

Le Plan d'action pour la Méditerranée : les défis d'un processus régional pour un développement durable



Note du Plan Bleu destinée à Rio+20

Contribution préparée par le Bureau du Plan Bleu (composé de Lucien Chabason, Président, Christian Avérous, Vice Président, Sandrine Maljean-Dubois, Vice-Présidente, Jean-Louis Reiffers, Vice-Président, Jean de Montgolfier, Secrétaire général, Thierry Lavoux, Trésorier) avec le concours technique d'Henri-Luc Thibault, Directeur du Plan Bleu, et de l'équipe du Plan Bleu.

Le Plan d'action pour la Méditerranée : les défis d'un processus régional pour un développement durable

Une contribution de l'Association du Plan Bleu pour l'Environnement et le Développement en Méditerranée à la préparation de Rio+20

« Nous [les ministres et chefs de délégations] notons le fait que l'architecture actuelle de la gouvernance internationale de l'environnement compte beaucoup d'institutions et d'instruments et est devenue complexe et fragmentée. Elle en est devenue parfois pas aussi efficace et efficiente que ce qu'elle devrait être. Nous nous engageons à poursuivre les efforts pour la rendre plus efficace. »

(Extrait de la déclaration finale du Conseil d'Administration du PNUE, février 2010)

A l'approche de la conférence Rio+20, les questionnements déjà anciens sur la gouvernance internationale de l'environnement sont ravivés. Véritable serpent de mer, la question de l'opportunité de créer une organisation mondiale de l'environnement ou du développement durable se pose à nouveau. Mais l'interrogation porte bien au-delà sur les modalités de régulation à l'échelle internationale des biens publics mondiaux environnementaux : acteurs et institutions, prise de décision, articulation voire coopération entre les régimes internationaux, modalités de coopération technique, économique ou financière, contrôle et réaction au non-respect.

Les leçons de l'expérience de la région Méditerranée (droit environnemental régional, commission régionale du développement durable) éclairent la réflexion sur ce thème.

1. La région Méditerranée : un laboratoire de longue date.

1.1 Un environnement riche, spécifique, vulnérable et menacé

• **L'environnement** de la région méditerranéenne est particulièrement riche et spécifique. Cette région recèle une grande diversité faunistique et floristique, abritant notamment 25 000 espèces de plantes, représentant 10% de la biosphère pour seulement 1,5% des terres émergées. Spécifique, car elle compte de nombreuses espèces endémiques, elle figure à ce titre en tête des hot spots ou points chauds de la biodiversité, recensés pour leur contribution majeure à la biodiversité globale, à l'échelle de la planète.

Mais la région méditerranéenne s'avère aussi extrêmement vulnérable, la Méditerranée étant une mer semi-fermée, dont le renouvellement des eaux est très lent, et particulièrement menacée. Les menaces sont multiples : urbanisation, développement du tourisme (la Méditerranée est la première destination touristique mondiale), intensification des transports, notamment maritimes (la Méditerranée compte 30% du trafic mondial pour 1% de la surface des océans), invasions biologiques, impacts du changement climatique etc.

Riche, spécifique, vulnérable et menacée : de par ces caractères, la région nécessite l'adoption de mesures spéciales de protection des espaces et des ressources naturelles. De telles mesures doivent être prises nationalement, mais de manière coordonnée, sous peine que les uns ruinent les efforts des autres. La fluidité du milieu marin renforce plus qu'ailleurs la nécessité d'une coordination des actions. Or, la

Méditerranée est un carrefour géographique, à cheval sur trois continents et bordée par 22 Pays riverains. C'est dire l'importance de la coopération internationale.

1.2 Trente cinq ans de coopération fondée sur un droit environnemental régional : leçons

La mer Méditerranée a fait l'objet assez tôt d'une coopération, à travers le **programme du PNUE sur les mers régionales**. Dès 1975, seize pays méditerranéens et la Communauté européenne adoptent le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), premier plan adopté dans le cadre du Programme des mers régionales sous le chapeau du PNUE. L'année suivante, les mêmes pays adoptent la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. Elle prévoit que les parties signataires prennent, individuellement ou conjointement, toutes les mesures nécessaires pour protéger et améliorer le milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée en vue de contribuer à son développement durable, et pour prévenir, réduire et combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution dans cette zone et en particulier :

- la pollution due aux opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs ;
- la pollution par les navires ;
- la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol ;
- la pollution d'origine tellurique.

