

**LA(ES) VALEUR(S) DE LA BIODIVERSITE MARINE
A TRAVERS LE PRISME DES QUOTAS DE PECHE**

Par

Sophie Gambardella

Docteur en droit public – Ingénieur de recherche A*MIDEX
Centre d'études et de recherches internationales et communautaires
CERIC-CNRS UMR DICE 7318
Aix-Marseille Université.

« Affirmer que quelque chose existe, ce n'est pas seulement affirmer l'être auquel cette chose se rattache, c'est-à-dire une nécessité dont elle dépend et qui lui permet de s'offrir à nos sens, c'est encore et d'abord affirmer que quelque chose doit-être, c'est-à dire a une valeur »¹

Engager une réflexion sur la ou les valeur(s) de la biodiversité marine à travers le prisme d'un des instruments de régulation des pêches – le quota de pêche – nécessite, au préalable, de s'interroger sur la notion même de « valeur ». Du latin *valor*, la notion de valeur est utilisée dans de nombreux domaines – en économie, en philosophie, en mathématiques notamment – sans qu'elle ne recouvre le même sens dans chacune de ces disciplines. Polysémique, la notion de « valeur » est aussi bien souvent accompagnée d'un qualificatif. Nous parlons communément de valeurs morales, de valeurs économiques, de valeurs écologiques ou encore de valeurs esthétiques. De manière tout à fait singulière, alors que l'usage du terme de valeur se banalise, sa signification est effritée au point que la notion de valeur est couramment associée à la notion d'évaluation, entendue comme un jugement porté sur un objet ou une personne. Déterminer la ou les valeur(s) de quelque chose ou de quelqu'un reviendrait à se livrer à une évaluation de l'objet ou de la personne concernée. Cette approche de la notion de valeur empêche alors de considérer qu'il existe des valeurs intrinsèques et objectives puisque la valeur n'est que le résultat d'une considération subjective liée à la libre appréciation de chacun. A notre sens, il nous faut changer de paradigme pour apprécier la notion de valeur dans toute sa dimension. Partant du postulat que l'appréciation de la ou des valeur(s) d'un objet ou d'une personne nécessite l'intervention d'un tiers pour les mettre en exergue, cela conduit-il nécessairement à se livrer à une évaluation, au sens d'un jugement porté sur un objet ou sur une personne ? Pas nécessairement. Le terme d'évaluation vient du latin *valere* qui signifie être fort, avoir de l'importance et le terme de valeur en dérive directement. L'évaluation ne se résumerait alors pas nécessairement à porter un jugement. Evaluer ne signifierait pas décider ce qui a de l'importance mais seulement constater ce qui en a. Entendue de la sorte le premier degré d'évaluation qui consisterait à rechercher les valeurs d'un objet ou d'une personne ne serait qu'un processus de reconnaissance de ces valeurs et non de hiérarchisation de celles-ci en fonction de préférences. Ainsi, l'évaluation de la biodiversité devrait davantage conduire à se demander de quelle(s) valeur(s) est porteuse la biodiversité plutôt que de se demander quelle(s) valeur(s) nous attribuons à la biodiversité. Ce changement de perspective invite ainsi à refuser de penser la biodiversité à partir du regard

¹ LAGNEAU (J.), *Célèbres leçons et fragments*, Presses Universitaires de France, 1950, p. 259.

que lui porte l'Homme et des valeurs qu'il accepte de lui attribuer et à remettre l'Homme au cœur de la biodiversité en tant qu'élément la composant. Si l'exercice se conçoit en théorie, force est de constater, qu'en pratique, l'approche retenue reste encore très largement anthropocentrique – l'Homme est placé au centre des intérêts ; le reste du vivant gravite autour de lui. En 2005, le Rapport de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire² a poursuivi cette vision en proposant une approche de la biodiversité en termes de services. La biodiversité est dorénavant évaluée en fonction des services qu'elle rend à l'Homme à travers des liens établis entre les catégories de services d'origine écosystémique et les composantes du bien-être de l'Homme. Ce rapport a implicitement ancré deux nouvelles idées sur la scène internationale : non seulement la nécessité d'évaluer la biodiversité mais aussi la volonté d'évaluer celle-ci en fonction des services qu'elle rend à l'Homme. La nature perd alors son caractère incommensurable et l'évaluation de celle-ci devient un instrument de mesure de son utilité plus qu'une reconnaissance de sa ou ses valeur(s) intrinsèque(s). Ce n'est plus la ou les valeur(s) de la biodiversité qui sont recherchées mais la ou les valeur(s) des services rendus par la biodiversité. Cette approche de la biodiversité, largement critiquée au motif notamment qu'elle conduirait à faciliter une marchandisation de la nature³, a en partie conduit aujourd'hui à envisager la biodiversité principalement sous l'angle de ses valeurs instrumentales faisant ainsi fief des valeurs intrinsèques de cette dernière et donc de l'idée que la biodiversité doit être conservée simplement parce qu'elle est et non pour ce qu'elle offre. L'approche utilitariste de la conservation de la biodiversité n'est toutefois pas nouvelle, elle correspond bien au contraire à la vision la plus traditionnelle de la question⁴ et la gestion internationale des ressources biologiques marines n'a pas échappée à cette conception dans la démarche de conservation. Bien au contraire.

« [A] examiner le concept de conservation dans le domaine de la pêche, on lui trouve de manière générale (et peut-être pas seulement au terme de son évolution) un sens de protection des ressources biologiques marines, mais protection d'une manière positive, action protectrice et pas protectionniste, ne signifiant pas une interdiction de la pêche qui mettrait les ressources à l'abri de toute concurrence étrangère, mais avec le sens d'une protection par une « utilisation rationnelle »⁵. L'utilisation rationnelle des ressources devient l'objectif que doivent permettre d'atteindre les régimes juridiques mis en place pour assurer la gestion des ressources halieutiques. Ces régimes doivent alors, d'un côté, autoriser les prélèvements sur les stocks de ressources et de l'autre, encadrer ces prélèvements pour parvenir à une « bonne administration » des ressources. Si la détermination des principes qui conduisent à une gestion rationnelle est laissée à la libre appréciation des Etats, pour mettre en place une telle gestion, les Etats doivent adopter un ensemble de mesures encadrant l'activité de pêche elle-même, soit une activité économique. Deux types de mesures peuvent alors être mobilisés. D'une part, il est possible d'agir sur le déroulement de l'activité, par exemple, par la mise en place d'autorisations de pêche⁶, par la définition des caractéristiques des engins permettant de

² Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being : Synthesis*, Island Press, 2005, 160 p.

