



Programme
des Nations Unies
pour l'environnement



UNEP(OCA)/MED WG.63/3
25 janvier 1993

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE

Réunion d'experts méditerranéens sur
l'"Agenda 21 pour la Méditerranée"

Malte, 11-13 février 1993

DOCUMENTS DE TRAVAIL INFORMELS

INTRODUCTION

La décision du Bureau des Parties contractantes à la Convention de Barcelone de convoquer la réunion des 11-13 février résulte de l'initiative exceptionnelle d'amorcer, pour la Méditerranée, un processus visant à l'adoption des principes élaborés à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro et spécifiés dans l'Agenda 21.

Cette réunion spéciale d'experts pluridisciplinaires, choisis pour leur mérite personnel, et conjointement de représentants d'un certain nombre d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, internationales et régionales, ainsi que des médias et de l'industrie, devrait, prévoit-on, permettre une réflexion intensive où les propositions et suggestions avancées serviront de base à des recommandations et suggestions concrètes aboutissant à la formulation d'un Agenda 21 pour la Méditerranée.

Ce processus se fondera sur la présentation de documents de travail soumis à examen et abordant trois grandes questions:

- i) **Evaluation scientifique de l'état de l'environnement en Méditerranée**, en insistant particulièrement sur la contribution concrète et potentielle du MED POL. Le débat sera également ouvert à l'examen de questions telles que la pollution atmosphérique, la transition énergétique, la sécheresse et la désertification, la qualité et la distribution des ressources en eau douce, l'agriculture écologiquement viable, la conservation de la diversité biologique, les mouvements transfrontières de déchets dangereux;
- ii) **Développement durable en Méditerranée**, en s'attachant notamment à des pays pilotes pour la mise en oeuvre de stratégies nationales de développement durable en prolongement de la Charte de Nicosie et de la Déclaration du Caire, plus précisément la Tunisie, Malte, l'Egypte et l'Albanie;
- iii) **Aspects institutionnels:**
Un résultat important de cette réunion pourrait être la formulation de la base servant à envisager une révision de la Convention de Barcelone, eu égard à l'émergence de nouvelles réalités géopolitiques et à l'évolution des priorités environnement/développement dans la région méditerranéenne.

Le présent dossier est constitué des trois documents de travail sur les questions abordées au cours de la réunion.

EVALUATION SCIENTIFIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN MEDITERRANEE

Dr. Ljubomir Jeftic

Specialiste en Sciences de la Mer

Unité de coordination du Plan d'action pour la Méditerranée
Programme des Nations Unies pour l'environnement
Athènes, Grèce

Plan d'action pour la Méditerranée

Le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), l'un des douze Programmes pour les mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), est conçu comme un programme axé sur l'action se préoccupant non seulement des conséquences mais aussi des causes de la dégradation de l'environnement et comportant une approche complète pour s'attaquer aux problèmes environnementaux grâce à la gestion des zones marines et côtières. Chaque plan d'action régional est formulé d'après les besoins de la région tels qu'ils sont perçus par les gouvernements concernés, en tenant compte de l'urgence des problèmes et de la capacité (financière, institutionnelle et en effectifs) de ces gouvernements et de leurs institutions à s'attaquer aux problèmes d'une façon réaliste. Il est destiné à relier l'évaluation de la qualité du milieu marin et les causes de sa détérioration à des activités visant à la gestion et au développement du milieu marin et côtier (PNUE, 1982).

Les plans d'action étaient initialement centrés sur la lutte antipollution, une question évidente de haute priorité nécessitant une stratégie et une politique régionales harmonisées. Toutefois, l'expérience commune de tous les plans d'action a rapidement permis de confirmer qu'une gestion et une planification déficientes du développement sont à l'origine de la plupart des problèmes environnementaux, et qu'une protection valable et durable de l'environnement est en effet indissolublement liée au développement économique et social. Par conséquent, les plans d'action ont été progressivement réorientés d'une approche sectorielle de la lutte antipollution vers une planification et une gestion intégrées des zones côtières grâce auxquelles sont essentiellement recherchées des solutions (Keckes, 1991). Le développement du Programme des mers régionales du PNUE a démontré que les concepts fondamentaux formulés à Stockholm peuvent efficacement favoriser la coopération régionale parmi les Etats concernés et qu'ils sont susceptibles de bénéficier de l'appui de l'ensemble du système des Nations Unies.

La structure des plans d'action suit le cadre adopté par la Conférence de Stockholm, autrement dit elle se compose de trois volets essentiels: évaluation de l'environnement; gestion de l'environnement; et mesures d'appui.

L'évaluation de l'environnement met l'accent sur des activités telles que: études de base; recherche et surveillance continue des sources, niveaux et effets des polluants marins; études des écosystèmes; études des activités côtières et marines ainsi que des facteurs sociaux et économiques qui peuvent influencer la dégradation de l'environnement ou être influencés par celle-ci. La recherche scientifique a un rôle important comme partie intégrante du volet "évaluation de l'environnement". Les résultats de la recherche scientifique ont servi de base à l'établissement de documents d'évaluation, d'instruments juridiques et de mesures communes pour la protection de la région contre la pollution. Malheureusement, les recherches menées jusqu'à présent ne paraissent pas indiquer clairement quelles sont les mesures préventives et correctives nécessaires pour protéger le milieu marin. Les principales lacunes tiennent encore au manque de données quantitatives sur les sources de contamination, aux renseignements insuffisants sur le devenir des contaminants dans l'environnement et à la corrélation manquante entre les niveaux et les effets sur les communautés biologiques.

Programme coordonné de surveillance continue et de recherche en matière de pollution de la Méditerranée (MED POL)

Le MED POL a été conçu comme le volet "évaluation de l'environnement" du PAM et il a constitué l'une de ses pierres angulaires. La phase pilote de ce programme, couramment appelée Phase I, a été exécutée entre 1975 et 1980 par plus de 200 groupes scientifiques de 84 institutions dans 16 pays méditerranéens. Les laboratoires nationaux participant à la Phase I ont été dotés de l'équipement et du matériel nécessaires à la surveillance de la qualité de l'eau, des sédiments et des organismes marins; des scientifiques et des techniciens ont été formés aux techniques d'analyse normalisées; et un réseau de scientifiques et d'institutions a été créé pour l'échange rapide de résultats et d'enseignements. La première phase du MED POL a fourni une masse considérable de données et de renseignements sur les divers aspects de la pollution en mer Méditerranée (PNUE, 1986).

L'expérience acquise lors de la Phase I a constitué la base du programme à long terme de surveillance continue et de recherche en matière de pollution, connu aujourd'hui sous le terme de MED POL-Phase II, qui a été approuvé en 1981. De même que lors de la Phase I, la coordination et l'orientation globales de la Phase II sont assurées par le PNUE. Des organisations spécialisées coopérantes des Nations Unies (FAO, UNESCO, OMS, OMM, AIEA, COI) sont chargées de l'exécution technique et de la coordination journalière des travaux des centres nationaux participants (PNUE, 1986).

