

Expo 2012 - Pour des côtes et des océans : Diversité des ressources et activités durables

Vers une gouvernance renouvelée pour la gestion intégrée des mers et des littoraux

Yves Henocque, *Nature & Société*, DP2S, IFREMER

Avant-propos

L'article qui suit est notamment basé sur les débats qui ont eu lieu lors de la cinquième conférence du Forum Global sur les Côtes, les Océans et les Îles (www.globaloceans.org), qui s'est tenue du 3 au 7 mai 2010 au siège de l'UNESCO¹.

Introduction

Au moment où le projet mondial d'inventaire de la vie marine -*Census of Marine Life*- s'efforce de mieux connaître ce qui vit dans les océans de notre planète, de nombreux scientifiques tirent la sonnette d'alarme quant aux effets du changement climatique et des autres activités humaines sur la santé des océans. En effet, les effets infligés sur cet énorme espace, qui représente plus de 99% de l'espace vital de notre planète du fait de leurs grandes profondeurs, sont tels que certains scientifiques n'hésitent pas à remplacer l'appellation de l'ère du « changement climatique mondial » par celle de l'ère du « changement océanique mondial ». On estime aujourd'hui qu'environ le tiers du dioxyde de carbone que l'homme envoie dans l'atmosphère et 80% de la chaleur résiduelle ont été absorbés dans les océans, changeant ainsi probablement irréversiblement la chimie et la physique et par conséquent la biologie des océans.

Aujourd'hui, le problème lié aux changements de composition chimique et physique de l'atmosphère et des océans est avant tout un problème de comportement humain.

Environ 50% de la population mondiale vit dans la zone littorale, c'est-à-dire environ 10% de la surface terrestre, entraînant des pressions énormes sur les habitats et les ressources côtières. De plus, une grande part de la population mondiale, dont le nombre ne cesse de croître, dépend des océans pour l'alimentation, les rejets des eaux usées ou des déchets, la production d'énergie, ou encore le transport maritime si essentiel à l'économie globale, et perçoit le littoral comme source d'inspiration et lieu privilégié de loisirs. La gestion de ces multiples usages et des attentes issues d'une population littorale sans cesse croissante constitue un défi majeur pour tous les pays, développés et en développement.

Plus au large, la Convention sur le droit de la mer de 1982 reconnaît la liberté d'usage des eaux situées au-delà de la zone économique exclusive des nations, c'est-à-dire plus de 60% de la surface de la planète. A ces libertés d'usages tels que la pêche, la navigation, l'enfouissement de câbles sous-marins, correspondent des devoirs, mais il n'existe pas de système global cohérent pour s'assurer que les Etats et les navires qui croisent sous leurs pavillons respectent ces engagements. Nous ne disposons que d'accords et d'organisations séparés pour traiter des rejets des navires, de la pollution par hydrocarbures, des pollutions telluriques ; d'organisations différentes pour traiter de la pêche du thon et des autres espèces, tout comme différentes organisations dans différentes régions. Il n'y a pas ou très peu de coordination entre ces organisations, la mise en œuvre des engagements reste incertaine et il y a encore des faiblesses majeures dans le système, qui conduisent par exemple à des problèmes chroniques de pêches illégales, non régulées et non signalées, pêches qui à elles-seules sont estimées représenter quelque 30% des captures globales.

Cette absence d'un système de gouvernance d'ensemble veut dire qu'il n'y a pas de mécanisme international pour assurer la protection des écosystèmes marins vulnérables ou des zones hors juridictions nationales, des menaces avérées ou potentielles. La Convention sur le droit de la mer envisage des études d'impact environnemental pour les activités qui peuvent causer des changements significatifs ou dommageables sur l'environnement marin, mais il n'y a pas de procédure de contrôle

¹ Freestone D., Cicin-Sain B., Hewawasam I., Hamon G. 2010. *Improving Governance: Achieving Integrated Ecosystem-Based Ocean and Coastal Management*. Global Oceans Conference 2010. May 3-7, 2010, UNESCO, Paris

internationale pour s'assurer que de telles études sont faites avant que les activités ne débutent. De telles procédures auraient par exemple permis de contrôler l'expansion très rapide du chalutage par grands fonds et ainsi d'éviter la perte d'écosystèmes profonds uniques et très vulnérables.

A cette situation s'ajoutent les menaces croissantes des effets du changement climatique : le réchauffement des eaux océaniques influe sur la productivité des écosystèmes et la migration des stocks halieutiques ; la montée du niveau de la mer pose de réels défis aux systèmes côtiers et insulaires, menaçant l'existence même de certains petits Etats insulaires ; l'acidification des océans pourrait à terme menacer la capacité de calcification des coraux et des mollusques, y compris le squelette calcaire de nombreuses espèces planctoniques.

La Conférence des NU sur l'environnement et le développement de 1992 ainsi que le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 ont reconnu l'importance de la gestion intégrée de la mer et des littoraux. Le Plan d'action du Sommet de 2002 appelle également à mettre en œuvre l'approche par écosystème d'ici 2010 (rejoignant en cela la Déclaration de Reykjavik sur les pêches responsables et la Décision de la Conférence des Parties pour la Convention sur la Biodiversité), et à promouvoir la gestion intégrée de la mer et des littoraux au niveau national.

Rappel des grandes lignes de la GIZC telles que définies dans le Chapitre 17 de l'Agenda 21 :

| Pré-conditions pour l'approche par écosystème | Mise en œuvre et changements de comportement | Atteinte des objectifs de type environnemental et sociétal |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les Etats côtiers s'engagent dans le développement durable des espaces maritimes sous leur juridiction (17.5) ➤ Mise en place fonctionnelle de mécanismes de coordination aux niveaux national et local (17.6) ➤ Moyens financiers mobilisés. Le coût total annuel estimé (1993-2000) de mise en œuvre des activités du programme était de \$6 Milliards incluant \$50 Millions pour la communauté internationale sur la base de subventions ou d'accords contractuels (17.12) ➤ Développement de l'éducation et de la formation pour la gestion intégrée de la mer et du littoral | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en œuvre d'une politique intégrée et d'un processus de prise de décision incluant tous les secteurs pour assurer compatibilité et équilibre des usages (17.6) ➤ Développement des systèmes d'observation, d'analyse et de transfert de l'information (17.13) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Maintien de la biodiversité et de la productivité des habitats et des espèces marines (17.7) ➤ Amélioration des aménités côtières, en particulier le logement, l'eau potable et le traitement des eaux usées, des déchets et des effluents industriels (17.6) ➤ Restauration des habitats côtiers dégradés (17.6) |

Des progrès, mais par trop inégaux et trop lents

Face à l'épuisement des ressources et à la montée des conflits d'usage, autorités publiques, secteur privé et société civile reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre une approche prenant davantage en compte le fonctionnement des socio-écosystèmes en intégrant les différentes politiques sectorielles concernées. Simultanément, les gestionnaires du littoral prennent conscience de la continuité entre bassin versant et bassin maritime et tentent de mettre davantage de cohérence dans les politiques et les instruments respectifs de planification et de gestion. Cette évolution va dans le sens d'un changement de paradigme qui consiste à passer de :

- mono-spécificité ► écosystème ;
- petite échelle ► échelles multiples ;

- perspectives court terme ► perspectives long terme ;
- homme dominant la nature ► homme partie intégrante de la nature ;
- gestion séparée de la recherche ► gestion adaptative ;
- gestion des biens commerciaux ► maintien du potentiel de production des biens et services rendus par les écosystèmes.

La **gestion intégrée des littoraux et de la mer**, qui se limitait autrefois à la stricte interface terre-mer selon l'interprétation que l'on faisait de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), est aujourd'hui étroitement liée à la mise en œuvre de l'approche par écosystème qui met l'accent sur le maintien des fonctions et des services rendus par les écosystèmes :

Rappel des 12 principes de l'approche par écosystème de la Convention sur la Biodiversité

1. Les objectifs de gestion des ressources vivantes terrestres et aquatiques sont une question de choix de société.
2. La gestion doit être décentralisée au niveau local le plus approprié.
3. Les utilisateurs des écosystèmes doivent prendre en considération les effets avérés ou potentiels de leurs activités sur les écosystèmes voisins et au-delà.
4. En terme de gains potentiels et de gestion, il est important d'approcher et de gérer les écosystèmes dans un contexte économique. Tout programme de gestion des écosystèmes doit ainsi chercher à réduire les distorsions du marché affectant la diversité biologique, inciter à la conservation et à l'usage durable de la biodiversité, internaliser le plus possible les coûts et les bénéfices liés aux usages d'un écosystème donné.
5. Le maintien structurel et fonctionnel des écosystèmes, garantie du niveau des services qu'ils offrent, doit être un objectif prioritaire de l'approche par écosystème.
6. Les écosystèmes doivent être gérés dans les limites de leurs capacités fonctionnelles
7. L'approche par écosystème doit être mise en œuvre aux échelles spatiales et temporelles appropriées.
8. Les diverses échelles temporelles et les temps de réponse inhérents aux processus internes des écosystèmes imposent de fixer des objectifs de gestion à long terme.
9. Gérer est reconnaître que le changement est inévitable.
10. L'approche par écosystème doit viser le juste équilibre et l'intégration entre conservation et usage de la diversité biologique.
11. L'approche par écosystème doit considérer toutes les formes d'information utile, qu'elles proviennent du domaine scientifique ou des autres savoirs, des innovations et des pratiques locales.
12. L'approche par écosystème s'adresse à tous les secteurs concernés de la société et des disciplines scientifiques.