³ Voir en ce sens : MARIS (V.), *Nature à vendre : les limites des services écosystémiques*, Editions Quae, coll. Sciences en question, 2014, 96 p. ; HARRIBEY (J.-M.), « La nature hors de prix », *Ecovev, Revue critique d'écologie politique*, n° 38, décembre 2011, pp. 36-43.

⁴ La Convention du 19 mars 1902 relative aux oiseaux utiles à l'agriculture est un exemple prégnant de cette approche de la gestion de la biodiversité. Parmi les oiseaux qualifiés de nuisibles en annexe 2 de cette convention, sont listés des rapaces diurnes et nocturnes qui aujourd'hui sont des espèces menacées d'extinction et protégées par le biais de conventions internationales telles que la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979.

⁵ VIGNES (D.), CATALDI (G.), CASADO RAIGON (R.), *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 34.

⁶ Les Organisations régionales de gestion des pêches demandent la plupart du temps à leurs membres de leur fournir une liste des navires autorisés à pêcher les différentes espèces.

réaliser l'activité ou encore par l'interdiction de l'utilisation de certains engins non sélectifs⁷. Il est aussi possible de réguler le déroulement de l'activité en encadrant sa mise en œuvre et en régulant l'accès aux zones de pêche. Ce type de mesures se concentre sur les moyens d'action. D'autre part, l'effort d'encadrement peut porter sur le résultat même de l'activité, le produit de celle-ci. Ces mesures peuvent notamment définir les caractéristiques des individus que les unités de pêche sont autorisées à prélever en termes, par exemple, de taille. Toutefois, lorsque le constat est fait de l'insuffisance des mesures appliquées, la mesure supplémentaire mise en place consiste à privatiser non pas l'espace mais la ressource par le biais des quotas individuels de pêche. En droit international de la pêche maritime, les quotas ne sont donc pas les seuls instruments de gestion des ressources, néanmoins cet outil présente une spécificité : il chiffre le nombre d'individus qu'il est possible de prélever sur un stock de ressources halieutiques sans modifier le degré de résilience de celui-ci. Dans l'optique d'un questionnement sur la ou les valeur(s) de la biodiversité, l'étude de cet instrument de gestion des ressources est alors particulièrement intéressante. Le quota consiste à déterminer une valeur chiffrée, entendue ici comme un équivalent de quantité, en deçà duquel l'action de l'Homme sur la nature n'aurait pas de conséquences irréversibles sur celle-ci. Or, les facteurs pris en compte dans l'opération visant à fixer cette valeur chiffrée peuvent nous indiquer la ou les valeur(s) de la biodiversité non seulement identifiées mais surtout incluses dans l'objectif de conservation ou d'utilisation rationnelle de la ressource. Ainsi, sans partir du présupposé que les quotas de pêche sont un réel indicateur de l'ensemble des valeurs de la biodiversité, il nous semble néanmoins que le processus qui conduit à la détermination de ces derniers oblige le décideur à recourir à une évaluation de la ressource afin de fixer la valeur chiffrée. Dès lors, le questionnement porte davantage sur la mesure dans laquelle l'instrument de régulation des pêches qu'est le quota peut-être considéré comme un indicateur des valeurs de la biodiversité et/ou éventuellement comme instrument d'évaluation de la biodiversité marine. Le droit de la pêche maritime, malgré l'avènement du droit international de l'environnement, a conservé une vision très utilitariste de la gestion des ressources. Les enjeux économiques et sociaux qui sous-tendent la prise de décision en matière de détermination des quotas chaque année, conduisent les décideurs à s'écarter de l'évaluation, au sens de la reconnaissance des valeurs de la biodiversité au profit d'une évaluation consistant à ne tenir compte que des valeurs utiles à l'Homme et à opérer parmi celles-ci une hiérarchisation. Le dépassement de cette approche utilitariste de la gestion des ressources halieutiques est, par ailleurs, difficile à opérer car cette dernière est inscrite, plus qu'en filigrane, dans les textes internationaux (I.). Pourtant, d'un côté, le contexte d'incertitude scientifique qui innerve l'ensemble des processus décisionnels de gestion des ressources halieutiques a permis la reconnaissance dans les enceintes décisionnelles d'autres valeurs de la biodiversité et, de l'autre, la prise de conscience de l'existence d'interactions entre les milieux et les espèces et entre les espèces elles-mêmes a œuvré dans le sens d'une approche plus globale des problématiques environnementales et plus attentive aux valeurs intrinsèques de la biodiversité (II.). Reste que l'instrument « quota » de régulation des pêches ne se présente pas comme l'instrument le mieux adapté pour répondre à cette nouvelle vision de la gestion de la biodiversité marine.

⁷ Ainsi, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée interdit, par exemple, l'utilisation d'engins sous-marins télécommandés pour l'exploitation du corail rouge considérant que cet outil qui permet d'identifier les zones renfermant des populations de corail rouge conduit à une disparition de toutes les colonies de corail rouge de grande taille qui assurent la durabilité de l'espèce. De la même manière, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique a interdit l'utilisation d'aéronefs servant à repérer par voie aérienne les bancs de thon rouge car cette pratique conduisait à un pillage rapide et non sélectif de l'espèce.

I – UNE CONCEPTION UTILITARISTE DE LA BIODIVERSITE MARINE

Les océans, qui couvrent plus de 70% de la surface de la planète, sont un réservoir de biodiversité dont les potentialités restent encore, à bien des égards, méconnues. Cette méconnaissance du milieu et des espèces, que les océans et mers abritent, a nourri toute une série de chimères qui ont conduit à une pression anthropique très forte sur ces milieux. Les ressources biologiques marines, et plus particulièrement, les ressources halieutiques ont été une des victimes les plus éclairantes de ce phénomène. Malgré la prise de conscience du caractère épuisable des ressources marines et du phénomène d'effondrement des stocks, les rédacteurs des grands textes internationaux relatifs à la pêche ont maintenu une vision très classique de la problématique, ne tenant principalement compte que du caractère utile des ressources pour leur gestion (A.). A partir de cette approche utilitariste de la nature et fortement ancrée dans les enceintes de gestion des ressources, le pas à franchir pour penser la conservation sous l'angle de la marchandisation des ressources halieutiques était très, peut-être trop, aisé de sorte qu'une réflexion s'est engagée en ce sens, renforçant ainsi encore un peu plus la conception utilitariste de la ressource (B.).

