

Les enjeux de coordination entre le futur traité haute mer et les organisations existantes

16ème reunion du Groupe informel haute mer, 24 juin 2020

Julien Rochette, Klaudija Cremers, Glen Wright

Demande de Serge Ségura d'une discussion sur les liens entre le futur traité, sa COP et les organisations intergouvernementales existantes

1. Contexte général dans lequel s'insère cette question
2. Le draft et les positions des Etats
 - Sur les mécanismes généraux de coordination
 - Sur le volet spécifique AMP
3. Le cas particulier de l'inertie d'une organisation intergouvernementale
4. Conclusion / Discussion

Un problème ancien

Posé par la multiplication des instruments et organisations au cours des dernières décennies : environ 5000 organisations intergouvernementales (Yearbook of International Organisations, 2011)

Qui ne se pose pas uniquement pour l'Océan : cf. CBD post 2020, santé, maintien de la paix...

LA COORDINATION AU SEIN DES NATIONS UNIES : MISSION IMPOSSIBLE ?

ANDRÉ LEWIN

Jamais sans doute le thème de la coordination des activités au sein de la famille des Nations Unies n'aura été plus actuel; souhaitée, organisée et perfectionnée depuis les origines du système, elle est aujourd'hui rendue plus nécessaire encore par suite de la prolifération semble-t-il irrésistible des institutions, des programmes et des fonds spéciaux et surtout par l'angoissante crise financière qui limite les opérations, avive la concurrence, impose la lutte contre le gaspillage et les doubles-emplois et amène à réfléchir de nouveau sur une éventuelle restructuration.

Le système onusien est devenu plus complexe...

Au fil des années, le système onusien est devenu plus complexe. Relativement simple à l'origine, avec ses institutions spécialisées et quelques grands programmes à contributions volontaires (le F.I.S.E.-U.N.I.C.E.F., le P.N.U.D., le Haut-Commissariat pour les Réfugiés, etc.), la famille s'est compliquée au fur et à mesure qu'apparaisaient des besoins sectoriels nouveaux (la population en 1967, l'environnement en 1972, la condition féminine en 1975, les transnationales la même année, l'habitat en 1978, la communication en 1980, etc.), ou que s'imposait une priorité géographique (programmes humanitaires en faveur du Bangladesh ou du Kampuchea, lutte contre la sécheresse au Sahel, aide aux réfugiés de Namibie et d'Afrique australe, action pour les Pays les Moins Avancés, etc.). Dans la plupart des cas, ce sont des initiatives collectives (groupe des 77, Mouvement des Non-Alignés, groupe africain) qui furent à l'origine de ces créations; ce furent quelquefois aussi des propositions nationales (le Canada pour les problèmes de l'habitat avec la conférence de Vancouver en 1976; les Etats-Unis avec la proposition lancée par Kissinger en 1974 d'une action spécifique en matière d'alimentation, qui donna naissance au Conseil Mondial de l'Alimentation; le Japon avec sa contribution financière importante qui mit en place l'Université des Nations Unies; la France, en 1978, avec son initiative d'Institut pour la recherche sur le désarmement, qu'elle finance presque seule; le Costa Rica, avec son offre de créer l'Université de la Paix, etc.), parfois aussi des démarches de groupes d'experts ou même des ambitions personnel-

(*) André LEWIN, Ministre plénipotentiaire, précédemment Porte-parole du Secrétaire général des Nations Unies, Directeur adjoint de la presse et des publications de l'O.N.U., Ambassadeur de France en Guinée, et Directeur des Nations Unies et des Organisations



Qu'entend-on par « coordination » ?

« Etablir la cohérence entre plusieurs centres de décision »
(Delion, Droit administratif)

Créer des « synergies » (ZOD post 2020)