Le schéma fonctionnel issu du cadre logique du Bilan millénaire des écosystèmes (Cf. Figure 1) permet d'établir une relation claire entre gestion intégrée des littoraux et de la mer et approche par écosystème.

Schématiquement, la gestion est guidée par les formes existantes de gouvernance et est axée sur l'intégration des politiques, qu'elles soient sectorielles, d'aménagement du territoire, ou de thématique transversale comme les stratégies de recherche ou pour la biodiversité. Elle s'applique à l'interface terre-mer et se prolonge en mer selon les besoins et les espaces considérés. En passant de la terre à la mer, la question de l'aménagement du territoire devient celle de la planification stratégique d'espaces maritimes au sens, par exemple, de la politique maritime intégrée européenne et de son pilier environnemental qu'est la directive cadre Stratégie pour le Milieu Marin. Selon l'acceptation mondiale, ces espaces maritimes sont composés d'écorégions marines², qui elles-mêmes constituent des grands écosystèmes marins (*Large Marine Ecosystems*³) objets de projets transfrontaliers, notamment dans le cadre du programme dédié du Fonds Environnemental Mondial (FEM). La gestion intégrée des littoraux et de la mer n'est donc pas un cadre figé, c'est une dynamique multi-échelle fondée sur l'adaptation aux changements et soutenue par des types de gouvernance au centre de laquelle figure

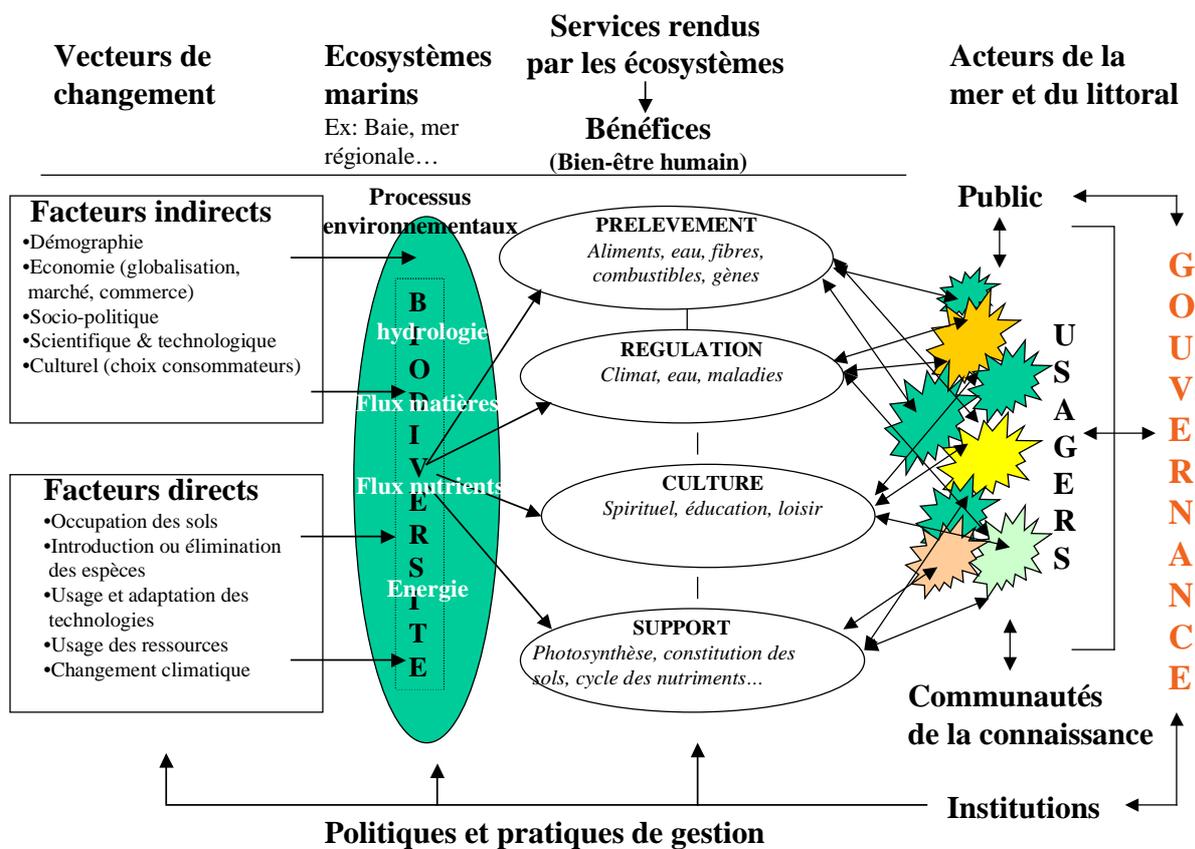
² Spalding et al. 2007. Marine Ecoregions of the World: A Bioregionalization of Coastal and Shelf Areas. Bioscience Vol.57 N°7, p. 573-583.

³ Kenneth Sherman, *Adaptive Management Institutions at the Regional Level: the Case of Large Marine Ecosystems*. NOAA 2010, Kenneth Sherman, Marie-Christine Aquarone, and Sally Adams. *Global Applications of the Large Marine Ecosystem Concept, 2007-2010*, NOAA Technical Memorandum. www.lme.noaa.gov

l'apprentissage collectif, ce glissement du fait de *connaître* vers le processus d'*apprendre* dans un monde peuplé d'incertitudes (Clark et al., 2003⁴).

L'approche par écosystème, au cœur de la Convention sur la Biodiversité de 1992, met l'accent sur le maintien des fonctions et des services rendus par les écosystèmes. Ce concept a été depuis largement développé, particulièrement dans le cadre du Bilan Millénaire des Ecosystèmes (2005), qui a fait le bilan de l'évolution des services écologiques au cours des cinquante dernières années. Ce bilan s'est appuyé sur un cadre logique mettant en relation la biodiversité, les services écologiques, les facteurs de changement et le bien-être humain. Si on y ajoute le système de gouvernance, on obtient un schéma représentatif des composantes du socio-écosystème qu'il nous faut apprendre à connaître (apprentissage collectif) et gérer (gestion adaptative) à différentes échelles.

Figure 1 - Représentation du système socio-écologique



En terme opérationnel, l'approche par écosystème revient avant tout à tenter de mettre plus de cohérence au sein de l'ensemble des actions entreprises au titre du développement durable des zones côtières et des océans.

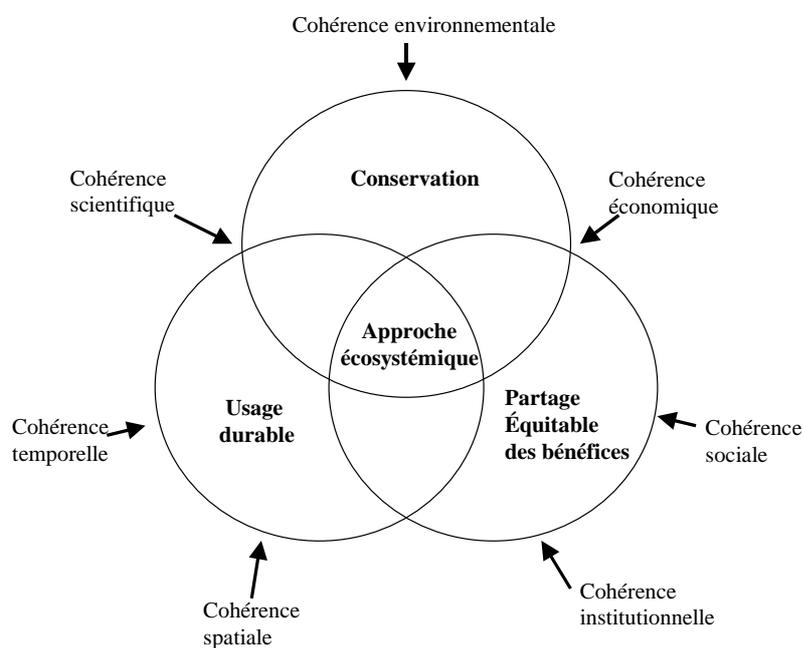
Ainsi, English Nature (2004⁵) propose de croiser la vision de la durabilité fondée sur la triple exigence du (i) maintien de l'intégrité des écosystèmes côtiers et océaniques, de (ii) la disponibilité des ressources, et de (iii) l'instauration de modes d'accès équitables à ces ressources, avec sept domaines de mise en cohérence comme suit (Fig. 2):

⁴ Clark, W.C. & Dickson, N.M. (2003) : Sustainability science : The emerging research program. *Proceedings of the National Academy of Science* 100 (14): 8059-8061

⁵ *The Ecosystem Approach. Coherent actions for marine and coastal environments. A report to the UK Government.* English Nature, 2004. www.english-nature.org.uk

- les cohérences environnementale, économique et sociale représentent les trois piliers du développement durable ;
- les cohérences spatiale et temporelle sont le reflet des différentes échelles auxquelles les écosystèmes opèrent et leurs évolutions sous l'influence des changements globaux ;
- la cohérence scientifique couvre la production de l'information au service de la gestion ;
- et enfin, la cohérence institutionnelle concerne les nouvelles formes de gouvernance.