La surveillance continue de la Phase II a été organisée aux quatre niveaux ci-après: surveillance continue des sources de pollution; surveillance continue des zones proches du littoral, estuaires y compris; surveillance continue des zones du large (zones de référence); surveillance continue du transfert des polluants à la Méditerranée par la voie atmosphérique. La surveillance continue de la pollution marine est une obligation juridique pour les Parties contractantes à la Convention de Barcelone (PNUE, 1982b). Chaque Etat est responsable de la mise en place d'un programme national de surveillance continue sur la base d'un Plan général dont les principaux éléments ont été adoptés par toutes les Parties, à Cannes en mars 1981, et ultérieurement modifiés (PNUE, 1981, 1987). La surveillance MED POL a démarré en 1983 à travers l'exécution des Programmes nationaux de surveillance continue,

et, à l'heure actuelle, 16 pays méditerranéens ont des programmes en cours et soumettent des données. Grâce à ce programme, la contamination/pollution est régulièrement surveillée à des centaines de stations d'échantillonnage. Les programmes nationaux de surveillance continue sont élaborés avec l'aide de l'Unité de coordination d'Athènes, ils définissent les attributions de chacune des parties concernées et ils énoncent d'une manière assez précise le programme des travaux: emplacement des stations d'échantillonnage, paramètres, fréquence des mesures, méthodes utilisées, laboratoires chargés de l'analyse des échantillons, modalités de transmission des données et programme d'Assurance Qualité. On ne peut affirmer que la mise en oeuvre du programme MED POL de surveillance continue ait progressé d'une manière tout à fait satisfaisante. Les diverses raisons pour lesquelles les Etats ont plus ou moins activement, voire nullement, participé au programme de surveillance ont été en partie identifiées lors de la réunion des chercheurs responsables des programmes de surveillance (Athènes, 20-23 mars 1989). Il s'agit avant tout de problèmes liés aux aspects techniques de la mise en oeuvre, à la volonté politique, à la diffusion de l'information ou même à la compatibilité des programmes MED POL avec les programmes nationaux en cours. Il est ressorti clairement des débats que si les programmes (actuels ou révisés) sont poursuivis sur une période relativement courte et si l'Unité de coordination prolonge les efforts qu'elle a déployés jusqu'à ce jour, il est possible d'obtenir des données fiables en vue d'une évaluation objective de l'apport de contaminants et de l'état de contamination de l'ensemble de la région méditerranéenne (Joanny, 1990).

Les activités menées dans le cadre du programme MED POL, comme c'est fréquemment le cas quand il s'agit de vastes programmes internationaux, semblent, perçues du dehors, quelque peu ésotériques et irréelles. Même si les résultats ne paraissent pas pour l'heure répondre aux espérances, on ne peut récuser le fait qu'il a été implanté, sur le pourtour de la mer Méditerranée, un potentiel d'analyse devant permettre, à n'en pas douter, d'atteindre les objectifs fixés. Les efforts entrepris doivent à tout prix être poursuivis aussi longtemps qu'il le faudra afin d'obtenir l'évaluation des apports et de la contamination de l'environnement sur la base des principaux paramètres. Cependant, il convient déjà d'élaborer des stratégies de surveillance optimisées, en prenant en compte les activités de surveillance actuelles tout comme les connaissances générales acquises parallèlement sur le milieu marin. A cet égard, le rythme de développement de la contamination de l'environnement est sans doute inférieur à celui que l'on craignait lors de la décennie précédente. Il s'ensuit donc que la fréquence d'échantillonnage peut être réduite à proportion. D'autre part, il faut rechercher une couverture géographique complète, du moins pour quelque temps, même si c'est aux dépens du nombre de matrices. S'agissant de la surveillance des sources de pollution, il est nécessaire de réaffirmer le rôle principal qui lui a été assigné. C'est seulement une évaluation précise et globale des apports de contaminants dans la Méditerranée qui constituera une base solide pour une politique efficace de protection, notamment en vue de la réduction des apports. Enfin, et pour conclure ces réflexions sur les stratégies de surveillance, il est intéressant d'établir un parallèle entre la surveillance continue MED POL et les activités menées dans le cadre du Groupe d'étude sur la mer du Nord (NSTF) en mer du Nord. En 1993, le NSTF doit établir un rapport sur la qualité de la mer du Nord (Quality Status Report - QSR), un suivi du rapport publié en 1987. De fait, il s'agira d'un rapport d'évaluation de l'environnement fournissant notamment la formulation d'un "programme scientifique coordonné en mer du Nord en vue d'obtenir des données plus uniformes et plus fiables et d'instaurer des liens plus solides entre les apports, les concentrations et les effets" (extrait de la Déclaration ministérielle, Londres, 24-25 novembre 1987 - annexe G). Ce concept de surveillance

continue était déjà implicitement contenu dans le programme MED POL-Phase II, lequel comporte un élément "recherche" et un élément "surveillance continue" sans comporter formellement l'établissement d'un rapport sur l'état qualitatif (Joanny, 1990).

Seuls des projets et études de recherche directement en rapport avec la réalisation des objectifs de la Phase II ont été appuyés et ont été exécutés par des organisations et centres de recherche méditerranéens. A la fin 1992, plus de 450 projets de recherche avaient été exécutés dans le cadre de MED POL-Phase II par 150 instituts de 17 pays méditerranéens. Un programme intensif d'assurance de la qualité des données a été mis en oeuvre, comportant notamment des exercices d'interétalonnage, la fourniture de normes et de matériaux de référence, l'entretien des instruments et l'organisation d'exercices conjoints de surveillance continue. Lors de la même période, plus de 200 scientifiques provenant de 18 pays méditerranéens ont bénéficié d'une formation à court terme pour s'initier aux techniques d'analyse ou ont pris part à des exercices d'interétalonnage et à des stages de formation. De même, plus de 550 bourses ont été octroyées à des scientifiques méditerranéens pour qu'ils présentent leurs résultats à des réunions scientifiques. Un autre aspect du programme d'assistance a consisté en l'octroi d'instruments d'analyse, de produits chimiques, de verrerie et autres fournitures aux institutions participantes.

Les résultats recueillis dans le cadre de l'élément "recherche" du MED POL ont été présentés à de nombreuses réunions scientifiques, publiés dans un grand nombre de communications scientifiques et dans la Série des rapports techniques du PAM (au mois de décembre 1992, 70 volumes avaient été publiés). Les données engendrées par le MED POL servent de base à l'analyse de l'état actuel du milieu marin et côtier en Méditerranée et des tendances des niveaux de pollution. Elles fournissent également l'information scientifique nécessaire à la formulation de mesures communes antipollution, dont douze ont déjà été adoptées par les pays méditerranéens (Jeftic et al., 1990).

Avant le lancement du MED POL, nombreux étaient les Etats méditerranéens à ne pas posséder de centres nationaux capables de fournir les renseignements scientifiques indispensables à l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. En dépit de quelques doutes émis à l'origine sur son efficacité, la politique suivie par le PNUE a consisté à donner une chance égale à tous les participants au MED POL en canalisant la plupart des ressources vers ceux qui en avaient le plus besoin. Bien que cette approche n'ait pas donné les mêmes résultats dans chaque cas, le programme, pris dans son ensemble, a été largement couronné de succès en permettant la revalorisation générale des capacités techniques/scientifiques des pays méditerranéens en développement, une première collecte de données fiables et la création d'un réseau méditerranéen.

En revanche, les lacunes et faiblesses des résultats scientifiques des projets de recherche étaient inévitables en raison des niveaux très disparates de compétence et d'expérience des centres coopérants et des difficultés inhérentes au programme. La préoccupation la plus importante a porté sur la validité et la comparabilité des données, et également sur leur couverture géographique, ainsi que sur le fait que le programme était dispersé en trop de projets. Il apparaît que, bien qu'on ait enregistré un essor scientifique notable et une amélioration remarquable de la qualité des travaux réalisés, l'information acquise jusqu'ici ne semble pas répondre entièrement à l'objectif originel (Halim, 1990).

Rôle de la recherche scientifique dans la gestion du milieu marin et des zones côtières

Les problèmes liés au milieu marin n'ont pas fondamentalement changé au cours des deux dernières décennies, mais les perceptions générales des principales menaces et des solutions correspondantes ont notablement évolué en fonction des connaissances acquises au cours de cette période (PNUE, 1991). L'application de pratiques de gestion écologiquement rationnelles dans les activités côtières et maritimes est désormais tenue pour essentielle à la sauvegarde du milieu marin. Les gouvernements devraient prendre des mesures respectueuses de l'environnement en matière de développement et améliorer leur capacité à procéder à des choix rationnels parmi les diverses options touchant les autres types de développement et d'allocation des ressources. Pour y parvenir, les gouvernements, les organisations des Nations Unies et les autres organismes concernés devraient s'employer à identifier les activités les plus significatives et les tendances de leur développement futur, à évaluer la gravité de l'impact prévu sur l'environnement et à dégager des mesures visant à réduire les risques ou la gravité de leurs effets. Nombreux sont les cas appelant des mesures d'appui aux gouvernements, notamment à ceux des pays en développement, afin de leur permettre de participer aux activités en matière d'environnement en sorte que, en temps voulu, ils puissent assumer une responsabilité plus entière.