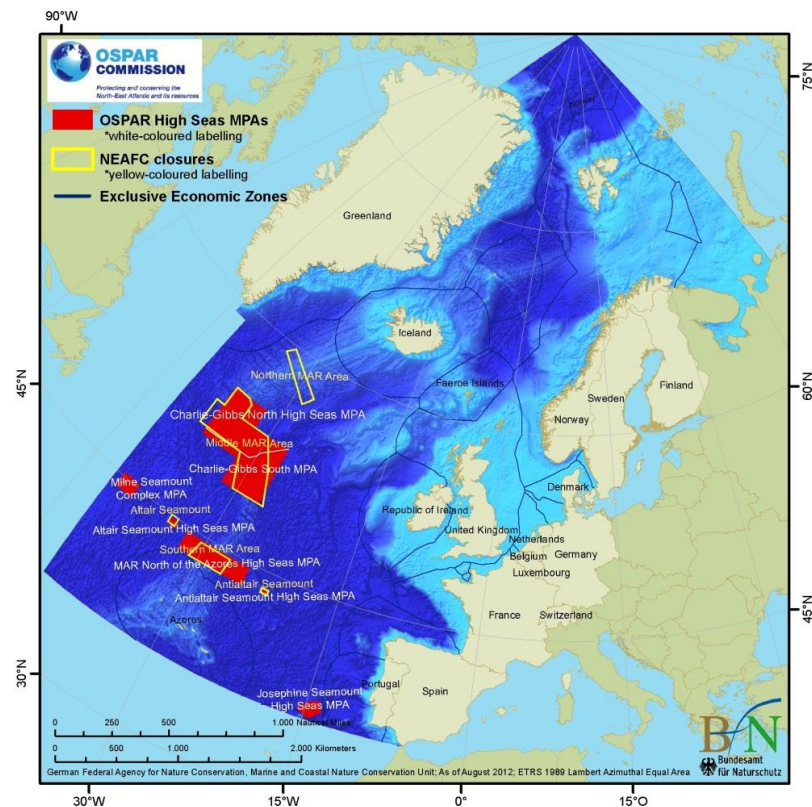
Concrètement :

- A minima : éviter les décisions contraires ou contradictoires
- A maxima : assurer cohérence et complémentarité

Des success-stories

- Liens renforcés entre mers régionales et ORGP
- Collaboration OSPAR NEAFC pour AMP en haute mer
- Liens entre conventions

Mais de réels facteurs limitant la coopération entre organisations



Des barrières au sein des secrétariats des conventions

- Des conflits de territorialité
- Des agendas surchargés
- Des mécanismes faibles (MoU) et aucun budget dédié

Des efforts de coopération qui restent à un niveau administratif, et rarement politique

- UN-Oceans

Des Etats parties différents selon les conventions

- Collective Arrangement : OSPAR / AIFM
- Mers régionales / ORGP

Des positions nationales qui varient selon les enceintes

- Mers régionales / ORGP
- BBNJ / organisations régionales

Le scénario idéal

- Un traité qui sert de cadre général à la gestion de la haute mer
- Complété par des décisions de COP
- Qui soient elles-mêmes mises en œuvre par les organisations existantes, sectorielles et régionales
- Exemples :
 - Adoption d'une AMP par la COP avec objectifs de conservation
 - Mesures de gestion mises en œuvre par les organisations existantes (OMI, ORGP, mers régionales...)

Mais plusieurs contraintes :

- Pas un accord cadre, mais « se rapportant à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer »
- Ne pas « porter préjudice aux instruments et cadres juridiques en vigueur pertinents ou aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinent » (not undermine)

Ne pas porter préjudice / Not undermine

Notion qui apparaît au sein du BBNJ WG, inscrite dans la Résolution AGNU 72/349 de 2017 et dans le draft traité (e.g. préambule, Article 4-3)

Mentionnée 8 fois dans l'Accord sur les stocks chevauchants et dans l'Accord de 2018 visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central

Historiquement utilisée par les Etats pêcheurs pour exclure la pêche du champ de l'Accord - proposition de l'Islande d'ajouter un article 6 bis : *"This Agreement does not apply to conservation and management of fish stocks"*

Une notion choisie pour sortir d'une impasse (De Lucia, 2019), en raison de son ambiguïté (Friedman, 2019)

Une discussion liée au débat originel sur approche globale / régionale / hybride

Postulat : les organisations existantes, sectorielles et globales, auront nécessairement un rôle à jouer dans la mise en œuvre de l'accord

La question porte sur le degré

L'approche régionale est utilisée par certains Etats pour diminuer la portée du traité (Islande, Norvège...)

Approche hybride aujourd'hui privilégiée

Questions clefs

Quelles marges de manœuvre ?

Par quels mécanismes le futur traité pourrait-il devenir un cadre de référence pour la gouvernance de la haute mer ?

A quel point le futur accord et sa COP peuvent-ils influencer / imposer / se substituer aux décisions des organisations existantes ?

Comment éviter les situations de blocage ?