Figure 2 - Sept domaines de cohérence pour remplir les trois objectifs de la Convention sur la biodiversité prise en tant que cadre méthodologique du développement durable



A partir de ce croisement et pour rendre l'approche par écosystème plus opérationnelle, le même rapport (English Nature, 2004) propose un certain nombre de priorités d'action souhaitables :

Cohérence environnementale

- Développer une approche de la biodiversité représentative de l'ensemble des écosystèmes et non seulement de ceux qui sont menacés
- Travailler par sources de données interposées lorsque l'information directe manque
- Définir les objectifs de qualité (biens et services) de l'écosystème
- Reconnaître la valeur intrinsèque de la diversité d'une espèce et en faire bon usage
- Introduire des mesures strictes de protection de la biodiversité

Cohérence économique

- Etablir des objectifs économiques sur les bénéfices actuels et potentiels tirés des écosystèmes
- Développer des indicateurs de performance de la gestion
- Développer les études d'impact et les évaluations environnementales
- S'attaquer aux impacts cumulés et/ou combinés
- Adapter l'effort de pêche en fonction de la capacité des écosystèmes
- Adopter le continuum bassin versant/zone côtière pour la gestion des nutriments

Cohérence sociale

- Participation des acteurs et transparence dans l'information et la prise de décision
- Planifié le processus de prise de décision en fonction du temps et de l'espace

- S'assurer que tous les acteurs ont l'opportunité de participer effectivement
 - Développer la connaissance et l'appropriation des bénéfices fournis par les écosystèmes marins et côtiers
- Cohérence temporelle**
- S'assurer que les mesures prises ne seront pas remises en cause plus tard par les effets du changement climatique
 - Décider de mesures qui prennent en compte l'importance et l'échelle des changements intervenus dans le passé
 - Dépassez le temps des mandats politiques en posant les cadres organisationnels et juridiques appropriés
 - Développer un système d'indicateurs de suivi des progrès réalisés
 - Etablir des calendriers appropriés pour la planification et la gestion des mers et du littoral
- Cohérence scientifique**
- Faire en sorte que l'innovation scientifique et technique réponde à la demande sociétale
 - Adapter la recherche scientifique et les outils technologiques à l'échelle des mers régionales
 - Améliorer l'accès aux données pour experts et non-experts pour que les résultats de la recherche publique soient disponibles de manière lisible dans un temps relativement court
 - Elargir le champ et le niveau d'intégration des expertises et des avis rendus aux décideurs en incluant d'avantage des considérations écosystémiques et inter-sectorielles
 - Amener décideurs et utilisateurs à plus d'appropriation et usage des expertises scientifiques
 - Retourner plus systématiquement vers les données et les informations produites dans le passé pour construire des programmes en réponse aux besoins des acteurs locaux et régionaux
- Cohérence institutionnelle**
- Promouvoir les arrangements institutionnels appropriés aux actions de développement durable
 - Développer au plus haut niveau de décision de la Commission Européenne et des gouvernements nationaux les cadres et le soutien nécessaires au développement des actions
 - Inciter à la cohérence des initiatives au niveau local.

Face à un tel défi de mise en cohérence des politiques et des institutions, tout le monde reconnaît aujourd'hui que les objectifs 2010 du Sommet Mondial sur le Développement Durable, y compris ceux fixés dans le cadre du Plan Stratégique de la Convention sur la Biodiversité, n'ont pas été atteints malgré des avancées certaines dans le domaine. Entre temps, un autre facteur de changement s'est imposé aux acteurs et décideurs et a passablement compliqué la situation : le changement climatique, dont l'adaptation aux effets doit être maintenant intégrée dans les plans de gestion.

Où en sommes-nous ?

Les concepts et la vision ont considérablement évolué, particulièrement dans le cadre de l'élaboration des stratégies maritimes, qu'elles soient régionales ou nationales. L'approche par écosystème pour la gestion intégrée de la mer et du littoral est désormais considérée comme un levier essentiel au service de la mise en œuvre des stratégies maritimes, c'est-à-dire d'une « gouvernance renouvelée » de la mer et des littoraux comme c'est le cas en Europe et en France.

Dernièrement, parmi les instruments de mise en œuvre de ces stratégies, est apparu le concept de planification stratégique des espaces maritimes. Comme son nom l'indique, il doit être considéré comme un outil d'organisation concertée des activités maritimes selon les trois dimensions qui caractérisent le milieu marin (fond, colonne d'eau, surface) et est à ce titre un outil supplémentaire au service de la gouvernance et de la gestion intégrée des espaces maritimes. Sa mise en œuvre pose également la délicate question de la prise en compte de la continuité terre-mer dans les plans de gestion.

Pauvreté persistante et inégalités dans bien des parties du monde

Force est de constater que la réduction de la pauvreté et des inégalités dans bien des parties du monde ne se fera pas aussi facilement qu'on pouvait le penser. Bien que dans les 10 à 15 dernières années, un certain nombre de nations de l'Asie de l'est et de l'Amérique du sud soient devenues des pays émergents, la pauvreté reste un problème majeur. Mais elle existe aussi dans les pays développés, que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe, en particulier dans les milieux de l'immigration sans cesse grandissante.

Certes, le dernier rapport de l'ONU (2010) sur la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), donne des signes positifs sur la réduction de la pauvreté⁶ dans le monde, mais dans le même temps les inégalités croissantes vont s'accroissant, notamment dans de nombreux pays de l'Afrique sub-saharienne et de l'Asie du sud qui voient leurs élites s'élargir et s'enrichir de plus en plus, alors qu'une large partie de la population reste dans la pauvreté la plus absolue. La classe moyenne quant à elle est souvent trop réduite pour contribuer à réduire le fossé qui sépare les très riches des très pauvres. Ces inégalités grandissantes contribuent à l'augmentation de la violence, particulièrement chez les jeunes désabusés et sans emploi, et de la corruption chez les plus nantis.

En quoi des initiatives de gestion intégrée de la mer et du littoral peuvent aider ? La plupart des classes pauvres dans les pays peu industrialisés sont dépendants des ressources naturelles pour leur subsistance. Une amélioration des formes de gestion de ces ressources est susceptible d'amener des changements, notamment quant à la capacité des populations locales à se prendre en main en association avec les autorités locales. Cependant, ces initiatives locales, aussi développées soient-elles, ont leur limite si elles ne s'inscrivent pas dans des politiques nationales qui vont permettre de les mettre en réseau et progressivement les faire passer à l'échelle supérieure. L'intégration des politiques environnementales dans les politiques sectorielles est au cœur du développement durable de la mer et des littoraux.

Menace grandissante de l'insécurité

La pauvreté et les inégalités, les jeux de pouvoir et l'accès aisé aux armes, ont conduit à une insécurité grandissante dans de nombreuses parties du monde. Les côtes et les océans sont particulièrement concernés du fait de la facilité de mouvement qu'ils offrent. Les actes de piraterie au large de la Somalie remettent en cause la libre circulation des navires de commerce et les activités de pêche dans toute la zone.

