

Table ronde 4 Biodiversité marine, mer et océans

Ces propositions ont été co-construites avec la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme.

Cadrage général

Deux constats préliminaires s'imposent. D'un côté, le cadrage de la table ronde, tel qu'il résulte des travaux préparatoires, n'est pas exempt d'ambiguïtés. De l'autre, il se nourrit de multiples sources analytiques et documentaires, procédant de niveaux décisionnaires et de processus diplomatico-politiques variés, au sein desquels la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) tient une place centrale.

Des ambiguïtés persistantes quant à l'objet et au cadre des débats

Les préparatifs de la table ronde suscitent un problème de positionnement stratégique pour deux sortes de raisons, qu'il faut être en mesure d'exposer.

1. Nonobstant les bonnes intentions affichées au colloque du CESE le 18 avril (« la haute mer, avenir de l'humanité »), il y a des « trous » dans la programmation pressentie. Par exemple, la pollution marine est un sujet sous-représenté. La dépollution plus encore... !
2. Il y a, assez nettement, une *dimension promotionnelle* dans certaines thématiques de la table ronde : la France s'apprête à accueillir le congrès mondial des aires marines protégées IMPAC III, le travail sur la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) se poursuit, et la France souhaite encourager la conclusion d'un protocole à la Convention sur le droit de la mer UNCLOS. Il faut bien signifier que la table ronde ne doit pas seulement servir de « plate-forme promotionnelle » à l'égard de processus et d'objectifs extérieurs, dépendants de l'agenda politique. Les participants seront bien là pour parler du fond et pour faire des propositions : cette posture de bon sens doit être rappelée vu le contexte.

Un encadrement normatif et documentaire surabondant

Les débats de la table ronde « biodiversité marine » seront nourris par un ensemble de sources dont il faut rappeler l'abondance, et dont il faut convenir qu'aucun intervenant ne sera en mesure de les maîtriser intégralement. On peut citer l'action environnementale des organisations intergouvernementales compétentes (OMI, UNESCO, PNUE, Division des affaires maritimes de l'ONU...); les programmes de travail des commissions des mers régionales dédiées aux milieux marins, désignées par des acronymes parfois mystérieux, et fondés chacun sur des conventions internationales (OSPAR, COBSEA, ROPME, CPBSAP...); leurs homologues spécialisées sur les questions de pêche; les processus de concertation nationaux, comme le Grenelle de la mer ou les Assises de la mer et des littoraux en France; et bien sûr les évènements témoignant de l'implication des milieux scientifiques, des sociétés savantes et de la société civile, tels que la conférence du CESE ou la conférence de l'Association internationale de droit de la mer tenue en décembre 2012. A ceci s'ajoutent, de manière transversale, des liens avec les problématiques du changement climatique ou de l'accès / partage des avantages tirés de la biodiversité, sujets eux-mêmes sources d'importants travaux. Le matériau ne manque pas, encore faut-il l'intégrer et le mettre en perspective intelligemment.

Au sein de cet ensemble, il faut souligner le caractère structurant de la directive-cadre du 17 juin 2008. En vertu de la DCSMM, chaque Etat membre est tenu d'adopter et de mettre en œuvre des plans d'action pour les milieux marins (PAMM), composés d'objectifs assortis d'indicateurs ainsi que de « descripteurs », et déclinés en régions maritimes. Ce processus comporte cinq étapes opérationnelles censées aboutir en 2016. La phase actuelle coïncide avec l'achèvement de la troisième étape, c'est-à-dire l'adoption par chaque Etat membre d'objectifs environnementaux « quantifiables et évaluables ». En France, la directive – transcrite notamment via un important décret du 5 mai 2011 – se traduit ainsi par des plans d'actions pour chacune des 4 façades maritimes (mer du nord, « mers celtiques », golfe de Gascogne et Méditerranée). Cette architecture évolutive et complexe constitue, pour partie, la « toile de fond » des futurs débats en table ronde.

Ceci posé, on peut proposer les approches thématiques suivantes, en notant qu'elles ne doivent pas être poursuivies « en silot » et isolément les unes des autres. Il est absolument fondamental *d'introduire de l'horizontalité entre les quatre sujets proposés*, et d'y insuffler du sens.

