



unesco

COMMISSION OCÉANOGRAPHIQUE INTERGOUVERNEMENTALE
(de l'UNESCO)

Cinquante-cinquième session du Conseil exécutif
UNESCO, Paris, 14-17 juin 2022

Point 3.4 de l'ordre du jour provisoire

**DIFFICULTÉS ET SOLUTIONS POUR AMÉLIORER L'OBSERVATION CONTINUE
DES OCÉANS DANS LES ZONES RELEVANT DE LA JURIDICTION NATIONALE,
ET RÔLE DE LA COI, DE L'OMM ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES MARITIMES
ET DU DROIT DE LA MER**

Résumé

Le présent document détaille les travaux qui ont mené au projet de décision proposant de réviser le mandat de l'Organe consultatif d'experts sur le droit de la mer (ABE-LOS/COI) de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) ainsi que de reconstituer cet organe afin d'approfondir les efforts de la COI en vue de créer un cadre de coopération, au titre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pour la collecte et l'échange de données issues de l'observation continue des océans dans les zones économiques exclusives (ZEE) des États côtiers.

Incidences financières : Mise en œuvre par la COI du processus de consultation.

Décision proposée : Le Conseil exécutif de la COI est invité à examiner le projet de décision portant la référence Déc., EC-55/3.4 dans le Document provisoire relatif aux décisions à adopter (document IOC/EC-55/AP).

1. Étant donné que les océans jouent un rôle fondamental pour le climat, les données océanographiques garantiront en partie notre capacité à atténuer le changement climatique, à s'y adapter et à construire des communautés et des économies durables. Le 6^e rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2021 (*Changements climatiques 2021 : les éléments scientifiques*), traite de la compréhension physique la plus récente du système et du changement climatiques, rassemble les dernières avancées en matière de climatologie et combine de multiples sources de données provenant du paléoclimat, d'observations, de la compréhension des processus ainsi que de simulations climatiques mondiales et régionales. Les défis auxquels les États sont confrontés y sont exposés sans détour. Certaines des conséquences les plus dures du changement climatique se trouvent désormais au cœur du dialogue international, alors que les phénomènes climatiques se font de plus en plus fréquents.

2. Il est encore possible de limiter le réchauffement futur et de rendre nos sociétés moins vulnérables aux changements lorsqu'ils se produiront. Des données océanographiques quantitatives et adaptées aux objectifs visés s'avèrent fondamentales pour guider des stratégies d'adaptation fondées sur les sciences afin de minimiser les coûts économiques et sociétaux associés aux évolutions futures, de permettre l'auto-adaptation des communautés et d'orienter le développement économique durable à long terme. L'amélioration des données océanographiques profitera non seulement aux nations bordant les océans, mais aussi à toutes les nations, grâce à des évaluations et à des prévisions plus précises.

3. Depuis plusieurs années, les équipes scientifiques qui effectuent des activités d'observation continue des océans dans le cadre du Système mondial d'observation de l'océan (GOOS) ont mis en évidence un certain nombre de difficultés à réaliser des recherches dans les zones relevant de la juridiction nationale, y compris dans les zones contestées, et à obtenir le consentement à la conduite de recherches scientifiques marines (RSM). La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) offre une base juridique pour les étendues maritimes telles que les eaux territoriales et les ZEE, qui sont des zones relevant de la juridiction nationale dans lesquelles les États et les organisations internationales ont différents droits et obligations. Les zones relevant de la juridiction nationale couvrent plus d'un tiers des océans et sont donc indispensables au bon fonctionnement d'un système mondial efficace d'observation de l'océan. Les préoccupations exprimées par le milieu scientifique soulèvent d'importantes questions de clarté juridique. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer constitue le cadre juridique international des activités menées dans les espaces marins, sa mise en œuvre pose des difficultés et exige des États qu'ils facilitent la RSM, notamment en précisant la manière dont ils réglementent l'observation des océans et les travaux de RSM conformément à la Convention. Pour parvenir à un système véritablement mondial et intégré, il faut que davantage d'États participent au système d'observation et que toutes les régions des océans soient adéquatement échantillonnées ; cette démarche sera essentielle pour relever le défi de la Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable (2021-2030), car les observations font partie des éléments fondamentaux sur lesquels reposent une politique, une gestion et des prévisions judicieuses en matière d'océans.