La convention prévoit un mécanisme de coopération et d'information entre les Parties en cas de situation critique génératrice de pollution dans la zone de la mer Méditerranée, en vue de réduire ou d'éliminer les dommages qui en résultent.

Les Parties s'efforcent également d'instituer un système de surveillance continue de la pollution.

En 1995, alors qu'était adopté le PAM II, la convention a été largement amendée pour tenir compte des évolutions du droit de l'environnement et des résultats de la Conférence de Rio. Les amendements ont porté, notamment, sur l'extension du champ d'application géographique de la convention au littoral art. 1er), sur l'intégration des principes de précaution et du « pollueur-payeur », sur l'obligation faite aux parties de réaliser et de promouvoir des études d'impact (art. 4), de protéger et préserver la diversité biologique (art. 10), ainsi que de lutter contre la pollution résultant de mouvements transfrontières de déchets dangereux (art. 11), ainsi que sur l'accès à l'information et la participation du public (art. 15). Ils ont permis d'intégrer la préoccupation du développement durable (préambule et art. 4).

Cet instrument compte aujourd'hui 22 parties contractantes¹.

La convention initiale, convention-cadre, a également été complétée au fil des années par sept protocoles² :

- le Protocole « immersions » (par les navires et aéronefs)
- le Protocole « prévention et situations critiques » (pollution par les navires et situations critiques)
- le Protocole « tellurique »
- le Protocole « aires spécialement protégées et diversité biologique »
- le Protocole « offshore » (pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation)
- le Protocole « déchets dangereux »
- et le Protocole « gestion intégrée des zones côtières ».

Le cadre juridique international, dont la capacité d'évolution est remarquable, a été ainsi peu à peu élargi : des préoccupations environnementales vers le développement durable, du milieu marin jusqu'aux zones côtières et au littoral. Et cette construction d'un droit régional en Méditerranée s'est accompagnée sous l'égide du PAM de la mise en place d'institutions, les Centres d'Activités Régionales, et d'un mécanisme financier : le « Mediterranean Trust Fund », destinés à en favoriser la mise en

¹ l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Communauté européenne, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, la Libye, Malte, le Maroc, Monaco, le Monténégro, la Slovaquie, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

² Deux d'entre eux ne sont pas encore entrés en vigueur, les protocoles « offshore » et « gestion intégrée des zones côtières ».

oeuvre. L'environnement a ainsi clairement joué un rôle de précurseur en matière d'intégration régionale et de dialogue fécond entre pays à niveau de développement différent. .

1.3 Quinze ans de coopération fondée sur une Commission régionale du développement durable : quelques enseignements

La **Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD)** a été créée en 1996. Elle se compose de 46 membres, comprenant des représentants des 22 Parties contractantes à la Convention de Barcelone ainsi que 24 représentants de la société civile (autorités locales, entreprises, ONG, scientifiques, organisations intergouvernementales et experts éminents) et 14 membres suppléants, qui en principe, ont un mandat de 2 ans. L'intégration de la société civile a représenté une innovation considérable et a à l'époque été largement saluée en tant que telle comme tentative d'élargissement de la gouvernance internationale de l'environnement.

S'appuyant sur des travaux conduits par des organisations spécialisées ou des groupes de travail ad hoc, la CMDD formule des recommandations thématiques que les Parties contractantes à la Convention peuvent adopter (gestion côtière, gestion de la demande en eau, indicateurs de développement durable, tourisme, information et sensibilisation du public, etc.). La CMDD a, en outre, piloté l'élaboration d'une Stratégie méditerranéenne de développement durable, qui a été adoptée en 2005 par les Parties contractantes³. Destinée à favoriser la mise en œuvre des engagements internationaux à l'échelle régionale (Rio, objectifs du Millénaire, Johannesburg), la Stratégie retient sept domaines d'action prioritaires ; l'eau, l'énergie, les transports, le tourisme, l'agriculture, le développement urbain, la gestion du littoral et pose quatre objectifs principaux à atteindre pour parvenir à promouvoir la durabilité:

- contribuer au développement économique;
- réduire les disparités sociales;
- changer les modèles de production et de consommation non durables et assurer une gestion durable des ressources naturelles, et
- améliorer la gouvernance.