L'amélioration des connaissances

Naturellement, les activités de recherche doivent s'attacher à la connaissance des milieux, aux interactions entre espèces, ou encore à l'impact des activités humaines sur les estuaires, les mers et les océans. Cependant, il faut également prendre garde à « décloisonner » le monde de la recherche et à conforter son ouverture, la plus large possible, aux parties prenantes et ce dans plusieurs directions.

Proposition 1 : assurer la participation des citoyens et des professionnels aux observations

Proposition 2 : introduire dans les réflexions relatives aux besoins de la recherche, la question de la R&D dans le domaine de la dépollution, et raisonner également en termes « technologiques ».

Proposition 3 : illustrer les besoins spécifiques en termes de connaissance dans les outre-mers, et notamment, veiller à la synergie entre équipes et laboratoires de recherche nationaux et locaux.

Proposition 4 : assurer la cohérence des indicateurs

Dans le cadre de la DCSMM, se poser la question de la cohérence d'indicateurs collectés au titre de sources normatives diverses. Considérer notamment la directive sur la qualité des eaux de baignades de 2006 ou la directive sur le traitement des eaux urbaines de 1991, qui comportent chacune leurs objectifs et leurs indicateurs.

Le renforcement de l'action de la France dans les Outre-mers

L'outre-mer n'étant pas visé par la DCSMM, les efforts à développer dans ce contexte sont soit nationaux, soit multilatéraux, soit encore participent simultanément de ces deux niveaux.

Propositions 5 : développer les aires marines protégées et protéger les milieux fragiles

- *Poursuivre la mise en place d'aires marines protégées dans les territoires d'outre-mer, pour atteindre les objectifs de Nagoya, notamment dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), et promouvoir la création d'espaces protégés dans les organismes internationaux compétents. A cet égard, tenir compte par exemple de l'échec récent de la conférence des parties à la convention pour la protection des ressources marines vivantes de l'Antarctique (CCAMLR), s'agissant de la mise en place de deux AMP (mer de Ross et façade orientale) auxquelles la Russie s'est opposé ; la France doit clarifier sa position.*
- *Développer un plan national en synergie avec les Outre-mers pour restaurer et réhabiliter les mangroves, en intégrant notamment l'acquisition, par le conservatoire du littoral, d'un tiers de celles-ci.*
- *Participer à la protection internationale du patrimoine corallien dans le pacifique Sud en négociant un accord de protection relatif à la mer de Corail. La France est présente dans cette région maritime via la Nouvelle-Calédonie, aux côtés des autres pays côtiers que sont l'Australie, les Salomon, le Vanuatu et la Papouasie. Articuler ces négociations avec les outils existants et notamment le programme régional océanien pour l'environnement (SPREP), qui relève du programme des mers régionales du PNUE, et qui intègre entièrement la mer de Corail dans son aire d'application.*

La « valorisation durable » des ressources maritimes

Les usages économiques de la mer sont hétérogènes. Ils sont hétérogènes d'une part parce qu'ils interviennent dans des espaces soumis à une souveraineté plus ou moins intense de l'Etat côtier (mer territoriale, ZEE et haute mer) et d'autre part, parce qu'ils n'emportent pas les mêmes impacts, et à un même degré, sur les écosystèmes marins. Il ne s'agit donc pas de s'opposer à tout par principe, ni par exemple de balayer d'un revers de main les avantages pressentis des énergies marines : des pistes prometteuses semblent exister dans les domaines de l'éolien flottant, des hydroliennes, du captage de la houle.

Ces sujets comportent eux-mêmes des enjeux proprement industriels et de compétitivité : sur 1662 éoliennes offshore déployées au large des côtes européennes, 90 % sont construites par l'entreprise allemande Siemens ; le secteur des hydroliennes pourrait fournir une charge de travail équivalente à celle du secteur de la construction maritime.

En revanche, d'autres secteurs sont clairement plus problématiques, comme *l'exploitation d'hydrocarbures offshore* et la *bioprospection* évoquées ci-dessous.

Il faut aborder les problématiques économiques en se posant les bonnes questions : qu'est-ce qu'on veut stimuler, qu'est-ce qu'on veut freiner, qu'est-ce qu'on veut mieux réglementer / encadrer. Cette réflexion doit intégrer, parmi d'autres ingrédients, la fiscalité applicable aux activités exercées dans le domaine maritime, de même que l'affectation des revenus dégagés par ce moyen.

Proposition 6 : encourager de manière générale les études amont, les études d'impacts et le provisionnement de fonds dédiés en cas de préjudices environnementaux

Dans ce dernier domaine, on peut s'inspirer de fonds internationaux (FIPOL) ou nationaux (Fonds « Barnier » français, fonds espagnol « Consorcio de compensacion de seguros »), et privilégier le principe d'un financement préférentiel par les acteurs à l'origine de la prise de risque.

Les hydrocarbures offshore

Proposition 7 : encadrer très fermement l'offshore profond et très profond

Il faut s'engager à encadrer très fermement l'offshore profond et très profond dans les zones sous juridiction nationale (en Métropole – Méditerranée - et Outremer - Guyane), et interdire l'exploitation dans les zones riches en biodiversité ou particulièrement vulnérables (EBSAs notamment).

Mesure : Adhérer au Protocole de 1994 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, et œuvrer sur cette thématique tant au niveau universel que régional.

La bioprospection

Ce sujet constitue une authentique difficulté à cause de la manière dont il interpelle frontalement la gouvernance actuelle des océans, et notamment le statut de la haute mer. Il oblige à se décider sur le point de savoir si ces espaces doivent demeurer un bien commun, ou faire l'objet de dynamiques d'appropriation dirigées non plus vers les espaces mais vers les ressources. Cet enjeu a été exprimé en ces termes dans un rapport récent de l'ONU :

"Therefore the debate persists as to whether the areas beyond national jurisdiction are "the common heritage of mankind" or the future intellectual property of bioprospecting enterprises and nations"¹.

Pour l'heure, la prospection et l'appropriation se poursuivent. 22.000 molécules d'origine océanes ont été identifiées. Le nombre de brevets issus des ressources génétiques marines progresse 10 fois plus vite que la description des nouvelles espèces, et on estime que le nombre de brevets « espèces marines » déposé augmente de 12% par an. L'exploitation de ces ressources n'est possible qu'au profit d'un petit nombre d'Etat et de firmes, et ne peut susciter à l'heure actuelle aucune redistribution au profit des pays en voie de développement, puisque par définition ces molécules ont été prélevées dans un espace non soumis à juridiction.

Proposition 8 : pas d'appropriation privée des ressources génétiques de la haute mer

S'opposer à l'appropriation par le secteur privé des revenus tirés de l'exploitation de ces ressources génétiques, et à toute évolution juridique et de gouvernance qui faciliterait cette tendance. OU en cas d'impossibilité, partager les revenus correspondants (type protocole APA de la CDB) et en capter une partie substantielle à des fins de recherche / prévention / dépollution.

La pêche

Même si la marge de manœuvre et d'action est contrainte du fait de la compétence exclusive de l'UE (politique commune de la pêche- PCP), la France peut et doit agir pour soutenir une pêche durable, respectueuse des écosystèmes, et pourvoyeuse d'emplois locaux et valorisés.

¹ Intersessional workshop on the conservation and sustainable use of marine biodiversity beyond areas of national jurisdiction, marine genetic resources, mai 2013 p.19.

Proposition 9 : soutenir la « petite pêche » artisanale

Le cadre fixé par la PCP n'empêche pas la France de prendre des mesures de soutien de la petite pêche artisanale : priorité aux petites unités dans les 12 miles nautiques, amélioration de la gouvernance par la mise en place de comité de gestion par territoire de pêche (sur le modèle des prud'homies méditerranéennes ou des Unités d'Exploitation et de Gestion Concertée), mise en place de label de qualité/proximité/durabilité, cadre administratif tenant compte de leur nécessaire polyvalence...

Proposition 10 : mieux réglementer la pêche profonde

- *Le règlement européen actuellement en vigueur pour la gestion des pêches profondes (n°2347/2002) ne permet pas d'assurer une protection adéquate de la biodiversité et des écosystèmes extrêmement vulnérables des océans profonds, ni d'assurer une gestion durable des poissons qui y sont capturés. La France doit agir pour l'amélioration de ce règlement afin qu'il intègre une approche durable et écosystémique au bénéfice tant de la biodiversité que des pêcheurs.*
- *Par ailleurs, il faut déplorer le manque de transparence dans les données pêche profonde des armateurs français ; il faut rendre public l'activité des chalutiers français œuvrant par 400, 500 ou 600 mètres de fond, ainsi que la liste et la composition des espèces capturées et rejetées.*

Proposition 11 : agir contre la pêche illégale et « accidentelle »

La France doit se donner les moyens de lutter contre la pêche illicite, y compris en outre-mer et engager un vaste plan de lutte contre la « pêche fantôme » par les filets rejetés et/ou arrachés (640.000 tonnes de filets rejetés annuellement en mer d'après l'ONU !), y compris en outre-mer et en soutien aux pays du sud.

Proposition 12 : encadrer la pêche dite récréative

Si la pêche de loisirs en eau douce est réglementée avec notamment la nécessité d'avoir un permis, ce n'est pas le cas de la pêche en mer, pêche à pied comme pêche « embarquée ». Pourtant, l'impact de ces pratiques est réel : on estime ainsi que les stocks de bar capturés par cette pêche de loisirs sont du même ordre que ceux des professionnels (source Ifremer) !

Il est temps de mettre en place un permis, de lutter contre les « faux amateurs » qui approvisionnent par exemple les restaurateurs de la région, et de mener des campagnes de sensibilisation auprès des vacanciers. Un lien peut être fait entre cette mesure et la mise en place d'une fiscalité applicable aux usages récréatifs de la mer (voir plus bas).

La dépollution

Proposition 13 : renforcer et structurer le secteur de la dépollution

Le secteur de la dépollution maritime constitue aujourd'hui un secteur économique à part entière, reposant sur des entreprises souvent dynamiques (Haléco, Ecocéane, Drassanes, etc) ainsi que sur des structures de soutien « horizontales » comme le CEDRE (centre de documentation de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux) ou le CEPOL (centre d'expertise pratique de lutte antipollution). Ce secteur ne semble pas reposer sur un modèle économique pérenne alors même que la pollution marine, elle, est massive et permanente. Il convient de favoriser la « cristallisation » du secteur, porteur d'avantages technologiques (dépôts de brevets...), en organisant des transferts de richesse des acteurs polluants vers les acteurs dépolluants. En mer, la pollution doit payer pour la dépollution.

La fiscalité des activités maritimes

Proposition 14 : mettre en place une fiscalité des usages économiques de la mer

Une réflexion est en cours, à la fois dans le comité sur la fiscalité écologique et dans le contexte de la loi-cadre biodiversité, sur une « fiscalité des usages économiques et récréatifs de la mer et du domaine public maritime. Ce travail doit aboutir à des mesures concrètes ». On peut songer à étendre certaines redevances à la ZEE, à majorer les taxes à l'anneau dans le domaine de la navigation de plaisance, ou à introduire un permis payant « pêche en mer ». De manière plus systématique, une activité économique ne doit être autorisée, outre vérification en amont de son innocuité pour l'environnement, que si elle génère des deniers publics affectables au financement de la protection de la biodiversité en mer.

L'international : la BBNJ (biodiversity beyond national jurisdiction)

Le sujet dit « BBNJ » correspond clairement au volet « international » de la table ronde. D'après les indications fournies par les services, il y a là plusieurs sous-sujets mais les principaux sont :

- **La volonté d'améliorer et de rendre plus opérationnelles les mesures relevant des conventions du programme des mers régionales**

Proposition 15 : agir pour la cohérence des travaux en cours dans les conventions régionales

Veiller à l'articulation entre des programmes de travail en cours dans le contexte des conventions régionales et les objectifs à poursuivre dans le contexte de la table ronde. Un exemple : existence d'un programme dédié à la pollution plastique « marine litter » dans le cadre de la Convention OSPAR sur la protection de la mer du Nord. Des programmes semblables existent-ils pour les autres Conventions ? Si oui, reposent-ils sur des principes d'action semblables et comment organiser l'échange d'informations ?