4. Depuis 20 ans, la COI élabore un cadre de coopération pour l'échange en temps réel des données océanographiques recueillies dans les ZEE. Elle a notamment réussi à établir un cadre et un mécanisme, approuvés par les États membres et conformes à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pour la fourniture de données provenant des flotteurs du programme mondial Argo déployés dans les ZEE. L'ABE-LOS/COI travaillait sur ces sujets et a jeté les bases de la création du système de notification Argo entre 2003 et 2009. Pour connaître plus en détail cette évolution, voir :

- la résolution XX-6 de l'Assemblée de la COI (1999, « Projet Argo ») ;
- la résolution EC-XLI.4 du Conseil exécutif de la COI (2008, « Principes directeurs pour la mise en œuvre de la résolution XX-6 de l'Assemblée de la COI concernant le déploiement de flotteurs-profileurs en haute mer dans le cadre du programme Argo ») ;

- la décision EC-LI/4.8 du Conseil exécutif de la COI (2018, « Évolution des capacités du réseau de flotteurs-profileurs Argo »).

5. La décision de 2018 du Conseil exécutif de la COI de soutenir l'élargissement du système de notification Argo afin d'inclure six variables biogéochimiques – oxygène, pH, nitrates, chlorophylle, rétrodiffusion et éclaircissement – a récemment marqué un grand pas en avant dans la reconnaissance de la nécessaire diversification des observations continues. Elle a également démontré la valeur du programme Argo pour l'observation mondiale des océans et la confiance placée dans les solutions portées par la COI. Cependant, de nombreux autres responsables de la mise en œuvre de l'observation des océans, et le programme Argo lui-même en ce qui concerne le déploiement de flotteurs, sont toujours confrontés à des difficultés de taille pour obtenir le consentement à la conduite de leurs activités dans les eaux relevant de la juridiction nationale.

6. Ces questions ont à nouveau été soulevées en juin 2018 lors de la 70^e session du Conseil exécutif de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). En février 2019, l'OMM a organisé un atelier technique sur le thème « Renforcer l'observation et la recherche océaniques et le libre échange des données pour encourager les services qui concourent à la protection des personnes et des biens ». Les discussions ont porté sur l'évolution des besoins en matière d'observation et de recherche océaniques à l'appui des domaines d'application de l'OMM, en particulier l'assistance météorologique aux activités maritimes. L'atelier a donné lieu à deux résolutions adoptées par le Congrès météorologique mondial à sa 18^e session :

- la résolution 45 (Cg-18) « Assurer, par des observations océanographiques et de météorologie maritime et une densité de réseau adéquates, la sécurité de la navigation et la protection des personnes et des biens dans les zones côtières et au large » ;
- la résolution 46 (Cg-18) « Collaboration future entre l'OMM et la Commission océanographique intergouvernementale s'agissant de faciliter la collecte de données d'observation océanographiques dans les régions côtières pour les besoins de la prévision du système terre et des services climatologiques ».

7. La résolution 45 (Cg-18) réaffirme l'importance des observations de météorologie maritime, y compris dans les ZEE, régulièrement exploitées par les États membres de l'OMM pour la prestation de services à l'appui de la sécurité de la navigation et de la protection des personnes et des biens dans les zones côtières et au large. En outre, elle clarifie le régime juridique applicable à l'utilisation, pour recueillir des observations de météorologie maritime, de navires d'observation bénévoles et de plates-formes d'observation en surface, lesquels ne sont pas visés par la partie XIII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer portant sur la recherche scientifique marine, et peuvent donc être exploités librement dans les ZEE ; en effet, leur exploitation respecte pleinement les principes généraux de la Convention, tels que les utilisations de la mer à des fins pacifiques, la protection de la vie humaine en mer ou la diffusion de l'information.