Les plans d'action régionaux offrent le cadre le plus adéquat pour un échange de renseignements et d'expériences, pour l'assistance et la formation, et pour la coopération régionale en matière de gestion de l'environnement. Toute action menée dans une mer régionale devrait reposer sur une évaluation solide et fiable de l'environnement. La collecte et, en tant que de besoin, le développement de données et de renseignements comparables sur une région constituent habituellement une première tâche. Une masse importante de connaissances est nécessaire pour évaluer les effets des polluants dans la mer et, par conséquent, l'évaluation de l'environnement devrait comporter des programmes judicieux de surveillance continue et de recherche.

La surveillance est un élément important de l'évaluation de l'environnement. Tous les programmes de surveillance devraient avoir des objectifs précis et bien centrés mais, malheureusement, ils constituent trop souvent une fin en soi au lieu de servir d'instrument et de base scientifique à la gestion de l'environnement (NRC, 1990). Les programmes de surveillance engendrent leur propre élan, et un examen critique périodique est indispensable pour s'assurer du bon choix des efforts et des ressources. Pour développer une base à l'analyse des tendances géographiques et temporelles, les données analytiques doivent être soumises à des procédures rigoureuses et internationalement acceptées de contrôle de la qualité, et il convient de s'assurer que les méthodes d'échantillonnage et d'analyse permettent une intercomparabilité suffisante (GESAMP, 1990). Les programmes de surveillance continue devraient comporter l'établissement régulier d'"évaluations de l'environnement au plan régional". Ces rapports devraient contenir, outre les résultats des programmes de surveillance en cours, des éléments pour l'évaluation des effets des activités anthropogènes sur la physique, la chimie, la biologie et la pêche d'une région marine (Joanny, 1990). La surveillance doit s'accompagner de la volonté politique de faire appliquer les contrôles appropriés et les instruments juridiques, nationaux ou internationaux, qui fixent des normes admissibles de qualité du milieu, les taux de rejet ou d'autres objectifs convenus. Toute défaillance de l'un de ces éléments aboutit au mieux à une action inefficace et au pire à l'absence totale d'action.

La recherche scientifique est perçue comme un moyen de réduire les incertitudes qui pèsent aujourd'hui lorsqu'on envisage des décisions de gestion et d'obtenir des corrélations solides entre les apports, les concentrations et les effets. Autrement dit, une évaluation scientifiquement fondée des risques entraînés par les contaminants et d'autres agressions est essentielle à des décisions de gestion judicieuses et à un résultat définitif de la surveillance. Toutefois, le rôle de la recherche proprement dite devrait être nettement relié aux priorités régionales tout en reconnaissant la nécessité de poursuivre la recherche fondamentale. Dans la recherche, on devrait s'attacher tout particulièrement au domaine des études des effets biologiques afin que les efforts consentis à cet effet aboutissent à une optimisation des programmes de surveillance continue (Joanny, 1990). Tout aussi importante est l'analyse économique des dommages entraînés pour les ressources naturelles et la santé humaine, mais les différences dans les approches et les langages des sciences naturelles et de l'économie peuvent conduire à des malentendus ou même à des décisions malencontreuses, et par conséquent une meilleure communication et une meilleure compréhension s'imposent entre l'une et l'autre disciplines (GESAMP, 1990). L'opinion tenace selon laquelle la science peut être divisée en branches pure et appliquée va à l'encontre du but recherché et tend à approfondir le fossé entre la recherche scientifique et la gestion. Des approches scientifiques sectorielles rendent difficile une gestion rationnelle mais, et ce point est encore plus important, elles favorisent la prolifération de spécialistes étroitement sectoriels à un moment où s'imposent de toute urgence des conceptions holistiques et intégrées.

Grâce, dans une large mesure, à des efforts concertés au plan international, les connaissances actuelles de l'état de contamination de la mer Méditerranée sont bien meilleures qu'elles ne l'étaient voici dix ans. Le Plan d'action pour la Méditerranée, le premier des Programmes pour les mers régionales du PNUE, par le biais de son volet MED POL, a coordonné depuis 1976 une étude internationale à grande échelle de la contamination marine, avec l'appui des gouvernements des dix-huit Etats membres, de la CEE et des institutions spécialisées des Nations Unies (FAO, UNESCO, OMS, OMM, AIEA, COI). L'étude a permis l'identification de toute une série de polluants prioritaires ainsi que la formulation de documents d'évaluation qui, dans certains cas, ont déjà débouché sur des propositions de mesures de maîtrise et de réduction. Elle a également permis la formulation et la mise en oeuvre d'un programme à long terme de surveillance continue et de recherche (MED POL-Phase II) qui a aidé les Etats membres à évaluer leurs propres problèmes de pollution, à mesurer l'efficacité des mesures de maîtrise et de réduction prises et à mener des études sur les tendances régionales à long terme.

A long terme, la tâche la plus importante de MED POL-Phase II est peut-être étroitement liée à l'application du Protocole relatif à la pollution d'origine tellurique. Ce protocole prévoit la formulation et l'adoption par les Parties contractantes de mesures communes (lignes directrices, normes, critères) pour les substances énumérées à l'annexe I (liste noire) et à l'annexe II (liste grise) du Protocole tellurique.

Des études d'évaluation approfondies, assorties de recommandations concrètes pour les mesures à prendre par les Parties contractantes, ont été menées à bien pour la pollution microbienne (PNUE/OMS, 1985; PNUE/OMS, 1987), le mercure (PNUE/FAO/OMS, 1987), le cadmium (PNUE/FAO/OMS, 1989), les hydrocarbures de pétrole (PNUE/COI, 1988), les huiles lubrifiantes usées (PNUE/ONUDI/OMS, 1989), les composés organostanniques (PNUE/FAO/OMS/AIEA, 1989), les composés organohalogénés (PNUE/FAO/OMS/AIEA, 1990), les composés organophosphorés (PNUE/FAO/OMS/AIEA, 1991), les matières synthétiques persistantes (PNUE/COI/FAO, 1991), les substances radioactives (PNUE/AIEA, 1991) et les micro-organismes pathogènes (PNUE/OMS, 1991). Des études d'évaluation similaires sont en cours de préparation sur d'autres sujets.

En octobre 1991, les Parties contractantes à la Convention de Barcelone avaient adopté les douze mesures communes ci-après: qualité microbienne des eaux de baignade et des eaux conchylicoles; mercure; cadmium; composés organostanniques; composés organohalogénés; huiles lubrifiantes usées; composés organophosphorés; matières synthétiques persistantes; substances radioactives; et micro-organismes pathogènes.

MED POL-Phase II, constituant le volet scientifique du PAM, continuera à jouer un rôle essentiel en fournissant les justifications scientifiques sous-tendant les mesures précitées ainsi qu'en poursuivant l'actualisation de la liste des substances insérée dans le Protocole.

Les résultats obtenus jusqu'ici ont confirmé l'opinion selon laquelle la Méditerranée, prise dans son ensemble, est encore une mer salubre. Cependant, les eaux côtières de la Méditerranée, qui sont d'une importance primordiale pour les populations, le tourisme et l'exploitation des ressources vivantes, ont été dégradées par la pollution en de nombreux sites. Les eaux usées, les déchets industriels, les goudrons et les débris sont les agents responsables les plus fréquents.

Point tout aussi important, cette opération scientifique de grande envergure, témoignant des efforts de surveillance et de recherche consentis par les dix-huit pays méditerranéens et la CEE (programmés et coordonnés par l'Unité de coordination du PAM/PNUE à Athènes) est la preuve de la détermination qu'ont les Etats méditerranéens de prendre des mesures visant à identifier, prévenir et maîtriser la pollution de leur milieu marin et côtier.

