



HAL
open science

L'approche écosystémique des pêches en Méditerranée - de l'énonciation à la concrétisation

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. L'approche écosystémique des pêches en Méditerranée - de l'énonciation à la concrétisation. Marie-Pierre Lanfranchi; Rostane Mehdi. Actualités de la gouvernance internationale de la mer Méditerranée, Pedone, pp.127-140, 2021, 9782233009708. halshs-02131636

HAL Id: halshs-02131636

<https://shs.hal.science/halshs-02131636v1>

Submitted on 11 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Analyse juridique de l'approche écosystémique des pêches en Méditerranée De l'énonciation à la concrétisation...

Sophie Gambardella

Chargée de recherche CNRS

Université de Strasbourg,

CNRS, SAGE UMR 7363

F-67000 Strasbourg France

L'approche écosystémique peut à première vue, pour l'analyste, ressembler à une arlésienne du droit international de l'environnement. Affirmée dans de nombreux textes contraignants, cette approche semble, en effet, pour le juriste difficile à matérialiser. Pourtant, l'approche écosystémique se retrouve partout, tel un leitmotiv, comme si la répétition de son affirmation permettait de lui donner corps. L'approche écosystémique semblait déjà se dessiner entre les lignes de la *Convention de Rio sur la diversité biologique* mais il a fallu attendre la cinquième conférence des Parties tenue à Nairobi en 2000 pour que l'approche écosystémique soit définie. Selon la décision V/6 de la Conférence des Parties, l'approche écosystémique est « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable ». L'approche écosystémique invite ainsi à abandonner la gestion sectorielle au profit d'une gestion globale. Lors de la septième conférence des Parties, tenue à Kuala Lumpur, en 2004, les Parties à la Convention sur la diversité biologique ont défini, dans la décision VII/11, une feuille de route pour mettre en œuvre cette approche et qui la positionne non pas uniquement comme un outil de conservation de la biodiversité mais bien comme un outil de gestion de cette dernière, qui tend à rechercher un équilibre entre conservation et utilisation de la biodiversité. Ainsi, l'approche écosystémique doit conduire à considérer que « [l]a diversité biologique est importante en elle-même mais aussi à cause du rôle clé qu'elle joue en soutenant l'écosystème et en rendant d'autres services dont nous sommes tous tributaires en fin de compte. On a déjà eu une tendance dans le passé à gérer les éléments constitutifs de la diversité biologique comme étant soit protégés soit non protégés. Il faut passer à une perspective plus souple, où la conservation et l'utilisation sont comprises en fonction du contexte et où l'on peut appliquer en les dosant toute la panoplie des mesures, qu'il s'agisse de protection stricte ou d'écosystèmes façonnés par l'homme »¹. Or, la recherche d'équilibre entre conservation et utilisation de la biodiversité est au cœur aujourd'hui des préoccupations dans le domaine de la gestion des pêches. L'approche écosystémique a ainsi irrigué ce domaine de sorte qu'une approche écosystémique des pêches a été définie.

Le *Code de conduite pour une pêche responsable* de 1995 est le premier texte en droit international de la pêche qui sensibilise les Etats à l'idée d'interaction entre les espèces et avec le milieu. Cette idée, d'approche non plus par stock mais par écosystème, a par ailleurs été clairement affirmée lors de la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin en 2001². Pour la FAO « une approche écosystémique des pêches (AEP) s'efforce d'équilibrer divers objectifs de la société, en tenant compte des connaissances et des incertitudes relatives aux composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et

¹ Décision VII/11 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique tenue à Kuala Lumpur du 9 au 20 février 2004.

² La Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin, qui s'est tenue du 1^{er} au 4 octobre 2001, a été réunie à l'initiative du gouvernement islandais et de la FAO et a débouché sur une déclaration qui met au cœur de la gestion et de la conservation des ressources de la mer, la notion d'écosystème.

de leurs interactions, et en appliquant à la pêche une approche intégrée dans des limites écologiques valables »³. La FAO, dans son rapport 2018 sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, relève qu'à l'heure actuelle, il est fait référence à l'approche écosystémique des pêches dans les textes constitutifs de quarante pour cent des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) existantes et que les ORGP dont la création est antérieure à l'avènement de cette approche ont adopté des textes de politique générale ou mené des projets visant l'approche écosystémique des pêches⁴. Ainsi, cette approche est aujourd'hui le modèle de stratégie de gestion des pêches pour parvenir à une utilisation rationnelle et durable des ressources marines. Toutefois, dans le domaine de la gestion internationale des ressources halieutiques, cette nouvelle approche doit composer avec l'existant en termes institutionnels et normatifs. L'approche écosystémique nécessite, en effet, que les régimes juridiques mis en place dépassent les frontières géographiques et institutionnelles – notamment les zonages maritimes –, les clivages matériels – notamment la dichotomie gestion des ressources/gestion des milieux –, les limites disciplinaires – le droit doit se construire à partir des connaissances scientifiques fiables. Cette approche impose ainsi une toute autre manière de regarder les océans et les mers. Ces derniers ne doivent plus être appréhendés comme des réservoirs de ressources inépuisables mais comme un milieu fragilisé nécessitant une véritable politique globale de conservation. Or, toute la structure institutionnelle et normative de la gestion internationale des mers et des océans s'est construite de manière sectorielle, fragmentée et donc peu accueillante pour une approche intégrée telle que l'approche écosystémique des pêches⁵. La Méditerranée est particulièrement emblématique de cette construction du droit de la mer.