8. La résolution 46 (Cg-18) note que la COI œuvre depuis 20 ans à l'élaboration d'un cadre de coopération pour le partage des données océanographiques dans les ZEE ; reconnaît que les modèles et les services de prévision opérationnelle de l'OMM sont de plus en plus tributaires de flux mondiaux réguliers de données d'observation océaniques en profondeur ; et décide de recenser les besoins en matière de variables océaniques en profondeur afin d'améliorer la qualité de ces prévisions et services, ainsi que de collaborer étroitement avec la COI afin d'étudier les mécanismes permettant de mettre à disposition gratuitement les données océaniques en profondeur qui seront les plus déterminantes. À sa 30^e session, l'Assemblée de la COI a pris note de ces deux résolutions (point 7.1.1).

9. En février 2020, le GOOS a organisé un atelier d'experts sur l'observation des océans dans les zones relevant de la juridiction nationale ([Rapports du GOOS, 246](#)) en réponse à plusieurs demandes des responsables de la mise en œuvre de réseaux mondiaux d'observation des océans qui souhaitent passer en revue les nombreuses difficultés à conduire cette activité dans les ZEE. Pendant cet atelier de deux jours, les discussions ont porté sur la réalisation d'observations

continues ou à long terme des océans dans les eaux relevant de la juridiction nationale. Les participants, invités à titre personnel en tant qu'experts, comprenaient des représentants des réseaux mondiaux d'observation continue des océans sous l'égide du Groupe de coordination des observations (OCG) ; des spécialistes du droit international de la mer (universitaires et Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU) ; et des représentants des Secrétariats de la COI et de l'OMM.

10. L'atelier a permis d'examiner un certain nombre de difficultés concrètes auxquelles les réseaux mondiaux d'observation continue des océans étaient confrontés lorsqu'ils conduisaient des activités dans des zones relevant de la juridiction nationale, en particulier dans les ZEE des États côtiers. Les participants ont également discuté de la valeur des observations pour les États côtiers et des inquiétudes éventuelles de ces derniers concernant les activités d'observation continue des océans dans les zones relevant de leur juridiction nationale. Ils ont en outre défini des cadres pratiques (espaces de solution) pour relever ces défis dans le contexte de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et fourni des recommandations pour les actions du GOOS, de la COI, de l'OMM ainsi que du Bureau des affaires juridiques, par l'entremise de sa Division des affaires maritimes et du droit de la mer.

11. En discutant de ces exemples concrets, l'équipe de l'atelier a recensé les principaux défis à relever pour les réseaux d'observation continue, à savoir :

- l'incompatibilité du processus de consentement à la conduite de RSM avec la réalité opérationnelle de l'observation continue des océans, nécessitant par exemple de déposer jusqu'à 100 demandes par an ;
- l'incompatibilité de la notification préalable liée au processus de consentement à la conduite de RSM avec le fonctionnement de certaines plates-formes d'observation continue des océans, en raison de leur nature (navires commerciaux, capteurs portés par des animaux, bouées dérivantes), et l'impossibilité pour certains réseaux d'en fournir une ;
- l'impossibilité fréquente d'obtenir l'autorisation des activités de RSM dans les zones où les ZEE étaient contestées ;
- l'absence occasionnelle de procédure nationale d'autorisation des activités de RSM, par exemple dans le cas d'une nouvelle technologie.

12. Il existe une tension entre la réalisation d'activités d'observation continue des océans et les préoccupations des États côtiers, qui peuvent généralement être regroupées en trois domaines : les droits, les ressources et la sécurité. Une partie du problème évoqué par les États côtiers réside dans le manque de connaissances et/ou d'informations sur l'utilité pour eux des observations demandées dans leur ZEE. En outre, certains États peuvent se trouver dans l'incapacité de tirer parti et/ou de bénéficier des observations dans leur ZEE. Ainsi, il n'est pas toujours possible de mettre en balance le risque perçu avec l'intérêt des observations effectuées dans leur ZEE.