RECOMMANDATIONS

Les principales recommandations découlant des considérations qui précèdent ainsi que des évaluations réalisées jusqu'ici dans le programme MED POL sont présentées ci-dessous:

- les objectifs de la surveillance continue devraient être réexaminés et modifiés en vue de permettre une meilleure exploitation des résultats de la surveillance dans la gestion et dans le processus de prise de décisions concernant le développement durable;
- une recherche et une surveillance intégrées devraient comporter l'établissement régulier d'évaluations de l'environnement au niveau régional;
- pour la Méditerranée, comme pour la mer du Nord, il convient d'identifier des sous-régions regroupant plusieurs pays autour d'une entité marine spécifique;
- il importe de souligner à nouveau l'importance fondamentale de la surveillance continue des sources de pollution, car celle-ci peut concourir à focaliser les efforts de surveillance;
- l'activité d'Assurance Qualité doit rester une tâche prioritaire, mais dans le but d'inciter les laboratoires à la considérer aussi importante que l'analyse proprement dite;
- un programme de surveillance des effets biologiques devrait être élaboré et mis en oeuvre dans le cadre du MED POL;
- la formation de scientifiques et de techniciens provenant de pays en développement devrait être poursuivie comme l'un des objectifs importants du MED POL;
- les travaux concernant la collecte de renseignements sur les sources telluriques de la pollution et la réalisation d'activités pour la lutte contre ce type de pollution devraient être poursuivis et renforcés;
- l'étude des implications des changements climatiques sur les zones côtières devrait se poursuivre afin d'évaluer les problèmes environnementaux associés à l'impact potentiel des changements climatiques prévus sur le milieu marin et les zones côtières attenantes et d'aider les gouvernements à identifier et appliquer les options politiques et les mesures d'intervention appropriées susceptibles d'atténuer les effets néfastes des impacts prévus;
- tous les efforts de recherche, tant internationaux que nationaux, conduisant à une amélioration des connaissances générales sur le milieu marin doivent être fortement encouragés pour permettre l'optimisation des programmes de surveillance continue.

REFERENCES

- GESAMP (1990) The State of the Marine Environment. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 115. UNEP.
- Halim, Y. (1990) Pollution problems in the Mediterranean Sea and relevant research priorities. X ICSEM/UNEP Workshop on Marine Pollution in the Mediterranean. Perpignan, October 1990.
- Jeftic, L., M. Bernhard, A. Demetropoulos, F. Fernex, G.P. Gabrielides, F. Gasparovic, Y. Halim, D. Orhon and L.J. Saliba (1990) State of the marine environment in the Mediterranean region. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 132. UNEP.
- Joanny, M. (1990) Monitoring strategies of marine pollution. X ICSEM/UNEP Workshop on Marine Pollution in the Mediterranean. Perpignan, October 1990.
- Keckes, S. (1991) The Regional Seas Programme. Integrating environment and development: the next phase. Paper submitted to the Pacem in Maribus, Lisbon, November 1991.
- NRC (1990) National Research Council, Committee on a Systems Assessment of Marine Environmental Monitoring. Managing Troubled Waters. The Role of Marine Environmental Monitoring. National Academy Press, Washington, D.C.
- PNUE (1981) Rapport de la Deuxième réunion des Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, et réunion intergouvernementale des Etats côtiers de la Méditerranée chargée d'évaluer l'état d'avancement du Plan d'action. Document UNEP/IG.23/11, annexe V.
- PNUE (1982) Achievements and planned development of UNEP's Regional Seas Programme and comparable programme sponsored by other bodies. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 1. UNEP.
- PNUE (1982b) Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et Protocoles y relatifs. New York, ONU, 45 p.
- PNUE (1986) Long-term programme for pollution monitoring and research in the Mediterranean (MED POL-Phase II). UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 28, Rev. 1. UNEP.
- PNUE (1987) Rapport de la Cinquième réunion du Groupe de travail sur la coopération scientifique et technique pour le MED POL. Document UNEP/WG.160/13, annexe IV.
- PNUE (1989) State of the Mediterranean Marine Environment. MAP Technical Reports Series No 28. UNEP, Athens, 221 p.

PNUE (1991) UNEP-sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 135. UNEP.

PNUE/AIEA (1991) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les substances radioactives (UNEP(OCA)/MED WG.25/Inf.6). PNUE, Athènes.

PNUE/COI (1987) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures de pétrole. Série des rapports techniques du PAM No. 19. PNUE, Athènes, 130 p.

PNUE/COI/FAO (1991) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les matières synthétiques persistantes qui peuvent flotter, couler ou rester en suspension (UNEP(OCA)/MED WG.25/Inf.5). PNUE, Athènes.

PNUE/FAO/OMS (1987) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le mercure et les composés mercuriels. Série des rapports techniques du PAM No 18. PNUE, Athènes, 354 p.

PNUE/FAO/OMS (1989) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le cadmium et les composés de cadmium, et mesures proposées. Série des rapports techniques du PAM No. 34. PNUE, Athènes, 175 p.

PNUE/FAO/OMS/AIEA (1989) Evaluation des composés organostanniques en tant que polluants du milieu marin. Série des rapports techniques du PAM No 33. PNUE, Athènes, 185 p.

PNUE/FAO/OMS/AIEA (1990) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les composés organohalogènes. Série des rapports techniques du PAM No 39. PNUE, Athènes, 224 p.

PNUE/FAO/OMS/AIEA (1991) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les composés organophosphorés (UNEP(OCA)/MED WG.25/Inf.4). PNUE, Athènes.

PNUE/OMS (1985) Evaluation de l'état actuel de la pollution microbienne en mer Méditerranée et mesures de contrôle proposées (UNEP/WG.118/6). PNUE, Athènes.

PNUE/OMS (1987) Evaluation de l'état de la pollution microbienne des eaux conchylicoles de la mer Méditerranée et mesures proposées (UNEP/WG.160/10). PNUE, Athènes.

PNUE/OMS (1991) Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les micro-organismes pathogènes (UNEP(OCA)/MED WG.25/Inf.7). PNUE, Athènes.

PNUE/ONUDI/OMS (1989) Evaluation de la situation concernant les huiles lubrifiantes usées dans le bassin méditerranéen et mesures progressives suggérées pour leur élimination comme polluants marins (UNEP(OCA)/MED WG.3/Inf.4). PNUE, Athènes.

STRATEGIES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Prof. Edward Scicluna

Consultant

Unité de coordination du Plan d'action pour la Méditerranée
Programme des Nations Unies pour l'environnement
Athènes, Grèce

L'humanité a la capacité de réaliser un développement durable - de veiller à ce qu'il réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.¹

PARTIE 1

Introduction

La communication et la présentation qui l'accompagne ont pour objet de montrer que, en dépit de deux décennies de préoccupations suscitées par l'environnement, les résultats positifs obtenus jusqu'ici ont été submergés par les dommages que l'homme a occasionnés au milieu dans sa quête frénétique du développement économique. On s'attend à ce que ce processus se poursuive à l'échelle mondiale, et d'autant plus dans les pays riverains de la Méditerranée ainsi que peut en témoigner l'exercice des scénarios prospectifs propre au Plan d'action pour la Méditerranée, ou Plan Bleu.²

Par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et le Sommet qui l'a accompagnée à Rio, en juin dernier, la communauté internationale a montré qu'elle était disposée à procéder aux transformations institutionnelles nécessaires pour remplir son nouveau mandat en vue d'un développement durable, tel que celui-ci est consigné dans l'Agenda 21. La communauté méditerranéenne doit maintenant manifester sa résolution à cet égard. Grâce à leur oeuvre pionnière sur la Convention de Barcelone et les Protocoles y relatifs, les gouvernements méditerranéens ont donné au monde un modèle de programme pour les mers régionales. Ces mêmes gouvernements voudront-ils une nouvelle fois prendre la tête du peloton pour montrer au monde comment un programme de développement durable peut être mené avec succès au niveau régional?

¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Our Common Future*, Oxford University Press, New York, 1987, p.8.

² PAM, (CAR/PB) *Le Plan Bleu*, Athènes 1989. Publié en livre par Michel Grenon et Michel Batisse *Avenirs du bassin méditerranéen*, éditions Economica, Paris 1988.

Etat du monde

Selon la FAO, près d'un cinquième des terres arables de la planète aura disparu au début du siècle prochain par la seule érosion hydrique résultant de la déforestation.