- **La perspective d'élaborer un protocole à la CNUDM**

La volonté de négocier un instrument multilatéral sur la biodiversité en haute mer est traduite dans le paragraphe 162 de la déclaration de Rio qui évoquait « une décision sur l'élaboration d'un instrument international dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ». A l'époque du sommet, cette perspective reposait sur un rapprochement diplomatique poussé entre l'Union Européenne et le groupe des 77. Aujourd'hui toutefois, plusieurs pays importants (E-U, Japon, Russie) semblent plutôt opposés à cet instrument, qui constituerait techniquement le premier protocole à la Convention de Montego Bay. Des travaux préparatoires sont cependant menés au niveau onusien, au sein d'un « groupe de travail spécial officieux ».

Proposition 16 : défendre un protocole « protecteur » à la CNUDM

S'agissant du processus en cours et devant mener à l'adoption d'un accord d'application de la CNUDM relatif à la biodiversité en haute mer, veiller à ce que ledit accord s'il est obtenu, maintienne une balance favorable à la protection de la biodiversité plutôt qu'à son exploitation, sans porter atteinte à l'équilibre du compromis global qui sous-tend par ailleurs le droit de la mer contemporain. A titre de rappel, il faut savoir que les 3 éléments de contenu fort qui pourraient être discutés sont : l'instauration d'aires marines protégées en haute mer, l'accès et le partage des avantages tirés de la biodiversité en mer, et les études d'impact pour activités menées au-delà des 200 milles.

Il faut également être vigilant quant aux enjeux relatifs aux ressources génétiques marines et à la brevetabilité du vivant.

De manière plus générale, ces négociations CNUDM présentent une importance telle qu'il conviendrait d'y associer la société civile, au moins dans la perspective de dégager une plate-forme de positionnement à l'intention de la délégation française.

On rapprochera du volet international les points relatifs à la pollution marine, qui ne font pas l'objet d'une entrée spécifique dans les travaux de préparation de la table ronde. Il est évidemment nécessaire de lutter contre toutes les formes de pollution, à commencer par la pollution tellurique, et notamment celle due aux déchets plastiques (Vortex), ainsi qu'aux conséquences néfastes de la navigation, et tendre à atténuer l'impact du changement climatique dans toutes zones qu'elles soient littorales, sous juridiction nationale où en haute mer, des mesures nationales dédiées sont nécessaires et la France doit jouer un rôle actif au niveau international, tant dans les forums universels que régionaux. Mais nous voulons pour cette Table Ronde focaliser sur un sujet important, celui des pollutions par les matières plastiques.

➤ **Le cas de la pollution par les matières plastiques**

Il est clair désormais que la concentration des déchets, essentiellement plastiques, dans les vortex océaniques est un phénomène mondial et non pas local. Si la première plaque de déchets plastique a été découverte en 1997 par le navigateur Charles Moore au large d'Hawaï, on sait aujourd'hui qu'il y a bien 5 « continents de plastique » en mer : dans le Pacifique Nord et Sud, l'Atlantique Nord et Sud, et dans l'océan Indien. On estime aujourd'hui que la masse de plastique présente dans le vortex du Pacifique Nord est 6 fois plus importante que la biomasse planctonique.

Proposition 17 : lutter contre la pollution des vortex océaniques par les matières plastiques

- Amélioration de la recherche sur le sujet et le partage des connaissances.
- Promouvoir la nécessité d'une action multilatérale sur le sujet.

Le problème des « continents de plastique » a été examiné par le conseil européen des ministres de l'environnement tenu le 18 juin 2013, session au cours de laquelle les Pays-Bas ont présenté un document de position sur les déchets plastiques, assorti de préconisations intéressantes. Il existe par ailleurs un livre vert européen (COM (2013)123 final) abordant le sujet. Enfin, l'avis du CESE de juin 2013, présenté par Catherine Chabaud, aborde également ce sujet. Après avoir préconisé le nettoyage des voies d'eau, des plages et des estrans, cet avis suggère, toujours en ce qui concerne les micro-déchets plastiques, une « réflexion sur leur retrait à grande échelle des océans » (p.26). Il importe que la France suive à minima les préconisations inscrites dans ces instruments, et envisage d'aller plus loin.