



Vers une stratégie de gestion de l'environnement par l'AIFM dans la Zone

NOTE DE SYNTHÈSE 01/2017



Des experts provenant d'institutions internationales, scientifiques et juridiques et d'organisations non gouvernementales ainsi que des secteurs privés et publics se sont réunis à l'occasion d'un atelier qui s'est tenu à Berlin, en Allemagne, du 20 au 24 mars 2017 pour discuter de la portée d'une Stratégie de gestion pour la planification environnementale pour la Zone. L'atelier a été organisé conjointement par l'Agence allemande pour l'environnement (UBA), au nom du ministère fédéral pour l'environnement, la conservation de la nature, la construction et la sûreté nucléaire (BMUB), l'Institut fédéral pour les géosciences et les ressources naturelles (BGR), au nom du ministère fédéral pour les affaires économiques et l'énergie (BMWi), et le secrétariat de l'Autorité internationale des fonds marins (l'AIFM) avec l'appui de l'Institut pour les études avancées en durabilité Potsdam e.V. (IASS).

Introduction

La centaine d'experts et de parties prenantes présents sont venus de différentes régions géographiques et de différents milieux et intérêts professionnels : universités, sciences, droit, gestion de l'environnement, société civile, contractants, personnel de l'AIFM et membres de la Commission juridique et technique (CJT). Le forum a permis de procéder à un échange de vues et à une rétro-alimentation multidisciplinaires à propos de plusieurs questions liées à la conception et au développement des dispositions environnementales du Code minier.

L'objectif de l'atelier était d'aider l'AIFM à développer une stratégie pour la gestion environnementale de l'exploitation minière des grands fonds marins, sur la base du document de travail relatif aux questions environnementales, publié par le Secrétariat en janvier 2017.

Les discussions ont notamment porté sur les normes environnementales, les procédures et critères permettant d'évaluer l'impact environnemental, la

gestion adaptative, la gestion environnementale régionale et certains éléments d'une stratégie environnementale à long terme pour l'AIFM.

L'atelier interactif a débuté avec la présentation par des experts en plénière des documents de travail thématiques qui avaient été transmis au préalable aux participants.

Les discussions ont été organisées selon les règles de Chatham House et la méthode "World Café" - un format structuré permettant à des groupes de personnes d'aborder un sujet ou une question à différentes tables.

La présente note résume ces discussions et propose des sujets de réflexion pour l'avenir.

Critères de fond

- Il est indispensable de fixer des objectifs environnementaux pour déterminer le niveau acceptable "d'effets nocifs", conformément à l'article 145 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Cette question mérite donc d'être examinée plus avant.

- Les objectifs environnementaux pourraient s'appliquer à toutes les ressources minérales de manière générale, mais lorsqu'il s'agit de préciser les niveaux acceptables "d'effets nocifs", peut-être serait-il judicieux d'adopter une approche différente pour chaque catégorie de ressource.
- Il convient de développer des critères d'impact acceptables pour la procédure de dépôt d'une demande (critères d'évaluation utilisés par la CJT).
- Il a été proposé d'utiliser l'intégrité des fonds marins comme éventuel critère d'évaluation des effets des activités minières sur les fonds marins, parmi d'autres critères tels que la richesse des échantillons, la structure des communautés et le fonctionnement des écosystèmes, sans oublier la recherche indispensable sur les systèmes pélagiques ni l'impact de l'évacuation des eaux de retour et des panaches sédimentaires sur la colonne d'eau.
- Un « indice de santé du milieu marin » comprenant huit variables a été proposé comme option pour définir un « état satisfaisant » des fonds de mer.
- La préservation à long terme des zones contiguës suffisamment grandes et représentatives au niveau écologique a été proposée comme outil de gestion environnementale essentiel à la protection efficace du milieu marin.
- Sans préjudice des dispositions de la Convention et de l'Accord de 1994, il convient d'améliorer les critères d'approbation d'un Plan de travail. Ces critères pourraient permettre de déterminer, par exemple, si un demandeur a la capacité avérée ou a pris les mesures nécessaires pour mettre en place un système de gestion «pour protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs» susceptibles de découler d'activités d'exploitation. De plus, une demande peut être rejetée si elle ne comporte pas suffisamment de données (définition des besoins) permettant d'évaluer les effets du plan de travail proposé sur le milieu marin ou si elle n'est pas accompagnée de critères de contrôle ou de suivi.
- Il convient de préciser quel organe de l'AIFM est responsable des différentes actions. Si les finances le permettent, il est envisageable d'établir au sein du Secrétariat un nouvel organe ou une nouvelle section chargée des questions liées à l'environnement.
- Il convient de préciser certaines questions relatives aux compétences juridictionnelles pour « les activités dans la Zone », par exemple le rôle de l'AIFM, des Etats parties, de l'Etat patronnant les activités, de l'Etat du pavillon, entre autres. Cet aspect devra être reflété dans les prochaines ébauches des Règlements d'exploitation.