La mer Méditerranée se caractérise, du point de vue de la gestion internationale de sa biodiversité, par une hyper institutionnalisation. Deux organisations régionales de gestion des pêches et un système juridique complexe de conservation du milieu marin assurent la gouvernance de la biodiversité marine. La première organisation a été créée, en 1949, par la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le Conseil général des Pêches pour la Méditerranée⁶ est mis en place avec l'objectif d'assurer une gestion rationnelle de l'ensemble des ressources halieutiques de la Méditerranée et de la mer Noire⁷. A partir de 1997, le Conseil devient la Commission générale des pêches pour la Méditerranée qui dispose d'un budget autonome permettant de mettre en œuvre son pouvoir réglementaire⁸. La Commission générale des pêches pour la Méditerranée est une véritable organisation internationale ouverte aux Etats et à certaines organisations internationales. Toutefois, même si la Commission détient très tôt un pouvoir réglementaire pour assurer une

³ FAO, « Gestion des pêches. 2. L'approche écosystémique des pêches. 2.2. Les dimensions humaines de l'approche écosystémique des pêches », *FAO Directives techniques pour une pêche responsable* n°4, suppl. 2, Add. 2. Rome, FAO. 2010, p. 7.

⁴ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture : atteindre les objectifs de développement durable*, Rome, 2018, p. 143.

⁵ Pour une analyse des principaux enjeux de l'approche écosystémique dans le domaine de la pêche voir notamment : D. GASCUEL, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Revue Pour*, 2009/3, n° 202-203, pp. 199-206.

⁶ *Accord relatif à la création d'un Conseil général des pêches pour la Méditerranée*, adopté le 24 septembre 1949 à Rome et entrée en vigueur le 20 février 1952, *R.T.N.U.*, vol. 126, p.237. En 1997 suite à un amendement, l'Accord est devenu *l'Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée*.

⁷ En 1960, avait été créée la Commission mixte des pêcheries de la mer Noire. Toutefois, celle-ci ne fonctionne plus depuis des années en raison notamment du fait que sa compétence ne s'exerçait qu'en haute mer et que les Etats riverains de ce bassin ont proclamé et délimité des zones économiques exclusives.

⁸ A. TAVARES DE PINHO, « La réforme de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer*, 1997, tome II, pp. 65-91.

gestion rationnelle des ressources de la Méditerranée, de la Mer Noire et des eaux adjacentes, son activité ne connaîtra un véritable essor qu'à partir des années 2000. Par la suite, en 1966, est adoptée la *Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique*⁹ qui prévoit la mise en place d'une commission régionale pour la gestion et la conservation de ces espèces et des espèces apparentées. Ouvertes aux États et aux organisations internationales sous certaines conditions, la CICTA compte aujourd'hui quarante neuf membres. *A priori*, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) ne semble pas pouvoir entrer en concurrence avec la Commission générale des pêches pour la Méditerranée. Pourtant, la Commission est une organisation internationale qui a compétence pour la gestion et la conservation des thonidés non seulement de l'Atlantique mais aussi des mers adjacentes¹⁰ et elle dispose, pour ce faire d'un pouvoir réglementaire. Or, la Méditerranée s'inscrit bien dans la catégorie des mers adjacentes à l'Atlantique. La CGPM et la CICTA ont donc toutes deux compétences pour la gestion et la conservation des thonidés et espèces apparentées de la Méditerranée. Il faut noter que la mise en place ultérieure de zones économiques exclusives ainsi que de zones fonctionnelles n'est pas venue priver ces deux commissions de leur objet car leurs compétences respectives couvrent non seulement la haute mer mais aussi les zones sous juridiction nationale. Enfin, si la gestion et la conservation des ressources halieutiques a fait l'objet de la création de deux organisations régionales de gestion des pêches, la lutte contre la pollution dans ce bassin a aussi généré l'adoption d'une série de textes et la mise en place d'une structure institutionnelle. Ainsi en 1976, seize États côtiers méditerranéens ainsi que la Communauté européenne ont adopté la *Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée*. Il s'agit d'une convention cadre qui a été complétée par la suite par l'adoption de sept protocoles¹¹. Cet arsenal normatif s'est accompagné de la mise en place d'une large structure institutionnelle relativement décentralisée car principalement constituée de Centres d'activités régionaux. Deux remarques peuvent alors être faites sur cette construction institutionnelle. En premier lieu, la gouvernance des questions de protection des milieux et de gestion des ressources sont institutionnellement et matériellement fragmentées, ce qui correspond à l'approche retenue, par la suite, par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*. Dès lors, dans ce contexte, l'approche écosystémique des pêches, qui œuvre pour une gestion globale des écosystèmes, nécessite, en Méditerranée, un décloisonnement des frontières institutionnelles. Ensuite, le bassin méditerranéen est emblématique de la coexistence de deux logiques : d'un côté une logique d'exploitation pour les ressources halieutiques et de l'autre une logique de conservation pour les milieux. Or, l'approche écosystémique des pêches tend justement à permettre une conciliation entre ces logiques par une recherche d'équilibre.