En quoi la gestion intégrée de la mer et des littoraux peut relever un tel défi ? Si cette question complexe relève des dispositifs de gouvernance mondiale, elle concerne aussi directement les populations côtières de la région. Des initiatives de gestion intégrée peuvent contribuer à les mobiliser, et plus particulièrement les jeunes, en leur permettant de s'exprimer, de prendre conscience qu'ils peuvent avoir un rôle à jouer pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

Changement climatique, vulnérabilité accrue des écosystèmes, et pauvreté

Les liens entre changement climatique et devenir des côtes et des ressources marines ne sont plus à démontrer. De nombreuses expériences de réduction et d'adaptation aux effets du changement climatique sont en cours de par le monde, en termes politique, institutionnel, et opérationnel. Cependant, les engagements de financement pris à Copenhague par les pays riches vis-à-vis des pays pauvres sont loin d'être effectifs pour le moment, et semblent de toutes façons insuffisants au regard des énormes besoins d'adaptation pour faire face, par exemple, aux conditions catastrophiques qui peuvent résulter de sécheresses en Afrique sub-saharienne ou d'inondations en Asie du sud et de l'est.

Comment la gestion intégrée peut contribuer à cet effort d'adaptation ? Les stratégies d'adaptation doivent être partie intégrante des plans de gestion adoptés aux plans local, eux-mêmes emboîtés aux échelles supérieures dans les stratégies et les programmes de mesure des écorégions marines et des mers régionales constitutives des grands écosystèmes marins (<http://www.lme.noaa.gov/>). Les cartes de vulnérabilité et des outils tels que la planification stratégique des espaces maritimes, des littoraux vers le large, sont indispensables à la définition des mesures d'adaptation aux échelles appropriées. La surveillance de la qualité des eaux et des habitats tels que les récifs coralliens contribue à la connaissance des évolutions et des interrelations usages/ressources qui les sous-tendent.

⁶ Objectif 1 de l'OMD: Réduire de moitié, de 1990 à 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour.

Impacts de la crise financière globale

Dans la situation actuelle, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sont inévitablement plus regardants quant aux investissements qu'ils consentent. Les investissements dans le domaine de la gestion des mers et des littoraux rentrent en compétition avec d'autres domaines prioritaires tels que l'agriculture, les infrastructures, l'énergie, la santé et l'éducation. A moins qu'un programme ne combine la protection environnementale avec la réduction de la pauvreté, la croissance et éventuellement le développement des infrastructures, il devient de plus en plus difficile de retrouver mer et littoral en tête de liste. Chaque mer régionale voit ce type de stratégie se mettre progressivement en place, comme les partenariats du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) ou des initiatives internationales comme l'Union Pour la Méditerranée (UPM). La communauté des ONGs, dépendante des bailleurs de fonds, n'a pas été épargnée et a dû faire des coupes sévères dans leurs programmes et leur personnel. Aux niveaux national et local, un certain nombre de pays ont souffert plus que les autres de la réduction ou de la disparition de marchés, l'insuffisance du crédit disponible, la réduction des flux touristiques, autant de réduction des revenus conduisant à la réduction des fonds disponibles pour les infrastructures, l'eau, l'énergie et les programmes sociaux.

En quoi l'approche par écosystème pour la gestion intégrée de la mer et des littoraux peut-elle soulager cet état de fait ? Tout d'abord, le fait que les principes qui les portent et les cadres d'action qu'ils offrent ont été négociés et adoptés au niveau des conventions internationales, leur donnant ainsi de la crédibilité auprès des bailleurs de fonds. Des actions spécifiques telles que la création de réseaux régionaux d'aires marines protégées accompagnée d'une planification stratégique et négociée des espaces maritimes constituant les grands écosystèmes marins, sont autant d'instruments susceptibles de contribuer à une croissance plus équilibrée des activités littorales et maritimes.

Commerce non équitable des produits marins, absence des capacités et de cadres efficaces de redistribution des bénéfices

Pour les pays pauvres manquant de capital, le commerce est la réponse. Et peu importe si ce commerce est lié à des mesures d'aide ou si l'accord commercial est au bénéfice d'un autre pays ou d'une entité privée. Certains responsables gouvernementaux y voient une occasion d'avancée politique et économique pour le pays alors que d'autres y voient des opportunités de corruption. De fait, si le commerce devrait être une source de revenus et un moyen de réduire la dette nationale et la dépendance vis-à-vis des bailleurs, il revient souvent à enrichir quelques uns au détriment des autres. Ces quelques uns peuvent être une nation ou un ensemble de nations passant des accords sur le fond inéquitables pour l'exploitation de pêcheries⁷. Ou cela peut être une compagnie pétrolière opérant dans le cadre d'un accord dont les termes ne sont pas nécessairement équitables. Partout, les rapports de force priment, mais on peut aussi observer un certain nombre de causes internes à la non rentabilité du commerce : l'absence de politiques et d'institutions bien établies, le manque de capacités pour négocier un accord équitable, le manque de capacités et de moyens en termes de comptabilité et de suivi, la corruption d'Etat, et l'absence de cadre établi pour la redistribution des bénéfices. Les perdants sont de tous ordres : trésor national, société civile, les pauvres et tous les laissés-pour-compte.

Face à une telle situation, que peut apporter l'approche par écosystème pour la gestion intégrée des littoraux et de la mer ? Selon les 12 principes de la Convention sur la Biodiversité, l'approche par écosystème contribue au développement d'un ensemble transparent de pratiques et de règles de fonctionnement pour l'exploitation des ressources et le partage des bénéfices. Les formes de gouvernance et de gestion intégrée qui encadrent ces pratiques contribuent elles-mêmes à renforcer les capacités pour mettre en œuvre un cadre politique et législatif cohérent pour la gestion des ressources (et donc des services rendus par les écosystèmes) comme celles de la pêche, les ressources énergétiques et minières, mais également les ressources nécessaires au développement du tourisme, des infrastructures et de l'urbanisation. Mais parler de transparence du système amène nécessairement à se poser la question de la gouvernance.

⁷ Cury P., Miserey Y. 2008. *Une mer sans poissons*. Ed. Calmann-Lévy, 283 p.

Quelle gouvernance ?

Les questions de gouvernance concernent les pays développés comme ceux en développement, quoique les conséquences sur ces derniers seront d'autant plus dévastatrices qu'il n'existe pas de mécanismes de sauvegarde.

C'est pour pouvoir faire face à la complexité grandissante des sociétés qu'ils sont censés gouverner que les Etats se posent la question de la gouvernance, c'est-à-dire des formes de participation de la société -secteurs privés et société civile- à la prise de décision. « Sur le plan global, la gouvernance ne se résume pas aux relations intergouvernementales, mais comprend également les organisations non-gouvernementales, les mouvements de citoyens, les corporations multinationales, et le marché mondial des capitaux, tous en interaction avec les réseaux mondiaux de médias dont l'influence va grandissante » (définition de la Commission pour la Gouvernance Mondiale, 1995).

Concrètement, cette gouvernance s'applique à quatre ensembles d'activités dont les institutions d'Etat étaient traditionnellement censées être les principales porteuses :

GOUVERNANCE

Le produit **combiné** de quatre activités classiques

Articuler un ensemble de priorités communes pour la société

Les orientations et les objectifs sont clairement définis

Cohérence

Les objectifs doivent être consistants et coordonnés

Pilotage (de la société)

Trouver les moyens d'atteindre les objectifs (marchés, réseaux....)

Responsabilité (rendre compte)

Au regard de la mise en œuvre des politiques/programmes



*Trait commun: **haut niveau de capacité institutionnelle**
où les gouvernements gardent un rôle central mais non exclusif*

1) Articuler un ensemble de priorités sociétales

La première et peut-être la plus importante tâche de la gouvernance : articuler un ensemble de priorités et d'objectifs qui soient acceptables et acceptés par la société. Ce qui met d'emblée les politiques publiques au centre du dispositif. En effet, les mécanismes d'échange mis en œuvre dans le secteur privé comme au sein de la société civile, présupposent qu'il existe un système de cadrage national pour la mise en œuvre d'objectifs parfois complémentaires mais également souvent concurrents.

2) Assurer la cohérence

Le rôle de régulateur du gouvernement en fait un acteur crucial d'équilibrage, en consultation ou en association plus ou moins forte (selon les types de gouvernance) avec les acteurs du secteur privé et de la société civile.

3) Piloter

Une fois que les priorités et les objectifs sont fixés, il s'agit de savoir comment ils vont être atteints, sous quelle type de pilotage ? L'approche classique consiste à mettre en œuvre des instruments publics tels que les réglementations et les incitations économiques. Cependant, la tendance va vers des instruments qui incluent la consultation et la concertation avec les acteurs de la société.

4) Responsabilité

Chaque acteur de la gouvernance doit être responsable de ses actions et doit pouvoir en rendre compte. La complexité des politiques, la fragmentation des partis politiques, et la capacité très limitée qu'a le public de sanctionner ou de récompenser un élu avant que les élections n'aient lieu, rendent l'évaluation *ex post* particulièrement importante dans les systèmes démocratiques contemporains.

