



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 10.11.2016
SWD(2016) 352 final

DOCUMENT DE TRAVAIL CONJOINT DES SERVICES

Résumé des résultats de la consultation relative à la gouvernance internationale des océans

accompagnant le document:

**COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Gouvernance internationale des océans: un programme pour l'avenir de nos océans

{JOIN(2016) 49 final}

Introduction

La proposition d'action sur la gouvernance des océans s'est accélérée au niveau international, notamment dans le programme de développement durable à l'horizon 2030. La gouvernance internationale des océans est liée à trois domaines stratégiques de l'Union, le développement durable, la croissance et l'emploi, ainsi qu'au rôle de l'Union en tant qu'acteur sur la scène mondiale. Pour l'Europe, l'importance de l'économie maritime et de la compétitivité internationale est tout aussi essentielle dans ce contexte que l'état de plus en plus préoccupant des océans dans le monde et les effets de l'activité humaine sur ces derniers. Dans les deux cas, il est nécessaire pour parvenir à une bonne gestion des océans de s'attaquer à ce défi au niveau mondial et de mettre en place une coopération renforcée entre l'Union et ses États membres.

Karmenu Vella, commissaire pour l'environnement, les affaires maritimes et la pêche, a fait de cette question une priorité, dans le cadre de son mandat du président Juncker («pour définir une gouvernance internationale des océans au sein des Nations unies, dans d'autres forums multilatéraux et, au niveau bilatéral, avec les principaux partenaires mondiaux»).

Le processus de consultation décrit ci-dessous a été lancé dans le but de préparer une initiative sur la gouvernance internationale des océans proposant les premières étapes à réaliser pour relever les défis susmentionnés. Il a consisté en une consultation formelle et une «visite d'écoute», avec la participation personnelle du commissaire, visant à échanger des opinions avec les parties prenantes sur ce sujet.

1. CONSULTATION

La Commission a lancé une consultation publique sur la gouvernance internationale des océans le 4 juin 2015. Cette consultation visait l'ensemble des parties prenantes privées et publiques et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales et avait pour but de réunir des contributions sur la manière dont l'Union pourrait participer à l'amélioration de la gouvernance internationale des océans et des mers. La consultation a pris fin le 15 octobre 2015. Le texte du rapport de la consultation est joint au présent document.

L'objectif des activités de consultation des parties prenantes était d'obtenir les opinions de toutes les parties prenantes à propos de l'efficacité du cadre actuel de la gouvernance des océans, d'éventuelles lacunes et de pistes d'amélioration aux niveaux international et régional.

Au total, 154 contributions ont été reçues. Parmi les répondants figuraient des gouvernements, des organismes publics, des représentants d'entreprises, des associations, des ONG, des universitaires et des citoyens.

Outre cette consultation, le commissaire Vella a participé à des «visites d'écoute» pour recueillir les opinions des parties prenantes et des partenaires internationaux au niveau politique le plus élevé et débattre des possibilités d'action futures.

2. PROFIL DES RÉPONDANTS

Comme illustré ci-dessous, le plus grand groupe de répondants a été celui des autorités publiques (26 %), suivi par les citoyens (19 %), les ONG (17 %) et les entreprises (17 %).

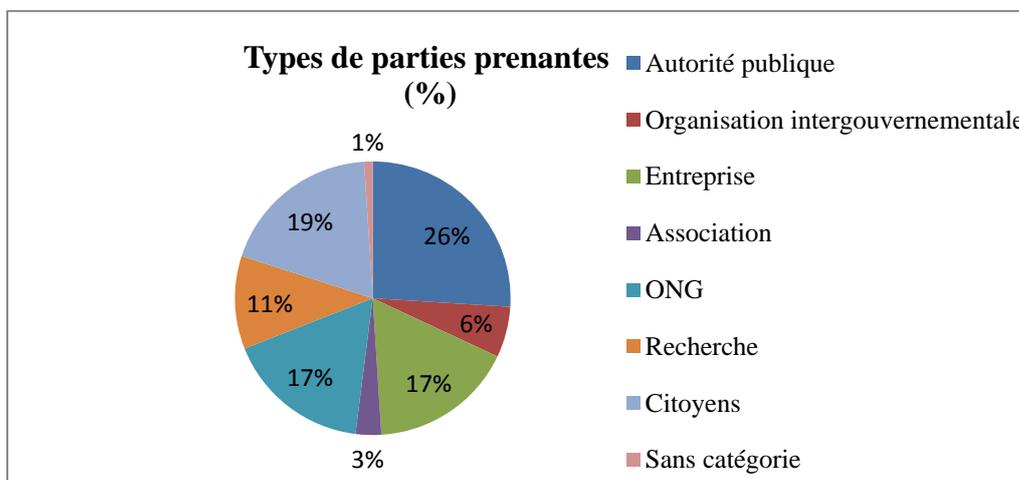


Illustration 1: Réponse par type de partie prenante (%)