⁹ *Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique*, adoptée le 14 mai 1966 à Rio de Janeiro et entrée en vigueur le 21 mars 1969, *R.T.N.U.*, vol. 673-I, p.67.

¹⁰ Article 1 de la *Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique*.

¹¹ Le *Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer*, le *Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée*, le *Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre*, le *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée*, le *Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol*, le *Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination*, le *Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*.

Penser l'approche écosystémique des pêches en Méditerranée invite, dès lors, à poser notre regard sur le travail accompli par les deux organisations régionales de gestion des pêches de ce bassin pour parvenir à une approche globale. L'objectif est de comprendre comment se concrétise l'approche écosystémique des pêches aussi bien d'un point de vue institutionnel que d'un point de vue matériel. La démarche doit alors se faire en deux temps : un premier temps pour cerner le rôle attendu des ORGP dans la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches afin de mesurer le degré de réalisation de cette stratégie de gestion au sein de ces enceintes (I.) ; un second temps, pour comprendre comment ces ORGP peuvent au-delà de leurs frontières institutionnelles participer à la mise en œuvre de cette approche globale (II.).

I – L'APPROCHE ECOSYSTEMIQUE DES PECHEES DANS LA POLITIQUE INTERNE DES ORGP EN MEDITERRANEE

L'approche écosystémique des pêches nécessite un glissement dans les méthodes de gestion d'un système stock par stock à un système ressources-écosystème. Pour opérer un tel glissement, les organisations régionales de gestion des pêches doivent développer une approche plus globale de gestion en prenant non seulement des mesures pour diminuer l'impact de la pêche sur les autres ressources marines non prélevées à titre commercial (A.) mais aussi pour permettre une pêche respectueuse du milieu marin (B.).

A. La prise en compte des espèces accessoires

La mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches par les organisations régionales de gestion des pêches doit permettre une prise en compte de l'impact de l'activité sur les espèces associées aux espèces exploitées, notamment les prises accessoires¹². Les prises accessoires peuvent se définir comme l'ensemble des espèces capturées lors d'une opération de pêche alors même qu'il ne s'agit pas des espèces visées par l'unité de pêche. Le taux de rejet, qui varie en fonction de la zone et de l'engin de pêche utilisé, peut atteindre vingt pour cent des captures totales en Méditerranée. Les deux organisations régionales de gestion des pêches ont donc pris des mesures pour limiter les prises accessoires. Au sein de la CICTA, qui a compétence pour la gestion et la conservation de l'ensemble des thonidés et espèces apparentées de l'Atlantique et des mers adjacentes, les prises accessoires sont constituées potentiellement par l'ensemble des espèces, autres que les thonidés et espèces apparentées, qui seraient affectées par les activités de pêche thonière. Afin d'établir une liste des prises accessoires à la pêche thonière, la CICTA a mis en place des campagnes d'observateurs de 1995 à 1999, qui ont permis d'identifier les espèces constitutives de prises accessoires¹³. A la CGPM, la problématique est différente puisque la Commission est compétente pour la gestion et la conservation de l'ensemble des ressources halieutiques du bassin. Dès lors, ne peuvent être considérées comme prises accessoires que les espèces qui ne font pas l'objet de prélèvement, à titre principal, en Méditerranée. La question de la conservation des prises accessoires n'est pas purement théorique au sein de ces enceintes. En

¹² L'article 119 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer précise d'ailleurs que « Lorsqu'ils fixent le volume admissible des captures et prennent d'autres mesures en vue de la conservation des ressources biologiques en haute mer, les Etats : (...)

b) prennent en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci, afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise ».

¹³ Voir pour plus de détails le *Rapport de la réunion intersessions du Sous-Comité ICCAT des prises accessoires* tenue à Messine en Italie du 11 au 14 mai 1999, SCRS/99/20.

effet, la CGPM et la CICTA ont adopté des recommandations relatives aux prises accessoires¹⁴¹⁵. Plusieurs remarques peuvent être faites quant à ces textes.

En premier lieu, la CGPM et la CICTA travaillent en synergie en ce qui concerne deux familles d'espèces considérées comme des prises accessoires : les oiseaux de mer et les tortues. La CGPM, dans ses deux recommandations, se réfère aux recommandations de la CICTA en la matière qui posent des obligations plus précises. La CGPM est davantage orientée vers l'information et la surveillance de ces espèces et demande ainsi aux Etats d'un côté, de lui faire part des prises accidentelles d'oiseaux de mer et de tortues et d'un autre côté, d'essayer de les réduire. La CICTA, quant à elle, demande aux Etats que les navires battant leur pavillon soient équipés du matériel nécessaire pour relâcher les tortues capturées sans les blesser et de dispositifs d'effarouchement pour éviter que les oiseaux de mer soient pris dans les filets. Ces recommandations s'inscrivent dans une dynamique impulsée au niveau international. En effet, le problème des prises accessoires a été abordé dans le *Code de conduite pour une pêche responsable*¹⁶ qui interpelle les Etats sur cette question et leur demande d'en tenir compte dans leurs mesures d'aménagement des pêcheries. Par la suite en 1999 sur le fondement de l'article 2 d) du *Code de conduite pour une pêche responsable*, a été adopté un *Plan d'action international pour réduire les captures accidentelles des oiseaux de mer par les palangriers*¹⁷. Ce plan d'action apporte des réponses précises à la question en proposant des dispositifs et des technologies qui pourraient réduire les prises accidentelles d'oiseaux de mer. La dynamique lancée au niveau international a ainsi trouvé écho au sein des organisations régionales de gestion des pêches qui en assurent la mise en œuvre effective.