Mais si l'initiative de la création de la CMDD a été saluée à l'origine pour son originalité, notamment la présence de représentants de la société civile en son sein, sur un pied d'égalité, la CMDD a peiné, comme la CDD-ONU, à devenir un véritable lieu de débat politique. Les discussions s'y enlissent parfois, la représentation des pays est souvent limitée et assurée par des représentants des seuls ministères de l'environnement. Mais, comme l'a signalé le représentant de Monaco lors de la Seizième réunion ordinaire des Parties contractantes, la principale raison de la stérilité de certains débats qui se déroulent à la CMDD provient du fait qu'elle n'a pas su dialoguer avec des acteurs peu habitués aux enceintes intergouvernementales: les acteurs dans les domaines du développement, de l'agriculture, de la pêche, du tourisme et de l'industrie. Leur absence a conduit à ce que principalement les familiers de la Convention de Barcelone se soient impliqués dans la CMDD. Or, la mise en œuvre de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable, ne peut se passer d'un dialogue avec les acteurs privés.

De plus, jusqu'à présent, les pays n'ont pas nommé d'experts ou de scientifiques indépendants qui auraient pu apporter une interface originale avec les représentants des pays, des ONG et du business. Enfin, le fonctionnement de la Commission qui fait que ses éventuelles recommandations font l'objet d'une validation préalable par les organes de gouvernance du PAM avant d'être examinées par la Réunion des Parties, a trop souvent découragé l'innovation, l'ambition dans les débats et démobilisé l'expertise de haut niveau qui aurait pu être sollicitée.

Malgré des efforts louables, le PAM n'est pas encore parvenu à réformer la CMDD ; cette réforme passe probablement par un positionnement différent, dans l'esprit d'un Forum dont la gouvernance

³ UNEP(DEC)/MED IG.16/7 27 juin 2005. Adoptée par la quatorzième réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (Portoroz, novembre 2005).

serait plus autonome et qui pourrait nourrir les travaux non seulement du PAM mais d'autres mécanismes internationaux existant en Méditerranée.

2. • La question des accords environnementaux régionaux à géométrie variable

Au-delà du « droit commun » que constituent quelques règles coutumières par essence très générales (interdiction de causer des dommages à l'environnement des autres Etats par exemple), le développement du droit international de l'environnement s'effectue essentiellement sur une base conventionnelle. La voie conventionnelle a permis de formaliser, secteur après secteur, domaine après domaine, des *régimes internationaux*, institutionnalisés, organisés et soutenus par des engagements financiers. Parce qu'elles permettent d'asseoir la coopération internationale sur un socle précis (interdiction de telle substance chimique à partir de telle date, réglementation du commerce de telle espèce sauvage pour lequel sera requise la présentation d'un formulaire de telle forme etc.), parce qu'elles permettent d'institutionnaliser la coopération, de développer des moyens collectifs d'incitation au respect et de réaction au non-respect, parce qu'elles permettent au régime initial d'évoluer par la modification du traité, l'adoption de protocoles ou plus simplement de droit dérivé, etc. les conventions internationales ou traités restent à ce jour l'un des outils les plus opérants de la coopération interétatique.

L'édifice a cependant été construit au coup par coup, sans vision préalable d'ensemble, pour faire face aux nouvelles menaces identifiées ou en réponse à certaines catastrophes. La région méditerranéenne n'échappe pas à cette prolifération réglementaire. La Convention de Barcelone, si elle prévoit que pour devenir Partie contractante à la Convention un Etat doit être Partie à l'un au moins des protocoles, affirme, d'un autre côté, que tout protocole à la Convention n'engage que les Parties contractantes à ce protocole. Ainsi, un système à la carte est mis en place qui conduit à une fragmentation du régime de protection. Ce phénomène est de plus renforcé par le fait que les amendements aux Protocoles ne lient que les Parties qui les ont acceptés. Au final, chaque Etat est lié par des obligations différentes, et le système régional est appréhendé comme un système de protection à géométrie variable.

Aux difficultés du régime dense et évolutif constitué par la Convention de Barcelone, vient notamment s'ajouter pour le complexifier davantage le droit de l'Union européenne, applicable aux pays de la rive Nord, mais également (au moins partiellement) aux pays de la rive Sud (à travers la politique de voisinage, par le biais des accords d'association...). Le droit de l'Union européenne participe indiscutablement d'une dynamique régionale, mais il accentue aussi l'image d'un dispositif réglementaire à géométrie variable. La superposition d'initiatives multiples (avec les risques de double emploi et incohérences) entraîne une confusion préjudiciable à la visibilité, à la cohérence, à l'efficacité des politiques. Elle renforce aussi l'écart de moyens humains et financiers entre les Etats des deux rives.