A. La valeur d'utilité des ressources halieutiques

L'idée que la mer est un espace de liberté non sujet à appropriation, énoncée dans le *Mare liberum* publié par Grotius en 1609⁸ a conforté, durant des siècles, l'immobilisme des Etats en matière de gestion de la pêche maritime. Au XIX^e siècle, la littérature faisait d'ailleurs encore l'apologie d'un pillage sain et nécessaire des ressources⁹. Un siècle plus tard, reconnaissant l'intérêt de réguler, à l'échelle régionale, les activités de pêche, les Etats riverains des différents bassins mettent en place des organisations régionales de gestion des pêches¹⁰. Pourtant, dans un premier temps, la gestion des pêches dans ces organisations n'a pas nécessairement conduit à une démarche de conservation, au sens de préservation des ressources pour les générations présentes et futures. L'idée était davantage de parvenir à une gestion de l'activité permettant de ménager les intérêts étatiques et d'éviter les conflits. En somme, il s'agissait d'assurer une bonne administration des activités de pêches. La logique va changer en 1958 lorsqu'est adoptée la *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*¹¹. Pour la première fois, dans un texte international, est définie la notion de conservation des ressources biologiques de la mer. L'article 2 de la Convention affirme que la conservation des ressources s'entend comme « l'ensemble des mesures rendant possible le rendement optimal constant de ces ressources, de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres. Les programmes de

⁸ GROTIUS (H.), *Mare liberum – De la liberté des mers*, Première traduction d'Antoine de Courtin en 1703, Caen, Centre de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, réimprimé en 1990, 82 p.

⁹ « Pleine de vie à la surface, la mer en serait comble si cette puissance indicible de production n'était violemment combattue par l'âpre ligue de toutes les destructions. Qu'on songe que chaque hareng a quarante, cinquante, jusqu'à soixante-dix mille œufs! Si la mort violente n'y portait remède, chacun d'eux se multipliant en moyenne par cinquante mille, et chacun de ces cinquante mille se multipliant de même à son tour, ils arriveraient en fort peu de générations à combler, solidifier l'Océan, ou à le putréfier, à supprimer toute race et à faire du globe un désert. La vie impérieusement réclame ici l'assistance, l'indispensable secours de sa sœur, la mort. Elles se livrent un combat, une lutte immense qui n'est qu'harmonie et fait le salut ». MICHELET (J.), *La mer*, Editions l'âge d'Homme, 1983 (la 1^{ère} édition date de 1861), p.72.

¹⁰ La FAO en dénombre aujourd'hui quarante trois en activité. Sur ces organisations voir notamment : BEER-GABEL (J.), LESTANG (V.), *Les commissions de pêche et leur droit : la conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 298 p.

¹¹ *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer* adoptée à Genève le 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 20 mars 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 559, p. 285.

conservation doivent être établis en vue d'assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine ». Seule la valeur d'utilité de la ressource est alors reconnue dans ce schéma de conservation. Les ressources marines ne sont conservées que parce qu'elles rendent un service à l'Homme, un service de nature alimentaire. L'utilité de la ressource pour l'Homme est ici la seule raison de leur conservation et l'utilisation rationnelle des ressources signifie une utilisation permettant d'assurer à l'Homme un approvisionnement nécessaire en ressources sur le long terme, peu importe que cette utilisation ait des impacts sur d'autres composantes de la biodiversité marine. Une telle appréhension de la ressource ne permet certainement pas de conserver, ou tout du moins de mettre en place un plan de gestion et de conservation, à l'égard des ressources biologiques marines non consommables puisqu'aucune valeur ne leur est reconnue par et pour l'Homme. La valeur de la ressource se confond, à cette époque, avec son utilité et n'ont de valeur que les éléments de la biodiversité marine qui rendent un service à l'Homme. L'approche de conservation de la Convention de 1958 ne permet alors pas d'endiguer le phénomène de dégradation de l'état de la biodiversité marine. Il faut attendre 1982 et l'adoption de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*¹² pour que la dynamique de conservation des ressources prenne une autre dimension.

La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* va consacrer, pour la première fois à l'échelle internationale, la possibilité de limiter les prélèvements sur les stocks afin de parvenir à atteindre l'objectif de conservation des ressources. Selon la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, l'Etat côtier doit, pour assurer la conservation des ressources biologiques de sa zone économique exclusive, fixer le volume admissible des captures¹³. La même exigence est imposée pour la haute mer¹⁴. La définition du volume admissible des captures permet de définir le seuil au-delà duquel le prélèvement de ressources sur le stock n'assurerait plus leur durabilité et, est un préalable nécessaire à l'attribution de quotas individuels. Le quota apparaît alors comme l'un des instruments permettant d'assurer le respect du volume admissible des captures¹⁵. La notion d'admissibilité, utilisée par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* semble être une notion à texture ouverte, une fenêtre qui permettrait de tenir compte des diverses valeurs de la biodiversité. Ne pourrait être admissible que le volume de prélèvements qui ne porterait pas atteinte à l'état non seulement des stocks mais aussi du milieu afin de préserver à la fois les valeurs utiles de la biodiversité mais aussi ses valeurs intrinsèques. Toutefois, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* ferme la porte ouverte par la notion d'admissibilité à divers ordres de valeur en précisant ce vers quoi doit permettre de tendre le système volume admissible de captures-quotas individuels. La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* indique, en effet, aux Etats comment fixer le volume admissible des captures. Elle leur livre ainsi une sorte de « feuille de route ». Les Etats doivent pour fixer le volume admissible de capture se fonder sur les données scientifiques les plus fiables afin de maintenir ou de rétablir les stocks

¹² *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, *R.T.N.U.*, vol. 1834, p. 3.

¹³ Article 61 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*.

¹⁴ Article 119 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*.