13. Un consensus a émergé sur l'importance de faire connaître l'intérêt de l'observation des océans dans les ZEE, tout en admettant que certaines inquiétudes soient fondées. De même, il est important d'aborder la question de la mise à disposition et de l'utilisation des données, afin que les sociétés locale et mondiale en tirent parti. Il a été noté que les États ne contrôleraient pas totalement la manière dont les informations sont utilisées. Cependant, les avantages l'emportent généralement sur les risques, et les multiples utilisations des observations s'accompagnent d'importants bienfaits économiques.

14. Sept espaces de solutions potentielles et pratiques, relevant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ont été proposés pour relever ces défis et figurent ci-dessous.

1. Le système de notification Argo pourrait servir de modèle et donc permettre d'invoquer, par le biais de la COI, le processus consultatif qui le régit afin de concevoir et d'instaurer un nouvel arrangement pratique.

2. L'article 247 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ([*Procédure pour l'application de l'article 247 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer par la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO*](#)) prévoit qu'un État membre d'une organisation internationale (par exemple, la COI) autorise un projet de RSM, qui peut ensuite être mené après avoir fait parvenir un avis d'intention de mener ledit projet dans la ZEE d'un État membre ou participant. En l'absence d'objection à l'expiration d'un délai (quatre mois), les activités peuvent en théorie être effectuées. Cependant, l'article 247 n'a pas encore été mis en œuvre, et son exécution pourrait être complexe et sujette à interprétation.
 3. Il serait possible d'actualiser le « [Guide révisé pour l'application des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer](#) » de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer, qui fournit aux États côtiers des conseils et des formulaires relatifs à l'autorisation d'activités de RSM. La mise à jour des conseils pourrait refléter les questions soulevées lors de l'atelier, en fournissant une nouvelle « bonne pratique » concernant l'octroi de consentement à la conduite de RSM pour l'observation continue, qui résoudrait les difficultés liées au processus de RSM et à l'avis préalable. La Division des affaires maritimes et du droit de la mer aurait besoin du mandat d'États membres par le biais de la résolution relative aux océans et au droit de la mer adoptée chaque année par l'Assemblée générale des Nations Unies. Une approche plus « légère » consisterait à publier des orientations pour compléter le Guide existant.
 4. Des activités de sensibilisation aideraient les États à prendre conscience de l'intérêt de l'observation des océans pour des questions telles que le changement climatique, l'élévation du niveau de la mer et les phénomènes météorologiques extrêmes qui affectent leur économie et leur société. Les problèmes liés à l'observation dans les ZEE sont, au moins en partie, liés au fait que les États ne réalisent pas pleinement la valeur et l'intérêt de l'observation des océans et la nécessité de disposer d'un GOOS intégré.
 5. En ce qui concerne les recommandations de l'OMM, il serait envisageable d'étudier des résolutions supplémentaires relatives aux variables/plates-formes capitales pour la prestation de services de l'OMM.
 6. Quant aux arrangements régionaux/nationaux, il existe plusieurs exemples de réseaux précis qui sont parvenus à un accord avec un groupe d'États dans des domaines spécifiques. Les avis concordent sur l'importance de la gouvernance régionale et sur l'utilité potentielle, dans certaines circonstances, de travailler à l'élaboration d'un accord régional multinational pour faciliter les observations dans les eaux relevant de la juridiction nationale.
 7. L'article 258 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Mise en place et utilisation) peut servir à clarifier le statut des nouvelles plates-formes d'observation des océans, par exemple les planeurs sous-marins, et à préciser aux autorités nationales que leurs procédures d'autorisation des activités de RSM doivent également couvrir l'utilisation de nouvelles technologies. Cependant, ce nouvel élément ne permet pas de surmonter les autres difficultés liées à l'autorisation des activités de RSM.
15. Les demandes d'autorisation d'activités de RSM peuvent toucher à des enjeux géopolitiques qui dépassent largement le domaine des sciences océaniques et nécessitent donc une action qui dépasse les attributions d'organisations telles que le GOOS et les réseaux mondiaux d'observation continue. Cette action doit être menée à un niveau plus élevé, par des organes intergouvernementaux tels que la COI, l'OMM et la Division des affaires maritimes et du droit de la mer, ainsi que par l'Assemblée générale des Nations Unies qui est compétente pour examiner les évolutions en matière d'océans et de droit de la mer.