Des contributions ont été reçues de la part de représentants de 13 États membres, de l'Islande, de la Norvège, des États-Unis, de la Corée et d'organisations internationales, dont la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations unies (UN DOALOS), l'Unesco et le PNUE. Environ 15 % provenaient de parties prenantes pouvant être considérées comme internationales ou de pays en dehors de l'Europe.

3. VISITES D'ÉCOUTE

Le commissaire Vella a participé à 27 événements avec des partenaires et des parties prenantes pour discuter de la gouvernance internationale des océans¹ tandis que plusieurs réunions régulières au niveau opérationnel avec des parties prenantes du secteur maritime et des États membres ont permis d'analyser plus dans le détail les sujets mis en avant dans leurs réponses à la consultation.

Des discussions spécifiques sur la gouvernance internationale des océans ont notamment eu lieu lors du lancement de la consultation² et à l'occasion de la Journée maritime européenne en 2016³.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ocean-governance/doc/ocean-governance-summary_en.pdf

² [Sommet mondial des Océans](#) (3-5 juin 2015);
Annonce de la consultation publique sur la gouvernance des océans et des visites d'écoute (Lisbonne, 4 juin 2015);
https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/annoncements/annoucement-ocean-governance-public-consultation-and-listening-tour-world-ocean-summit-lisbon-4_en

³ Session thématique II: Améliorer la gouvernance des océans;
<https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/en/programme-items/thematic-session-ii-improving-ocean-governance>
Rapport de la conférence: <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/sites/mare-emd/files/2016-emd-conference-report.pdf>

4. RÉSUMÉ DES RÉPONSES ET DES CONTRIBUTIONS

4.1. Le cadre de la gouvernance des océans

Presque tous les contributeurs estiment que le cadre actuel de la gouvernance des océans n'est pas suffisamment efficace pour garantir la gestion durable des océans. Ils précisent que cela n'est pas dû au cadre en tant que tel, mais à une mise en œuvre inefficace et à une coordination insuffisante.

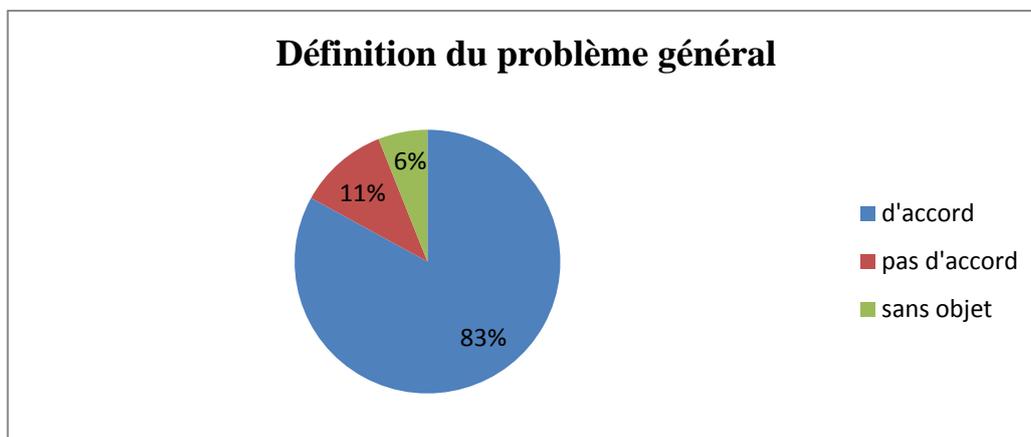
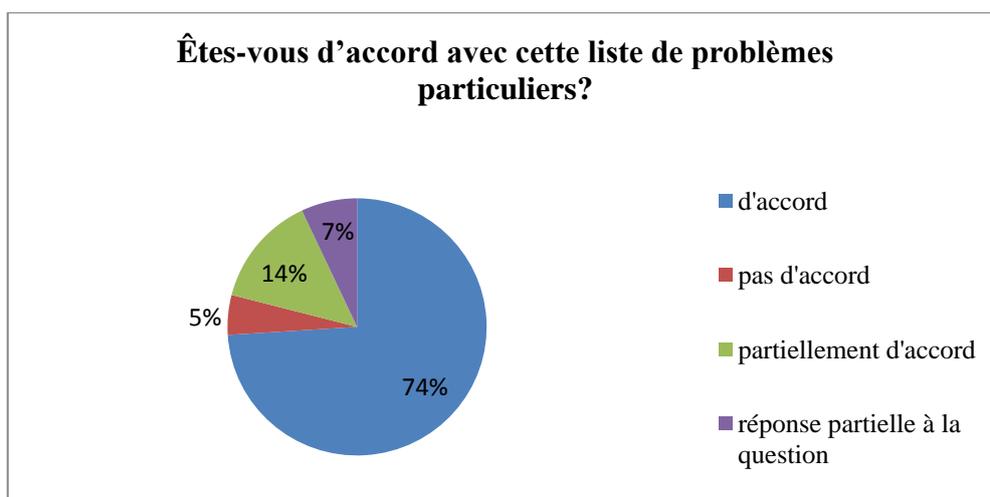