Un objectif d'articulation clairement affiché

Article 2 – Objectif général

L'objectif du présent accord est d'assurer la conservation (...) et le **renforcement de la coopération et de la coordination internationales.**

Article 6 – Coopération internationale

1. Les États parties coopèrent (...) notamment en **renforçant et en intensifiant la coopération avec et entre les instruments et cadres juridiques pertinents et les organismes mondiaux, régionaux, sous régionaux et sectoriels compétents et leurs membres** en vue de la réalisation de l'objectif du présent accord.

2. Les États parties favorisent la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine et de mise au point et de transfert de techniques marines compatibles avec la Convention à l'appui de l'objectif du présent accord.

[3. Les États parties coopèrent pour créer de nouveaux organismes mondiaux, régionaux et sectoriels, le cas échéant].

**Article 4 –
Relation (...)**

3. Le présent Accord est interprété et appliqué d'une manière qui [respecte les compétences des instruments et cadres juridiques [en vigueur] pertinents et des organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents, et qui] ne porte préjudice ni aux instruments et cadres juridiques [en vigueur] pertinents ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents et qui **favorise la cohérence et la coordination** avec ces instruments, cadres et organes, à condition qu'ils soutiennent les objectifs de la Convention et de l'Accord et n'aillent pas à leur encontre.

**Article 48 –
Conférences
des parties**

4. La Conférence des Parties (...) :

(c) Favorise la coopération et la coordination avec et entre les instruments et cadres juridiques pertinents et les organismes mondiaux, régionaux, sous régionaux et sectoriels compétents, en vue de **promouvoir la cohérence des efforts et l'harmonisation des politiques et mesures** pertinentes pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale [, notamment **en établissant des processus de coopération et de coordination** avec et entre les organismes mondiaux, régionaux, sous régionaux et sectoriels compétents] [, notamment en invitant d'autres organismes mondiaux, régionaux, sous régionaux et sectoriels à établir des processus de coopération];

**Article 53 –
Mise en
œuvre et
application**

[3. La conférence des parties examine et adopte des procédures de coopération et des mécanismes institutionnels pour promouvoir le respect des dispositions du présent accord et pour traiter les cas de non-respect].

Mentions dans le texte :

- Coopération : 24
- Coordination : 14
- Cohérence : 5

Rôle de la COP à cet effet :

- D'une manière générale : Promouvoir la cohérence et l'harmonisation des politiques
- Possibles options : (i) en établissant des processus de coopération et de coordination ; (ii) en invitant d'autres organismes mondiaux, régionaux, sous régionaux et sectoriels à établir des processus de coopération

Article 15 – Coopération et coordination internationales (sur ABMTs)

1. Pour renforcer la coopération et la coordination internationales (...), **les États Parties favorisent la cohérence et la complémentarité** dans [la création] [la désignation] d'outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, en s'appuyant sur:

- [a] [Les instruments et cadres juridiques en vigueur pertinents et les organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents, sans préjudice de leurs mandats respectifs, conformément à la présente partie;]
- [b] Le processus relatif aux outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, décrit dans la présente partie, notamment:
 - i) **en adoptant des mesures de conservation et de gestion complémentaires** des mesures désignées en vertu des instruments et cadres juridiques [en vigueur] pertinents et des organismes mondiaux, régionaux ou sectoriels pertinents,
 - [ii) en [créant] [désignant] des outils de gestion par zone, y compris des aires marines protégées, et en adoptant des mesures de conservation et de gestion **en l'absence d'instrument ou de cadre juridique pertinent ou d'organe mondial, régional ou sectoriel pertinent.**]

Article 15 – Coopération et coordination internationales (sur ABMTs)

[2.Variante du paragraphe1 b) ii) **En l'absence d'instrument ou de cadre juridique** [en vigueur] pertinent ou d'organe mondial, régional ou sectoriel pertinent pour [créer] [désigner] des outils de gestion par zone, y compris des aires marines protégées, les États Parties coopèrent en vue de créer un tel instrument, cadre ou organe et participent aux travaux de ce dernier, dans l'intérêt de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.]

3. Les États Parties mettent en place des [mécanismes de coordination et de collaboration] [processus de consultation] au[x] niveau[x] [mondial] [et] [régional] pour renforcer la coopération et la coordination entre les instruments et cadres juridiques [en vigueur] pertinents et les organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents en ce qui concerne les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, ainsi que la coordination entre les mesures de conservation et de gestion adoptées en vertu de ces instruments et cadres et par ces organes.