16. La nécessité d'une action au niveau international a été reconnue, par exemple, dans le Communiqué de Tsukuba des Ministres des sciences et des technologies du G7, qui souligne ce qui suit : « 93 % de l'océan mondial dépasse 200 mètres de profondeur, chevauche de nombreuses frontières administratives et est régi par le droit international en vigueur ; l'observation des océans est une « mégascience ». Une observation rigoureuse, continue, complète et coordonnée à l'échelle mondiale des océans et des fonds marins s'avère nécessaire pour que nous disposions d'outils permettant de fournir les données et les connaissances requises pour éclairer, à l'aide de faits observés, les décisions politiques concernant l'exploitation des océans, en particulier dans le contexte des changements anthropiques et de la variabilité naturelle. Un programme complet d'observation des océans devrait s'inscrire dans un cadre international solide afin de coordonner le déploiement des moyens mondiaux en la matière pour en optimiser l'utilisation ».

17. Depuis la publication de sa [Recommandation sur une science ouverte](#) en 2021, l'UNESCO appelle les pays à intensifier la collaboration scientifique et l'échange d'informations, en rendant toutes les données et les connaissances scientifiques librement accessibles à chacun et réutilisables par tous, dans l'intérêt de la société. Le principe de science ouverte, qui est également soutenu par la nouvelle politique unifiée de l'OMM en matière de données, appelle les gouvernements à se pencher sur l'instauration d'un environnement politique favorable à la science ouverte et à promouvoir la coopération internationale afin de réduire les fractures numérique, technologique et en matière de connaissances. Ces actions sont fondamentales pour faciliter l'observation des océans dans les zones relevant de la juridiction nationale, telles que les ZEE.

18. Les participants à l'atelier sur l'observation des océans dans les zones relevant de la juridiction nationale ont formulé les recommandations ci-après, en partant du principe que ces dernières devraient permettre un accès agréé et équitable aux observations en question. Ils les ont également proposées à la lumière des progrès réalisés dans le domaine de l'observation continue des océans ainsi que des besoins mondiaux et nationaux pressants en la matière, afin de relever les défis liés au changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, au développement durable ainsi qu'à la sécurité de la vie et des biens en mer et dans les zones côtières.

1. **La COI** devrait envisager de mettre en place un processus équivalent au système de notification Argo, applicable à d'autres plates-formes/variables. L'initiative visant à lancer ce processus devrait être présentée à l'Assemblée de la COI sous forme de proposition par tout État membre de la Commission, le Conseil exécutif, le Secrétaire exécutif, le chef du secrétariat d'une organisation du système des Nations Unies, ou d'autres organisations et organismes invités à participer aux travaux de la Commission. Pour engager la discussion au niveau du Conseil exécutif, il faudrait suivre une démarche similaire et préparer un exposé des raisons pour lesquelles une décision est requise de sa part.
2. **La COI, avec le soutien de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer et de l'OMM**, devrait organiser une réunion informelle, peut-être en parallèle d'une session de l'Assemblée ou du Conseil exécutif de la COI, pour étudier et mettre en commun les différentes pratiques des États s'agissant d'appliquer les procédures d'autorisation des activités de RSM. Des exemples nationaux pourraient être fournis, conduisant à la publication des « bonnes pratiques de la COI » concernant la mise en œuvre par les pays des procédures relatives à l'autorisation des activités de RSM pour l'observation continue des océans.
3. **La COI/GOOS, l'OMM et la Division des affaires maritimes et du droit de la mer** devraient envisager un plan de travail ou une initiative conjoints pour sensibiliser aux difficultés et à l'utilité de l'observation des océans, aux niveaux national et mondial, notamment dans le cadre des objectifs de la Décennie de l'Océan. Un effort coordonné de sensibilisation serait plus marquant qu'une action isolée, et pourrait commencer par faire connaître le rapport et ses conclusions, notamment aux États membres de la COI et aux membres de l'OMM, au Groupe de coordination des observations (OCG) et aux réseaux du groupe « Biologie et écosystèmes » du GOOS.