3. La question de l'expertise

Au niveau international, la création du GIEC et le projet d'IPBES ont attiré l'attention sur la question de l'interface science/politique et le rôle de l'expertise, rôle crucial en Méditerranée comme ailleurs ainsi que l'avait montré Peter HAAS dans son livre « Save the Mediterranean » en 1993.

Dans le cadre de la Méditerranée, les besoins d'expertises scientifiques sont évidents tant ce bassin présente des particularités géographiques et hydrographiques. Et cette expertise doit être capable de dépasser les approches strictement sectorielles ou thématiques pour s'intéresser, aussi, aux interfaces entre secteurs de façon à identifier les complémentarités, les synergies mais aussi les concurrences, les incohérences. Il ne faut pas, de même, dans le cadre du développement durable, oublier l'importance

d'une expertise économique et sociale pour déterminer l'impact des activités économiques et sociales sur l'environnement mais aussi l'impact des mesures environnementales sur l'économie et la société des différents Etats. Ce type d'expertise multiforme, systémique, permettra au décideur d'adopter des mesures pour lesquelles les Etats pourront s'engager sans crainte de leur impact au niveau de l'économie et du développement national.

Renforcer le rôle de l'expertise et développer les capacités de tous les pays est, pour l'Association du Plan Bleu une priorité régionale.

Dans ce contexte, de nombreux experts scientifiques préconisent actuellement une approche écosystémique pour prendre en compte des interactions entre les différentes composantes d'un système. Cette réflexion a été lancée au niveau de la Méditerranée depuis quelques années⁴ malgré la relative étanchéité entre le système de Barcelone, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, le réseau des institutions scientifiques s'intéressant à ces questions. Il semble pourtant, qu'une gestion commune et globale de la Méditerranée devra nécessairement passer par un renforcement substantiel des liens entre ces *fora* et par un échange des données scientifiques sur le milieu.

On ne peut, par exemple, prétendre mettre en œuvre une approche écosystémique si la biodiversité est gérée dans une enceinte et les pêcheries dans deux ou trois autres (CGPM, ICCAT) sans connections suffisantes. Cette question du rapprochement des enceintes biodiversité marine et pêcheries devrait être traitée dans le cadre du RIO+20.

4. L'effectivité

Le droit international de l'environnement souffre de nombreux « phénomènes d'ineffectivité »⁵. Malgré les importants développements normatifs, des « trous noirs » demeurent, et il semble difficile qu'ils puissent être éliminés à brève échéance : les normes internationales restent incertaines et pleines de lacunes et, surtout, elles ne s'appuient pas sur des garanties institutionnelles efficaces »⁶. L'effectivité du droit international de l'environnement, et plus largement du développement durable, est variable d'un régime à l'autre : peu de dispositions conventionnelles sont suffisamment précises pour être dotées d'un effet direct sur les droits nationaux.

De ce point de vue, l'enjeu s'est quelque peu déplacé. Des années 1970 à la moitié des années 90, il s'agissait d'abord de mettre en place un corps de règles répondant aux diverses menaces pesant sur l'environnement. L'essentiel était alors en place, formant un édifice réglementaire imposant au point même d'évoquer la congestion normative (on parle par exemple d'une *treaty congestion*)⁷. S'est alors posée, peut-être un peu tardivement, la question de la mise en œuvre, et par là celle de la capacité des États à se conformer à leurs obligations même si, sur ce point, les pays méditerranéens qui appartiennent à l'Union européenne dont la Cour de Justice est en mesure de sanctionner certains manquements se trouvent dans une position très différentes des pays non européens.

Un rapport du PNUE l'affirme très clairement : « La prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux pays en développement [mais pas seulement aux pays en développement], qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques internationales en matière d'environnement »⁸. Dans le cadre du système de Barcelone, l'efficacité des mécanismes de contrôle reste largement contestable. Le dispositif, tel qu'il a été construit, est tributaire dans son fonctionnement de la coopération des Etats. Or, à l'heure actuelle, trop d'Etats ne rendent pas leurs rapports nationaux d'évaluation ou rendent des rapports incomplets. Les raisons sont diverses.

⁴ Cf PAM/PNUE, « Mettre en œuvre l'approche écosystémique en Méditerranée », *MEDONDES Le magazine du plan d'action pour la Méditerranée*, n°58, octobre 2009

⁵ J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10^{ème} éd., 2001, p. 137.