¹⁵ La détermination du volume admissible des captures sans la mise en place de mécanismes plus précis de régulation de l'activité de pêche ne permet, en effet, de garantir la conservation des ressources. Fixer un volume global admissible de capture sans le répartir entre les différents protagonistes de l'activité de pêche revient à accepter le principe de non-appropriation de la ressource, ce qui conduit à un système concurrentiel dont la règle principale de fonctionnement repose sur le principe « premier arrivé, premier servi ». Le risque d'un tel système est alors que le volume admissible des captures atteint, certaines unités de pêche s'estiment lésées et se livrent alors à une pêche illicite pour atteindre un niveau de captures qui leur soit rentable. Les quotas apparaissent alors comme l'instrument le plus direct pour assurer le respect du volume admissible des captures.

des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, et prendre en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendantes 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 compromise¹⁶. A travers cette disposition de la Convention, plusieurs valeurs de la biodiversité marine sont mises en exergue. En effet, la Convention reconnaît les valeurs instrumentales ou fonctionnelles des ressources halieutiques c'est-à-dire, selon la définition de l'OCDE, celles qui découlent d'une fonction objective, du résultat ou de l'effet recherché¹⁷. Plus précisément la Convention aborde les valeurs des ressources halieutiques sous un angle économique en insistant sur les valeurs d'usage de celles-ci : usage direct en ce sens qu'elle rend un service alimentaire direct à l'homme, usage indirect puisque que la Convention reconnaît une interaction entre les stocks d'espèces et donc le risque que l'exploitation de l'une affecte la survie de l'autre. Toutefois, l'approche de la Convention reste une approche anthropocentriste des valeurs des ressources halieutiques en ce sens que la conservation des ressources a pour objectif d'assurer sur le long terme le rendement maximum constant. Dans cette perspective conventionnelle, les ressources ne se voient reconnaître aucune valeur intrinsèque. La seule série de valeurs attachée à la biodiversité marine est instrumentale puisque la biodiversité marine ne doit être conservée que parce qu'elle rend service à l'Homme. La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* s'inscrit ainsi dans le prolongement de l'approche retenue dans la Convention de 1958. De la même manière, lorsqu'elle envisage les liens et interactions entre les différents stocks, l'objectif est moins de protéger la diversité biologique que de ne pas affecter une autre source de rendement. La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* n'utilise ni la notion de biodiversité, ce qui peut s'expliquer en raison de sa date d'adoption, ni ne conçoit la conservation des ressources dans le cadre plus large de la préservation des écosystèmes marins. La question de la gestion des ressources et celle de la gestion et de la conservation du milieu sont envisagées de manière cloisonnée l'une par rapport à l'autre. L'approche retenue est donc encore très utilitariste et la conservation des ressources signifie la préservation de ces dernières pour une exploitation durable. Dans ce contexte, la notion d'admissibilité traduit l'idée que la biodiversité marine a certes une valeur instrumentale mais que cette utilisation de la biodiversité doit être rationnelle afin de ne pas dépasser le seuil de résilience du stock de ressource. Ainsi, le volume admissible de capture doit permettre de trouver le point d'équilibre pour une exploitation optimale des ressources c'est-à-dire une exploitation qui d'un côté permet à l'homme de tirer le plus grand profit de la valeur d'usage de la biodiversité marine et de l'autre qui lui assure que la ressource pourra à l'avenir continuer à fournir ce service. Le quota individuel de pêche permet donc par une appropriation des ressources de faire respecter le volume admissible de capture et d'assurer que la ressource marine pourra continuer à fournir des services directs sur le long terme. Le quota apparaît dès lors comme un indicateur non pas des valeurs de la biodiversité marine mais davantage comme un indicateur de la valeur économique de la ressource sur laquelle il porte puisque ce n'est pas la valeur de la biodiversité mais la valeur économique d'un élément de celle-ci qui est mise en exergue. La régulation stock par stock imposée par le système volume admissible des captures-quota reflète, à notre sens, une approche juridique statique de la biodiversité dans laquelle les ressources sont appréhendées en dehors de leurs interactions avec leur milieu. Le droit international de la pêche n'est alors pas conçu comme un droit de protection de l'environnement marin, il reste encore très largement un droit de gestion d'une activité économique. Or, cette approche utilitariste des ressources halieutiques invite les Etats à pousser cette logique le plus loin possible.

¹⁶ Article 119 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*.

¹⁷ *Manuel d'évaluation de la biodiversité : guide à l'intention des décideurs*. Paris, OCDE, 2002.

B. La valeur marchande des ressources halieutiques

La répartition du volume admissible de captures entre les différents acteurs concernés, que ce soit les Etats au niveau international ou les acteurs du secteur de la pêche au niveau national, consiste à attribuer à ces entités des quotas individuels de pêche. Or, selon les pêcheries et surtout l'état des stocks, les Etats ou les détenteurs de licence de pêche ont la possibilité soit de céder gracieusement la part de leurs quotas non exploités à d'autres entités soit de la reporter sur l'année suivante. Selon les économistes, « [l]e dernier des instruments apparus pour internaliser les externalités consiste à distribuer des droits à produire, à pêcher, à commercialiser ou à émettre dans le cas de pollutions »¹⁸. Suivant cette tendance qui repose sur l'idée selon laquelle les mécanismes de marchés pourraient être mis au service de la conservation de la biodiversité¹⁹, certains Etats ont intégré cette logique de marché dans leurs politiques de gestion et de conservation des ressources halieutiques²⁰. Ils ont ainsi défini des quotas individuels de pêches transférables c'est-à-dire des droits à pêcher qui peuvent être cédés à titre onéreux²¹. De la même manière, face à l'échec des politiques de conservation des ressources halieutiques mises en place jusqu'à lors, la Commission européenne, dans le cadre de la réforme de la Politique commune de la pêche, a aussi proposé la mise en place d'un tel système au sein de l'Union européenne. Dans sa *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche* en 2011, la Commission européenne voulait introduire un système obligatoire de concessions de pêche transférables que les Etats auraient du mettre en place au 31 décembre 2013 au plus tard²². Finalement, le caractère obligatoire de la mesure n'a pas été retenu dans le règlement adopté qui se contente d'inciter les Etats à mettre en place de telles concessions de pêches transférables²³. La Commission n'avait pas présenté ce mécanisme comme un marché de quotas mais comme un mécanisme de flexibilité pour l'allocation des possibilités de pêche. Le système des quotas individuels de pêche n'aurait ainsi pas pour objectif d'être ouvert au jeu des spéculations. Il se présenterait, au même titre que les quotas laitiers de l'Union européenne, comme « l'accessoire d'une activité professionnelle, ce qui exclut toute existence autonome »²⁴. Les quotas individuels transférables demeureraient ainsi un instrument réglementaire qui utilise toutefois pour fonctionner le jeu du marché²⁵. A ce titre, les quotas individuels transférables

¹⁸ Dans cet article, les auteurs distinguent les « droits à pêcher » entendus comme les quotas individuels transférables, des « quotas » classiques qui ne peuvent être vendus. KARSENTY (A.) et WEBER (J.), « Les marchés de droits pour la gestion de l'environnement » Introduction générale, *Revue Tiers Monde*, 2004/1, n°177, p.8.