Contrairement à ce qui vient d'être vu pour la conservation des oiseaux de mer et des tortues, pour d'autres espèces non visées, seule l'une des deux Commissions s'est saisie de la question. La CGPM a adopté, par exemple, une recommandation pour la conservation du phoque moine de la Méditerranée¹⁸ et la CICTA a adopté, de son côté, deux recommandations applicables à la Méditerranée : une pour la conservation du requin taupe-bleu¹⁹ et une autre

¹⁴ Recommandation REC.CM-CGPM/35/2011/3 *sur la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer dans la zone de compétence de la CGPM*; Recommandation REC.CM-CGPM/35/2011/4 *sur les prises accidentelles de tortues de mer dans la zone de compétence de la CGPM*; Recommandation REC.CM-CGPM/35/2011/5 *concernant les mesures de gestion pour la conservation du phoque moine de la Méditerranée (Monachus monachus) dans la zone de compétence de la CGPM*.

¹⁵ Recommandation [10-09] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur les prises accessoires de tortues marines dans les pêcheries de l'ICCAT*, entrée en vigueur le 14 juin 2011; Recommandation [07-07] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer dans les pêcheries palangrières*, entrée en vigueur le 4 juin 2008; Recommandation [10-08] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin marteau (famille sphyrnidae) capturé en association avec les pêcheries gérées par la CICTA*, entrée en vigueur le 14 juin 2011; Recommandation [10-06] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin-taupe bleu de l'Atlantique capturé en association avec les pêcheries de l'ICCAT*, entrée en vigueur le 14 juin 2011.

¹⁶ Article 7.6.9. du *Code de conduite pour une pêche responsable*, adopté par la Conférence de la FAO à sa vingt-huitième session, le 31 octobre 1995.

¹⁷ FAO, *Plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers. Plan d'action international pour la conservation et la gestion des requins. Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche*, Rome, FAO, 1999. 27 p.

Disponible à l'adresse suivante : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/x3170f/x3170f00.pdf>

¹⁸ Recommandation REC.CM-CGPM/35/2011/5 *concernant les mesures de gestion pour la conservation du phoque moine de la Méditerranée (Monachus monachus) dans la zone de compétence de la CGPM*.

¹⁹ Recommandation [10-06] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin-taupe bleu de l'Atlantique capturé en association avec les pêcheries de l'ICCAT*, entrée en vigueur le 14 juin 2011.

pour la conservation du requin marteau²⁰. En ce qui concerne le phoque moine, ses caractéristiques biologiques expliquent que seule la CGPM se trouve compétente pour assurer sa conservation. En effet, le phoque moine vit près des côtes et sa conservation n'entre donc pas en conflit avec les techniques de pêche au thon rouge. En revanche, la question de la conservation des requins est une question qui relève aussi bien de la compétence de la CGPM que de la CICTA. La CGPM ne s'est pas dédouanée de ses obligations en la matière. En effet, elle a intégré à son arsenal réglementaire les recommandations de la CICTA et en parallèle, la CGPM a conduit une étude sur les élasmobranches²¹ de la Méditerranée afin de disposer des connaissances suffisantes pour pouvoir élaborer une recommandation. Cette recommandation a été adoptée en 2012 et elle prévoit notamment l'interdiction de la pêche aux ailerons dite « *shark finning* », c'est-à-dire de la pratique qui consiste à couper les ailerons des requins et à en rejeter les carcasses en mer. La CGPM a donc pris des mesures fortes qui viennent relayer les mesures adoptées par la CICTA. Toutefois, alors que la CICTA a pris des mesures pour protéger cette espèce au titre de prises accessoires, la CGPM a pris des mesures de gestion et de conservation de l'espèce qui est aussi pêchée à titre principal.