⁶ A. Cassesse, *Violence et droit dans un monde divisé*, PUF, Paris : Perspectives Internationales, p. 68.

⁷ E. Brown Weiss, « International Environmental Law : Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order », *Georgetown Law Journal*, 1993, vol. 81, p. 675.

⁸ PNUE, 2001. Gouvernance internationale en matière d'environnement, Rapport du directeur exécutif. UNEP/IGM/1/2, 4 avril, p. 19.

Certains Etats n'ont pas les moyens techniques pour élaborer de tels rapports, d'autres font tout simplement preuve de mauvaise volonté. Cependant, ce système des rapports, même encore lacunaire, représente un progrès de même que la création du Comité de conformité (« Compliance Committee »).

Le droit international de l'environnement serait-il, comme certains l'affirment, très vite passé d'une enfance marquée par une croissance et une vitalité remarquables, à une vieillesse infirme, caractérisée par la perte de vigueur voire l'incapacité à répondre aux changements⁹ ? Nous ne le croyons pas puisque la Convention de Barcelone a su se rénover depuis le Sommet de RIO et même innover avec le protocole GIZC ; mais un tel risque ne doit cependant pas être méconnu.

Il est en tout état de cause établi que le droit conventionnel de l'environnement exerce une grande influence – même si celle-ci est difficilement mesurable – sur le développement des droits internes. La négociation des conventions internationales, et même au-delà des déclarations, plans d'action et autres stratégies, participe à la définition de « référentiels communs »¹⁰, à l'échelle internationale. C'est d'ailleurs un objectif clairement affiché. La Déclaration de Stockholm reconnaissait par exemple la nécessité de coopérer sur le plan international pour résoudre les problèmes environnementaux et pour cela de s'entendre sur des principes d'action communs : « *Ayant examiné la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement* ». Après avoir insisté de ce point de vue sur l'importance et la fragilité de l'environnement, elle exprimait la « conviction commune » sous la forme de 26 principes, dont certains sont aujourd'hui bien assis. Vingt ans plus tard, lors de la Conférence de Rio en juin 1992, une nouvelle déclaration « sur l'environnement et le développement » était adoptée qui posait 27 principes, dont certains prolongeaient la Déclaration de Stockholm et d'autres étaient plus nouveaux (par exemple le principe de précaution ou le principe d'information et de participation du public à la prise de décision). Ces principes sont également très fréquemment posés dans le préambule ou le corps des conventions internationales de protection de l'environnement.

Référentiels communs sur le plan international, les principes du droit international de l'environnement sont très souvent repris dans les droits nationaux, que ce soit dans des règles législatives ou même constitutionnelles. Parfois, c'est une formulation existante à l'échelle internationale qui est reprise ; d'autres fois, cette formulation est discutée, adaptée, modifiée. Par ces phénomènes de mimétisme ou transplants, les principes du droit international de l'environnement participent largement à la mondialisation du droit de l'environnement, et même dans une certaine mesure à une forme d'acculturation des droits de l'environnement nationaux. Le phénomène témoigne de la force des normes internationales comme nouveau droit commun¹¹.

CONCLUSION

En conclusion, nous pensons que beaucoup d'enseignements peuvent être tirés de 20 ans de mise en oeuvre des principes de la Déclaration de Rio en Méditerranée au moyen de la rénovation du PAM, de ses instruments juridiques et de la mise en place de la CMDD.

La Méditerranée est une région où le concept de développement durable s'avère à la fois, particulièrement pertinent en tant qu'approche intellectuelle et particulièrement difficile à mettre en oeuvre. La question de la gouvernance régionale du développement durable y est spécialement délicate dans la mesure où les capacités d'expertise, les milieux socio-politiques et les enceintes de gouvernance relatifs respectivement à l'économie et à l'environnement demeurent fortement cloisonnés.

⁹ P. Sand, « The Evolution of International Environmental Law », *op. cit.*, p. 42.

¹⁰ Selon l'expression de B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987 ; A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995

¹¹ Jean-Louis Halperin, *Profils des mondialisation du droit*, Dalloz, 2009, p. 233 ss..

L'Association du Plan Bleu entend poursuivre, pendant la préparation de RIO+20, son travail de réflexion sur les perspectives de la gouvernance régionale du développement durable en Méditerranée.