Illustration 2: Réponses à la question sur la définition du problème général – inefficacité du cadre actuel pour la gouvernance internationale des océans

Besoin d'une meilleure mise en œuvre et d'une meilleure coordination

Il existe un large consensus sur le fait que le système est fragmenté et que les instruments existants ne sont pas uniformément mis en œuvre ou appliqués. Une mise en œuvre et une coordination plus efficaces sont essentielles pour améliorer la gouvernance des océans.



- Illustration 3:** Réponse à la question sur la liste des problèmes particuliers figurant dans la consultation:
- (1) lacunes dans le cadre actuel de la gouvernance internationale des océans;
 - (2) mise en œuvre inefficace et coordination insuffisante; et
 - (3) manque de connaissances sur les océans.

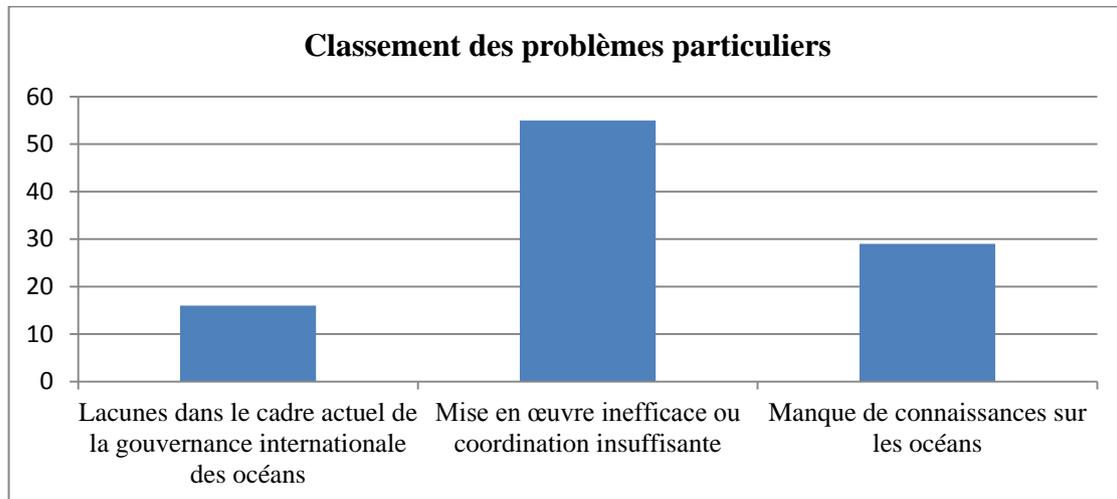


Illustration 4: Classement des problèmes particuliers (%)
(ne comprend que les répondants ayant indiqué un classement)

De nombreux répondants font référence aux instruments qui ont été signés mais qui soit n'ont pas été ratifiés soit ne sont pas appliqués de manière efficace. *Encourager la bonne application des accords existants au sein des forums maritimes, des mécanismes de sanctions et le renforcement des capacités* sont les types d'actions les plus fréquemment cités pour remédier aux lacunes dans le domaine de la mise en œuvre.

D'aucuns soulignent la fragmentation du cadre de la gouvernance des océans résultant, par exemple, de la prévalence de cloisonnements sectoriels. La concurrence croissante à l'égard de l'espace marin signifie que l'approche actuelle est inadaptée et qu'une coopération accrue est nécessaire, y compris en matière de protection de la biodiversité marine.