¹⁹ Pour une critique de cette approche voir notamment : TORDJMAN (H.) et BOISVERT (V.), « L'idéologie marchande au service de la biodiversité ? », *Mouvements*, 2012/2, n° 70, pp. 31-42.

²⁰ Nous pouvons citer par exemple la Nouvelle-Zélande, l'Islande, le Canada, l'Australie, le Chili, la Namibie, les Pays-Bas ainsi que les Etats-Unis. Voir en ce sens l'étude suivante : ARNASON (R.), « A review of international experiences with ITQs: an annex to *Future options for UK fish quota management* », *Report n°58 to the Department for the Environment, Food and Rural Affairs University of Portsmouth CEMARE*, 2002, 64 p.

²¹ Lorsque les quotas sont uniquement cessibles à titre gracieux, ils sont simplement dénommés quotas individuels.

²² Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche*, COM/2011/0425 final - 2011/0195 (COD), document du 13 juillet 2011 transmis au Conseil et au Parlement le 15 juillet 2011.

²³ Article 21 du Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne* du 28 décembre 2013, L354/22.

²⁴ HERMITTE (M.A.), « La nature juridique des quotas de gaz à effet de serre – une histoire intellectuelle », *Annales de la régulation*, 2006, vol. 1, p.575.

²⁵ Cet avis n'est pas partagé par l'ensemble des auteurs. Ainsi, par exemple, Martijn Wilder estime que :

ne réaliseraient pas une évaluation monétaire de la ressource étroitement dépendante de la rareté de celle-ci. Cependant, la seule justification de l'existence d'une demande sur ce marché des concessions de pêches est la valeur marchande de la ressource qui pourra être prélevée. A travers la mise en place de quotas individuels transférables, même en dehors de tout marché entendu au sens économique du terme, les valeurs des ressources sont réduites à sa valeur marchande. Si cette « marchandisation » des ressources peut-être regrettable d'un point de vue éthique, du point de vue du renouvellement des stocks, elle est apparue comme satisfaisante.

La mise en place des quotas individuels transférables au plan national a, en effet, eu des résultats positifs quant à la régulation des pêches et a permis, dans la plupart des cas, de parvenir à une gestion rationnelle des ressources permettant un renouvellement soutenable des stocks²⁶. En revanche, deux phénomènes plus alarmants dans une optique de conservation de la biodiversité sont directement liés à la mise en place d'un tel marché. En premier lieu, le système des quotas individuels transférables incite les pêcheurs à opérer des rejets en mer. Si la possibilité leur est offerte de revendre leurs possibilités de pêche partiellement, ces derniers peuvent doubler leurs sources de revenus. Ils sélectionnent, dans un premier temps, dans leurs pêcheries les ressources les plus rentables et rejettent, biens souvent morts, les autres individus. En effet, la plupart des pêcheries mondiales sont dites multispécifiques en ce qu'elles ne ciblent pas une espèce déterminée. Or, les quotas individuels transférables ciblent, quant à eux, souvent un seul stock. En pratique, toutes les captures sont donc converties en unités standard – ce système est appelé « équivalent cabillaud » en Islande. Les pêcheurs ont alors intérêt à conserver les espèces rares. Dans un second temps et une fois leur campagne de pêche terminée, les détenteurs de concessions de pêches pourront vendre la part de leurs quotas non utilisée. Le quota individuel transférable est alors un instrument qui pousse les acteurs du secteur à ne se livrer qu'à une évaluation économique de la ressource. Seule la valeur monétaire de celle-ci est prise en compte. La mise en place d'un tel marché peut être appréciée comme un retour en arrière dans l'approche de gestion et de conservation des ressources halieutiques. Alors que la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, malgré une approche très utilitariste de la ressource, reconnaissait les valeurs d'usage direct et indirect de cette dernière, le système des quotas individuels transférables limite la valeur de la ressource à sa valeur d'usage direct. L'augmentation des taux de rejets d'espèces impulsée par ce système atteste de l'absence de prise en compte des interactions entre les espèces et entre les espèces et le milieu. Les quotas individuels transférables, par les conséquences qu'ils entraînent sur les espèces non ciblées, conduisent à nier toute éthique, toute morale dans l'approche qu'à l'Homme de la biodiversité. Or, cette absence d'éthique dans la gestion des

« Where such IQs are made tradeable, the system becomes even more dynamic and allows individuals to sell their quota altogether or to sell any unused part of it in a given year, further limiting resource waste. Allocating ITQs introduces property rights into the management system. As owners, fishermen take a greater responsibility for the conservation of the fishery because its future potential, as well as its future marketability, is dependent upon maintaining sustainability. The incentive to breach quotas is altered for cheating is now at the expense of other fishermen and not the public. Therefore, there is a greater incentive to ensure compliance. In this respect, ITQs become a clear economic instrument » in WILDER (M.), « Quota Systems In International Wildlife And Fisheries Regimes », in BOTHE (M.) et SAND (P.H.) (Dir.), *La politique de l'environnement : de la réglementation aux instruments économiques / Environmental policy: From Regulation to Economic Instruments*, Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales / Centre for Studies and Research in International Law and International Relations, Martinus Nijhoff publisher, 2003, p.564.