Les recommandations adoptées par la CGPM et la CICTA, quant aux prises accessoires, peuvent paraître un peu timides par rapport à ce que recouvre la notion d'écosystème. En effet, les espèces non visées qui font l'objet de recommandations à la CGPM et à la CICTA sont des espèces inscrites à l'annexe II du *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée*²² qui répertorie les espèces en danger ou menacées. La CGPM fait d'ailleurs référence à ce texte dans le préambule de ses recommandations. La CGPM et la CICTA procèdent ainsi pour la protection des espèces non visées selon une approche classique espèce par espèce alors même que les interactions entre les espèces appellent une approche davantage systémique. Toutefois, les efforts des organisations se poursuivent. Dans sa stratégie 2017-2020, la CGPM a prévu la mise en place d'un programme de surveillance des prises accessoires. Ce programme fera appel à des observateurs embarqués sur les navires commerciaux afin d'obtenir davantage de données sur les prises accessoires et ainsi de prendre des mesures adaptées. Parmi, ces mesures la CGPM veut, par exemple, renforcer ses mesures techniques relatives à la sélectivité des engins de pêche. Enfin, consciente que l'effectivité de ces mesures dépendra de la participation des parties prenantes, la CGPM envisage une sensibilisation des pêcheurs à la question des prises accessoires par la mise en place notamment d'écolabels. Une dynamique pour la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches est ainsi présente au sein des ORGP. D'ailleurs, au delà des prises accessoires, ces organisations prennent aussi des mesures afin de réduire l'impact des activités de pêche sur le milieu marin.

B. La prise en compte des impacts des activités de pêche sur le milieu marin

L'approche écosystémique des pêches invite les ORGP à aller au-delà de ce que recommande la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*. Si le texte de 1982 demandait aux Etats de tenir compte dans l'encadrement de leurs activités de pêche des

²⁰ Recommandation [10-08] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin marteau (famille sphyrnidae) capturé en association avec les pêcheries gérées par la CICTA*, entrée en vigueur le 14 juin 2011.

²¹ M. NEJMEDDINE BRADAI, B. SAIDI, S. ENAJJAR, *Elasmobranchs of the Mediterranean and Black Sea: Status, Ecology and Biology*, Studies and review, CGPM, n°91, 2012, 104 p.

²² *Le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et ses Protocoles* a été adopté le 10 juin 1995 par la Conférence de plénipotentiaires tenue à Barcelone. Il est entré en vigueur le 12 décembre 1999.

espèces associées, le lien entre ces activités et la conservation du milieu marin restait très ténu. Or, l'approche plus globale par écosystème nécessite d'encadrer les activités de pêche en tenant compte de leurs effets sur l'ensemble du milieu marin. La CGPM a fait figure de précurseur en adoptant, en 2005, une recommandation contraignante sur la protection des fonds marins contre le chalutage au-delà de mille mètres de profondeur afin de réduire au maximum l'effet de ces pêches sur les écosystèmes d'eaux profondes. Reste que les instruments de régulation des pêches, tels que définis à la CGPM et à la CICTA, ont encore aujourd'hui un objet très classique de gestion. Leur objectif premier est d'assurer une pêche durable en trouvant le juste équilibre entre rentabilité de l'activité et maintien des stocks à des niveaux soutenables. L'ouverture vers une protection plus globale de l'écosystème en tenant compte des impacts de la pêche sur le milieu en est encore à ses débuts. Le glissement d'une logique de gestion vers une logique de conservation s'opère à petits pas mais la prise de conscience de la nécessité d'avoir un objectif de conservation est maintenant réelle au sein de ces ORGP. En 2006, la CGPM a d'ailleurs adopté un outil de gestion par zone, les zones de pêche réglementée, afin de protéger les écosystèmes marins vulnérables de la région. Il s'agit d'un dispositif de limitation spatialisée de l'effort de pêche destiné à protéger les reproducteurs de plusieurs espèces qui sont fortement exploitées notamment sur le plateau continental du golfe du Lion, à conserver un habitat du talus continental (canyons et têtes de canyons sous-marin) et à préserver les espèces peu ou pas commercialisables de cette zone. Dans sa stratégie à moyen terme 2017-2020, la CGPM a formulé le besoin de créer de nouvelles zones de ce type afin d'atteindre une protection d'au moins dix pour cent des zones côtières et marines, comme indiqué dans l'Objectif d'Aichi 11. Les ambitions pour la période 2017-2020 de la CGPM vont d'ailleurs dans le sens d'une meilleure prise en compte des impacts des activités de pêche sur le milieu marin. La CGPM entend notamment se saisir de la question des déchets marins engendrés par les activités de pêche. Dans le cadre de la *Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin en Méditerranée*, a été adopté, en 2013, un plan régional sur la gestion des déchets marins dans la Méditerranée qui est entré en vigueur en juillet 2014²³. La CGPM a alors décidé d'adopter une stratégie d'adaptation pour non seulement faire face aux effets potentiels des déchets marins sur la pêche mais aussi pour réduire la production de déchets issus des activités de pêche tel que l'abandon des engins de pêche.