Au cours des vingt années écoulées depuis la première Journée de la Terre en 1970, le monde a perdu près de 200 millions d'hectares de couvert forestier, soit une superficie correspondant approximativement à celle des États-Unis à l'est du Mississippi. Les déserts ont progressé de quelque 120 millions d'hectares, confisquant plus de terre que la superficie qui est actuellement plantée en Chine. Des milliers d'espèces végétales et animales avec lesquelles nous partageons la planète en 1970 n'existent plus. Depuis vingt ans, quelque 1,6 milliard d'êtres humains sont venus s'ajouter à la population du globe - soit plus d'habitants que n'en avait la planète en 1900. Et les exploitants agricoles du monde ont perdu une quantité de couche arable estimée à 480 milliards de tonnes, à peu près l'équivalent de la quantité de terre cultivée en Inde.³

Etat de la région méditerranéenne Des forêts

Jusqu'au processus plus récent de déforestation étendue touchant l'Amérique latine, le système forestier méditerranéen a constitué l'exemple le plus marquant de dégradation massive entraînée par l'action humaine. L'effet combiné du défrichement, du surpâturage, et de l'emploi abusif du bois comme combustible et matériau de construction a causé une dévastation étendue, atteignant, selon les estimations, jusqu'à 95 pour cent. Dans le sud et l'est de la Méditerranée, les historiens rapportent l'existence d'immenses forêts là où ne subsistent aujourd'hui que des déserts arides.

Dans le plus mauvais scénario tendanciel, la dégradation des forêts dans les régions méditerranéennes - provoquée par les pressions démographiques aboutissant à une surexploitation croissante du bois de feu et au défrichement des terres boisées marginales, ainsi que par d'autres facteurs tels que les incendies, le surpâturage, l'érosion et les maladies - réduira d'un quart la superficie boisée actuelle d'ici l'an 2000, et éventuellement de la moitié d'ici 2025. Ces chiffres de dépérissement des forêts s'additionnent approximativement comme suit: incendies 12 millions d'hectares, défrichement 6 millions, surpâturage 3 millions, et prélèvements de bois de feu 1 million.

Erosion des sols

Les facteurs ci-dessus aggraveront l'effet de désertification à partir du sud. Entre outre, le ruissellement augmentera, éliminant le sol et envasant les réservoirs des barrages. A l'heure actuelle environ la moitié des terres des régions méditerranéennes est sujette à l'érosion en raison d'un couvert végétal insuffisant, les taux d'érosion étant beaucoup plus élevés. Ce sont au total quelque 15 t par hectare de sol qui sont perdus en moyenne chaque année. Dans les zones critiques, la perte peut atteindre 200 t/ha par an. Ces estimations autorisent à penser que plusieurs régions méditerranéennes perdraient un pour cent de leur "capital terre agricole" chaque année par suite de la seule érosion hydrique.

³Brown, L.R. et al. *State of the World*, Norton, New York, 1991, p.3.

Urbanisation

Naturellement, le sol est également menacé par les pressions de l'urbanisation sur les terres arables. La population *supplémentaire* prévue dans les villes de l'est et du sud du bassin méditerranéen en 2025 devrait être égale à la population *actuelle* des villes du nord. Si l'on n'envisage que les régions côtières, on constate que l'actuelle population urbaine y doublera d'ici l'an 2025, dont la majeure partie au sud et à l'est du bassin. Il s'ensuit que les régions urbanisées devraient enregistrer une croissance en flèche: d'ici 2025, elles augmenteraient de 20 fois en Libye, de 9,5 fois en Egypte, de 8 fois en Algérie, et de 6 fois au Maroc, en Tunisie et en Turquie. Les implications pour la contraction de la superficie des terres arables sont énormes. Par exemple, en Egypte, la terre cultivée par habitant rétrécit à raison de 2 pour cent par an. Une chute significative de l'autosuffisance alimentaire dans les régions méditerranéennes (qui est déjà tombée de 60 à 30 pour cent en quelque quarante ans) paraît inévitable à court et moyen terme.

Ressources en eau

Un troisième facteur consiste en l'effet qu'exerce l'urbanisation accrue sur les taux de prélèvement d'eau le long du littoral. La consommation d'eau actuelle dans les régions côtières pourrait s'élever de 350 pour cent d'ici l'an 2025. Dans de nombreuses régions, le pompage excessif aboutit déjà à un niveau plus faible de la nappe phréatique, occasionnant une contamination par infiltration de l'eau de mer. Ce phénomène de la salinisation du sol affecte de nombreux pays, notamment les pays du Maghreb, Malte, la Syrie et la Grèce. Certaines des zones notoirement menacées sont: L'Egypte - 32 pour cent de sa bande côtière méditerranéenne, la Tunisie - 5 pour cent, l'Algérie - 3 pour cent, le Maroc - 1 pour cent.

Le littoral

Les zones côtières de la Méditerranée constituent la scène où tous les acteurs du scénario développement/environnement jouent leurs rôles. Elles représentent elles-mêmes une ressource très rare fortement sollicitée par les besoins antagonistes du développement et des loisirs: industrie, tourisme, navigation de plaisance, installations portuaires, pêche, dessalement de l'eau de mer, sites de centrales thermiques, installations d'épuration des eaux usées. Elles servent également d'habitat pour une flore et une faune spécifiques, présentent des deltas fluviaux, des sols salins, des aquifères sous-marins, des dunes côtières. Le linéaire côtier (avec ses zones environnantes) est lui-même extrêmement fragile et vulnérable, avec des dommages très souvent irréversibles provoqués par la dégradation. Nulle part ailleurs l'interaction et la rétroaction entre développement et environnement ne sont aussi complexes et aiguës.

Y a-t-il un espoir?

Il n'était pas dans l'intention du Plan Bleu de brosseur un tableau catastrophique de la Méditerranée au point de pousser chacun des pays dans un état inerte d'impuissance. Au contraire, le fait que l'exercice envisage divers scénarios reposant sur des stratégies différentes prises par chaque pays séparément et en coopération avec chaque autre, démontre suffisamment qu'il existe des stratégies meilleures ou pires à retenir. Mais quel que soit le secteur considéré, les meilleurs scénarios présupposent tous la prise de mesures positives. Les exemples abondent, mais généralement, dans les scénarios modérés et alternatifs, les politiques d'aménagement du territoire et de développement sont de préférence à intégrer dans le processus de prise de décision et les plans de développement. Les solutions systématiques sont privilégiées: techniques d'irrigation économes en eau, procédés de fabrication peu polluants, technologies à haut rendement énergétique, gestion et protection des bassins versants, transports urbains économiques, réutilisation des produits...la liste est inépuisable.

Pour la Méditerranée, l'espoir réside dans l'établissement d'une ou plusieurs stratégies pour un développement durable aux niveaux national et régional. Les principes et la pratique de ces stratégies peuvent être tirés de la bibliographie pertinente. Mais ils sont à présent consignés dans un seul et même rapport: l'Agenda 21 des Nations Unies qui a été finalisé et approuvé par des gouvernements couvrant les cinq continents.⁴

Il convient de préciser que l'idée du développement durable n'est pas nouvelle. Des spécialistes des sciences sociales et des gouvernements de pays en développement avaient estimé dès le début qu'un développement ne pouvant être soutenu dans le long terme était néfaste non seulement parce qu'il était préjudiciable à l'environnement mais aussi parce qu'il rendait difficilement réalisable l'objectif d'une amélioration très durable de la qualité de la vie.

Développement durable: le concept

Le concept de développement durable est évoqué sous différents noms par différentes organisations.

- *Agenda 21* - de nombreux responsables peuvent désigner ce principe sous le terme d'Agenda 21, eu égard au rapport de Rio où ledit principe est consigné. Sont particulièrement pertinents les chapitres 10 et 17 traitant de l'approche intégrée à la planification et à la gestion des ressources en sols; et de la protection des océans, des mers et des zones côtières, ainsi de la gestion rationnelle de leurs ressources vivantes, respectivement.
- *Développement rationnel* - c'est l'expression toute faite que l'on trouve dans bon nombre de documents de l'UNESCO consacrés à l'homme et l'environnement, comme il ressort du programme fructueux L'homme et la biosphère.