L'ensemble des répondants demandent une meilleure coordination aux niveaux mondial et régional. Celle-ci devrait être à la fois «horizontale» (c.-à-d. entre les agences et les programmes des Nations unies et entre organisations régionales) et «verticale» (c.-à-d. entre les niveaux mondial, régional et national).

Une minorité de répondants appelle à la création d'un organisme central de coordination. Selon la majorité, la coordination devrait être améliorée grâce à une meilleure utilisation des structures existantes. Tout organisme de coordination devrait veiller à une coopération étroite entre les organisations impliquées dans les affaires maritimes, ce qui permettra de réduire les conflits et les chevauchements potentiels.

Plusieurs répondants demandent plus de transparence dans le processus décisionnel et une participation accrue des parties prenantes dans la nouvelle structure de gouvernance, des aspects qui sont également essentiels à l'amélioration de son fonctionnement.

Comblent les vides juridiques

Plusieurs répondants soulignent des carences dans le cadre juridique applicable aux zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (ABNJ) et dans le cadre réglementaire applicable aux nouvelles activités.

Biodiversité dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale (BBNJ)

Le consensus est général sur la nécessité d'un instrument juridique international, au titre de la CNUDM, pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Certains répondants font référence à la création possible d'un mécanisme international pour établir des zones marines protégées en haute mer, à des modalités pour la réalisation d'analyses d'impact sur l'environnement en haute mer et au statut juridique des ressources génétiques marines.

L'élaboration future d'un tel instrument est également considérée comme une bonne opportunité de renforcer la coordination et la coopération entre des organisations internationales et régionales et entre les secteurs.

Activités émergentes

Plusieurs répondants soulignent des vides juridiques dans le cadre d'activités émergentes telles que les énergies renouvelables en mer, l'exploitation d'hydrocarbures en eaux profondes et l'exploitation minière des fonds marins. Ces lacunes sont liées au besoin de garantir que de telles activités sont correctement réglementées et gérées, notamment à travers la promotion de bonnes pratiques. La définition de règles claires procure également une certitude juridique aux entreprises et attire de nouveaux investissements.

Principes et nouvelles modalités qui devraient guider l'action future

Les répondants demandent à ce que les actions futures soient guidées par l'approche écosystémique, par les principes de précaution et du pollueur-payeur et, dans un sens plus large, par l'approche intersectorielle. Ils soulignent également l'importance des évaluations des incidences sur l'environnement.

Plusieurs d'entre eux font référence au programme de développement durable à l'horizon 2030 et, plus spécifiquement, à l'ODD 14 («Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable»), dont la mise en œuvre est essentielle à une meilleure gouvernance des océans.

Le cadre régional de la gouvernance des océans

De nombreux contributeurs estiment que la gouvernance internationale des océans ne peut se limiter au cadre mondial. Ils regrettent que le document de consultation ne fasse pas référence au cadre régional.

Ils recommandent une meilleure coopération entre les organisations internationales et régionales. D'aucuns soulignent la pertinence de l'approche régionale pour les États partageant un bassin maritime.

Tous reconnaissent l'importance des conventions maritimes régionales (CMR) et des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), qui jouent un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement marin et la gestion durable des stocks halieutiques,

qui font face à des défis tels que la pollution marine et la surexploitation – et qui ont besoin de prendre la mesure de la tâche, y compris à travers une amélioration des performances.

Conventions maritimes régionales

Parmi les carences des CMR perçues par de nombreux répondants figurent la fragmentation géographique, le manque de mise en œuvre, le manque de capacités et le manque de coordination entre les entités. Certains soulignent également le champ d'application limité de leur action, p.ex. dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale.

Les structures pourraient s'avérer plus efficaces face à des problèmes tels que la pollution marine si elles étaient mieux coordonnées; cela s'applique non seulement à la coopération entre CMR, mais également aux ORGP. Les répondants mentionnent les protocoles d'accord entre l'OSPAR et la CPANE, et entre le PNUE, le PAM, la convention de Barcelone et la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) comme de bons modèles en la matière.

Organisations régionales de gestion des pêches

La plupart des répondants reconnaissent le rôle et le fonctionnement positifs des ORGP. Cela étant, certains soulignent la persistance de la surexploitation et de la pêche INN et proposent que les capacités liées aux ORGP dans les pays en développement soient améliorées.