S'il est évident que la CGPM et la CICTA n'ont pas vocation à s'occuper de la protection de l'ensemble de l'environnement marin de la Méditerranée, elles ont, en revanche, un rôle à jouer pour rendre la pêche soutenable pour l'ensemble de l'environnement marin. En effet, la CGPM et la CICTA peuvent encadrer les moyens et les techniques de pêche avec un double objectif, plutôt qu'avec un objectif unique. Ainsi, l'objectif premier serait bien évidemment de ne pas augmenter l'effort de pêche voire de le diminuer et l'objectif second pourrait être d'assurer une pêche respectueuse du milieu marin et des éléments de faune et de flore liés. Ainsi, l'équilibre entre utilisation des ressources et conservation des écosystèmes, préconisé par l'approche écosystémique des pêches, pourrait être trouvé. La CGPM, en prenant des mesures pour permettre de mettre en œuvre les plans régionaux de conservation du milieu marin définis au niveau de la Convention de Barcelone entre d'ailleurs davantage dans une démarche écosystémique au sein de laquelle elle encadre selon les objectifs régionaux les activités dont elle a la responsabilité. Cette coopération interinstitutionnelle

²³ Décision IG.21/7, « Plan régional sur la gestion des déchets marins en Méditerranée dans le cadre de l'article 15 du Protocole tellurique », Dix-huitième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles Istanbul (Turquie), 3-6 décembre 2013, UNEP(DEPI)/MED IG.21.

semble aujourd'hui indispensable pour parvenir à mettre en œuvre une approche globale dans un contexte de fragmentation institutionnelle et matérielle. Or, si les mesures prises par les ORGP en Méditerranée restent encore insuffisantes pour être efficaces, la coopération institutionnelle offre en revanche des perspectives intéressantes dans ce bassin pour une mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches.

II – L'APPROCHE ECOSYSTEMIQUE DES PECHEES DANS LA POLITIQUE EXTERNE DES ORGP EN MEDITERRANEE

Au-delà des mesures prises au sein des ORGP pour tendre vers une approche écosystémique des pêches, la concrétisation de cette approche nécessite que ces organisations coopèrent avec les enceintes de protection du milieu marin. En effet, seule une coordination des actions peut permettre d'équilibrer les objectifs d'utilisation des ressources et du milieu et de conservation de ces derniers. Si la coopération entre organisations internationales est une modalité classique de dialogue entre ces sujets de droit international (A.), la co-gestion d'espace est, quant à elle, une méthode ambitieuse de mise en œuvre de la stratégie de gestion globale des écosystèmes (B.).

A. La coopération interinstitutionnelle en Méditerranée

L'existence d'une coopération institutionnelle pour la gestion et la conservation des ressources halieutiques en Méditerranée ne fait aucun doute. En revanche, une coopération institutionnelle élargie afin d'envisager le milieu marin comme un milieu complexe qui doit faire l'objet d'une gestion globale est moins évidente, étant donnée la forte tendance à fragmenter le traitement des questions environnementales. Si les organisations régionales de gestion des pêches thonières ont décidé de coordonner leurs actions par le biais du processus de Kobe²⁴, cette coopération reste néanmoins sectorielle et a bien du mal à intégrer l'approche écosystémique. La CICTA se cantonne donc, pour l'instant, à une coopération sectorielle. La CGPM, quant à elle, a entamé des processus de coopération qui s'inscrivent davantage dans une optique de gestion globale.

La CGPM a, à l'heure actuelle, signé presque une quinzaine de Protocoles d'accord de coopération avec des organisations internationales. La CGPM a, par exemple, signé un tel Protocole avec le PNUE/PAM afin de coordonner leurs actions pour assurer une gestion rationnelle des populations de corail rouge exploitées. De la même manière, la CGPM a signé en 2015, un Mémorandum d'accord avec la Conférence Ministérielle sur la Coopération Halieutique entre les Etats Africains Riverains de l'Océan Atlantique (COMHAFAT) pour lutter contre la pêche illicite. Ce protocole d'accord représente un exemple de dialogue Nord-Sud permettant le renforcement des capacités et le partage des expériences. Enfin, le secrétariat de la CGPM a officialisé en 2012 sa coopération avec le secrétariat de l'*Accord sur la conservation des cétacés de la Méditerranée et de la Mer Noire, et de la Zone Atlantique Adjacente*²⁵ (ci-après ACCOBAMS) par la signature d'un Mémorandum de collaboration.

²⁴ L'expression « processus de Kobe » est née lors de la première réunion conjointe des organisations régionales de gestion de la pêche thonière à Kobe au Japon du 22 au 26 janvier 2007. Depuis, deux réunions de ce type ont eu lieu, une en 2009 à San Sebastian en Espagne et une autre en 2011 à la Jolla aux Etats-Unis. Lors de ces réunions, les organisations régionales de gestion de la pêche thonière essaient d'harmoniser leur pratique en matière de gestion et de conservation des thonidés. a

²⁵ *Accord sur la conservation des cétacés de la Méditerranée et de la Mer Noire, et de la Zone Atlantique Adjacente*, conclu le 24 novembre 1996 à Monaco et entré en vigueur le 1^{er} juin 2001, *R.T.N.U.*, vol. 2183, p.303.

Cette collaboration était néanmoins bien antérieure à cette date puisqu'en 2008 à Rome, les deux enceintes avaient organisé conjointement un atelier international relatif aux prises accessoires de cétagés dans la zone couverte par l'ACCOBAMS. Lors de sa session plénière en 2012, la CGPM a concrétisé cet engagement en adoptant un projet de recommandation pour la mise en place de normes minimales de conservation des cétagés²⁶. Ce type de coopération entre organisations internationales est relativement classique même s'il n'aboutit pas systématiquement à un véritable travail conjoint.

Au sein du bassin Méditerranéen, la coopération interinstitutionnelle est un véritable levier de « défragmentation » des régimes juridiques existants. Construite selon la vision classique du droit de la mer qui tend à traiter séparément les questions de gestion des ressources et de conservation des milieux, la structure institutionnelle du « complexe de régimes »²⁷ de la gouvernance internationale de la biodiversité marine en Méditerranée offre une perméabilité des frontières institutionnelles. La coopération des enceintes internationales de ce complexe de régimes est un levier de mise en œuvre de l'approche écosystémique. En effet, la coopération institutionnelle permet, en premier lieu, une circulation des connaissances scientifiques sur l'état du milieu et des ressources. Le milieu marin demeure un espace mal appréhendé et pour lequel les données scientifiques produites restent précieuses pour mieux comprendre son fonctionnement. Or, si la CGPM est dotée au sein de sa structure d'un Comité scientifique, tel n'est pas le cas de l'ensemble des organisations régionales. Ainsi, le partage et la circulation des données scientifiques permettent d'impulser une véritable synergie sur certaines questions telles que la gestion du corail rouge de Méditerranée ou encore la conservation des cétagés. Par ailleurs, cette coopération permet pour les ORGP d'aller au-delà de la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches pour contribuer à la mise en œuvre d'une approche globale de l'ensemble de l'écosystème marin méditerranéen. L'approche écosystémique des pêches, même si elle constitue un changement de paradigme dans la gestion des pêcheries, reste tout de même une approche sectorielle qui tend à tenir compte des impacts d'une activité anthropique sur le milieu et les espèces. Or, en travaillant conjointement avec des enceintes de protection du milieu marin, les ORGP participent au développement d'une approche globalisante et donc tendent vers « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable »²⁸. En Méditerranée, cette stratégie de gestion intégrée est d'ailleurs parfaitement illustrée par la mise en place d'espaces co-gérés par plusieurs enceintes internationales.

B. La co-gestion d'espaces marins au sein du bassin méditerranéen

Sous l'égide du *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée*²⁹, des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) ont été désignées afin d'y promouvoir la coopération en matière de

²⁶ *Rapport de la trente-sixième session de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée*, tenue à Marrakech du 14 au 19 mai 2012, Rome, FAO, 2012, Annexe H, p.47.

²⁷ Sur la notion de « complexe de régimes » voir notamment : K. RAUSTIALA, D.G. VICTOR, « The regime complex for plant genetic resources », *International Organization*, vol. 58, 2004, pp. 277-309. ; R. O. KEOHANE, D. G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, n°1, mars 2011, pp. 7-23. ; A. ORSINI, J.-F. MORIN, O. YOUNG, « Regime Complexes : A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, January-March 2013, vol. 19, n°1, pp. 27-39.

²⁸ Définition de l'approche écosystémique de la décision V/6 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique.

²⁹ Il s'agit d'un des protocoles à la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin en Méditerranée.

gestion et de conservation des aires naturelles et de protection des espèces menacées et de leurs habitats. Depuis 2010, la CGPM participe à des ateliers techniques sur la mise en place, conformément au *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée*³⁰, de ces ASPIM ainsi que d'aires marines protégées plus classiques³¹. Les aires marines protégées sont créées par les Parties dans les zones marines et côtières soumises à leur souveraineté ou à leur juridiction. Les ASPIM sont, quant à elles, inscrites sur une liste après proposition d'une ou plusieurs Parties et peuvent nécessiter l'accord de toutes les Parties concernées si elles se situent en tout ou en partie en haute mer. Dans les deux hypothèses, ces aires ont pour objectif de sauvegarder le milieu marin et les espèces animales et végétales qui y sont associées par la mise en place de mesures en ce sens. L'approche de conservation est donc plus large que celle retenue à l'origine par la CGPM. A la session plénière de la CGPM de 2013, un projet de résolution a été présenté puis adopté afin de coordonner l'action du Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées (CAR/ASP) et celle de la CGPM³². Selon ce texte, la CGPM aura compétence pour définir les zones de pêche réglementées qui se situeraient au même endroit que des ASPIM mais elle devra travailler en coopération avec le Programme d'action pour la Méditerranée (PAM) et les autres organisations régionales compétentes, dont notamment l'ACCOBAMS. Les programmes de gestion, qui s'appliqueront à ces zones, devront être établis conjointement avec le PAM. Cette coopération et ce dialogue interinstitutionnel sont intéressants et nécessaires car « [l]a place de l'argumentaire halieutique singularise (...) les AMP³³ par rapport aux aires protégées terrestres qui ont rarement vocation à soutenir l'exploitation de ressources naturelles, mais plutôt à garantir ou à restaurer l'intégrité des ressources et de leur environnement »³⁴. Les AMP ne sont pas toujours appréciées comme étant un bon outil de gestion des pêches³⁵. Dès lors, le fait de mettre en place des zones de pêches réglementées au sein des ASPIM et de les considérer comme l'outil de gestion des pêches au sein de ces zones peut être une voie pour une gestion durable des pêches dans ce type de zonage car d'un côté, la protection du milieu est assurée par l'ASPIM et de l'autre, la CGPM peut mettre en place les mesures adéquates pour une pêche durable dans le respect des mesures prises dans le cadre de l'ASPIM. Ainsi, la CGPM et le PAM ont ouvert la voie à une gestion conjointe et intégrée du bassin méditerranéen qui permettrait de réaliser une approche écosystémique des pêches.