Comprendre la gouvernance revient ainsi à comprendre la nature des relations Etat/société au service des intérêts collectifs, c'est-à-dire comprendre la nature politique de la gouvernance. Les quatre composantes qui précèdent sont autant de terrains où ces échanges de nature politique ont ou peuvent avoir lieu.

L'approche par écosystème pour la gestion intégrée de la mer et des littoraux concerne un grand nombre d'acteurs en possession d'informations diverses. Selon le vieil adage, « qui détient l'information détient le pouvoir », l'accès à l'information pour les plus démunis leur permettra d'abord de connaître et de négocier leurs droits. Au cœur de l'approche figure également les outils du suivi et de l'évaluation de l'ensemble de la démarche et du rôle joué par chaque groupe d'acteurs. Leur information et leur participation peuvent contribuer fortement à diminuer la corruption, avec l'aide des médias et l'appui des élus en droit de demander des clarifications quant aux décisions touchant à l'extraction des ressources les concernant. Autre outil au service de la gestion intégrée : la planification stratégique des espaces maritimes. Il vise la coordination et l'optimisation de l'usage des espaces maritimes au bénéfice du développement et de l'environnement littoral et marin. Cet outil d'aide à la prise de décision négociée génère un climat favorable pour l'investissement et la création d'emplois dans le domaine maritime, à l'échelle nationale et de manière transfrontalière entre Etats partageant une mer régionale.

Stratégies nationales de gestion intégrée de la mer et des littoraux

Zone côtière et grandes aires marines protégées

Des projets de gestion intégrée ont vu le jour un peu partout de par le monde, mais ils étaient plus littoraux que maritimes et plus locaux que nationaux. Une étude (Sorensen, 2002⁸) a permis de recenser plus de 700 projets dans plus de 90 pays. Une des caractéristiques récurrentes de ces projets est l'établissement d'aires marines protégées (AMPs). Environ 6,3% des eaux territoriales dans le monde sont maintenant protégées, démontrant ainsi malgré tout l'effort considérable déployé dans ce domaine. Presque tous les pays ont maintenant une ou plusieurs aires marines protégées et un certain nombre d'entre eux ont établi un réseau national d'AMPs. Récemment, l'établissement de grandes AMPs telles que les îles Phénix du Kiribati, le Patrimoine Marin National Papahānaumokuākea du Nord-ouest des Îles Hawaï, et l'AMP des îles Chagos du Royaume-Uni, ont considérablement augmenté l'étendue des zones océaniques protégées. Des initiatives ambitieuses telles que le Défi de la Micronésie (*Micronesia Challenge*), le Défi des Caraïbes (*Caribbean Challenge*), et la *Coral Triangle Initiative* sont autant de manifestations de cette tendance positive à utiliser de plus en plus les AMPs mises en réseau pour la conservation de la biodiversité marine et la protection des écosystèmes vulnérables.

Continuité bassin versant – espace maritime

L'un des problèmes majeurs dans les eaux côtières est la dégradation de leur qualité du fait de la sédimentation et de la pollution. Le Programme global d'action pour la protection de l'environnement marin contre les pollutions d'origine tellurique (GPA) donne des lignes directrices quant aux actions à mettre en œuvre pour remplir les objectifs fixés à Johannesburg (2002), ainsi que ceux fixés en 2005 pour la gestion intégrée des ressources en eau.

⁸ Sorensen, J. 2002. Baseline 2000 background report. The status of integrated coastal management as an international practice. Second iteration, 26 August 2002.

Le GPA s'adresse aux gouvernements afin qu'ils intègrent l'approche par écosystème dans leurs politiques publiques et qu'ils s'en servent dans leur partenariats régionaux ou internationaux dans le cas de bassins versants partagés. Malgré les demandes répétées d'articuler ces politiques avec ce qui se fait en zone côtière, les initiatives en zone côtière restent déconnectées des initiatives amont, sur le bassin versant. On observe cependant quelques progrès en ce qui concerne le contrôle des phénomènes d'eutrophisation à partir de la réduction des apports de nutriments, particulièrement des nitrates. A grande échelle, des résultats ont été obtenus dans le cas de la réduction des apports du Danube en relation avec la réduction des zones mortes de la mer Noire. Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a encouragé avec quelques succès la coopération entre la gestion des bassins transfrontaliers et la gestion des grands écosystèmes marins comme, par exemple, dans le cas du Plan d'Action Stratégique du Courant de Guinée.

Zone Economique Exclusive (ZEE)

Il semble également qu'il y ait de plus en plus de pays ayant incorporé les principes de gestion intégrée des océans dans la gestion de leur ZEE. C'est le cas de l'Union Européenne et maintenant de bon nombre de ses pays membres, qui ont tous adoptés une politique maritime intégrée couvrant l'ensemble des thématiques et des secteurs de développement durable de ces espaces maritimes.

Le Sommet de la Politique des Océans (2005) a montré que toutes ces politiques maritimes intégrées étaient particulièrement convergentes en terme de principes généraux, toutes reconnaissant la nécessité de transparence, de participation des acteurs et du public, des incitations à l'action collective, et d'une instance de coordination avec des responsabilités clairement établies. Parmi les pays maintenant concernés figurent notamment le Brésil, le Mexique, la Jamaïque, le Canada, les Etats-Unis, la Chine, l'Union Européenne, le Portugal, l'Allemagne, la France, la Grande Bretagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Russie, l'Inde, le Japon, les Philippines, le Vietnam, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, et la liste ne cesse de s'allonger.

En 2008, une quarantaine de pays⁹ avaient adopté une politique maritime intégrée. Désormais, l'approche par écosystème et la gestion intégrée de la mer et des littoraux sont parties intégrantes de ces politiques.

Mise en œuvre de l'approche par écosystème et de la gestion intégrée dans les bassins maritimes transfrontaliers

« Cadre de gouvernance pertinent sur lequel il est possible de définir et de décliner une politique maritime, le **bassin maritime** est un espace de mise en cohérence des différents enjeux environnementaux, économiques, sociaux, et politiques, un espace de coopération entre des politiques maritimes et des politiques terrestres, un espace de coopération internationale entre les pays riverains du bassin maritime. Il se définit alors comme un espace maritime associé au littoral qui le borde » (Extrait du rapport final du Groupe de travail IV, débats du Grenelle de la Mer en France).

Depuis plus de vingt ans, les cadres intergouvernementaux de la coopération régionale maritime existent avec les Conventions régionales et le programme Mers Régionales du PNUE créé en 1972. Cependant, l'impact de ces dispositifs de coopération reste encore incertain. La plupart de ces programmes régionaux ont à présent incorporé les principes de l'approche par écosystème et de la gestion intégrée, avec une première formalisation en Méditerranée sous forme d'un protocole de gestion intégrée des zones côtières. Cependant, des quelques bilans régionaux qui ont pu être faits¹⁰, il ressort clairement que l'impact des projets de gestion intégrée reste modéré du fait de leur isolement, de leur échelle très limitée et du faible lien qu'ils établissent entre protection environnementale et développement local qui reste, rappelons-le, la première priorité des populations locales.

⁹ Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies : Cicin-Sain, VanderZwaag, and Balgos, 2008.

¹⁰ Ex: Shipman B., Henocque Y., Ehler C. 2009. The Way Forward for the Mediterranean Coast. A framework for implementing regional ICZM policy at the national and local level. SMAP III/2009/ICZM-PR/ENG Priority Actions Programme Regional Activity Centre Split, June 2009

Le cas européen

En 2007, à la suite de consultations élargies à l'ensemble des pays membres, la Commission Européenne publiait un Livre bleu sur la Politique Maritime Intégrée de l'Union Européenne et son Plan d'Action. Le pilier environnemental de cette politique est représenté par la récente directive cadre Stratégie pour le Milieu Marin adoptée en 2008¹¹. Cette directive repose clairement sur une approche par écosystème pour la gestion des activités humaines et ambitionne d'atteindre et de maintenir le bon état environnemental de toutes les eaux européennes en 2020. Comme stipulé, la directive aura été transcrite en droit national dans tous les pays membres au 15 juillet 2010. Elle reconnaît que la prise de décision ne peut plus être seulement considérée secteur par secteur, mais doit se faire aussi à l'échelle des écosystèmes marins transfrontaliers (mers régionales) dont la préservation est la condition du développement durable des activités maritimes. Il s'agit donc de développer une approche par emboîtement d'échelles, du local au régional (mer régionale), articulée par chacun des pays membres et en collaboration entre eux lorsqu'ils partagent un même bassin maritime. Ceci suppose que chacun d'entre eux se dote à son tour de sa propre politique maritime intégrée, ce qui est en court chez la plupart d'entre eux.