Plusieurs répondants considèrent que la pêche INN devrait être abordée de manière plus transversale afin de s'attaquer à toute la chaîne de la capture à la vente. Cela nécessite l'engagement de toutes les parties prenantes et une coopération étroite entre les ORGP et l'OMI et la FAO, la ratification et l'application des instruments existants tels que le registre mondial de navires de pêche de la FAO et le système de surveillance des navires, et l'utilisation de nouvelles technologies telles que la surveillance par satellite.

4.2. Connaissance des océans

Manque de connaissances

Presque tous les répondants confirment que le manque de connaissances sur les océans affaiblit le cadre international de la gouvernance des océans, notamment en matière d'évaluation de l'incidence des activités maritimes.

La principale difficulté semble résider dans la manière de mieux coordonner la collecte des données, de garantir l'échange de données entre parties prenantes et de sécuriser le financement des recherches. Le rôle de l'Union sur ce dernier point est souligné.

Domaines dans lesquels une connaissance plus approfondie est nécessaire

Activités économiques

L'ensemble des activités économiques bénéficieraient d'une plus grande disponibilité des connaissances maritimes. Certains considèrent que cela profiterait avant tout aux secteurs émergents. D'autres pensent que cela apporterait aux secteurs traditionnels des solutions

pour relever des défis tels que le réchauffement des océans et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que des possibilités de développer des technologies durables.

L'amélioration des connaissances est essentielle à la gestion durable des ressources océaniques, y compris à la meilleure évaluation des stocks halieutiques et des effets de certaines méthodes de pêche. Plus largement, une meilleure compréhension du milieu marin aidera les opérateurs à agir de manière mieux informée et les autorités à planifier les activités en mer.

Environnement marin

Certains participants soulignent le besoin de connaissances plus approfondies pour améliorer l'application d'une approche écosystémique de la planification des activités, et pour permettre une meilleure compréhension du rôle des océans dans le climat mondial et des conséquences du changement climatique sur les océans.

Améliorer la coordination et l'échange des données

Presque tous les répondants ont mentionné la coordination et l'échange des données dans la recherche maritime. La plupart estiment que la question porte davantage sur l'utilisation efficace des données existantes et de leur mise à disposition que sur des bases de données plus complètes, qui sont onéreuses et dont la mise sur pied prend du temps.

Le système actuel est perçu comme trop fragmenté, ce qui a pour conséquence une répétition potentielle des données ou leur non-utilisation. Les répondants indiquent que le réseau EMODnet de l'Union est un bon exemple et soutiennent la création d'un réseau EMODnet mondial, avec des normes communes et des contributions de tous les fournisseurs de données, y compris du secteur privé.

D'autres manières proposées par les répondants pour améliorer l'échange de données et la coopération sont:

- le renforcement de la Commission océanographique intergouvernementale;
- l'établissement de «passerelles de connaissances» entre des organisations régionales et internationales (p.ex. coopération entre le CIEM, l'OSPAR et l'HELCOM);
- des alliances de recherche internationales (telles que la déclaration de Galway);
- la création de synergies entre programmes de recherche; et
- le dialogue entre les scientifiques et les responsables politiques.

4.3. Le rôle de l'Union dans l'élaboration de la gouvernance des océans

De nombreux répondants considèrent que l'Union a un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration de la gouvernance des océans, car:

- ✓ elle est un acteur actif dans les forums et négociations pertinents aux niveaux mondial et régional ;
- ✓ elle est un acteur mondial dans le domaine des activités maritimes; et
- ✓ elle dispose de l'expertise nécessaire pour contribuer à une meilleure gouvernance internationale des océans.

Leadership

De nombreux répondants considèrent l'Union comme un acteur de premier plan dans toutes les organisations maritimes internationales et régionales. Avec les États membres, elle a la capacité et la légitimité de jouer un rôle significatif dans la promotion de la ratification et de la mise en œuvre efficace d'accords existants et dans l'amélioration de la coordination des dispositifs internationaux et régionaux. Une majorité de répondants soulignent la nécessité d'un engagement actif de l'Union dans les négociations relatives à la biodiversité dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale et dans la promotion de l'ODD 14 et d'autres ODD.

Certains estiment que l'Union devrait prendre la tête des efforts visant à garantir des conditions de concurrence égales entre les parties prenantes du secteur maritime et à soutenir l'innovation et une concurrence saine entre les entreprises. Elle devrait tirer parti de son poids économique pour participer activement à la définition de règles régissant les activités émergentes.