²⁶ En Islande, les résultats n'ont pas été positifs puisque les stocks de cabillaud n'ont pas été reconstitués. Il n'est cependant pas possible d'affirmer que le système des quotas individuels transférables a accéléré leur effondrement : ARNASON (R.), « A review of international experiences with ITQs: an annex to *Future options for UK fish quota management* », *Report n°58 to the Department for the Environment, Food and Rural Affairs University of Portsmouth CEMARE*, 2002, 64 p.

ressources ne permet pas de concevoir la biodiversité et ses éléments autrement qu'en terme de rentabilité sur le court et le long terme. La ressource ciblée par l'activité de pêche est alors certes mieux gérée mais la biodiversité est, en revanche, ignorée. En second lieu, le système de quotas individuels transférables aboutit, s'il n'est pas accompagné de garde-fous, dans la plupart des cas à une concentration de l'ensemble des quotas entre les mains d'un petit nombre d'industries de la pêche et en contrepartie à la disparition de la pêche côtière et artisanale. Là encore, le quota individuel de pêche transférable peut amener à ignorer une des valeurs essentielles de la biodiversité marine : sa valeur culturelle. Or, la pêche artisanale et côtière est un élément d'identité culturelle important dans certaines régions du monde, comme en Méditerranée, et pour certains peuples, comme en Mauritanie, au Sénégal ou encore aux Maldives. Toutefois, comme cette valeur culturelle de la ressource peut être rattachée à des aspects économiques et sociaux, les Etats en tiennent parfois compte lorsqu'ils mettent en place des marchés de quotas à l'échelle nationale afin de réduire l'impact de la mise en place de quotas individuels transférables sur la pêche artisanale²⁷. Même si les effets négatifs des quotas individuels transférables peuvent être atténués par le cadre réglementaire qui les met en place, ce système demeure sous-tendu par la seule valeur monétaire de la ressource. Or, conçu de la sorte, le système des quotas individuels transférables engendre une équation dramatique pour la biodiversité car plus la ressource a de la valeur économique, plus sa gestion par quota est forte et plus la valeur de la biodiversité est ignorée.

II – AU DELA DE LA CONCEPTION UTILITARISTE DE LA BIODIVERSITE MARINE

Tel qu'envisagé par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* puis mis en œuvre, l'instrument « quota » semble être un simple indicateur de la valeur marchande de la ressource et ne permet pas de nous éclairer sur la ou les valeur(s) de la biodiversité marine tant la question de la pêche est isolée des autres problématiques environnementales marines. Pourtant, la montée en puissance du droit international de l'environnement et les bouleversements que cette nouvelle branche du droit a imposé au droit international classique, ont ouvert une brèche vers une reconnaissance, à l'échelle internationale, des valeurs de la biodiversité marine (A). Encore délicats à desceller, ces frémissements pour une approche plus globale de la gestion et de la conservation de la biodiversité marine pourraient enfin permettre au droit de trouver le point d'équilibre pour préserver les valeurs de la biodiversité et non plus uniquement la valeur d'utilité de la ressource (B.).

A. Un contexte favorable à la reconnaissance des valeurs de la biodiversité marine

Déterminer le volume admissible de capture pour un stock reste très délicat à l'échelle internationale car l'opération cristallise les tensions étatiques. Si une telle décision doit se fonder sur des critères scientifiques objectifs et ainsi réduire les divergences entre les Etats, l'incertitude inhérente à la science halieutique est un facteur instrumentalisé par les acteurs des enceintes internationales pour défendre leurs positions. La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* requiert, en effet, des Etats qu'ils fixent le volume admissible de captures en fonction des données scientifiques disponibles afin d'assurer un rendement maximum constant des ressources. Toutefois, dans un contexte d'incertitude scientifique, les experts scientifiques, mobilisés pour informer les décideurs sur le taux de captures permettant

²⁷ La Commission européenne avait proposé toute une série de mesures aux Etats pour empêcher cette dérive comme exclure la pêche artisanale de ce système ; fixer des pourcentages maximaux d'une ressource donnée que tout propriétaire de navire donné peut détenir ; réserver une part des quotas nationaux aux communautés côtières qui vivent de la pêche artisanale ou encore limiter la transférabilité au sein de pêcheries spécifiques.

d'assurer un tel rendement, ne peuvent pas attester que les scénarios envisagés se réaliseront. Ils ne peuvent que livrer ces scénarios avec une probabilité de survenance de ceux-ci. Dans ce contexte, le décideur a alors en charge de définir le risque acceptable mais acceptable pour l'Homme. Lorsque le risque pèse de manière directe sur la santé de l'Homme, les décideurs ont alors tendance à diminuer le seuil d'acceptabilité du risque. En revanche, lorsque celui-ci n'a pas d'effet direct sur l'Homme, le seuil d'acceptabilité du risque est proportionnellement plus élevé. Or, cette logique décisionnelle peut être analysée sous l'angle des valeurs de la biodiversité. De manière inconsciente, les décideurs tiennent compte, en contexte d'incertitude scientifique, de la valeur d'assurance ou d'option de la biodiversité. L'existence de la biodiversité permet si une ressource marine disparaît de la compenser avec une autre en termes de services rendus directement à l'Homme c'est-à-dire principalement le service alimentaire. Dès lors, si le risque pour la biodiversité est bien réel ; les risques pour l'Homme sont, quant à eux, très restreints puisque la biodiversité marine continuera, à moyen terme, de fournir les biens et services attendus. Dans le cadre de la gestion des ressources halieutiques, cette logique est particulièrement prégnante²⁸. Or, dans une optique de conservation de la biodiversité sur le long terme, ce raisonnement n'est bien évidemment pas satisfaisant et la valeur d'assurance de la biodiversité n'est alors que temporaire. Si elle est implicitement reconnue par les décideurs, la valeur d'assurance ou d'option est très mal exploitée par ces derniers car ils omettent qu'« [i]l existe cependant des situations non assurables au sens où les choix du présent modifient les possibilités de choix futurs »²⁹. Toutefois, le contexte d'incertitude qui entoure la gestion et la conservation des ressources halieutiques reste propice à la reconnaissance d'autres valeurs de la biodiversité. En effet, éveillés à l'égard de l'instrumentalisation qui est faite par les décideurs de l'incertitude scientifique, d'autres acteurs internationaux interviennent alors dans les enceintes de négociations afin de défendre la ou les valeur(s) de la biodiversité marine qu'ils entendent non seulement faire reconnaître mais aussi faire peser sur la décision fixant le volume admissible de capture.