⁴Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), *Agenda 21*, Rio de Janeiro, 14 juin, 1992.

- *Développement et environnement* - était en fait le titre retenu pour la Conférence de Rio. Deux décennies d'expérience après la Conférence de Stockholm sur l'environnement qui a ouvert la voie ont enseigné au monde que le développement et l'environnement sont tellement intriqués qu'il ne serait pas possible de les examiner séparément. Le Plan d'action pour la Méditerranée a également estimé que le sujet méritait une étude et c'est pourquoi il a lancé le Plan Bleu avec l'objectif explicite d'établir un rapport sur les perspectives concernant le développement économique et l'environnement de la Méditerranée au cours des 40 prochaines années.
- *Programme de planification et de gestion intégrées du littoral* - Au tout début du PAM, les Parties contractantes recherchaient des solutions rapides à leurs problèmes les plus pressants, et c'est pourquoi ils ont instauré le Programme d'actions prioritaires (ou PAP) en recensant pas moins de dix domaines prioritaires. Mais avec le temps, on s'est rendu compte qu'on ne pouvait négliger un domaine crucial: les problèmes liés à l'intégration des divers programmes dans un seul et même plan cohérent de gestion. L'établissement d'un "cadre méthodologique commun pour la planification et la gestion intégrées des zones côtières de la Méditerranée" au titre d'activité principale du PAP avait explicitement cet objectif.
- *Programme d'aménagement côtier (PAC)* - L'intérêt croissant manifesté par de nombreux pays méditerranéens pour l'application du cadre méthodologique précité à des zones côtières précises (choisies comme projets pilotes), tout comme la requête du Directeur exécutif du PNUE, M. Mostapha K. Tolba, en 1987, concernant la nécessité du recentrage des activités du PAM sur la planification et la gestion intégrées de zones côtières, se sont traduits par l'importance croissante accordée au Programme d'aménagement côtier du PAM. Les Parties contractantes à la Convention de Barcelone ont approuvé le programme à leurs réunions de 1989 et 1991. En conséquence, quatre PAC sont en voie d'exécution (littoral syrien, baie de Kastella, baie d'Izmir, île de Rhodes), et trois autres en sont à la phase préparatoire (Egypte, Albanie, Tunisie). La demande formulée par l'Algérie et le Maroc pour avoir des PAC dans leurs pays a été déjà acceptée par les Parties contractantes. En outre, il est entendu qu'Israël et Malte soumettront prochainement une demande officielle aux Parties contractantes en vue de PAC dans leurs pays.

PARTIE 2

La partie 2 de la présente communication montrera à l'aide d'exemples tirés de l'expérience de certains pays méditerranéens concernant les PAC que, pour que ces stratégies de développement durable soient couronnées de succès, les gouvernements méditerranéens doivent:

- avoir une compréhension plus claire de la relation entre développement et environnement,
- adopter une approche intégrée à la planification et à la gestion de leurs ressources côtières,
- refléter plus à fond cette approche dans leurs législation, réglementations, planification du développement, politiques économique et sociale,
- appliquer les techniques et procédures d'analyse intégrée de données sur les ressources en sol, les ressources marines, et leurs utilisations (télédétection et SIG), d'évaluation des impacts, risques, coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux (études prospectives, modélisation, études de capacité d'accueil et EIE) et d'établissement de systèmes d'information en réseau (banques de données, programmes de surveillance et observatoires de données sur l'environnement),
- renforcer et développer les structures de direction et de prise de décision, les procédures et méthodes de planification et de gestion, les ressources humaines, les institutions appropriées et les mécanismes de coordination par l'éducation, la formation et le transfert de techniques et technologies avec l'appui des divers aspects du processus de gestion durable,
- **examiner et, s'il y a lieu, remanier les mandats des institutions (nationales et régionales) se consacrant à la gestion des ressources côtières, terrestres et marines de manière à ce qu'ils comportent explicitement l'intégration interdisciplinaire des questions environnementales, sociales et économiques.**

PARTIE 3

La partie 1 de la présente communication évoquait certains des nombreux exemples d'effets qu'un développement à croissance rapide, mais oublieux de l'environnement, a eu sur les ressources de la Méditerranée. Les gouvernements n'ont pas besoin d'être convaincus du caractère peu durable de ces types de stratégies de développement. Ce qu'ils cherchent à mieux connaître, ce sont les exemples de réussite de types de développement bien équilibré qui non seulement respecte l'environnement mais qui peut s'avérer "payant."

Ce sont particulièrement les pays du sud qui ont besoin de connaître comment ils peuvent respecter l'environnement tout en réduisant leurs déficits *alimentaires* et accroître leur autosuffisance - par des programmes de lutte contre l'érosion et de meilleure irrigation, et des incitations écologiquement rationnelles à l'agriculture. Les secteurs *industriels* traditionnels ont besoin qu'on leur montre que des moyens simples et bon marché d'élimination des déchets toxiques peuvent être trouvés, que des *technologies* propres sont plus rentables, que les sources alternatives d'*énergie* ne sont pas simplement des solutions de rechange théoriques à l'amenuisement des réserves de bois de feu.

Les ressources marines et terrestres (côtières notamment) ont des usages et des fins multiples qui sont souvent en conflit mutuel. A leur tour, ces usages interfèrent avec d'autres, comme nous l'avons vu à la partie 1. Et pourtant, en raison de l'étroite spécialisation des agents techniques et professionnels, la division du travail, même au niveau de la prise de décision, a totalement favorisé l'approche parcellaire à la solution des problèmes. Cette approche, appliquée à l'utilisation des ressources dans les zones côtières de la Méditerranée ou ailleurs, n'a jamais pu rendre pleinement compte de la rareté des ressources naturelles et non renouvelables dans la prise de décision. C'est seulement grâce à des techniques, des approches et des procédés harmonisés que des choix judicieux ont pu être opérés.

Questions institutionnelles

Bien que les questions institutionnelles ne constituent pas l'objet de la présente communication, on ne peut complètement les ignorer. L'expérience acquise avec les PAC au cours des trois dernières années nous a appris que les Parties contractantes, en acceptant la recommandation du Directeur exécutif du PNUE sur un recentrage des activités du PAM sur la planification et la gestion intégrées du bassin méditerranéen, auraient dû, dans le même temps, étudier les incidences institutionnelles et budgétaires entraînées par ces initiatives. Il n'était pas judicieux que cette initiative centrale et englobant tout soit transférée sur deux composantes, lesquelles, bien que travaillant chacune dans des domaines directement liés au sujet de l'environnement et du développement, n'étaient pas en mesure de coordonner le programme.

Ce problème soulève aussitôt l'autre question primordiale: l'Unité de coordination, quand elle a reçu la tâche onéreuse de s'occuper des aspects socio-économiques, était-elle dotée du personnel spécialisé au même degré que l'était lui-même correctement le PAM à l'origine quand on lui a assigné le rôle de la surveillance et de la recherche en matière de pollution des eaux de la Méditerranée?

Ces considérations nous amènent à poser d'autres questions fondamentales dont il est suggéré que la présente réunion se saisisse: les changements devraient-ils, toujours dans le cadre de la Convention de Barcelone, conduire à un renforcement du PAM de manière à permettre à celui-ci de remplir son rôle d'organisme pour un développement durable et/ou d'une "instance méditerranéenne" qui pourrait, grâce à des mandats appropriés des Parties contractantes, gérer l'environnement méditerranéen par le biais d'une politique et/ou d'un plan convenus en commun avec lesquels les gouvernements et toutes les administrations nationales pourraient accorder leurs politiques et stratégies en matière de développement durable? Il est manifeste que les activités émanant de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles ont besoin d'être adaptées aux réalités de notre temps. Les réalités de l'heure appellent la prise de connaissance des résultats du Plan Bleu, du Sommet et de la Conférence de Rio, de la Commission des Nations Unies pour un développement durable récemment créée, du programme conjoint de la Banque mondiale et de la BEI pour la Méditerranée: METAP, EBRD, programmes de la CE sur un développement durable, et Charte de Nicosie pour la Méditerranée. Il ne s'agit plus de touches légères ici et là mais de l'établissement d'un budget complet à partir de zéro. De nouvelles réalités politiques réclament un mécanisme spécial qui sera habilité à assumer une coordination efficace.