4. **Le GOOS** devrait utiliser les informations provenant des conclusions, des recommandations et des documents finaux de l'atelier pour aider les réseaux, ses points focaux nationaux et le milieu de l'observation des océans à travailler sur les procédures d'autorisation des activités de RSM et à se concerter avec les États à ce sujet. Il devrait également s'assurer que les réseaux connaissent le potentiel des accords régionaux et, le cas échéant, de l'utilisation de l'article 258, ainsi que des activités de sensibilisation. Il pourrait également désigner un point focal pour recenser et décrire les difficultés qui se posent ainsi que pour diffuser tout document de sensibilisation.
 5. **L'OMM** devrait étudier la façon dont les résolutions pourraient contribuer à mettre en évidence la nécessité d'une observation continue des océans dans les ZEE et le rôle essentiel joué par le processus national d'autorisation des activités de RSM à cet égard. Le GOOS devrait fournir les informations nécessaires à l'appui de ces instruments réglementaires.
 6. **La Division des affaires maritimes et du droit de la mer** devrait évaluer le degré d'intérêt à rechercher l'obtention d'un mandat des États membres pour mettre à jour le *Guide révisé pour l'application des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*.
 7. **La COI** devrait envisager de lancer un projet pilote, en s'appuyant sur sa procédure pour l'application de l'article 247, sur la conduite d'activités d'observation des océans à l'issue de l'adoption du projet par la COI et après la notification aux États membres de l'intention de mener des activités dans leur ZEE.
19. Le projet de décision portant la référence Déc., EC-55/3.4, contenu dans le Document provisoire relatif aux décisions à adopter pour la présente session du Conseil exécutif, invite les États membres de la COI à agir, en s'inspirant du processus qui a abouti au système de notification Argo, et à définir les conditions préalables à la poursuite des travaux de la COI dans ce domaine.
20. Dans ce projet de décision, la COI est invitée à lancer une consultation intersession des États membres afin de proposer un mandat actualisé pour reconstituer l'ABE-LOS/COI – un organe doté de compétences scientifiques et juridiques mixtes pour dialoguer avec les États membres de la COI et le milieu de l'observation. La Commission est également invitée à préparer des propositions spécifiques pour adoption par son Assemblée. En outre, le GOOS est prié de travailler avec les réseaux d'observation continue afin de présenter un nombre limité de descriptions claires et précises des difficultés/questions ainsi que des solutions éventuelles pour examen par l'ABE-LOS/COI reconstitué. Cet organe pourrait aussi traiter de questions qui dépassent le GOOS, soulevées par d'autres programmes de la COI ou de la Décennie de l'Océan.
21. Libérer le plein potentiel des sciences océaniques dans le cadre existant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer constituera une avancée majeure afin d'amener des changements au titre de la Recommandation de l'UNESCO sur une science ouverte. La COI peut jouer un rôle important en poursuivant ses travaux sur l'élaboration de cadres de coopération pour l'échange des données océaniques collectées dans les ZEE, qui rendent les océans plus accessibles, permettent leur gestion durable et contribuent à la vision de la Décennie de l'Océan.