Certains voient également l'Union en bonne position pour (continuer de) mener la lutte contre la pêche INN et faire la promotion de conditions de travail décentes dans les secteurs maritimes. Elle devrait continuer son action, notamment pour ce qui est d'améliorer l'application des règles existantes.

Expertise

La majorité des répondants perçoivent la valeur ajoutée de l'Union dans son expertise dans plusieurs domaines. Ils soulignent qu'elle a développé des outils pour mieux gérer les activités maritimes, encourager la croissance durable et protéger le milieu marin. Ils mentionnent notamment la politique maritime de l'Union, la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», la directive sur la planification de l'espace maritime et la politique commune de la pêche réformée.

Coopération avec des partenaires non-membres de l'Union

Certains contributeurs reconnaissent que les pays en développement ne disposent peut-être pas des capacités pour veiller à la bonne application des accords existants et au développement durable de leurs activités maritimes. Ils en appellent à l'Union pour collaborer étroitement avec les pays en développement et mettre à leur disposition l'expertise qui leur permettra de profiter pleinement des possibilités offertes par les océans et de participer aux forums internationaux et régionaux.

Quelques répondants mentionnent le besoin de coopérer avec les pays voisins dans le cadre des activités océaniques et maritimes. Ils considèrent que la politique européenne de voisinage pourrait s'avérer utile dans ce domaine.

5. CONCLUSIONS

Le processus de consultation et les visites d'écoute ont largement confirmé l'appréciation selon laquelle l'action menée dans le domaine de la gouvernance internationale des océans doit être plus solide et plus cohérente. La Commission a repris les conclusions dans son initiative sur la gouvernance des océans.

Les contributions ont confirmé qu'il y a des carences dans la gouvernance internationale des océans qui doivent être résolues, notamment grâce à une meilleure mise en œuvre, à

un soutien accru aux pays en développement, au comblement des vides juridiques et à l'amélioration de la coordination.

Elles soulignent également le besoin constant de travaux de recherche plus approfondis et de meilleure qualité. La communication sur la gouvernance des océans tient compte de ces opinions, tant dans l'analyse de l'état actuel de la gouvernance internationale des océans que dans l'ensemble des actions qu'elle propose.

La Commission a par conséquent proposé 14 actions pour apporter une réponse aux questions soulevées par les parties prenantes dans trois domaines prioritaires. En particulier:

- L'appel à une meilleure mise en œuvre et coordination du cadre international et régional de la gouvernance des océans est reflété dans les actions 1, 2 et 3 de la communication conjointe. L'action 1 vise également à apporter des solutions aux vides juridiques.
- La coopération avec des pays tiers apparaît dans la plupart des actions, et notamment dans les actions 3, 4, 13 et 14.
- Les actions 6 à 11 tentent de réduire la pression sur les océans, qui a été soulignée par plusieurs parties prenantes.
- Les actions 12, 13 et 14 visent à l'approfondissement de la recherche et des données relatives aux océans au niveau international.

Les actions présentées dans la communication conjointe s'intègrent dans les mesures proposées par l'Union en réponse au programme de développement durable à l'horizon 2030, et notamment à l'ODD 14 et aux autres ODD apparentés, dans le cadre de la proposition d'action des répondants, sur la base de ces engagements convenus.

ANNEXE: LISTE DES ACRONYMES

ABNJ: Zone située au-delà des limites de la juridiction nationale (*area beyond national jurisdiction*)

BBNJ: La biodiversité dans l'ABNJ (*biodiversity beyond national jurisdiction*)

CDB: Convention sur la diversité biologique

UN DOALOS: Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies

EMODnet: Réseau européen d'observation et de données du milieu marin

FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

CGPM: Commission générale des pêches pour la Méditerranée

HELCOM: Commission pour la protection de l'environnement marin de la mer Baltique (également connue sous le nom de Commission d'Helsinki)

CIEM: Conseil international pour l'exploration de la mer

OMI: Organisation maritime internationale

AIFM: Autorité internationale des fonds marins

Pêche INN: Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

CPANE: Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est

OSPAR: Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est

PSMA: Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port et conduite de l'État du pavillon

ORGP: Organisation régionale de gestion des pêches

CMR: Convention maritime régionale

ODD: Objectif de développement durable

PNUE/PAM: Programme des Nations unies pour l'environnement/plan d'action pour la Méditerranée

Unesco: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture