



Vers la gestion durable des ressources halieutiques : la mise en œuvre intégrée de l'Objectif de développement durable n° 14

Pauline de Bilbao

Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales

Sous la direction de

Kiara Neri, Maître de conférences HDR

Pascale Ricard, Chargée de recherche au CNRS, UMR DICE, Aix-Marseille Université

N° 24

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit
Équipe de droit international, européen et comparé – EA n° 4185
Lyon – 2020**

Le présent ouvrage peut être utilisé, par de courtes citations, pour un usage personnel et non destiné à des fins commerciales.

Il doit être cité comme suit :

Bilbao (Pauline de). – *Vers la gestion durable des ressources halieutiques : la mise en œuvre intégrée de l'Objectif de développement durable n° 14*. – Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales / sous la direction de Kiara Neri, Maître de conférences HDR, et Pascale Ricard, Chargée de recherche au CNRS. – Lyon : Équipe de droit international, européen et comparé, 2020. – 127 p. – (Les Mémoires de l'Équipe de droit international, européen et comparé : n° 24). – Document disponible sur le site web de l'Équipe de droit international, européen et comparé, à l'adresse : <http://ediec.univ-lyon3.fr/publications/les-memoires-de-lequipe-de-droit-international-europeen-et-compare/#c937>.

ISSN : 2778-2441

Directrice de publication : Frédérique Ferrand, Professeur des universités, Agrégée de droit privé, Directrice de l'Équipe de droit international, européen et comparé

Réalisation d'édition : Véronique Gervasoni, Administratrice de l'EDIEC

Mise en forme : Marie Brossard, Gestionnaire administrative et assistante à la valorisation de la recherche de l'EDIEC

Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit

Équipe de droit international, européen et comparé – EDIEC, EA n° 4185

15 quai Claude Bernard, 69007 Lyon

Adresse postale : Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit (Quais) – EDIEC

1C avenue des Frères Lumière CS 78242 – 69372 Lyon Cedex 08 | Tél. : ++ 00 / 33 4 78 78 72 51

Courriel : ediec@univ-lyon3.fr | Web : <http://ediec.univ-lyon3.fr>



Vers la gestion durable des ressources halieutiques : la mise en œuvre intégrée de l'Objectif de développement durable n° 14

Pauline de Bilbao

Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales

Sous la direction de

Kiara Neri, Maître de conférences HDR

Pascale Ricard, Chargée de recherche au CNRS, UMR DICE, Aix-Marseille Université

N° 24

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit
Équipe de droit international, européen et comparé – EA n° 4185
Lyon – 2020**

« It always seems impossible until it's done. »

NELSON MANDELA

REMERCIEMENTS

Ce mémoire est un travail personnel qui a été rendu possible grâce au soutien et à l'aide de plusieurs personnes. Aussi je tiens à remercier :

Madame Neri et Madame Ricard, qui ont toutes les deux accepté de diriger mon mémoire. Je les remercie pour leur bienveillance, leur rigueur ainsi que la pertinence de leurs conseils qui ont permis l'aboutissement de ce travail.

Monsieur Robert, pour avoir accepté de siéger au sein de mon jury et de consacrer du temps à la lecture et à l'évaluation de ce mémoire.

L'ensemble du corps enseignant du Master 2 Droit des organisations internationales et l'ensemble des doctorants du Centre de droit international, et particulièrement Rosalie Le Moing et Criss Dongar pour leur disponibilité et leur précieux soutien tout au long de cette année.

Mes parents, pour leur écoute, leur prévenance et leur soutien indéfectible depuis cinq ans. Merci de m'avoir appris la persévérance.

Bastien, qui fait désormais partie des 11 % des français à savoir ce que sont les ODD. Merci pour sa patience pendant cette période si particulière.

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AGNU	Assemblée générale des Nations unies
AMP	Aire marine protégée
APD	Aide publique pour le développement
CCAMLR	Convention / Commission pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique
CES	Conseil économique et social
CIJ	Cour internationale de justice
CNIS	Conseil national de l'information et la statistique
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
COI	Commission océanographique intergouvernementale
ENV	Examen national volontaire
Eur. J. Int. Law	<i>The European Journal of International Law</i>
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPHN	Forum politique de haut niveau
INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ODD	Objectif de développement durable
OI	Organisation internationale
OIER	Organisation d'intégration économique régionale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORD	Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PAI	Plan d'action international
PCP	Politique commune de la pêche
PED	Pays en développement

PEID	Petits États insulaires en développement
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
TAC	Total admissible de captures
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UN DOALOS	Division des affaires maritimes et du droit de la mer au sein du Bureau des affaires juridiques
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
VAC	Volume admissible de captures
ZEE	Zone économique exclusive

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE. – UNE CONCILIATION DIFFICILE ENTRE EXPLOITATION ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

TITRE I. – LES LACUNES DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES MALGRÉ LA RÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE 1992

TITRE II. – L'IMPRÉGNATION DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

DEUXIÈME PARTIE. – LES APPORTS DE L'APPROCHE INTÉGRÉE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 DANS LA GESTION DES PÊCHES

TITRE I. – DE LA CONCRÉTISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES NATIONS UNIES AU TRAVERS DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

TITRE II. – LA MISE EN ŒUVRE INTÉGRÉE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

INTRODUCTION

« Le plus grand attentat contre la liberté de pêche c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent ses richesses [...]. Les espèces marines utiles sont en voie de disparition et on ne réglemente pas internationalement leur exploitation [...]. Les traités actuels n'ont fait l'objet que de palliatifs, [...] il faut rechercher un droit dans les données scientifiques et économiques afin d'extraire de celles-ci le droit que nous ne discernons pas encore »¹.

En 1927, Léon-José Suarez se disait préoccupé quant à l'exploitation des espèces marines. Son rapport sur la situation des pêcheries à la Société des Nations n'a été suivi d'aucune réaction pratique. M. Suarez avait pourtant fait le constat que les ressources vivantes de l'océan étaient surexploitées parce qu'il n'existait pas de système d'exploitation pour réguler ces activités. Les mesures proposées en 1927, telles que la gestion régionale des pêches, la création de réserves en haute mer, ou encore la détermination de moyens efficaces de surveillance, préfiguraient les outils mis en place au ^{xxi}^e siècle. M. Suarez avait fait le constat d'un problème persistant, qui encore aujourd'hui a des conséquences considérables, mais avait aussi présenté des propositions avant-gardistes. En effet, il avait annoncé avant l'heure l'application du principe d'intégration aux activités de pêche avec le besoin de prendre en compte la dimension environnementale en plus de la dimension économique dans l'exploitation des ressources halieutiques, ainsi que la nécessité de l'application du principe de précaution avec les données scientifiques. Celles-ci permettent de calculer le seuil à partir duquel un stock sera surexploité. Finalement, Léon- Suarez prédisait déjà la possibilité d'une gestion durable des ressources halieutiques.

1. De Grotius à Hardin, approche historique du déclin des ressources halieutiques

La liberté de la pêche. Au début du ^{xvii}^e siècle, Hugo Grotius a publié son ouvrage *Mare Liberum* ou *De la liberté des mers* (1609). Bien qu'il prônait la non-appropriation des mers par les États et la liberté de pêche, il avait envisagé que les ressources halieutiques soient épuisables². Les ressources halieutiques ou stocks de poissons correspondent aux animaux aquatiques vivants qui peuvent être pris par la pêche (exceptés ceux dont la prise est spécifiquement interdite)³. Quelques années après, Sir W. Welwood observa que la liberté de la pêche telle que Grotius l'entendait avait mené à la surexploitation des fonds le long des côtes de l'Écosse⁴. Pourtant, en 1883, lors du premier Congrès des pêches, Thomas H. Huxley estimait que la réglementation des pêcheries était inutile, car « toutes les grandes pêcheries marines [étaient] inépuisables » et qu'aucune activité des hommes en mer n'affectait le

¹ SdN-C196 M70-1927 V-CPD195(2).

² Dans son ouvrage, Grotius annonçait « la pêche, à propos de laquelle il peut, d'une certaine façon, être maintenu que les ressources halieutiques sont épuisables ». Voir N. Ros, « Développement durable et droit de la mer », *Ann. dr. marit. et océan.*, 2017, 35, p. 18 [version numérique non publiée].

³ FAO, Directives pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture, Document technique sur les pêches n° 382, Rome, 2001, p. 122.

⁴ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 1310.

nombre de poissons⁵. Ainsi, du ^{xvii}e au ^{xix}e siècles, les avis divergeaient quant à la quantité des ressources halieutiques présente dans les mers et océans et l'impact de la pêche sur celle-ci. Ce n'est qu'à la fin du ^{xix}e siècle et au début du ^{xx}e siècle que l'avènement de la pêche industrielle à la recherche d'un profit immédiat fit prendre conscience des risques réels de la surpêche sur les stocks halieutiques⁶.

La surexploitation ou surpêche est une façon de pêcher qui ne tient pas compte de la préservation des ressources biologiques ni de leur reproduction à long terme. Aussi, en 1901, lors du Conseil international pour l'exploitation de la mer, les risques de la surexploitation des ressources halieutiques et de la pollution des mers sur l'état des mers et des océans sont constatés⁷. La Proclamation Truman de 1945 propose la mise en place d'un pouvoir de réglementation de l'État côtier quant à la protection et la conservation des ressources halieutiques et leur exploitation et annonce ainsi les débuts de l'appropriation des ressources de la mer.

Deuxième moitié du ^{xix}e siècle. La première Conférence des Nations unies sur le droit de la mer se tient en 1958 et donne lieu à l'adoption de quatre conventions. La troisième convention porte sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Ainsi l'idée qu'il faut conserver les ressources halieutiques pour assurer la sécurité alimentaire est établie⁸. Les problématiques liées à l'environnement ne sont cependant pas encore développées. C'est finalement à partir des années 60 que l'épuisement des ressources halieutiques est définitivement accepté. On assiste alors à une prise de conscience, notamment de la communauté scientifique et économique, de la limite des ressources halieutiques. C'est G. Hardin, qui en fait le constat dans son article *The Tragedy of the Commons* publié en 1968. Il présente les stocks de poissons comme des communs accessibles à tous dont le libre accès mène à la surexploitation et à l'épuisement des ressources. Selon lui,

« maritime nations still respond automatically to the shibboleth of the freedom of the seas. Professing to believe in the "inexhaustive resources of the oceans", they bring species after species of fish and whales closer to extinction⁹ ».

Pour G. Hardin, la solution serait soit de faire intervenir l'État dans la régulation et la réglementation de l'exploitation des communs, donc des ressources halieutiques, soit de les privatiser¹⁰. L'économiste E. Ostrom a établi le même constat qu'Hardin concernant la surexploitation des communs. Cependant, pour elle, les communs ne sont pas libres d'accès, mais bien sous propriété partagée¹¹. Ainsi les exploitants – ici les pêcheurs – des communs, des ressources halieutiques, coopèrent pour organiser leur gestion et leur exploitation. Elle prône la gouvernance locale et coopérative pour empêcher la surexploitation des ressources

⁵ T. HUXLEY, *Inaugural Address for the Fisheries Exhibition*, Londres (18 juin 1883), [<http://aleph0.clarku.edu/huxley/SM5/fish.html>], consulté le 2 juin 2020. Voir aussi C. BROOKS et al., « Challenging the "Right to Fish" in a fast-changing ocean », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 33, 2014, n° 3, p. 291.

⁶ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1311.

⁷ L. LUCCHINI, M. VOELCKEL, *Droit de la mer*, t. II, Délimitation, navigation et pêche, Paris, Pedone, 1996, p. 377.

⁸ Convention sur la pêche et sur la conservation des ressources biologiques de la haute mer, art. 2.

⁹ G. HARDIN, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 1968, p. 1245.

¹⁰ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. I, « Les aires marines protégées, un outil parfois détourné » ; c'est d'ailleurs la privatisation qui a été choisie pour la gestion de certaines aires marines protégées notamment celle des Seychelles.

¹¹ Voir E. OSTROM, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

halieutiques.

Depuis les années 60, divers instruments et outils ont été élaborés en vue d'essayer de répondre au problème de surexploitation et d'épuisement des ressources halieutiques. Par exemple, la gestion régionale s'est développée et la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 consacre une partie à la conservation des ressources biologiques hauturières. Ainsi, l'article 61 de la Partie V sur la zone économique exclusive est consacré à la conservation des ressources biologiques, ou encore la Section 2 de la Partie VII sur la haute mer est consacrée à la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer. La question de l'exploitation des ressources halieutiques et de leur épuisement, délaissée au début du XIX^e siècle, était une des principales problématiques à la fin du même siècle. Avant de voir les enjeux liés à l'exploitation et à l'utilisation des ressources halieutiques, il est nécessaire de déterminer les branches du droit international concernées puis de distinguer précisément chacun des termes qui entrent en jeu.

2. Délimitation des aspects traités et des branches du droit international abordées

Le droit de la mer, branche du droit international, est un droit vaste et fragmenté qui regroupe de nombreuses sous-branches. Il est fragmenté en termes de gouvernance, avec des niveaux de gouvernance qui ne se coordonnent pas forcément, et en termes de secteurs d'activités, avec des règles spécifiques pour chaque secteur sans prévenir le chevauchement de plusieurs activités. Au niveau international, la gouvernance des mers et des océans fait référence à l'élaboration d'un cadre juridique à l'aide d'instruments internationaux ou régionaux et institutionnel avec la mise en place d'institutions ou d'organisations interétatiques pour une meilleure gestion et utilisation des mers et des océans¹². Dans le cadre des activités de pêche, il s'agirait d'organiser la gestion durable. Ainsi les activités de pêche et le droit des pêches maritimes sont une sous-branche du droit de la mer. Activité pourtant très ancienne, la réglementation en la matière ne s'est développée qu'à partir du XIX^e siècle et l'appropriation de zones maritimes par les États. Cela s'explique par le fait que le principe est et demeure la liberté de la pêche¹³. Le droit international de la pêche maritime emprunte notamment les règles de délinéation du droit de la mer pour déterminer celles concernant la gouvernance des activités de pêches dans ces mêmes zones. Il sera question des activités de pêches dans la zone économique exclusive (ZEE) des États côtiers et en haute mer. La ZEE « est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci¹⁴ », elle s'étend jusqu'à 200 milles marins à partir de la ligne de base. La haute mer est la zone qui se situe au-delà de la ligne des 200 milles marins. La CNUDM évoque explicitement le problème de surexploitation des stocks de poissons dans la ZEE à l'article 61, § 2, et fait référence implicitement à la surpêche en haute mer aux articles 116 à 120.

Les règles du droit des pêches maritimes portent aussi sur les différents types de pêches (pêche industrielle, pêche artisanale, etc.) et les techniques variées de pêche (pêche aux filets maillants-dérivants, pêche au grand filet pélagique, etc.). Ainsi c'est bien plus la pêche industrielle, « pratiquée par des sociétés commerciales qui utilisent des quantités importantes de capital et d'énergie et dont les produits sont destinés à être revendus sur des

¹² D. VENIZEAU, Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable, thèse, droit, université de Bretagne occidentale, 2013, p. 57.

¹³ CNUDM, art. 87, § 1, e).

¹⁴ CNUDM, art. 55.

marchés plus larges¹⁵ », qui contribue à la surexploitation des ressources halieutiques que la pêche artisanale ou traditionnelle pratiquée localement par des ménages de pêcheurs¹⁶. Ce sont également certaines techniques de pêche qui favorisent la surpêche ainsi que la destruction des écosystèmes marins. Aussi certains modes de pêches ont-ils été interdits. Dans les années 80, la technique de capture des filets maillants-dérivants apparaît dans la pêche industrielle de l’océan Pacifique. Cette technique entraîne de trop nombreuses captures accessoires, ce qui a un impact sur la diversité biologique marine¹⁷. Elle a été interdite par la Convention sur l’interdiction de l’utilisation du grand maillant-dérivant du 14 novembre 1989. L’Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a rappelé cette interdiction dans sa résolution 44/225 du 22 décembre 1989, et exhorté les États, notamment la France, à cesser cette pratique non seulement dans les eaux du Pacifique, mais aussi celles de l’océan Atlantique. Par ailleurs, l’AGNU a également encouragé fortement les États à mettre fin aux pratiques de la pêche au grand filet pélagique dérivant dans sa résolution 46/215 datant du 20 décembre 1991 – l’AGNU le rappelle dans sa résolution 74/18 du 10 décembre 2019, les prises accessoires étant également toujours une problématique importante de la pêche industrielle.

En outre, d’autres techniques de pêche controversées ont été interdites. C’est le cas, par exemple, du chalutage profond qui exploite des espèces à croissance lente et à grande longévité déjà considérées comme surexploitées¹⁸. La pêche profonde a connu une augmentation de 400 % entre 1975 et 2005. Face à la destruction des écosystèmes profonds, l’Union européenne (UE) a interdit cette technique de pêche en 2016 en eaux profondes au-delà de 800 mètres. L’UE a également été le siège de débats concernant la pêche électrique. Par le règlement n° 2019-1241, elle a finalement voté en faveur de l’interdiction de cette pratique de pêche qui sera donc interdite à partir du 1^{er} juillet 2021 – ce délai laissant une période de transition d’adaptation pour les navires pratiquant cette technique et notamment les navires néerlandais.

Il est temps à présent de définir les termes du sujet dont l’interprétation peut parfois prêter à confusion.

3. Définition des termes du sujet

L’exploitation, la conservation, la gestion et l’utilisation des ressources halieutiques sont autant de termes qui peuvent s’entrecroiser. Il est encore plus indispensable de les définir lorsque l’on rajoute l’adjectif durable comme c’est le cas depuis la diffusion du développement durable dans le droit des pêches maritimes. Aussi cette diffusion s’est-elle concrétisée récemment avec l’adoption des objectifs de développement durable (ODD) et plus précisément de l’ODD n° 14 qui prévoit la conservation et l’exploitation durable des océans et des ressources halieutiques. Ainsi l’objet de ce travail est la recherche d’une gestion véritablement durable des ressources halieutiques (3.1) et la mise en œuvre intégrée de

¹⁵ FAO, Directives pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture, *op. cit.*, p. 120.

¹⁶ *Ibid.* : « Pêche traditionnelle pratiquée par des ménages de pêcheurs (par opposition à des sociétés commerciales) qui utilisent des quantités relativement faibles de capital et d’énergie, des navires de pêche relativement petits (voire aucun), effectuent de courtes sorties de pêche, à proximité du rivage, et travaillent principalement pour la consommation locale [...] La pêche artisanale peut être de subsistance ou commerciale, travailler pour la consommation locale ou pour l’exportation. Parfois appelée petite pêche ».

¹⁷ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, *op. cit.*, p. 1347.

¹⁸ *Ibid.*, p. 1348.

l'ODD n° 14 (3.2).

3.1. Gestion durable : entre conservation et exploitation des ressources halieutiques

Utilisation durable ou gestion durable. Tout d'abord, il est nécessaire de distinguer le terme de gestion de celui d'utilisation, bien que les deux notions puissent parfois être utilisées de manière indifférenciée, pour ensuite définir la conservation et l'exploitation. L'utilisation durable a été définie par la Convention sur la diversité biologique de 1992 comme « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures¹⁹ ». Il s'agit de trouver « un équilibre entre l'exploitation des ressources marines et la protection de la biodiversité²⁰ », tout en prenant en compte les enjeux sociaux. L'expression de gestion durable, quant à elle, ajoute les intérêts économiques et l'idée de profit. La gestion durable retranscrit aussi l'idée d'une gestion spatiale, que ce soit en termes de zones maritimes ou de zones géographiques, mais aussi d'une gestion temporelle, par exemple, avec la mise en place de plans de gestion annuels ou bisannuels.

Entre conservation et exploitation. La gestion durable des ressources halieutiques serait donc la combinaison des objectifs de conservation et d'exploitation. On associe souvent l'idée d'exploitation optimale des ressources à l'exploitation des ressources biologiques de la ZEE de l'État côtier. Il est question d'exploiter au maximum les ressources tout en assurant la durabilité de celles-ci. Aussi l'exploitation optimale des ressources ne correspond-elle pas à un objectif de conservation. La notion de conservation est apparue avec la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Il s'agit de « l'ensemble des mesures rendant possible le rendement optimum constant de ces ressources de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres²¹ ». Le rendement constant maximum est un objectif quantitatif, il doit « assurer que, d'une manière constante, un niveau déterminé de captures ne met pas en danger l'état du stock dans un secteur donné [...] et pour un poisson donné²² ». En d'autres termes, le rendement constant maximum est celui qui permet de pêcher une quantité maximale de poissons sans risquer l'épuisement du stock. Ainsi l'objectif quantitatif de la conservation rejoint celui de l'exploitation optimale des ressources pour les États. Ceux-ci doivent adopter des mesures pour concilier les objectifs de conservation et d'exploitation. Par exemple, des mesures d'interdiction de certains engins, l'interdiction temporaire de pêcher dans des zones appauvries, la limitation des captures avec les quotas de captures, les règles de capture telles que l'exigence d'une taille ou d'un âge minimums²³.

La CNUDM reprend respectivement les notions de conservation et d'exploitation aux articles 61 et 62. L'article 61 lie l'idée de conservation au volume admissible de capture qui correspond à « la base des mesures de conservation et de gestion déterminée en vue d'assurer le rendement constant maximum, d'éviter la surexploitation et corrélativement de favoriser une exploitation optimale des ressources, mais ne définit pas le terme de

¹⁹ Convention sur la diversité biologique, art. 2.

²⁰ N. Ros, « Développement durable et droit de la mer », *op. cit*, p. 3, [version numérique non publiée].

²¹ Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques, art. 2.

²² J. SALMON, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001.

²³ Ibid.

conservation²⁴ ». La Convention n'apporte pas plus de précision et laisse finalement le soin aux États de développer les outils nécessaires pour la gestion durable des ressources halieutiques.

Par ailleurs, l'adjectif « durable » qui se greffe aux termes précédemment cités fait directement référence au développement durable et à l'intégration temporelle de celui-ci c'est-à-dire à l'intégration des générations présentes et futures.

3.2. L'intégration du développement durable au droit international des pêches maritimes

Développement durable. Depuis les années 90, le droit de la mer et des pêches maritimes s'est également imprégné des principes du développement durable – il s'agit là d'ailleurs de l'enjeu du mémoire que de démontrer comment cette association s'est faite et si elle a été bénéfique à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques. Aussi le développement durable n'est-il pas une branche du droit de la mer, mais plutôt du droit international de l'environnement. Bien que la Cour internationale de justice (CIJ) ait refusé de lui accorder une place en droit positif pour le définir comme un concept ayant une valeur juridique²⁵, le débat entretenu par le juge Weeramantry en fait un objectif²⁶, voire un principe indispensable à l'adoption et à l'interprétation des nouveaux instruments de droit international.

L'expression « développement durable » a été utilisée pour la première fois par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans un rapport de 1980 intitulé *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. L'AGNU l'a ensuite repris en 1983 dans la résolution créant la Commission mondiale pour l'environnement et le développement²⁷. La première définition du développement durable a été donnée en 1987 par le Rapport Brundtland intitulé *Notre avenir à tous* : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Le concept de développement durable était au début un concept économique :

« Le développement admissible est celui qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. En conséquence, les prélèvements sur le stock de ressources ne doivent pas être supérieurs à leur croissance

²⁴ J. SALMON, Dictionnaire de droit international public, préc.

²⁵ CIJ, arrêt, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie)*, Rec., 1997, § 140, p. 78. « La Cour ne perd pas de vue que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages. Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité – qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures –, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement ».

²⁶ CIJ, arrêt, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c/ Uruguay)*, Rec., 2010, § 177, p. 64.

²⁷ N. Ros, « Développement durable et droit de la mer », *op. cit.*, p. 4, [version numérique non publiée].

naturelle et la pérennisation de l'exploitation requiert au minimum le maintien dans le temps d'un stock constant de capital naturel²⁸ ».

Ainsi le développement durable est soumis à une intégration temporelle intergénérationnelle à laquelle se réfère l'adjectif durable²⁹. C'est également le fruit d'une approche spatiale (Nord-Sud) dont est issue l'idée même de développement économique.

L'une des définitions les plus complètes du développement durable est présente dans la Convention de 2002 pour la coopération en matière de protection et de développement durable du milieu marin et côtier du Pacifique Nord-Est³⁰. L'article 3, § 1, a), définit le développement durable comme :

« The process of progressive change in the quality of life of human beings, which places it as the centre and primordial subject of development, by means of economic growth with social equity and the transformation of methods of production and consumption patterns, and which is sustained in the ecological balance and vital support of the region. This process implies respect for regional, national and local ethnic and cultural diversity, and the full participation of people in peaceful co-existence and in harmony with nature, without prejudice to and ensuring the quality of life of future generations ».

Cette définition centre le développement durable sur l'évolution de la vie humaine, l'équité sociale et la culture, l'équilibre écologique et la croissance économique. Par ailleurs, en 2002, l'Association de droit international a dégagé sept principes du développement durable dans sa Déclaration de New Delhi. Elle a considéré que le développement durable était une « préoccupation commune de l'humanité » et a associé à sa réalisation les droits fondamentaux. Les sept principes dégagés sont les suivants : le devoir des États de veiller à l'utilisation durable des ressources naturelles ; le principe d'équité et l'élimination de la pauvreté ; le principe des responsabilités communes, mais différenciées ; le principe de précaution appliqué à la santé, aux ressources naturelles et aux écosystèmes ; le principe de la participation du public et l'accès à l'information et à la justice ; le principe de la bonne gouvernance et le principe de l'intégration et de l'interdépendance, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux et les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. À divers égards, la durabilité des ressources halieutiques et donc leur conservation à long terme sont indispensables.

4. Les enjeux futurs de la durabilité des ressources halieutiques

D'après B. Worm, si les techniques de pêche demeurent ce qu'elles sont et que la

²⁸ G. FIEVET, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *RBDI*, vol. 34, 2001, n° 1, p. 135.

²⁹ Voir V. BARRAL, « Sustainable Development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm », *Eur. J. Int. Law*, vol. 23, 2012, n° 2, p. 380. Pour l'auteur, le développement durable = (équité intergénérationnelle + équité intragénérationnelle) x intégration. L'équité intergénérationnelle fait référence aux intérêts des générations présentes et futures, l'équité intragénérationnelle fait référence au développement au sein d'une même génération c'est-à-dire à la dimension spatiale (Nord-Sud) du développement. V. BARRAL ajoute que « le développement ne sera durable que si l'équité intergénérationnelle (protection de l'environnement) et intragénérationnelle (développement économique et social équitable) est garantie, et cela doit être réalisé grâce à leur intégration ».

³⁰ N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, *RCADI*, vol. 329, 2007, p. 296-297.

surpêche perdure, les espèces pêchées aujourd'hui pourraient avoir disparu en 2048³¹. Pourtant, la durabilité des ressources halieutiques est essentielle pour la biodiversité marine (4.1), mais aussi pour assurer la sécurité alimentaire des générations présentes et futures (4.2).

4.1. Biodiversité marine

Des conséquences sur la diversité biologique marine. La surexploitation des stocks de poissons et la pratique de techniques de pêches destructrices et peu sélectives du milieu marin ont un impact réel sur la biodiversité marine. En effet, la première conduit à l'épuisement des stocks et la disparition de certaines espèces tandis que la seconde détruit les milieux habitables sous-marins, mais provoque aussi de nombreuses prises accessoires qui sont éliminées par-dessus bord. La biodiversité des océans est affectée verticalement et horizontalement³². Verticalement, parce que les liens entre les eaux de surface (les espèces pélagiques) et les eaux profondes (les espèces benthiques) sont affectés et parce que les prises accessoires rejetées représentent des déchets biologiques qui se déposent dans le fond des océans, provoquant parfois des conséquences sur les espèces benthiques³³. Horizontalement, parce que le nombre de stocks de grands migrateurs se réduit.

Les pêcheries ont également des conséquences sur la diversité génétique des stocks puisqu'elles modifient la répartition par âge ou par taille³⁴, d'où l'importance des mesures sur la taille et l'âge des captures. De plus, la surexploitation et l'épuisement des stocks pourraient affecter les liens écologiques et les réseaux trophiques, c'est-à-dire les chaînes alimentaires marines. Ces conséquences font des écosystèmes marins et côtiers des environnements non durables pour les stocks halieutiques.

4.2. Dépendance alimentaire

Des conséquences sur la population humaine. L'un des grands défis du xxi^e siècle est certainement de s'assurer que chaque personne puisse se nourrir. Avec l'augmentation de la population, la dépendance alimentaire aux produits consommables provenant de la mer augmentera également. Il faut donc assurer la sécurité alimentaire de tout individu qui dépend de cette source d'alimentation.

En effet, les produits issus de la pêche nourrissent plus d'un milliard d'êtres humains. D'après le rapport de la FAO sur la situation des pêcheries mondiales de 2018, la consommation mondiale de poissons a augmenté plus rapidement que l'accroissement démographique entre 1961 et 2016. En d'autres termes, l'augmentation de la demande de poisson par habitant est plus importante que l'augmentation de la population sur terre. Ces deux données combinées, cela signifie que la dépendance aux produits de la pêche est de plus

³¹ P. CURY, « Pour une gestion durable des pêches », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, vol. 2, 2013, n° 70, p. 15.

³² N. BAN, « Better integration of sectoral planning and management approaches for the interlinked ecology of the open oceans », *Marine Policy*, vol. 49, 2014, p. 130.

³³ *Ibid.* L'auteur présente une étude rapportant que le rejet de prises accessoires d'une pêche en Nouvelle-Zélande aurait réduit les niveaux d'oxygène à 800 mètres de profondeur.

³⁴ A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9, 1997, n° 2, p. 253.

en plus importante. Par habitant, la consommation de poissons est passée de 9,0 kg en 1961 à 20,5 kg en 2017³⁵. Les produits halieutiques fournissent à 3,2 milliards de personnes près de 20 % de leur apport moyen en protéines animales³⁶. Ce pourcentage est d'autant plus important dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, les pays en développement côtiers, les pays les moins avancés côtiers et les petits États insulaires en développement dans lesquels il peut atteindre 50 % du total protéique³⁷.

Les ressources halieutiques sont donc indispensables pour assurer la sécurité alimentaire des générations futures. Arrêter la surexploitation des stocks conduirait à protéger également les écosystèmes marins et côtiers ainsi que la diversité biologique marine.

5. L'aspiration nouvelle d'une solution internationale et intégrée : l'objectif de développement durable n° 14

L'intégration du développement durable au droit international public a mené notamment à l'adoption des objectifs de développement durable. L'ODD n° 14, ou ODD *Océan*, se destine notamment à influencer voire renouveler le droit international des pêches maritimes. Au nombre de dix-sept, les ODD ont été adoptés par les Nations unies en 2015 et font partie du Programme 2030. Globalement, ils reprennent les dimensions du développement durable – environnement, économie, social – ainsi que les principes du développement durable : principe d'intégration ; principe de précaution ; principe de bonne gouvernance ; principe d'équité. Chaque ODD fait l'objet d'un thème précis mais ils sont tous en partie interdépendants. L'ODD n° 14 concerne la conservation et l'exploitation durable des océans, des mers et des ressources marines. Il regroupe des enjeux tels que la pollution marine, la protection des écosystèmes marins et côtiers, l'acidification des océans, mais aussi et surtout les problématiques liées à la pêche, à la surexploitation ou à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en intégrant à chaque fois les trois dimensions du développement durable. Depuis 2015, l'ODD 14 est donc au centre des questions concernant la gestion durable des ressources halieutiques et les différents niveaux de gouvernance s'en inspirent pour l'établissement de nouveaux outils ou de nouvelles mesures.

Le développement durable est censé allier les enjeux économiques, environnementaux et sociaux, en « satisfai[sant] les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs ». Le droit international des pêches maritimes, quant à lui, est aujourd'hui insuffisant pour prévoir et faire respecter une utilisation durable des ressources halieutiques face aux intérêts économiques supérieurs. Aussi le développement durable, tel que présenté par les Nations unies au travers des ODD et notamment l'ODD n° 14 sur les océans, peut-il être une réponse aux difficultés que rencontre aujourd'hui le régime du droit international des pêches maritimes. De cette affirmation se dégage la problématique suivante : dans quelle mesure le concept de développement durable tel qu'établi par les Nations unies, et plus précisément par l'objectif de développement durable n° 14, peut-il remédier aux insuffisances encore actuelles du droit international des pêches maritimes ?

D'autres questions inhérentes à cette problématique se dégagent : que prévoit la

³⁵ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018. Atteindre les objectifs de développement durable, Rome, 2018, p. 2.

³⁶ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, préc., p. 2.

³⁷ P. CURY, « Pour une gestion durable des pêches », *op. cit.*, p. 15.

CNUDM en matière de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques ? Est-ce que cette gestion normative est suffisante ? Qu'en est-il de la gestion institutionnelle mise en place ? Comment le développement durable s'est intégré au droit de la mer et des pêches maritimes ? Qu'a-t-il apporté de plus ? Le droit de la mer et des pêches maritimes a-t-il su s'adapter ? Et enfin, qu'en est-il de l'apport, du contenu et de la mise en œuvre de l'ODD n° 14 ?

Les réponses à ces questions seront apportées en deux temps. Ainsi seront abordés l'échec du droit international des pêches maritimes à concilier l'exploitation et la conservation des ressources halieutiques (Première partie), puis l'approche intégrée et les apports de l'ODD n° 14 dans la gestion des pêches (Deuxième partie). Néanmoins, cette étude n'est pas exhaustive et aborde uniquement certains aspects de l'ODD n° 14, notamment concernant les zones maritimes (zone économique exclusive et haute mer) ou les organisations (par l'exemple, l'UE) étudiées. Par ailleurs, 2020 est une année déterminante pour l'ODD n° 14 puisque plusieurs de ses cibles sont à réaliser pour cette année. L'évaluation de l'avancement de l'ODD *Océan* est donc provisoire, il faudra encore attendre 2030 pour savoir si les ODD ont été atteints et si l'ODD n° 14 a effectivement remédié aux difficultés rencontrées par le droit international des pêches maritimes et permis de garantir la durabilité des ressources halieutiques.

PREMIÈRE PARTIE. – UNE CONCILIATION DIFFICILE ENTRE EXPLOITATION ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

La conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques qui constituent leur gestion durable sont indispensables pour assurer aussi bien la sécurité alimentaire mondiale, la préservation de la biodiversité marine et des écosystèmes marins et côtiers, que pour répondre aux intérêts économiques et sociaux des activités de pêches. Pour comprendre comment l'Objectif de développement durable n° 14 peut renouveler le droit des pêches maritimes afin d'accomplir la gestion durable des ressources halieutiques, il faut étudier ce qui existait avant et pourquoi ce n'était pas suffisant.

L'objectif de cette partie est de démontrer que le cadre existant n'a pas été suffisant pour concilier conservation et exploitation, malgré le renouvellement partiel opéré après la consécration du développement durable en droit international en 1992. En effet, il s'agira de présenter les lacunes juridiques et institutionnelles du droit de la mer et l'incompatibilité de l'approche fragmentée avec la gestion durable des ressources halieutiques. Une présentation succincte du développement durable sera également nécessaire avant d'étudier l'impact de cette nouvelle notion sur le droit des pêches maritimes et les nouveaux acteurs et instruments du droit des pêches maritimes, notamment l'action importante de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Malgré ces efforts, l'état des stocks demeure préoccupant et dévoile l'insuffisance des outils mis en place et des instruments adoptés à endiguer l'épuisement des stocks halieutiques. Aussi les questions suivantes se dégagent-elles des axes de recherche présentés : quels étaient les cadres juridiques et intentionnels existants avant la diffusion du développement durable en droit de la mer et des pêches maritimes ? Comment le droit de la pêche maritime s'est-il renouvelé après la consécration du développement durable ? Est-ce que la gestion durable des ressources halieutiques a été réalisée et qu'en est-il de l'état des stocks de poissons ?

La démonstration sera divisée en deux périodes. D'abord, le constat de l'incapacité du droit des pêches maritimes à organiser la gestion durable des ressources halieutiques malgré la consécration du concept de développement durable (Titre I). Puis, le constat de la dégradation des stocks malgré le renouvellement du droit des pêches maritimes au travers de nouveaux instruments (Titre II).

TITRE I. – LES LACUNES DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES MALGRÉ LA RÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE 1992

Le droit international des pêches maritimes est une branche du droit de la mer. Il en reprend donc largement les principes. Le droit de la mer fait souvent référence à la pêche et à la gestion des ressources halieutiques dans ses textes internationaux, le texte pionnier étant la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Avant la CNUDM, le droit de la mer avait déjà mis en place la gestion institutionnelle des pêches sous l'égide de la FAO et des organisations régionales de gestion des pêches. Cependant, ni les actes normatifs internationaux, ni l'Administration institutionnelle régionale n'ont été suffisants pour parvenir à concilier l'exploitation et la conservation des ressources halieutiques et ainsi assurer leur durabilité (Chapitre I). Il aura donc fallu attendre la consécration du développement durable au niveau international et son application au droit international des pêches maritimes pour que la question de l'utilisation durable des ressources halieutiques soit envisagée sérieusement dans la négociation de nouveaux textes (Chapitre II).

CHAPITRE I. – DES PREMIÈRES MESURES NÉCESSAIRES, MAIS INSUFFISANTES POUR ASSURER LA DURABILITÉ DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

Dans la deuxième moitié du ^{xx}e siècle, le travail de codification du droit de la mer n'a pas abouti à un régime satisfaisant quant à la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Il s'agira dans ce chapitre d'étudier le cadre juridique et institutionnel de la gestion des stocks halieutiques. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 est une convention-cadre qui a vocation à être précisée et complétée. Cependant, les trop nombreuses lacunes textuelles entraînent de sérieuses difficultés et insuffisances en matière de conservation des ressources halieutiques. Le cadre juridique à l'approche fragmentée et utilitariste présente de nombreuses faiblesses quant à la gestion durable des pêches (Section I). De même, le cadre institutionnel de la gestion des pêches, développé par la FAO au travers des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), a également rencontré des difficultés (Section II).

SECTION I. – LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER : TEXTE FONDATEUR A L'APPROCHE FRAGMENTÉE

La CNUDM traite succinctement de la conservation et de l'exploitation des ressources halieutiques d'abord dans la Partie V consacrée à la ZEE, puis dans la Partie VII, section 2, sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer. Il est alors nécessaire de présenter le cadre juridique développé par la Convention et ses insuffisances, mais aussi les raisons de cette insuffisance. Elle adopte une approche fragmentée par zones qui présente de nombreuses lacunes (I). De plus, son approche fragmentée de la conservation est utilitariste, tournée vers l'utilisation économique des ressources, et finalement peu protectrice de l'environnement marin et des ressources halieutiques elles-mêmes (II).

I. – Une approche fragmentée par zones

La CNUDM a une approche fragmentée par zones géographiques. L'approche par zones consiste à réglementer les activités selon leur emplacement géographique. Dans la mer territoriale de l'État côtier, qui s'étend jusqu'à 12 milles à partir de la ligne de base, ce dernier a une compétence pleine et exclusive pour réglementer les activités de pêche et l'exploitation des ressources halieutiques (Partie II, Mer territoriale et zone contigüe, art. 19 et 21). C'est à lui d'organiser la conservation et l'utilisation durable de celles-ci. Cette zone ne sera pas étudiée dans les développements à venir. En effet, les difficultés liées aux activités de pêche et à la conservation des ressources halieutiques débutent dans la zone économique exclusive (ZEE) des États côtiers. La ZEE s'étend jusqu'à 200 milles à partir des eaux territoriales. Dans son prolongement se trouve la haute mer, zone dans laquelle la conservation des ressources halieutiques est certainement la plus complexe. La Convention de Montego Bay traite donc d'abord de la conservation des ressources halieutiques dans la Partie V sur la ZEE (A), puis dans la Partie VII sur la haute mer (B). Cela entraîne de nombreuses lacunes quant à la conservation des ressources halieutiques. Malgré tout, la Partie XII intitulée « Protection et préservation du milieu marin » prévoit une obligation générale qui semble s'appliquer dans toutes les zones décrites par la CNUDM. Il s'agit de l'article 192 qui prévoit que « les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». L'article 193, quant à lui, prévoit un droit souverain pour les États d'exploiter les ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement.

A. – La zone économique exclusive et les activités de pêches, un régime imprécis et inadapté

Régime général d'exploitation des ressources halieutiques dans la ZEE. Dans sa ZEE, l'État côtier bénéficie d'un régime avantageux exclusif concernant l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources halieutiques. L'article 56, § 1, prévoit que l'État côtier a des droits souverains concernant l'exploitation et la conservation des ressources naturelles de la ZEE³⁸, dont les ressources halieutiques. De plus, dans sa ZEE, l'État côtier a juridiction concernant la protection et la préservation du milieu marin³⁹. En d'autres termes, l'État côtier a la compétence et l'obligation, d'après l'article 192, d'adopter des normes quant à la protection et la préservation du milieu marin, normes qui seront obligatoires pour tous les usagers de la ZEE. Malgré ce régime avantageux en faveur de l'État côtier, les navires étrangers pourront exercer des activités de pêche sous réserve d'autorisation par l'État côtier. Par ailleurs, ces navires conservent leur liberté de navigation⁴⁰. L'État côtier peut cependant interdire la présence de navires étrangers dans sa ZEE. Il a donc un avantage exclusif concernant l'exploitation des ressources halieutiques (art. 62) dans sa ZEE, mais aussi une obligation quant à la conservation de ces mêmes ressources dans cette zone (art. 61). L'article 61 prévoit que l'État côtier prend des mesures de conservation et de gestion et fixe discrétionnairement le volume admissible de capture (VAC). « Ces mesures visent à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées » et imposent donc une exigence de conservation

³⁸ CNUDM, art. 56, § 1 : « Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a : a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques ».

³⁹ CNUDM, art. 56, § 1, b), iii).

⁴⁰ CNUDM, art. 58, § 1.

sur les États côtiers.

L'article 62 quant à lui prévoit l'exploitation des ressources biologiques de la ZEE sans préjudice de l'article 61. Dans ce cadre, si la capacité d'exploitation de l'État côtier est supérieure au VAC, il doit limiter son exploitation et arrêter la surexploitation des ressources halieutiques. Si la capacité d'exploitation de l'État côtier est égale au VAC, il peut maintenir son exploitation sans autoriser de pêches étrangères. Enfin, si sa capacité d'exploitation est inférieure au VAC qu'il s'est fixé, il peut autoriser les navires d'États étrangers à exploiter les ressources halieutiques de sa ZEE jusqu'à atteindre le VAC fixé⁴¹. L'État étranger qui obtient l'autorisation de l'État côtier doit alors respecter les mesures de conservation prises par ce dernier au titre de l'article 61.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du régime. La première difficulté est liée à la rédaction même de la CNUDM. En effet, les articles 61 et 62 sont rédigés dans des termes trop larges, laissant une marge d'appréciation étendue aux États côtiers⁴². Cette marge de manœuvre a favorisé l'échec des États côtiers à empêcher la surexploitation des ressources halieutiques dans leurs zones⁴³. En effet, la compétence étendue des États côtiers ne faisant l'objet d'aucune limitation en matière de pêcheries dans le texte de la CNUDM, cela a profité à la surpêche, au maintien des activités de pêche sans limite durable et au surinvestissement dans les flottes faisant augmenter à la fois le nombre et la technicité des navires de pêche⁴⁴.

La deuxième difficulté se rapporte aux problèmes de moyens que rencontrent certains États côtiers pour contrôler et surveiller la mise en œuvre des mesures dans leur ZEE. Effectivement, la ZEE étant large, cela demande d'importants moyens techniques et financiers aux États pour contrôler les activités de pêche de leurs propres navires ou de navires étrangers, qu'elles soient liées à la surexploitation ou à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Certains États côtiers en développement se retrouvent ainsi impuissants face au pillage de leurs ressources halieutiques⁴⁵.

La troisième difficulté à noter concerne le fait que les stocks de poissons ignorent les frontières du droit et se déplacent librement dans et en dehors de la ZEE⁴⁶. Ce sera d'ailleurs l'objet de l'Accord sur les stocks chevauchants adoptés en 1995⁴⁷. La circulation des stocks entre les zones définies par la CNUDM nécessite de s'attarder sur le régime de gestion et de conservation des ressources halieutiques prévu dans la haute mer.

B. – La haute mer, un régime imparfait et défaillant

Régime général d'exploitation des ressources halieutiques en haute mer. La CNUDM rappelle les libertés de la haute mer à l'article 87 de la Partie VII. Concernant l'exploitation des ressources halieutiques, le principe est la liberté de la pêche⁴⁸. Cependant, elle est désormais

⁴¹ CNUDM, art. 62, §§ 2 et 3. Voir M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, Paris, Pedone, 2017, p. 705.

⁴² *Ibid.*, p. 719. Voir aussi A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », *op. cit.*, , p. 263.

⁴³ A. RIESER, *préc.*

⁴⁴ A. RIESER, *préc.*, p. 264.

⁴⁵ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, *op. cit.*, p. 706.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 714.

⁴⁷ Voir *infra*, Première partie, Titre II, Chapitre I.

⁴⁸ CNUDM, art. 87, § 1.

assujettie à trois conditions prévues par l'article 116. D'abord, la liberté de pêche est soumise aux obligations conventionnelles que les États ont pu accepter par ailleurs, qu'elles soient internationales, régionales ou bilatérales. Ensuite, elle est assujettie aux intérêts des États côtiers, ainsi que leurs droits et obligations en matière d'exploitation des ressources halieutiques (stocks chevauchants et migrants en particulier). Enfin, la liberté de pêche est soumise à un impératif de conservation, objet de la section 2 de la Partie VII de la CNUDM, c'est-à-dire une obligation de *due diligence* et de coopération quant à la conservation des ressources halieutiques⁴⁹. Ainsi les États intéressés peuvent adopter des mesures de conservation à l'égard des navires battant leur pavillon. Il s'agit alors, pour eux, de négocier avec les autres États pêchant les mêmes stocks ou d'adopter, dans les mêmes zones, des mesures de conservation similaires. L'article 118 de cette même section, qui contient l'obligation de coopération, prévoit également la possibilité pour les États de coopérer au sein d'une organisation régionale de gestion des pêches, par exemple ; néanmoins, cette obligation est imprécise – la CNUDM étant une convention-cadre, elle est appelée à être précisée par d'autres instruments.

Difficultés rencontrées dans la gestion des ressources halieutiques en haute mer. La principale difficulté rencontrée concerne les stocks chevauchants qui se situent et migrent entre la ZEE et la haute mer⁵⁰. Cela peut être à l'origine de différends entre l'État côtier⁵¹ et l'État hauturier. T. Treves a très bien résumé les arguments de chaque partie : « Les premiers considèrent que les pratiques des seconds rendent moins efficaces les mesures de conservation et de gestion qu'ils prennent. Les seconds invoquent la liberté de pêche en haute mer⁵² ». L'article 116 impose bien aux États hauturiers les intérêts de l'État côtier. La notion d'« intérêt spécial » de l'État côtier était déjà présente à l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques⁵³. La CIJ a d'ailleurs reconnu l'existence de « droits préférentiels » pour les États riverains concernant les pêches adjacentes à leur mer territoriale⁵⁴. La Cour précise que « la notion de droits préférentiels n'est pas compatible avec l'élimination complète de l'activité de pêche d'autres États⁵⁵ ». La CNUDM a été adoptée en 1982, instaurant la ZEE. Depuis, les États hauturiers intéressés ont pu faire observer que les concepts d'intérêt spécial ou de droits préférentiels avaient été utilisés à l'époque où la ZEE n'existait pas et qu'ils ne peuvent pas être transposables alors que les États côtiers bénéficient déjà de droits souverains exclusifs jusqu'à 200 milles⁵⁶. Par la

⁴⁹ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, op. cit., p. 423.

⁵⁰ T. TREVES, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 38, 1992, p. 887.

⁵¹ J.-G. MAHINGA, *La pêche maritime et le droit international*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 86. L'auteur s'attarde sur le phénomène de la *creeping jurisdiction*, qui fait que les États côtiers estiment avoir des droits préférentiels sur une portion de la haute mer adjacente à leur ZEE. Ils justifient cette attribution sur le principe de cohérence qui veut établir une continuité entre le régime prévu pour la ZEE et celui prévu pour la haute mer.

⁵² T. TREVES, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer », *op. cit.*, p. 888.

⁵³ Convention de Genève de 1958, art. 6, § 1 : « Tout État riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale ». La ZEE n'existait pas.

⁵⁴ CIJ, arrêt, Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c/ Islande), fond, Rec., 1974, § 58.

⁵⁵ *Ibid.*, § 62. Cette idée se retrouve désormais à l'article 119, § 3, de la CNUDM, qui prévoit que les mesures de conservations adoptées par les États en haute mer ne doivent pas entraîner de discriminations de droit ou de fait à l'encontre des pêcheurs hauturiers, quel que soit l'État dont il est ressortissant.

⁵⁶ T. TREVES, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer », *op. cit.*, p. 888.

suite, l'Accord sur les stocks chevauchants est venu clarifier la situation entre l'État côtier et l'État hauturier. Les États ayant un « intérêt réel⁵⁷ » ont une obligation de coopération notamment au travers des ORGP.

Parallèlement aux difficultés rencontrées par l'État côtier quant au contrôle des pêches dans sa ZEE, l'État du pavillon peut parfois avoir des difficultés quant à la surveillance des navires battant son pavillon qui pêchent en haute mer⁵⁸. L'État du pavillon doit fixer les conditions qui permettent à un navire d'acquérir sa nationalité (art. 91). Lorsque c'est le cas, le navire est soumis exclusivement à la juridiction de l'État du pavillon quand il navigue en haute mer (art. 92). L'État du pavillon a différentes obligations d'après l'article 94 de la CNUDM : tenir « un registre maritime où figurent les noms et les caractéristiques des navires battant son pavillon » ; prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du navire en mer ; inspecter, contrôler et enquêter « sur tout accident de mer ou incident de navigation survenu en haute mer dans lequel est impliqué un navire battant son pavillon ».

Le repavillonnage rend encore plus dur ce contrôle de l'État du pavillon. Il s'agit pour un navire de pêche de changer de pavillon auprès d'un État de libre immatriculation⁵⁹ et ainsi d'échapper aux contrôles auxquels il pourrait être soumis en haute mer. Un État de libre immatriculation sera généralement peu concerné par le lien entre lui et l'exploitant du navire. L'État du pavillon ne fait pas appliquer les différentes réglementations liées, par exemple, à la sécurité sur le navire, ni n'exerce les contrôles nécessaires dans leurs ports. Cela entraîne alors le développement des pavillons de complaisance. Les États de libre immatriculation et les pavillons de complaisance sont facilités par la condition du lien substantiel qui doit exister entre l'État du pavillon et le navire, mais qui n'est pas défini par la CNUDM. Le lien substantiel a été précisé dans la Convention des Nations unies sur les conditions d'immatriculation des navires adoptée en 1986 mais non encore entrée en vigueur du fait du trop faible nombre de ratifications⁶⁰, et aucun contrôle de la solidité de ce lien n'est prévu.

Subséquentement, une autre difficulté a été l'absence d'organe compétent en matière de pêche en haute mer pour assurer la gestion durable des ressources⁶¹. Certes, les ORGP sont chargées institutionnellement de gérer les ressources halieutiques et d'assurer leur exploitation et leur conservation, cependant elles ne disposent pas de moyens de sanction pour forcer les États à respecter leurs obligations étatiques.

Ainsi les normes de la CNUDM ont simplement rationalisé l'encadrement des activités de pêches dans les ZEE et en haute mer conduisant souvent à une surexploitation. En ne limitant pas les efforts de pêche des États et en prenant des mesures trop larges, le droit international des pêches maritimes, *via* la CNUDM, a contribué à l'épuisement des ressources halieutiques.

⁵⁷ Accord sur les stocks chevauchants, art. 8, § 3.

⁵⁸ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1317.

⁵⁹ Les plus connus sont les Bahamas, le Panama, le Liberia ou encore Singapour. Il s'agit pour ces États de faire bénéficier les navires de commerce ou de transport d'un pavillon de complaisance afin de développer leur flotte et leur puissance maritime. Sur ce sujet, voir D. MOMTAZ, « La Convention des Nations unies sur les conditions de l'immatriculation des navires », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 32, 1986, p. 715-735.

⁶⁰ Quinze ratifications au 15 juin 2020 ; l'article 19 en nécessite quarante pour que la Convention entre en vigueur, [\[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&lang=fr&clang=fr\]](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&lang=fr&clang=fr), consulté le 16 juin 2020.

⁶¹ M. FORTEAU, J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, Paris, Pedone, op. cit., p. 706.

II. – Une approche utilitariste peu protectrice de l’environnement

Malgré les lacunes de l’approche par zones, l’article 61 de la CNUDM demeure la consécration de la notion de conservation en droit de la mer et en droit international des pêches maritimes. Certaines remarques peuvent être précisées quant à l’approche de la notion de conservation par la Convention.

Une approche anthropocentrée et utilitariste. Tout d’abord, il s’agit d’une « approche économique anthropocentrée⁶² » de la conservation des ressources halieutiques. C’est-à-dire que la conservation des ressources halieutiques n’a lieu d’être que par rapport aux activités de l’être humain dans le milieu marin. Il s’agit d’une approche fonctionnelle qui dépend des besoins de l’être humain. Cela ressort par exemple de l’article 61, § 3, lorsqu’il prévoit le maintien des stocks « à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques ». Cette approche utilitariste de la conservation des ressources halieutiques ressort également de l’article 62, § 1, qui prévoit que l’État doit favoriser une « exploitation optimale » des ressources halieutiques dans sa ZEE. L’idée d’exploitation optimale traduit celle d’une exploitation maximale jusqu’au VAC pour bénéficier le plus possible des pêches économiquement.

Une approche peu précise en termes de conservation et de biodiversité. Par ailleurs, la CNUDM impose aux États Parties de prendre des mesures de conservation sans préciser le contenu de ces mesures, les dispositions institutionnelles nécessaires, ni les devoirs des États en matière de biodiversité⁶³. L’article 61 reste vague en la matière, précisant simplement que ces mesures doivent tenir compte du VAC, du rendement constant maximum ainsi que des informations scientifiques disponibles. L’article 62, § 4, donne des exemples de mesures générales, mais l’article 119 se contente de notions peu précises basées sur « les données scientifiques les plus fiables » et reprend les termes des articles cités précédemment. Ces précisions permettent seulement aux États pêcheurs « de se situer dans la zone du rendement optimum soutenable⁶⁴ », toujours dans une logique de rentabilité.

Une approche non intégrée. Un autre problème majeur de la CNUDM est qu’elle ne prévoit ni une intégration sectorielle, ni une intégration de tous les acteurs, ni une intégration temporelle⁶⁵. En premier lieu, la CNUDM se contente d’une approche géographique par zone sans prendre en compte que certaines activités se déroulent dans plusieurs zones à la fois, ni que plusieurs activités sont présentes dans une zone donnée. Cela est notamment le cas pour la pêche, mais aussi l’exploitation minière, la navigation, ou la protection de l’environnement.

En deuxième lieu, le manque d’intégration des acteurs⁶⁶ se traduit par le fait que la CNUDM ne s’adresse qu’aux États alors que les océans sont utilisés par de nombreux acteurs. Certes, la Convention établit une distinction à l’échelle des États, prenant en compte leurs niveaux de développement (États en développement, États sans littoral, États géographiquement défavorisés)⁶⁷. Néanmoins, il lui manque « la capacité institutionnelle

⁶² N. ROS, « Développement durable et droit de la mer », *op. cit.*, p. 11, [version numérique non publiée].

⁶³ A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », *op. cit.*, p. 251.

⁶⁴ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, *op. cit.*, p. 1317.

⁶⁵ R. BARNES, « The law of the Sea Convention and the integrated regulation of the oceans », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n° 4, p. 862.

⁶⁶ Ce que R. BARNES appelle « *users integration* ».

⁶⁷ Selon N. ROS, bien que la distinction entre les États soit faite dans la Convention, l’État côtier conserverait un monopole. Ainsi cela créerait une inégalité entre les États côtiers et les autres types d’États. En effet, l’État côtier

d'accueillir un plus large éventail de participants et de structurer leur contribution à la gestion de l'espace océanique⁶⁸ ». Par exemple, la CNUDM ne prend pas en compte les acteurs privés (assureurs, armateurs, etc.), ni les individus (petits pêcheurs traditionnels)⁶⁹. Il faudrait adopter une approche plus intégrée pour s'adresser à tous les utilisateurs concernés par l'exploitation des ressources halieutiques afin qu'ils s'impliquent dans la régulation des océans, participant à leur conservation.

En troisième lieu, la CNUDM manque d'une intégration temporelle qui traduirait l'idée de conservation et de gestion durable. D'après R. Barnes,

« l'intégration temporelle concerne la manière dont les mêmes activités ou des activités différentes interagissent dans le temps [...] L'intégration temporelle nécessite des institutions capables d'évaluer les impacts des activités actuelles et futures et de mettre en place des mesures pour les réguler⁷⁰ ».

La CNUDM n'envisage pas les activités au fil du temps, ni ne prend en compte les générations futures dans la conservation des ressources halieutiques. Ce manque d'intégration temporelle ne permet pas la conservation durable des ressources halieutiques.

Un manque de volonté étatique. Enfin, les dispositions de la CNUDM concernant la conservation des ressources halieutiques restent marquées par un manque de volonté et de capacité étatique. Suite à l'adoption de la Convention, les États côtiers viennent d'obtenir la création de la ZEE, qui s'étend jusqu'à 200 milles et dans laquelle ils ont des droits souverains exclusifs concernant l'exploitation des ressources biologiques. La liberté de pêche des États côtiers est presque absolue dans la ZEE et demeure le principe en haute mer pour les États hauturiers. Les États Parties ne souhaitent donc pas s'autolimiter sur la question des pêches alors même que cette marge de manœuvre leur est bénéfique (économiquement). Ce manque de volonté a conduit à l'échec des mesures mises en place par la CNUDM.

Le cadre normatif de la Convention de Montego Bay s'est donc montré insuffisant pour concilier conservation et exploitation des ressources halieutiques. Qu'en est-il alors du cadre institutionnel développé dès les années 50 au travers des organisations régionales de gestion des pêches ?

SECTION II. – LES COMMISSIONS RÉGIONALES DE PÊCHE : UNE GESTION INSTITUTIONNELLE PARTIELLE

Dès les années 50, la FAO a confié la gestion régionale des pêches aux ORGP qui ont parmi leurs objectifs celui d'assurer la conservation des ressources halieutiques. Pourtant, en 2010, deux tiers des stocks gérés par les ORGP étaient épuisés ou surexploités. Aussi auraient-elles échoué à garantir une utilisation durable des espèces⁷¹. La question qui se pose alors est la suivante : pourquoi la gestion institutionnelle des stocks halieutiques est insuffisante ? Cette insuffisance s'explique par l'évolution des ORGP et les textes qu'elles appliquent (I),

serait dans une situation monopolistique, qui lui confère « une compétence sans partage » en matière de conservation et d'exploitation des ressources biologiques.

⁶⁸ R. BARNES, « The law of the Sea Convention and the integrated regulation of the oceans », *op. cit.*, p. 862.

⁶⁹ I. PAPANICOLOPULU, « The Law of the Sea Convention: no place for persons », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n° 4, p. 867-874.

⁷⁰ R. BARNES, *eod. loc.*

⁷¹ C. BROOKS *et al.*, « Challenging the “Right to Fish” in a fast-changing ocean », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 33, 2014, n° 3, p. 294.

mais aussi par le manque de solutions développées (II).

I. – Approche historique et développement des organisations régionales de gestion des pêches : pour la bonne gestion des ressources halieutiques

Présentation des ORGP. Les ORGP sont apparues à la suite de la Seconde Guerre mondiale alors que les États commençaient à réaliser que les ressources halieutiques n'étaient pas inépuisables. Cependant, leur réticence à s'obliger politiquement a poussé la FAO à initier la création d'organisations intergouvernementales. Il existe une cinquantaine d'organisations régionales de gestion des pêches dont les zones de compétence varient (haute mer ou ZEE)⁷². Par exemple, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique a été établie en 1972, elle a donc une zone de compétence définie et cible des espèces précises. La Commission des thons de l'Océan Indien établie en 1993 est un autre exemple d'ORGP avec une zone de compétence précise la protection d'une espèce ciblée. L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest, établie en 1979, a succédé à l'*International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries* elle-même créée en 1949 ; elle se concentre sur une zone précise mais prend en compte l'exploitation de toutes les espèces. En Méditerranée, c'est la Commission générale des pêches pour la Méditerranée qui est chargée de la gestion des pêches en haute mer ; elle a été créée par la FAO en 1949.

Il s'agissait en fait de regrouper différents États pêcheurs pour gérer un ou plusieurs stocks de poissons (règles de conservation d'une ou plusieurs espèces), ou encore une zone géographique océanique dont la taille varie (conservation de l'ensemble des espèces non migratrices d'une même région)⁷³. Les États intéressés pouvaient passer des accords bi- ou multilatéraux pour les créer.

Il n'y a pas de modèle type d'ORGP, mais elles sont toutes animées par une dynamique de coopération⁷⁴. Leur structure peut varier, regroupant des États côtiers ou des pays pratiquant une pêche lointaine. Le mode de prise de décision varie également en fonction de l'organisation – majorité simple, qualifiée ou consensus. Elles ont un rôle consultatif, voire normatif. Elles peuvent en effet définir des mesures techniques de conservation, limitant les captures et l'effort de pêche en fonction du VAC déterminé par les États côtiers concernés et ont aussi un rôle scientifique et d'expertise quant aux données et connaissances collectées⁷⁵. Les ORGP avaient trois missions principales : maintenir les stocks à un niveau optimal permettant un maximum de captures ; augmenter les connaissances scientifiques ; faciliter la coopération entre les États côtiers et les États pêcheurs⁷⁶. Dans la mise en œuvre de leur obligation de conservation, les ORGP avaient déjà une dimension économique et la CNUDM a accentué cette dimension. « [L']objectif en termes de gestion des pêches [était] de définir le VAC (article 61(3) de la CNUDM) dans un espace de coopération, afin d'atteindre un rendement maximal durable de cette activité »⁷⁷.

⁷² [<http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html>], consulté le 14 juin 2020.

⁷³ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1321.

⁷⁴ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, op. cit., p. 175.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 176.

⁷⁶ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1319.

⁷⁷ P. RICARD, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international*, Paris, Pedone, 2019, p. 511.

Cadre institutionnel pour la conservation des stocks. La CNUDM s'est contentée d'imposer aux États une obligation de coopération en matière de gestion des pêches afin d'encadrer l'application de l'article 116 (droit de pêche en haute mer)⁷⁸. Ce sont les articles 117 et 118 qui prévoient cette obligation. L'article 118⁷⁹ prévoit que les États coopèrent pour mettre en œuvre leur obligation de conservation des ressources halieutiques posée par l'article 117. Ainsi ces deux articles posent donc une « obligation de conservation » et une « obligation de coopération ». À l'époque de la CNUDM, il était difficile de déterminer quel État pouvait faire partie d'une ORGP. Il y avait une « volonté de réserver l'accès à la pêcherie aux seuls riverains ou à un petit groupe d'États pêchant traditionnellement dans la zone⁸⁰ ». Or certains ont interprété l'article 119, § 3, de la CNUDM comme « une règle de libre admission au sein des ORGP⁸¹ », conformément au principe de non-discrimination consacré dans la CNUDM. L'intérêt pour les États de faire partie d'une telle organisation était l'accès libre aux ressources halieutiques qu'ils pensaient acquis en haute mer. L'enjeu d'entrer dans une ORGP s'est donc ajouté aux difficultés déjà existantes concernant les pêches se situant entre la ZEE et la haute mer, accentuant l'inégalité ressentie entre les États côtiers et les États hauturiers. L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs est venu préciser les obligations de conservation des États concernant les stocks chevauchants et instaure une obligation de participation aux ORGP.

Nouveaux pouvoirs et impuissances. L'Accord sur les stocks chevauchants a été adopté à New York en 1995. Il consacre la double fonction des ORGP : exploitation durable des pêches et conservation⁸². Cette double fonction se retrouve dans l'article 2, qui prévoit que l'Accord a pour but d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks chevauchants. L'article 10(a) traduit également l'idée d'une gestion durable bien que la formulation soit répétitive, puisqu'il prévoit que les mesures de conservation et de gestion adoptées par les États assurent « la durabilité à long terme » des stocks de poissons chevauchants.

Aussi l'adhésion aux ORGP n'est-elle plus adressée à tous les États comme certains ont pu l'interpréter de l'article 119, § 3, CNUDM. L'Accord de New York limite l'adhésion à une ORGP aux États ayant un « intérêt réel⁸³ » et conditionne l'accès aux ressources biologiques, dont les ressources halieutiques de la haute mer, à cette adhésion. Les États ayant un intérêt réel seraient donc les États côtiers et les États hauturiers. Cette interprétation de l'article 8⁸⁴ complique l'adhésion des nouveaux entrants qui n'auraient donc pas forcément d'intérêt réel. Ainsi les États qui ne pratiquent pas la pêche hauturière, mais qui souhaitent adhérer aux ORGP pour assurer une gestion durable et sauvegarder la biodiversité, ne peuvent pas être

⁷⁸ O. DELFOUR-SAMAMA, « La pêche profonde en mer, un défi pour une pêche durable », *RJE*, n° 2/2019, p. 287.

⁷⁹ CNUDM, art. 118 : « [...] À cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales ».

⁸⁰ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1322.

⁸¹ P. RICARD, op. cit., p. 513.

⁸² *Ibid.*, p. 512.

⁸³ Accord sur les stocks chevauchants art. 8, § 3 : « [...] Les États qui ont un intérêt réel dans les pêcheries concernées peuvent devenir membres de l'organisation ou participants à l'arrangement ».

⁸⁴ E. MOLENAAR, « Participation, allocation and unregulated fishing: the practice of regional fisheries management organisations », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 18, 2003, n° 4, p. 462.

considérés comme ayant un intérêt spécial. Cette condition est contraire au principe de non-discrimination. Ils ne pourront pas adhérer aux ORGP, dont la composition devient alors une entrave à la conservation universelle des ressources halieutiques.

II. – Des difficultés structurelles

Les ORGP sont apparues insuffisantes pour atteindre les objectifs de conservation et de gestion durable des ressources halieutiques. Les raisons de cet échec sont multiples.

Adhésion et participation des États. Premièrement, les ORGP rencontrent des difficultés quant à l'adhésion et la participation des États. La composition des ORGP est déterminante dans l'adoption des décisions. Si une organisation a un ensemble de participants dont les intérêts sont en jeu, les mesures adoptées sont susceptibles de refléter ce biais⁸⁵. Ainsi, si une ORGP est composée à majorité d'États hauturiers, il sera plus difficile de prendre des mesures de restrictions des activités de pêche. De plus, les États côtiers ou hauturiers ont un intérêt économique à promouvoir les pêches, ils poursuivent des gains à court terme qui sont souvent supérieurs à l'établissement d'une exploitation durable et d'une conservation à long terme⁸⁶. Concernant l'adhésion, on revient à l'idée des États à intérêt réel. Certains États vont souhaiter développer leur activité de pêche en haute mer ou la reprendre après une période d'inactivité. Il faut donc leur accorder une part équitable des ressources halieutiques pêchées. Néanmoins, les ORGP sont souvent en surcapacité, notamment à cause des États qui bénéficient de droits historiques dus à l'antériorité de leurs pratiques de pêche dans la zone. Elles ne peuvent donc pas attribuer de nouveaux quotas de pêche, incitant involontairement ces États à pratiquer une pêche non réglementée⁸⁷. Un autre moyen pour lutter contre les mesures des ORGP consiste pour les navires de pêche à changer de pavillon⁸⁸. Les navires de pêche demandent à être immatriculés par un nouvel État du pavillon qui n'est pas membre de l'ORGP afin d'échapper aux mesures de conservation posées par l'organisation. Les États membres des ORGP, eux, doivent appliquer et respecter les mesures de conservation imposées par l'organisation, ils ressentent alors l'inégalité de cette situation qui peut les pousser à quitter l'organisation. Or les ORGP n'ont de pouvoir que vis-à-vis de leurs États membres. Une solution serait donc de changer la composition des ORGP en y intégrant, par exemple, des acteurs non étatiques (ONG, experts ou scientifiques), afin de contrebalancer les intérêts économiques des États. Du côté des États, il pourrait être pertinent d'impliquer des États non côtiers, voire non pêcheurs, pour équilibrer les intérêts en présence⁸⁹ et faire peser davantage l'importance de la conservation face aux intérêts économiques. En dehors des États, il serait pertinent d'encourager et de promouvoir la participation aux ORGP d'organismes non étatiques, utilisateurs ou non des océans – ONG, lobbys, entreprises

⁸⁵ C. BROOKS *et al.*, « Challenging the “Right to Fish” in a fast-changing ocean », *op. cit.*, p. 316.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 298.

⁸⁷ E. MOLENAAR, « Participation, allocation and unregulated fishing: the practice of regional fisheries management organisations », *préc.*, p. 460. Comme la pêche non réglementée se produit au mépris des mesures de conservation et de gestion d'une ORGP, elle confère généralement des avantages compétitifs et augmente le risque de surexploitation en raison de limitations de capture ou d'effort ignorées et conduit souvent à des pratiques de pêche non durables avec des effets sur l'écosystème.

⁸⁸ T. TREVES, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer », *préc.*, p. 890.

⁸⁹ P. RICARD, La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international, *op. cit.*, p. 512.

privées, pêcheurs traditionnels, scientifiques indépendants – en leur attribuant par exemple une fonction consultative ou un statut d’observateur.

Processus de prise de décision. Deuxièmement, lorsque la prise de décision se fait par consensus entre États qui favorisent plus facilement les intérêts économiques à court terme, cela ne peut bénéficier à la conservation des ressources halieutiques à long terme. Le processus de consensus est facilement bloqué par les États ; un État réticent (à réduire ses efforts de pêche, par exemple) suffit à stopper la prise de décision. Dans le domaine de la conservation et de la gestion durable des ressources halieutiques, les États peuvent très facilement bloquer la prise de décision pour privilégier de nouveau leurs intérêts. Pour les mesures de conservation, une alternative devrait donc être mise en place. Cette alternative pourrait aller vers « un consensus suffisant⁹⁰ » qui consisterait en des seuils de majorité simple et des procédures de consentement tacite, par exemple.

Respect des mesures adoptées par les États. Troisièmement, les ORGP rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre et le respect de leurs mesures par les États membres. Déjà, certaines ORGP n’ont que des fonctions consultatives et n’ont pas la capacité de s’engager dans des activités liées à la conformité ou à l’application de leurs mesures. D’autres ORGP bénéficient certes de la possibilité d’établir des listes noires, mais n’ont peu ou pas de système de sanction mis en place au niveau international. Ces listes noires regroupent les noms de navires pratiquant la pêche INN ; les ORGP interdisent à leurs membres d’entreprendre des activités avec ceux-ci. Par exemple, la Commission des Thons de l’Océan Indien a élaboré une liste des navires de pêche INN qui recensait 156 navires au 28 février 2020⁹¹. La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines pour l’Antarctique avait également élaboré une liste des navires INN en 2016⁹².

En plus de cela, les organisations régionales possèdent parfois des pouvoirs d’inspection de navires, mais n’ont pas la capacité (matérielle et financière) d’organiser la surveillance et le contrôle dans toute leur zone de compétence. Si les ORGP possèdent parfois des mécanismes de mise en conformité, elles ne possèdent pas de mécanismes de sanction contre les États qui pratiqueraient de la surpêche, par exemple. La mise en place d’un système d’examen régulier mondial tenant à évaluer les performances des États, de leurs normes de conservation par des audits ou scientifiques indépendants pourrait être une solution au problème de conformité⁹³.

Mondialisation et conflits. Enfin, certains remettent en cause la gestion régionale des ressources halieutiques et notamment la relation des ORGP dans un monde globalisé dans lequel la haute mer est majoritaire et où les océans participent à la mondialisation. Aujourd’hui, un navire pêchant en haute mer peut battre le pavillon d’un État, mais avoir un équipage de nationalités multiples. Aussi les ORGP doivent-elles faire face à de nombreux défis et doivent rapidement remédier véritablement à leurs précédents échecs quant à la conservation et la gestion durable des ressources halieutiques.

Finalement, ni le cadre normatif ni le cadre institutionnel du droit de la mer n’était réellement favorable à la conciliation entre conservation et exploitation des ressources

⁹⁰ P. RICARD, *op. cit.*, p. 319.

⁹¹ [<https://www.iotc.org/fr/la-liste-inn-de-la-ctoi>], consulté le 17 juin 2020.

⁹² [<https://www.ccamlr.org/fr/compliance/listes-des-navires-inn-des-parties-non-contractantes>], consulté le 17 juin 2020.

⁹³ C. BROOKS *et al.*, « Challenging the “Right to Fish” in a fast-changing ocean », *op. cit.*, p. 318-319.

halieutiques. S'est ajouté à cela le manque de volonté des États d'organiser la coopération en matière de conservation que ce soit sous l'égide de la CNUDM ou d'une ORGP. Aussi, avec la consécration du développement durable en droit international, la communauté internationale a eu l'opportunité de renouveler son approche du droit des pêches maritimes pour en organiser la gestion durable. Par conséquent, il faut s'intéresser aux apports du développement durable en matière de conservation et d'exploitation des stocks de poissons.

CHAPITRE II. – LE RENOUVEAU DU DROIT DE LA MER ET DES PÊCHES MARITIMES APRÈS LA CONSÉCRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'Objectif de développement durable n° 14 est la concrétisation du développement durable en droit de la mer et propose des cibles à atteindre pour réaliser la gestion durable des ressources halieutiques. Avec la consécration du développement durable en droit international, le droit de la mer et des pêches maritimes a eu l'occasion d'intégrer de nouvelles approches pertinentes ainsi que de nouveaux principes pour la gestion durable des stocks de poissons. Le questionnement qui naît alors concerne l'apport du développement durable à la conservation et l'exploitation des ressources halieutiques. À ce titre, il est nécessaire d'étudier l'origine du développement durable et de comprendre comment il s'est diffusé au sein du droit international des pêches maritimes (Section I). Il s'agira ensuite d'examiner les nouveaux principes du développement durable qui ont dépassé les limites de l'approche fragmentée du droit de la mer et des pêches maritimes, à savoir les principes d'intégration et de précaution (Section II).

SECTION I. – L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SA DIFFUSION EN DROIT DE LA MER

Le développement durable a permis d'organiser la gestion durable des ressources halieutiques. Ainsi il était possible d'aspirer à la conciliation entre conservation et exploitation durable des stocks en considérant les enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Pour appréhender la gestion durable des ressources halieutiques, il s'agira d'abord d'étudier la genèse et la consécration du développement durable (I), puis d'examiner sa diffusion en droit de la mer et des pêches maritimes (II).

I. – Genèse et consécration de la notion de développement durable en droit international

Dans ce paragraphe, il s'agira d'étudier chronologiquement l'introduction du développement durable en droit international en s'attardant d'abord sur la genèse (A), puis sur la consécration (B) du développement durable.

A. – La genèse du développement durable

La Conférence de Stockholm de 1972. La première conférence qui a véritablement marqué l'arrivée du développement durable au niveau international est la Conférence de Stockholm de 1972. C'est elle qui a allié les concepts de développement et d'environnement pour arriver à celui de développement durable. La déclaration adoptée a largement été

considérée comme « le point de départ du droit international de l'environnement⁹⁴ ». En effet, cette Conférence a débouché sur l'adoption de la Déclaration sur l'environnement humain, aussi appelée Déclaration de Stockholm. Ce texte contient vingt-six principes provenant parfois du droit international coutumier⁹⁵, d'autres ne faisant pas partie du droit positif ont finalement inspiré la pratique internationale et ont trouvé leur place dans des traités internationaux futurs⁹⁶.

D'abord, le concept de développement durable se retrouve dès le principe 1 qui rappelle que « l'homme [...] a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ». En effet, l'idée de protection de l'environnement est intergénérationnelle (générations présente et future) et intragénérationnelle (au sein d'une même génération basée sur l'équité sociale). De plus, l'idée d'intégration, que l'on retrouve par la suite comme le pilier du développement durable est également présent dès 1972 au principe 13, qui prévoit la rationalisation de la gestion des ressources par « une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement ». On retrouve également dans ce premier texte l'esquisse des trois dimensions du développement durable aujourd'hui établies aux principes 4 et 8. Le principe 4 prévoit que « la conservation de la nature, [...], doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique », liant l'environnement et le développement économique. Quant au principe 8⁹⁷, il allie le développement économique et social à l'environnement⁹⁸. En outre, le principe 21⁹⁹ est certainement celui qui a été le plus retenu par la suite. Il exprime le droit souverain de chaque État d'exploiter ses propres ressources et, combiné au principe 3¹⁰⁰ sur la préservation des ressources renouvelables essentielles, avance déjà l'idée d'une gestion durable des ressources naturelles dont les ressources halieutiques.

La Charte mondiale de la nature de 1982. De plus, la Conférence de Stockholm est à l'origine de la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Il s'agit d'un organe subsidiaire de l'AGNU dont le siège est situé à Nairobi, au Kenya. Le PNUE soutiendra, avec la FAO et l'UNESCO, l'adoption de la Charte mondiale de la nature préparée par l'Union internationale pour la conservation de la nature¹⁰¹. La Charte mondiale de la nature a été adoptée par l'AGNU en 1982 et poursuit les efforts débutés par la Conférence de Stockholm concernant la conservation et la gestion des ressources naturelles vivantes.

⁹⁴ M. BOTHE, *Environment, development, resources*, RCADI, vol. 318, 2005, p. 417.

⁹⁵ Notamment le principe 21 et l'interdiction de causer des dommages transfrontières à l'environnement d'autres États ou de zones au-delà des limites de la juridiction nationale.

⁹⁶ Tels que le principe 3 et la préservation des ressources renouvelables essentielles et le principe 7 concernant la lutte contre la pollution des mers.

⁹⁷ Déclaration de Stockholm, principe 8 : « Le développement économique et social est indispensable si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme et créer sur la terre des conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie ».

⁹⁸ N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, op. cit., p. 246.

⁹⁹ Déclaration de Stockholm, principe 21 : « Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale. ».

¹⁰⁰ Déclaration de Stockholm, principe 3 : « La capacité du globe de produire des ressources renouvelables essentielles doit être préservée et, partout où cela est possible, rétablie ou améliorée ».

¹⁰¹ N. SCHRIJVER, op. cit., p. 247.

Néanmoins, la Charte n'a pas fait l'objet d'un consensus, traduisant les tensions politiques et économiques existant en matière de politique environnementale commune au niveau international¹⁰².

Par la suite, d'autres textes ont été adoptés, exprimant malgré tout une volonté de la communauté internationale de conserver et de gérer durablement les ressources naturelles et de faire adopter multilatéralement le concept de développement durable¹⁰³. Par exemple, en 1982, l'adoption de la CNUDM a été un tournant dans l'appréhension de l'exploitation des ressources biologiques marines. Ou encore, le Rapport de la Commission Brundtland qui a donné une première définition du développement durable¹⁰⁴.

Ces premiers textes donc manifestaient déjà certains principes de base du développement durable. Cependant, il faudra attendre la Conférence de Rio de 1992 pour parvenir à « une plus large adhésion politique au concept de développement durable¹⁰⁵ » et permettre à celui-ci de se diffuser dans les branches du droit international, dont le droit de la mer et des pêches maritimes.

B. – La consécration en droit international : la Conférence de Rio de 1992

La Conférence de Rio sur l'environnement et le développement consacre le développement durable comme l'intégration de l'environnement et de l'économie. Le lien entre environnement et développement présenté en 1972 est désormais un enjeu dont dépend la préservation de l'environnement mondial¹⁰⁶. Le développement durable peut alors être défini comme l'intégration des intérêts intergénérationnels, c'est-à-dire l'équité quant à l'accès aux ressources entre les générations présentes et futures, et intragénérationnels, c'est-à-dire l'équité économique et sociale entre les individus d'une même génération et donc entre États, qu'ils soient considérés comme développés ou en développement.

La conférence de 1992 regroupa 176 États. Trois textes non contraignants ont été adoptés¹⁰⁷ et deux accords ont été ouverts à signature¹⁰⁸. Cette conférence marque aussi la création de la Commission du développement durable dont l'objectif principal est d'assurer la mise en œuvre d'Action 21. Action 21 ou Agenda 21 est un plan d'action international pour le XXI^e siècle. Il présente « les objectifs, les activités à entreprendre, les moyens d'exécution et l'évaluation des coûts et des financements » à mettre en place pour atteindre le développement durable¹⁰⁹.

¹⁰² M. BOTHE, *Environnement, développement, ressources*, op. cit., p. 418. « Les États-Unis ont voté contre et 18 pays en développement (y compris tous les États d'Amérique du Sud) se sont abstenus [...] Il est assez significatif que la principale puissance économique du monde et certains pays en développement partagent la crainte que les règles de protection de l'environnement puissent constituer une charge économique ».

¹⁰³ V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 67.

¹⁰⁴ Voir *supra*, Introduction.

¹⁰⁵ N. SCHRIJVER, op. cit., p. 248.

¹⁰⁶ A.-Ch. KISS et St. DOUMBE-BILLE, « Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 38, 1992, p. 824.

¹⁰⁷ La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Action 21 et une Déclaration sur les forêts.

¹⁰⁸ La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique.

¹⁰⁹ A.-Ch. KISS et St. DOUMBE-BILLE, « Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », préc., p. 834.

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement est imprégnée du concept de développement durable qui apparaît dans douze des vingt-sept principes. Le texte n'est pas formellement contraignant ; cependant, en plus de sa valeur symbolique, il prévoit bien vingt-sept principes dont la portée juridique est plus marquée que ceux de la Déclaration de Stockholm¹¹⁰, le nombre d'États adhérant aux principes étant plus important¹¹¹. Effectivement, la Déclaration de Rio, en plus d'avoir été adoptée par consensus, regroupe un nombre important d'États adhérant aux principes énoncés sans que ceux-ci n'aient adopté de déclaration contraire. Aussi la Déclaration est-elle largement basée sur le principe d'intégration¹¹² – l'intégration environnement/développement, mais aussi l'intégration des dimensions du développement durable (environnement, économie, social). A.C. Kiss et S. Doumbé-Billé résument ainsi le contenu de la Déclaration :

« Elle consacre l'articulation étroite entre protection de l'environnement et développement économique en vue d'assurer le développement durable. C'est ainsi que tout homme a « droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » (principe 1). La concrétisation de ce droit repose à la fois sur la reconnaissance du droit au développement (principe 3) et sur l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus du développement (principe 4). Cela suppose que soit affirmée la souveraineté des États sur l'exploitation de leurs ressources naturelles et la détermination de leurs politiques de développement (principe 2). Par ailleurs, la recherche du développement durable est "conditionnée" par l'éradication de la pauvreté (principe 5), la réduction ou l'élimination des divers modes de production et de consommation non viables (principe 8)¹¹³ ».

La Déclaration paraît adopter une approche anthropocentrée dès le principe 1 qui prévoit que les êtres humains « sont au centre des préoccupations relatives au développement durable », mais elle prévoit surtout ce que les États doivent mettre en œuvre pour parvenir au développement durable, donc le contenu des obligations des États. Les principes contenus dans la Déclaration traduisent la nécessité d'assurer de manière équitable et durable les intérêts économiques des générations présentes et futures. Pour ce faire, les principes présentent certains éléments du développement durable tel que le nouveau principe d'équité intergénérationnelle (principe 3), le principe d'intégration (principe 4), le principe de coopération interétatique (principes 7, 9, 12), le principe de précaution (principe 15). La Déclaration présente également les objectifs du développement durable tel que la réduction des différences de niveaux de vie et l'élimination de la pauvreté (principe 5), sans dire s'ils sont exhaustifs ou non.

Par ailleurs, la Déclaration de Rio rappelle certains principes de la Déclaration de

¹¹⁰ V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, op. cit., p. 71.

¹¹¹ Suite à l'adoption de la Déclaration de Rio, des débats sont nés quant à l'existence d'un droit du développement durable voire l'appartenance du développement durable à la coutume. En effet, 176 États ont participé à la Conférence de Rio et accepté les principes du développement durable. À cela s'ajoute que l'accumulation des principes du développement durable dans les instruments juridiques peut traduire la condition de répétition des actes dans le temps. Effectivement, au niveau international, plus de 300 conventions font référence au développement durable dont 112 traités multilatéraux. De la même manière, 24 Constitutions nationales contiennent des références au développement durable et le rattachent à différents principes : protection de l'environnement, droit à un environnement sain, droit collectif, ou encore principes généraux de la politique nationale. Voir A.-Ch. KISS et St. DOUMBE-BILLE, préc., p. 838-843 et N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, op. cit., p. 326-330.

¹¹² Voir *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. II, I, Le principe d'intégration.

¹¹³ A.-Ch. KISS et St. DOUMBE-BILLE, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », préc., p. 832-833.

Stockholm¹¹⁴, tel que le principe 2 qui reprend les termes du principe 21. Elle marque aussi un peu plus la reconnaissance de la position spéciale, privilégiée, des pays en développement (PED) et des pays les moins avancés (PMA) suite au nouvel ordre économique mondial (principe 6). Le principe 7, quant à lui, traduit le principe de coopération étatique entre États développés et PED et peut également s'analyser comme une obligation d'assistance envers les PED dans leur effort de transition¹¹⁵. Il s'agit en fait de l'application de l'équité intragénérationnelle (sociale et économique) qui s'applique au niveau étatique. Elle s'est matérialisée, par exemple, au travers de la reconnaissance des responsabilités communes, mais différenciées (principe 7), l'obligation pour les États développés de participer financièrement au développement des PED et PMA (art. 20 et 21 de la Convention sur la diversité biologique adoptée par la Conférence de Rio) ou encore celle de transférer leur technologie et de garantir un accès de ces pays aux biotechnologies (art. 16 et 19 de la Convention sur la diversité biologique).

Finalement, la Déclaration de Rio confirme expressément le lien entre environnement et développement comme tandem du développement durable. La troisième dimension du développement durable, qui est celle du social, apparaît peu dans le texte. Il faudra attendre le Sommet mondial pour le développement social de 1995 pour que la dimension sociale soit intégrée définitivement au concept du développement durable au même titre que les deux précédents¹¹⁶. La Déclaration de Copenhague sur le développement social qui en découle prévoit que « le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des éléments interdépendants et se renforçant mutuellement du développement durable¹¹⁷ ». En matière d'exploitation durable des ressources halieutiques, la dimension sociale recouvre par exemple les droits sociaux des pêcheurs¹¹⁸.

Par la suite, les sommets de Johannesburg de 2002 et Rio+20 font état de la mise en œuvre du développement durable¹¹⁹. Le concept de développement durable se répand dans l'ordre juridique international par la multiplication des références à ce dernier dans de nombreux instruments et textes juridiques internationaux¹²⁰, et notamment en droit de la mer.

II. – La diffusion du développement durable en droit de la mer et des pêches maritimes

Les textes internationaux sur le développement durable ont intégré la gestion des océans et des ressources halieutiques à leurs problématiques. De même, les instruments internationaux et régionaux du droit des pêches maritimes font référence au développement durable comme un objectif à atteindre dans la gestion des activités de pêche. Les deux domaines se sont largement imprégnés l'un de l'autre.

¹¹⁴ La Déclaration de Rio rappelle dès le préambule qu'elle a été adoptée dans la continuité de la Déclaration de Stockholm et pour en assurer le prolongement.

¹¹⁵ V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, op. cit., p. 81.

¹¹⁶ S. ATAPATTU, « From "Our common future" to sustainable development goals: evolution of sustainable development under International law », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 36, 2019, n° 2, p. 222.

¹¹⁷ Déclaration de Copenhague sur le développement social, § 6.

¹¹⁸ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. III.

¹¹⁹ V. BARRAL, op. cit., p. 32.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 67.

Intégration du développement durable dans les instruments de droit de la mer et des pêches maritimes. D'abord, en droit de la mer, la CNUDM ajoutait déjà une obligation de conservation quant à l'exploitation des ressources halieutiques sans parler de développement durable. Le concept de développement durable est apparu plutôt au niveau régional dans les textes sur la protection et la conservation des zones marines¹²¹. Par exemple, dans le Protocole de 1989 pour la conservation et la gestion des zones marines et côtières protégées du Pacifique Sud est¹²² ou encore dans le Protocole de 1990 concernant les zones et la vie sauvage spécialement protégées dans la région des Caraïbes¹²³. De nombreux accords post-Rio sur le contrôle des activités de pêche et la gestion des ressources halieutiques ont repris l'idée du développement durable et des concepts connexes¹²⁴ ; toujours au niveau régional, la Convention de 1993 sur le thon rouge du sud¹²⁵, par exemple, ou encore l'Accord de 1993 sur la Commission des thons de l'Océan Indien¹²⁶. Au niveau international, l'Accord de 1995 sur les stocks chevauchants, complétant la CNUDM, fait référence à « la conservation à long terme et l'utilisation durable des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs¹²⁷ ».

Intégration des problématiques liées à la pêche dans les instruments de développement durable. Ensuite, en 1992, la Déclaration de Rio ne précise pas la manière dont les principes du développement durable doivent s'appliquer aux océans et être intégrés aux textes internationaux de droit de la mer ou du droit international des pêches maritimes. C'est le programme Action 21, aussi adopté par la Conférence de Rio, au Chapitre 17 qui précise certains éléments. Le Chapitre 17 présente également certains éléments qui n'étaient pas présents dans la Convention de Montego Bay. La différence principale entre les deux textes est certainement l'approche d'une gestion intégrée adoptée par le plan Action 21. Le plan d'action intègre également le développement socioéconomique à la protection de l'environnement marin et la dimension sociale du développement durable. Certes, le programme Action 21 ne lie pas les États et n'a pas de valeur contraignante, mais il peut être utilisé dans l'interprétation de celles-ci¹²⁸. En outre, le Chapitre 17 met l'accent sur la dégradation des écosystèmes marins, la diminution des ressources halieutiques¹²⁹ et la

¹²¹ N. SCHRIJVER, *op. cit.*, p. 295.

¹²² Protocole pour la conservation et la gestion des zones marines et côtières protégées du Pacifique Sud est, art. II : « La gestion de l'intégration sera établie sur la base d'études et d'inventaires de leurs ressources, en vue d'assurer leur développement durable ».

¹²³ Protocole concernant les zones et la vie sauvage spécialement protégées dans la région des Caraïbes, préambule : « La protection et l'entretien de l'environnement de la région des Caraïbes sont essentiels au développement durable dans la région » ; art. 3 : Les Parties doivent « prendre les mesures nécessaires pour protéger, préserver et gérer de manière durable [...] les zones qui nécessitent une protection pour sauvegarder leur valeur spéciale et les espèces de flore et de faune menacées ou en danger ».

¹²⁴ N. SCHRIJVER, *op. cit.*, p. 297.

¹²⁵ Convention de 1993 sur le thon rouge du sud, art. 8, § 4, b : la Commission de répartition des stocks entre les parties doit tenir compte « de la nécessité d'un développement ordonné et durable des pêcheries de thon rouge du sud ».

¹²⁶ Accord de 1993 sur la Commission des thons de l'Océan Indien : l'article V, § 1, encourage « la coopération entre ses membres en vue d'assurer [...] la conservation et l'utilisation optimale des stocks couverts par le présent accord et l'encouragement du développement durable des pêcheries ».

¹²⁷ Accord sur les stocks chevauchants, art. 2.

¹²⁸ O. SPIJKERS et N. JEKLEVSKAJA, « Sustainable development and high seas », *Utrecht Law Review*, vol. 9, 2013, n° 1, p. 26.

¹²⁹ Action 21, Chap. 17, § 17.45 : « Toutefois, la gestion des ressources halieutiques de la haute mer, y compris l'adoption, l'application et le suivi de mesures de conservation efficaces, laisse à désirer dans de nombreuses

nécessité d'assurer un contrôle efficace des activités de pêche en haute mer¹³⁰.

Puis, d'autres instruments internationaux sur le développement durable sont adoptés. En premier lieu, la Déclaration du Millénaire en 2000 qui ne fait aucune référence à la gestion des océans. En deuxième lieu, la Déclaration de Johannesburg de 2002, suite directe du programme d'Action 21, identifie l'épuisement des stocks comme un problème mondial. De plus, elle fait référence à plusieurs reprises à la nécessité de mettre en place une « pêche durable » au plus tard en 2015. En troisième lieu, la Conférence Rio+20 et la Déclaration *L'avenir que nous voulons* consacre une de ses sections aux « Océans et mers ». Cette section fait référence à « la conservation et l'exploitation durable des océans et de leurs ressources¹³¹ ».

Finalement, l'intégration du développement durable aux instruments de droit des pêches maritimes ainsi que l'intégration du droit de la mer dans les problématiques du développement durable ont conduit au développement de la gestion durable des ressources halieutiques dans des instruments normatifs. Cette gestion durable a aussi été améliorée par l'intégration des principes du développement durable.

SECTION II. – LES NOUVELLES APPROCHES POUR UN DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES MARITIMES DURABLES

Parmi les principes fondamentaux du développement durable, deux ont reçu un accueil favorable en droit de la mer et particulièrement en droit international des pêches maritimes. D'abord, le principe d'intégration qui permet de défragmenter le droit de la mer (I) et ensuite, le principe de précaution, pertinent quand il s'agit d'aborder la préservation des ressources halieutiques dont il est parfois difficile d'évaluer scientifiquement l'état (II).

I. – Le principe d'intégration en quête d'unification du droit de la mer

Le principe d'intégration est à la base du développement durable. Il permet d'intégrer les trois dimensions, économique, sociale et environnementale, et d'allier les objectifs d'exploitation et de conservation en intégrant en plus les intérêts des générations présentes et futures.

zones, et certaines ressources sont surexploitées. On se heurte aux problèmes suivants : pêche non réglementée, suréquipement, taille excessive des flottes, pratique du changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle, utilisation d'engins de pêche insuffisamment sélectifs, manque de fiabilité des bases de données et absence générale d'une coopération pourtant nécessaire entre les États [...] remédier aux imperfections des méthodes de pêche et aux lacunes existant au niveau des connaissances biologiques, des statistiques de la pêche et des systèmes de traitement des données. Par ailleurs, on devrait recourir à des méthodes de gestion tenant compte de la multiplicité des espèces et de l'interdépendance des stocks, s'agissant en particulier d'étudier les espèces en déclin numérique, mais aussi d'identifier les stocks pouvant être sous-exploités, voire inexploités ».

¹³⁰ Action 21, Chap. 17, §§ 17.50-17.55. Ces paragraphes rappellent la nécessité d'assurer un contrôle efficace des activités des navires en haute mer afin de minimiser les prises fortuites, d'améliorer le respect des règles de protection et de gestion et l'effort de pêche, d'interdire les méthodes de pêches abusives, de réduire le gaspillage, les pertes et les rejets.

¹³¹ A/RES/66/288, *L'avenir que nous voulons*, § 158.

La Déclaration de Stockholm comprend déjà le principe d'intégration au principe 12¹³². Il est repris par la Déclaration de Rio en 1992 au principe 4 qui prévoit : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément », liant définitivement environnement et développement. De plus, le principe 17 prévoit la mise en place d'une étude d'impact sur l'environnement¹³³. Cet outil est utilisé au niveau national par les États qui intègrent en plus la participation du public¹³⁴. Malgré les précisions apportées par le Chapitre 8 d'Action 21 (§ 8, A) sur le principe d'intégration, ce dernier reste difficile à appréhender et encadrer en droit international. Comme le note N. Schrijver,

*« The question of integration is possibly the greatest challenge in the entire project of international law on sustainable development. How should the various and quite different lines of evolution in international law in the relevant areas (development, environment and human rights) be linked to each other, adjusted to each other and formed into a coherent whole in the pursuit of sustainable development? »*¹³⁵.

En droit de la mer, certains affirment que la CNUDM considèrerait implicitement ce principe dans son préambule, qui prévoit que « les problèmes de l'espace océanique sont étroitement liés et doivent être considérés dans leur ensemble ». Malgré la clarté du préambule, les dispositions normatives de la Convention, et sa structure même, manquent d'une approche d'intégration¹³⁶. En outre, le Chapitre 17 d'Action 21 concerne la protection des océans et des mers. Il évoque notamment la gestion intégrée de l'environnement marin et des ressources marines et côtières. En droit de la mer, il s'agit également d'intégrer toutes les activités, les différents usagers, les centres de gouvernance, les zones maritimes et les mesures respectives qui s'y appliquent ou encore de mettre en rapport le droit de la mer avec d'autres aspects environnementaux.

II. – Le principe de précaution en quête de la préservation des ressources halieutiques

Apparition et définition. Le principe de précaution est apparu d'abord dans la législation allemande en 1976¹³⁷ avant d'être reconnu au niveau international. La Déclaration de Bergen de 1990, adoptée par la Commission pour l'Europe, a formulé le principe de précaution en lien avec la protection de l'environnement¹³⁸. Puis celui-ci a été incorporé dans la Déclaration de Rio comme l'un des principes de base du développement durable aux côtés du principe d'intégration. Le principe 15 de la Déclaration de Rio définit généralement le

¹³² Déclaration de Stockholm, principe 12 : « Il faudrait dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la nécessité de mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière ».

¹³³ Déclaration de Rio, principe 17 : « Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ».

¹³⁴ S. ATAPATTU, « From "Our common future" to sustainable development goals: Evolution of sustainable development under International law », préc., p. 237.

¹³⁵ N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, op. cit., p. 378.

¹³⁶ Voir *supra*, Première partie, Titre I, Chap. I, Sect. I, I, Une approche fragmentée par zones.

¹³⁷ N. SCHRIJVER, op. cit., p. 349.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 350.

principe de précaution :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

Autrement dit, le principe de précaution veut que l'incertitude scientifique « ne conduise pas à l'inaction¹³⁹ » en matière de protection environnementale et que des mesures soient prises pour prévenir les atteintes à l'environnement. Il permet d'éviter les erreurs et les fautes en limitant les risques potentiels¹⁴⁰. Néanmoins, le principe de précaution fait l'objet de diverses interprétations et applications.

Principe de précaution et droit européen. En droit européen, le principe de précaution est directement présent dans le droit positif. D'abord, la Cour de justice des Communautés européennes est en faveur de l'applicabilité directe du principe de précaution¹⁴¹. Effectivement, en 1993 la Cour a fait référence au principe de précaution sans le citer expressément :

« Les mesures de conservation des ressources de pêche ne doivent pas être pleinement conformes aux avis scientifiques et que l'absence ou le caractère non concluant d'un tel avis ne doit pas empêcher le Conseil d'adopter les mesures qu'il juge indispensables pour réaliser les objectifs de la politique commune de la pêche ».¹⁴²

Par la suite, le Traité d'Amsterdam introduit le principe de précaution dans le domaine de l'environnement, l'insérant alors directement dans le droit positif de la Communauté européenne¹⁴³. L'Union européenne, à l'époque les Communautés européennes, a d'ailleurs avancé l'argument du principe de précaution dans l'affaire *CE – Hormones*¹⁴⁴ devant l'organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), considérant que le principe était une « règle coutumière générale du droit international ou du moins un principe de droit général¹⁴⁵ ». Les États-Unis considéraient que le principe de précaution n'était pas un principe de droit international coutumier. L'organe d'appel de l'ORD a considéré qu'il serait « superflu, et probablement imprudent qu'[il] prenne position dans le présent appel au sujet de cette question importante, mais abstraite¹⁴⁶ ». Ainsi le principe de précaution n'est pas établi en droit international économique.

Principe de précaution et droit international. En 1997, la CIJ va remettre en question le principe de précaution tel que posé par la Déclaration de Rio dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*. La CIJ ne se prononce pas sur le principe de précaution invoqué implicitement par la Hongrie, elle préfère s'en tenir à un dommage grave à l'environnement certain et inévitable

¹³⁹ O. DELFOUR-SAMAMA, « La pêche profonde en mer, un défi pour une pêche durable », préc., p. 286.

¹⁴⁰ À la différence de la prévention, qui contrôle les risques avérés. Voir G. FIEVET, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », préc., p. 165.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁴² CJCE, 24 novembre 1993, *Armand Mondiet*, aff. C-405/92, *Rec.*, p. I-6176, point 31.

¹⁴³ « La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive ».

¹⁴⁴ Rapport de l'organe d'appel, Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), 13 février 1998, WT/DS26/AB/R.

¹⁴⁵ *Ibid.*, § 16.

¹⁴⁶ *Ibid.*, § 123.

pour établir l'existence d'un péril établi et imminent plutôt que de reconnaître le principe de précaution et l'établissement d'un dommage incertain¹⁴⁷.

Cela n'empêchera pas la diffusion du principe de précaution dans certains instruments de droit international et notamment en droit de la mer où le caractère coutumier du principe est plus affirmé. C'est le cas pour l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 qui vient compléter la CNUDM¹⁴⁸. En effet, le principe de précaution a pu s'illustrer dans différents domaines du droit de la mer. D'abord appliqué dans le domaine de la pollution marine¹⁴⁹, il a été ensuite étendu au domaine de la gestion des pêches. En effet, le principe de précaution permet de prendre des décisions malgré un manque de connaissances scientifiques, ce qui le rend pertinent pour la gestion des océans¹⁵⁰, du fait du caractère parfois imprécis des données rassemblées concernant l'état des stocks halieutiques et de la complexité pour recueillir des informations complètes. Le principe a été appliqué à la pêche hauturière au filet dérivant par l'AGNU¹⁵¹, avant même sa présence dans les textes précités. Ainsi, dans la résolution 44/225 l'AGNU a reconnu la nécessité de l'adoption d'un moratoire concernant la pêche au filet dérivant alors même que les informations rassemblées étaient incertaines. La décision de l'AGNU peut être perçue comme une réaction face à la situation des ressources halieutiques et la surexploitation des stocks de poissons¹⁵². Les NU n'ont pas hésité à utiliser le principe de précaution comme principe du développement durable et nouvelle base pour la gestion des pêches ; en atteste par exemple son insertion dans la Déclaration de Rio et les conférences suivantes. En outre, le Tribunal international du droit de la mer en a fait un principe coutumier du droit international (TIDM) dans son avis consultatif de 2011¹⁵³. Dans cette affaire, le TIDM consacre l'application du principe de précaution dans la Zone internationale des fonds marins¹⁵⁴.

¹⁴⁷ N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, préc., p. 352-353. Voir CIJ, arrêt, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie)*, Rec., 1997, p. 38, § 54 : « La vérification de l'existence, en 1989, du "péril" invoqué par la Hongrie, de son caractère "grave et imminent", ainsi que de l'absence, pour y faire face, de tout "moyen" autre que les mesures de suspension et d'abandon des travaux prises par la Hongrie, constitue autant d'opérations complexes. [...] La Cour considère cependant que, quelque sérieuses qu'aient été ces incertitudes, elles ne sauraient, à elles seules, établir l'existence objective d'un "péril" en tant qu'élément constitutif d'un état de nécessité. Le mot "péril" évoque certes l'idée de "risque" : c'est précisément en cela que le "péril" se distingue du dommage matérialisé ».

¹⁴⁸ Voir *infra*, Première partie, Titre II, Chap. I, Sect. II.

¹⁴⁹ G. HEWISON, « The precautionary approach to fisheries management: an environmental perspective », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 11, 1996, n° 3, p. 304.

¹⁵⁰ N. BAN, « Better integration of sectoral planning and management approaches for the interlinked ecology of the open oceans », *op. cit.*, p. 132.

¹⁵¹ G. HEWISON, « The precautionary approach to fisheries management: an environmental perspective », préc., p. 304-305.

¹⁵² J. MACDONALD, « Appreciating the precautionary principle as an ethical evolution in ocean management », *Ocean Development and International Law*, vol. 26, 1995, n° 3, p. 273.

¹⁵³ Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, § 135.

¹⁵⁴ *Ibid.*, voir notamment, § 127 : « Les dispositions des Règlements susvisés transforment en obligations contraignantes la formulation non contraignante de l'approche de précaution figurant dans la Déclaration de Rio. La mise en œuvre de l'approche de précaution définie dans ces Règlements fait partie intégrante des obligations incombant aux États qui patronnent », les Règlements dont il s'agit sont le Règlement relatif aux nodules et le Règlement relatif aux sulfures. Le Tribunal va même jusqu'à intégrer le principe de précaution à l'obligation de diligence des États, voir § 131 : « Il est approprié de souligner que l'approche de précaution fait aussi partie intégrante des obligations de diligence requise incombant aux États qui patronnent, laquelle est applicable même en dehors du champ d'application des Règlements relatifs aux nodules et sulfures. L'obligation

Le Tribunal l'avait déjà utilisé en 1999 dans les affaires du *Thon à nageoire bleue*. L'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient engagé une action contre le Japon afin d'empêcher ce dernier d'augmenter unilatéralement les niveaux de capture de thons au-delà des quotas négociés. Dans ses mesures provisoires, le TIDM a ordonné au Japon de s'abstenir de poursuivre la pêche en application du principe de précaution¹⁵⁵.

Cependant, la prise en compte par les NU du principe de précaution a suscité des critiques, notamment de la part de certains pêcheurs qui ont craint une restriction de la pêche non seulement en haute mer, mais aussi dans les ZEE¹⁵⁶. Ou encore de la part de certains États qui avançaient que l'application du principe entraînerait une interdiction absolue de la pêche¹⁵⁷. Le but de l'application du principe dans le cadre environnemental des activités de pêche serait d'interdire uniquement certains usages et de mettre en place des restrictions qui permettraient une exploitation durable des ressources halieutiques.

Ainsi, le développement durable est devenu un objectif fondamental dans l'adoption de nouvelles normes en droit international des pêches maritimes, notamment par l'intermédiaire de l'application de principes dégagés par l'Association de droit international en 2002 tel que le principe d'intégration et le principe de précaution, deux principes que l'on retrouve fréquemment en droit international des pêches maritimes et qui vont dans le sens d'une exploitation durable des ressources halieutiques.

CONCLUSION DU TITRE I

Les lacunes du cadre juridique et du cadre institutionnel du droit de la mer et de la pêche maritime et la mise en œuvre insuffisante des mesures prévues par les États ont conduit à la surexploitation des stocks. L'approche fragmentée du droit de la mer est inadaptée à la gestion durable des ressources halieutiques qui intègre des problématiques liées au déplacements des stocks, à la gestion spatiale et temporelle, aux différents utilisateurs et secteurs d'activités. La diffusion du développement durable en droit de la mer et des pêches maritimes et l'incorporation des principes d'intégration et de précaution ont *a priori* permis de dépasser les limites de l'approche fragmentée du droit de la mer et de favoriser la gestion durable des stocks halieutiques. Le développement durable a ouvert de nouvelles opportunités d'actions et le renouvellement du droit des pêches maritimes avec, pour base, des nouveaux concepts de durabilité. Il s'agit à présent d'étudier les impacts du développement durable sur le droit des pêches maritimes.

de diligence requise exige des États qui patronnent de prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir les dommages qui pourraient résulter des activités des contractants qu'ils patronnent. Cette obligation s'applique aux situations où les preuves scientifiques quant à la portée et aux effets négatifs éventuels des activités concernées sont insuffisantes, mais où il existe des indices plausibles de risques potentiels. Un État qui patronne ne remplirait pas son obligation de diligence requise s'il ne tenait pas compte de ces risques. En effet, ne pas tenir compte des risques équivaudrait à ne pas respecter l'approche de précaution ».

¹⁵⁵ Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c/ Japon ; Australie c/ Japon), mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999, Rec., p. 280.

¹⁵⁶ G. HEWISON, *op. cit.*, p. 307.

¹⁵⁷ J. MACDONALD, préc. Notamment, le Japon, la Corée, la Norvège et la Fédération de Russie ont exprimé des réserves quant à l'application du principe de précaution pour la gestion des pêches maritimes. Voir G. HEWISON, préc., p. 308.

TITRE II. – L’IMPRÉGNATION DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable a laissé l’opportunité de développer une nouvelle approche intégrée et de surpasser l’approche fragmentée du droit de la mer afin de parvenir à la gestion durable des ressources halieutiques, il reste désormais à savoir si elle s’est concrétisée. Effectivement, suite à l’avènement du développement durable et à son inclusion en droit de la mer, le droit international des pêches maritimes a connu un renouveau. Avec l’application de nouveaux principes et l’adoption de l’Accord sur les stocks chevauchants, le droit international des pêches maritimes aborde désormais plus sérieusement la question de conservation des ressources halieutiques (Chapitre I). Cependant, cette nouvelle approche intégrée est insuffisante à assurer la durabilité des stocks malgré le rôle influent de nouveaux acteurs tels que l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (Chapitre II).

CHAPITRE I. – L’ACCORD SUR LES STOCKS CHEVAUCHANTS, ÉVOLUTION DU CONCEPT DE CONSERVATION EN DROIT DE LA MER

Les dispositions de la Convention de Montego Bay ne traitent pas du cas particulier des stocks chevauchants et grands migrants. Ce manque est dû au fait que la Convention adopte une approche fragmentée par zones, ne tenant pas compte des déplacements des stocks halieutiques. Aussi l’insuffisance du stock et l’augmentation de la surexploitation de ces stocks ont-elles conduit directement à la Conférence des Nations unies de 1995 sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants, sous mandat de la Conférence des Nations unies sur l’environnement et le développement. Elle a abouti à l’adoption de l’Accord sur les stocks chevauchants¹⁵⁸. De nombreuses organisations non gouvernementales ont souhaité poursuivre l’effort de conservation en matière de pêche et ont donc participé aux négociations de l’Accord sur les stocks chevauchants¹⁵⁹, poussant directement les États vers l’adoption de mesures plus conservatrices que celles de la CNUDM. C’est pourquoi les principes de la Déclaration de Rio ont servi de base pour l’élaboration de certaines dispositions de l’Accord.

Il est considéré par de nombreux États comme les normes internationales devant s’appliquer à toutes activités de pêche¹⁶⁰. A. Rieser dégage cinq éléments majeurs de l’Accord sur les stocks chevauchants¹⁶¹ : la définition et les principes généraux de la conservation ; les principes de formation et de composition des institutions régionales ou sous-régionales de

¹⁵⁸ Accord aux fins de l’application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s’effectuent tant à l’intérieur qu’au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants.

¹⁵⁹ A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », préc., p. 267.

¹⁶⁰ C. BROOKS *et al.*, « Challenging the “Right to Fish” in a fast-changing ocean », préc., p. 296.

¹⁶¹ A. RIESER (A.), préc., p. 269-270. M. LODGE et S. NANDAN dégagent quant à eux trois piliers : la déclaration des principes et pratiques pour une meilleure gestion des stocks ; le respect des mesures de conservations avec la mise en place de la responsabilité collective mais différenciée et la responsabilité de l’État du pavillon ; et le règlement pacifique des différends. Voir M. LODGE et S. NANDAN, « Some Suggestions towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migration Fish Stocks of 1995 », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 20, 2005, n° 3-4, p. 351-352.

pêche ; l'obligation d'adhérer à une de ces institutions ; la responsabilité des États du pavillon ; et une faiblesse quant à son application et son respect par les États Parties.

Le nouveau texte complète directement la CNUDM de 1982¹⁶². Il prévoit une meilleure prise en compte des exigences du développement durable en matière de conservation (Section I), par des réponses aux lacunes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Section II).

SECTION I. – UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MATIÈRE DE CONSERVATION

Des objectifs en matière de conservation et de biodiversité. L'Accord sur les stocks chevauchants est le premier traité international à traiter de la gestion des pêches et à reconnaître expressément le lien entre pêche et biodiversité¹⁶³, obligeant les États à la protection de la biodiversité marine¹⁶⁴. Des éléments du développement durable tels que dégagés par la Conférence de Rio de 1992 se retrouvent dans le texte. D'abord, l'objectif affiché à l'article 2, « d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs » reprend l'idée de conciliation entre exploitation et conservation que tente de mettre en place le développement durable. De plus, l'article 5 intègre sans le citer le développement durable dans l'Accord en faisant référence à l'adoption de mesures pour assurer la durabilité à long terme des stocks de poissons et l'exploitation durable des ressources halieutiques, la collecte de données et la recherche scientifique, la réduction de la pollution marine, et surtout à l'approche de précaution. Par ailleurs, l'Accord sur les stocks chevauchants se concentre bien plus sur la conservation des ressources halieutiques que la CNUDM. On peut le voir, par exemple, dès l'article 1^{er} par lequel sont définies les mesures de conservation et de gestion¹⁶⁵. L'Accord met aussi en place une obligation de coopération entre les États en matière de conservation et de gestion (art. 8), et en matière de collecte de données et de recherche scientifique (art. 14).

La perspective des États en développement. Ensuite, l'Accord précise la mise en œuvre par les pays en développement (PED)¹⁶⁶. La CNUDM, déjà, prenait en compte la situation des États sans littoral (art. 69) et la situation des États géographiquement désavantagés (art. 79). La partie VII de l'Accord sur les stocks chevauchants prend spécifiquement en compte les besoins particuliers des PED (art. 24). L'article 25 met en place un système de coopération entre tous les États (art. 25). Les États doivent coopérer pour améliorer la capacité des PED, des PMA et des petits États insulaires en développement à conserver et gérer les stocks de poissons concernés par l'Accord. L'article 26 prévoit un système d'assistance aux PED, donnant des indications quant aux formes d'assistance qui doivent être mises en place, par exemple des mesures financières comme la constitution de

¹⁶² Accord sur les stocks chevauchants, art. 4 : « [...] Le présent accord est interprété et appliqué dans le contexte de la Convention et d'une manière compatible avec celle-ci ».

¹⁶³ A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », préc., p. 268.

¹⁶⁴ Accord sur les stocks chevauchants, art. 5(g).

¹⁶⁵ Accord sur les stocks chevauchants, art. 2(b) : « On entend par “mesures de conservation et de gestion” les mesures visant à conserver et à gérer une ou plusieurs espèces de ressources biologiques marines ».

¹⁶⁶ M. LODGE et S. NANDAN, « Some Suggestions towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migration Fish Stocks of 1995 », préc., p. 366.

fonds de contributions spéciales¹⁶⁷.

L'intégration de l'approche de précaution. Enfin, la principale innovation de l'Accord par rapport à la CNUDM en matière de conservation est sans doute l'intégration de l'approche de précaution à l'article 6 et à l'Annexe II qui prévoit pour la première fois une méthodologie claire pour l'application de l'approche de précaution aux pêches de capture. L'article 6, § 1, prévoit :

« Les États appliquent largement l'approche de précaution à la conservation, à la gestion et à l'exploitation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants afin de protéger les ressources biologiques marines et de préserver le milieu marin ».

La suite de l'article 6 prend en compte les incertitudes scientifiques et les données incertaines et peu fiables pour la mise en place de limites de pêche qui privilégient davantage la conservation plutôt que l'exploitation. L'annexe II¹⁶⁸ prévoit une méthodologie pour la mise en œuvre de l'approche de précaution basée sur des indicateurs, les points de référence limite (points critiques et points cibles), qui annoncent une exploitation dangereuse du stock en question¹⁶⁹. Cependant, cette méthode est basée principalement sur l'évaluation et l'appréciation des risques de surexploitation de l'espèce visée, mais laisse de côté les prises accessoires et les espèces associées¹⁷⁰.

En outre, l'Accord peut être lu comme étendant l'approche de précaution aux ZEE des États côtiers, et donc plus largement comme s'appliquant dans les zones sous juridiction nationale¹⁷¹. Aussi l'Accord étend-il les pouvoirs de l'État côtier en haute mer. En effet, la conservation des ressources halieutiques en haute mer est parfois un argument pour les États pour bénéficier de pouvoirs de police au-delà de leur ZEE¹⁷². De ce fait, les États côtiers qui bénéficiaient jusqu'à présent d'un intérêt spécial ont pu demander la concordance des mesures adoptées en haute mer avec celles qu'ils avaient pu adopter pour leur ZEE. Cette notion de compatibilité entre les mesures de l'État côtier et celles adoptées pour la haute mer a d'ailleurs posé problème lors des négociations de l'Accord. Au début des années 90, certains États d'Amérique latine avaient adopté des lois pour étendre leur compétence en matière de conservation au-delà de leur ZEE, donc au-delà des 200 milles. Ce fut le cas du Chili, du Pérou ou encore de l'Argentine dont la loi du 17 août 1991 étendait l'application des lois de conservation aux espèces migratoires¹⁷³. Ainsi l'article 7 de l'Accord prévoit que les États côtiers et les États hauturiers négocient des mesures de conservation et de gestion à appliquer aux zones de haute mer adjacentes aux ZEE d'États côtiers qui soient compatibles avec les mesures internes déjà adoptées par les États côtiers pour conserver et gérer les ressources

¹⁶⁷ Accord sur les stocks chevauchants, art. 26 § 2.

¹⁶⁸ Annexe II, « Directive pour l'application de points de référence de précaution aux fins de la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants ».

¹⁶⁹ M. LODGE et S. NANDAN, « Some Suggestions towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migration Fish Stocks of 1995 », préc., p. 359.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 360-361.

¹⁷¹ L'article 3, § 2, de l'Accord sur les stocks chevauchants prévoit que les États côtiers appliquent les principes de l'article 5 dans les zones relevant de leur juridiction nationale. Parmi ces principes se trouve le principe de précaution qui est précisé à l'article 6. Voir A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », préc., p. 274-275.

¹⁷² K. NERI, « L'impact de l'exigence de conservation de l'environnement marin sur l'évolution des compétences d'intervention des États en mer », in P. CHAUMETTE (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

¹⁷³ D. MOMTAZ, « L'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrants », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 41, 1995, p. 684.

halieutiques dans leurs ZEE. De plus, l'Accord étend également les pouvoirs de police des États pour garantir le respect des mesures de conservation et de gestion. Cette extension des pouvoirs de police des États côtiers en haute mer provient directement de l'affaire qui opposa l'Espagne au Canada devant la CIJ¹⁷⁴. Dans cette affaire, le Canada avait adopté une loi lui permettait d'intercepter des navires étrangers au-delà de la limite des 200 milles. Ainsi, l'article 21 attribue aux États côtiers membres d'une ORGP de nouveaux pouvoirs de police qui consistent en l'arraisonnement et l'inspection des navires de pêche étrangers, afin de s'assurer que ceux-ci respectent les mesures de conservation et de gestion édictées par l'ORGP.

SECTION II. – PAR DES RÉPONSES AUX LACUNES DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

L'approche fragmentée par zones de la CNUDM a parfois fait l'objet de critiques notamment concernant l'exploitation des stocks chevauchants et grands migrateurs. En effet, ces derniers ne respectent pas les frontières du droit, créant des différends entre les États côtiers qui exploitent leur ZEE et les États hauturiers dont les navires pêchent en haute mer. Ces tensions ont pu en partie être résolues par l'Accord sur les stocks chevauchants.

Des obligations indépendantes de la situation géographique des États. En premier lieu, l'article 5 de l'Accord sur les stocks chevauchants prévoit l'application des mêmes principes et pratiques à l'État côtier et à l'État hauturier, ne différenciant alors plus les obligations de chaque État selon leur position géographique. Par ailleurs, la Convention oblige les États concernés à coopérer pour prendre des mesures cohérentes en matière de gestion et d'exploitation des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. Les États ont d'ailleurs la possibilité d'adopter des mesures bilatérales de conservation et de gestion dans le cadre de leur obligation de coopération¹⁷⁵. Les États peuvent également le faire au sein d'arrangements ou d'organisations régionales ou sous régionales¹⁷⁶.

Le renforcement des ORGP. En deuxième lieu, l'Accord sur les stocks chevauchants renforce le rôle des ORGP. L'accès aux ressources halieutiques est désormais conditionné au respect des mesures de gestion et de conservation prises par une ORGP (art. 8, § 4). Dans la plupart des cas, l'adhésion à l'organisation sera requise. Néanmoins, si un État Partie à l'Accord de 1995 n'adhère pas à l'ORGP, il devra obligatoirement respecter les mesures prises par l'ORGP à l'encontre du stock exploité pour continuer de pratiquer son activité de pêche hauturière¹⁷⁷. Par ailleurs, l'Accord encourage les États à devenir membre d'ORGP et à respecter les mesures de conservation et de gestion en accordant à ces États des « avantages

¹⁷⁴ CIJ, arrêt, Compétence en matière de pêcheries (Espagne c/ Canada), compétence de la Cour, Rec., 1998, p. 432.

¹⁷⁵ Accord sur les stocks chevauchants, art. 7, § 3 : « Pour s'acquitter de l'obligation de coopération qui leur incombe, les États font tout leur possible pour s'entendre dans un délai raisonnable sur des mesures de gestion et de conservation compatibles ».

¹⁷⁶ C'est alors l'article 10 de l'Accord qui s'appliquera. Il comprend la possibilité pour les ORGP d'adopter des accords sur des mesures visant à promouvoir une pêche durable, des accords sur des mesures adoptant des procédures de prise de décisions plus efficaces, et des accords visant à garantir la conformité et l'application par le biais du suivi, du contrôle et de la surveillance. Voir C. BROOKS *et al.*, « Challenging the "Right to Fish" in a fast-changing ocean », préc., p. 289-324.

¹⁷⁷ M. LODGE et S. NANDAN, « Some Suggestions towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migration Fish Stocks of 1995 », préc., p. 355.

proportionnels à leur engagement¹⁷⁸ ».

Des obligations élargies pour l'État du pavillon. En troisième lieu, l'Accord de 1995 responsabilise davantage l'État du pavillon¹⁷⁹. La CNUDM prévoyait déjà pour l'État du pavillon l'obligation de tenir un registre des navires de pêche, la possibilité d'inspecter les navires en question ou d'ouvrir une enquête sur tout incident ou accident survenu en haute mer (art. 94). Néanmoins, ces provisions n'ont pas été suffisantes et de nombreux navires ont pratiqué le « repavillonnage » qui leur permettait de pêcher tout en évitant les obligations de conservation et de gestion des ORGP¹⁸⁰. L'article 18 de l'Accord sur les stocks chevauchants vient préciser les mesures possibles pour l'État du pavillon, telles que le contrôle des navires au moyen de licences ou d'autorisations, la réglementation du marquage des navires et engins de pêche, l'observation, le contrôle et la surveillance de ces navires et de leurs activités de pêche ou encore la réglementation des transbordements en haute mer.

Finalement, l'intégration du développement durable en tant qu'objectif au droit positif et notamment au droit de la mer a permis d'adopter des textes complémentaires de la CNUDM. En matière de droit international des pêches maritimes, cela a permis l'adoption de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995. Ce texte, largement tourné vers la conservation et la gestion durable des stocks de poissons chevauchants et grands migrants, a également proposé des solutions à la fragmentation des océans par la CNUDM. Aujourd'hui ratifié par 91 États¹⁸¹, l'Accord sur les stocks chevauchants a connu un succès bien moindre que la Convention de Montego Bay. Ainsi l'Accord n'a pas suffi à relancer pleinement l'activité des ORGP ni à endiguer la surexploitation des ressources halieutiques.

¹⁷⁸ Accord sur les stocks chevauchants, art. 17, § 3.

¹⁷⁹ Accord sur les stocks chevauchants, art. 18.

¹⁸⁰ Voir *supra* Première partie, Titre I, Chap. I, Sect. I, I, B.

¹⁸¹ Au 1^{er} juin 2020.

CHAPITRE II. – L’APPROCHE INNOVANTE MAIS INSUFFISANTE DE L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L’ALIMENTATION ET L’AGRICULTURE

Au travers de l’Accord sur les stocks chevauchants, les Nations unies ont essayé de renouveler leur approche de la conservation des ressources halieutiques. L’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et d’agriculture (FAO) a elle aussi essayé de participer au développement de la gestion durable des stocks, dans le but premier d’assurer la sécurité alimentaire. Cet effort a donné lieu à l’adoption de différents instruments en droit des pêches maritimes.

Parmi les nouvelles perspectives du droit des pêches maritimes, la FAO est en faveur d’une pêche durable et licite, elle adopte des textes de droit souple comme de droit dur pour assurer ces deux objectifs¹⁸². Les textes de *soft law* adoptés par la FAO sont généraux, le but étant que les États et les ORGP les adaptent à leur niveau et les fassent appliquer obligatoirement. L’Organisation s’est d’abord illustrée avec l’adoption d’instruments en matière de conservation des ressources halieutiques tels que le Code de conduite ou en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) (Section I). Néanmoins, les accords non contraignants visant à améliorer la pêche peuvent prendre des années avant d’être appliqués et de produire des résultats. Ces difficultés, ainsi que les précédentes insuffisances du droit de la mer et des pêches maritimes, n’ont pas permis de parvenir à une utilisation durable des ressources halieutiques, comme en démontrent les dernières données de la FAO (Section II).

SECTION I. – INITIATIVES DE LA FAO, DES TEXTES NÉCESSAIRES ET NOVATEURS

Dans le domaine des pêches maritimes, la FAO a joué un rôle actif et précurseur, adoptant des instruments nécessaires et parfois innovants. Ces instruments, bien souvent non contraignants juridiquement, ont permis de fournir des orientations politiques pour encourager une pêche durable ou responsable et pour lutter contre la pêche INN. Ils viennent compléter les instruments juridiquement contraignants post-CNUDM. Tous les textes adoptés après 1992 et à la suite de la Conférence de Rio visent également à suivre les principes alors dégagés et à répondre aux besoins de conservation des ressources halieutiques. Dans ce but, la FAO a adopté dès 1995 le Code de conduite pour une pêche responsable, qui encourage à la gestion durable des pêches et à la coopération internationale (I). Par la suite, concernant la volonté de garantir des pêches licites et face au manque de normes internationales en la matière, la FAO a mis en place une stratégie de lutte contre la pêche INN adoptant d’abord le Plan d’action international contre la pêche INN, puis l’Accord relatif aux mesures du ressort de l’État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (II).

¹⁸² C’est le Comité des pêches, organe subsidiaire de la FAO, qui est principalement chargé de l’adoption de mesures pour la gestion des pêches. Du fait de sa composition, il bénéficie d’une représentation entière des acteurs du droit international et bénéficie ainsi d’un appui politique certain. Il regroupe les États membres de la FAO, mais aussi des ONG, des organisations internationales (telles que la Banque mondiale, l’OMC, l’OMI ou des ORGP) qui bénéficient du statut d’observateur. Voir J. FRIEDRICH, « Legal Challenges of Nonbinding Instruments: The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries », *German Law Journal*, vol. 9, 2008, n° 11, p. 1542.

I. – Un texte précurseur en matière de gestion des ressources halieutiques, le Code de conduite pour une pêche responsable

Le Code de conduite pour une pêche responsable reprend les principes du développement durable pour les appliquer directement à la pêche maritime et encourager à la conservation des ressources halieutiques. Il s'agit en fait d'un texte précurseur à l'ODD n° 14, vingt ans avant l'adoption de celui-ci. Le Code de conduite fournit aux États un cadre pour améliorer leurs instruments juridiques en matière de gestion des pêches dans le but de parvenir à des pratiques de pêche responsables respectueuses de l'écosystème et de la biodiversité des océans¹⁸³. Il a l'avantage de s'intégrer aux instruments déjà existants du droit de la mer et des pêches maritimes qu'il vient compléter, tels que la CNUDM ou l'Accord sur les stocks chevauchants¹⁸⁴. De plus, il est souvent incorporé par référence dans des instruments qui sont contraignants, ce qui renforce largement sa portée juridique.

Origine. L'élaboration du Code de conduite a été prévue par la Conférence internationale de Cancún sur la pêche responsable de 1992. Les participants ont confié la rédaction de ce Code à la FAO. Il a ensuite été adopté à l'unanimité par la xxviii^e conférence générale de la FAO en octobre 1995¹⁸⁵. Le terme « responsable » a été préféré au terme « durable », afin de renouveler la terminologie utilisée jusqu'à présent et s'écarter de l'approche centrée sur le rendement et la productivité de la CNUDM¹⁸⁶. Les rédacteurs souhaitaient faire entrer la dimension humaine et sociale des pêches dans le Code en responsabilisant non seulement les États, mais aussi les individus. Pourtant, les principes présentés dans le Code sont bien ceux du développement durable.

Champs d'application. Le Code de conduite a une portée mondiale et s'applique aussi bien aux zones sous juridiction nationale qu'à la haute mer¹⁸⁷. De plus, il s'adresse non seulement aux États membres et non membres de la FAO, mais aussi aux acteurs non étatiques, tels que les particuliers¹⁸⁸, les ORGP, les ONG, traduisant une gouvernance moderne de la pêche¹⁸⁹. En outre, il intègre toutes les activités liées à la pêche (conservation, gestion des ressources halieutiques, commerce des produits de la pêche, aquaculture)¹⁹⁰.

Structure et contenu. Le Code est composé de douze articles et deux annexes. Les articles 1 à 5 présentent les éléments généraux de la mise en œuvre du Code, tandis que les articles 6 à 12 prévoient les éléments de fond, dont les principes généraux¹⁹¹. D'abord, ressort deux principes essentiels ressortent, à savoir le principe d'utilisation durable (art. 6, § 3) lié à la lutte contre la surexploitation, et le principe d'intégration des considérations

¹⁸³ D. SODIK, « Non-Legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing », *Australian International Law Journal*, vol. 15, 2008, n° 1, p. 131.

¹⁸⁴ Voir notamment l'article 10, c), de l'Accord sur les stocks chevauchants qui contient une obligation pour les ORGP d'appliquer « des normes minimales internationales généralement recommandées pour la conduite responsable des opérations de pêche ». Voir J. FRIEDRICH, « Legal Challenges of Nonbinding Instruments: The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries », *préc.*, p. 1555.

¹⁸⁵ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes, op. cit.*, p. 1357.

¹⁸⁶ D. DOULMAN, « Coping with the extended vulnerability of marine ecosystems: implementing the 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries », *Social Science Information*, vol. 46, 2007, n° 1, p. 191, note 3.

¹⁸⁷ Code de conduite pour une pêche responsable, art. 1, § 2.

¹⁸⁸ *Ibid.*, « à toutes les personnes concernées par la conservation des ressources halieutiques et le développement des pêches ».

¹⁸⁹ J. FRIEDRICH, *préc.*, p. 1548.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 1547.

¹⁹¹ Code de conduite pour pêche responsable, art. 6.

environnementales et des besoins de développement (art. 6, § 2) en lien avec la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. De même, on y retrouve le principe de précaution¹⁹² (art. 6, § 5) et l'obligation de coopération¹⁹³ (art. 6, § 12). En outre, le Code de conduite adopte ouvertement l'approche écosystémique des pêches qui doit prendre en compte l'intégrité des écosystèmes¹⁹⁴. La FAO définit cette approche ainsi :

« L'approche écosystémique des pêches s'efforce d'équilibrer divers objectifs sociétaux, en tenant compte des connaissances et des incertitudes concernant les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et de leurs interactions et en appliquant une approche intégrée des pêches dans des limites écologiquement significatives¹⁹⁵ ».

L'approche écosystémique serait centrée davantage sur l'écosystème et ses besoins que sur l'humanité et ses activités¹⁹⁶, proposant ainsi une alternative à l'approche anthropocentrée adoptée par la CNUDM. Il s'agirait donc d'une approche privilégiant l'étude des écosystèmes et la gestion intégrée. D'ailleurs, pour les Nations unies,

« la gestion intégrée tient compte de la nécessité de protéger l'écosystème eu égard aux effets des utilisations multiples et reconnaît les limites de l'approche sectorielle et des articulations qui unissent les utilisations côtières, maritime et terrestre. L'approche écosystémique peut être considérée comme une forme nouvelle de gestion intégrée, dans laquelle l'accent serait mis sur les conséquences sur les écosystèmes¹⁹⁷ ».

Pour D. Doulman, l'approche écosystémique est « un moyen de mettre en œuvre les concepts de durabilité à long terme dans les pêcheries en abordant le bien-être humain et écologique¹⁹⁸ », permettant d'intégrer pleinement les principes et objectifs d'une utilisation durable aux pêcheries.

Droit souple. Enfin, l'une des principales caractéristiques du Code de conduite est qu'il s'agit d'un instrument volontaire et non contraignant¹⁹⁹. Il n'y a donc pas de processus d'acceptation formelle ni d'obligation de le mettre en œuvre. Mais le Code entraîne une forte persuasion morale et politique pour les acteurs concernés afin qu'ils agissent d'une manière compatible avec les principes et objectifs de celui-ci²⁰⁰. Cette caractéristique du Code d'appartenir au droit souple traduit également la nécessité d'adopter un instrument adaptable. Le Code a un caractère générique et prévoit des objectifs généraux dans le but qu'ils soient applicables largement aux activités de pêche quelle que soit leur échelle et aux différents États Parties quel que soit leur niveau de développement²⁰¹. En effet, le but est que les États et les ORGP puissent s'approprier les principes et objectifs du Code en les intégrant respectivement dans leur législation nationale ou leurs instruments régionaux afin de les

¹⁹² P. CURY, « Pour une gestion durable des pêches », préc., p. 18.

¹⁹³ J.-P. BEURIER, *Droits maritimes*, op. cit., p. 1357.

¹⁹⁴ P. RICARD, La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international, op. cit., p. 152.

¹⁹⁵ Précisée dans les lignes directrices de 2003 adoptée par le Comité des pêches à la suite de la Conférence de 2011 relative aux pêches responsables dans les écosystèmes marins.

¹⁹⁶ P. RICARD, op. cit., p. 153.

¹⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, *Les Océans et le droit de la mer*, doc. A/61/63, 9 mars 2006, § 117.

¹⁹⁸ D. DOULMAN, « Coping with the extended vulnerability of marine ecosystems: implementing the 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries », préc., p. 195.

¹⁹⁹ Code de conduite pour une pêche responsable, art. 1, § 1 : « Le présent Code est facultatif ».

²⁰⁰ D. DOULMAN, préc., p. 193.

²⁰¹ A. RIESER, « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », préc., p. 276.

rendre contraignants²⁰². En droit des pêches maritimes, un instrument de droit souple paraît pertinent. Effectivement, les mesures adoptées doivent s'appliquer à tous les niveaux de gouvernance, il est donc indispensable d'avoir un instrument flexible lui permettant de s'intégrer aux différents niveaux. Quant à la légitimité du Code, critique souvent soulevée à propos du droit souple, il semblerait que le texte ait acquis une certaine légitimité du fait de son adoption à l'unanimité en 1995. En effet, les critiques quant à la légitimité des instruments de droit souple sont relatives puisque celui-ci reflète le volontarisme des États qui ont atteint un consensus sur une question donnée. Ainsi la légitimité du Code de conduite réside dans le fait que les États se soient mis d'accord volontairement, au sein de la FAO, pour édicter des mesures en matière de pêche responsable.

Instruments adoptés postérieurement. Le Code de conduite a été suivi par l'adoption, en 1999, de la Déclaration de Rome sur la mise en œuvre du Code de conduite pour une pêche responsable. Adoptée par les représentants de 126 nations, il s'agissait davantage d'une déclaration à portée symbolique pour encourager à la mise en œuvre plus rapide du Code²⁰³. En 1999, la FAO a également adopté le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche destiné principalement aux États et ORGP. Ce texte aborde des questions telles que la surpêche ou encore la dégradation des ressources halieutiques. Il a pour objectif à nouveau de parvenir à une gestion efficace, équitable et transparente des activités de pêche²⁰⁴. Ces textes ont finalement une efficacité relative. Confrontés à la volonté politique des États de les appliquer ou non, ils sont davantage une source d'inspiration pour ceux qui souhaitent adopter des mesures ou législations internes en la matière. Par ailleurs, tous les instruments précités rappellent la nécessité de prendre en compte la position particulière des États en développement quant à leur capacité à gérer de manière durable les ressources halieutiques et prévoient des mesures adaptées à ces États.

Par la suite, les Nations unies ont rapidement constaté que les textes adoptés ne traitaient pas de la question de la pêche INN, alors même que cette pêche participe largement à l'épuisement des stocks, et reconnu l'inefficacité de la CNUDM et de ses descendants à lutter contre ce genre de pratiques²⁰⁵. L'ONU a donc réagi en adoptant en 2001 le Plan d'action international pour prévenir, dissuader et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée.

II. – Des textes nécessaires en matière de pêche illicite, non déclarée et non réglementée : action de la FAO et de l'Union européenne

La lutte contre la pêche INN au niveau international est une nécessité pour assurer la gestion durable des pêches. La pêche INN fait référence à de nombreuses pratiques illicites comme l'exploitation sans permis, la capture d'espèces interdites, l'utilisation d'engins de capture interdits, ou encore la non-déclaration ou la sous-déclaration des espèces et des poids

²⁰² D. DOULMAN, « Coping with the extended vulnerability of marine ecosystems: implementing the 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries », préc., p. 193.

²⁰³ N. NELSON, « International concern for the sustainability of the world's fisheries: United Nations efforts to combat overfishing and international debate over state fishing subsidies », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 11, 2000, n° 1999, p. 158.

²⁰⁴ D. DOULMAN, préc., p. 199.

²⁰⁵ R. CANTRELL, « Finding Nemo... And eating him: the failure of the United Nations to force internalization of the negative social costs that result from overfishing », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 5, 2006, n° 2, p. 400.

de captures²⁰⁶. La pêche INN met en danger le développement durable, à savoir la conservation des ressources halieutiques, l'application et le respect des normes sociales et le commerce de marchandises²⁰⁷. En effet, la pêche INN a un impact social et économique dans les pays développés, mais aussi et surtout dans les pays en développement²⁰⁸, ces derniers n'ayant pas les moyens de mettre en œuvre des mesures de contrôle. Par ailleurs, les navires impliqués dans la pêche INN utilisent souvent un pavillon de complaisance afin d'échapper aux obligations et mesures de conservation et de gestion imposées par les ORGP²⁰⁹.

PAI-INN. Pour lutter contre ces activités illicites, la FAO a adopté d'abord en 2001 le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN). Il s'agit, comme le Code de conduite de 1995, d'un instrument volontaire et non contraignant venant combler les lacunes des précédents instruments en la matière. Il y est souvent fait référence comme la norme internationale pour la réglementation de la pêche INN au niveau régional ou national²¹⁰. Le but premier du Plan d'action international est de lutter contre la criminalité dans le secteur de la pêche qui ne permet pas de mettre en place l'utilisation durable des ressources halieutiques²¹¹ tel que prévu par les instruments qui l'ont précédé. La Partie II du Plan d'action international définit la pêche INN²¹². Ces définitions serviront de référence à l'adoption des textes suivants en matière de pêche INN. La Partie III du PAI-INN présente les objectifs et principes, son objectif principal étant

« de prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en proposant à tous les États des mesures systématiques, efficaces et transparentes à mettre en œuvre par le biais, notamment, d'organisations régionales de gestion des pêches appropriées,

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 382.

²⁰⁷ N. ROS, « Développement durable et droit de la mer », préc., p. 20 [version numérique non publiée].

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ R. CANTRELL (R.), préc., p. 382.

²¹⁰ D. SODIK, « Non-Legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing », préc., p. 131.

²¹¹ D. DOULMAN, « Coping with the extended vulnerability of marine ecosystems: implementing the 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries », préc., p. 202-203.

²¹² Le paragraphe 3.1 du PAI-INN définit la pêche illicite ainsi : « 3.1. Par pêche illicite, on entend des activités de pêche : 3.1.1 effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements ; 3.1.2 effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable ; ou 3.1.3 contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente. ». Le paragraphe 3.2 définit la pêche non déclarée ainsi : « Par pêche non déclarée, on entend des activités de pêche : 3.2.1 qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux ; ou 3.2.2 entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation. ». Enfin, le paragraphe 3.3 définit la pêche non réglementée comme suit : « Par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche : 3.3.1 qui sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation ; ou 3.3.2 qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international ».

établies conformément au droit international²¹³ ».

La Partie IV traite de la mise en œuvre des mesures mises en place pour lutter contre la pêche INN et évoque notamment la responsabilité des États, les mesures relatives au commerce, ou les ORGP. Comme le Code de conduite pour une pêche responsable, le PAI-INN est un instrument volontaire qui ne nécessite pas d'acte d'acceptation formel²¹⁴. Les mesures détaillées décrites dans le texte du PAI ont pour but d'être reprises et adoptées dans des instruments contraignants aux niveaux régional et national. Par exemple, au niveau régional, l'Union européenne s'est directement inspirée du PAI-INN pour l'adoption du règlement n° 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée²¹⁵. Au niveau international, le PAI-INN a été concrétisé en 2009 dans un instrument contraignant qu'est l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Accord relatif aux mesures de l'État du port. Cet Accord, adopté en 2009, est entré en vigueur en juin 2016 après le dépôt du 25^e instrument d'adhésion²¹⁶. Il compte aujourd'hui 65 Parties dont l'Union européenne²¹⁷. Il s'agit du premier texte international contraignant consacré à la pêche INN. L'Accord vise à l'autonomisation de l'État du port en matière de lutte contre la pêche. Il répond aux échecs constatés de la gestion et de la responsabilité de l'État du pavillon en matière de lutte contre la pêche INN²¹⁸. Jusque-là, il était admis que l'État du pavillon²¹⁹ était prédominant pour contrecarrer la pêche INN, mais il est apparu que l'État du port pouvait lui aussi avoir un rôle clé²²⁰. Les États côtiers sont désormais habilités à contrôler l'admission des navires étrangers dans leurs ports en fixant des conditions d'admission. En effet, l'Accord encourage les États du port à cibler la rentabilité des opérations de pêche INN et à mettre en place un système d'identification des navires pratiquant la pêche INN. Les mesures de l'État du port sont souvent des mesures nationales qui doivent respecter les mesures prévues par l'Accord de 2009. Il peut également s'agir de mesures régionales qui contribuent et facilitent la coopération régionale en matière de lutte contre la pêche INN²²¹. La compétence des États du port est un outil prometteur, ceux-ci ont la possibilité de refuser l'accès à un navire étranger en cas de violation et de pratique d'activité de pêche INN. De plus, ce contrôle réalisé au port est bien moins coûteux que lorsqu'il est organisé en mer. Il y a une tendance, notamment en Europe, à la généralisation des mesures du ressort de l'État du port. Pourtant lancée dès 1982 avec la signature du Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port, l'harmonisation des mesures de l'État du port

²¹³ PAI-INN, Partie II, § 8.

²¹⁴ W. EDESON, « The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 16, 2001, n° 4, p. 608.

²¹⁵ Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, préambule, § 4.

²¹⁶ [<http://www.fao.org/port-state-measures/background/fr/>], consulté le 10 juin 2020.

²¹⁷ Au 1^{er} juin 2020.

²¹⁸ E. WITBOOI, « Illegal, unreported and unregulated fishing on the high seas: the port state measures agreement in context », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 29, 2014, n° 2, p. 297.

²¹⁹ Sur les obligations de l'État du pavillon, voir art. 94, CDNUM.

²²⁰ E. WITBOOI, préc., p. 292.

²²¹ *Ibid.*, p. 294.

n'est pas encore réalisée. Le Protocole comptabilise aujourd'hui seulement 27 ratifications²²². L'Union européenne a également agi en faveur de la lutte contre la pêche INN.

L'Union européenne et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. En 2008, l'UE a adopté le règlement n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. L'Union a un rôle actif en matière de lutte contre la pêche INN. Le règlement prévoit notamment un régime d'inspection des navires étrangers dans les ports des États membres (art. 9 à 11), ainsi qu'un recensement des navires pratiquant la pêche INN (art. 27 et 29). Il prévoit également la possibilité de prendre des mesures exécutoires immédiates (art. 43) et d'appliquer des sanctions (art. 44 et 45). Plus largement, le règlement permet à l'UE d'identifier tout pays qui ne lutterait pas contre la pêche INN. Cette idée de « non-coopération » se fonde sur le non-respect du droit international en matière de lutte contre la pêche INN²²³. Dès lors qu'un État est considéré comme non coopérant, la Commission européenne lui délivre un avertissement (carton jaune). L'étape suivante est l'interdiction totale des exportations vers l'Union des produits issus de la pêche et l'État en question est inscrit sur liste noire. Cette sanction n'est pas irrévocable et l'UE peut revenir dessus si l'État se met à respecter le droit international et coopère en matière de lutte contre la pêche INN. À ce jour, trois pays sont considérés comme non coopérants et donc figurent sur la liste noire (Sri Lanka, Cambodge, Guinée) et une vingtaine de pays ont reçu des avertissements (carton jaune).

Toutes ces actions, mesures et régulations mises en place demeurent néanmoins insuffisantes à lutter contre la pêche INN, ce qui favoriserait une utilisation durable des ressources halieutiques. Les lacunes en matière de droit international des pêche maritimes demeurent.

SECTION II. – LES INSUFFISANCES D'UNE ACTION MONDIALE POURTANT ÉVOLUTIVE

Malgré l'adoption de nombreux instruments internationaux de droit dur et de droit souple, la surexploitation des ressources halieutiques et la pêche INN continuent d'épuiser les stocks de poissons. L'idéal d'une utilisation durable est encore loin d'être atteint et des insuffisances persistent. La FAO, acteur majeur dans le développement de la conservation et la gestion durable des ressources halieutiques, réalise tous les deux ans un rapport faisant état de la pêche dans le monde et des stocks de poissons qui nous permet d'évaluer l'avancement vers une pêche durable.

L'application des mesures par les États en développement. Tout d'abord, un défi important est la mise en œuvre des instruments internationaux dans les États en développement. Bien que tous les textes adoptés après la Conférence de Rio en droit international des pêches maritimes consacrent une partie exclusivement à l'application des mesures en question aux PED, ces derniers sont rarement en capacité de respecter leurs obligations ou de traduire en droit national les règles du droit souple (ex : Code de conduite pour une pêche responsable). Face à des crises économiques cycliques²²⁴, les PED ont sans cesse besoin de développer leur économie, et le commerce lié aux ressources halieutiques est

²²² Au 1^{er} juin 2020.

²²³ A. LEROY, F. GALLETTI et C. CHABOUD, « The EU restrictive trade measures against IUU fishing », *Marine Policy*, vol. 64, 2016, p. 85.

²²⁴ N. Ros, « Développement durable et droit de la mer », préc., p. 17 [version numérique non publiée].

indispensable pour les États côtiers en développement. Ces États manquent généralement de moyens financiers, humains et logistiques pour répondre aux dangers que représentent les pratiques non durables de la pêche industrielle²²⁵. Les enjeux économiques sont souvent prioritaires face à des enjeux environnementaux secondaires. Afin d'intégrer ces deux notions, l'ONU et la Banque mondiale ont d'ailleurs créé la notion d'économie bleue²²⁶. Il s'agit en fait de favoriser le développement des PED et des PMA côtiers, ainsi que des petits États insulaires en développement par le biais de leurs ressources marines. En outre, les restrictions de pêche imposées dans les pays développés ont poussé ces derniers à conclure des accords avec des PED afin d'avoir accès à leurs zones de pêches. Ainsi, non seulement les navires des pays développés échappent à certaines de leurs obligations dans les zones sous juridiction nationale en allant pêcher dans les zones des PED²²⁷, mais en plus ils contribuent à la surexploitation dans les zones de pêche des PED concernés.

Le respect et la mise en œuvre des instruments internationaux. De ce défi que rencontrent les PED une difficulté est apparue plus nettement. C'est celle de faire respecter la conformité avec les instruments adoptés²²⁸. De manière générale, depuis 1992, le nombre de textes concernant la pêche et l'utilisation des ressources halieutiques s'est considérablement accru, qu'il s'agisse d'instruments contraignants ou non contraignants. Désormais la difficulté est de faire respecter les obligations et normes qui en découlent. En d'autres termes, les États sont encore réticents à appliquer le droit des pêches maritimes au risque de pénaliser leurs avantages économiques.

L'incertitude des données récoltées. D'autre part, un autre problème qui doit être exposé à présent concerne le degré élevé d'incertitude dans les données relevées et partagées par les différents acteurs du droit des pêches maritimes²²⁹. Le principe de précaution est censé contourner cette difficulté pour permettre aux États de continuer à prendre des décisions en matière de conservation des ressources halieutiques. Cependant, les informations scientifiques, techniques, économiques et politiques sont le fondement des décisions prises par les acteurs étatiques et non étatiques du droit des pêches maritimes. Ce problème remonte à l'adoption de la CNUDM, dans laquelle aucune indication explicite n'indiquait comment déterminer « les données scientifiques les plus fiables »²³⁰, ni que faire en cas de litige concernant ces données²³¹. L'Accord sur les stocks chevauchants prévoit des dispositions plus spécifiques²³² concernant la collecte de données et le partage de ces informations notamment à l'article 14 intitulé « Collecte et communication d'informations et coopération en matière de recherche scientifique ». De même l'Annexe I de l'Accord est consacrée aux « Normes requises pour la collecte et la mise en commun des données » et contient des dispositions très détaillées. L'Accord sur les stocks chevauchants est donc venu combler les lacunes de la CNUDM en matière de collecte des données. Cependant, la FAO rapporte que des insuffisances persistent encore en la matière. Dans son rapport de 2018 sur l'état des

²²⁵ N. ROS, « Développement durable et droit de la mer », préc., p. 19.

²²⁶ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. II.

²²⁷ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, préc., p. 104.

²²⁸ R. RAYFUSE, « To our children's children's children: from promoting to achieving compliance in High Seas fisheries », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 20, 2005, p. 510.

²²⁹ G. HEWISON, « The precautionary approach to fisheries management: an environmental perspective », préc., p. 319.

²³⁰ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, art. 61, § 2.

²³¹ G. HEWISON, préc., p. 321.

²³² W.R. EDESON, « Fisheries data and the Law of the Sea Convention », préc., p. 824.

pêches²³³, l'Organisation reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité et l'utilité des données relatives à la pêche de capture²³⁴. Les données récoltées et regroupées par la FAO sur l'état des stocks ou les activités de pêche se fondent sur les statistiques fournies par les États membres. Cependant, tous les États membres n'ont pas les mêmes moyens financiers et technologiques pour obtenir des données précises. Les PED ne peuvent pas évaluer correctement l'état des stocks, la FAO convient que « c'est une tâche qui requiert non seulement un volume considérable de données, mais aussi des compétences techniques et des ressources financières importantes²³⁵ ». Les données fournies par les États peuvent donc être complétées par des informations collectées auprès d'acteurs non étatiques (ORGP, ONG). Mais, comme le rappelle la FAO, ces données ne peuvent pas être complètes et leur étude doit être prudente. Effectivement, ces données sont versatiles, car elles sont largement influencées par les mesures de conservation et de gestion, mais aussi, car elles concernent des milliers d'espèces, de zones, de flottes et de pays²³⁶. Il faut également distinguer le nombre de prises et l'état des stocks. Comme la FAO le remarque,

« Il serait trompeur d'associer l'évolution des prises à la durabilité des stocks sans tenir compte des changements qui concernent l'effort de pêches, y compris ceux qui découlent de la réglementation de la gestion (et de sa mise en œuvre dans le temps), sachant que tant la surpêche que les systèmes de gestion efficaces destinés à reconstituer les stocks peuvent entraîner une diminution des prises. [...] C'est pourquoi l'interprétation de la FAO (2016) selon laquelle la pêche de capture est stable dans le monde depuis 30 ans [...] n'implique pas que l'état des ressources le soit également ».

Pour la FAO, malgré la progression des activités de pêche vers la durabilité, il est toutefois possible de conclure que plus de 30 % des stocks sont surexploités et que ce chiffre augmente toujours.

État des pêches dans le monde. En 2018, « la production mondiale de pêche de capture s'élevait à 96,4 millions de tonnes²³⁷ ». La surexploitation et la pêche INN demeurent des problèmes majeurs, 34,2 % des stocks sont surexploités en 2017. Ainsi la proportion des stocks exploités à un niveau biologiquement durable²³⁸ a baissé de 90 % en 1974 à 65,8 % en 2017²³⁹ (**Figure 1**).

« En 2015, parmi les 16 zones statistiques principales de la FAO, c'est en Méditerranée et en mer Noire que l'on observait la plus forte proportion de stocks exploités à un niveau biologiquement non durable (62,2 pour cent) ; venaient ensuite le Pacifique Sud-Est, avec 61,5 pour cent, et l'Atlantique Sud-Ouest, avec 58,8 pour cent. À l'opposé, le Pacifique Centre-Est, le Pacifique Nord-Est (zone 67), le Pacifique Nord-Ouest, le Pacifique Centre-Ouest et le Pacifique Sud-Ouest affichaient les taux les plus bas (de 13 à 17 pour cent) de stocks exploités à un niveau biologiquement non durable. Dans les autres zones, ces taux allaient de 21 à 43 pour cent en 2015²⁴⁰ ». (**Figure 2**)

²³³ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, op. cit.

²³⁴ *Ibid.*, p. 105.

²³⁵ *Ibid.*, p. 110.

²³⁶ *Ibid.*, p. 106.

²³⁷ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020. La durabilité en action, Rome, FAO, 2020, p. 5.

²³⁸ La FAO définit les stocks exploités à un niveau biologiquement durable comme suit : « Stocks dont l'abondance est égale ou supérieure au niveau associé au rendement maximal durable ». Voir *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018*, préc.

²³⁹ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020, préc., p. 7.

²⁴⁰ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, préc., p. 42.

Les stocks sont encore exploités à un niveau biologiquement non durable²⁴¹ et la reconstitution des stocks n'est donc pas assurée. Bien que certaines régions²⁴² aient progressé dans l'exploitation de certains stocks à un niveau biologiquement durable, les régions dans lesquelles se trouve une majorité d'États en développement sont encore loin de cet objectif.

Concernant le secteur du travail, la FAO indique qu'en 2018, 39,0 millions de personnes travaillent dans le secteur primaire de la pêche de capture avec une hausse en Afrique et en Asie²⁴³.

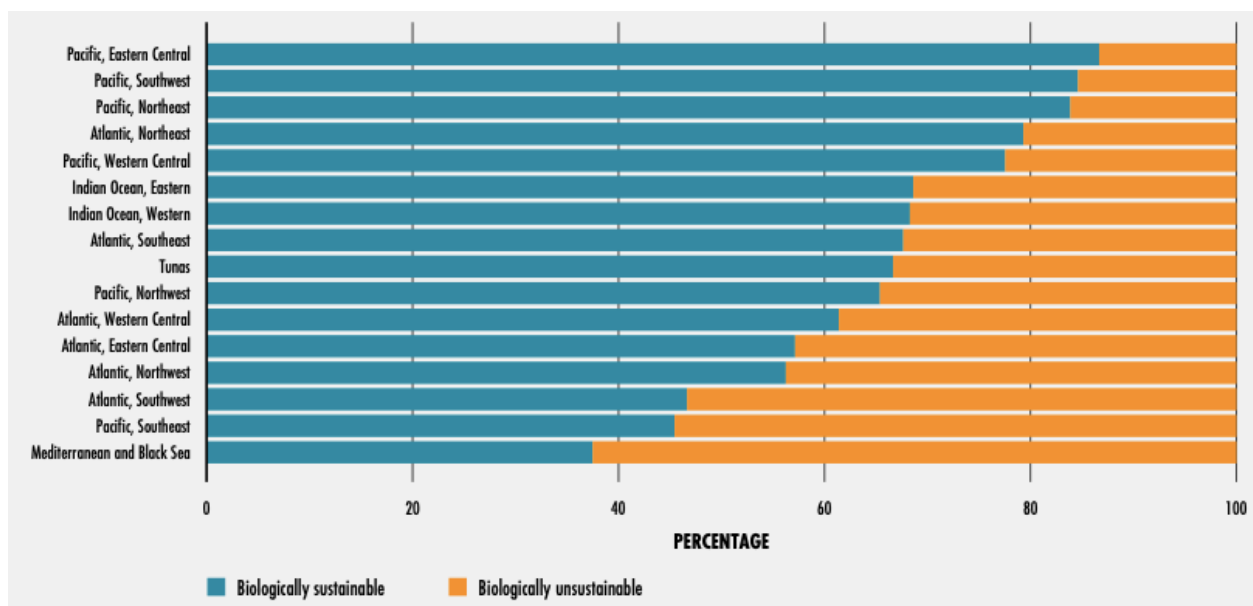


Figure 1 – Pourcentage des stocks pêchés à des niveaux biologiquement durables et non durables, par zone statistique de la FAO, 2017. Note : Les stocks de thon sont mesurés à part car ils sont en grande partie migrateurs et se déplacent à travers les zones statistiques. Source : FAO.

²⁴¹ La FAO définit les stocks exploités à un niveau biologiquement non durable comme suit : « Stocks dont l'abondance est inférieure au niveau requis pour assurer le rendement maximal durable ». Voir *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018*, préc., p. 43.

²⁴² *Ibid.*, p. 7. « Ainsi, la proportion de stocks exploités à un niveau biologiquement durable est passée de 53 pour cent en 2005 à 74 pour cent en 2016 aux États-Unis d'Amérique et de 27 pour cent en 2004 à 69 pour cent en 2015 en Australie. Dans l'Atlantique Nord-Est et dans les mers adjacentes, la proportion des stocks pour lesquels la mortalité par pêche ne dépasse pas la mortalité par pêche au niveau du rendement maximal durable est passée de 34 pour cent en 2003 à 60 pour cent en 2015 ».

²⁴³ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020*, préc., p. 7.

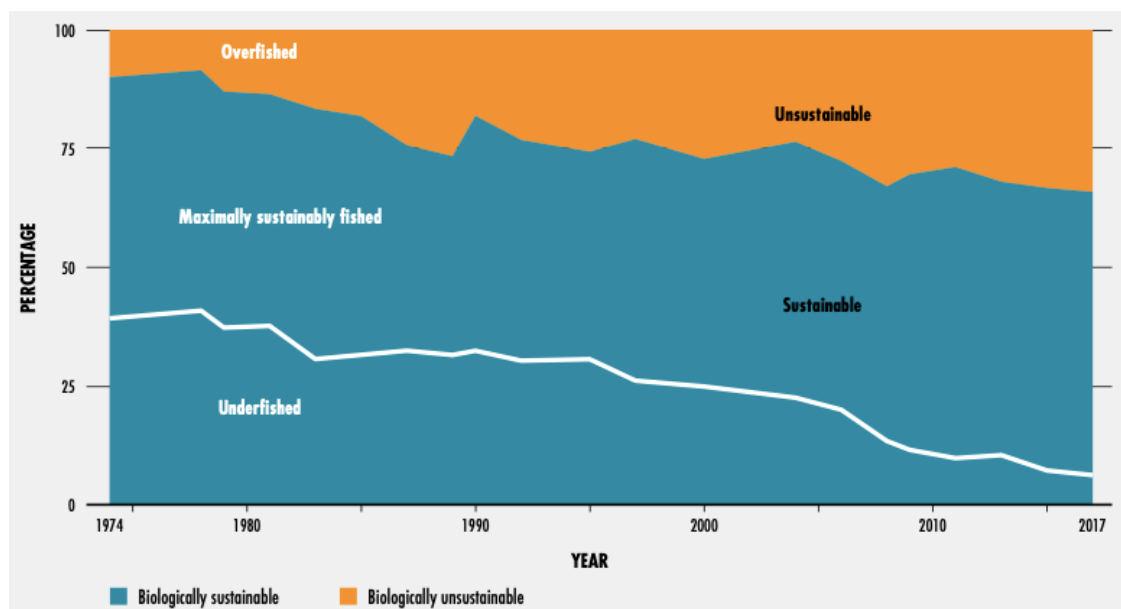


Figure 2 – Tendance mondiale de l'état des stocks de poissons marins dans le monde, 1974-2017. Source : FAO.

CONCLUSION DU TITRE II

L'Accord sur les stocks chevauchants était nécessaire pour remédier à l'approche fragmentée par zones de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Il a renouvelé le droit des pêches maritimes en développant davantage la gouvernance régionale *via* les ORGP ou encore en y intégrant plus précisément les notions de conservation et de biodiversité dans le but d'une gestion durable des ressources halieutiques. L'Accord a également intégré les concepts du développement durable à cette gestion durable comme le principe de précaution et la prise en compte de la position particulière des pays en développement, des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement. Le droit international des pêches maritimes s'est également développé au travers des instruments de la FAO tel que le Code de conduite pour une pêche responsable ou les outils développés pour lutter contre la pêche INN. Néanmoins, toutes ces initiatives, certes permises grâce à la consécration du développement durable, n'ont pas été suffisantes pour préserver l'état des stocks halieutiques. En effet, le constat est celui d'un épuisement des stocks continu et de plus en plus important.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Le but de cette première partie était de démontrer que le droit existant n'avait pas réussi à organiser la gestion durable des ressources halieutiques. En effet, les systèmes existant avant 2015 et l'adoption des Objectifs de développement durable n'assuraient pas la durabilité des stocks de poissons. D'abord, le cadre juridique initial a été développé par la Convention de Montego Bay de 1982. Bien que nécessaire à l'introduction de la notion de conservation des ressources halieutiques, l'approche fragmentée de la Convention s'est montrée insuffisante à en assurer la durabilité. L'approche fragmentée a même parfois été un obstacle à l'exploitation durable des stocks parce qu'elle n'intègre pas les déplacements des espèces, les différents utilisateurs, les différentes activités et secteurs qui ont une influence sur la pêche, les différents niveaux de gouvernance. En effet, le cadre juridique de la Convention, pourtant prometteur, n'a pas été mis en œuvre par les États dont le manque de volonté politique s'est opposé à l'obligation de coopération. Le cadre institutionnel régional a souffert de la même faiblesse puisque les États se sont parfois montrés réticents à appliquer les mesures de conservation. En effet, les intérêts économiques ont souvent surpassé les enjeux environnementaux. À cela s'ajoute parfois un manque de moyens financiers et techniques pour un grand nombre d'États notamment les pays en développement, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, ainsi qu'un manque généralisé de volonté politique pour mettre en œuvre ces instruments efficacement.

S'agissant de la question sur le renouvellement du droit des pêches maritimes après la consécration du développement durable, ce renouvellement a eu lieu grâce à la diffusion du développement durable, de ses trois dimensions (environnementale, économique et sociale), et de ses principes d'intégration et de précaution en droit des pêches maritimes. Cependant, cela n'a pas été suffisant. Ni le renouvellement de l'approche de la CNUDM avec l'Accord sur les stocks chevauchants, ni les actions de la FAO et ses instruments innovants n'ont arrangé la situation mondiale des stocks de poissons.

Ainsi, à la question de savoir si la gestion durable des ressources halieutiques avait été atteinte, l'état des stocks de poissons a montré que ce n'était pas le cas. Il manquait en fait peut-être la concrétisation de ces concepts et principes au niveau international. Effectivement, cette situation préoccupante a conduit les Nations unies à adopter un nouveau programme d'action en 2015, le Programme 2030 dont l'Objectif de développement durable 14 doit enfin permettre de concrétiser la gestion durable des ressources halieutiques.

DEUXIÈME PARTIE. – LES APPORTS DE L'APPROCHE INTÉGRÉE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 DANS LA GESTION DES PÊCHES

À l'aune du ^{xxi}^e siècle, le cadre juridique et institutionnel du droit international des pêches maritimes était toujours insuffisant, en témoigne l'état des stocks. Pour réaliser le développement durable dans toutes ces dimensions, les Nations unies ont mis en place des programmes d'objectifs et des plans d'action dans les années 2000. La plupart de ces programmes d'objectifs n'ont pas abouti. Aussi la gestion durable des ressources halieutiques n'avait-elle toujours pas été atteinte. En 2015, les Nations unies ont finalement adopté un nouveau programme, le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui définit des Objectifs de développement durable dont le n° 14 se consacre à la conservation et l'exploitation durable des océans, des mers et de leurs ressources halieutiques. La réalisation de la gestion durable des ressources halieutiques demeure l'enjeu principal et doit être atteinte pour 2030. D'autres enjeux ressortent également de l'ODD n° 14, comme la diminution de la pollution marine.

L'objectif de cette partie sera donc de montrer comment l'approche intégrée de l'ODD n° 14 peut atteindre la gestion durable des stocks de poissons. Cela engendre également de nouvelles interrogations : que recouvre l'approche intégrée des Objectifs de développement durable, comment interagissent-ils entre eux, comment l'ODD 14 intègre-t-il les dimensions du développement durable et les applique-t-il à l'exploitation durable des ressources halieutiques, et comment est-il mis en œuvre par les différents niveaux de gouvernance ? Pour répondre à ces questions, il faudra procéder en deux temps. En effet, l'approche intégrée de l'ODD *Océan* est à étudier sous différents angles. Elle passe aussi bien par l'intégration temporelle et contextuelle, avec notamment la présence des trois dimensions du développement durable, que par l'intégration institutionnelle des Nations unies et la participation des niveaux de gouvernance régional et national. Il s'agira ainsi d'étudier d'abord l'ODD n° 14, son cadre et son contenu (Titre I) avant de s'attarder sur la mise en œuvre aux niveaux international, régional et national (Titre II)²⁴⁴. Autrement dit, l'ODD *Océan* est la concrétisation en droit des pêches maritimes du principe d'intégration du développement durable.

²⁴⁴ Concernant les niveaux de gouvernance, l'étude ne se veut pas exhaustive et le choix a été fait de se concentrer notamment sur la mise en œuvre de l'Union européenne au niveau régional et de la France au niveau national.

TITRE I. – DE LA CONCRÉTISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES NATIONS UNIES AU TRAVERS DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

Dans ce titre, il s’agira d’étudier l’Objectif de développement durable n° 14, d’où il vient, dans quel contexte il a été adopté et dans quel cadre il s’inscrit, quel est son contenu et comment il est évalué, et enfin plus largement comment il intègre les trois dimensions du développement durable. Toutes les réponses à ces questions serviront l’analyse du nouvel outil qu’est l’ODD n° 14 et aideront à déterminer s’il peut être utile pour parvenir effectivement à la gestion durable des ressources halieutiques. Il s’agira donc, dans un premier temps, de s’intéresser à l’outil qu’est l’ODD *Océan* (Chapitre I). Puis, dans un second temps, il faudra étudier l’intégration et la prise en compte des trois dimensions du développement durable par l’ODD n° 14 (Chapitre II).

CHAPITRE I. – L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14, UN OUTIL NÉCESSAIRE EN QUÊTE DE RÉUSSITE

En 2015, l’Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a adopté le Programme de développement durable à l’horizon 2030²⁴⁵ qui a pour ambition l’élimination de la pauvreté pour 2030. Dans la même résolution, l’AGNU a établi les objectifs de développement durable (ODD) dont le but est la réalisation du développement durable. Parmi ces objectifs, l’ODD n° 14 prévoit la conservation et l’exploitation de manière durable des océans, mers et ressources marines. Il intègre notamment l’utilisation durable des ressources halieutiques. Cependant, des programmes d’objectifs similaires aux ODD avaient déjà été adoptés par le passé. Il faut donc retracer la genèse des ODD et présenter leurs prédécesseurs (Section I), puis analyser les apports des ODD, leur intégration et le système d’indicateurs mis en place (Section II).

SECTION I. – GENÈSE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

Les ODD sont en fait les successeurs améliorés des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En 2015, les OMD n’ayant pas été atteints, l’Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté les ODD. L’ODD n° 14 n’avait certes pas d’équivalent dans les systèmes existants ; cependant, il ne présente aucune nouvelle obligation (II). Pour comprendre ce que sont les ODD et la raison d’être de l’ODD n° 14, il faut donc étudier les programmes d’objectifs qui existaient avant 2015 (I).

I. – Des programmes antérieurs inachevés

Objectifs du Millénaire pour le développement. Le premier programme d’objectifs adopté par les Nations unies a consisté en l’identification de huit objectifs assortis de délais pour les années 2000-2015. Il s’agit des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) inclus dans la Déclaration du Millénaire adoptée par le Sommet du Millénaire, tenu en

²⁴⁵ Résolution 70/1, 25 septembre 2015, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l’horizon 2030.

septembre 2000²⁴⁶. Ils étaient complétés par 18 cibles et 48 indicateurs. De nombreux sommets et conférences se sont tenus entre 2000 et 2015 pour évaluer l'avancement de la réalisation des OMD. D'abord, en 2002, avec la Campagne du Millénaire des Nations unies et le Projet du Millénaire des Nations unies. Puis, en 2005, avec le Sommet mondial lors duquel les États se sont engagés à atteindre les OMD pour 2015. Un examen des progrès effectués et des lacunes identifiées a également eu lieu à mi-parcours en 2008 et a constaté de fortes disparités entre les pays et au niveau national²⁴⁷. Les États se sont de nouveau engagés à prendre des mesures concrètes pour atteindre les OMD. Ensuite, le Sommet de 2010 sur les OMD est parvenu à l'adoption d'un Plan mondial d'action²⁴⁸ intitulé « Tenir les promesses : unis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement ». De nouveau, les États ont rappelé leur engagement dans la réalisation des OMD. Des efforts et actions ont été menés à tous les niveaux de gouvernance – mondial, régional et national. Cependant les succès ont été inégaux et le bilan est globalement nuancé. Concernant plus précisément la gestion durable des ressources halieutiques, l'objectif n° 7 prévoyait la préservation de l'environnement. Il s'agit du seul objectif parmi les OMD qui traite de l'environnement et des ressources biologiques. Il est composé de quatre cibles : 7A, « Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle de déperdition des ressources environnementales » ; 7B, « Réduire la perte de la biodiversité et atteindre, d'ici à 2010, une diminution significative du taux de perte » ; 7C, « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base » ; et 7D, « Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles ».

Le Rapport sur les OMD de 2015 montre que l'objectif n° 7 n'a pas été complètement atteint. Par exemple, s'agissant de la cible 7A et la surexploitation des pêches, si des succès ont été enregistrés quant à la reconstitution de stocks en Amérique du Nord, en Europe et en Océanie, de nombreux stocks sont encore surexploités²⁴⁹. En ce qui concerne la cible 7B et la protection de la biodiversité marine, seulement 8,4 % des zones marines côtières (jusqu'à 200 milles nautiques) et 0,25 % des zones marines situées au-delà des limites de la juridiction nationale (au-delà de 200 milles nautiques) étaient protégées en 2014²⁵⁰.

Les OMD souffraient de lacunes. D'abord, peut-être, le manque de transparence dans leur adoption et leur formulation, ou encore le manque d'intégration des droits fondamentaux par les OMD, souvent critiqué, a entraîné des débats et des obstacles à l'application des OMD²⁵¹.

Objectifs d'Aichi. Il est également utile d'évoquer succinctement les objectifs d'Aichi pour la biodiversité, adoptés par la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 2010²⁵². La Convention sur la diversité biologique a été adoptée lors de la

²⁴⁶ [<https://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml>], consulté le 13 mai 2020.

²⁴⁷ [<https://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml>], consulté le 13 mai 2020.

²⁴⁸ Résolution 65/1, 22 septembre 2010, « Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ».

²⁴⁹ Organisation des Nations unies, *Rapport 2015 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, ONU, 2015, p. 54. Voir p. 52-61 pour un bilan complet de l'OMD n° 7.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 56.

²⁵¹ V.P. NANDA, « The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 44, 2016, n° 3, p. 398.

²⁵² [<https://www.cbd.int/sp/>], consulté le 13 mai 2020.

Conférence de Rio de 1992 au moment même où le concept de développement durable était consacré. Ses trois objectifs principaux sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques²⁵³. L'article 2 de la Convention définit la diversité biologique comme

« la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

Aussi les mesures encadrant les activités de pêche doivent-elles prendre en compte les écosystèmes marins et côtiers afin de conserver les espèces concernées. Adoptée par les Nations unies, la Convention sur la diversité biologique a permis à l'Organisation de mener par la suite une véritable campagne d'actions visant à protéger la diversité biologique et de diffuser le concept de développement durable. Elle prévoit déjà l'obligation de coopération entre les États (art. 5), ainsi que la conciliation entre conservation et utilisation (ou exploitation) durable des ressources (art. 6) ou encore la protection de l'exploitation des populations locales (art. 10).

Aujourd'hui sous la tutelle du Programme des Nations unies pour l'environnement, la CDB est à l'origine du développement des objectifs d'Aichi. Le Plan stratégique 2011-2020²⁵⁴ présente cinq buts stratégiques et vingt objectifs à atteindre pour 2015 ou 2020. Le Plan est cette fois-ci directement dédié à la préservation de l'environnement et à la conservation des ressources biologiques. La gestion durable des ressources halieutiques y est largement prévue notamment dans les objectifs n° 6²⁵⁵ et n° 11²⁵⁶. L'objectif 6 reprend notamment les objectifs des articles 8 et 9 de la Convention sur la diversité biologique concernant respectivement la conservation des ressources *in situ* et *ex situ*. Quant à l'objectif n° 11 sur la protection de 10 % des aires marines et côtières, il a été directement repris par l'ODD n° 14. Le concept de zone protégée découle d'ailleurs de la Convention sur la diversité biologique²⁵⁷.

Conférence Rio+20. En 2012, face au bilan déjà mitigé des OMD, l'ONU et les États ont jugé nécessaire de continuer les programmes précédents avec l'adoption de nouveaux objectifs plus détaillés. La Conférence des Nations unies sur le développement durable a adopté le Document final intitulé *L'avenir que nous voulons*, repris ensuite par l'AGNU dans la résolution 66/288²⁵⁸. Les États ont rappelé leur engagement à protéger les océans et les mers

²⁵³ Convention sur la diversité biologique, art. 1^{er}.

²⁵⁴ Décision adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, octobre 2010, « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique ».

²⁵⁵ Plan stratégique 2011-2020, objectif 6 : « D'ici à 2020, tous les stocks de poisson et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, des plans et des mesures de récupération sont en place pour toutes les espèces épuisées, les pêcheries n'ont pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes restent dans des limites écologiques sûres ».

²⁵⁶ Plan stratégique 2011-2020, objectif 11 : « D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin ».

²⁵⁷ Voir *infra* Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. I.

²⁵⁸ Résolution 66/288, 27 juillet 2012, *L'avenir que nous voulons*.

ainsi qu'à conserver les ressources halieutiques²⁵⁹ et ils se sont montrés déterminés à développer de nouveaux objectifs dans la continuité des OMD pour l'après 2015²⁶⁰. La Conférence a mandaté un groupe de travail ouvert pour réaliser un document regroupant ces nouveaux objectifs. En 2014, le Groupe de travail a soumis son rapport et proposé 17 objectifs de développement durable accompagnés de 169 cibles. Les nouveaux ODD ont été repris par l'AGNU dans sa résolution 70/1²⁶¹.

II. – L'Objectif de développement durable *Océan*

Les Objectifs de développement durable. Le Programme 2030 ou Agenda 2030 a été adopté le 25 septembre 2015 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016²⁶². Il regroupe 17 objectifs « intégrés et indissociables »²⁶³ et 169 cibles associées. Les objectifs sont « globaux et applicables universellement, compte tenu des réalités, des capacités et des niveaux de développement des différents pays et dans le respect des priorités et politiques nationales²⁶⁴ », c'est-à-dire que leur application dépendra du niveau de développement de l'État concerné et des priorités qu'il attribuera aux différentes dimensions du développement durable par rapport à ses besoins. Les ODD sont une « version améliorée » des OMD pour plusieurs raisons. D'abord, leur formulation est le fruit de la participation de nombreuses entités : l'ONU évidemment, d'autres organisations internationales, des parlements nationaux, des entreprises et de la société civile²⁶⁵. Avec la mise en place du groupe de travail ouvert et du Réseau de solutions de développement durable en 2013, le processus de consultation et d'examen pour l'élaboration des ODD était sans précédent. De ce fait, les ODD sont destinés à « guider les actions [...] des États, mais aussi des organismes internationaux, de la société civile et d'autres institutions²⁶⁶ ». L'Agenda 2030 ne s'adresse pas seulement aux États, mais plus largement aux autres acteurs du droit international. Ensuite, et contrairement à la Déclaration du Millénaire, le Programme 2030 intègre les droits fondamentaux et se fonde sur « la Déclaration universelle des droits de l'homme [et] les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme²⁶⁷ ». La dimension sociale du développement durable est alors pleinement intégrée de par la participation de la société civile et la consécration des droits de fondamentaux dont font partie notamment les droits sociaux et culturels.

Par ailleurs, les ODD viennent préciser, voire compléter les OMD. C'est par exemple le

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 34, § 158.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 53, § 246 : « Ces objectifs doivent tenir compte, de manière équilibrée, des trois volets du développement durable et des liens qui existent entre eux. Ils devraient être conformes et intégrés au programme de développement de l'Organisation des Nations unies pour après 2015 de façon à contribuer au développement durable et à faciliter la mise en œuvre et l'intégration de ces activités à l'échelle de l'ensemble du système des Nations unies. Ces objectifs ne devraient pas faire oublier les objectifs du Millénaire pour le développement ».

²⁶¹ Résolution 70/1, 25 septembre 2015, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

²⁶² Pour un aperçu des négociations, voir E. HEGE *et al.*, « Premier bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable », Iddri, *Étude*, 2019, n° 07/19, p. 5-6.

²⁶³ Résolution 70/1, 25 septembre 2015, préc., p. 6, § 18.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 14, § 55.

²⁶⁵ V.P. NANDA, « The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals », préc., p. 407.

²⁶⁶ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous, Rome, 2016, p. 85.

²⁶⁷ Résolution 70/1, 25 septembre 2015, préc., p. 4, § 10

cas de l'ODD n° 14 qui vient préciser l'ODM n° 7 concernant la conservation des océans.

L'Objectif de développement durable n° 14 : nouvel objectif dépourvu de nouvelles obligations. L'ODM n° 7 se contentait de protéger globalement l'environnement et la biodiversité terrestre et marine. Plusieurs ODD lui ont succédé, à savoir les ODD n° 6 (eau et assainissement), n° 11 (villes et communautés durables), n° 13 (climat), n° 14 (vie aquatique) et n° 15 (vie terrestre).

L'ODD n° 14 est celui qui s'intéresse à la gestion durable des ressources halieutiques. Il ne prévoit pas de nouvelles obligations à la charge des États, mais rassemble simplement des engagements déjà pris dans les différents instruments adoptés depuis la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Il se compose de sept cibles et trois « aspirations » (Table 1).

Objectif 14. Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

14.1 D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments

14.2 D'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience, afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation et prendre des mesures en faveur de leur restauration pour rétablir la santé et la productivité des océans

14.3 Réduire au maximum l'acidification des océans et lutter contre ses effets, notamment en renforçant la coopération scientifique à tous les niveaux

14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques

14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles

14.6 D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce

14.7 D'ici à 2030, faire mieux bénéficier les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines, notamment grâce à une gestion durable des pêches, de l'aquaculture et du tourisme

14.a Approfondir les connaissances scientifiques, renforcer les capacités de recherche et transférer les techniques marines, conformément aux Critères et principes directeurs de la Commission océanographique intergouvernementale concernant le transfert de techniques marines, l'objectif étant d'améliorer la santé des océans et de renforcer la contribution de la biodiversité marine au développement des pays en développement, en particulier des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés

14.b Garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés

14.c Améliorer la conservation des océans et de leurs ressources et les exploiter de manière plus durable en application des dispositions du droit international, énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui fournit le cadre juridique requis pour la conservation et l'exploitation durable des océans et de leurs ressources, comme il est rappelé au paragraphe 158 de « L'avenir que nous voulons »

Table 1 – Objectif de développement durable n° 14

L'ODD n° 14 a donc des ambitions identiques à ce qui existe déjà dans les textes internationaux : lutter contre la pollution de tous types, réduire l'acidification des océans, réglementer la pêche INN et les pratiques de pêche destructrices, préserver 10 % des zones marines et côtières. Néanmoins, ces cibles sont désormais intégrées et regroupées dans un outil unique et souple du développement durable dans le but d'accomplir celui-ci et dépasser l'approche fragmentée du droit de la mer. Les États ont donc plus de flexibilité quant à l'application de ces objectifs et cibles. En effet, l'ODD n° 14 fait partie d'un instrument de droit souple. La résolution 70/1 laisse une « marge de manœuvre²⁶⁸ » aux États quant à l'application des politiques de développement durable qui doivent être en conformité avec leurs engagements internationaux. Ainsi le Programme 2030 et les ODD doivent être adaptés par chaque État dans le droit national²⁶⁹. Cependant, la flexibilité de l'outil utilisé leur laisse le choix de l'approche à adopter²⁷⁰.

Les interrogations qui se dégagent à présent sont les suivantes : quel est l'intérêt de l'ODD n° 14 par rapport aux autres instruments existants en droit international ? Et comment assurer le suivi de l'ODD n° 14, ainsi que de tous les ODD en général, pour garantir leur accomplissement en 2030 ?

SECTION II. – L'ÉVALUATION D'UN OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE INTÉGRÉ

Les ODD sont intégrés et indissociables. Ainsi, si l'ODD n° 14 est consacré aux océans, il est intégré à d'autres ODD qui font également référence à la conservation et l'exploitation des océans (I). Il ne s'agira pas de donner une liste exhaustive de ces interactions entre l'ODD n° 14 et les autres ODD, mais d'en donner des exemples. En outre, les Nations unies ont mis en place un cadre complet de suivi des ODD²⁷¹, système d'évaluation qui se base sur des indicateurs (II).

I. – L'intégration des Objectifs de développement durable

Les ODD doivent être interprétés et appliqués en tenant toujours compte les uns des autres. Comment l'intégration des ODD favorise l'accomplissement d'une gestion durable des ressources halieutiques ? La mise en œuvre de l'ODD n° 14 doit être intégrée à celle d'autres ODD, afin que différentes dimensions du développement durable, mais aussi que les différents secteurs et activités concernés, n'entrent pas en conflit. C'est aussi pour cette raison que d'autres ODD intègrent les questions de conservation et d'exploitation des océans et des ressources halieutiques.

Océans et sécurité alimentaire. À titre d'illustration, l'ODD n° 14, sans y faire référence explicitement, doit être lu en parallèle de l'ODD n° 2 qui a pour but d'éliminer la faim et d'assurer la sécurité alimentaire. Effectivement, le poisson a un rôle primordial dans

²⁶⁸ Résolution 70/1, 25 septembre 2015, préc., § 55.

²⁶⁹ *Ibid.*, § 55 : « Si des cibles idéales sont définies à l'échelle mondiale, c'est à chaque État qu'il revient de fixer ses propres cibles au niveau national pour répondre aux ambitions mondiales tout en tenant compte de ses spécificités. Il appartient aussi à chaque État de décider de la manière dont ces aspirations et cibles devront être prises en compte par les mécanismes nationaux de planification et dans les politiques et stratégies nationales ».

²⁷⁰ *Ibid.*, § 59 : « Nous sommes conscients que chaque pays peut choisir, en fonction de sa situation et de ses priorités nationales, entre plusieurs approches, stratégies, modules et outils différents pour parvenir au développement durable ».

²⁷¹ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre II, Chap. I, Sect. I.

l'alimentation de plusieurs millions de personnes. La FAO rapporte que la consommation annuelle de poisson par habitant est passée en moyenne de 9 kg en 1961 à plus de 20 kg en 2017²⁷². C'est pourquoi l'ODD n° 2.3 prévoit de « doubler la production agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier [...] des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès [...] au savoir, aux services financiers, aux marchés ». Cet objectif est repris dans l'ODD n° 14.b : « Garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés ». De plus, une gestion durable des ressources halieutiques est indispensable à l'alimentation des générations futures. C'est pourquoi l'ODD n° 2.4 prévoit d'assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire en contribuant à la préservation des écosystèmes et en renforçant les capacités d'adaptation aux changements climatiques²⁷³.

Océans et changements climatiques. D'ailleurs, l'ODD n° 14 ne pourra pas être atteint sans l'accomplissement de l'ODD n° 13 sur les changements climatiques. Les changements climatiques, particulièrement le réchauffement climatique, ont des effets néfastes sur les océans. Il a été prouvé qu'ils participaient à l'acidification des océans qui entraîne de manière générale la dégradation des écosystèmes marins²⁷⁴. En ce sens, A. Boyle a relevé les pertes économiques des communautés côtières liées au réchauffement des températures et à l'acidification des océans, qui provoquent, par exemple, l'épuisement des stocks de poissons ou le blanchissement des coraux²⁷⁵. La FAO précise également que ces pertes seraient dues au déplacement des stocks de poissons en direction des pôles et des eaux profondes pour faire face au réchauffement du climat²⁷⁶. Aussi l'ODD n° 13.2 prévoit-elle l'incorporation de « mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationale ». Cet objectif aura des influences directes sur l'ODD n° 14.3 qui prévoit de « réduire au maximum l'acidification des océans et [de] lutter contre ses effets ».

Océans et mode de consommation et de production durables. Enfin, la question des captures accessoires est souvent laissée de côté par le droit de la mer et des pêches maritimes. L'ODD n° 14 l'intègre dans la cible 14.4 qui encourage à réglementer les pratiques de pêche destructrices et donc à lutter contre celles qui font beaucoup de prises accessoires. La question de la gestion des captures accessoires est également comprise dans l'ODD n° 12 qui vise à établir des modes de consommation et de production durables, l'ODD n° 12.3 peut être

²⁷² FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018*, préc. : « En 2015, environ 17 pour cent des protéines animales consommées dans le monde provenaient du poisson. En outre, le poisson fournissait à environ 3,2 milliards de personnes près de 20 pour cent de leur apport moyen en protéines animales ».

²⁷³ Objectif de développement durable n° 2, cible 2.4 : « D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols ».

²⁷⁴ Le cinquième Rapport d'évaluation du GIEC présente une synthèse complète des effets du changement climatique sur les écosystèmes marins et leurs ressources. Voir GIEC, sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. PACHAURI et L.A. MEYER, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Genève, 2014, 161 p.

²⁷⁵ A. BOYLE, « Law of the sea perspective on climate change », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n° 4, p. 833.

²⁷⁶ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018*, préc., p. 150-149. Sur les coraux, ils sont une source considérable de biodiversité. Ils couvrent moins de 1 % du plancher océanique mais abritent plus de 25 % de la vie marine. Ils servent d'habitat à des milliers d'espèces de poissons. Voir <https://www.icriforum.org/about-coral-reefs/benefits-of-coral-reefs/>, consulté le 8 juin 2020

interprété comme visant à réduire les captures accessoires²⁷⁷.

II. – Le système d'évaluation instauré

Pour suivre et évaluer la progression de l'application des ODD, les Nations unies ont associé à chaque objectif des indicateurs mondiaux. Ils ont été développés par le Groupe d'experts des Nations unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable pendant deux ans et adopté par l'AGNU en 2017 avec la résolution 71/313. Ces indicateurs sont basés sur « les statistiques et les données officielles issues des systèmes statistiques nationaux²⁷⁸ ». Ils servent à évaluer la performance des mesures et des plans nationaux mis en œuvre pour atteindre les ODD²⁷⁹.

Les indicateurs de l'ODD n° 14 s'analysent depuis le regroupement de données aux niveaux national, régional et mondial (Table 2). Les auteurs R. Cormier et M. Elliott²⁸⁰ ont élaboré un système d'évaluation des indicateurs pour déterminer s'ils sont pertinents et permettront effectivement la réalisation des ODD à court terme. Pour cela, les indicateurs doivent répondre à cinq critères « SMART » : *specific, measurable, achievable, realistic, time-bounded*. En outre, ils classent les indicateurs en trois catégories : indicateurs clés « de performance », qui indiquent un changement dans l'organisation institutionnelle, indicateurs clés « de risque », qui évaluent les progrès risquant d'influencer sur la réussite de l'objectif, et indicateurs clés « de contrôle », qui indiquent un changement dans la méthode d'évaluation. Ils classent chaque indicateur dans l'une de ces trois catégories et évaluent ainsi la probabilité de réaliser chaque indicateur dans les délais prévus par les cibles. Dans leur étude, ils estiment que les indicateurs liés à l'ODD n° 14 ne sont pas réalisables ni réalistes, bien que mesurables. Ainsi ils en concluent que les cibles et les indicateurs des ODD sont davantage des aspirations, des orientations.

Tout compte fait, l'adoption des nouveaux Objectifs de développement durable a été nécessaire en 2015 suite à l'échec de la communauté internationale à parvenir à l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le développement. Les ODD s'intéressent à plus de domaines que les OMD de par leur plus grand nombre, ils sont plus précis et ont été élaborés selon un processus transparent et participatif. De l'ODD n° 14 sur les océans se dégage la volonté d'arriver à une exploitation durable des ressources halieutiques pour assurer l'alimentation des populations. Cependant, cet objectif ne sera pas atteint sans la réussite en parallèle des autres ODD et notamment les ODD n° 12 et n° 13. L'ODD n° 14 intègre également les trois dimensions du développement durable, mais est-ce que cette intégration est satisfaisante ? Enfin, les objectifs cibles à atteindre sont complétés par des indicateurs permettant d'évaluer leur progression. Cela amène à se demander comment est mis en œuvre l'ODD n° 14 et si le système développé est suffisant pour parvenir à la réalisation des cibles de

²⁷⁷ Objectif de développement durable n° 12, cible 12.3 : « D'ici à 2030, réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte ».

²⁷⁸ Résolution 71/313, 6 juillet 2017, Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, p. 3, § 6.

²⁷⁹ Voir R. CORMIER et M. ELLIOTT, « SMART marine goals, targets and management – Is SDG 14 operational or aspirational, is “Life Below Water” sinking or swimming? », *Marine Policy*, vol. 123, 2017, p. 29.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 28-33.

Objectif de développement durable n°14	
Cibles	Indicateurs
14.1 →	14.1.1 Indicateur du potentiel d'eutrophisation côtière (ICEP) et densité des débris de plastiques flottant en surface des océans
14.2 →	14.2.1 Proportion de zones économiques exclusives nationales gérées à l'aide d'approches écosystémiques
14.3 →	14.3.1 Acidité moyenne des mers (pH) mesurée à plusieurs points de prélèvement représentatifs
14.4 →	14.4.1 Proportion de stocks de poissons dont le niveau est biologiquement viable
14.5 →	14.5.1 Surface des aires marines protégées, en proportion de la surface totale
14.6 →	14.6.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée
14.7 →	14.7.1 Proportion du PIB correspondant aux activités de pêche viables dans les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et tous les pays
14.a →	14.a.1 Proportion du budget total de la recherche allouée à la recherche sur les techniques marines
14.b →	14.b.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre d'un cadre juridique, réglementaire, politique ou institutionnel reconnaissant et protégeant les droits d'accès des petits pêcheurs
14.c →	14.c.1 Nombre de pays progressant dans la ratification, l'acceptation et la mise en œuvre, au moyen de cadres juridiques, opérationnels et institutionnels, des instruments relatifs aux océans visant à donner effet aux dispositions du droit international énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui concernent la conservation et de l'utilisation durable des océans et de leurs ressources

Table 2 – Indicateurs de l'Objectif de développement durable n° 14 tels que formulés par la résolution 71/313 du 6 juillet 2017.

²⁸¹ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre II, Chap. I.

CHAPITRE II. – LES TROIS DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE INTÉGRÉES A L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

Le développement durable s'est concrétisé au travers des Objectifs de développement durable (ODD). C'est grâce au principe d'intégration que les ODD répondent aux défis environnementaux, économiques et sociaux du développement durable. En effet, chaque ODD pris isolément intègre ces trois dimensions pour arriver à l'accomplissement de l'objectif en question, mais aussi à la réussite de l'Agenda 2030 dans sa globalité. L'ODD n° 14, qui a pour but la conservation et l'exploitation durable des océans et des ressources halieutiques, ne fait pas exception : les trois dimensions du développement durable se retrouvent dans les différentes cibles de l'ODD *Océan*. Différentes interrogations peuvent alors être soulevées : l'intégration des trois dimensions par l'ODD n° 14 est-elle réussie ? A-t-elle eu des effets bénéfiques ou néfastes sur l'ambition de conservation et d'exploitation durable des océans et des ressources halieutiques ? Pour y répondre, il faudra appréhender chaque dimension séparément. D'abord, la dimension la plus intégrée à l'idée de conservation et d'exploitation durable des ressources halieutiques est la dimension environnementale (Section I), dont l'application dépendra directement des possibilités de financement, renforcées par le concept d'économie bleue (Section II). Enfin, ces deux dimensions dépendent de l'intégration de la troisième, la dimension sociale, dans le sens où l'exploitation des ressources halieutiques repose sur les gens de mer et marins, individus dont il est impératif de protéger les droits fondamentaux (Section III).

SECTION I. – L'OBJECTIF N° 14 ET LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L'EXEMPLE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

L'ODD n° 14 intègre largement la dimension environnementale au travers des différentes cibles. La dimension environnementale est certainement la dimension la plus évidente puisqu'elle était déjà présente dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ainsi que dans les Objectifs d'Aichi. Ainsi, parmi les objectifs cibles, on retrouve la réduction de la pollution marine (14.1), la protection des écosystèmes marins et côtiers (14.2), la réduction de l'acidification des océans (14.3), ou encore la préservation de 10 % des zones marines et côtières (14.5). Cette dernière cible participe directement à la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Elle provient de l'Objectif d'Aichi 11 qui prévoyait déjà :

« D'ici à 2020, au moins [...] 10 % des zones marines et côtières, [...] sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement²⁸² ».

Par la suite, l'idée d'aires marines protégées a été reprise et l'objectif de la couverture d'une surface de 10 % des espaces marins confirmé par la Conférence de Rio+20 et la Déclaration intitulée *L'avenir que nous voulons*²⁸³. En 2014, les 10 % n'ayant pas encore été

²⁸² Décision adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, octobre 2010, « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique ».

²⁸³ Résolution 66/288, 27 juillet 2012, *L'avenir que nous voulons*, § 177 : « Nous réaffirmons qu'il importe d'adopter des mesures de conservation dans des zones spécifiques, y compris de créer des aires marines protégées qui soient conformes au droit international et reposent sur les meilleures données scientifiques disponibles afin de préserver la diversité biologique et d'assurer l'exploitation durable de ses composantes. Nous

atteints²⁸⁴, cet objectif a été repris dans l'Agenda 2030 l'année suivante. Néanmoins, face à cet objectif des interrogations subsistent notamment quant à l'efficacité des aires marines protégées (AMP).

Les aires marines protégées, un outil de conservation. L'article 2 de la Convention sur la diversité biologique définit les zones protégées comme « toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation²⁸⁵ ». L'article 8 prévoit en plus une obligation d'établir « un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique », afin d'assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques, dont les ressources halieutiques, présentes à l'intérieur de la zone. Aussi les AMP sont-elles spécialement désignées pour préserver les ressources biologiques et notamment halieutiques face à des activités d'exploitation nuisibles à la durabilité des stocks. Il existe plusieurs niveaux de protection au sein des AMP. Dans certaines AMP, les activités de pêches seront autorisées à un niveau durable uniquement. Dans d'autres, les activités de pêche seront complètement interdites, mais les autres usages autorisés (forage, exploitation minière et pétrolière) – il s'agit des AMP dites *no take*. Dans les zones sous souveraineté ou juridiction étatique, la désignation des AMP revient à l'État côtier²⁸⁶. Dans les zones maritimes internationales, l'adoption d'AMP doit provenir d'une coopération entre États qui peut passer par des organisations internationales ou régionales. Effectivement, certaines Conventions de mers régionales ont déjà adopté des AMP en haute mer. Ainsi le système régional de la Méditerranée a adopté l'Accord de Pelagos relatif à la création, en Méditerranée, d'un sanctuaire pour les mammifères marins. Conclu en 1999 entre la France, la Principauté de Monaco et l'Italie, cet Accord prévoit la délimitation du sanctuaire baleinier Pelagos, une aire spécialement protégée s'étendant, dans un périmètre défini, sur des eaux intérieures et territoriales ainsi que sur une portion de haute mer²⁸⁷. Cette AMP s'inscrit dans le cadre de la Convention de Barcelone de 1976 et de son Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995. D'autres systèmes régionaux ont mis en place des AMP ; par exemple, la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) a créé en 2009 l'AMP des îles Orcades du Sud, puis en 2016 l'AMP en Mer de Ross (alors la plus grande AMP adoptée en haute mer)²⁸⁸. Néanmoins, cet outil au niveau international reste largement sous-utilisé. En effet, des difficultés émergent concernant l'adoption ou la surveillance des AMP. D'abord, une difficulté dans l'adoption des AMP puisqu'au niveau des ORGP ou des organisations internationales, les décisions sont

prenons note de la décision X/2 adoptée à l'issue de la dixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, tenue à Nagoya (Japon) du 18 au 29 octobre 2010, prévoyant que, d'ici à 2020, au moins 10 pour cent des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, seront conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone ».

²⁸⁴ Nations unies, *Rapport 2015 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, 2015, p. 56. En 2014, 8,4 % des zones marines et côtières étaient protégées.

²⁸⁵ Convention sur la diversité biologique, art. 2.

²⁸⁶ Pour la mise en œuvre de la France de l'ODD n° 14 et la désignation d'AMP par la France voir *infra*, Deuxième partie, Titre II, Chap. II, Sect. II.

²⁸⁷ O. DELFOUR-SAMAMA, « Les aires marines protégées, outil de conservation de la biodiversité en haute mer », *Neptunus e.revue*, vol. 19, 2013, n° 1, p. 5.

²⁸⁸ P. RICARD, « Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement », in P. CHAUMETTE (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 254.

généralement prises par consensus. Le manque de volonté politique des États a souvent été à l'encontre du consensus, notamment au sein de la CCAMLR où de nombreux projets d'AMP n'ont toujours pas été adoptés. Ensuite, une deuxième difficulté concerne la surveillance des AMP adoptées. Qui doit contrôler le respect des restrictions mises en place par l'Organisation internationale ou l'ORGP dans la zone protégée ? C'est souvent aux États Parties que revient cette tâche. Le contrôle repose alors sur la bonne volonté des États qui, parfois, ne sont pas très investis dans leur mission²⁸⁹. Celle-ci nécessite d'importants moyens, surtout en haute mer, dont tous les États ne disposent pas. De plus, ils sont parfois réticents au fait de signaler des violations de navires étrangers, ne voulant pas être eux-mêmes dénoncés en retour s'ils ne respectent pas l'accord. Enfin, l'usage des AMP est parfois détourné et ne sert pas uniquement à la conservation des ressources biologiques de la zone.

Les aires marines protégées, un outil parfois détourné. Dans les zones maritimes sous juridiction nationale, les États adoptent parfois des AMP à des fins autres que celles de conservation des ressources halieutiques. L'exemple bien connu de l'AMP du Royaume-Uni autour des îles des Chagos incarne un cas de détournement de l'utilisation des AMP à des fins politiques. En 2010, le Royaume-Uni a établi une AMP *no take* autour de l'archipel des Chagos sur toute l'étendue de la zone économique exclusive (ZEE). L'objectif sous-jacent poursuivi par le Royaume-Uni était d'empêcher le retour des Chagossiens sur l'île²⁹⁰, en les privant de leur moyen économique de subsistance, à savoir la pêche²⁹¹. Un autre exemple d'utilisation détournée est l'AMP créée par la République des Seychelles, un petit État insulaire en développement. Ainsi, sous couvert de la conservation et de l'exploitation durable des ressources halieutiques, l'AMP des Seychelles interdirait les activités de pêche, y compris celle conduite par les pêcheurs artisanaux. Cependant, l'État a confié la gestion et la planification spatiale marine à une organisation non gouvernementale (ONG) qui bénéficie financièrement de l'exploitation de ressources non renouvelables partiellement autorisée dans cette zone (pétrole, gaz et minerais)²⁹² et entretient des liens particuliers avec les industries pétrolières ou touristiques.

Finalement, les AMP sont des outils dont l'efficacité dépend à la fois du niveau de protection et des exploitations et activités autorisées (pêches, exploitation minière, tourisme) mais aussi de la zone concernée – les AMP proches des côtes seront plus faciles à protéger parce que les contrôles tout autant, alors que les AMP en haute mer sont difficiles à surveiller et le contrôle des mesures engagées l'est également. Leur efficacité dépend également de la

²⁸⁹ Voir O. DELFOUR-SAMAMA, « Les aires marines protégées, outil de conservation de la biodiversité en haute mer », préc.

²⁹⁰ Voir CIJ, avis, 25 février 2019, *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*. Entre 1814 et 1965, l'archipel des Chagos fut administré par le Royaume-Uni comme une dépendance de la colonie de Maurice. En 1965, décolonisation de l'île Maurice par le RU. L'archipel des Chagos est amputé de ce territoire et reste sous le joug britannique à la suite d'un ultimatum. Ainsi, à l'issue du Traité de Lancaster House de 1967, Maurice, bientôt souveraine, renonce à l'archipel des Chagos suite aux menaces anglaises. Les États-Unis négocient l'installation d'une base militaire américaine sur l'archipel des Chagos avec le RU. Ils procèdent alors à une déportation des 2 000 Chagossiens présents sur l'île.

²⁹¹ N. ROS, « La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité », in P. CHAUMETTE (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 180. Voir la décision de la Cour permanente d'arbitrage, 18 mars 2015, *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*. Voir aussi P. RICARD, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux*, op. cit., p. 198-199.

²⁹² Sur ce cas d'AMP, voir N. ROS, « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », *Neptunus e.revue*, vol. 26, 2020, n° 1, 19 p.

définition qui en est faite, celle de la Convention sur la diversité biologique peut paraître vague si les « objectifs précis de conservation » ne sont pas précisés. Il serait alors peut-être pertinent de se baser sur l'avis d'experts ou le travail des scientifiques pour déterminer ces objectifs de conservation et préciser la finalité écologique, économique ou social des AMP. Ainsi l'intégration d'intérêts économiques dans la prise de décision concernant la conservation et l'exploitation durable des océans et des ressources halieutiques est nécessaire. C'est pourquoi il faut désormais s'intéresser à la dimension économique de l'ODD n° 14.

SECTION II. – L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 ET LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : FINANCEMENT ET ÉCONOMIE BLEUE

L'objectif cible 14.7 prend en compte la situation des petits États insulaires en développement (PEID) et des pays les moins avancés (PMA) quant aux retombées économiques de l'exploitation durable des ressources halieutiques²⁹³. En intégrant l'économie, l'ODD n° 14 fait référence aux profits d'une pêche durable pour les États qui en dépendent tels que les PMA côtiers ou les PEID. Les Nations unies recensent 58 PEID dont 38 sont membres de l'Organisation des Nations unies²⁹⁴. Parmi ces États, sept sont aussi considérés comme faisant partie des PMA²⁹⁵. L'économie de ces États, sans aide, ne leur permettra pas d'atteindre les ODD ni même d'en favoriser la mise en œuvre. Aussi est-il important de s'attarder sur les modes de financement des ODD et de l'ODD n° 14 en particulier. Les modalités et sources de financement de l'ODD *Océan* s'intègrent directement dans le concept d'économie bleue développé par les organisations internationales.

Financement de la mise en œuvre de l'ODD n° 14. Du point de vue de l'équité, tous les États doivent progresser ensemble vers l'accomplissement de l'ODD n° 14. Cependant, l'économie de certains États dépend largement du secteur de la pêche, il s'agit des PEID et des PMA côtiers. Pour ces États, les mesures prises pour la réalisation de l'ODD *Océan* sont parfois difficiles à financer (surveillance d'AMP ; contrôle de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée). La mise en œuvre de l'Objectif n° 14 peut bénéficier de financements publics, mais aussi de financements privés. Les financements publics peuvent provenir d'organisations internationales²⁹⁶ (Banque mondiale, Programme des Nations unies pour l'environnement, Programme des Nations unies pour le développement, Nations unies et programmes de financement comme le Programme d'Addis-Abeba ou le Programme d'Istanbul). Ils peuvent aussi provenir des États eux-mêmes. Ainsi les PMA et PEID dépendent largement des aides publiques pour le développement (APD)²⁹⁷ et des investissements directs étrangers. Les APD sont des aides fournies par les États « dans le but de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement²⁹⁸ ». Or,

²⁹³ Objectif de développement durable n° 14, cible 14.7 « D'ici à 2030, faire bénéficier plus largement les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines, notamment grâce à une gestion durable des pêches, de l'aquaculture et du tourisme ».

²⁹⁴ [<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>], consulté le 19 mai 2020.

²⁹⁵ [<https://donnees.banquemondiale.org/region/pays-les-moins-avances-classement-de-lonu?view=chart>], consulté le 19 mai 2020. En 2020, il y a encore 47 États dans la liste des PMA.

²⁹⁶ Voir *infra*, Deuxième partie, Titre II, Chap. I, Sect. II.

²⁹⁷ Agence française de développement et PNUD, *Financement des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité*, mai 2016.

²⁹⁸ [<https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm>], consulté le 19 mai 2020.

depuis la crise financière de 2008, les APD ne sont plus suffisantes et les investissements directs étrangers se sont concentrés sur quelques PMA et PEID qui possèdent des ressources naturelles. Les États se tournent donc vers des modes de financement privés qui peuvent provenir d'ONG ou d'entreprises. L'Agenda 2030 n'étant pas un programme uniquement étatique, ces entités privées sont directement concernées par les ODD et doivent participer à leur mise en œuvre. En lien avec l'ODD n° 14, des « obligations bleues » ont pu constituer un mode de financement privé important pour les PEID bordés ou entourés de larges zones côtières : « Lancées par les Seychelles, les obligations bleues ciblent les investisseurs responsables sur le plan social et environnemental, le produit permettant de financer des investissements dans des secteurs tels que le développement durable de la pêche²⁹⁹ ». Une obligation bleue est « un instrument d'emprunt émis par des États, des banques de développement ou d'autres institutions pour lever des capitaux auprès d'investisseurs afin de financer des projets marins et océaniques aux retombées positives pour l'environnement, l'économie et le climat³⁰⁰ ».

Toujours en lien avec l'ODD n° 14, le cas des Seychelles est définitivement innovant notamment dans la mise en place d'une AMP financée par une ONG environnementale³⁰¹. La République des Seychelles et l'ONG environnementale ont mis en place un échange de dette finalisé en 2015 (*Debt Swap*). L'État a mis en place un *Trust Fund* qui consacre le partenariat public-privé avec l'ONG *The Nature Conservancy*. Ce partenariat est basé sur la levée de fonds par l'ONG environnementale, qu'elle remet à l'État grâce à ce *Trust Fund* en échange de la gouvernance environnementale d'espaces maritimes publics. Ainsi l'ONG *The Nature Conservancy* est désormais celle qui participe à la planification spatiale marine dans la ZEE³⁰², désignée comme AMP, de la République des Seychelles. Il s'agit bien de la privatisation d'activités de contrôle et de surveillance d'un espace maritime public. Face à cette situation inédite, des interrogations subsistent. Les financements privés de l'ODD n° 14 sont-ils un moyen détourné de privatiser la gestion durable des océans et des ressources halieutiques ? Ces méthodes de financement sont-elles propices à la conservation des océans et des ressources halieutiques ou bien sont-elles envisagées dans le seul intérêt de l'entité privée ? Enfin et plus globalement, les financements privés des ODD annoncent-ils la privatisation du droit de l'environnement et du développement durable ? Bien souvent, ces stratégies de financement et de développement économique sont mises en œuvre sous couvert d'une « économie bleue ».

L'économie bleue. La notion d'économie bleue provient de l'économiste G. Pauli. Néanmoins, ce sont les organisations internationales et leur utilisation du terme ainsi que l'intégration des dimensions du développement durable qui lui ont donné le sens qu'on lui attribue aujourd'hui. Le concept d'économie bleue a été repris et précisé par la Conférence Rio+20 de 2012. Il promeut l'utilisation durable des océans et la coopération entre les secteurs

²⁹⁹ Agence française de développement et PNUD, *Financement des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité*, mai 2016, p. 44 « Les Seychelles prévoient une vente initiale de 10 millions de US\$ en 2016 avec la participation de la BAD et de la Banque mondiale pour l'aider à réduire les coûts et à garantir un taux d'intérêt abordable. En cas de réussite, les Seychelles espèrent étendre le projet à l'avenir et y intégrer d'autres États insulaires de l'Océan indien, tels que les Comores, Madagascar et Maurice (les deux premiers étant des PMA) ».

³⁰⁰ [<https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/10/29/sovereign-blue-bond-issuance-frequently-asked-questions>], consulté le 6 juin 2020.

³⁰¹ N. Ros, « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », préc.

³⁰² Ibid.

privés et publics. Appliquée aux pêches et à l'exploitation des ressources halieutiques, l'économie bleue s'appuie sur l'approche écosystémique et met l'accent sur la conservation et la gestion durable des ressources biologiques et halieutiques dont la santé est indispensable pour une économie durable³⁰³. Suite à cette Conférence et en lien avec son programme pour le développement durable, la FAO a mis en place à partir de 2013 l'Initiative Croissance Bleue³⁰⁴. La FAO a construit cette initiative « autour de la durabilité de la pêche de capture et de l'aquaculture, des moyens d'existence et des systèmes alimentaires, et de la croissance économique générée par les services écosystémiques aquatiques³⁰⁵ ». La croissance bleue doit participer directement à la mise en œuvre de l'ODD *Océan* puisqu'elle vise notamment à « éliminer la surpêche et les autres pratiques de pêche préjudiciables et à encourager au contraire des approches susceptibles de favoriser la croissance, la conservation et la pêche durable et d'éliminer la pêche [INN]³⁰⁶ ». Des exemples de mise en œuvre ont déjà pu être constatés par la FAO³⁰⁷. En 2016, dans son rapport sur la situation mondiale des pêches, l'Organisation faisait mention d'actions du gouvernement kényan pour l'adoption de l'Initiative Croissance bleue au bénéfice de ses zones côtières, ou encore l'adoption par l'Indonésie d'un plan directeur du développement économique basé sur la croissance bleue. Plus largement, la croissance bleue vise aussi à promouvoir les moyens d'existence durables pour les communautés vivant de la pêche côtière, à soutenir la pêche artisanale et à assurer « l'accès équitable au commerce, aux marchés, à la protection sociale et à des conditions de travail décentes le long de la chaîne de valeur du poisson³⁰⁸ ». Ainsi la troisième dimension du développement durable, la dimension sociale, est directement liée aux deux autres.

SECTION III. – L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 ET LA DIMENSION SOCIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : LES DROITS FONDAMENTAUX DES PÊCHEURS

Le droit de l'environnement et plus particulièrement le développement durable font entrer l'individu, la personne privée, dans le champ d'application des normes, là où le droit de la mer l'en exclut, étant un droit interétatique. *A priori*, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) ne laisse pas de place à l'individu³⁰⁹. En effet, la CNUDM exclut l'intégration de l'individu et des utilisateurs des océans et des mers. Si certaines dispositions font référence indirectement à l'individu³¹⁰, sans lui attribuer de droits³¹¹, l'approche de la CNUDM entraîne d'importantes insuffisances dans l'application des normes de sécurité et des

³⁰³ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016, préc., p. 86. Voir aussi le rapport 2018 de la FAO, p. 190-197, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, préc.

³⁰⁴ <http://www.fao.org/zhc/detail-events/fr/c/234291/>, consulté le 19 mai 2020.

³⁰⁵ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016, préc., p. 86.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 88.

³⁰⁷ *Eod. loc.*

³⁰⁸ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016, préc., p. 87.

³⁰⁹ I. PAPANICOLOPULU, « The Law of the Sea Convention: no place for persons », préc., p. 868.

³¹⁰ T. TREVES, « Human Rights and the Law of the Sea », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 28, 2010, n° 1, p. 3. T. Treves recense ainsi l'article 73, § 3, sur l'interdiction de l'emprisonnement ou d'autres formes de châtiments corporels pour les infractions à la pêche, ou encore l'article 230 concernant la prescription voulant que des sanctions pécuniaires ne soient imposées que pour certaines violations de la pollution. Voir aussi I. PAPANICOLOPULU, préc., p. 870. I. Papanicolopulu ajoute les articles 98 et 146 qui prévoient respectivement l'obligation pour les États de protéger la vie humaine en haute mer et lors d'activités se déroulant dans la zone.

³¹¹ I. PAPANICOLOPULU, préc., p. 869. L'auteure précise qu'il n'y a pas d'article stipulant que « les États ont l'obligation de protéger les personnes en mer et de respecter leurs droits ».

conditions de vie et de travail des pêcheurs³¹². Cette prise en compte indirecte est liée au fait que la CNUDM est à destination des États Parties qui doivent mettre en œuvre les dispositions dans leur ordre juridique national.

En haute mer, la protection des droits fondamentaux est d'autant plus compliquée lorsqu'il s'agit d'un navire de pêche. Les États du pavillon doivent parfois assurer les droits fondamentaux des individus (obligation positive de protéger les individus contre la violation de leurs droits fondamentaux) à bord des navires alors même que ceux-ci se trouvent loin de leur zone de juridiction³¹³. Pourtant, le Tribunal international du droit de la mer a rappelé que « *considerations of humanity must apply to the Law of the Sea as they do in other areas of international law*³¹⁴ ». La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a aussi participé à « l'humanisation » du droit de la mer, en affirmant que

« la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la consécration d'un espace de non-droit au sein duquel les individus ne relèveraient d'aucun régime juridique susceptible de leur accorder la jouissance des droits [fondamentaux]³¹⁵ ».

En appliquant les objectifs de développement durable au droit de la mer, cela signifie qu'il faut y intégrer la dimension sociale. Les ODD s'adressent aussi bien aux États, aux ONG, aux entreprises privées qu'aux individus. Dans le cadre de l'ODD n° 14 et de l'exploitation durable des ressources halieutiques, ce sont les pêcheurs qui sont au centre des préoccupations d'ordre social.

Les droits sociaux dans le domaine de la pêche. De nombreux rapports d'organisations internationales³¹⁶ et d'ONG³¹⁷ dénoncent les conditions de vie et de travail des pêcheurs. Sur les navires de pêche, les conditions de travail sont souvent précaires (éloignement, navires vétustes, non-respect des droits, travail forcé, voire esclavagisme moderne). En effet, selon l'OIT, 21 millions de personnes travailleraient sous la contrainte en mer. En outre, le secteur de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée connaît de nombreux cas de traite des êtres humains³¹⁸. Malgré ces dénonciations, le problème de la violation des droits fondamentaux de nombreux pêcheurs persiste. Plusieurs raisons peuvent

³¹² I. PAPANICOLOPULU, préc., p. 871.

³¹³ Sur ce sujet, M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, op. cit., p. 1095-1110.

³¹⁴ TIDM, *M/V Saiga (No.2) (Sgt. Vincent v. Guinea)*, ITLOS Reports 1999, 10, 120 I.L.R. 143 (Int'l Trib. L. of the Sea 1999), §§ 155 et 156 : « Tout doit être mis en œuvre pour veiller à ne pas mettre de vie en danger ». Voir aussi TIDM, « *Enrica Lexie* » (*Italie c. Inde*), ordonnance du 24 août 2015, §§ 133-135 : le Tribunal évite de se prononcer sur la violation de règles à propos desquelles il n'est pas compétent et prend en compte « des considérations d'humanité » s'appliquant tant aux familles de pêcheurs indiens tués par des fusiliers italiens, que pour ceux-ci retenu en Inde pour l'un et restreint dans sa liberté pour l'autre, depuis 2012 en attente de leur jugement.

³¹⁵ Cour EDH, Gde Ch., 23 février 2012, *Hirsi Jamaa c/ Italie*, n° 27765/09, § 178.

³¹⁶ Voir, par exemple, OIT, *Caught at sea: forced labour and trafficking in fisheries, Special Action Programme to combat Forced Labour*, Genève, 2013, 85 p.

³¹⁷ Par exemple, Greenpeace, *Slavery and Labour abuse in the fishing sector: Greenpeace guidance for the seafood industry and government*, 2014, 5 p., [<https://www.greenpeace.org/archive-international/Global/international/briefings/oceans/2014/Slavery-and-Labour-Abuse-in-the-Fishing-Sector.pdf>], consulté le 20 mai 2020. Voir aussi les nombreux rapports et documents publiés par [<https://www.humanrightsatsea.org/publications/>], consulté le 20 mai 2020, portant souvent sur des États spécifiques ou des régions maritimes.

³¹⁸ K. HESSLER, B. JENKINS et K. LEVENDA, « Cruelty to Human and Nonhuman Animals in the Wild-Caught Fishing Industry », *Sustainable Development and Law Policy*, vol. 18, 2017, n° 1, p. 34. Les auteurs donnent l'exemple de la Thaïlande dont le secteur de la pêche est réputé pour recruter de nombreux migrants vivants dans des conditions misérables. Sur ce sujet, voir [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_733825/lang-fr/index.htm], consulté le 20 mai 2020.

être considérées : les navires vont de plus en plus loin en mer à cause des changements climatiques et de l'épuisement des stocks, rendant difficile la surveillance des navires, ou encore la pression exercée sur les travailleurs au statut financier fragile, ainsi que la demande mondiale de plus en plus en forte de produits de la mer bon marché³¹⁹. Pour rétablir la situation vers le respect des droits fondamentaux, il faudrait appliquer une gouvernance intégrée à plusieurs niveaux : les pouvoirs de police des États en haute mer, la surveillance exercée par les entreprises privées du secteur de la pêche, les contrôles des organisations régionales de pêche quant aux produits qui sont débarqués dans les ports des États membres.

Certaines organisations internationales se sont impliquées dans la lutte contre les violations des droits fondamentaux des gens de mer. Notamment l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation internationale du travail (OIT). La complexité concernant les individus à bord des navires réside dans le fait que leur nationalité peut différer de celle du pavillon du navire ou de celle de l'armateur³²⁰. Ainsi il n'est pas évident de savoir quels droits et quelles obligations doivent s'appliquer aux individus : ceux de l'État de leur nationalité, ceux de l'État du pavillon ou bien, si le navire se trouve dans une zone sous juridiction nationale, ceux de l'État côtier ? L'OIT a adopté plusieurs instruments internationaux pour améliorer les conditions de vie et de travail des personnes en mer. La Convention sur le travail maritime a été adoptée en 2006 et vient réviser de nombreux instruments. Elle s'applique à tous les gens de mer et marins, c'est-à-dire « les personnes employées ou engagées ou travaillant à quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la présente convention s'applique³²¹ ». Néanmoins, les navires affectés à la pêche sont expressément exclus du champ d'application de la Convention³²². C'est pourquoi, en 2007, l'OIT a adopté la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche³²³. La Convention s'applique cette fois « à tous les pêcheurs et à tous les navires de pêche engagés dans des opérations de pêche commerciale³²⁴ ». La Partie III de la Convention est consacrée aux conditions minimales requises pour le travail à bord des navires de pêche et prévoit des mesures concernant l'âge minimum (art. 9) à bord et l'examen médical (art. 10 à 12). La Partie IV prévoit des mesures sur les conditions de service ou de travail. Quant aux parties V et VI, elles sont consacrées respectivement au logement et à l'alimentation, et aux soins médicaux, à la protection de la santé et la sécurité sociale. La Convention n'a été ratifiée que par 18 États³²⁵, ce qui traduit une faible application au niveau international. Pour le moment, l'efficacité de la Convention est à nuancer. Son entrée dans le droit de l'Union européenne lui permet néanmoins d'être appliquée par davantage de pays. En effet, l'Union européenne s'est également intéressée aux conditions de travail des pêcheurs et a fait entrer la Convention sur le travail dans la pêche dans son ordre juridique par la directive 2017/159 du 19 décembre 2016, qui prévoit la mise en œuvre de la Convention de l'OIT dans l'UE. Par ailleurs, l'Union a également fait entrer le travail des pêcheurs dans sa directive 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du

³¹⁹ K. HESSLER, B. JENKINS et K. LEVENDA, préc.

³²⁰ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, préc., p. 1095.

³²¹ Convention sur le travail maritime, art. II(f).

³²² Convention sur le travail maritime, art. II, § 4 : « Sauf disposition contraire expresse, la présente convention s'applique à tous les navires appartenant à des entités publiques ou privées normalement affectés à des activités commerciales, à l'exception des navires affectés à la pêche ou à une activité analogue ».

³²³ Convention (n° 188) concernant le travail dans le secteur de la pêche, Genève, 14 juin 2007, entrée en vigueur 16 novembre 2017.

³²⁴ Convention (n° 188), art. 2, § 1.

³²⁵ [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312333], consulté le 20 mai 2020. La France a ratifié la Convention sur le travail des pêcheurs le 15 octobre 2015.

20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

A priori donc, la Convention sur le travail dans la pêche prévoit des conditions de vie et de travail à bord des navires de pêche qui seraient suffisantes pour respecter les droits fondamentaux des pêcheurs. De ce fait, l'approche intégrée de l'ODD n° 14 était d'autant plus nécessaire pour la protection des droits fondamentaux des pêcheurs. Aussi cette approche apporte-t-elle une garantie supplémentaire quant à la protection des droits fondamentaux des pêcheurs ?

Les droits fondamentaux et l'Objectif de développement durable n° 14. L'intégration des droits fondamentaux dans l'ODD n° 14 n'est cependant pas évidente et reste critiquable. Il s'agit certainement de la principale faiblesse de l'ODD *Océan*. C'est une « occasion manquée » pour l'Objectif n° 14 de se démarquer davantage de ses prédécesseurs et d'établir clairement le lien entre conservation de l'environnement marin, gestion durable des ressources halieutiques et droits fondamentaux. Effectivement, la rédaction des objectifs cibles ne fait pas référence aux individus, si ce n'est la cible 14.b qui prévoit de « Garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés ».

Par ailleurs, le *Danish Institute for Human Rights* a recensé pour chaque cible de chaque ODD les instruments du droit international des droits fondamentaux qui pourraient être concernés par la mise en œuvre des cibles³²⁶. Concernant l'ODD n° 14, les instruments internationaux qui ressortent de cette étude sont le Pacte international sur les droits civils et politiques, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ou encore la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. L'étude fait également référence à de nombreux textes régionaux tels que la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le Protocole de Maputo, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme, le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador) et d'Escazu sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes. Par exemple, concernant l'objectif cible 14.4 qui encourage la lutte contre la surpêche et la pêche INN, le *Danish Institute for Human Rights* a recensé notamment l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples³²⁷ comme étant directement impliqué dans sa mise en œuvre. Pour la cible 14.5, qui prévoit la protection d'au moins 10 % des zones maritimes et côtières d'ici à 2020, l'étude reconnaît un lien avec l'article 29(1) de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones qui consacre le droit des peuples autochtones à la préservation et la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources³²⁸. Enfin, le *Danish Institute for Human Rights* reconnaît que l'objectif cible 14.b qui fait directement référence aux pêcheurs en tant qu'individus est en lien avec les articles 26(2)³²⁹ et 29(1) de la Déclaration des Nations unies sur les droits des

³²⁶ [<https://sdg.humanrights.dk/en>], consulté le 21 mai 2020.

³²⁷ Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, art. 24 : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

³²⁸ Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, art. 29, § 1 : « Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte ».

³²⁹ Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, art. 26, § 2 : « Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils

peuples autochtones ainsi qu’avec la Convention sur le travail des pêcheurs dont il a été précédemment question.

Finalement, l’approche intégrée de l’ODD n° 14 quant à la dimension sociale du développement durable n’est peut-être pas la plus apparente *a priori* comparée à d’autres ODD³³⁰. Néanmoins, si l’intégration des dimensions environnementales et économiques paraît plus évidente, elle est parfois contestable. L’intégration des dimensions du développement durable aux cibles de l’ODD n° 14 reste désormais à être évaluée en pratique. Pour cela, il faut étudier la mise en œuvre de l’Objectif n° 14 aux différents niveaux de gouvernance – national, régional et international – et établir un bilan provisoire de ses réussites et de ses échecs alors même que 2020 était l’année fixée pour atteindre certaines cibles de l’ODD *Océan*.

CONCLUSION DU TITRE I

Les différents programmes d’objectifs en matière de développement n’ayant pas abouti, voire échoué, il était nécessaire qu’un nouveau plan leur succède. En 2015, les Nations unies ont adopté un nouveau programme d’action, *Le Programme de développement à l’horizon 2030*, assorti de 17 Objectifs de développement durable à atteindre pour 2030. Les objectifs définis y sont plus précis et plus intégrés que les programmes précédents. Les 17 ODD dépendent tous les uns des autres. Ainsi, par exemple, la réussite de l’ODD n° 2 sur la sécurité alimentaire dépend de celle de l’ODD n° 14 concernant la gestion durable des ressources halieutiques, qui dépend elle-même de l’ODD n° 13 sur les changements climatiques. Par ailleurs, l’ODD n° 14 intègre les trois dimensions inégalement. En effet, la faiblesse de l’ODD n° 14 est certainement de ne pas faire assez référence à la dimension sociale du développement durable et donc à la dimension sociale des activités de pêche et de l’exploitation des ressources halieutiques. De plus, la dimension économique ne doit pas être profitable qu’aux États et la dimension environnementale ne doit pas entraîner des dérives telles que la privatisation au service des acteurs privés et de certaines industries.

Le contexte, le contenu, le cadre et l’évaluation de l’ODD n° 14 ont été présentés. La question en suspens reste celle de sa mise en œuvre (Titre II).

possèdent parce qu’ils leur appartiennent ou qu’ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu’ils ont acquis ».

³³⁰ Par exemple, les Objectifs de développement durable n° 1, n° 3, n° 4 ou n° 5 qui concernent respectivement l’élimination de la pauvreté, la santé, l’éducation ou l’égalité des sexes.

TITRE II. – LA MISE EN ŒUVRE INTÉGRÉE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

Le principe d’intégration du développement durable conduit à l’application des Objectifs de développement durable par les différents niveaux de gouvernance. Par conséquent, l’ODD n° 14 devra être mis en œuvre au niveau international, par l’ONU, mais aussi au niveau régional par les organisations régionales – qu’elles soient économiques ou consacrées à la gestion des pêches – et au niveau national par tous les États membres de Nations unies. Ainsi l’évaluation de la mise en œuvre de l’ODD *Océan* se fera d’abord au niveau onusien, par l’ONU et ses agences (Chapitre I), puis aux niveaux régional et national (Chapitre II).

CHAPITRE I. – LES NATIONS UNIES ET LA MISE EN ŒUVRE INTÉGRÉE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

Depuis l’adoption de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l’Organisation des Nations unies (ONU) est considérablement impliquée dans la création, la codification et l’évolution du droit de la mer et des pêches maritimes. En effet, en plus de la codification du droit de la mer dans la Convention de Montego Bay, les Nations unies adoptent annuellement une résolution générale dite *omnibus* sur les océans et le droit de la mer, ainsi qu’une résolution plus spécifique sur la question des pêches. C’est pourquoi l’ONU est largement impliquée dans la mise en œuvre de l’ODD *Océan*. La question qui se pose est alors la suivante : comment l’ONU organise la mise en œuvre de l’ODD n° 14 et de sa politique de conservation et d’exploitation durable des ressources halieutiques ? D’abord, les Nations unies ont développé directement divers outils et plans pour atteindre les objectifs cibles (Section I). Ensuite, l’application du principe d’intégration veut aussi que l’ONU fasse appel à ses institutions spécialisées, fonds et programmes dans la réalisation des ODD en général et de l’ODD n° 14 en particulier (Section II).

SECTION I. – LA MULTIPLICATION D’OUTILS PROMETTEURS DÉVELOPPÉS PAR L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES ELLE-MÊME

Lors de sa 74^e session, l’AGNU a adopté la résolution 74/18 sur la viabilité des pêches. Dans cette résolution, l’AGNU insiste notamment sur l’importance de la négociation sur l’interdiction des subventions en faveur de la pêche INN à l’Organisation mondiale du commerce, de la lutte contre la pêche INN³³¹, de la collecte de données scientifiques fiables³³², de la conservation, la gestion et l’utilisation rationnelle des ressources biologiques des mers et des océans dont les ressources halieutiques³³³, mais aussi la question des prises accessoires et des rejets de la pêche, ou encore de la surcapacité des pêches. De par son implication dans le droit de la mer et de la pêche maritime, l’ONU s’est donc logiquement impliquée dans la mise en œuvre de l’ODD n° 14 – et plus globalement dans la mise en œuvre de tous les ODD. Dans le cadre de l’ODD n° 14, elle a développé différents outils pour surveiller et évaluer sa mise en œuvre. Néanmoins, après l’analyse de l’évolution des indicateurs ces outils n’auront pas suffi à atteindre les cibles prévues pour 2020. Aussi cette multiplication d’outils par les

³³¹ Résolution 74/18, 10 décembre 2019, Assurer la viabilité des pêches, préambule, p.5.

³³² Résolution 74/18, préambule, pp. 2 et 4.

³³³ Résolution 74/18, p. 10, § 1.

Nations unies n'est peut-être pas profitable à la réalisation de l'ODD n° 14. Cette relative insuffisance peut être due à l'articulation difficile des outils entre eux, à leur complexité ou bien au fait qu'ils ne sont pas exploités de manière optimale par les États.