Le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, ne devrait-il pas comme le secrétaire-général des Nations Unies l'a récemment laissé entendre à la dernière session de la CSCE - et comme, je crois, l'a proposé Malte - servir à créer, pour la première fois, une entité méditerranéenne régionale des Nations Unies qui pourrait être inspirée et régie, du moins dans ses dispositions initiales, à partir et à travers une Convention de Barcelone élargie comportant un mandat englobant non seulement l'environnement mais aussi les interactions sociales et économiques au sein de l'ensemble du processus de développement? N'est-ce pas là l'esprit véritable du message de Rio? La Méditerranée ne peut-elle être à l'avant-garde du monde à cet égard? Pouvons-nous avoir le courage d'avancer sur cette voie?

La Méditerranée a besoin aujourd'hui des mêmes sortes de visionnaires que ceux qui, avec hardiesse et prévoyance, ont donné naissance aux programmes qui nous ont accompagnés au cours des quinze années passées et qui, incontestablement, nous ont bien servis pendant cette période. La Méditerranée a besoin de nouveaux mandats d'arrangements institutionnels renforcés qui, espérons-le, rendront de grands services à nous - mêmes comme aux générations à venir.

**REFLEXIONS ET PROPOSITIONS
POUR D'EVENTUELS DEVELOPPEMENTS INSTITUTIONNELS
DANS LA CONVENTION DE BARCELONE**

Prof. Evangelos Raftopoulos

Consultant juridique

Unité de coordination du Plan d'action pour la Méditerranée
Programme des Nations Unies pour l'environnement
Athènes, Grèce

La Convention de Barcelone après Rio: Une approche procédurale

Il convient que la Convention de Barcelone et le régime réglementaire qu'elle a institué en matière d'environnement soient envisagés à la lumière des principes directeurs de la Déclaration de Rio et de la mise en oeuvre de l'Agenda 21. Il y a toutefois lieu de souligner que le texte même de la Convention de Barcelone ne reflète pas suffisamment l'élément du Plan d'action pour la Méditerranée qui traite de la planification intégrée du développement et de la gestion des ressources du bassin méditerranéen, laquelle est en retour tout à fait pertinente à tout exercice visant à rapprocher le système de la Convention de Barcelone de la réalité de Rio. En outre, la structure institutionnelle du régime, qui n'est qu'en partie prévue par la Convention de Barcelone, ne devrait pas seulement être formellement aménagée dans son ensemble, mais, ce qui importe encore davantage, être opportunément complétée par de nouvelles institutions améliorant concrètement son application et rendant effectif, au sein de son régime, l'objectif d'un "développement durable".

L'application plus effective des principes concernant l'équité entre les générations, la responsabilité des dommages occasionnés à l'environnement, la responsabilité commune mais sélective, les relations entre environnement et commerce mondial, le principe du "pollueur-payeur", le principe de précaution, la paix et la sécurité, insérés dans la Déclaration de Rio, pourrait faire l'objet d'une approche procédurale dans le cadre du système de la Convention de Barcelone. Ce qui implique que la structure institutionnelle actuelle dudit système, tel qu'il ressort du texte de la Convention de Barcelone et d'autres textes moins formels devrait être examinée de manière à ce que la stratégie tracée dans l'Agenda 21 pour s'attaquer à une série de problèmes identifiables affectant le milieu marin et le développement soit effectivement mise en oeuvre dans le contexte méditerranéen.

La nécessité de poursuivre la protection et le développement durable du milieu marin et côtier et de ses ressources et de rendre opérants les principes directeurs précités impose l'examen de deux questions: d'abord, la possibilité d'officialiser et d'améliorer les fonctions de la structure institutionnelle actuelle; ensuite, la possibilité de développer de nouvelles dimensions institutionnelles.

Les dispositions de la Convention de Barcelone qui sont pertinentes et devraient être réexaminées sont contenues dans les articles 13, 14, 18, 20, 21 et 22. En outre, l'élaboration de nouvelles dispositions (annexe ou résolution) pourrait être envisagée de manière à spécifier les fonctions du Bureau, des deux Comités ainsi qu'à instituer un comité juridique indépendant et une instance d'arbitrage pour les différends en matière d'environnement.

Amélioration des fonctions de la présente structure institutionnelle

1. Le Bureau

Le mandat du Bureau figure actuellement à l'annexe I du document consacré au recentrage (UNEP(OCA)/MED IG.1/Inf.4). Sa compétence demande à être officialisée, son mandat à être soigneusement remanié, et de nouvelles dispositions devraient être proposées à la réunion des Parties contractantes. A l'heure actuelle, son mandat met trop l'accent sur l'attribution de coordination de cet organe, ce qui peut engendrer une confusion avec les fonctions de l'Unité de coordination. Dans le même temps, plusieurs questions cruciales demeurent floues:

- Recommandations aux réunions des Parties contractantes pour l'admission de nouveaux membres au système de la Convention de Barcelone.
- Responsabilité de l'exécution des recommandations des réunions, de manière à ce que soient prises toutes mesures nécessaires assurant leur exécution effective et judicieuse par le PAM.
- Représentation à l'extérieur du système de la Convention de Barcelone et développement de relations avec d'autres organisations et organes concernés.
- Recommandations aux Parties contractantes de tous les rapports et propositions émanant des organes du système de la Convention de Barcelone.
- Elaboration et proposition de politiques à l'égard des organisations économiques internationales et des autres plans d'action régionaux.

2. Le comité scientifique et technique

Le mandat du Comité scientifique et technique, de même que celui du Comité socio-économique, tels qu'ils figurent dans les annexes II et III du document sur les recentrage (Op. cit.), devraient également être réexaminés. Ces comités doivent-ils continuer à ne traiter administrativement que de questions relevant de leur domaine de compétence et à ne préparer surtout que les réunions des Parties contractantes? Ou devraient-ils également être investis de fonctions consultatives relevant de leur domaine de compétence, fournir des évaluations de l'état des connaissances scientifiques sur les questions pertinentes et établir des évaluations scientifiques sur les incidences des mesures prises dans l'application du système de la Convention

de Barcelone? De plus, la tâche principale du Comité socio-économique ne devrait-elle pas consister en la réalisation de projets de développement durable? Dans le cadre de ces questions, il conviendrait d'examiner et d'officialiser la compétence de ces comités et d'énoncer en conséquence de nouvelles dispositions. De fait, on pourrait s'inspirer à cet égard de la compétence consultative d'autres comités comparables prévus par des instruments récemment institués (comme par exemple l'organisme subsidiaire de conseil scientifique et technique prévu à l'article 9 de la Convention sur le changement climatique ou l'organisme subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique prévu à l'article 25 de la Convention sur la diversité biologique).

3. Les Centres d'activités régionales

Les mandats du REMPEC et des Centres d'activités régionales, tels qu'ils figurent aux annexes IV-VIII du document sur le recentrage (Op. cit.) devraient également être réexaminés en sorte que leur coordination soit améliorée et que les clauses et conditions de leur fonctionnement interne (procédures de recrutement, traitements, etc.) soient énoncées d'une manière uniforme. Il importe également que les accords de pays hôte concernant les Centres d'activités régionales et le REMPEC soient établis ou revus de manière à énoncer des clauses et conditions uniformes.

A la lumière des suggestions qui précèdent, l'officialisation de la compétence et des fonctions du Bureau, des Comités et des Centres d'activités régionales pourrait intervenir soit sous forme d'une annexe à la Convention, comme le prévoit l'article 17 de la Convention de Barcelone, soit sous forme d'une résolution de la réunion des Parties contractantes.

Développement des mécanismes juridiques

Il convient de s'attacher davantage à l'application des procédures juridiques de la Convention de Barcelone et à la création d'un organe juridique permanent. Il est proposé de prêter attention, respectivement, aux moyens de rendre possible un règlement pacifique des différends par voie d'arbitrage, et à la création d'un mécanisme juridique fonctionnant sur une base permanente.