Parmi les trois instruments clefs¹² de mise en œuvre de la politique maritime intégrée de l'Union Européenne, figure la planification stratégique des espaces maritimes (*Maritime Spatial Planning*). Cette approche, qui a fait et fait actuellement l'objet de nombreuses publications scientifiques et de guides, est appuyée par une Feuille de route adoptée par la Commission Européenne en novembre 2008. Elle contient dix principes brièvement commentés dans l'encart qui suit.

Les dix principes de la feuille de route sur la planification stratégique des espaces maritimes (PSM)

1. Utiliser la PSM selon la région et le type d'activité

Ce premier principe introduit de la flexibilité dans la mise en œuvre de la PSM, qui n'a pas nécessairement à couvrir toute une région maritime, ou tout du moins ne s'applique pas de la même manière selon les zones : plus réglementaire dans le cas de zones particulièrement utilisées (ce qui est déjà le cas pour les rails de navigation) ou vulnérables (Natura 2000, parcs marins) et plus indicative dans les zones moins fréquentées.

2. Fixer des objectifs d'orientation de la PSM

Ce principe, rapidement brossé dans la feuille de route, mérite d'être précisé : l'acte de planifier contribue à poser le cadre de la gestion basée sur une vision et des orientations stratégiques tirées des diagnostics du bon état environnemental comme stipulé dans la directive cadre Stratégie pour le milieu marin. La PSM est donc un outil de mise en œuvre des choix stratégiques négociés entre acteurs et pilotés par les autorités publiques.

3. Développer la PSM de manière transparente

En lien avec la réflexion précédente, il importe que tous les acteurs concernés participent à l'ensemble du processus de gouvernance dont la PSM est un des outils.

4. Participation des acteurs

Ce principe corrige quelque peu la vision d'une PSM qui ne s'intéresserait pas à l'articulation avec le littoral puisque les régions côtières et leurs acteurs sont évoqués. Ce principe pose la question de l'articulation des différents instruments disponibles.

5. Coordination au sein des Etats membres

Il s'agit d'inventer de nouvelles formes de gouvernance dans les processus de décision pour une appropriation la plus large possible entraînant une mise en œuvre plus coordonnée et donc plus efficace des plans d'action ou des projets issus de ces processus de décision. Dans ce contexte, la coordination des politiques publiques, notamment au travers de la coordination inter-ministérielle, est essentielle.

6. Garantir la portée juridique de la PSM au niveau national

Les conditions d'application de ce principe renvoient au principe 1, c'est-à-dire selon le degré d'intensité des usages maritimes dans une région ou un bassin maritime donné. Au-delà de l'outil PSM, la question du cadre de gestion approprié doit être posée plus globalement, au niveau de la gouvernance et de la gestion intégrée de la mer et du littoral.

7. Coopération transfrontalière et consultation

¹¹ Directive 2000/56/EC du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire en matière de politique marine environnementale. OJ L 164/16

¹² Il importe de rappeler que, dans le plan d'action de la politique maritime intégrée, la planification stratégique maritime est un des trois instruments privilégiés de mise en œuvre, les deux autres étant *la mise en réseau des systèmes de contrôle en mer*, et *le réseau européen d'observation et de données marines (EMODNET)*.

La PSM doit être utilisée dans le cadre de l'application de la Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin, c'est-à-dire des accords passés entre Etats pour coordonner le développement de leurs activités maritimes au sein d'un même bassin maritime ou écorégion marine. Les conventions régionales sont effectivement les structures privilégiées pour développer ces accords puisqu'elles offrent des mécanismes de coordination déjà éprouvés entre Etats. A cet égard, la situation en Méditerranée est plus délicate car elle implique de nombreux pays tiers. L'Union pour la Méditerranée pourrait stimuler la Convention de Barcelone aussi dans ce domaine.

8. Suivi et évaluation du processus de planification

La nécessité d'un système de suivi et d'évaluation n'est pas une requête propre à la PSM ; elle devrait elle-même concourir au suivi et à l'évaluation des stratégies et des plans d'action pour la gestion intégrée de la mer et du littoral.

9. Cohérence entre aménagement du territoire et PSM

Ce principe fait allusion au nécessaire continuum en matière de gestion entre bassin versant, zone côtière et bassin maritime pour lequel la cohérence des cadres législatifs et la mise en compatibilité des instruments de planification sont essentielles.

10. Apport continu de données et de connaissances

Ce principe pose la question de l'articulation des bases de données nationales, qui restent elles-mêmes à structurer en réseau, avec les bases de données européennes en cours de construction.

Passer à la planification stratégique des espaces maritimes nécessite de lever une ambiguïté majeure : la considération compartimentée des espaces terre et mer, alors qu'au moins 80% des apports polluants proviennent du bassin versant, et que les activités maritimes nécessitent des bases à terre (ex : sites portuaires) pour pouvoir se développer. La clef de l'efficacité de la planification stratégique maritime se trouve donc aussi à cette interface terre-mer. Une telle articulation ne pourra se faire que dans le cadre de politiques maritimes établies pour la gestion intégrée de la mer et des littoraux, c'est-à-dire de cadres de mise en cohérence des démarches (approche par écosystème, gestion intégrée des zones côtières...) et des outils comme la planification stratégique des espaces maritimes. Dans le cas Européen, cela passe notamment par l'articulation de la directive cadre sur l'eau (DCE) couvrant le bassin versant jusqu'au littoral, et de la directive cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) qui prolonge l'objectif de bon état environnemental en mer.

Les grands écosystèmes marins et le Fonds pour l'Environnement Mondial

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (*Global Environment Facility*) a joué un rôle central pour le financement de la préparation et de la mise en œuvre d'au moins seize projets Grands Ecosystèmes Marins (*Large Marine Ecosystems*) concernant plus de 100 pays dans les domaines de la surexploitation des pêches, de la dégradation trophique des captures, de la perte des habitats, et des pollutions côtières. Tous ces projets ont intégré les principes de l'approche par écosystème et de la gestion intégrée, en développant notamment des indicateurs s'y rapportant. Une première évaluation de cette intégration a été faite par Wowk en 2007¹³.

Aux côtés des Grands Paysages Marins (*Seascapes*) de l'ONG Conservation International (CI) et des Ecorégions Marines des ONGs World Wildlife Fund (WWF) et The Nature Conservancy (TNC), les projets FEM/GEM représentent la plus grande échelle de mise en œuvre de l'approche par écosystème pour la gestion intégrée de la mer et des océans. Ils ont permis d'identifier et d'échanger un ensemble de pratiques faute d'avoir pu encore établir un dialogue permanent au sein d'un réseau fonctionnel des 2.500 « praticiens » actuellement concernés de près ou de loin par ces projets. L'ambition est d'augmenter ce nombre à 10.000 praticiens en 2012 sous condition que le Fonds pour l'Environnement Mondial continue à soutenir financièrement les initiatives. Sur la base de cette somme d'expériences, un guide pour la gouvernance et le développement socio-économique des grands écosystèmes marins a été publié en 2006¹⁴.

¹³ Kateryna Wowk. *Achieving Ecosystem Management and Integrated Coastal and Ocean Management in Regional Ocean Areas*. In Working Paper Series on Meeting the Global Goals of Achieving Ecosystem Management and Integrated Coastal and Ocean Management by 2010 in the Context of Climate Change.

¹⁴ Olsen S.B., Sutinen J.G., Juda L., Hennessey T.M., Grigalunas T.A. 2006. *A Handbook on Governance and Socio-economics of Large Marine Ecosystems*. CRC, University of Rhode Island.

Le Programme des Mers Régionales

Le Programme Mers Régionales du PNUE concerne 18 régions maritimes et s'intéresse plus particulièrement aux thématiques afférant au maintien de la santé des écosystèmes et de la biodiversité, aux pollutions d'origine tellurique et marine, aux aires marines protégées, et à la gestion intégrée des zones côtières. Douze Programmes Mers Régionales ont adopté des conventions juridiquement contraignantes, accompagnées de protocoles spécifiques dans les différents domaines pré-cités, ainsi que de plans d'action parfois regroupés dans le cadre d'une stratégie régionale de développement durable. La majorité d'entre eux ont adopté les principes de la gestion intégrée mer et littoral, parfois accompagnée d'une batterie d'indicateurs pour apprécier les progrès réalisés. Bien que n'étant pas des Programmes Mers Régionales, signalons également que les conventions HELCOM (Baltique) et OSPAR (Atlantique Nord-Est-Mer du Nord) ont fait leur les mêmes principes d'approche par écosystème et de gestion intégrée.