Les organisations non gouvernementales à vocation environnementale ont depuis une quarantaine d'années colonisées les enceintes internationales de négociations. Si elles ne disposent toujours pas du droit de vote, les organisations non gouvernementales ont, en revanche, souvent grâce à leur statut d'observateurs un droit de parole³⁰. A l'occasion de leurs prises de parole, elles mettent alors en exergue d'autres valeurs de la biodiversité que sa valeur d'utilité, elles défendent une valeur non-instrumentale de la biodiversité : sa valeur intrinsèque. Conscientes que dans un contexte d'incertitude où le risque ne pèse pas directement sur l'Homme, seule la valeur d'utilité, au sens économique, de la biodiversité sera prise en compte, elles deviennent la voix de cette nature asphyxiée. Loin de se contenter de ce

²⁸ Jusqu'en 2009, les quotas de thon rouge étaient par exemple très élevés malgré l'effondrement avéré des stocks. Lorsque les quotas de thon rouge ont été réduits, les unités de pêche ont augmenté leurs efforts de pêche sur les stocks de thon obèse, espèces très voisines du thon rouge, afin de compenser leurs pertes. A l'heure actuelle, les stocks de thon obèse connaissent le même effondrement que les stocks de thon rouge et font l'objet d'une politique de conservation.

²⁹ SALLES (J.-M.), « Évaluer la biodiversité et les services écosystémiques : pour quoi faire ? », Document de recherche n°2010-17.

³⁰ Sur le rôle des organisations non-gouvernementales en droit international voir notamment : RANJEVA (R.), « Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international », *RCADI*, 1997, vol. 270, pp.9-105. ; SLAUGHTER (A.-M.), « International law and international relations. Chapter III : The role of NGOs in international law-making », *RCADI*, 2000, vol. 285, pp.96-151. ; MALJEAN-DUBOIS (S.), « La « gouvernance internationale des questions environnementales » : les ONG dans le fonctionnement institutionnel des conventions internationales de protection de l'environnement », in BOISSON DE CHAZOURNES (L.) et MEHDI (R.) (Dirs.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp.85-103. ; GARCIA (T.), *Les observateurs auprès des organisations internationales. Contribution à l'étude du pouvoir en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 425 p.

second rôle que leur offrent les enceintes internationales, ces organisations prennent aussi la voix de la nature pour s'adresser directement au grand public et le sensibiliser aux valeurs de cette dernière. Pour ce faire elles contournent bien évidemment la question de l'utilité ou non de la biodiversité et réalisent des campagnes de sensibilisation dans lesquelles elles mettent en avant les valeurs non instrumentales de la biodiversité et la nécessité d'une éthique dans la conservation de la nature. Les organisations non gouvernementales se servent alors de la sensibilité du grand public pour montrer que la biodiversité a une valeur en soi quelque soit l'espèce. En ce qui concerne la gestion et la conservation des ressources halieutiques, la sensibilisation du public au scénario dramatique qui se déroule dans les océans s'est faite par le biais de la désignation d'une espèce emblématique : le thon rouge. La campagne choc de sensibilisation de l'organisation non-gouvernementale *Sea Sheperd*, dont le slogan était « *When you see tuna, think panda* », a été relayée par les médias qui ont qualifié le thon rouge de « panda des mers ». L'idée portée par cette campagne était que tout un chacun détenait une responsabilité éthique à protéger toutes les ressources qu'elle soit substituable ou non, qu'elles aient une valeur esthétique ou non. *Sea Sheperd* n'a pas mis en avant la valeur esthétique de la biodiversité marine car même si celle-ci est indéniable, elle ne reste accessible qu'à une partie infime de l'humanité. La reconnaissance des valeurs de la biodiversité marine est donc un processus qui doit être observé dans et en dehors des enceintes de négociations. Jusqu'à présent la reconnaissance de ces valeurs de la biodiversité n'influe pas sensiblement sur la définition des volumes admissibles de capture. Toutefois, la reconnaissance de ces valeurs dans les enceintes internationales est récente et elle pourrait être renforcée par une diversification des acteurs lors des négociations. En effet, dans le même ordre d'idées, certaines pêcheries dites historiques ont une valeur culturelle, patrimoniale pour les peuples côtiers que ces derniers pourraient défendre et faire valoir lors de la définition des politiques de gestion et de conservation des ressources. Ces pêcheries ne sont souvent pas les plus rentables et elles tendent à disparaître sous le poids de la révolution des techniques de pêches. Or, lors de la négociation au niveau local du volume admissible de captures, cette valeur pourrait être mise en avant par les acteurs locaux si les enceintes de négociations leur étaient ouvertes ou si une procédure de consultation était mise en place.

Le contexte d'incertitude scientifique est un terrain propice à la mise en exergue lors des discussions qui précèdent la définition du volume admissible de capture, des différentes valeurs de la biodiversité marine. A cette occasion, la valeur économique de la ressource ne devient qu'une valeur parmi l'ensemble des valeurs de la biodiversité marine. Les négociations sont donc un lieu d'évaluation ouverte, au sens de processus de reconnaissance, de la biodiversité ou il existe autant d'évaluateurs que d'acteurs prenant part aux discussions. Toutefois, lors de la prise de décision, comme seuls les Etats et certaines organisations internationales disposent du droit de vote, la pondération des valeurs devient favorable aux seules valeurs instrumentales de la ressource ; le concept de biodiversité étant alors souvent ignoré.