1. Le principe et la fonction du Comité juridique

S'agissant de ce dernier, il y a lieu de souligner que la possibilité de la création d'un Comité juridique a été initialement soulevée par le Directeur exécutif dès 1987. Dans son rapport (UNEP/IG.74/3, 30 Juin, 1987), il proposait la création, sous les auspices de l'Unité de coordination, d'un Comité d'experts en matière juridique et de politique générale, représentant toutes les Parties contractantes. Comme il est spécifié dans ce rapport, la tâche de ce comité consisterait à "à préparer un rapport complet sur les politiques, processus et règles affectant notablement le comportement écologique des Parties contractantes aux niveaux national et international", "l'élaboration et la

présentation d'un éventuel projet de convention sur les règlement des différends en matière d'environnement, les modèles possibles pour des accords bilatéraux sur la protection du milieu marin", "et une tentative pour promouvoir l'instauration d'un code de conduite écologique pour la protection du milieu marin de la Méditerranée". Le Directeur exécutif observait également que ce Comité pourrait fonctionner comme un "conseiller autorisé auprès des Parties contractantes" sur toute les questions de droit environnemental international affectant la qualité de leur coopération dans le cadre du système de la Convention de Barcelone.

L'Agenda 21, chapitre 17, fait remarquer avec cohérence qu'un système centralisé devrait être développé pour fournir des renseignements sur la législation et des conseils sur l'application des accords juridiques concernant les questions du milieu marin et de l'environnement. A cet égard, l'absence d'un système de ce type dans la Convention de Barcelone est patente, et l'on devrait envisager l'aménagement d'un mécanisme institutionnel pour y remédier.

A la lumière de ce qui précède, l'instauration d'un MECANISME JURIDIQUE sous forme d'organe permanent apparaît fondée. Le droit est un important organe de gestion et, jusqu'ici, il n'a pas été institutionnalisé dans le cadre du système de la Convention de Barcelone., Il convient de remarquer qu'une grande part du débat sur l'applicabilité du système de la Convention de Barcelone et de ses prescriptions (comme les mesures communes), ainsi que sur le degré auquel s'y conforment les Parties contractantes, est due à l'absence de tout mécanisme qui permettrait de fournir un conseil et un appui juridiques aux Parties contractantes. Le droit constitue en soi l'instrument essentiel pour traduire les décisions politiques en dispositifs d'action et les institutions offrent les moyens grâce auxquels ces dispositifs peuvent être obtenus.

Le développement d'un MECANISME JURIDIQUE dans le cadre du PAM devrait être recherché par la création d'un COMITE JURIDIQUE auquel seraient confiées deux sortes de fonctions: en premier lieu, il fournirait un service "d'appui" aux Parties contractantes; en second lieu, il offrirait son service d'experts aux réunions des Parties contractantes pour les questions touchant le développement et l'application du système de la Convention de Barcelone. Plus concrètement:

- (i) Le COMITE JURIDIQUE, dans le cadre de ses services d'appui aux Parties contractantes, pourrait:
- améliorer l'efficacité de la législation et de l'administration nationales pour la gestion des questions du milieu marin et du développement;
 - encourager l'adoption de lois davantage orientées vers un développement durable;
 - promouvoir l'application du droit comme moyen de réaliser un développement durable dans le cadre du PAM.

Ce service d'appui assurerait;

- des renseignements d'ordre législatif;
- des études et lignes directrices juridiques sur des domaines critiques du développement durable dans le cadre du PAM;
- une assistance technique aux Parties contractantes sur des questions juridiques et institutionnelles connexes;
- une formation d'administrateurs et de juristes du secteur public aux techniques juridiques et réglementaires.

(ii) Le COMITE JURIDIQUE, dans le cadre de ses services consultatifs aux réunions des Parties contractantes, pourrait:

- conseiller sur les développements juridiques et institutionnels du système de la Convention de Barcelone et promouvoir les lois internationales pertinentes en matière d'environnement;
- offrir ses conseils juridiques aux organes du PAM;
- envisager des révisions, modifications ou mises au point de nouveaux protocoles si les réunions des Parties contractantes le demandent;
- émettre un rapport biennal sur la situation du droit de l'environnement en focalisant sur la Méditerranée;
- aider les Parties contractantes à l'application légale du système de la Convention de Barcelone;
- examiner les voies et les moyens de rendre plus aisément accessibles des témoignages de lois concernant le développement durable;
- établir des rapports sur des violations du système de la Convention de Barcelone après avoir examiné des plaintes émanant de groupes, de particuliers ou d'Etats.

Il est important que les membres du COMITE JURIDIQUE, à la différence des autres comités du PAM, constituent un organe indépendant de cinq à sept membres. C'est là une condition requise en raison de la vulnérabilité politique incontestable du conseil, de l'assistance et du contrôle juridiques relevant du champ d'activités proposé pour le COMITE JURIDIQUE. Ses membres devraient être proposés par les Parties contractantes, être élus par la réunion des Parties contractantes, sur la base du principe de répartition géographique équitable, pour une durée de mandat déterminée, et être financés par le Fonds d'affectation spéciale pour la Méditerranée. Une fois constitués en corps, ils devraient agir avec impartialité et en toute indépendance comme un mécanisme spécial.

2. Création d'une instance d'arbitrage pour les différends en matière d'environnement

La question de l'application de la disposition visant un règlement pacifique des différends par voie d'arbitrage dépend de deux questions: la disponibilité de fonds et la disponibilité de structures.

- (i) L'arbitrage est un mécanisme extrêmement utile pour traiter de questions concernant des utilisations concurrentes de ressources rares et pour résoudre des problèmes de valeurs conflictuelles. De fait, des différends internationaux en matière d'environnement peuvent surgir à propos de questions sous-jacentes de science et de technologie, ainsi qu'à propos d'avis divergents sur les principes et normes applicables.

Rendre opérants l'article 22(2) et l'annexe A de la Convention de Barcelone renforcerait l'efficacité du régime international que celle-ci a instauré en matière d'environnement. A cette fin, la création d'une instance d'arbitrage des différends environnementaux pourrait être envisagée en vue de fournir des moyens d'arbitrer les différends environnementaux entre les Parties contractantes. Cette instance pourrait être gérée par un organe constitué d'un représentant de chaque Partie contractante et présidé d'office par le Coordonnateur du PAM. Ses locaux, bibliothèque et effectifs restreints pourraient être dans les locaux de l'Unité de coordination. Il entretiendrait un jury d'arbitres désignés par les Parties contractantes et par le président de l'instance. La "Cour internationale pour la protection environnementale de la mer Méditerranée", récemment créée, une organisation internationale, indépendante, non gouvernementale et à but non lucratif, pourrait également être considérée comme un instrument possible fournissant des moyens d'arbitrage en cas de différends surgissant entre une Parties contractante et une société ou un particulier.

- (ii) La disponibilité de fonds est un facteur important pour rendre possible le règlement pacifique des différends internationaux. Le manque de compétences juridiques ou de fonds peut être un obstacle sérieux pour les parties intéressées si elles veulent entamer une procédure d'arbitrage ou appliquer une décision d'arbitrage. Dans l'arbitrage, ce n'est pas seulement le coût des arbitres et de l'entretien du tribunal que les parties doivent supporter, mais aussi le coût des agents, conseils, experts, témoins, la préparation des mémoires et contre-mémoires, etc. Cela peut se monter à un chiffre considérable.

La création et le fonctionnement de l'instance d'arbitrage précitée devraient être financés par le Fonds d'affectation spéciale pour la Méditerranéenne. En outre, le Fonds d'affectation spéciale devrait prévoir, sous forme d'assistance financière, un chapitre spécial du budget pour les dépenses pouvant survenir dans le cadre de la procédure d'arbitrage. Pour chaque demande d'assistance financière, une procédure possible pourrait consister à ce que le Coordonnateur du PAM mette en place un jury d'experts composé de trois personnes jouissant d'une très haute réputation judiciaire et morale, lesquelles 1) examineraient la requête, 2) recommanderaient au Coordonnateur du PAM le montant de l'assistance financière à octroyer et les types de dépenses pour lesquelles l'assistance pourrait être utilisée.