En 2008, les Parties contractantes de la Convention de Barcelone signaient le Protocole Méditerranéen sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Celui-ci deviendra effectif dès lors qu'au moins 6 pays l'auront ratifié (on en comptait cinq en octobre 2010). Avant même qu'il ne soit appliqué, il est déjà considéré comme un modèle susceptible d'être exporté vers d'autres régions comme c'est déjà à l'étude dans le sud-ouest de l'Océan Indien, dans le cadre de la Convention de Nairobi.

Autres initiatives

A une échelle plus globale, la 9^{ème} Conférence des Parties (COP9, mai 2008) de la Convention sur la Biodiversité (CBD) a adopté des critères d'identification d'aires écologiquement et biologiquement significatives en mer ouverte et dans les grands fonds nécessitant une protection, ainsi que des lignes directrices pour l'établissement de réseaux représentatifs d'aires marines protégées.

Afin d'assister les gouvernements dans leur mise en application, la CBD a organisé en 2009 un atelier d'experts¹⁵ sur ces questions. Les recommandations qui en sont issues ont été récemment soumises à la dernière Conférence des Parties (COP10) qui s'est tenue à Nagoya, Japon, en octobre 2010, avec le succès qu'on lui connaît.

De nombreux pays ou communauté de pays tels que les Etats-Unis ou l'Union Européenne, intègrent les principes de l'approche par écosystème dans leur politique des pêches, particulièrement pour ce qui est des stocks de poissons transfrontaliers et de ceux des grands migrateurs comme recommandé dans les Articles 5 et 6 de l'accord de 1995 sur la gestion des stocks de poissons des Nations Unies (*UNFSA : UN Fish Stocks Agreement*) et le code de conduite pour des pêches responsables de la FAO.

En matière de pêches et d'approche régionale des bassins d'exploitation, les organisations régionales de gestion des pêches comme les Commissions de l'Ouest et du Centre Pacifique, l'Organisation des Pêches du Sud-Est Atlantique, et la nouvelle Organisation de gestion des pêches de la région sud-Pacifique, ont toutes intégrées les notions d'écosystème et de conservation de la biodiversité. Par contre, les plus anciennes comme la Commission des pêches du nord-est Atlantique, n'ont pas encore réellement revu leur traité fondateur dans ce sens.

Mise en œuvre de l'approche par écosystème pour la gestion intégrée des zones se situant au-delà des juridictions nationales

La question de la gouvernance des 64% des océans représentés par les eaux internationales est un problème majeur que les pays doivent considérer et négocier dans la décennie qui vient. Il s'agit d'une zone où de nombreuses activités maritimes opèrent, source de profits pour les économies régionales et mondiales. Malgré les progrès réalisés aux niveaux national et régional (mers régionales) dans les dernières années, la gouvernance des eaux internationales restent de nature largement sectorielle. Il est

¹⁵ Expert Workshop on Scientific and Technical Guidance on the Use of Biogeographic Classification Systems and Identification of Marine Areas beyond National Jurisdiction in Need of Protection, 29 September – 2 October 2009, Ottawa, Canada

donc difficile de traiter des questions interconnectées comme celles des pêches, l'extraction des ressources génétiques, le transport maritime, la pollution, le pétrole et le gaz offshore, les recherches scientifiques, le changement climatique, où encore la séquestration et le stockage du carbone. De plus, les opinions entre pays développés et en développement, et entre intérêts industriels et environnementaux, divergent largement quant à ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer la gouvernance de cette partie commune du monde.

Dans le cas des habitats profonds comme les cheminées hydrothermales, il reste à savoir comment des usages spécifiques risquent d'impacter la structure, les fonctions et les propriétés de ces écosystèmes profonds. L'approche par écosystème en l'occurrence ne s'intéresse pas seulement à la valeur directe et indirecte des usages, mais également à la valeur intrinsèque des écosystèmes susceptibles d'être menacés dès la mise en œuvre des activités de recherche et de bio-prospection. La même chose s'applique aux activités minières ou à l'utilisation de l'hydrogène dans le domaine énergétique.

Si il est encore trop tôt pour la mise en œuvre de la planification stratégique maritime dans ces régions internationales, les aires marines protégées océaniques semblent susciter de plus en plus d'intérêt et peuvent être considérées comme les premières composantes d'une approche par écosystème. Des négociations sont par exemple en cours dans le Nord-est Atlantique à propos de la protection d'une partie de la zone de fracture Charlie Gibbs impliquant OSPAR et la Commission des pêches du Nord-est Atlantique.

Selon les Articles 204-206 de la Convention des NU sur le droit de la mer, les Etats sont requis d'évaluer les effets potentiels des activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle, susceptibles de causer des pollutions ou des dommages significatifs sur l'environnement marin. Les résultats de ces travaux doivent être communiqués aux organisations internationales en charge et mis à disposition de tous les Etats. Il en va de même pour la Convention sur la Biodiversité (Articles 4 et 14) qui requiert que les Parties signataires effectuent des études d'impact environnemental lorsque leurs activités sont susceptibles d'avoir un impact sur la biodiversité dans les zones sous juridiction nationale, mais également dans les eaux internationales. Cependant, des progrès restent à faire pour mieux préciser les conditions dans lesquelles les études d'impact doivent être menées dans ces eaux. On pourrait également citer d'autres activités qui font l'objet de résolutions internationales comme le chalutage profond ou le rejet des déchets en mer.

Ces exemples montrent qu'il existe déjà un ensemble complexe d'instruments juridiques internationaux et régionaux pour la conservation et la gestion des eaux internationales. Il n'y a par contre pas de système cohérent de gouvernance qui permettrait d'évaluer et de réglementer de nouvelles activités susceptibles de mettre en danger les écosystèmes marins¹⁶. C'est pourquoi, des organisations comme l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) demande que l'Assemblée Générale des NU adopte de manière urgente une résolution appelant les Etats à, (i) développer les procédures d'évaluation, y compris celle des impacts cumulés des activités humaines sur la biodiversité marine ; et (ii) s'assurer que les activités évaluées et susceptibles d'impacter le milieu sont sujettes à autorisation préalable pour les nationaux et les navires dont les Etats sont responsables, en faisant en sorte qu'elles soient gérées de manière à ne pas générer d'impacts dommageables sur l'environnement.

Malgré tous les efforts, l'approche de la gestion des eaux internationales reste très fragmentée et n'est actuellement pas en mesure de répondre aux défis et aux menaces qui se posent, particulièrement du fait des effets du changement climatique. Une nouvelle Agence de l'Environnement des Nations Unies serait-elle en mesure d'apporter cette cohérence ? Il semble que la question puisse être à l'ordre du jour de la conférence Rio+20 prévue à nouveau à Rio de Janeiro en 2012.

¹⁶ Gjerde et al. 2008. *Regulatory and Governance Gaps in the International Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction*. IUCN Marine Series 1.

Des obstacles à franchir

Force est de constater que si beaucoup a été fait depuis la Conférence de Rio (1992), cela a été fait de manière très fragmentée, avec tous les problèmes de coordination inter-institutionnelle et inter-politiques/programmes, qui ont beaucoup atténué l'efficacité de la démarche par définition coordonnée de la gestion intégrée de la mer et des littoraux.

En quoi la situation d'aujourd'hui diffère-t-elle de celle d'hier ?

- Les pratiques du passé à nos jours ont conduit à une accumulation d'impacts sur le climat, les habitats et la biodiversité, mettant sérieusement en cause la viabilité des services rendus par les écosystèmes.
- Les pressions sociales et économiques qui pèsent sur les systèmes côtiers se situent de plus en plus à des échelles régionale et globale sur lesquelles les populations locales ont peu de prise.
- La vulnérabilité des systèmes côtiers s'accroît, vulnérabilité face aux catastrophes naturelles mais également face à des marchés mondiaux non régulés.
- Avec la population mondiale qui ne cesse d'augmenter, les migrations à partir des zones sinistrées ne sont plus tenables ; et pourtant, c'est sur les nations du sud, c'est-à-dire les plus pauvres, que les effets du changement climatique vont se faire sentir le plus durement.

Il est donc crucial de prendre en compte cette globalisation pour résoudre les problèmes qui se posent quant au devenir des systèmes marins et côtiers. Vouloir résoudre des problèmes complexes exige de comprendre les processus qui les portent et s'assurer que les mécanismes de gouvernance sont non seulement adaptés mais coordonnés entre les différentes échelles d'intervention.

Il va falloir inscrire les pratiques locales actuelles de gestion intégrée dans le cadre d'approches plus larges, susceptibles de prendre en compte les échelles supérieures des changements qui influent directement ou indirectement sur les systèmes marins et côtiers. Parmi ceux-ci, les changements globaux comme le changement climatique sont les plus difficiles à appréhender, mais plus leur importance augmente et plus le besoin de gouvernance globale se fait ressentir.

Application de l'approche par écosystème pour la gestion intégrée de la mer et des littoraux et échelles spatiales et temporelles de résolution des problèmes (*Adapté de Mee, 2009¹⁷*)

| Echelle des problèmes | Echelle temporelle | Pertinence de l'approche pour résolution/prévention des problèmes | Pertinence de l'approche pour l'adaptation au changement régional/global | Cadres d'intervention | Commentaires |
|---|--------------------|---|--|---|--|
| Local (interface terre/mer) | Présent | Forte si coordonnée entre sites d'intervention | Faible (pas de contrôle des acteurs locaux) | Aménagement du territoire / planification stratégique | Le champ géographique des politiques peut être très variable |
| Régional (bassins versants et/ou bassins maritimes) | Présent | Forte si elle permet d'articuler gestion du bassin versant et gestion du bassin maritime | Dépend des acteurs locaux et des dispositifs de gouvernance existants | Conventions régionales - Gestion intégrée bassins versants/ Gestion intégrée grands écosystèmes marins. | La notion de bassin maritime transfrontalier va amener les acteurs locaux à davantage participer |
| Global | Présent | Forte si coordination inter-régionale et prise en compte des écarts de développement nord/sud | Forte si prise en compte dans les plans de gestion locaux | Gouvernance mondiale et conventions/accords internationaux | Les effets du changement global séparent encore plus pays riches du |

¹⁷ Mee, L.D. (2009): *Between the devil and the deep blue sea: The coastal zone in an era of globalisation*. Background Paper 1, LOICZ Dahlem-type Workshop, *Global Environmental Change in the Coastal Zone – A socio-ecological integration*. Skjetten, Norway, 15-19 June 2009.

| | | | | | |
|---|-------|--------------------------|---|--------------------|---|
| | | | | | nord et pays pauvres du sud |
| Héritage du passé (échelles géographiques variées) | Passé | Forte si prise en compte | Très forte : l'adaptation est la seule stratégie efficace | Aucun ou multiples | Les émissions de gaz à effet de serre restent ce qu'elles sont du fait de l'insuffisance des alternatives |

Une vision pour le futur : quelques éléments clés pour une stratégie renouvelée

Requis stratégiques aux niveaux national et local

- Etendre les politiques et les programmes nationaux aux eaux territoriales et à l'ensemble de la zone économique exclusive sous la forme d'une politique maritime intégrée.
- Elaborer et mettre en œuvre, avec les moyens financiers nécessaires, des lois et des réglementations propres au littoral et à la zone maritime sous juridiction nationale. Les parlementaires concernés devraient davantage se coordonner entre eux, notamment en créant une commission parlementaire dédiée au littoral et à la mer.
- Les initiatives d'atténuation et d'adaptation des effets du changement climatique doivent être intégrées dans les plans de gestion intégrée de la mer et des littoraux et non pas traitées isolément. La formation des fonctionnaires concernés est à ce titre primordiale.
- Partager les expériences et les bonnes pratiques en matière d'approche par écosystème et de gestion intégrée. A cet effet, la structuration de réseaux est essentielle : sur les plans scientifiques et opérationnels sur le terrain, mais également au niveau des collectivités et administratifs en charge.
- Elaborer des cadres incitatifs tels que la certification des bonnes pratiques en matière d'approche par écosystème et de gestion intégrée. L'organisation pour la gestion intégrée des mers de l'Asie de l'Est (PEMSEA) a déjà engagé une initiative en direction des collectivités locales dans ce sens¹⁸.
- Développement et renforcement à long terme des capacités en matière de gouvernance et de gestion des littoraux et des eaux territoriales. Les recommandations du groupe de travail 3 du Grenelle de la Mer portent notamment sur l'amélioration des compétences maritimes des administrations et le développement de la responsabilité sociale et environnementale des acteurs économiques. De manière générale, le but est de renforcer les capacités des individus et des organisations par le transfert des connaissances, la familiarisation avec les concepts, et l'aptitude à développer une vision systémique.
- Toutes ces actions demandent des efforts financiers accrus. La Commission des NU pour le changement climatique estime que le coût d'adaptation aux effets du changement climatique s'élève à environ 11 milliards de dollars/an, sans inclure les impacts dus à l'augmentation d'intensité des événements climatiques comme les tempêtes, les tornades, les précipitations, etc.

Orientations stratégiques au niveau régional

- Promouvoir et renforcer les rôles clés que remplissent les Programmes mers régionales et les organisations liées au développement de l'approche des grands écosystèmes marins, dans le but d'harmoniser les initiatives nationales dans des contextes transfrontaliers. En particulier :
 - Accroître le nombre actuel de 2500 praticiens de la gestion des grands écosystèmes marins à 10.000 en 2012, afin de renforcer la « communauté de pratiques » du FEM dans les domaines des connaissances et de leur application opérationnelle en terme de gestion.
 - Assurer la continuité du soutien du FEM (*GEF : Global Environment Facility*) aux projets Grands Ecosystèmes Marins (*LME : Large Marine Ecosystems*) afin qu'ils deviennent financièrement autonomes dans le futur.

¹⁸ <http://www.pemsea.org/programmes-and-projects/scaling-up-icm>

- Utiliser les rapports PNUE/LME comme base d'évaluation régulière (tous les trois ans) de l'état des écosystèmes marins dans le monde.
- Promouvoir et mettre en application au niveau national les protocoles régionaux de gestion intégrée des zones côtières comme en Méditerranée.
- Encourager et procéder à des applications multiples mais coordonnées de l'approche par écosystème et de la gestion intégrée mer et littoral au travers les diverses organisations régionales en charge comme les commissions bilatérales des pêches, les organisations régionales des pêches, et les autres secteurs concernés.

Orientations stratégiques pour les zones hors juridiction nationale

Un atelier informel sur la gouvernance des zones marines hors juridiction nationale s'est tenu en novembre 2008 à Singapour et a fait les recommandations suivantes :

- Application des mêmes principes de l'approche par écosystème et de la gestion intégrée.
- Développement des capacités en matière d'évaluation environnementale de ces zones, de planification, et de modes de gouvernance pour la prise de décision.
- Développement des capacités institutionnelles pour gérer les interactions entre usages et leurs effets sur la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes.
- Développement des capacités de suivi et de contrôle des pratiques de mise en oeuvre.
- Financements nécessaires pour soutenir les interventions de gestion.

Si la communauté internationale s'accorde assez facilement sur les concepts, il y a encore en son sein des désaccords majeurs sur la manière de les mettre en oeuvre et les institutions qui seraient en charge. Dans tous les cas, il est urgent qu'il y ait accord dans les domaines suivants :

- Sur les mécanismes internationaux pour la désignation des aires marines protégées dans les zones hors juridiction nationale, soit sur la base des institutions existantes ou de nouvelles à créer.
- Sur les normes et les procédures d'Etude d'Impact Environnemental dans le cas de nouvelles activités ou de développement d'activités existantes.
- Sur les principes applicables à la gestion des ressources océaniques, en particulier ceux de l'approche par écosystème.
- Sur la désignation d'une organisation internationale de coordination des diverses agences impliquées dans la gestion des ressources océaniques.

Conclusion

La dernière Conférence des Parties (COP10) de la Convention sur la Biodiversité s'est tenue en octobre 2010 à Nagoya, Japon. Elle aura été historique dans les accords passés quant à l'adoption d'un nouveau Plan Stratégique à dix ans (2011-2020), la mobilisation des ressources nécessaires au développement des actions, et la signature d'un nouveau protocole international sur l'accès et le partage des bénéfices tirés des ressources génétiques de la planète dont, rappelons-le, 90% du volume vital concerne les océans. Ce qui peut-être se révélera encore plus historique sera le fait qu'en filigrane de ces accords, l'événement COP10 aura été le révélateur de ce rapprochement salutaire entre tenants de la conservation de la biodiversité et gestionnaires et acteurs des activités maritimes. Du coup, il devient possible de concevoir que des outils de conservation comme les aires marines protégées deviennent des outils de maintien des services rendus par les écosystèmes et ainsi servent le développement durable des activités maritimes. Plus nous avançons dans la compréhension de la complexité des socio-écosystèmes côtiers et marins, plus nous sommes en mesure d'affiner, de combiner l'usage des outils de la conservation au service du bien-être humain en termes d'innovation (compétitivité économique, croissance, richesse), de qualité de vie (santé, éducation, sécurité), ainsi qu'en termes politique (citoyenneté, débats de société) et culturel (patrimoine culturel, communication/dialogues, etc.).

Gageons que les prochains rendez-vous internationaux qui se bousculent devant nous viendront confirmer cette tendance et ainsi contribuer à la construction d'une gouvernance globale et opérationnelle des côtes, des îles et des océans de notre planète.