Principes et méthodes généraux

- Les trois piliers de la transparence - accès à l'information environnementale, participation du public et accès à la justice - ont été jugés essentiels. Il s'agira de déterminer comment les 'opérationnaliser', surtout l'accès à la justice qui est lié au patrimoine commun de l'humanité.
- La définition de 'personnes intéressées' dans le Projet de règlement est considérée comme trop étroite et limitée aux 'personnes directement affectées', d'après l'AIFM. La définition de 'personnes intéressées' et le processus de participation des parties prenantes correspondre aux normes d'autres cadres internationaux.
- Il convient de réfléchir à la façon d'inclure le principe de précaution dans le cadre et la structure réglementaires.
- Actuellement, la science est limitée dans sa capacité de définir et mesurer les paramètres et fonctions liés à l'écosystème dans le contexte des grands fonds marins.

Normes environnementales

- L'AIFM doit disposer de ses propres normes environnementales (spécifiques à la Zone et à ses ressources) pour les différents thèmes et processus, en plus des normes internationales existantes, y compris un cadre pour l'évaluation des risques, la détermination de seuils environnementaux et de déclenchement sur la base d'indicateurs d'état et de pression stables, le suivi et l'établissement de rapports. Un processus intégré bénéficiant de la participation de plusieurs parties prenantes pour le développement de normes environnementales constituerait une approche efficace et raisonnable à

Rôles et Responsabilités

- Il convient de préciser la répartition des responsabilités et des tâches parmi les Etats patronnants d'une part, et l'AIFM et ses organes, d'autre part, afin de faciliter la supervision et l'application efficaces des activités des contractants dans la Zone.
- L'AIFM doit avoir la capacité de contrôler et d'évaluer efficacement et opportunément les activités des contractants et d'assurer la bonne application des règles.





adopter sur la base de données scientifiques.

- Le suivi et la notification des normes d'exécution faisant partie du processus précité devraient être obligatoires. Cela créerait un contexte équitable et laisserait suffisamment de marge de manoeuvre quant à la manière d'accomplir la performance requise ou de parvenir au résultat escompté.

Etude d'impact sur l'environnement

- L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est sans doute un outil important dont il faudra clairement préciser le contenu, les rôles et les fonctions.
- Il conviendra d'explicitier distinctement les exigences et les procédures spécifiques pour l'ensemble du processus EIE, notamment les instances qui en seront responsables. Les études d'impact sur l'environnement devraient être publiquement disponibles pour faciliter l'examen et la formulation de commentaires dans le cadre des procédures pour l'approbation d'une EIE par l'AIFM. Il a été proposé que les EIE fassent l'objet d'une révision indépendante par des experts scientifiques.
- Les normes de base régissant les enquêtes conduites durant la phase exploratoire devront être mises à jour à des fins d'exploitation pour refléter des exigences spatiales et temporelles plus larges ainsi que d'autres mesures qui sont nécessaires pour rendre les EIE plus efficaces.
- Les EIE doivent tenir compte des effets éventuels au-delà de la Zone; les Etats côtiers adjacents doivent être consultés.
- Le modèle de la Déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) est en cours de reformulation; il convient d'améliorer les directrices pour en définir le contenu.
- Il a été proposé de faire du cadrage une démarche obligatoire permettant de déterminer les éléments à inclure dans l'EIE.
- Les informations recueillies dans l'EIE doivent alimenter les mécanismes de gestion régionale et inversement.
- L'évaluation des risques environnementaux devrait faire partie intégrale du processus de l'EIE.

La gestion adaptive

- La gestion adaptive (GA) est un outil de gestion des risques environnementaux pour des projets spécifiques.

La GA passe par une élaboration et une mise en place prudentes et progressives d'équipement et de systèmes de collecte pour permettre, en quelque sorte, la mise en place de mesures adaptives.

- La GA est un facteur crucial pour gérer des incertitudes qui pourraient exister avant le stade de développement et garantir l'adoption d'un principe de précaution face à des effets inattendus.
- Au niveau du projet, la gestion des risques relève surtout de la responsabilité des contractants sur la base des directrices AIFM existantes.
- La GA ne remplace pas les règlements contraignants, qui sont nécessaires pour protéger l'environnement et pour réduire les effets nocifs. La question est de savoir si un régime de gestion adaptive pourrait être conforme à l'approche de précaution, et dans quelle mesure il pourrait réduire l'incertitude et le risque.
- La sécurité peut être compromise si la GA est trop normative.
- Une gestion adaptive active, lorsqu'elle est appliquée, devrait faire partie du Plan de gestion et de surveillance de l'environnement (PGSE).
- L'examen périodique du Plan de travail (ou le PGSE) serait un outil additionnel (en plus de la GA active par le biais du PGSE) pour examiner les nouvelles connaissances, informations ou expérience. Le mécanisme devrait inclure des recommandations sur d'éventuels ajustements aux mesures nécessaires pour assurer une protection efficace et pour éviter des dommages importants. Il reste encore à préciser si la recommandation devait être rendue obligatoire.
- Le PGSE doit comporter des seuils de déclenchement mesurables pour les réponses de la GA préalablement accordées. Si l'on s'approche de ces seuils ou si on les dépasse, l'AIFM peut émettre des avertissements ou des notices en matière de conformité ou mettre en place des actions concrètes.
- Le suivi efficace des activités par l'AIFM, y compris sa capacité de surveillance, d'évaluation et de notification en temps réel lorsqu'on s'approche des seuils et l'adoption de mesures telles la mise en place de seuils de déclenchement sont des fonctions essentielles de l'AIFM.

