multilatérale, qui dépend de la volonté et des moyens de multiples acteurs tels que les États, les entreprises, les organisations internationales ou encore les organisations non gouvernementales (ONG). Toutefois, malgré les objectifs globaux que se sont fixés les différents acteurs internationaux, il apparaît difficile d'aboutir à une action efficace et coordonnée de la part de ces derniers.

Tout d'abord, les océans sont un bien commun mondial, leur gestion nécessite dès lors une coopération étroite entre de nombreux acteurs, comme les États, les entreprises, les organisations internationales, les ONG, ou encore la société civile. Mais cette multiplicité d'acteurs rend la gestion des océans complexe, d'autant plus que les océans représentent une ressource stratégique pour les pays du monde entier. De ce fait, les intérêts économiques liés à l'exploitation des ressources maritimes sont souvent divergents d'un État à un autre et se retrouvent mises au centre des négociations internationales, chaque pays mettant en avant ses priorités nationales. Par exemple, des États côtiers peuvent vouloir privilégier une exploitation intensive de leurs ressources maritimes pour stimuler leur économie, tandis que d'autres, qui ont le sentiment d'être plus concernés par les enjeux environnementaux ou qui tirent moins d'avantage à l'exploitation intensive des océans, privilégient la conservation et la gestion durable.

C'est ainsi que certains pays peuvent avoir l'impression que les discussions internationales ne prennent pas suffisamment en compte leurs spécificités et leurs besoins. C'est le cas par

exemple des petits États insulaires en développement (PEID). Ces derniers, particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, insistent sur l'urgence de la protection des océans, mais se sentent bien souvent marginalisés et peu écoutés

La question de la gouvernance mondiale des océans

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 a posé les bases du cadre juridique pour la gestion des océans. Néanmoins, la gestion des eaux territoriales étant une compétence étatique, de nombreux États continuent d'être réticents à transférer davantage de pouvoir de décision dans le domaine aux institutions internationales. Bien souvent, plusieurs États se retrouvent ainsi compétents sur une même zone géographique. Dans ces zones maritimes partagées plusieurs juridictions et aspirations nationales se chevauchent, pouvant entraîner des conflits d'intérêts. Ces conflits d'intérêts poussent les pays à privilégier la gestion unilatérale de leurs zones économiques exclusives (ZEE), plutôt que de coopérer avec les autres États et acteurs internationaux. Cette action unilatérale est dommageable puisqu'une gestion régionalisée des océans permet d'aboutir à des stratégies plus durables et plus efficaces.

Enfin, les solutions proposées à l'issue des négociations internationales se heurtent à un manque de financement et de ressources à la fois nationales et internationales et dont dépendent des actions nécessaires et complexes telles que la gestion des zones maritimes protégées, la réduction de la pollution ou encore la préservation des écosystèmes marins. Les financements internationaux sont pourtant nécessaires puisqu'ils ont pour objectif d'aider les États qui n'ont pas suffisamment de ressources pour mettre en œuvre les objectifs fixés lors des sommets internationaux. Cette situation creuse un fossé entre les engagements globaux et la réalité sur le terrain.

Les enjeux d'inclusivité : des acteurs non étatiques, mais à quel prix ?

Pour parvenir à relever ces défis, il peut être intéressant de s'intéresser aux critères de l'inclusivité. Les débats sur la politique environnementale mondiale sont connus pour être inclusifs d'un nombre et d'une variété d'acteurs importants : l'État n'est pas le seul à participer à la table des négociations, car ce n'est pas le seul à être directement impacté par les enjeux environnementaux. C'est donc dans une dynamique multilatérale que les acteurs étatiques et non étatiques collaborent pour parvenir à des fins communes.

Les acteurs non étatiques sont donc le relais essentiel de la société civile dans les sphères de décisions. Depuis le Sommet de Stockholm en 1972, les acteurs non étatiques, et en particulier les ONG, ont joué un rôle croissant dans la politique environnementale, rôle qui s'est révélé central dans la lutte contre le réchauffement climatique, notamment après le Sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) où près de 1400 ONG étaient présentes. Depuis, leur présence constante permet non seulement d'apporter des expertises diversifiées mais aussi de défendre les intérêts des populations les plus vulnérables. A compléter de pourquoi c'est important d'avoir toujours des ONG. L'enjeu n'est donc plus de les inviter et de les consulter mais de les inclure pleinement dans la prise de décisions publiques. Sans réel pouvoir normatif, les acteurs non étatiques ont une influence limitée et leur consultation soulève la question de leur réception par les États. En effet, le critère de souveraineté de l'État fait en sorte que les acteurs ne sont d'emblée pas sur un

piéd d'égalité : si les Etats refusent la coopération avec les acteurs non étatiques, ceux-ci n'ont bien souvent que peu de moyens d'actions pour faire valoir leur intérêt. L'enjeu pour l'UNOC en juin prochain est de réussir à mettre en place un processus de négociations qui inclut les acteurs non étatiques au sein des discussions mais aussi et surtout au cœur des prises décisions.

L'enjeu d'inclusivité va encore plus loin pour ces acteurs non étatiques. Être inclusif est l'être pour le plus grand nombre possible, c'est-à-dire permettre à celles et ceux qui ne font pas partie du processus de le comprendre. Ainsi, ce n'est pas forcément le manque de transparence qui est remise en cause ici mais bien l'absence de compréhension du processus pour le grand public. En effet, la variété des acteurs peut rendre le système assez opaque, avec une fragmentation du processus et des revendications qui compliquent la lisibilité pour les personnes ne suivant pas les débats et négociations de près. Les enjeux environnementaux concernent les sociétés entières et l'enjeu de l'inclure toutes ses franges, rien que dans la compréhension des enjeux et des négociations, peut être la première étape pour un Sommet plus inclusif. La zone verte dédiée au public à Nice lors du Sommet en juin prochain est un premier pas vers cette inclusion du grand public. Reste cependant la question de la réelle accessibilité à l'information. Outre les potentielles barrières matérielles, ce sont les potentielles barrières symboliques qui restent fortes. Les débats internationaux sont perçus comme lointains ou exclusifs, pour beaucoup ce sont des sujets qui "ne sont pas pour nous". Cette perception, liée à la difficulté des sujets, au simple désintérêt, à la crainte ou à l'autocensure, est un défi majeur à l'inclusion de la population.

Cette dimension d'inclusivité est cruciale pour questionner l'implication de la jeunesse dans les débats. A la fois représentants des générations futures et d'une force motrice actuelle, les jeunes ont une perspective unique sur les enjeux environnementaux. Sans réifier la jeunesse et en faire un sujet symbolique de la lutte environnementale, il est important d'inclure cette partie de la population dans les débats sur un futur qui les concerne d'autant plus. Les jeunes, en tant que groupe social multiforme, est capable d'être une nouvelle source d'énergie et de mobilisation pour l'UNOC, pouvant à la fois sensibiliser et porter les revendications environnementales dans des sphères éloignées des cercles traditionnels de décisions.

III. Des leviers d'action possibles pour les négociations de l'UNOC

Beaucoup de principes et de grands objectifs ont déjà été fixés. L'enjeu est maintenant de les appliquer, de pousser les Etats à les respecter et à les rendre efficaces, notamment en améliorant la coordination des politiques décidées.

Nous avons décidé de sélectionner deux des enjeux principaux et d'émettre des recommandations et/ou pistes à suivre pour que les négociations multilatérales fassent avancer les politiques mondiales de préservation et de conservation de l'océan.

Lutter contre la pollution du plastique

Ce problème ne pourrait être résolu que par la mise en place d'objectifs clairs avec des mécanismes contraignants. L'objectif n'est pas de créer une police supranationale qui aurait pour but de dicter aux Etats une certaine politique mais de créer des mécanismes effectifs

permettant de s'assurer que les Etats remplissent les engagements qu'ils ont eux-mêmes pris lors des conférences internationales.

Il s'agirait tout d'abord pour les Etats d'établir des quotas obligatoires pour réduire la production et l'utilisation des plastiques à usage unique. Des taux minimaux de recyclage pourraient aussi être fixés pour tous les Etats, avec des seuils clairs.

Les efforts de chaque Etat dans la mise en œuvre de ces objectifs devraient faire l'objet de rapports nationaux annuels. Ceci permettrait de mettre les Etats sous pression tout en leur laissant le choix de la façon dont ils souhaitent atteindre ces objectifs. Ces rapports pourraient faire l'objet d'une évaluation de la part d'un comité indépendant sous l'égide des Nations Unies. Des remarques et recommandations permettraient à tous les Etats de voir comment ils pourraient faire pour améliorer la mise en œuvre des objectifs.

Par la suite, le levier financier peut aussi être utilisé. Tout en évitant des "sanctions" qui pourraient être un frein à l'engagement et la coordination des actions des Etats, une limitation de l'accès aux fonds internationaux liés à l'environnement pourrait être envisagée pour les pays qui ne respectent pas les objectifs cités plus haut.

Une harmonisation des normes internationales pourrait aussi permettre plus de cohérence et de fermeté dans l'application des normes et objectifs. L'exemple des certifications obligatoires est évocateur. Les Etats pourraient se mettre d'accord sur un label qui serait nécessaire sur tous les produits plastiques produits ou exportés afin de certifier de leur conformité aux normes internationales.

La mise en place d'un traité mondial sur la pollution plastique est nécessaire, qui est justement l'enjeu de la cinquième conférence sur le Droit de la Mer, qui réunit actuellement des négociateurs de 175 pays à Busan en Corée du Sud. Nous pensons que ce traité doit comprendre un système d'arbitrage qui permettrait de résoudre les différends entre les Etats sur le sujet. L'UNOC devrait permettre de relancer le débat et la pression sur les États si les négociations à Busan ne sont pas concluantes.

Promouvoir la pêche durable et le soutien aux pêcheurs de petite échelle

La promotion de la pêche durable nécessite un système d'étiquetage des produits provenant de sources durables. Une coordination des étiquettes à l'échelle mondiale, accompagnée par des politiques d'éducation et de sensibilisation, pourrait pousser les consommateurs à se tourner vers des options éco-responsables. La coordination des étiquettes de tous les produits maritimes apparaît nécessaire pour que les consommateurs bénéficient d'une référence claire sur laquelle baser leurs préférences de consommation.

Nous pensons ensuite qu'il est nécessaire de soutenir les petits pêcheurs et les communautés locales. Ceci peut passer bien évidemment par des subventions ciblées, consistant en la réallocation des subventions utilisés pour des grandes flottes industrielles vers les petits pêcheurs. Une entente au niveau mondial doit avoir lieu afin que les Etats soient incités à utiliser ce mécanisme, ce dernier n'étant pas favorable aux Etats qui le pratiquent s'il n'est pratiqué que par quelques Etats. Cependant, nous pensons aussi que les petits pêcheurs doivent aussi être soutenus dans la diversification de leurs revenus.

C'est pourquoi nous pensons qu'il serait bénéfique de soutenir les initiatives alternatives de ces acteurs économiques, tel que l'écotourisme ou l'aquaculture durable.

Enfin, nous pensons que les négociations internationales doivent être le lieu d'un transfert de technologies. Les pays possédant des technologies de production durable pourraient partager ces technologies afin d'adopter une approche globale dans la gestion durable des océans, qui dépasserait les capacités nationales. La création de zones partagées pourrait également encourager la coopération régionale et pousser les Etats à partager leurs technologies et méthodes.