B. Une approche favorable à la reconnaissance des valeurs de la biodiversité marine

Suite au sommet de Rio, un pas a été franchi dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer avec l'apparition de la notion d'approche écosystémique des pêches. Le *Code de conduite pour une pêche responsable* est le premier texte en droit international de la pêche qui sensibilise les Etats à cette idée d'interaction entre les espèces. L'*Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones*

*économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*³¹ reprend cette notion d'approche non plus par stock mais bien par écosystème. Elle sera, par ailleurs, clairement affirmée lors de la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin en 2001³² ; dans le plan d'action adopté lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg et dans les règlements européens de la Politique commune des pêches³³. L'approche écosystémique des pêches a pour objet « de planifier, de valoriser et de gérer les pêches, en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels et sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins »³⁴. L'approche écosystémique des pêches impose alors aux décideurs de tenir compte à la fois de l'état des ressources ; des besoins économiques des acteurs du secteur d'activité intéressé ; des interactions entre l'état du milieu et les ressources halieutiques et entre les besoins des populations et les méthodes de pêche et ainsi trouver le point d'équilibre entre ces différentes composantes. Cette approche les invite à abandonner le « système ressources-pêcheur » de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*³⁵ au profit d'un « système ressources-société »³⁶. Dans ce contexte, le décideur doit tenir compte des impacts des activités de pêche non seulement sur les stocks mais aussi sur l'ensemble des composantes des écosystèmes et sur le fonctionnement. Cette approche ne remet pas en cause l'utilisation de mesures de régulation par stock, elle invite à compléter les études scientifiques réalisées préalablement à la mise en place de telles mesures par une vision plus intégrée de la gestion des ressources halieutiques. Les scientifiques devront ainsi réaliser un réel bilan de santé des écosystèmes marins afin d'identifier et de mesurer tous les effets des activités anthropiques sur ce milieu et les impacts potentiels sur le renouvellement des stocks de ressources. Cette approche du milieu marin conduira à mieux déterminer les fonctions et services rendus par ce milieu qu'ils soient direct ou indirect comme la régulation du climat.

Selon cette approche, le volume admissible de capture ne correspondrait plus à un objectif de maintien des stocks en l'état afin que ces derniers continuent à fournir un service direct dans le temps. Le volume admissible des captures serait celui qui ne perturbe pas l'écosystème dans lequel l'espèce s'inscrit au point de lui ôter sa résilience. Ce ne serait alors plus le seuil de résilience de l'espèce qui serait recherché mais le seuil de résilience de l'écosystème dans lequel elle évolue. La notion d'admissibilité devient alors porteuse des valeurs instrumentales de la biodiversité, qu'elle soit d'usage direct comme les prélèvements d'individus sur les stocks pour la fourniture d'aliments ou d'usage indirect comme les

³¹ *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, adopté le 4 août 1995 à New York et entré en vigueur le 11 décembre 2001, *R.T.N.U.*, vol. 2167, p. 3.

³² 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.

³³ Pour la genèse de l'approche écosystémique voir : QUEFFELEC (B.), *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature — l'exemple marin —*, Thèse de doctorat de l'Université de Bretagne occidentale soutenue le 12 avril 2006 sous la direction d'Annie Cudennec, pp.222-309. Disponible à l'adresse suivante : http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/42/26/43/PDF/these_queffelec_ubo.pdf

³⁴ Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin en 2001.

³⁵ L'article 119 de la Convention.

³⁶ IFREMER, « Vers une vision intégrée des ressources halieutiques et de leur valorisation », *Communiqué de presse* du 4 novembre 2008, Disponible à l'adresse suivante : <http://wwwz.ifremer.fr/institut/content/download/36137/293732/file/CP%20Approche%20systemique%20des%20peches.pdf>

fonctions de régulation et de protection, mais aussi de valeurs de non-usage telle que la valeur d'héritage qui découle de la volonté de conserver les stocks en état pour les générations futures. Si l'approche écosystémique des pêches permet d'appréhender la ressource en tant qu'élément de la biodiversité et non de manière isolée, elle ne permet néanmoins pas encore de dépasser l'évaluation économique de la biodiversité marine. En effet, si le quota devient un instrument de gestion au service de la biodiversité marine par le biais de cette approche, il reste que celle-ci ne conduit pas à prendre en compte dans l'évaluation de la biodiversité, les valeurs non instrumentales de celle-ci. En pratique, le dépassement de l'approche statique de la gestion des pêches au profit d'une approche dynamique peine à se mettre en route. Si certains Comités scientifiques des organisations régionales de gestion des pêches se divisent en sous-comités des écosystèmes ou encore en sous-comités économiques et social, ces comités ont encore du mal à avoir une réelle activité et des participants. De plus, seul l'avis scientifique sur l'état des stocks est réellement pris en compte lors des négociations des quotas. Le travail de synthèse de la connaissance scientifique a aujourd'hui du mal à se réaliser dans ce domaine et même si la structure institutionnelle qui accompagne cette nouvelle approche plus intégrée de la gestion des pêches se met en place, aucun réel résultat n'en découle. Le droit international de la pêche n'est pas un droit qui a intégré complètement les dimensions environnementales. En étant à la fois une problématique du droit de la mer classique sous l'angle de la gestion et à la fois une nouvelle problématique du droit de la mer sous l'angle de la conservation, le droit international de la pêche maritime trouve difficilement sa place. Ce droit reste dans les textes un droit conservateur qui n'envisage que les valeurs instrumentales de la biodiversité marine et un droit en retard par rapport au droit international et au droit européen qui ont pu reconnaître une valeur intrinsèque de la biodiversité.

Si le processus qui conduit à l'adoption des quotas de pêche peut être révélateur des valeurs de la biodiversité marine, l'instrument en lui-même ne doit être envisagé ni comme un indicateur de ces valeurs – hormis la valeur économique de la ressource visée – ni comme un instrument suffisant pour conserver la biodiversité marine. Cet instrument, mis en œuvre de manière autonome, ne peut permettre d'atteindre un objectif de pêche durable. Il doit être accompagnée de mesures réglementaires encadrant l'activité et notamment les moyens utilisés pour prélever les ressources afin de réduire les impacts de l'activité sur le milieu. Au-delà de ce constat pratique et technique, se livrer à une analyse de la ou des valeur(s) de la biodiversité marine à travers le prisme de cet instrument de régulation des pêches conduit à s'interroger sur la pertinence même de l'angle théorique. Penser la biodiversité en termes de valeurs ne revient-il pas finalement à rechercher des arguments pour asseoir les politiques de conservation ? Doit-on réellement reconnaître les valeurs de la biodiversité pour se soucier de son état ? Le seul fait que la biodiversité existe, qu'elle soit constituée de vivant ne suffit-il finalement pas à lui conférer de la valeur ? Le questionnement sur la ou les valeur(s) de la biodiversité nous est, au final, apparu au fur et à mesure de nos propos comme un discours de légitimation des approches de conservation, une nécessité de justifier le besoin de réduire les impacts des activités humaines sur la biodiversité. La réflexion sur la ou les valeur(s) de la biodiversité nous a ouvert la voie pour un discours engagé, pour un appel au secours d'une nature asphyxiée...