La Conférence sur les Océans. En premier lieu, l'ODD n° 14 est le seul objectif qui bénéficie de l'organisation d'une conférence spéciale organisée tous les trois ans qui a pour mission d'évaluer les progrès vers l'accomplissement de l'Objectif, de ses cibles et ses indicateurs. La première Conférence pour les Océans s'est tenue en juin 2017³³⁴. Le mandat de la Conférence a été fixé par l'AGNU dans la résolution 70/303. Ainsi la Conférence sur les Océans et la progression de l'ODD n° 14 a pour mandat : de rechercher les moyens d'appuyer la mise en œuvre de l'ODD *Océan*, de tirer parti des partenariats fructueux existants et stimuler la création de nouveaux partenariats novateurs et concrets, de faire participer toutes les parties prenantes (gouvernements, ONU, organisations internationales, institutions financières internationales, ONG, société civile, universitaires, communauté scientifique, secteur privé) selon le principe d'intégration, et de partager l'expérience acquise aux niveaux national, régional et international, processus de suivi et d'examen du Programme 2030³³⁵. La Conférence de 2017 a adopté la déclaration intitulée « L'océan, notre avenir : appel à l'action », reprise ensuite par l'AGNU dans la résolution 71/312³³⁶. Cette déclaration enjoint les États à adopter des mesures pour la conservation et l'exploitation de manière durable des océans et des ressources halieutiques. Pour ce faire, les États doivent adopter « une démarche intégrée, pluridisciplinaire et intersectorielle » en renforçant « la coopération, la coordination et la cohérence des politiques à tous les niveaux » de gouvernance³³⁷. En 2017, les ODD n'avaient été adoptés que depuis deux ans et les engagements pris par les États lors de la Conférence étaient similaires à ceux du Programme 2030. En 2020, en revanche, certaines cibles auraient dû être atteintes. Il est donc impératif d'évaluer les progrès ou les échecs cette année.

Suivi des indicateurs. Par ailleurs et en deuxième lieu, l'ONU a mis en place un système transparent d'évaluation des indicateurs³³⁸. Pour ce faire, l'Organisation passe par la Division de la statistique et regroupe sur l'Internet les données compilées. Elle a par ailleurs mis en place des fiches pays avec les évolutions d'un État donné dans tous les indicateurs évalués³³⁹.

Concernant l'ODD n° 14, certains indicateurs ont fait l'objet d'évaluation par les Nations unies. Par exemple, les Nations unies ont publié l'évaluation de l'indicateur 14.4.1 : au niveau mondial, la proportion de stocks de poissons dont le niveau est biologiquement viable était de 72,79 % en 2000 et a diminué jusqu'à 65,85 % en 2017. De même, l'indicateur 14.6.1 qui mesure l'état d'avancement de la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche INN a fait l'objet d'un recensement par les Nations unies. Il évalue la mise en œuvre des États de 1 à 5, 1 étant le moins bon. Ainsi, avec les données recensées par l'ONU, la France atteint le niveau 5 ce qui signifie que l'État

³³⁴ La Conférence 2020 devait se tenir initialement du 2 au 6 juin 2020 mais a été reportée au vu des événements récents, [<https://www.un.org/fr/conferences/ocean2020>], consulté le 23 mai 2020.

³³⁵ Résolution 70/303, 23 septembre 2016, « Modalités de la Conférence des Nations unies pour appuyer la mise en œuvre de l'objectif de développement durable n° 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable », p. 2, § 3, a à e.

³³⁶ Résolution 71/312, 6 juillet 2017, L'océan, notre avenir : appel à l'action.

³³⁷ Résolution 71/312, p. 3, § 8. Pour les mesures concernant la pêche, voir notamment § 13, l, m, o et p.

³³⁸ [<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>], consulté le 23 mai 2020.

³³⁹ Fiche pays pour la France, [<https://country-profiles.unstatshub.org/https://country-profiles.unstatshub.org/fra>], consulté le 24 mai 2020.

participe efficacement à la lutte contre la pêche INN. La moyenne au niveau mondial était de 3 en 2018 (dernière donnée retranscrite), de trop nombreux États doivent encore adopter au moins un instrument pour lutter contre la pêche INN. Par ailleurs, l'ONU a créé un *dashboard* dédié à l'indicateur 14.5.1³⁴⁰ qui mesure la surface des aires marines protégées, en proportion de la surface totale. Dans ce *dashboard*, on peut notamment retrouver en pourcentage la couverture des aires protégées de chaque État par rapport à la taille de leur ZEE (Figure 3). Cette méthode d'évaluation pourrait être critiquée notamment lorsqu'il s'agit d'une utilisation détournée des AMP³⁴¹ (course à la plus grande AMP adoptée). Il serait peut-être plus pertinent d'évaluer l'efficacité de protection des AMP en place ainsi que l'efficacité du contrôle exercé sur la zone plutôt que de se baser sur leur taille.

En effet, certaines critiques peuvent être soulevées sur le système d'évaluation des indicateurs. D'abord tous les indicateurs ne sont pas recensés ; ainsi, pour l'ODD n° 14, seulement six des neuf indicateurs sont évalués. Ensuite, la compréhension de certaines données est parfois compliquée. La présentation des statistiques sur le site est également difficile d'utilisation pour certains indicateurs. De plus, les sources des chiffres et statistiques présentés ne sont pas publiées. Bien qu'il s'agisse de données étatiques, il n'est pas évident de retrouver les mêmes chiffres sur les sites nationaux. Finalement, le processus d'évaluation mis en place se veut transparent, mais la provenance des données ne l'est pas toujours, ce qui rend complexe la lecture des grilles de l'ONU.

14.5.1 Coverage of protected areas in relation to marine areas (Exclusive Economic Zones) (percent)

Mayotte: 100 (in year 2018)
Cook Islands: 100 (in year 2018)
Pitcairn: 100 (in year 2018)
Slovenia: 100 (in year 2018)
British Indian Ocean Territory: 99,77 (in year 2018)
New Caledonia: 96,53 (in year 2018)
Palau: 82,99 (in year 2018)
French Southern Territories: 74,42 (in year 2018)
South Georgia and the South Sandwich Islands: 73,52 (in year 2018)
United States Minor Outlying Islands: 64,93 (in year 2018)
Germany: 45,3 (in year 2018)
Norfolk Island: 43,7 (in year 2018)
United States of America: 41,03 (in year 2018)
Australia: 40,56 (in year 2018)
Belgium: 36,49 (in year 2018)
France: 35,84 (in year 2018)
Jordan: 35,72 (in year 2018)
New Zealand: 29,75 (in year 2018)
Gabon: 28,67 (in year 2018)
Chile: 28,53 (in year 2018)

Figure 3 – Couverture en pourcentage des aires protégées par rapport aux zones marines (zones économiques exclusives). Source : United Nations Global SDG Dashboard Goal 14.

³⁴⁰ [<https://undesa.maps.arcgis.com/apps/opstdashboard/index.html#/5c9481ffde5842978e0b7e64f83ebd20>], consulté le 24 mai 2020.

³⁴¹ Voir *supra*, Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. I.

Le Forum politique de haut niveau et les examens nationaux volontaires. En troisième lieu, l'ONU a mis en place le Forum politique de haut niveau (FPHN)³⁴² pour le développement durable³⁴³. Le Forum se déroule tous les ans, sous les auspices du Conseil économique et social. Le mandat du FPHN a été présenté dans la résolution 67/290³⁴⁴. Ces derniers doivent exercer une action mobilisatrice, donner des orientations et formuler des recommandations, suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du développement durable, favoriser l'intégration des trois dimensions du développement durable, et depuis 2015 évaluer les avancées dans la réalisation des ODD. En effet, tous les ans depuis 2017, le FPHN évalue quelques ODD. En outre, lors de ces forums, les États sont appelés à remettre des examens nationaux volontaires (ENV)³⁴⁵. Les ENV servent de base de travail aux Forums politiques de haut niveau. Les examens sont faits par les États sur la base du volontariat³⁴⁶, avec la participation des autres acteurs du droit international. Tous les États sont invités à faire ces ENV, qu'ils s'agissent des pays développés ou des pays en développement. Pour aider les États dans la rédaction des ENV, l'ONU a rédigé un Manuel de préparation des examens nationaux volontaires, mis à jour tous les ans. L'ODD n° 14 a fait l'objet d'une évaluation par le FPHN en 2017³⁴⁷. Pour les différents objectifs cibles de l'ODD *Océan*, le FPHN a constaté la situation actuelle, fait un point sur les mesures prises pour sa mise en œuvre et donné des recommandations pour atteindre la cible dans le délai prévu. À titre d'exemple, concernant l'objectif cible 14.5 sur les aires marines protégées, le rapport déclare que la couverture des aires marines protégées (AMP) est de 4,12 % en 2017 pour un objectif de 10 % en 2020. Le Forum a recommandé d'intégrer davantage l'approche écosystémique et d'utiliser tous les types d'AMP disponibles pour la conservation des ressources halieutiques.

À la suite du FPHN de 2019, le Conseil économique et social des Nations unies (CES) a remis un rapport spécial sur les objectifs de développement durable, établissant un bilan provisoire de l'avancement de leur mise en œuvre. Sur l'ODD n° 14, le CES rappelle que la proportion des stocks halieutiques mondiaux exploités à des niveaux biologiquement viables est encore trop faible malgré l'augmentation du pourcentage des zones clés pour la biodiversité marine se trouvant dans des aires protégées (31,2 % en 2000 contre 45,7 % en 2018). Le CES fait également remarquer que la pêche INN demeure « l'une des menaces les plus graves qui pèse sur la viabilité des pêches » et encourage les États à ratifier l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Entré en vigueur en juin 2016, il ne compte en effet que 65 ratifications en mai 2020. Les États doivent donc continuer à lutter contre la pêche INN tout en réduisant leurs efforts de pêche.

³⁴² Pour une évaluation du Forum politique de haut niveau voir E. HEGE, L. CHABASON et D. BARBICHE, « Revue du Forum politique de haut niveau : vers une institution pivot pour la coordination de la Décennie d'action et de réalisations », IDDRI, *Propositions*, 2020, n° 02/20, 4 p.

³⁴³ <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>, consulté le 24 mai 2020.

³⁴⁴ Résolution 67/290, 23 août 2013, Structure et modalités de fonctionnement du forum politique de haut niveau pour le développement durable, p. 3, § 2. Voir aussi la résolution 70/299, 29 juillet 2016, Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial.

³⁴⁵ https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/index.php?str=France-results_area, consulté le 24 mai 2020.

³⁴⁶ Voir Résolution 70/1, 25 septembre 2015, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, p. 37, § 84.

³⁴⁷ Voir, en Annexe 1, le Rapport du Forum politique de haut niveau de 2017 sur l'Objectif de développement durable n° 14.

Les programmes de financement. En quatrième et dernier lieu, l'ONU met en place des financements pour la mise en œuvre des ODD via des programmes tels que le Programme d'Addis-Abeba pour le financement du développement durable³⁴⁸ ou le Programme d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés. Le Programme d'Addis-Abeba prend largement en compte la situation des PED sans littoral, des PMA, des petits États insulaires en développement et des pays à revenu intermédiaire dans la proposition de solutions adaptées. Le Programme propose de mettre en place des ressources publiques intérieures (interne aux États), mais aussi des financements privés provenant d'entreprises privées ou encore des investissements étrangers au niveau international³⁴⁹, ainsi que des emprunts spéciaux et adaptés aux États concernés pour ne pas augmenter leur dette.

Par ailleurs, les institutions onusiennes participent également au financement de la mise en œuvre des ODD. Elles sont aussi plus largement impliquées dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14.

³⁴⁸ Résolution 69/313, 29 juillet 2015, « Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement ».

³⁴⁹ Pour les questions liées au financement de l'Objectif de développement durable n°14 voir *supra* Partie II Titre I Chap. II Sect. II.

SECTION II. – L'INTÉGRATION DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES, FONDS ET PROGRAMMES DANS LE SUIVI DES INDICATEURS, LE FINANCEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

L'Organisation des Nations unies a développé de nombreux outils prometteurs mais pour le moment insuffisamment exploités pour obtenir des résultats. C'est pourquoi l'implication d'autres agences onusiennes était nécessaire. Ici les interrogations soulevées sont celles-ci : quelle est l'implication des institutions spécialisées, fonds et programme dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14 ? Cette implication est-elle complémentaire à celle de l'ONU pour la mise en œuvre de l'ODD n° 14 ?

Les institutions onusiennes concernées peuvent être responsables de la mise en œuvre des indicateurs de l'ODD n° 14 (I) ou bien être impliquées différemment comme par le biais du financement (II).

Indicateurs	Agence responsable
14.1.1 Indicateur du potentiel d'eutrophisation côtière (ICEP) et densité des débris de plastiques flottant en surface des océans	PNUE
14.2.1 Proportion de zones économiques exclusives nationales gérées à l'aide d'approches écosystémiques	PNUE
14.3.1 Acidité moyenne des mers (pH) mesurée à plusieurs points de prélèvement représentatifs	UNESCO
14.4.1 Proportion de stocks de poissons dont le niveau est biologiquement viable	FAO
14.5.1 Surface des aires marines protégées, en proportion de la surface totale	PNUE
14.6.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	FAO
14.7.1 Proportion du PIB correspondant aux activités de pêche viables dans les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et tous les pays	FAO x PNUE
14.a.1 Proportion du budget total de la recherche allouée à la recherche sur les techniques marines	UNESCO
14.b.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre d'un cadre juridique, réglementaire, politique ou institutionnel reconnaissant et protégeant les droits d'accès des petits pêcheurs	FAO
14.c.1 Nombre de pays progressant dans la ratification, l'acceptation et la mise en œuvre, au moyen de cadres juridiques, opérationnels et institutionnels, des instruments relatifs aux océans visant à donner effet aux dispositions du droit international énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui concernent la conservation et de l'utilisation durable des océans et de leurs ressources	UN DOALOS FAO PNUE OIT

Table 3 – Les institutions spécialisées et programmes responsables des indicateurs de l'ODD n° 14.

I. – Responsables d'indicateurs

Certaines institutions spécialisées ainsi que certains programmes ont la responsabilité de mettre en œuvre et d'évaluer l'évolution des indicateurs de l'ODD n° 14 (**Table 3**). Cela est dû au principe de spécialité des organisations internationales³⁵⁰. Ce principe veut que les organisations internationales n'aient pas de compétence générale, mais des compétences d'attribution attribuées par leurs États membres. Les limites de ces compétences spécialisées dépendent des missions que les organisations doivent promouvoir selon les intérêts communs des États. Ainsi, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) est responsable de la mise en œuvre des indicateurs 14.1.1, 14.2.1, 14.5.1 et participe à la mise en œuvre des indicateurs 14.7.1 et 14.c.1. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est responsable des indicateurs 14.4.1, 14.6.1, 14.7.1 et 14.b.1 et participe également à l'indicateur 14.c.1. Enfin, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est responsable de la mise en œuvre des indicateurs 14.3.1 et 14.a.1 ; de même, elle participe à l'évaluation de l'indicateur 14.c.1.

Au sein de l'UNESCO, c'est la Commission océanographique intergouvernementale (COI) qui est chargée des indicateurs. Cependant, il est difficile de trouver des informations claires sur les actions mises en place par la COI pour les indicateurs dont elle est responsable. Dans le cadre de ce travail, il n'a donc pas été possible de réaliser l'analyse de l'action de l'UNESCO dans la mise en œuvre et l'évaluation des indicateurs de l'ODD n° 14.

S'agissant du PNUE, il propose des stratégies et des plans de gestion pour les États afin de mettre en œuvre les ODD. Il participe également activement au recensement d'informations concernant la protection environnementale³⁵¹. Plus précisément, le PNUE est chargé de l'évaluation des indicateurs de l'ODD n° 14. L'indicateur 14.1.1 mesure le potentiel d'eutrophisation côtière et la densité des débris de plastiques flottant en surface des océans – la cible 14.1 est à atteindre pour 2025. L'indicateur n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation ni d'une publication de résultats au niveau international³⁵². La collecte des données concernant la densité des débris devrait débuter en 2021³⁵³, mais ressortira d'une opération complexe. En effet, la pollution par les plastiques est omniprésente (les déchets de matières plastiques sont présents sur terre, dans les fleuves et sur les plages, en mer ou dans les océans) et parfois invisible (microplastiques) – la réduction de cette pollution néfaste aux écosystèmes sera un défi pour les États. L'indicateur 14.2.1 mesure la proportion de zones économiques exclusives nationales gérées à l'aide d'approches écosystémiques³⁵⁴. La cible 14.2 concerne la gestion durable des écosystèmes marins et doit être atteinte pour 2020. Les stratégies mises en place pour cet objectif cible global prennent du temps, c'est pourquoi la réalisation de cette cible est en retard. Quant à l'indicateur 14.5.1, dernier indicateur évalué par le PNUE, il concerne la surface des AMP. La cible 14.5 vise à établir 10 % d'AMP d'ici à 2020. Néanmoins, le PNUE mesure l'indicateur à l'aide de la proportion de zones clés pour la biodiversité marine couvertes par des zones protégées³⁵⁵. Ainsi, en 2019, 46 % de ces zones étaient couvertes par

³⁵⁰ Établi dès 1949 dans l'avis consultatif de la Cour internationale de justice *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, le principe de spécialité a ensuite été repris en 1980 par la Cour dans l'avis consultatif *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*.

³⁵¹ [<https://wesi.unep.org>], consulté le 25 mai 2020.

³⁵² [<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>], consulté le 25 mai 2020.

³⁵³ [https://environmentlive.unep.org/indicator/index/14_1_1], consulté le 25 mai 2020.

³⁵⁴ [https://environmentlive.unep.org/indicator/index/14_2_1], consulté le 25 mai 2020.

³⁵⁵ [https://environmentlive.unep.org/indicator/index/14_5_1], consulté le 25 mai 2020.

des zones protégées³⁵⁶. De nouveau, l'évaluation de l'efficacité qualitative de ces zones n'est pas abordée par l'indicateur.

Concernant désormais les indicateurs sous la responsabilité de la FAO, les mesures et publications faites par l'Organisation sont plus claires et plus transparentes. La FAO est responsable de quatre indicateurs de l'ODD n° 14 mesurant les stocks de poisson, la pêche durable, la pêche illégale et les droits d'accès aux pêcheurs. En 2019, la FAO a publié un rapport d'étape sur l'avancée de ces indicateurs³⁵⁷. La cible 14.4, à atteindre en 2020, visait à rétablir les stocks halieutiques et à mettre un terme à la pêche INN et aux pratiques de pêche destructrices. Néanmoins, aux vues de l'évaluation de l'indicateur 14.4.1, la FAO a estimé que la communauté internationale était en retard dans l'accomplissement de cet indicateur. En 2017, 65,85 % des stocks de poissons étaient biologiquement viables³⁵⁸. De plus, la dernière résolution de l'AGNU sur la viabilité des pêches a alerté les États sur la continuation de pratiques de pêches destructrices et notamment la pêche hauturière au grand filet dérivant³⁵⁹. À propos de la lutte contre la pêche INN et de l'évaluation de l'indicateur 14.6.1, la FAO a déclaré qu'il était trop tôt pour se prononcer sur cet indicateur. L'indicateur note les États et les régions selon leur application des instruments visant à supprimer la pêche INN (Figure 4). Cependant, les négociations pour un accord sur la suppression des subventions qui favorisent la pêche INN sont encore en cours à l'OMC – les États étaient censés terminer les négociations en 2019, mais faute de consensus cela a été décalé pour 2020 – alors même que la cible 14.6 est à atteindre pour 2020³⁶⁰.

La FAO est aussi en charge de l'évaluation de l'indicateur 14.7.1 qui évalue la proportion du PIB correspondant aux activités de pêche viables des petits États insulaires en développement, des PMA et de tous les pays. L'Organisation a estimé que cet indicateur était « en bonne voie » pour atteindre la cible 14.7 qui prévoit pour 2030 de faire progresser les PEID et PMA économiquement grâce à la gestion durable des ressources halieutiques. En 2015, la proportion du PIB correspondant aux activités de pêche viables était de 13,7 % pour les PEID et de 3,5 % pour les PMA. Ces chiffres sont toujours en progression depuis, mais la publication d'une nouvelle évaluation par la FAO est nécessaire pour préciser l'avancée de cet indicateur.

³⁵⁶ [<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>], consulté le 25 mai 2020.

³⁵⁷ [<http://www.fao.org/sdg-progress-report/fr/>], consulté le 26 mai 2020.

³⁵⁸ [<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>], consulté le 26 mai 2020.

³⁵⁹ Résolution 74/18, 10 décembre 2019, Assurer la viabilité des pêches », p. 30, §§ 133-135.

³⁶⁰ Voir *infra*, p. 86-87.

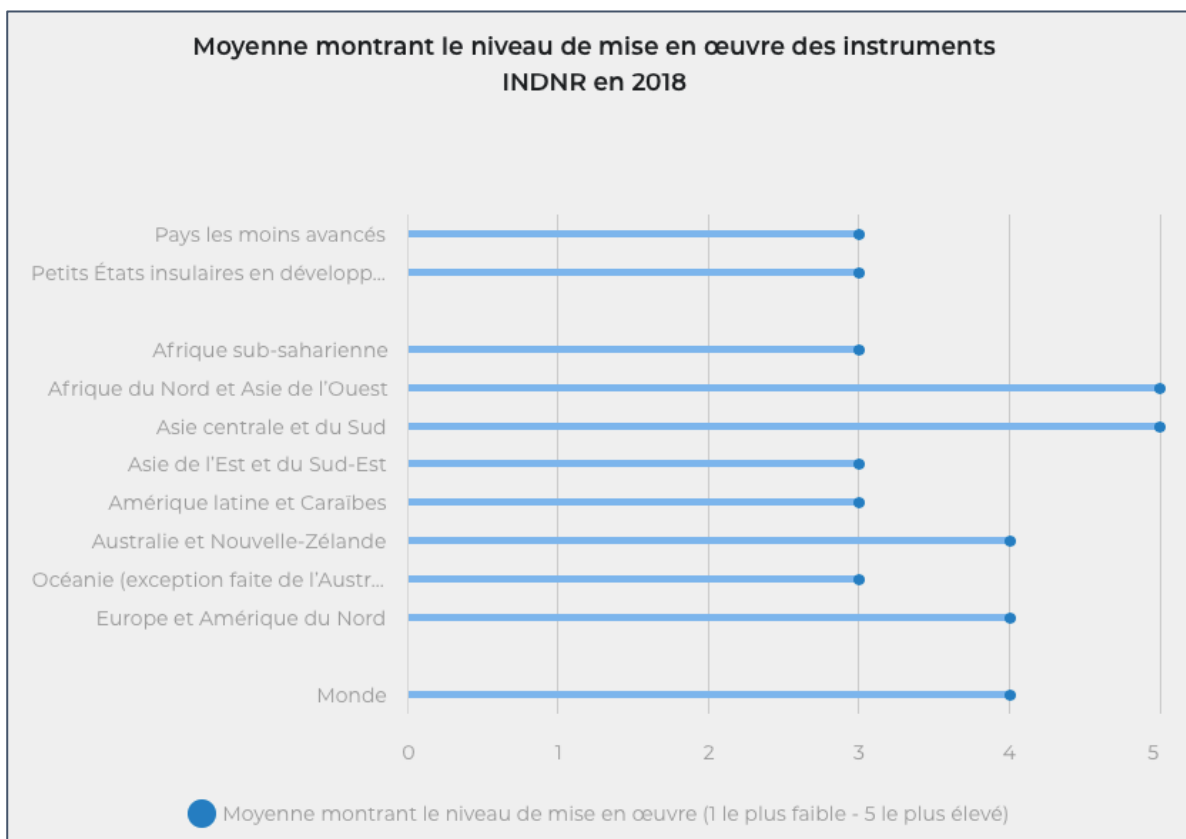


Figure 4 – Évaluation de l'indicateur 14.6.1. Source : FAO.

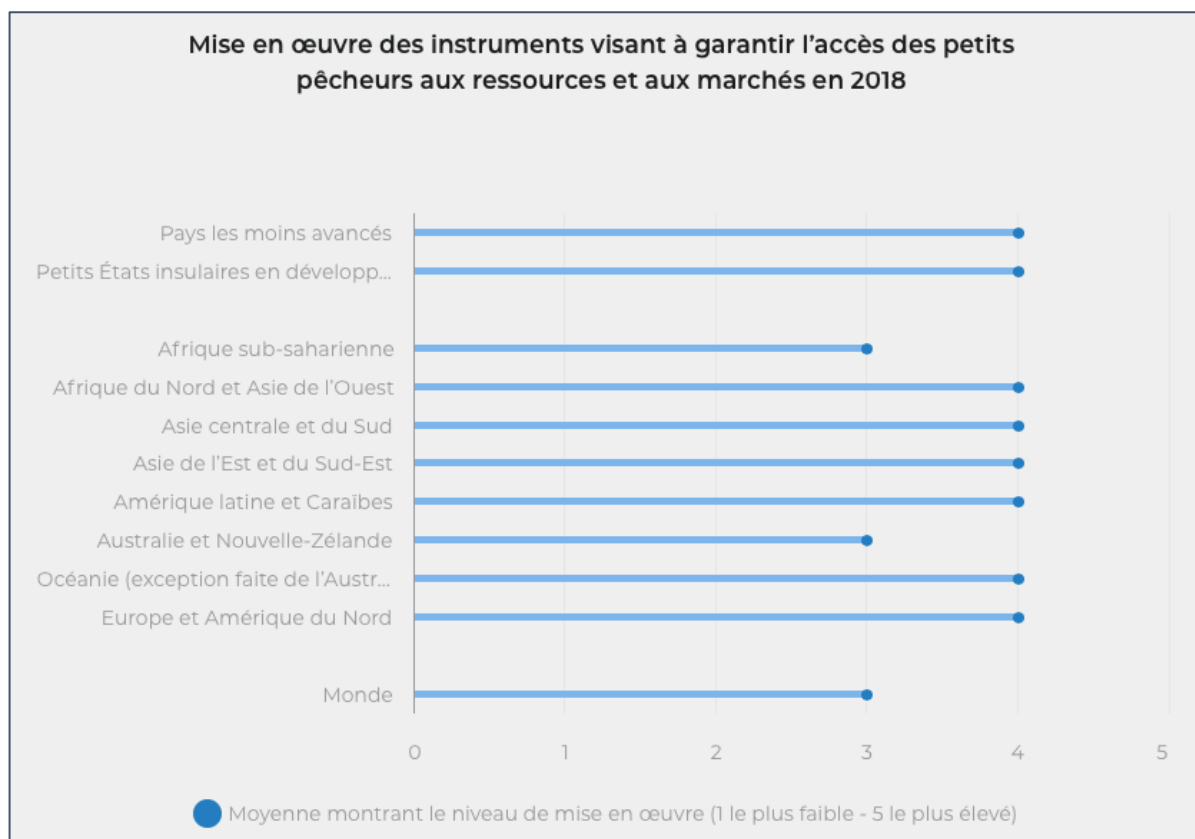


Figure 5 – Évaluation de l'indicateur 14.b.1. Source : FAO.

Enfin, la FAO doit s'assurer de la mise en œuvre et effectuer l'évaluation de l'indicateur 14.b.1. Celui-ci mesure les progrès réalisés par les pays pour la protection des droits d'accès des petits pêcheurs. De nouveau, la FAO note qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur la réussite de cet indicateur. L'Organisation remarque que de nombreux États font des efforts dans la mise en œuvre d'un cadre juridique, réglementaire, politique et institutionnel, mais que cela est insuffisant (**Figure 5**). Les États doivent s'engager davantage dans la protection de la pêche artisanale face à la pêche industrielle.

Finalement, les institutions spécialisées et programmes de l'ONU sont largement impliqués dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14. L'intégration de toutes les cibles et de tous les indicateurs ressort aussi du lien entre toutes les problématiques de l'ODD *Océan*. C'est pourquoi la distribution au sein des agences onusiennes peut aussi être le fruit de doublons ou de chevauchement dans l'action de ces agences. En suivant et évaluant la progression des indicateurs de l'ODD, les différentes entités onusiennes coopèrent ensemble, mais également avec les États pour la réussite du Programme 2030. Néanmoins, le suivi des indicateurs manque parfois de précision et de transparence. De plus, les États ne se sont pas toujours engagés complètement dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14. Cela provoque un retard sur l'agenda prévu. En 2020, de nombreuses cibles de l'ODD *Océan* auraient dû être atteintes. Certaines données sont encore à évaluer pour se prononcer sur la réussite ou non de ces cibles. Pour aider la réalisation de l'ODD malgré les difficultés rencontrées avec les indicateurs, les institutions spécialisées, les organisations apparentées et les fonds et programmes mettent en place d'autres outils.

II. – Implication directe et financement de l'Objectif de développement durable n° 14

Le Programme des Nations unies pour le développement. Tout d'abord, un programme des Nations unies œuvre pour la réalisation des ODD, il s'agit du PNUD³⁶¹. En plus de contribuer à la mise en œuvre de plusieurs ODD³⁶² dont l'ODD n° 14, le PNUD a développé le plan MAPS (*mainstream, acceleration, policy, support*). Il s'agit d'un plan d'action regroupant une stratégie d'intégration de tous les acteurs concernés par les ODD, une stratégie d'accélération pour accroître les progrès vers l'accomplissement du Programme 2030 en facilitant l'identification des obstacles majeurs, et un appui coordonné aux politiques développées par les différents niveaux de gouvernance. En outre, le PNUD s'implique dans la réalisation de l'ODD n° 14 en aidant les États à développer des outils de planification de gestion durable des océans et des côtes, en soutenant les États dans la création de zones marines protégées, en s'investissant dans les négociations d'accords bilatéraux ou multilatéraux et en œuvrant au partage de connaissances entre les centres de gouvernance pour améliorer la connaissance des océans.

L'Organisation mondiale du commerce. Ensuite, l'OMC joue également un rôle dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14 et notamment s'agissant de la cible 14.6 sur la lutte contre les subventions qui contribuent à la surpêche et la suppression de celles qui favorisent la pêche INN. Effectivement, l'Organisation est le centre des négociations d'un nouvel accord sur les subventions à la pêche. Une subvention est une contribution financière des pouvoirs publics

³⁶¹ [<https://www.undp.org/content/undp/fr/home/sustainable-development-goals.html>], consulté le 26 mai 2020.

³⁶² [<https://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>], consulté le 26 mai 2020.

à une industrie spécifique qui confère un avantage à l'entreprise ou l'individu concerné³⁶³. Elles ne peuvent intervenir lorsque l'industrie en question est en difficulté, mais ne devront pas se poursuivre si elles créent une différence de traitement entre les produits nationaux et étrangers. Le système actuel des subventions à la pêche a un impact économique et environnemental préoccupant. Les subventions entraînent une surcapacité, il y a plus de navires de pêche que de stocks à pêcher³⁶⁴. En fait, les subventions permettent à la pêche industrielle d'augmenter la capacité des flottes et d'améliorer les technologies de pêche pour être plus productifs. Cette surcapacité favorise la surpêche et la pêche INN. Les subventions ont également des conséquences néfastes sur l'économie des PED, des PMA côtiers et des PEID. Ces États n'ont bien souvent pas les moyens financiers d'égaliser les subventions des États développés. De plus, au sein même des PED et PMA côtiers et des PEID, les subventions sont parfois mal réparties, défavorisant encore davantage la pêche artisanale³⁶⁵. Dans ce contexte, l'OMC était donc chargée de négocier un nouvel accord sur les subventions à la pêche pour lutter contre les subventions favorisant la surpêche et interdire celles favorisant la pêche INN. Les négociations ont démarré en 2001 à la Conférence ministérielle de Doha. Les États membres de l'OMC devaient négocier de nouvelles mesures sur les subventions à la pêche en tenant compte des besoins particuliers des PED côtiers, PMA côtiers et PEID. Les négociations se sont cependant étendues dans le temps à cause de divergences entre deux groupes d'États, l'un favorable à l'établissement d'une liste complète de subventions prohibées avec quelques rares exceptions (Australie, Norvège, Pérou, Chili et États-Unis) et l'autre, favorable au maintien des subventions en général et à l'établissement de quelques cas de subventions prohibées (Japon, Corée)³⁶⁶. Depuis 2001, de nombreuses propositions ont été faites, mais aucune n'a abouti à défaut d'obtenir le consensus de la part des États membres de l'OMC. Avec l'adoption des ODD en 2015 et la programmation de l'objectif cible 14.6 pour 2020, les États membres avaient convenu d'adopter un texte qui tiendrait particulièrement compte de la situation des PMA et PEID pour fin 2019³⁶⁷. Finalement, le texte devrait être établi lors de la 12^e Conférence ministérielle qui se tiendra en juin 2020. Si le Groupe de travail a souhaité poursuivre les efforts malgré les événements récents liés au Covid-19, le contexte actuel semble compromettre l'adoption d'un texte en 2020.

Financement par les agences onusiennes. Enfin, le dernier appui qu'apportent les agences onusiennes concerne le financement de la mise en œuvre des ODD. Le Groupe Banque mondiale, notamment, aide au financement des États pour la mise en œuvre de l'ODD n° 14, mais plus largement de tous les autres ODD. La Banque mondiale a estimé entre 4 000 et 4 500 milliards de dollars par an les besoins pour atteindre les ODD. Les ressources publiques internationales et nationales ne sont pas suffisantes pour atteindre ces besoins. Pour ce faire, la Banque mondiale a adopté une approche qui consiste à « maximiser les financements pour le développement ». Aussi la Banque mondiale compte-t-elle sur les financements privés³⁶⁸. Cette problématique des financements privés a pu être traitée

³⁶³ Voir Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, art. 1^{er}.

³⁶⁴ A. NARAYANAN, « The WTO as a forum for combating overfishing: analyzing the negotiations on fisheries subsidies », préc., p. 10.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 13-15.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 17-19.

³⁶⁷ [https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_intro_f.htm], consulté le 26 mai 2020

³⁶⁸ [<https://www.worldbank.org/en/about/partners/maximizing-finance-for-development#1>], consulté le 26 mai 2020.

notamment concernant les obligations bleues et l'AMP des Seychelles³⁶⁹. Dans le contexte de l'ODD n° 14, il s'agit finalement de privatiser des espaces publics ou des ressources communes. Mais ces financements peuvent permettre aux PED et PMA côtiers ainsi qu'aux petits états insulaires d'atteindre les objectifs adoptés. Entre détournement et opportunité, la question se pose de savoir si les financements des ODD encourageraient finalement à la privatisation du droit de l'environnement et du droit au développement.

Finalement, en plus de développer de nombreux outils pour s'assurer de la mise en œuvre de l'ODD *Océan*, les Nations unies y ont intégré la participation de la FAO, l'OMC, le PNUD, le PNUE ou encore l'UNESCO. Le principe de spécialité vient ici compléter celui d'intégration pour garantir la réussite de l'ODD n° 14. Malgré cela, certains indicateurs restent encore à être atteints, voire à être évalués par l'ONU et les institutions onusiennes. La réalisation de l'ODD n° 14 nécessite aussi d'impliquer des entités extérieures au système onusien dans sa mise en œuvre. Ainsi les niveaux régional et étatique doivent participer à l'application de l'ODD *Océan* et à l'évaluation des indicateurs.

CHAPITRE II. – LA MISE EN ŒUVRE PROMETTEUSE MAIS ENCORE INFRUCTUEUSE AU NIVEAU RÉGIONAL ET NATIONAL

Pour évaluer l'utilisation durable des ressources halieutiques, il est nécessaire d'analyser la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable n° 14 à tous les niveaux de gouvernance. En effet, l'approche intégrée de l'ODD n° 14 inclut les niveaux international, régional et national dans la mise en œuvre de l'ODD et la poursuite des objectifs cibles. L'intégration des niveaux de gouvernance et la combinaison des actions régionales et nationales permettent de mettre en œuvre l'ODD *Océan* dans les zones sous juridiction nationale, mais aussi dans les zones internationales (haute mer). Ainsi la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques peuvent être assurées au-delà et en deçà des 200 milles marins.

La mise en œuvre au niveau régional sera d'abord étudiée pour préciser les compétences régionales de chaque organisation et pour confirmer ou infirmer l'efficacité d'une gouvernance régionale en matière de pêche tel que cela avait été décidé avec les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), mais aussi dans le cadre de la Politique commune de la pêche (PCP) dans le cadre de l'Union européenne (UE)³⁷⁰ (Section I). Ensuite, le niveau national avec l'exemple de la France sera traité (Section II).

SECTION I. – LA GOUVERNANCE RÉGIONALE ET LES ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14

La gouvernance régionale des océans implique différentes organisations régionales telles que les ORGP, les organisations de mers régionales ou les organisations d'intégration économique régionale. Toutes ces organisations sont largement impliquées dans la réalisation de l'ODD n° 14 et la mise en œuvre des indicateurs (I). En Europe, l'UE a également mis en place des stratégies pour la réussite de l'ODD n° 14 (II).

³⁶⁹ Voir *supra*, Deuxième partie, Titre I, Chap. II, Sect. I.

³⁷⁰ Pour une étude récente sur la mise en œuvre de l'ODD n° 14 par l'Union européenne voir Commission, Document de réflexion *Vers une Europe durable à l'horizon 2030*, COM/2019/22 final.

I. – L'action des organisations internationales régionales en faveur de l'Objectif de développement durable n° 14

Les ORGP, les organisations de mers régionales et les organisations d'intégration économique régionale (OIER) ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14 et la réalisation de l'utilisation durable des océans et des ressources halieutiques en haute mer. En effet, ces organisations mettent en place des outils et des plans d'action pour s'assurer de la réalisation des objectifs cibles de l'ODD *Océan*. Concernant les ORGP, l'ODD n° 14 est une opportunité pour elles de développer de nouveaux outils qui ont manqué par le passé pour atteindre le but pour lequel elles avaient été initialement créées : gérer durablement les ressources halieutiques, c'est-à-dire assurer la conservation et l'exploitation durable des stocks de poissons pour une espèce donnée ou dans une zone donnée. Quant aux organisations de mers régionales, il s'agit d'une initiative du Programme des Nations unies pour l'environnement basée sur la coopération étatique régionale afin d'assurer la protection des milieux marins et de lutter contre la pollution. Elles seront donc directement concernées par la conservation des écosystèmes marins et côtiers (objectif cible 14.2).

Solutions proposées par les organisations régionales. Il s'agit ici de s'intéresser particulièrement à la mise en œuvre des cibles s'attachant à l'exploitation des ressources halieutiques. La cible 14.4 concerne la réglementation des pêches et l'utilisation durable des ressources halieutiques. Elle vise à rétablir les stocks de poissons à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal³⁷¹. Certaines ORGP prennent des mesures plus strictes pour gérer durablement les activités de pêche en haute mer. Elles mettent en place l'approche de précaution, en instaurant des mesures strictes comme l'établissement de plans de gestion durable³⁷². Elles peuvent également mettre en place des registres régionaux de navires de pêche autorisés ou des listes noires de navires ou encore améliorer les systèmes de surveillance des navires par satellite³⁷³. Concernant la cible 14.5 et la préservation d'au moins 10 % des zones marines et côtières, trois organisations de mers régionales se sont déjà investies dans l'établissement d'aires marines protégées. Ces organisations sont les seules à permettre la désignation d'AMP en haute mer. Il s'agit du système de Barcelone pour la Méditerranée, de la Commission pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique (CCAMLR) et de la Commission OSPAR pour l'Atlantique du Nord-Est. Mis à part l'adoption de l'aire marine protégée (AMP) de la Mer de Ross dans l'Océan Austral par la CCAMLR en 2016, les autres systèmes ont adopté des AMP avant l'adoption des ODD.

Par ailleurs, concernant les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA) côtiers ainsi que les petits états insulaires en développement (PEID) et la pêche artisanale (cibles 14.7 et 14.b), les ORGP prennent des mesures adaptées aux besoins spécifiques de ces États. Par exemple, la Commission des pêches du Pacifique occidental et central ou l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est prévoient des dispositions pour tenir compte de la situation des PEID quant à leur dépendance économique aux activités

³⁷¹ L'UE a également adopté des objectifs en matière de rétablissement des stocks lors de la réforme de sa PCP en 2013 dont l'article 2, § 2, énonce : « Afin de parvenir à l'objectif consistant à rétablir progressive ment et à maintenir les populations des stocks halieutiques au-dessus des niveaux de biomasse qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable, le taux d'exploitation permettant d'obtenir le rendement maximal durable sera, si cela est possible, atteint en 2015 et pour tous les stocks, progressivement et par paliers, en 2020 au plus tard ».

³⁷² G. WRIGHT *et al.*, « Partnering for a Sustainable Ocean: The Role of Regional Ocean Governance in Implementing SDG14 », *PROG: IDDRI, IASS, TMG & UN Environment*, 2017, p. 31.

³⁷³ Ibid.

de pêche et de la situation des pêcheurs artisanaux lorsqu'elles adoptent des mesures de conservation³⁷⁴. Malgré la mainmise de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les négociations concernant l'élimination des subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, les ORGP peuvent encourager leurs États membres à ratifier et à appliquer le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN. Les organisations d'intégration économique régionales peuvent également être à l'origine de discussions et de politiques sur les subventions à la pêche. Par exemple, l'UE a adopté le règlement n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ainsi la gouvernance régionale peut participer à la réalisation de l'objectif cible 14.6 qui prévoit l'élimination des subventions néfastes à la pêche. Plus globalement, l'Union européenne a développé sa propre législation et des stratégies durables concernant les activités de pêche dans les eaux européennes.

II. – La stratégie de l'Union européenne pour la réalisation de l'Objectif de développement durable n° 14

Politique commune de la pêche et développement durable. La PCP a été adoptée en 1983 ; elle avait alors pour but de protéger l'environnement marin et de préserver les stocks halieutiques tout en garantissant la viabilité économique des activités de pêche et l'alimentation des populations européennes. La première question à laquelle il faut répondre est celle de savoir à quelle compétence appartient la PCP. L'UE possède des compétences exclusives (art. 2, § 1, TFUE) et des compétences partagées (art. 2, § 2, TFUE). Les premières, les compétences exclusives, sont exercées uniquement par l'Union européenne, ce qui signifie que les États membres lui transfèrent leurs compétences et en sont alors dessaisis. Les États membres ne peuvent alors plus adopter de dispositions normatives dans la matière concernée par le transfert de compétences – sauf habilitation expresse. Les secondes, les compétences partagées, sont exercées par les États membres jusqu'à ce que l'UE décide de légiférer en la matière. Les États ne peuvent plus exercer leur compétence si l'UE a décidé de légiférer dessus et jusqu'à ce qu'elle décide de cesser d'exercer sa compétence. Concernant la PCP, depuis le Traité de Lisbonne, c'est l'article 38, TFUE, qui prévoit l'adoption de la PCP. La dernière révision de la PCP date donc de 2013 et de l'adoption du règlement n° 1380/2013 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne³⁷⁵. D'après l'article 3, al. 1, (d), la conservation des ressources biologiques, donc des ressources halieutiques, de la mer fait partie des compétences exclusives de l'Union européenne. Alors que l'article 4, al. 2, (d), fait de l'agriculture et de la pêche, et donc de la PCP, une compétence partagée entre l'Union et ses États membres. Cette répartition vient en fait de deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, anciennement la Cour de justice des Communautés européennes. Ce sont les arrêts *Cornelis Kramer* du 14 juillet 1976 et *Commission c/ Royaume-Uni* du 5 mai 1981³⁷⁶. De son côté, dans un avis consultatif de 2015, le Tribunal international du droit de la mer a interprété ces dispositions en affirmant que les États membres ont transféré à l'UE « la

³⁷⁴ G. WRIGHT *et al.*, préc., p. 43.

³⁷⁵ [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/114/la-politique-commune-de-la-peche-origines-et-evolution>], consulté le 28 mai 2020.

³⁷⁶ CJCE, aff. jtes 3, 4 et 6-76, Rec., 1976, p. 1279 et CJCE, aff. 804/79, Rec., p. 104. Voir D. VENIZEAU, Vers des pêcheries mondiales durables. Contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable, *op. cit.*, p. 45.

compétence en ce qui concerne “la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime” », en faisant ainsi une compétence exclusive³⁷⁷.

Pour financer la PCP, l’UE a développé la politique structurelle des pêches et mis en place le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche³⁷⁸. Il contribue à la réalisation d’une pêche durable dans l’Union, à la promotion d’un secteur européen de la pêche compétitif, à la garantie de meilleures conditions sociales et à la mise en œuvre de la croissance bleue au niveau européen.

Au niveau de la pêche maritime internationale, on retrouvait déjà les volets de la conservation et la gestion durable des ressources et du contrôle et de la surveillance. D’après P. Cury, en 2011, 88 % et 92 % des stocks de poissons étaient respectivement surexploités dans l’Atlantique et en Méditerranée³⁷⁹. En 2013, il était donc nécessaire d’envisager la révision de la PCP sous l’angle de la conservation et de l’exploitation durable des ressources halieutiques. En 2013, il était impératif pour l’UE de prendre des mesures visant à respecter ses engagements internationaux de parvenir au rendement maximum durable à partir de 2015 et de réduire les rejets (prises non désirées et prises accessoires). C’est pourquoi la nouvelle PCP prévoit la durabilité à long terme sur le plan environnemental, économique et social de la pêche et de l’aquaculture. Elle promeut la pêche durable et la viabilité des pêches à long terme. Pour ce faire, la PCP reprend de nombreux principes du développement durable. D’abord, elle cherche à promouvoir les trois dimensions du développement durable. L’article 2, § 1, prévoit que :

« La PCP garantit que les activités de pêche et d’aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d’emploi et à contribuer à la sécurité de l’approvisionnement alimentaire. ».

Ensuite, d’après l’article 2, § 2, de la nouvelle PCP, celle-ci applique l’approche de précaution en matière de gestion et d’exploitation durable des ressources halieutiques. De plus, l’exécution de la PCP doit se faire selon « une approche globale intégrée et commune³⁸⁰ ». Cet article reprend directement le principe d’intégration qui est à l’origine du développement durable.

Néanmoins, la PCP reste très critiquée, car elle défend dans le même temps des intérêts opposés : la libéralisation et l’industrialisation du secteur qui conduisent à une surcapacité et l’application des principes du développement durable en faveur de la préservation des ressources halieutiques³⁸¹. D’autres critiquent également les accords de partenariat de la pêche qui seraient en fait des subventions déguisées. Enfin, l’UE est membre de dix-sept ORGP dont elle peut intégrer les règles de conservation et de gestion des ressources halieutiques dans son droit³⁸². Cette adhésion est controversée, car elle donne des droits d’accès aux navires européens à des zones en haute mer, augmentant le risque de

³⁷⁷ Demande d’avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, 2 avril 2015, p. 65.

³⁷⁸ Règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

³⁷⁹ P. CURY, « Pour une gestion durable des pêches », préc., p. 16.

³⁸⁰ Règlement (UE) 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, art. 36, § 2, a).

³⁸¹ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *op. cit.*, p. 183.

³⁸² Ibid.

surpêche³⁸³.

Malgré ces critiques, l'Union européenne s'est engagée dans la mise en œuvre de l'ODD n° 14 et a mis en place un système d'évaluation de l'évolution des objectifs cibles et des indicateurs.

Indicateurs pour l'application et la surveillance de l'ODD n° 14. Pour suivre l'évolution des ODD, l'UE a établi une liste d'une centaine d'indicateurs dont cinq pour l'ODD *Océan*³⁸⁴. Les cinq indicateurs utilisés par l'UE sont les suivants³⁸⁵ : la surface des sites marins désignés sous *Natura 2000*³⁸⁶ ; les tendances estimées de la biomasse du stock de poissons dans l'Atlantique du Nord-Est ; les stocks de poissons évalués excédant la mortalité par pêche au rendement maximal durable ; les sites de baignade d'excellente qualité d'eau par situation ; et l'acidité moyenne globale de la surface des océans. Malheureusement, l'évolution de l'ODD n° 14 dans l'UE n'a pas pu être évaluée pour le moment en raison d'un manque de données sur les cinq dernières années – il en est de même pour les ODD n° 6, « Eau propre et assainissement », et n° 16, « Paix, justice et institutions efficaces ». Parmi les indicateurs européens ayant pu être évalués, on retrouve la surface des sites marins désignés sous *Natura 2000* et le pourcentage des sites de baignade d'excellente qualité d'eau. Ainsi la surface des sites marins désignés sous *Natura 2000* était de 286 145 kilomètres carrés en 2015 et a progressé pour atteindre 419 769 kilomètres carrés en 2018 (Figure 6). Cette tendance positive a été confirmée par la Commission dans son rapport *Vers une Europe durable à l'horizon 2030*³⁸⁷. En effet, l'étendue des zones marines protégées a progressé de 6 % en 2012 à 10,8 % fin 2016. De plus, le pourcentage des sites de baignade d'excellente qualité d'eau, quant à lui, était de 87 % en 2015 et de 88 % en 2018 (Figure 7). En outre, en 2015, 60 % des stocks halieutiques de l'Atlantique du Nord-Est étaient exploités à un niveau biologiquement viable. Néanmoins, en Méditerranée, plus de 80 % des stocks sont surexploités. Malgré ces données et les efforts fournis par l'Union pour atteindre les ODD, elle n'a pas encore évalué la progression vers l'accomplissement de l'ODD n° 14. Dans son document, la Commission a pu affirmer que l'ODD *Océan* demeure celui dans lequel l'UE est la moins bien classée et a donc le plus d'efforts à faire pour atteindre les cibles dans les délais fixés.

³⁸³ M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *op. cit.*

³⁸⁴ [<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/sdgs/index.html?country=FR&goal=SDG14&ind=1&chart=bar>], consulté le 28 mai 2020.

³⁸⁵ [<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/sdi/life-below-water>], consulté le 28 mai 2020.

³⁸⁶ Les sites *Natura 2000* protègent des habitats et des espèces représentatifs de la biodiversité européenne. « En Europe, le réseau représente 27 522 sites et couvre 18 % des terres et 6 % de la zone économique exclusive », voir [<https://www.natura2000.fr/natura-2000/qu-est-ce-que-natura-2000>], consulté le 28 mai 2020.

³⁸⁷ Commission, Document de réflexion *Vers une Europe durable à l'horizon 2030*, COM/2019/22 final.

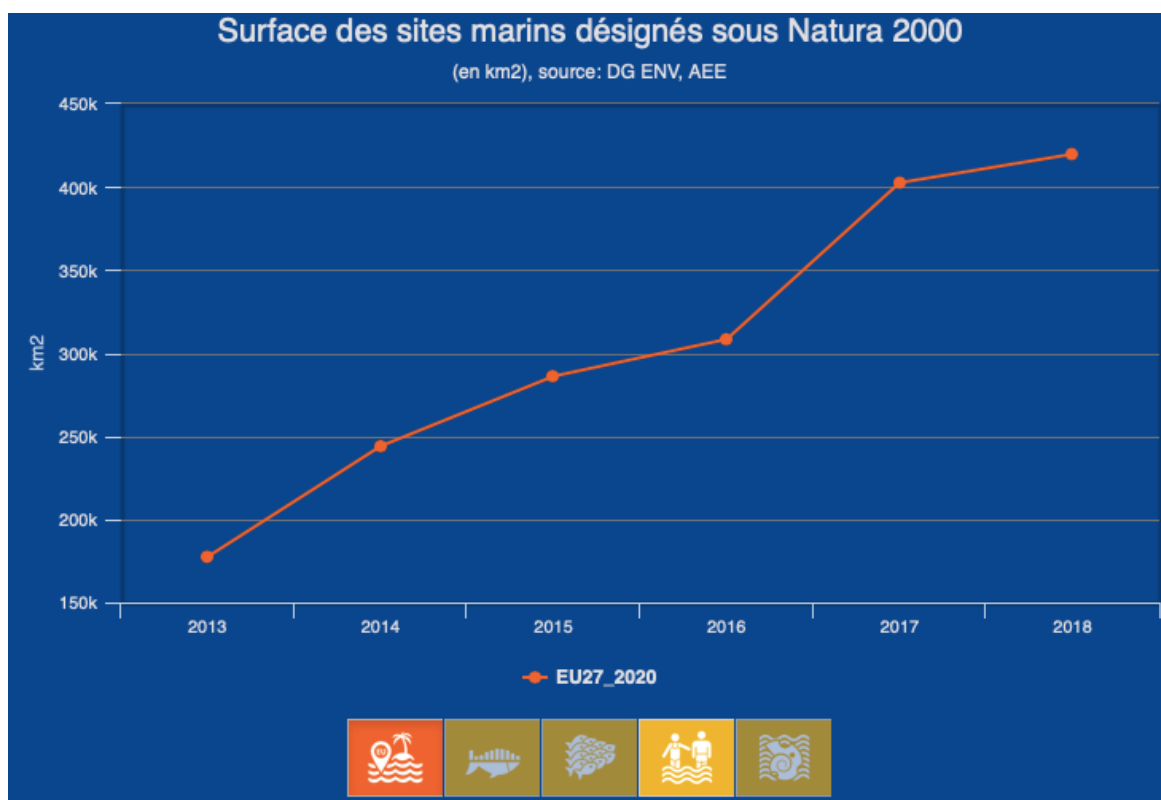


Figure 6 – Évaluation par l'Union européenne de la surface en km² des sites marins désignés sous *Natura 2000* entre 2013 et 2018. Source : Eurostat.

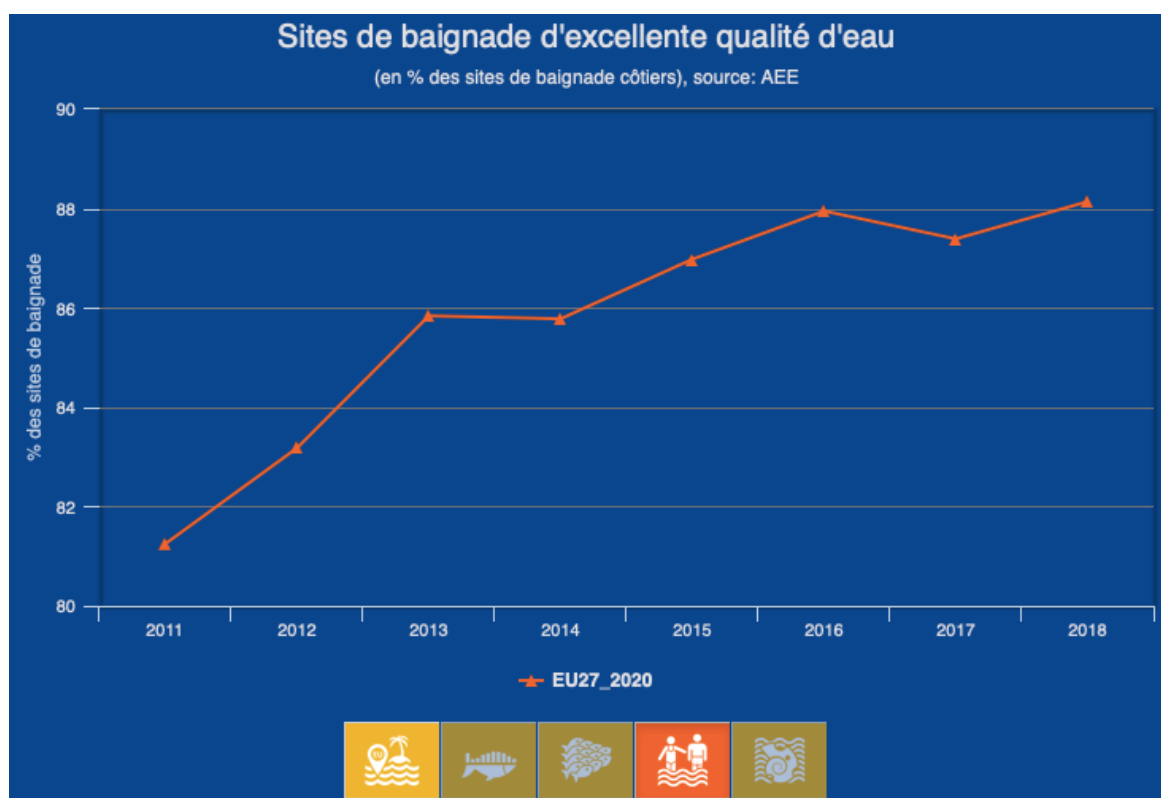


Figure 7 – Évaluation par l'Union européenne du pourcentage des sites de baignade d'excellente qualité d'eau entre 2011 et 2018. Source : Eurostat.

Le Pacte vert et la stratégie de l'Union européenne à l'horizon 2030. En décembre 2019, la Commission européenne a présenté le Pacte vert pour l'Europe. Il s'agit d'un plan d'action visant à promouvoir l'utilisation efficace et durable des ressources, ainsi qu'à restaurer la biodiversité et à réduire la pollution. En mai 2020, la Commission a publié la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. La Stratégie prévoit la restauration des écosystèmes terrestres et marins. Reprenant certaines idées des ODD, la stratégie prévoit par exemple la protection de 30 % des terres et de 30 % des mers en Europe. Le point 2.2.6 est consacré au rétablissement écologique des écosystèmes marins. Ainsi la Commission compte assurer la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des pêcheurs, tout en s'assurant que les ressources halieutiques soient récoltées de manière durable. L'UE a prévu d'élaborer d'ici à 2021 un plan d'action visant à préserver les ressources halieutiques et à protéger les écosystèmes marins. Le plan d'action envisagé pourrait comprendre des mesures sur l'utilisation des engins de pêche néfastes pour la biodiversité³⁸⁸, la mise en place d'outils assurant le maintien de la mortalité par pêche à des niveaux correspondant au rendement maximal durable ou inférieur à celui-ci³⁸⁹, ou encore des mesures sur les prises accessoires³⁹⁰. La Commission a établi un *Plan de restauration de la nature de l'Union : principaux engagements d'ici 2030* comportant dix-sept points dont deux concernent les activités de pêche :

« 13. Les incidences négatives des activités de pêche et d'extraction sur les espèces et les habitats sensibles, y compris les fonds marins, sont considérablement réduites afin de parvenir à un bon état écologique.

14. Les prises accessoires sont éliminées ou ramenées à un niveau permettant la reconstitution des stocks et la conservation des espèces³⁹¹ ».

Par ailleurs, l'Union européenne prévoit aussi de lutter contre la surpêche et de pratiquer une « tolérance zéro » à l'égard de la pêche INN³⁹². La Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, si la Commission concrétise au travers du plan d'action pour la préservation écosystèmes marins prévu d'ici 2021, serait donc un complément important de l'ODD n° 14 dans l'accomplissement d'une gestion durable des ressources halieutiques.

Cette Stratégie permettra également à l'UE d'organiser la conservation et l'exploitation des ressources halieutiques dans un espace maritime changeant puisque la sortie du Royaume-Uni aura des conséquences notables sur les activités de pêche européennes.

Brexit, quelles conséquences ? Depuis l'adoption de la PCP, les États côtiers voisins du Royaume-Uni avaient un accès égal à sa ZEE. En 2016, le Royaume-Uni a organisé un référendum qui a répondu positivement au départ de celui-ci de l'Union européenne. Cela met en péril la stabilité de la PCP adoptée en 2013 à 28 États, ainsi que les progrès réalisés vers la durabilité des stocks de poissons partagés et vers une approche intégrée de la gestion des zones maritimes européennes. Avec ce départ, deux conséquences au niveau des activités de pêche peuvent être relevées. La première conséquence est que les zones maritimes autour

³⁸⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies*, Bruxelles, 20 mai 2020, p. 13.

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ Ibid., p. 14.

³⁹¹ Ibid., p. 17-18.

³⁹² Ibid., p. 24.

du Royaume-Uni seront redéfinies et l'Union européenne n'aura plus la responsabilité de la gestion des ressources halieutiques dans ces zones. Aussi toutes les activités de pêche dans la ZEE du Royaume-Uni seront-elles désormais soumises à la réglementation britannique. Ici deux possibilités s'offrent au Royaume-Uni. Il peut soit nationaliser les ressources halieutiques présentes dans sa ZEE et empêcher strictement les navires étrangers d'y pêcher, soit rééquilibrer les possibilités de pêches dans sa ZEE et offrir des garanties d'accès à la pêche aux États côtiers voisins soumis à la législation britannique³⁹³. La deuxième conséquence est que l'Union européenne devra recalculer les quotas de pêche et les totaux admissibles de capture (TAC) attribués à chaque État Partie de la PCP³⁹⁴. Des difficultés pourront apparaître concernant les TAC des stocks partagés (de nombreux stocks de poissons se déplaçant dans la zone Nord Atlantique). En effet, en 1983, le calcul des TAC était basé entre autres sur les captures historiques de la fin des années 70, ce qui faisait bénéficier le Royaume-Uni d'un TAC avantageux.

Le *Brexit* aura donc des effets inévitables sur la PCP et les zones maritimes européennes du Nord Atlantique. Lors des négociations nécessaires, il ne faudra pas cependant que les États oublient les objectifs de conservation et d'exploitation durable des ressources halieutiques pour lesquels ils se sont engagés.

SECTION II. – LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU ÉTATIQUE : L'EXEMPLE DE LA FRANCE

Le domaine maritime de la France est le deuxième du monde avec 11 millions de kilomètres carrés³⁹⁵. L'État est Partie à de nombreux instruments internationaux pour la conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques, tels que la Convention sur la diversité biologique de 1992, l'Accord relatif à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs de 1995, ou encore l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN de 2009. De plus en Europe, la France applique la PCP de l'Union européenne. La France est aussi impliquée dans la mise en œuvre du développement durable ; l'État a repris dès 2004 la définition du Rapport Brundtland dans la Charte de l'environnement³⁹⁶. L'article 6 de la Charte prévoit que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». C'est pourquoi la France est engagée dans la protection des droits des pêcheurs et est un des dix-huit pays à avoir ratifié la Convention sur le travail dans la pêche de l'OIT (2007).

S'agissant des ODD, la France a participé au Forum politique de haut niveau (FPHN) de 2016, à l'occasion duquel elle a remis une revue nationale volontaire. L'État y présente formellement et globalement les actions qui seront entreprises et les outils qui seront développés pour réaliser les ODD et participer à l'action internationale en faveur du

³⁹³ J. PHILLIPSON et D. SYMES, « A sea of troubles: Brexit and the fisheries question », *Marine Policy*, vol. 90, 2018, p. 170.

³⁹⁴ M. HARTE *et al.*, « Countering a climate of instability: the future of relative stability under the Common Fisheries Policy », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 76, 2019, n° 7, p. 1952.

³⁹⁵ Le territoire maritime étendu de la France est dû aux nombreuses îles françaises outre-mer. Certaines sont disputées (ex : Île verte France/Canada) et d'autres inscrites sur la liste des territoires non autonomes des Nations Unies (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

³⁹⁶ N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, op. cit., p. 330.

développement durable. À propos de l'ODD n° 14 en particulier, le rapport présenté fait état du développement de divers outils comme la Stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2020), par laquelle la France s'engage à gérer durablement les stocks de poissons et à maîtriser la pêche INN d'ici à 2020, ou encore la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, document référence pour la protection du milieu marin et des ressources marines et la gestion intégrée et durable des activités effectuées en mer³⁹⁷.

Pour la mise en œuvre et la réussite des ODD en général et de l'ODD n° 14 en particulier, la France a développé deux stratégies principales : l'appropriation des indicateurs (I) et l'intégration de différents acteurs (II). Un tour d'horizon des pêches françaises est aussi nécessaire pour établir un bilan provisoire de la situation française quant à la gestion durable des ressources halieutiques (III).

I. – Appropriation des indicateurs de l'Objectif de développement durable n° 14 par la France

Le Conseil national de l'information et de la statistique (CNIS) a développé 98 indicateurs au sein de l'Agenda 2030 au niveau national³⁹⁸. Ces 98 indicateurs complètent les 232 indicateurs mondiaux développés par la Nations unies dans le cadre du Programme 2030. Concernant l'ODD n° 14, le CNIS a présenté sept indicateurs³⁹⁹ : l'état écologique des masses d'eaux littorales (14.i1) ; les fulmars boréaux (oiseaux marins) morts ayant plus de 0,1 gramme de plastique dans leur estomac dans la Manche (14.i2) ; le flux de nutriments à la mer (14.i3) ; les rapports « POLREP » (Pollution Report) suivis par les autorités (14.i4) ; l'état des récifs coralliens (14.i5) ; l'état d'avancement d'une approche écosystémique (14.i6) et les aires marines protégées (14.i7). C'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est chargé du suivi de l'évolution de ces indicateurs. En décembre 2019, l'INSEE a publié un tableau comprenant toutes les dernières données et informations sur les 98 indicateurs. Concernant les indicateurs de l'ODD n° 14⁴⁰⁰, l'évaluation des différents indicateurs est inégale. Par exemple, les indicateurs 14.i1 et 14.i2 ont respectivement fait l'objet de dernières mesures en 2014 et 2011. Les cinq autres indicateurs ont été mesurés plus récemment.

Ainsi, en 2019, 23,57 % des eaux marines françaises correspondaient à des AMP. Le réseau français d'AMP regroupait 546 sites en 2019⁴⁰¹. Le Code de l'environnement prévoit la possibilité d'établir des aires marines protégées (art. L. 334-1 et L. 334-2) qui comprend différents types de zones protégées : des parcs naturels marins (art. L. 334-3), des parcs nationaux maritimes (art. L. 331-1), des réserves naturelles maritimes (art. L. 332-1), les sites *Natura 2000* (art. L. 414-1) au niveau européen mais sur le territoire maritime français, et les zones de conservation halieutique (art. L. 924-1, Code rural et de la pêche maritime). Les parcs naturels marins ont pour objectif de « contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin ». Les parcs nationaux

³⁹⁷ Rapport sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable présenté à l'occasion de la revue nationale volontaire de la France au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, New York, juillet 2016.

³⁹⁸ [<https://www.agenda-2030.fr/agenda-2030-5>], consulté le 31 mai 2020.

³⁹⁹ [<https://insee.fr/fr/statistiques/2658603?sommaire=2654964#consulter>], consulté le 31 mai 2020.

⁴⁰⁰ Voir Annexe 2, pour le tableau contenant les données évaluant l'avancée des sept indicateurs de l'ODD n° 14.

⁴⁰¹ [<https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/milieus-et-territoires-a-enjeux/mer-et-littoral/biodiversite/article/les-aires-marines-protgees-en-2019>], consulté le 31 mai 2020.

maritimes sont créés

« lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent, présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution ».

Les réserves naturelles quant à elles sont établies

« lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader ».

Les zones de conservation halieutiques sont

« un espace maritime et, le cas échéant, fluvial pouvant s'étendre jusqu'à la limite des eaux territoriales, qui présente un intérêt particulier pour la reproduction, la croissance jusqu'à maturité ou l'alimentation d'une ressource halieutique et dont il convient de préserver ou restaurer les fonctionnalités afin d'améliorer l'état de conservation des ressources concernées ».

Les finalités et donc l'efficacité de chaque catégorie d'AMP varient. Au niveau national, les AMP les plus protectrices sont certainement les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs maritimes régionaux⁴⁰². Ces trois catégories d'AMP visent à protéger les espèces et les habitats de la zone concernée, à garantir le bon état des eaux marines et l'exploitation durable des ressources halieutiques, à assurer le développement durable des usages ainsi qu'à préserver le patrimoine maritime culturel. La plus grande AMP établie par la France est celle mise en place en Nouvelle-Calédonie pour la protection de la mer de Corail et des récifs coralliens qui s'y trouvent. La France a également établi le plus grand site *Natura 2000*, « Mers Celtiques – Talus du golfe de Gascogne », qui s'étend sur plus de 62 000 kilomètres carrés⁴⁰³. La France a adopté également des AMP au niveau régional et au niveau international⁴⁰⁴.

Par ailleurs, les AMP font parfois l'objet d'une conservation partielle, atténuant leur efficacité. Par exemple, il a été démontré qu'en Méditerranée seulement 0,23 % des AMP était réellement complètement protégés et faisaient l'objet de mesures et dispositions de protection élevée⁴⁰⁵. Cela ne représente que 3,42 % du total des AMP établies en Mer Méditerranée. Dans 95 % des zones protégées de la Mer Méditerranée, les réglementations ne seraient pas plus restrictives à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones, développant le phénomène d'AMP « coquille vide ».

Concernant l'évaluation des indicateurs mondiaux de l'ODD n° 14, il n'est pas facile de trouver des données récentes sur l'évaluation de ces indicateurs au niveau national français. Cela ne permet pas d'établir clairement les progrès ou les retards de la France concernant la réalisation de l'ODD *Océan* et de ses cibles, notamment celles à atteindre pour 2020. L'appropriation des indicateurs mondiaux par la France à travers des indicateurs nationaux a permis à l'État d'adapter les objectifs du Programme 2030 à ses enjeux et intérêts nationaux. Néanmoins, comme au niveau international, le problème demeure de la collection de données

⁴⁰² Voir [\[http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protegees/Categories-d-aires-marines-protegees\]](http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protegees/Categories-d-aires-marines-protegees), consulté le 10 juin 2020.

⁴⁰³ Commission, Document de réflexion, *Vers une Europe durable à l'horizon 2030*, COM/2019/22 final.

⁴⁰⁴ Voir L. DEBEIR et T. LEFEBVRE, Analyse comparée des stratégies et des réseaux d'aires marines protégées à l'échelle internationale, Paris, Comité français de l'UICN, 2019, 115 p.

⁴⁰⁵ J. CLAUDET *et al.*, « Underprotected Marine Protected Areas in a Global Biodiversity Hotspot », *One Earth*, 2020, p. 380-384.

et d'informations sur ces indicateurs. La France a par ailleurs cherché à impliquer un maximum d'acteurs pour diversifier les outils et actions mis en place pour l'aboutissement de l'ODD n° 14.

II. – Intégration de différents acteurs (publics, privés, civils)

Pour atteindre les ODD, la France invite tous les acteurs, publics ou privés, à prendre des initiatives⁴⁰⁶. Cet appel à la participation s'adresse aux associations, aux organisations non gouvernementales, aux entreprises, à la recherche, aux administrations, ou aux collectivités territoriales. Des instances nationales telles que le Conseil national de la transition écologique, le Conseil national du développement et de la solidarité internationale, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme ou encore le Conseil économique, social et environnemental sont souvent consultés notamment pour la rédaction de rapports, par exemple lors de la revue nationale volontaire remise par la France en 2016. L'État français a également confié l'élaboration et le suivi des indicateurs à des organismes publics tels que le CNIS et le service statistique du ministère de la Transition écologique et solidaire ou l'INSEE. Les ministères sont largement impliqués dans la mise en œuvre des ODD et le principe d'intégration fait que tous les ministères pilotent ou sont associés à au moins un ODD. Du côté du secteur privé, la France utilise le programme *Global Compact* pour inciter les entreprises et organisations à but non lucratif à entreprendre des actions en faveur du développement durable.

III. – État des lieux des pêches françaises

Finalement, qu'en est-il des pêches françaises et de l'état des stocks de poissons ? En 2019, « 49 % des volumes de poissons pêchés en France sont issus de populations exploitées durablement, contre 15 % il y a vingt ans⁴⁰⁷ ». 2 % des stocks sont considérés comme « effondrés » et 26 % toujours surexploités (Figure 8). En janvier 2020, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), a publié un rapport sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française en 2019⁴⁰⁸. Ainsi, dans la région Mer du Nord/Manche Est, les stocks en bon état ont augmenté depuis une dizaine d'années (61 % en 2018) ; c'est le cas également pour la région Manche Ouest/Mer Celtique (41 % en 2018), et la région du Golfe de Gascogne (38% en 2018). Cependant la situation reste préoccupante pour la mer Méditerranée, région dans laquelle aucun stock n'est estimé en bon état, la plupart des stocks étant surexploités.

Globalement en France, la proportion de stocks de poissons en bon état a très fortement augmenté depuis dix ans (Figure 8 et Figure 9).

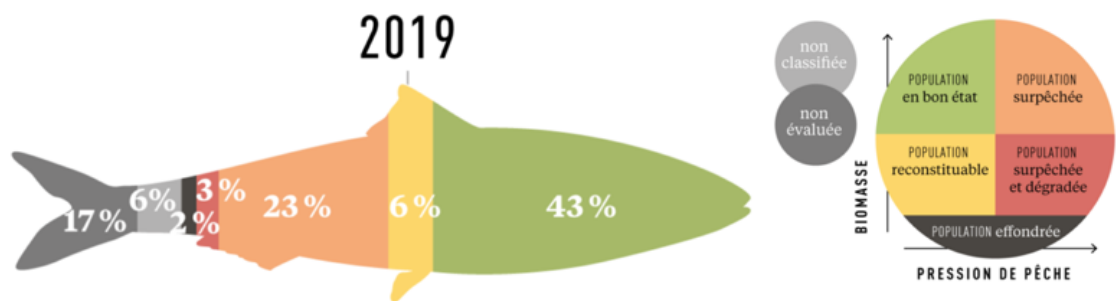
En conclusion, la France est très impliquée dans la mise en œuvre des ODD et dans la réalisation des cibles. Les initiatives aux niveaux national et régional, voire local, aussi bien du secteur public que privé traduisent cet investissement, bien qu'une évaluation complète et qualitative demeure assez difficile. Concernant l'ODD n° 14 et l'exploitation des ressources

⁴⁰⁶ [<https://www.agenda-2030.fr/de-nombreuses-initiatives-dacteurs-130>], consulté le 31 mai 2020.

⁴⁰⁷ [<https://www.ifremer.fr/Expertise/Peches-maritimes/Bilan-de-l-etat-ecologique-des-poissons-peches-en-France/Bilan-2019>], consulté le 31 mai 2020.

⁴⁰⁸ Diagnostic 2019 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine), Ifremer, janvier 2020.

halieutiques dans les eaux sous juridiction française, l'adoption de nombreuses AMP, notamment en outre-mer et les évaluations régulières et récentes de l'état des stocks, traduisent la volonté de l'État français d'exploiter durablement ses ressources halieutiques. Cependant, une fois encore, la difficulté réside en grande partie dans l'évaluation et la compilation des données sur les indicateurs français comme mondiaux.



État écologique des populations exploitées en France métropolitaine en 2019. Part dans les débarquements français métropolitains des différentes catégories (en volume)
(© ifremer)

Figure 8 – État des stocks de poissons exploités en France métropolitaine en 2019. Source : Ifremer.

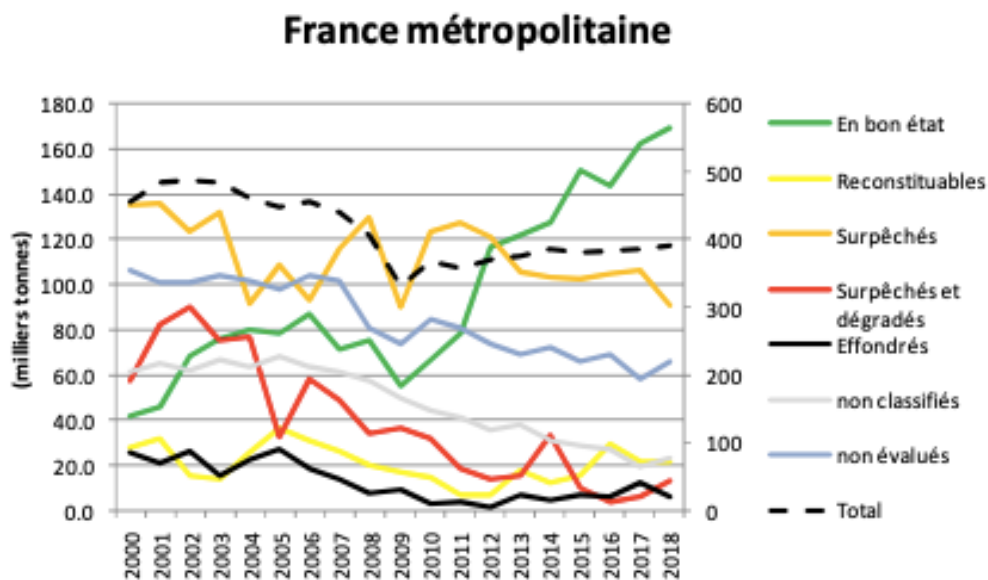


Figure 9 – Évolution 2000-2018 des quantités débarquées des différentes catégories de statuts des stocks de poissons. Source Ifremer.

France métropolitaine

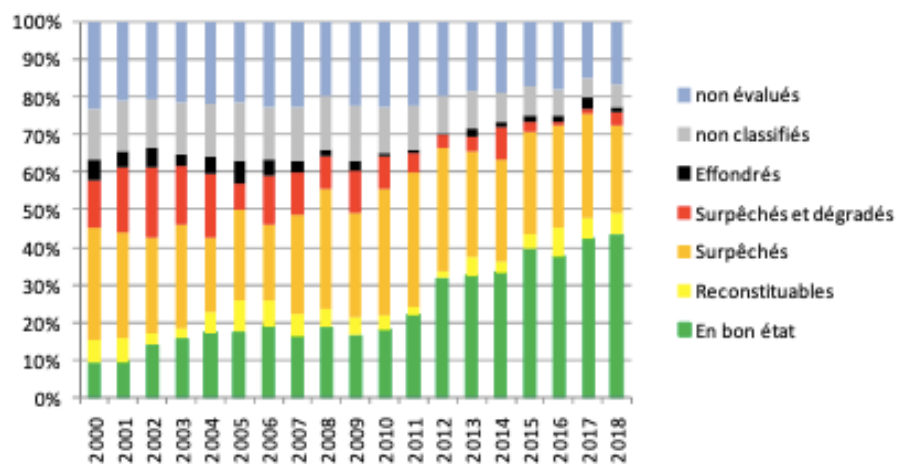


Figure 10 – Évolution 2000-2018 de l'importance relative des différentes catégories de statuts des stocks de poissons. Source Ifremer.

CONCLUSION DU TITRE II

La mise en œuvre de l'Objectif de développement durable n° 14 concrétise le principe d'intégration en ce qu'elle est réalisée à différents niveaux de gouvernance. D'abord, beaucoup d'actions sont menées au niveau international sous l'égide des Nations unies. L'ONU développe de nombreux outils. Toutefois, ces outils ne sont pas utilisés à leur plein potentiel. Aussi la multiplication de ces outils ne s'est-elle pas avérée suffisante pour atteindre les cibles visées en 2020. De plus, les Nations unies transfèrent certaines responsabilités aux agences onusiennes. Ce transfert est l'application même du principe de spécialité des organisations internationales. En effet, les différents programmes, fonds ou institutions spécialisées sont plus à même de favoriser la réalisation de l'ODD n° 14. Ainsi les Nations unies ont délégué à ces agences le soin de surveiller et d'évaluer les indicateurs de l'ODD *Océan*, ou encore leur ont confié la mise en place de stratégies de financement. Ensuite, l'appropriation par les niveaux régional et national de l'Objectif n° 14 participe à la mise en œuvre du principe d'intégration. En matière de gestion durable des ressources halieutiques, l'action régionale est largement favorisée par l'implication des organisations régionales telles que les ORGP ou les OIER (Union européenne), notamment parce que les océans et mers sont découpés par zones. Au niveau national, enfin, l'étude s'est portée sur la situation de la France et les stratégies adoptées par l'État pour réaliser l'ODD *Océan* telle que l'appropriation des indicateurs ou l'implication de nombreux acteurs du secteur public comme du secteur privé.

Finalement, l'évaluation de l'avancement de l'Objectif de développement durable n° 14 au travers de l'évaluation des indicateurs montre un retard sur les délais fixés initialement. En 2020, plusieurs cibles ne seront pas atteintes. Les raisons de ce retard sont diverses : manque de volonté politique et réticence des États ; absence de financement ; problème dans la compilation des données notamment au niveau national.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Le but de cette seconde et dernière partie était de démontrer que l'Objectif de développement durable n° 14 pouvait renouveler et dépasser les limites du droit international de la pêche maritime en concrétisant le principe d'intégration. L'ODD *Océan* s'intègre d'abord à un cadre d'Objectifs plus large, tous interdépendants, qui couvrent plusieurs domaines liés les uns aux autres. Pour atteindre le développement durable en 2030, tous ces objectifs sont à atteindre en parallèle. Ensuite l'ODD n° 14 intègre les trois dimensions du développement durable et répond aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux – bien que l'insertion et la mise en œuvre de la dimension sociale restent parfois insuffisante. En effet, il s'agit là certainement de la faiblesse de l'ODD n° 14 que de ne pas faire directement référence à ces trois dimensions. Pourtant, les enjeux du droit international des pêches maritimes attestent largement des préoccupations environnementales, économiques et sociales telles que regroupées dans le concept de développement durable. Les pêcheurs, les communautés locales, les régions côtières et plus globalement les États, tels que les pays en développement côtiers, les pays les moins avancés côtiers et les petits États insulaires en développement sont considérablement affectés économiquement et socialement par l'exploitation des ressources halieutiques.

En outre, au niveau institutionnel, le principe de l'intégration de l'ODD *Océan* passe aussi par l'intégration des différents niveaux de gouvernance. L'Organisation des Nations unies et ses agences se sont largement impliquées dans la mise en œuvre de l'Objectif n° 14 avec l'élaboration d'outils, de programmes, de plans d'action, de stratégies, d'indicateurs de suivi pour l'évolution et l'évaluation des cibles de l'ODD *Océan*. De plus, les organisations régionales, aussi diverses soient-elles, ont souvent développé des stratégies liées à la durabilité des pêches pour réaliser l'ODD n° 14. C'est le cas notamment de l'Union européenne qui est un acteur engagé dans la lutte contre la pêche INN et la conservation des ressources halieutiques. Néanmoins, l'ODD n° 14 est celui pour lequel les États européens se sont le moins impliqués pour le moment. Quant au niveau national et le cas de la France, le développement d'indicateurs nationaux en adéquation avec le contexte maritime français paraissait pertinent. Toutefois l'étude de l'état des pêches françaises démontrent qu'encore 26 % des stocks de poissons sont toujours surexploités par les navires français. Cela témoigne du besoin de temps pour pouvoir évaluer l'impact des politiques de gestion durable des ressources halieutiques.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les problématiques liées à la gestion durable des ressources halieutiques sont le fruit d'enjeux à la fois environnementaux, économiques et sociaux : environnementaux, parce qu'il s'agit de préserver la biodiversité marine et les écosystèmes marins et côtiers, économiques parce que l'exploitation des stocks de poissons engendrent des revenus et des profits du niveau national aux populations locales, et sociaux parce que les conditions de travail des pêcheurs ne peuvent pas être négligées.

L'approche fragmentée de la Convention de Montego Bay n'est pas adaptée à ces enjeux et à la réalisation de la gestion durable des stocks halieutiques. La durabilité des stocks halieutiques doit s'organiser de façon intégrée en prenant en compte les différentes zones géographiques de déplacement des espèces, les différentes activités qui s'exercent en parallèle dans les zones concernées, les différents sujets et acteurs impliqués dans l'exploitation, les différents niveaux de développement des États côtiers ou des États pêcheurs, ainsi que les intérêts des générations futures. La gestion institutionnelle organisée par les organisations régionales doit également répondre à ces besoins tout en s'assurant que les mesures prises sont effectivement respectées par les États en mer. Le manque de volonté politique des États, ajouté au manque de moyens techniques et financiers, traduit la supériorité des intérêts et des bénéfices économiques à court terme sur l'importance pourtant croissante de la conservation des ressources halieutiques. L'attente d'un renouvellement du droit international des pêches maritimes subsiste depuis les années 90 et la concrétisation du développement durable au niveau international. L'interpénétration des deux disciplines au travers de nouveaux instruments juridiques, tel que l'Accord sur les stocks chevauchants, parfois de droit souple comme le Code de conduite pour une pêche responsable, et la diffusion des principes d'intégration et de précaution n'auront pas suffi à endiguer l'augmentation continue de la surexploitation et de l'épuisement des stocks. Le droit de la mer et des pêches maritimes n'avait finalement pour but que d'encadrer formellement la conservation des ressources halieutique sans vraiment y croire. Il manquait une concrétisation pratique de ces principes et concepts.

C'est ce qu'a apporté le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs associés. L'Objectif de développement durable n° 14 est la concrétisation du principe d'intégration. Il ne prévoit pas d'obligations qui n'existaient pas déjà pour les États et organisations interétatiques en droit de la mer et des pêches maritimes. Il présente simplement la mise en pratique du principe d'intégration. Cela passe d'abord par l'intégration d'autres problématiques inhérentes à l'état des océans. En effet, tous les ODD sont interdépendants. Ainsi certains domaines habituellement séparés se retrouvent à entrer en interaction. C'est ainsi que l'ODD *Océan* dépend aussi de la mise en œuvre d'autres Objectifs sur les changements climatiques, sur la sécurité alimentaire, ou encore sur les modes de consommation et de production responsables. Évalué au travers d'indicateurs de suivi, l'ODD n° 14 intègre également les domaines du droit et de la science. Ce lien nécessaire, prend du temps à être établi. La concrétisation du principe d'intégration passe également par l'intégration institutionnelle. C'est-à-dire que l'ONU n'est plus la seule à développer des outils pour la mise en œuvre des ODD. Elle délègue certaines responsabilités aux agences onusiennes telles que l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations unies pour l'environnement ou encore le Programme des Nations unies pour le développement. Cette intégration institutionnelle passe également par

les niveaux régional et national. Au niveau régional, c'est grâce à la coopération entre les Conventions de mers régionales, les organisations régionales pour la gestion des pêches ou encore les organisations d'intégration économique régionale que seront réalisées les cibles de l'ODD *Océan*. Au niveau national enfin, le but est qu'aucun État ne soit laissé derrière. Le Programme 2030 des Nations unies propose donc aux États d'adapter nationalement les cibles et les indicateurs de suivi des ODD selon leur niveau de développement. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la France avec l'adoption de 98 indicateurs nationaux.

Finalement, l'objet de cette étude était de démontrer que les concepts et principes du développement durable peuvent participer à assurer la gestion durable des ressources halieutiques. Il s'agissait de répondre à la problématique suivante : dans quelle mesure le concept de développement durable tel qu'établi par les Nations unies, et plus précisément par l'Objectif de développement durable n° 14, peut remédier aux insuffisances encore actuelles du droit international des pêches maritimes ? Relevant du droit de la mer et des pêches maritimes, la gestion durable n'a pas su trouver les bases normatives et institutionnelles nécessaires. Il était donc nécessaire de faire appel au principe d'intégration du développement durable pour surpasser les limites de l'approche fragmentée prévue depuis 1982 et l'adoption de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, mais aussi pour dépasser la dichotomie États développés/États en développement (Nord/Sud) très présente lorsqu'il s'agit de l'exploitation des ressources halieutiques. L'approche intégrée de l'Objectif de développement durable n° 14 peut parvenir à la gestion durable des stocks halieutiques s'il bénéficie d'une mise en œuvre concrète et effective, avec une évaluation régulière et transparente des indicateurs de suivi.

Toutefois, l'évaluation des indicateurs atteste du retard dans la mise en œuvre des cibles de l'Objectif n° 14, dont certaines sont pourtant à atteindre pour 2020. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises prend du temps. À cela s'ajoutent parfois les difficultés liées à la collecte des données. Le manque de moyens techniques et financiers perdure pour de trop nombreux États qui dépendent pourtant largement de l'exploitation durable des ressources halieutiques. Par ailleurs, les événements récents liés à la crise du Covid-19 ont retardé la mise en place de certaines mesures. C'est le cas, par exemple, des négociations à l'Organisation mondiale du commerce en vue de l'adoption d'un accord sur les disciplines relatives aux subventions à la pêche.

Comme cela a été expliqué en introduction, cette étude ne se veut pas exhaustive. Elle pourrait se poursuivre, par exemple avec l'examen des stratégies développées par d'autres États que la France au niveau national, ou par l'Union africaine au niveau régional pour réaliser ces objectifs. En effet, l'Union africaine a adopté l'Agenda 2063 en mai 2013, avant le Programme 2030. L'Agenda 2063 prévoit vingt objectifs dont le n° 6 sur l'économie bleue et océanique en faveur d'une croissance économique accélérée. Cet objectif prend également en compte l'exploitation des ressources marines.

Finalement, les Objectifs de développement durable expireront en 2030 et c'est à ce moment-là que nous pourrions conclure à leur réussite ou à leur échec. Toutefois, l'accomplissement de la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques prendra plusieurs années. Effectivement, la reconstitution des stocks prend du temps. Il faut parfois plusieurs cycles de vie d'une espèce pour qu'elle se reconstitue. Aussi, s'il apparaît urgent de prendre des mesures pour conserver durablement les ressources halieutiques, l'évaluation de la réussite des mesures prises aujourd'hui ne pourra finalement se faire que dans plusieurs années.

ANNEXES

Annexe 1 : Rapport du Forum politique de haut niveau de 2017 sur l'Objectif de développement durable n° 14



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

2017 HLPF Thematic review of SDG 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development¹

SDG 14 is dedicated to humanity's interactions with the oceans. It covers a range of issues in the area of conservation and sustainable use, with seven targets and three means of implementation to respond to the urgent need for transformative change toward more sustainable practices. Oceans cover around 71% of the Earth's surface and perform a vital regulatory function in the global weather and climate systems. Even the livelihoods and lifestyles of people living far inland often depend directly on rainfall and temperature patterns moderated by distant oceans. SDG 14 recognises the environmental, economic and social benefits that healthy oceans provide, and that resources and services² are being eroded by a range of anthropogenic pressures that are potentially manageable and within the SDG14's scope to improve. As individual activities that damage oceans are often felt far beyond national borders, responsibility for the oceans' health rests with all of us.

This thematic review focuses on key SDG 14 targets and their indicators. It examines what we know about each target and reports on approaches to implementation and current actions. The review also offers suggestions to the HLPF on the main existing gaps and opportunities to mitigate risks to the sustainable use of oceans, seas and marine resources.

The marine realm is the largest component of the Earth's system that stabilizes climate and supports life on Earth and human well-being. However, The First World Ocean Assessment notes the cycle of decline in the ocean health, with changes and losses in the structure, function and benefits obtained from marine systems. Productive habitats from coastlines (mangroves), coastal shallows (corals and seagrass), open ocean and deep seas (ocean benthos) are being lost, eroded, or reaching full capacity as a result of extractive and non-extractive activities at local and global scales. In addition, the impact of multiple stressors on the ocean is projected to increase, with potential reductions in per capita services as the human population grows towards the expected 9 billion by 2050. Action needs to be taken.

Implementation of SDG 14 targets can benefit from opportunities to bring critical mass to solving problems through countries acceding to conventions, treaties and arrangements and, where needed, by facilitating strong delivery to the commitments made in those agreements. Much of the knowledge we need is available for the first steps to be taken in removing, adapting to or mitigating recognised impacts. In most cases, more work is needed to monitor changes in the status and pressures of each issue, across developed and developing countries. To increase international collaboration and data sharing, 'ocean data and information networks' are developing useful data portals comprising available and quality-controlled integrated global data products and inventories, with easy access to metadata and attractive visualizations. The review outlines progress in many of these processes and highlights the needs of developing countries for assistance in implementing actions. This is especially true for SIDS and LDCs, where large populations are dependent on the marine environment and are vulnerable to hazards

¹ This background note has been developed by members of ECESA Plus as a coordinated contribution by the UN system to the 2017 HLPF in depth review of SDG 14. Co-leads: FAO and UNESCO/IOC with contributions from OHRLLS, ITU, World Bank Group, ILO, UN Habitat, UN Women, UNEP, UNDP, UNIDO, WHO and UN-DESA.

² Poverty eradication, food security, energy generation, livelihood and tourism opportunities, protection from natural disasters, oxygen provision, 'sink' for greenhouse gases.



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

associated with the marine environment (e.g. tropical cyclones, tsunamis) or dependent on rainfall patterns driven by the oceans (e.g. the monsoon in the Indian sub-continent, or rainy season in Western and Central Africa).

Recommendations differ for each of the targets, but a common theme is the need for real commitment to cooperate across geographical, institutional and sectoral boundaries, particularly for on-the-ground implementation. These recommendations highlight opportunities to, for example, support mechanisms that contribute to understanding and minimizing impacts of ocean acidification and pollution, reduce harmful fishing effort (through actions on Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) fishing and removing, where possible, harmful fishery subsidies), enhance effective area management for the conservation of biodiversity, and strengthen implementation of global agreements on climate. They present a new positive view on rebuilding depleted fisheries and present a particular focus on smaller artisanal fisheries that are the engine for food security, nutrition and livelihoods for large numbers of the rural poor. They also highlight a focus on big issues; using the June 2017 UN Ocean Conference as a vehicle to spur consensus building for agreements on trade issues and strengthening governance of the deep seas (areas beyond national jurisdiction). Lastly, the review highlights current opportunities for nations to benefit from technological and scientific advances to support implementation, from fundamental data collection to the sharing of information, infrastructure, skills and learning through capacity development.

Pollution (SDG 14.1)

Status: Most excess outflow of nutrients and plastics is land-sourced. Estimates of the extent and growth of the problem are emerging, with significant negative impact to the health of marine and potentially human food chains. 90% of nitrogen influx tend to be agriculture-related. Limited or lack of wastewater treatment plants and a growing inflow of plastics in coastal systems bordering large urban areas, particularly in developing countries, remains a significant threat.

Implementation: Information, organisational framework and intervention technology are largely available. Implementation is largely hampered by the difficulty in negotiating change across the full pathway of the problem and a lack of resources and capacity for delivery in developing countries. Some bold interventions are underway such as the UN's Clean Seas campaign, Indonesia's pledge for a 70% reduction in marine waste within eight years, and global initiatives to mark fishing gears through international standards.

Recommendations: Opportunities to control ocean sources of this pollution largely exist. Novel approaches are still required for some forms of plastics (micro-plastics), and cross-sectorial interventions need further impetus to deal with the transboundary pathways to decrease arrival and clean-up of these forms of pollution in the oceans.

Ocean acidification and climate Change (SDG 14.3)

Status: Failure to act on climate change and related changes in the atmosphere will have serious implications for the ocean. Gradual and extreme warming events, rising sea levels, higher acidity, reduced mixing of ocean water and resulting de-oxygenation have been detected. Globally, ocean pH (measure of alkalinity) has already decreased by 30% since pre-industrial times, while over 90% of excess anthropogenic heat has been accumulated in the ocean. Acidification has already resulted in some localised negative impacts on marine ecosystems and aquaculture. Superimposed on anomalous ocean warming events, its effects significantly impact vulnerable marine resources and habitats. These impacts will be long-lasting even if the current CO₂ emission trends are reversed. The capacity of oceans to absorb increasing atmospheric carbon and heat has limits. Ocean observations, both satellite imagery and in-



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

situ, modelling and access to big data can play a vital role in monitoring, analysing and predicting ice cover, sea level, ocean currents, oxygen levels, algal blooms, and informing climate services.

Implementation: In most cases the direction of climate-related changes is well known and consistent with observations. However, the timing and rate of change, as well as its magnitude, extent and full impact on many ocean and climate variables, ecosystems and resources is characterized by significant uncertainty, especially at local scales. More research on the functioning of marine ecosystems is needed. The capacity to inform climate – related decisions at management-relevant scales is still limited, although efforts to enhance observations, data and information production and sharing are underway.

Recommendations: Scenarios for climate change indicate that if CO₂ emissions continue at the present rate mean surface water temperature will increase by up to 2°C by 2100, global mean sea level will rise by up to 0.82m or even higher (with very significant regional differences and high upper bound for extreme events) and mean surface acidity will decrease by a further 100-250% reaching a level not experienced in the ocean for at least 25 million years. There will be other changes, e.g. in plankton and oxygen, affecting ocean health in complex ways. Promotion of activities that encourage and allow countries to meet and exceed commitments made under the UNFCCC Paris Agreement and mainstreaming monitoring and research on the effects of climate change on ocean ecosystems, including predictions at all scales, is needed to better inform policy-makers and to guide meaningful adaptation and mitigation options, as part of National Determined Contributions (NDCs).

Marine and Coastal Environment including Spatial Management (SDGs 14.2 and 14.5)

Status: Marine ecosystems in general and coastal ecosystems in particular have lost 19-35% of foundational habitats like seagrass meadows, coral reefs and mangroves, due to extractive and non-extractive pressures. A clearer ongoing understanding of status is still needed; however, there are attempts to harmonise assessment approaches and actions to establish marine protected areas (MPAs) within integrated spatial management frameworks. MPAs coverage to date is at 4.12%, against a 10% target. Beyond MPAs, the establishment of ecosystem based management programmes have flourished at national or regional scales, though the tracking of these is a challenge.

Implementation: Management effectiveness across these habitats and MPAs is a recognised implementation challenge; determining the objectives of initiatives and measuring effectiveness still needs greater investment and focus. While MPA coverage has grown significantly over the past decade, geographical distribution is still imbalanced, and coverage still lags behind terrestrial equivalents. However recent MPA networks (including 'large MPAs'), Locally Managed Marine Areas (LMMAs) and zone-based management measures, including use of 'other effective area management' measures, offer a range of opportunities for the preservation of biodiversity and reaching the target.

Recommendations: Supporting implementation of integrated management frameworks, using the full range of management tools (including MPAs in the context of broader management objectives) and mainstreaming ecosystem approaches into management through cross-sectoral cooperation (e.g. Regional Seas Conventions and action plans, Regional Fisheries Bodies and Large Marine Ecosystem projects) is an ongoing need. Support for ongoing efforts to develop an implementing agreement for Biodiversity Protection Beyond National Jurisdiction and development of conservation and management frameworks for high seas is needed.

Fisheries Management and Value (SDG 14.4)

Status: Wild caught or farmed seafood provides more than 3.1 billion people with almost 20 percent of their average per capita intake of animal protein (plus omega-3 fatty acids, vitamins, calcium, zinc,



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

and iron). Globally, the market value of these resources is estimated at \$3 trillion per year, or about 5% of global GDP. Global capture production of fish has been relatively stable in the last 20 years (min– max 87 to 95 million tonnes, 1996-2015); however 31% of exploited marine fish stocks are overfished, an increase from less than 10% in the 1970's. Production from aquaculture continues to grow (currently 77 million tonnes). Across the target, our knowledge of the problems and pathways to improvement are well understood.

Implementation: Global normative instruments, from the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the United Nations Fish Stocks Agreement, the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) and national and regional fishery management arrangements are supporting the implementation of national and regional science-based management plans. Fish stock assessments and precautionary frameworks that decrease fishing pressure, action on IUU fishing, and environmental safeguards are increasingly mainstreamed, but progress needs to accelerate. The introduction of 'Blue Growth' initiatives, reductions in post-harvest losses and improvements in associated post production industries and market processes provide new pathways of sustainability requiring further support. Major initiatives to boost supply chain traceability programmes, inspection and surveillance schemes and Port State controls (e.g. FAO's Port State Measures Agreement or PSMA) offer significant advances.

Recommendations: Fundamental reporting of annual national catch statistics needs additional support to increase their quality and resolution, including enhancing of on-the-ground capacity. Decreasing the impacts of IUU fishing alone has been estimated to reduce losses worth US\$23.5 billion, or 20% of all wild marine catches. Further country accession to FAO's PSMA would benefit compliance as would encouragement to progress internationally recognised Catch Documentation Schemes (CDS), and individual fishing vessel identification schemes ('Global Record'). A series of efforts are required to assist management of Small Scale Fisheries (SSF) including greater understanding of the small-scale fisheries sector, additional documentation around catches, basic management infrastructure and capacity support.

Access for Small-Scale Fishers and Their Opportunities for Trade (SDG 14.7, 14b)

Status: Small-scale artisanal fisheries (SSF) are at a disadvantage when it comes to recognition and secure access to resources and trade. However, SSF accounts for a large percentage of full-time or part-time work in developing countries (50% of them women) and work across capture fisheries value chains. In addition, over 90% of the catch produced by the SSF are destined for local human consumption.

Implementation: Globally, this issue is receiving greater recognition through the endorsement of the FAO Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication. There is more work needed and greater opportunity to improve the understanding of the value of sustainable fisheries among countries, to offer a more comparable picture of returns to SSF from accessing UNFSA stocks as well as coastal fisheries. Spatial comparisons of these returns offers an assessment of the suitability of adopted policy and management frameworks.

Recommendations: Market access is key to ensuring synergies between the SAMOA Pathway and the 2030 Agenda, and focusing on strengthening the resilience of SIDS in order to ensure they can achieve their development goals. Advancement by countries in the degree of application of a legal/regulatory/policy/institutional framework which recognizes and protects access rights for small-scale fisheries is however a work in progress and needs support. Work to offer preferential trade facilitation schemes, especially for small island developing states (SIDS) and least developed countries (LDCs), and promotion of economically beneficial activities such as novel approaches to extractive and



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

non-extractive industries, including ocean-driven tourism and marine-derived energy and minerals, would strengthen capacity of communities reliant on coastal and ocean opportunities.

Fisheries Subsidies (SDG 14.6)

Status: Fisheries subsidies are as high as \$35 billion worldwide, of which \$20 billion are categorized as contributing to overcapacity and overfishing. These come in many forms (grants, low cost loans, guarantees, tax breaks, price supports, and the direct provision of goods and services) which are introduced for a variety of reasons (economic growth, fisheries development, crew safety, enabling value addition, financing less harmful fishing methods etc.).

Implementation: International consensus to discipline subsidies is hampered by their technical complexity, political sensitivities in relation to cross-sectoral analysis and the limited transparency of the nature of support measures. The OECD is currently revising and expanding its country database on 'support measures' to fisheries with the explicit objective of implementing international objectives like SDG 14.6.

Recommendations: The UNGA inter alia "express[ed] its support for accelerating work to complete the ongoing negotiations in the WTO to strengthen disciplines on subsidies in the fisheries sector". The UN Ocean Conference in June 2017, and the WTO Ministerial Conference in December 2017, will represent important political opportunities to consolidate ground and seek concrete solutions, at least a minimum common denominator that could be agreed and included in trade agreements, including at the regional level. With any proposed change, appropriate and effective differential treatment for developing countries, including SIDS and LDCs, will need to be considered.

Implementing International Law (SDG 14c)

Status: The provisions of UNCLOS set out the legal framework for activities in the oceans and seas describing many of the fundamental rights and obligations of member states.

Implementation: Encouraging progress has been made towards implementing the international legal regime with significant development in global and regional instruments that expand on elements of UNCLOS, accompanied in some cases by technical guidelines to direct implementation.

Recommendations: International cooperation and coordination will benefit from further countries ratifying the UNCLOS agreement, as well as investment in ongoing related capacity development to strengthen implementation. In addition, work on the formalisation of maritime boundaries, and support for countries, regional fisheries management organizations and other governance arrangements to continue to implement the 2008 International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas, and to work together to create an international legally binding agreement under UNCLOS for the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ process) is needed. This would enhance the ability of States to exercise their rights in realizing benefits, while fulfilling their international obligations.

Scientific knowledge and research capacity (SDG 14a)

Scientific understanding of the ocean's responses to pressures and management action is fundamental for sustainable management. Ocean observations and research are also essential to predict the consequences of change, design mitigation and guide adaptation to cope with the many ways the ocean affects human lives and infrastructure at different spatial and temporal scales. Nations around the world are increasing investment in ocean observations and research, as reflected in the data coverage, number of marine scientists, research and education institutions and significant infrastructure investments. Most of developed and some developing countries are rapidly expanding and networking data streams on



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

oceans, climate and human activity, to deliver near real-time and delay-mode data and information on ocean status, enabling weather and climate services, disaster risk reduction, and science-based ecosystem management. Advances in observation technology, trans-ocean and regional communication systems are notable and can make data visible and accessible to allow decision-makers to optimize extractive and non-extractive activities and minimise risks. However, gaps in human and institutional capacities and lack of resources still hamper many, especially less-developed countries, from taking advantage of what is on offer for enhancing action. In many regions, national ocean research policies as well as scientific advisory mechanisms that could define a pathway to support such development are still missing, while acquisition of sufficient credible scientific data and information still requires major investment. Enhanced international and interdisciplinary scientific collaboration paired with technology transfer and an international framework to fill these technological and knowledge gaps are required.

Interlinkages across SDGs

SDG 14 frames conservation and sustainable use of the ocean and its resources. However, SDG 14 operates within the wider context of sustainable development across another 15+1 SDGs. SDG 14 has a cross-cutting role in the 2030 Agenda. The importance of conservation and sustainable use of the ocean is largely indivisible, reinforcing and enabling in relation to the other SDG goals, which shows the positive interaction of SDG 14 with other SDGs (Figure 1). These positive cross cutting relationships are more notably expressed in the case of SIDS and LDCs, where the ocean plays a more fundamental role in financial, social and environmental wellbeing. SDG 14 also contributes to the delivery of other SDG goals. Reduction in pollution and building healthy and productive fish stocks enhances coastal and marine ecosystem resilience, and contributes to freshwater quality (SDG 6), food security (SDG 2) and improved human health and well-being (SDG 3). It also contributes to decent work and economic growth (SDG 8) because employment in sectors such as fisheries and tourism are directly dependent on clean seas. 90% of international trade is transported by sea. Future economic growth will also be strongly supported by the expansion of ocean (“blue”) economy, which is expected to develop faster than its terrestrial counterpart. It is essential, however, that this growth is achieved through sustainable use of the ocean, without further damaging its health. Because individual stressors interact, managing each activity that impacts marine ecosystems in isolation will be insufficient to achieve ocean health and resilience. Multiple pressures call for integrated management in the context of an ecosystem approach. Reducing the occurrence and impact of human pressures on marine ecosystems is not solely dependent on actions related to achieving SDG 14, but also on achieving other SDGs, in particular SDG 15 on the terrestrial ecosystem and SDG 13 on climate action. With regards to action on climate, removing other stressors may increase the resilience of marine ecosystems, such as coral reefs, to the impacts of climate change and other stressors.



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT



Figure 1. Using the SDG framework to map SDG14's interactions (Nilsson *et al.* 2016), reveals the positive cross-cutting relationship of SDG 14 against other SDGs for countries (coloured icons), and their elevated positive interaction for SIDS and LDCs (translucent icons).

Reference

Nilsson, Måns, Dave Griggs, and Martin Visbeck. 2016. "Map the interactions between Sustainable Development Goals". *Nature* 534: 320-322.

Annexe 2 : Extrait de l'évaluation des indicateurs pour le suivi national des ODD (INSEE)

Objectif 14 : Vie aquatique marine														
Code	Indicateur	Unité	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Champ – Note	Source
14.11	Etat écologique des masses d'eaux littorales (a) Qualité ou potentiel écologique des masses d'eau littorales – masses d'eau de transition : Très bon et bon Moyen Mauvais Inconnu (b) Qualité ou potentiel écologique des masses d'eau littorales – masses d'eau côtières : Très bon et bon Moyen Mauvais Médiocre	%					50,3 37,4 11,7 0,6						France métropolitaine et Outre-Mer	Agences de l'eau et ONEMA avec traitement SDES
14.12	Fumiers boraux morts ayant plus de 0,1 g de plastique dans leur estomac dans la Manche	%	87,5	86									Manche	Ifremer avec traitement SDES
14.13	Flux de nutriments à la mer (a) Flux à la mer d'azote liés aux nitrates par façade : Manche-Mer du Nord Atlantique Méditerranée (b) Flux à la mer de phosphore par façade : Manche-Mer du Nord Atlantique Méditerranée	kT/an	483,3 139,8 245,4 98,0 26,6	338,4 126,1 143,2 69,0 15,5	514,2 173,0 253,2 88,0 26,6	758,9 238,9 412,1 108,0 39,5	209,8 159,5 366,2 205,6 4,4	174,8 126,5 295,1 121,1					France métropolitaine	Agences de l'eau, Schapi, banque Hydro avec traitement SDES
14.14	Rapports "POLREP" (Pollution Report) suivi par les autorités	Nombre	164	142	116	120	96	91	124	181			France métropolitaine et Outre-Mer	Cedre
14.15	Etat des récifs coralliens en augmentation stable en diminution	%						11,0 53,0 36,0		11,0 59,8 29,3			Outre-Mer	IFRECOR, via les points focaux des DOM/COM du réseau d'observation des récifs coralliens
14.16	Etat d'avancement d'une approche écosystémique En Métropole (4 façades) Façades disposant d'un document stratégique adopté Façades disposant d'un document stratégique en cours Façades ne disposant d'aucun document stratégique En Outre-Mer (4 façades) Façades disposant d'un document stratégique adopté Façades disposant d'un document stratégique en cours Façades ne disposant d'aucun document stratégique	Nombre											France	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, Délégation à la mer et au littoral (DML)
14.17	Aires marines protégées	En % des eaux marines françaises	1,28	1,95	2,64	3,81	3,83	16,52	16,52	22,30	22,31	23,57	France métropolitaine et Outre-Mer	AAMP (agence des aires marines protégées)

BIBLIOGRAPHIE

1. Traités internationaux

1958 – Convention sur la pêche et sur la conservation des ressources biologiques de la haute mer, Genève, 29 avril 1958, entrée en vigueur 20 mars 1966.

1982 – Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port, Paris, 26 janvier 1982, entrée en vigueur 1^{er} juillet 1982.

1982 – Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, entrée en vigueur 16 novembre 1994.

1992 – Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, entrée en vigueur 29 décembre 1993.

1993 – Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, Rome, 24 novembre 1993, entrée en vigueur 24 avril 2003.

1994 – Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, 15 avril 1994 (Accords de Marrakech), entrée en vigueur 1^{er} janvier 1995.

1995 – Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants, New York, 4 août 1995, entrée en vigueur 11 décembre 2001.

1995 – Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, Rome, 31 octobre 1995.

2007 – Convention (n° 188) concernant le travail dans le secteur de la pêche, Genève, 14 juin 2007, entrée en vigueur 16 novembre 2017.

2006 – Convention sur le travail maritime, Genève, 13 février 2006, entrée en vigueur 20 août 2013.

2009 – Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN, Rome, 22 novembre 2009, entrée en vigueur juin 2016.

2017 – Convention (n°188) sur le travail dans la pêche, OIT, Genève, 96^{ème} session CIT, 14 juin 2007, entrée en vigueur 16 novembre 2017.

2. Jurisprudences internationales

a. Cour internationale de justice

Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 3.

Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 66.

Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie), arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7.

Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1998, p. 432.

Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14.

b. Tribunal international du droit de la mer

Affaires contentieuses

Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon), mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999, TIDM Recueil 1999, p. 280.

M/V Saiga (No.2) (Sgt. Vincent v. Guinea), ITLOS Reports 1999, 10, 120 I.L.R. 143.

« *Enrica Lexie* » (Italie c. Inde), mesures conservatoires, ordonnance du 24 juillet 2015, TIDM Recueil 2015, p. 176.

Avis consultatif

Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, TIDM Recueil 2011, p. 10.

Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, 2 avril 2015, Recueil 2015, p. 4.

c. Autres jurisprudences

Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

Rapport de l'organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, 13 février 1998, WT/DS26/AB/R.

Cour de justice de l'Union européenne

CJCE 24/11/1993, *Armand Mondiet*, affaire C-405/92, *Rec.*, p. 1-6176.

CJCE, affaires jointes 3,4 et 6-76, *Rec CJCE* 1976, p. 1279.

CJCE, affaire 804/79, *Rec. CJCE*, p. 104.

Cour européenne des droits de l'Homme

CEDH, Grande Chambre, *Hirsi Jamaa c. Italie*, arrêt du 23 février 2012, n°27765/09.

3. Sources onusiennes

a. Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

Résolution 37/7, 28 octobre 1982, « Charte mondiale de la nature ».

Résolution 46/215, 20 décembre 1991, « La pêche au grand filet pélagique dérivant et ses conséquences sur les ressources biologiques des mers et des océans ».

Résolution 55/2, 8 octobre 2000, « Déclaration du Millénaire ».

Résolution 61/295, 2 octobre 2007, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ».

Résolution 65/1, 22 septembre 2010, « Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ».

Résolution 66/288, 27 juillet 2012, « L'avenir que nous voulons ».

Résolution 67/290, 9 juillet 2013, « Structure et modalités de fonctionnement du forum politique de haut niveau pour le développement durable ».

Résolution 69/313, 29 juillet 2015, « Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement ».

Résolution 70/1, 25 septembre 2015, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ».

Résolution 70/299, 29 juillet 2016, « Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial ».

Résolution 70/303, 23 septembre 2016, « Modalités de la Conférence des Nations Unies pour appuyer la mise en œuvre de l'objectif de développement durable n°14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ».

Résolution 71/312, 6 juillet 2017, « L'océan, notre avenir : appel à l'action ».

Résolution 71/313, 6 juillet 2017, « Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ».

Résolution 73/124, 11 décembre 2018, « Les océans et le droit de la mer ».

Résolution 73/292, 9 mai 2019, « Conférence des Nations Unies visant à appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable no 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable, organisée en 2020 ».

Résolution 74/18, 10 décembre 2019, « Assurer la viabilité des pêches ».

Résolution 74/19, 11 décembre 2019, « Les océans et le droit de la mer ».

b. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FAO, Directives pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture, document technique sur les pêches n°382, Rome, 2001, 123 pages.

c. Organisation internationale du travail

Recommandation (n°199) sur le travail dans la pêche, Genève, 96ème session CIT, 14 juin 2007.

4. Sources régionales

Union européenne

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne du 13 décembre 2007.

Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

Règlement (UE) n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche), JO L 25 du 31.1.2017, p. 12.

Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, PE/43/2019/REV/1, JO L 186 du 11.7.2019, pp. 105–121.

Union Africaine

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

Commission pour la conservation du thon rouge du sud

Convention relative à la préservation du thon rouge du sud, Canberra, 10 mai 1993.

Commission pour la conservation des thons de l'Océan indien

Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan Indien (Océan Indien), Rome, 25 novembre 1993.

Organisation des pêches de l'Atlantique du sud-est

Protocole de 1989 pour la conservation et la gestion des zones marines et côtières protégées du Pacifique Sud-Est, Paipa, 21 septembre 1989, entrée en vigueur 24 janvier 1995.

Autres

Protocole sur les zones et la vie sauvage spécialement protégées à la Convention pour la protection et la mise en

valeur du milieu marin de la région des Caraïbes, Kingston, 19 janvier 1990, entrée en vigueur 18 juillet 2000.

5. Ouvrages généraux

Droit international public

SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1^{ère} édition, 1198 pages.

Droit de la mer

BEURIER (J.-P.), *Droits maritimes*, Paris, Dalloz, 2014, 3^{ème} édition, 1793 pages.

FORTEAU (M.), THOUVENIN (J.-M.), *Traité international de droit de la mer*, Paris, Pedone, 2017, 1^{ère} édition, 1321 pages.

LUCCHINI (L.), VOELCKEL (M.), *Droit de la mer, tome II : Délimitation, navigation et pêche*, Paris, Pedone, 1996, 717 p.

NERI (K.), *L'emploi de la force en mer*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 625 pages.

RICARD (P.), *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux, Un défi pour le droit international*, Paris, Pedone, 2019, 657 pages.

6. Ouvrages spéciaux

BARRAL (V.), *Le développement durable en droit international, Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 1^{ère} édition, 500 pages.

BEER-GABEL (J.), LESTANG (V.), *Les commissions de pêche et leur droit, La conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 1^{ère} édition, 298 pages.

LE HARDY (M.), *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer ? De l'exploitation individuelle à la gestion collective, Essai sur le régime juridique de l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer*, Paris, Pedone, 2002, 427 pages.

MAHINGA (J.-G.), *La pêche maritime et le droit international*, Paris, L'Harmattan, 2014, 1^{ère} édition, 302 pages.

7. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye

BOTHE (M.), *Environment, development, resources*, RCADI, vol. 318, 2005, 184 pages.

SCHRIJVER (N.), *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, RCADI, vol. 329, 2007, 196 pages.

8. Thèses

VENIZEAU (D.), *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2013, 413 pages.

9. Contributions à des mélanges, colloques et ouvrages collectifs

HAFNER (G.), « The Division of the Commons? The Myth of the Commons: Divide or Perish » in *Law of the Sea in Dialogue*, Heidelberg, Springer, 2010, 189 pages.

NERI (K.), « L'impact de l'exigence de conservation de l'environnement marin sur l'évolution des compétences d'intervention des États en mer », in CHAUMETTE (P.) (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 546 pages.

RICARD (P.), « Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement », in CHAUMETTE (P.) (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 546 pages.

ROS (N.), « La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité », in CHAUMETTE (P.) (dir.), *Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 546 pages.

10. Articles de périodiques

ATAPATTU (S.), « From “Our common future” to sustainable development goals: evolution of sustainable development under International law », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 36, 2019, n°2, pp. 215-246.

BAN (N.), « Better integration of sectoral planning and management approaches for the interlinked ecology of the open oceans », *Marine Policy*, vol. 49, 2014, pp. 127-136.

BARKIN (J.), DESOMBRE (E. R.), « Unilateralism and Multilateralism in International Fisheries Management », *Global Governance*, vol. 6, 2000, n°3, pp. 339-360.

BARRAL (V.), « Sustainable Development in international law: Nature and operation of an evolutive legal norm », *The European Journal of International Law*, vol. 23, 2012, n°2, pp. 377-400.

BARNES (R.), « The law of the Sea Convention and the integrated regulation of the oceans », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n°4, pp. 859-866.

BOYLE (A.), « Law of the sea perspective on climate change », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n°4, pp. 831-838.

BROOKS (C.) et al., « Challenging the ‘Right to Fish’ in a fast-changing ocean », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 33, 2014, n°3, pp. 289-324.

CANTRELL (R.), « Finding Nemo... And eating him: the failure of the United Nations to force internalization of the negative social costs that result from overfishing », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 5, 2006, n°2, pp. 381-402.

CLAUDET (J.) et al., « Underprotected Marine Protected Areas in a Global Biodiversity Hotspot », *One Earth*, 2020, pp. 380-384.

CORMIER (R.) et ELLIOTT (M.), « SMART marine goals, targets and management – Is SDG 14 operational or aspirational, is ‘Life Below Water’ sinking or swimming? », *Marine Policy*, vol. 123, 2017, pp. 28-33.

CULLIS-SUZUKI (S.) et PAULY (D.), « Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries management organizations », *Marine Policy*, vol. 34, 2010, pp. 1036-1042.

CURY (P.), « Pour une gestion durable des pêches », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, vol. 2, 2013, n°70, pp. 14-18.

DA SILVA (J. G.), « Making the Ocean a partner in our quest for a sustainable future », *United Nations Chronicle*, vol. 54, 2017, n°1 & 2, pp. 55-56.

DELFOUR-SAMAMA (O.), « Les aires marines protégées, outil de conservation de la biodiversité en haute mer », *Neptunus e.revue*, vol. 19, 2013, n°1, 9 pages.

DELFOUR-SAMAMA (O.), « La pêche profonde en mer, un défi pour une pêche durable », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 44, 2019, n°2, pp. 275-289.

DE SERPA SOARES (M.), « Achieving SDG 14: The Role of the United Nations Convention on the Law of the Sea », *United Nations Chronicle*, vol. 54, 2017, n°1 & 2, pp. 31-34.

DOULMAN (D.), « Coping with the extended vulnerability of marine ecosystems: implementing the 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries », *Social Science Information*, vol. 46, 2007, n°1, pp. 189-237.

DOWNES (D.) et al., « International Environmental Law », *International Lawyer*, vol. 42, 2008, n°2, pp. 285-300.

EDESON (W.), « The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 16, 2001, n°4, pp. 603-624.

EDESON (W.), « Fisheries data and the Law of the Sea Convention », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n°4, pp. 821-830.

- FIEVET (G.), « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *Revue Belge de Droit International*, vol. 34, 2001, n°1, pp. 128-184.
- FITZPATRIK (S.), « The World Trade Organization's Responsibility to the Global Commons », *Perth International Law Journal*, vol. 3, 2018, pp. 73-87.
- FREESTONE (D.), « Principles Applicable to Modern Oceans Governance », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 23, 2008, pp. 385-391.
- FRIEDRICH (J.), « Legal Challenges of Nonbinding Instruments: The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries », *German Law Journal*, vol. 9, 2008, n°11, pp. 1539-1564.
- HARDIN (G.), « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HARTE (M.), TILLER (R.), KAILIS (G.), BURDEN (M.), « Countering a climate of instability: the future of relative stability under the Common Fisheries Policy », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 76, 2019, n°7, pp. 1951-1958.
- HEGE (E.), BARBICHE (D.), « Bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable », IDDRI, *Décryptage*, n°15/19, 4 pages.
- HEGE (E.), CHABASON (L.), BARBICHE (D.), « Revue du Forum politique de haut niveau : vers une institution pivot pour la coordination de la Décennie d'action et de réalisations », IDDRI, *Propositions*, 2020, n°02/20, 4 pages.
- HESSLER (K.), JENKINS (B.), LEVENDA (K.), « Cruelty to Human and Nonhuman Animals in the Wild-Caught Fishing Industry », *Sustainable Development and Law Policy*, vol. 18, 2017, n°1, pp. 30-62.
- HEWISON (G.), « The precautionary approach to fisheries management: an environmental perspective », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 11, 1996, n°3, pp. 301-332.
- KISS (A. C.), DOUMBE-BILLE (S.), « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1992, pp. 823-843.
- LEROY (A.), GALLETTI (F.), CHABOUD (C.), « The EU restrictive trade measures against IUU fishing », *Marine Policy*, vol. 64, 2016, pp. 82-90.
- LI (E. A.), « Targeting Multiple Management Objectives in Sustainable Fisheries », *Journal of Management and Sustainability*, vol. 4, 2012, n°3, pp. 54-64.
- LOCHER (F.), « L'océan en commun - Épuisement des ressources, appropriation et communautés », *Responsabilité et environnement*, 2018, n°92, pp. 10-13.
- LUCARELLI (A.), « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *Droit et société*, 2018, n°98, pp. 141-157.
- LODGE (M.) et NANDAN (S.), « Some Suggestions towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migration Fish Stocks of 1995 », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 20, 2005, n°3-4, pp. 345-380.
- MACDONALD (J.), « Appreciating the precautionary principle as an ethical evolution in ocean management », *Ocean Development and International Law*, vol. 26, 1995, n°3, pp. 255-286.
- MCLAUGHLIN (R.), « Reinforcing the Law of the Sea Convention of 1982 through Clarification and Implementation », *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 25, 2020, n°1, pp. 130-163.
- MISSONE (D.), « La définition juridique des communs environnementaux », *Responsabilité et environnement*, 2018, n°92, pp. 5-9.
- MOLENAAR (E.), « Participation, allocation and unregulated fishing: the practice of regional fisheries management organisations », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 18, 2003, n°4, pp. 457-480.
- MOMTAZ (D.), « La Convention des Nations Unies sur les conditions de l'immatriculation des navires », *Annuaire français de droit international*, vol. 32, 1986, pp. 715-735.
- MOMTAZ (D.), « L'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 676-699.
- NANDA (V.P.), « The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 44, 2016, n°3, pp. 389-412.

NARAYANAN (A.), « The WTO as a forum for combating overfishing: analyzing the negotiations on fisheries subsidies », *NUALS Law Journal*, vol. 11, 2017, n°1, pp. 1-26.

NELSON (N.), « International concern for the sustainability of the world's fisheries: United Nations efforts to combat overfishing and international debate over state fishing subsidies », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 11, 2000, n°1999, pp. 157-163.

NTONA (M.) et MORGERA (E.), « Connecting SDG 14 with the other Sustainable Development Goals through marine spatial planning », *Marine Policy*, vol. 93, 2018, pp. 214-222.

PAPAIIOANNOU (M.), « The EU-Africa partnership in the fight against IUU fishing », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 24, 2016 n°1, pp. 158-167.

PAPANICOLOPULU (I.), « The Law of the Sea Convention: no place for persons », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, n°4, pp. 867-874.

PHILLIPSON (J.) et SYMES (D.), « A sea of troubles: Brexit and the fisheries question », *Marine Policy*, vol. 90, 2018, pp. 168-173.

PROUTIERE-MAULION (G.), « From resource conservation to sustainability: an assessment of two decades of the European Union's Common Fisheries Policy », *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 11, 2005-2006, pp. 37-46.

QUENAULT (B.), « Dilemme Wesphalien et gouvernance internationale des biens publics mondiaux : le cas de la protection du climat », *Monde en développement*, vol. 2, 2013, n°162, pp. 11-32.

RAYFUSE (R.) « To our children's children's children: from romoting to achieving compliance in High Seas fisheries », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 20, 2005, pp. 509-532.

REES (S.) et al., « Defining the qualitative elements of Aichi Biodiversity Target 11 with regard to the marine and coastal environment in order to strengthen global efforts for marine biodiversity conservation outlined in the United Nations Sustainable Development Goal 14 », *Marine Policy*, vol. 93, 2018, pp. 241-250.

RICE (J.), « Achieving and Maintaining Sustainable Fisheries », *United Nations Chronicle*, vol. 54, 2017, n°1 & 2, pp. 62-65.

RICE (J.) ET GARCIA (S.), « Fisheries, food security, climate change, and biodiversity: characteristics of the sector and perspectives on emerging issues », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 68, 2011, n°6, pp. 1343-1353.

RIESER (A.), « International fisheries law, overfishing and marine biodiversity », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9, 1997, n°2, pp. 251-280.

ROS (N.), « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », *Neptunus e.revue*, vol. 26, 2020, n°1, 19 pages.

ROS (N.), « Développement durable et droit de la mer », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2017, 35, pp. 147-192.

SODIK (D.), « Non-Legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing », *Australian International Law Journal*, vol. 15, 2008, n°1, pp. 129-164.

SPIJKERS (O.) et JEKLEVSKAJA (N.), « Sustainable development and high seas », *Utrecht Law Review*, vol. 9, 2013, n°1, pp. 24-37.

SUMAILA (R.) et al., « Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing », *Scientific Reports*, vol. 5, 2015, n°8481, 5 pages.

TAYLOR (D.), « A Sea of islands: how a regional group of Pacific States is working to achieve SDG14 », *United Nations Chronicle*, vol. 54, 2017, n°1&2, pp. 19-22.

TREVES (T.), « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1992, pp. 885-904.

TREVES (T.), « Human Rights and the Law of the Sea », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 28, 2010, n°1, pp. 1-14.

VATNA (L.), « Regard prospectif sur la gouvernance internationale du développement durable », *Revue Québécoise de droit internationale*, vol. 24, 2012, n°2, pp. 217-238.

VISBECK (M.) et al., « Establishing a sustainable development goal for oceans and coasts to face the challenges of our future ocean », *Kiel Working Papers*, 2013, n°1847.

WATSON (R.) et PAULY (D), « The changing face of global fisheries, the 1950s vs. the 2000s », *Marine policy*, vol. 42, 2013, pp. 1-4.

WITBOOI (E.), « Illegal, unreported and unregulated fishing on the high seas: the port state measures agreement in context », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 29, 2014, n°2, pp. 290-320.

11. Rapports

a. Organisation des Nations Unies

Rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987.

Rapport du Sommet mondial pour le développement social, 6-12 mars 1995, Copenhague, A/CONF. 166/9.

Décision adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, octobre 2010, « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique ».

Rapport 2015 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, New York, 2015, 72 pages.

Rapport du Conseil économique et social sur les objectifs de développement durable, 2019, E/2019/68.

Manuel de préparation des examens volontaires nationaux à l'intention des États, Département des affaires économiques et sociales, édition 2020.

b. Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement

1972 – Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, 5-16 juin 1972, Stockholm, A/CONF. 48/14/Rev. I.

1992 – Rapport sur la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, Rio de Janeiro, A/CONF. 151/26/Rev. I (Vol. I).

2002 – Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, 26 août - 4 septembre 2002, Johannesburg, A/CONF. 199/20.

c. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016, Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, Rome, 2016, 224 pages.

FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018, Atteindre les objectifs de développement durable*, Rome, 2018, 237 pages.

FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020, La durabilité en action*, Rome, 2020, 206 pages.

d. Organisation internationale du travail

Special Action Programme to combat Forced Labour, Caught at sea : forced labour and trafficking in fisheries, Genève, 2013, 85 pages.

e. Union européenne

Commission, Document de réflexion *Vers une Europe durable à l'horizon 2030* COM/2019/22 final.

NIESTROY (I.) et al., « Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward », Directorate-General for External Policies - Policy Department, European Parliament, 2019.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*, Bruxelles, 20 mai 2020, 27 pages.

f. France

GIEC, Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Genève, 2014, 161 pages.

Agence française de développement et PNUD, *Financement des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité*, mai 2016.

Rapport sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable présenté à l'occasion de la revue nationale volontaire de la France au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, New York, juillet 2016.

Diagnostic 2019 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine), Ifremer, janvier 2020.

g. Autres rapports (ONG, think tanks)

Institut du développement durable et des relations internationales

WRIGHT (G.), SCHMIDT (S.), ROCHETTE (J.), SHACKEROFF (J.), UNGER (S.), WAWERU (Y.), MULLER (A.), « Partnering for a Sustainable Ocean: The Role of Regional Ocean Governance in Implementing SDG14 », *PROG: IDDRI, IASS, TMG & UN Environment*, 2017, 73 pages.

BARCHICHE (D.), BARTHELEMY (P.), CHABASON (L.), HEGE (E.), ROCHETTE (J.), « Premier bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable », IDDRI, *Étude*, 2019, N°07/19, 30 pages.

Greenpeace

GREENPEACE, *Slavery and Labour abuse in the fishing sector: Greenpeace guidance for the seafood industry and government*, 2014, 5 pages, <https://www.greenpeace.org/archive-international/Global/international/briefings/oceans/2014/Slavery-and-Labour-Abuse-in-the-Fishing-Sector.pdf>, [consulté le 20/05/20].

Union internationale pour la conservation de la nature

Debeir (L.), Lefebvre (T.), *Analyse comparée des stratégies et des réseaux d'aires marines protégées à l'échelle internationale*, Paris, Comité français de l'UICN, 2019, 115 pages.

12. Sites internet

Site de l'Agenda 2030 <https://www.agenda-2030.fr>

Site de la Banque mondiale <https://www.banquemondiale.org>

Site de la Cour Internationale de Justice <https://www.icj-cij.org/fr>

Site de la Division statistique suivi des ODD <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

Site de la FAO <http://www.fao.org/home/fr/>

Site de l'IDDRI <https://www.iddri.org/fr>

Site de l'Ifremer <https://wwwz.ifremer.fr>

Site de l'INSEE <https://www.insee.fr/fr/accueil>

Site des Nations Unies <https://www.un.org/fr/>

Site de l'OCDE <http://www.oecd.org/fr/>

Site de l'OMC <https://www.wto.org/indexfr.htm>

Site de l'OIT <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

Site du PNUD <https://www.undp.org/content/undp/fr/home.html>

Site du PNUE <https://www.unenvironment.org/fr>

Site du Programme 2030 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>

Site de l'UICN <https://uicn.fr>

Site de l'Union européenne https://europa.eu/european-union/index_fr

Site de l'Union africaine <https://au.int/fr/agenda2063>

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	4
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION	7
1. De Grotius à Hardin, approche historique du déclin des ressources halieutiques.....	7
2. Délimitation des aspects traités et des branches du droit international abordées	9
3. Définition des termes du sujet	10
4. Les enjeux futurs de la durabilité des ressources halieutiques	13
5. L'aspiration nouvelle d'une solution internationale et intégrée : l'objectif de développement durable n° 14 15	15
 PREMIÈRE PARTIE. – UNE CONCILIATION DIFFICILE ENTRE EXPLOITATION ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	17
TITRE I. – LES LACUNES DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES MALGRÉ LA RÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE 1992	18
CHAPITRE I. – DES PREMIÈRES MESURES NÉCESSAIRES, MAIS INSUFFISANTES POUR ASSURER LA DURABILITÉ DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	18
SECTION I. – LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER : TEXTE FONDATEUR A L'APPROCHE FRAGMENTÉE.....	18
I. – Une approche fragmentée par zones.....	19
A. – La zone économique exclusive et les activités de pêches, un régime imprécis et inadapté.....	19
B. – La haute mer, un régime imparfait et défaillant	20
II. – Une approche utilitariste peu protectrice de l'environnement	23
SECTION II. – LES COMMISSIONS RÉGIONALES DE PÊCHE : UNE GESTION INSTITUTIONNELLE PARTIELLE.....	24
I. – Approche historique et développement des organisations régionales de gestion des pêches : pour la bonne gestion des ressources halieutiques	25
II. – Des difficultés structurelles	27
CHAPITRE II. – LE RENOUVEAU DU DROIT DE LA MER ET DES PÊCHES MARITIMES APRÈS LA CONSÉCRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	29
SECTION I. – L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SA DIFFUSION EN DROIT DE LA MER.....	29
I. – Genèse et consécration de la notion de développement durable en droit international.....	29
A. – La genèse du développement durable.....	29
B. – La consécration en droit international : la Conférence de Rio de 1992.....	31
II. – La diffusion du développement durable en droit de la mer et des pêches maritimes.....	33
SECTION II. – LES NOUVELLES APPROCHES POUR UN DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES MARITIMES DURABLES	35
I. – Le principe d'intégration en quête d'unification du droit de la mer	35
II. – Le principe de précaution en quête de la préservation des ressources halieutiques	36
TITRE II. – L'IMPRÉGNATION DU DROIT DES PÊCHES MARITIMES PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	40
CHAPITRE I. – L'ACCORD SUR LES STOCKS CHEVAUCHANTS, ÉVOLUTION DU CONCEPT DE CONSERVATION EN DROIT DE LA MER	40
SECTION I. – UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MATIÈRE DE CONSERVATION.....	41
SECTION II. – PAR DES RÉPONSES AUX LACUNES DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER.....	43
CHAPITRE II. – L'APPROCHE INNOVANTE MAIS INSUFFISANTE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	45
SECTION I. – INITIATIVES DE LA FAO, DES TEXTES NÉCESSAIRES ET NOVATEURS.....	45
SECTION II. – LES INSUFFISANCES D'UNE ACTION MONDIALE POURTANT ÉVOLUTIVE.....	51
 DEUXIÈME PARTIE. – LES APPORTS DE L'APPROCHE INTÉGRÉE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 DANS LA GESTION DES PÊCHES	57

TITRE I. – DE LA CONCRÉTISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES NATIONS UNIES AU TRAVERS DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14.....	58
CHAPITRE I. – L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14, UN OUTIL NÉCESSAIRE EN QUÊTE DE RÉUSSITE	58
SECTION I. – GENÈSE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14.....	58
SECTION II. – L’ÉVALUATION D’UN OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE INTÉGRÉ	63
CHAPITRE II. – LES TROIS DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE INTÉGRÉES A L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14.....	67
SECTION I. – L’OBJECTIF N° 14 ET LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L’EXEMPLE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES.....	67
SECTION II. – L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 ET LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : FINANCEMENT ET ÉCONOMIE BLEUE.....	70
SECTION III. – L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14 ET LA DIMENSION SOCIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : LES DROITS FONDAMENTAUX DES PÊCHEURS	72
TITRE II. – LA MISE EN ŒUVRE INTÉGRÉE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14	77
CHAPITRE I. – LES NATIONS UNIES ET LA MISE EN ŒUVRE INTÉGRÉE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14	77
SECTION I. – LA MULTIPLICATION D’OUTILS PROMETTEURS DÉVELOPPÉS PAR L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES ELLE-MÊME	77
SECTION II. – L’INTÉGRATION DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES, FONDS ET PROGRAMMES DANS LE SUIVI DES INDICATEURS, LE FINANCEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14.....	82
CHAPITRE II. – LA MISE EN ŒUVRE PROMETTEUSE MAIS ENCORE INFRUCTUEUSE AU NIVEAU RÉGIONAL ET NATIONAL.....	88
SECTION I. – LA GOUVERNANCE RÉGIONALE ET LES ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N° 14	88
SECTION II. – LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU ÉTATIQUE : L’EXEMPLE DE LA FRANCE	95
CONCLUSION GÉNÉRALE	103
ANNEXES	105
BIBLIOGRAPHIE.....	114
TABLE DES MATIÈRES.....	123
LISTE DES FIGURES	125
LISTE DES TABLES	125

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Pourcentage des stocks pêchés à des niveaux biologiquement durables et non durables, par zone statistique de la FAO, 2017. Note : Les stocks de thon sont mesurés à part car ils sont en grande partie migrants et se déplacent à travers les zones statistiques. Source : FAO.54

Figure 2 – Tendances mondiales de l'état des stocks de poissons marins dans le monde, 1974-2017. Source : FAO.55

Figure 3 – Couverture en pourcentage des aires protégées par rapport aux zones marines (zones économiques exclusives). Source : United Nations Global SDG Dashboard Goal 14.79

Figure 4 – Évaluation de l'indicateur 14.6.1. Source : FAO.85

Figure 5 – Évaluation de l'indicateur 14.b.1. Source : FAO.85

Figure 6 – Évaluation par l'Union européenne de la surface en km² des sites marins désignés sous *Natura 2000* entre 2013 et 2018. Source : Eurostat.93

Figure 7 – Évaluation par l'Union européenne du pourcentage des sites de baignade d'excellente qualité d'eau entre 2011 et 2018. Source : Eurostat.93

Figure 8 – État des stocks de poissons exploités en France métropolitaine en 2019. Source : Ifremer.99

Figure 9 – Évolution 2000-2018 des quantités débarquées des différentes catégories de statuts des stocks de poissons. Source Ifremer.99

Figure 10 – Évolution 2000-2018 de l'importance relative des différentes catégories de statuts des stocks de poissons. Source Ifremer.100

LISTE DES TABLES

Table 1 – Objectif de développement durable n°14.62

Table 2 – Indicateurs de l'Objectif de développement durable n°14 tels que formulés par la résolution 71/313 du 6 juillet 2017.66

Table 3 – Les institutions spécialisées et programmes responsables des indicateurs de l'ODD n°14.82