4.Lorsqu'ils renforcent la coopération et la coordination en application du présent article, les États Parties **veillent à ne porter atteinte ni aux instruments et cadres juridiques [en vigueur] pertinents ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents.**

Article 19 – Prise de décision (sur ABMTs)

La Conférence des Parties [prend][peut prendre] des décisions sur les questions relatives aux outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, en ce qui touche les points ci-après:

[Variante 1

b) Les propositions soumises (...):

c) Lorsqu'il existe des instruments ou cadres juridiques pertinents ou des organes mondiaux, régionaux ou sectoriels pertinents:

i) L'opportunité de recommander aux États Parties au présent Accord de promouvoir l'adoption de mesures de conservation et [de gestion] [d'utilisation durable] pertinentes par le biais de ces instruments, cadres et organes, conformément à leurs mandats respectifs;

ii) L'opportunité d'adopter des mesures de conservation et [de gestion] [d'utilisation durable] complémentaires de celles qui ont pu être adoptées sous le régime de ces instruments, cadres et organes;

d) Lorsqu'il n'existe pas d'instruments ou de cadres juridiques pertinents ou d'organes mondiaux, régionaux ou sectoriels pertinents, l'adoption de mesures de conservation et [de gestion] [d'utilisation durable].]

Article 19 – Prise de décision (sur ABMTs)

La Conférence des Parties [prend] [peut prendre] des décisions sur (...) les points ci-après:

Variante 2 (...)

(b) les questions liées à l'identification d'outils potentiels de gestion par zone, y compris les zones marines protégées ;

(c) Les recommandations relatives à la **mise en œuvre des mesures de gestion connexes, tout en reconnaissant l'autorité principale pour l'adoption de telles mesures dans le cadre des mandats respectifs des instruments et cadres juridiques pertinents et des organismes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents**].

Un accord de principe pour renforcer la coordination mais des désaccords qui persistent sur les mécanismes à mettre en œuvre et le rôle de la COP

	Options	Etats réticents
D'une manière générale	Etablir des processus de coopération et de coordination (48-4c)	Corée ; Etats d'Amérique latine
	Inviter d'autres organismes à établir de tels mécanismes (48-4c)	
Sur le volet AMP	Adoption de mesures en complément de celles établies par les organisations compétentes (15-1bi ; 19 Alt 1c-ii)	Islande ; Corée ; USA
	Création d'AMP et de mesures de gestion en cas d'absence d'organisations pertinentes (15-1bii; 19 Alt 1 d)	Islande ; Indonésie ; USA
	Création d'organisation en cas d'absence d'organisations pertinentes (Alt 2. 15-1bii)	Etats d'Amérique latine ; Japon
	Mise en place de mécanismes destinés à faciliter la coopération et la coordination (15-3)	US ; Beaucoup de « wording » pour assouplir l'obligation (« may » « promote »...)

Imaginons...

Une AMP établie par la COP BBNJ

La COP recommande aux Etats parties de l'ORGP compétente d'adopter des mesures de conservation – fermetures à la pêche par exemple

L'ORGP est « défailante » et n'adopte pas les mesures nécessaires

Que peut-on faire ?



Selon le draft, la COP peut :

- Promouvoir / recommander
- Possiblement adopter des mesures complémentaires
- Mais ne peut pas se substituer en cas d'inertie ou de défaillance

Une limite prévisible de l'accord qui s'explique par :

- Le mandat de « ne pas porter préjudice / not undermine »
- L'absence de hiérarchie entre organisations intergouvernementales

Mettra à l'épreuve la cohérence des positions étatiques au sein des différentes instances

Impliquera des mécanismes de collaboration entre le futur accord et les organisations existantes – cf CBD (MoU...)

Constat partagé d'un besoin de coordination

Plusieurs dispositions « proclamatoires » en ce sens

Mais des mécanismes qui restent aujourd'hui à construire :

- Beaucoup de dispositions [...]
- Pas d'accord sur la marche à suivre en cas d'absence d'organisation compétente : création d'une organisation et / ou rôle de la COP
- Pas d'accord sur la création de mécanismes de coordination, et sur leur nature
- Pas de mécanisme de substitution en cas d'inertie ou de défaut

Question essentielle pour l'effectivité du futur accord

IDDRI

CONTACT

IDDRI.ORG

SciencesPo