Cette coopération interinstitutionnelle a été renforcée en 2016 par l'adoption d'une Stratégie de coopération conjointe relative aux mesures spatiales de gestion et de conservation de la biodiversité marine entre les secrétariats de l'ACCOBAMS, de la CGPM, de l'UICN-Med, et le CAR/ASP en collaboration avec Medpan³⁶. Le double objectif de cette coopération

³⁰ Ces ateliers techniques sont organisés par le Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées (CAR/ASP) du Programme d'action pour la Méditerranée. Site web : <http://www.rac-spa.org/fr>

³¹ Voir sur ce Protocole : T. SCOVAZZI, « Le Protocole méditerranéen sur les aires spécialement protégées », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2003, n°21, pp.3 47-354.

³² Résolution RES-CGPM/37/2013/1 relative à la gestion des pêches par zone, notamment grâce à la création de zones de pêche réglementée dans la zone de compétence de la CGPM et à la coordination avec des initiatives du PNUE-PAM concernant la création d'aires spécialement protégées d'intérêt méditerranéen (ASPIM).

³³ Aires marines protégées.

³⁴ C. CHABOUD et F. GALLETTI, « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes en développement*, 2007/2, n°138, p.36.

³⁵ Voir sur ce point notamment : C. CHABOUD et F. GALLETTI, « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes en développement*, 2007/2, n°138, pp.36-37. L'Institut de recherche pour le développement en est arrivé à une conclusion similaire dans sa fiche d'actualité scientifique n°404 de mai 2012 disponible à l'adresse suivante : <http://www.ird.fr/la-mediatheque/fiches-d-actualite-scientifique/404-les-aires-marines-protégees-quel-impact-sur-la-peche>

³⁶ Le texte est disponible à l'adresse suivante : http://www.accobams.org/new_accobams/wp-content/uploads/2017/05/MOP6.Inf17.pdf

est d'un côté de parvenir à une conservation et une utilisation durable de la Méditerranée par la mise en œuvre du principe de précaution et de l'approche écosystémique et d'un autre côté, d'harmoniser les activités entreprises par les partenaires afin qu'elles se complètent mutuellement. L'articulation entre le principe de précaution et l'approche écosystémique est dans cette stratégie intéressante. En effet, l'approche écosystémique est le fil conducteur d'une gestion globale d'espaces communs qui doit être réalisée avec l'exigence de la précaution c'est à dire en mesurant le risque acceptable pour définir le juste équilibre entre conservation et exploitation. La stratégie poursuit ainsi le travail de co-gestion d'espaces entrepris précédemment. Cette nouvelle manière de gérer des espaces pour lesquels plusieurs organisations internationales sont compétentes offre des perspectives intéressantes pour décloisonner les espaces normatifs afin de concrétiser l'approche écosystémique.

Cette analyse de l'approche écosystémique des pêches en Méditerranée nous conduit en conclusion à trois séries d'observations. Tout d'abord, la Méditerranée demeure un laboratoire d'analyse exceptionnel pour appréhender les concepts ambivalents. La complexité inhérente à ce bassin, de par ses spécificités géographiques, politiques ou encore écologiques, conjuguée à l'urgence de la situation environnementale dans cette région, font rejaillir les traits saillants de l'approche écosystémique. Cette stratégie de gestion intégrée implique, en effet, un changement radical de paradigme : le glissement d'une approche sectorielle vers une approche globale. Or, l'approche globale doit répondre à l'exigence de précaution et pour se faire doit donc être basée sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles. Elle doit, par ailleurs, pour être effective, inclure l'ensemble des parties prenantes. Cette approche globale nécessite donc de dynamiser les réseaux institutionnels et normatifs existants pour les rendre vecteurs de créativité en termes d'outils juridiques et de mesures de gestion à mettre en place. Ensuite, la Méditerranée apparaît comme un modèle de gouvernance pour rendre opérationnelle l'approche écosystémique des pêches. La capacité de décloisonnement des espaces normatifs de gestion et de conservation impulsée par les initiatives de coopération entre les organisations régionales permet de concilier les logiques d'exploitation et de conservation tout en offrant une méthode, la co-gestion d'espaces délimités communs, qui permet de mettre en œuvre l'approche globale. Enfin, cette analyse est révélatrice de la fragmentation, somme toute relative au final, du droit international. L'analyse de l'approche écosystémique en Méditerranée est symptomatique à la fois de la possibilité de défragmenter le droit international pour parvenir à un droit davantage holistique pour traiter des défis globaux mais aussi de la richesse de la boîte à outils qui existe en droit international. La Méditerranée, qui a été envisagée à une époque comme une échelle de dépassement pacifique des antagonismes politiques, semble encore pour le droit international de l'environnement être une échelle riche d'enseignements pour le dépassement d'un antagonisme de tout autre nature : celui qui oppose la logique d'exploitation à la logique de conservation des ressources et des milieux.