Essais miniers

- Les essais concernant les systèmes et équipements de collecte constituent une étape importante.
- Il convient de préciser le rôle des essais dans le cadre de la procédure générale, même si la prise de décisions et le niveau des essais relèvent principalement de décisions commerciales.
- Le type d'équipements et les solutions technologiques utilisés pour optimiser la performance environnementale de l'exploitation

minière des fonds marins sont essentiels pour déterminer et minimiser les impacts sur le milieu marin. Par conséquent, les essais sur les équipements et les systèmes de collecte afin d'évaluer leurs effets sur l'environnement, y compris la vérification des résultats de modélisation (par ex. pour des panaches) sont très importants.

- Le type de technologie et la performance environnementale de cette dernière sont indispensables à la protection de l'environnement. Il est important de définir et d'appliquer de manière itérative la meilleure technologie disponible. Les essais peuvent et doivent fournir ce genre d'informations.

La méthode de gouvernance échelonnée

L'approche échelonnée vis-à-vis de la gestion environnementale des océans a été plébiscitée, y compris à propos des objectifs liés à l'environnement et la collecte de données, à partir d'une échelle stratégique générale jusqu'au niveau des projets spécifiques, en passant par le niveau régional. De manière concrète, il a été suggéré de préparer un document politique qui serait stratégique et global (SEASEMP de haut niveau ou stratégie environnementale) ainsi que des plans de gestion régionaux ou sous-régionaux sur l'environnement (REMP).

- Il convient de mettre en place un processus transparent, inclusif et responsable;
- Les mécanismes de planification doivent tenir compte, le cas échéant, des effets cumulatifs, des alternatives et utilisations par plusieurs secteurs (localisation, technique et concept), conformément à la Convention;
- Les mécanismes de planification doivent être fonction de l'approbation des projets;
- La première responsabilité incombe à l'AIFM mais il faudrait dans la mesure du possible chercher à coopérer avec d'autres organisations internationales compétentes, des contractants et des chercheurs indépendants. Le rôle de l'Etat qui patronne devra être défini, s'il y a lieu;
- Il convient de promouvoir la collaboration ou la coopération réciproque avec d'autres organisations ou institutions internationales compétentes, telles que l'OMI ou le PNUE, et des institutions qui gèrent des conventions régionales sur la mer et de tenir suffisamment compte d'autres utilisateurs légitimes du milieu marin;

- Certains participants ont suggéré d'inclure des dispositions relatives aux mécanismes de planification figurant dans le projet de Règlement sur les questions environnementales, tandis que d'autres ont recommandé de les exclure;
- La gestion spatiale a été considérée comme un élément crucial. Les plans régionaux de gestion de l'environnement devraient être établis avant l'exécution des études d'impact sur l'environnement (EIE). Pour ce faire, il faudrait pouvoir compter sur les mécanismes de financement en place et l'engagement des Etats membres.

Le Plan de gestion de l'environnement (PGE) pour la ZCC est un pas dans la bonne direction pour servir de base à l'élaboration de plans régionaux de gestion:

- La définition et la détermination de zones présentant un intérêt écologique particulier (APEI) ou de zones similaires devraient être basées sur des critères scientifiques, en particulier sur leur représentativité écologique et d'autres critères plus complets;
- L'AIFM a besoin de données supplémentaires pour améliorer ou réviser le PGE et alimenter le processus de prise de décisions;
- Les Zones témoins d'impact et les Zones témoins de préservation peuvent jouer un rôle important, mais il convient d'identifier des objectifs de gestion clairs et d'élaborer des critères techniques pour leur élaboration (un atelier a été proposé sur ce thème);
- Le suivi est nécessaire pour la future prise de décisions; il faut donc l'organiser et le financer;
- Les REMP devraient être revus et mis à jour périodiquement sur la base de nouvelles informations ou analyses scientifiques. Cela pourrait entraîner des modifications des Plans de suivi environnemental (PSE) qui sont spécifiques à certains projets.

La Science

Il convient d'identifier les lacunes dans le domaine scientifique et de cibler les recherches à un niveau suffisant, ce qui passe par une collaboration entre pays. Il serait utile que les activités scientifiques ne se concentrent pas uniquement sur les recherches de base mais qu'elles englobent également des thèmes relatifs à la gestion de l'environnement dans le domaine de l'exploitation minière. Il conviendra de préciser et de lancer des programmes de recherche internationale de grande envergure et coordonnés.



L'Autorité internationale des fonds marins est une organisation internationale autonome, qui a été créée conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et à l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite Convention. L'Autorité est l'organisation par l'intermédiaire de laquelle les États parties à la Convention, conformément au régime établi pour les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale (la Zone) dans la partie XI et l'Accord, organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de l'administration de ses ressources.