

Article

« La GIZC à la lumière du principe de responsabilités communes mais différenciées : la coopération internationale en perspective »

Agnès Michelot

[VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 8, 2010.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/045539ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA GIZC A LA LUMIERE DU PRINCIPE DE RESPONSABILITES COMMUNES MAIS DIFFERENCIEES : la coopération internationale en perspective

Agnès Michelot

Maître de conférences en droit public, LASAPE, Université de La Rochelle, Faculté de droit, science politique et gestion, 45 rue Vaux de Foletier, 17000 La Rochelle, Courriel : amichelo@univ-lr.fr

Résumé : La GIZC s'impose comme un processus de recomposition des territoires et comme un « modèle opérationnel » de gouvernance environnementale. Les zones côtières étant particulièrement vulnérables aux atteintes et perturbations des écosystèmes, leur gestion pose avec acuité la question des responsabilités et de l'efficacité de la coopération internationale. L'application du principe de responsabilités communes mais différenciées (PCRD) qui repose sur un socle juridique commun avec la GIZC dans le cadre de la mise en place d'un partenariat environnemental mondial établi lors de la Conférence de Rio de 1992, participe d'une réflexion sur la gestion durable des zones côtières dans une perspective de responsabilité morale et juridique. Il permet de repositionner la GIZC dans la coopération internationale. La réalisation des objectifs de la GIZC sont par ailleurs en convergence avec les orientations données par le PCRD sous l'angle de la gouvernance environnementale internationale. La GIZC conduit les États, les autorités infra-étatiques et la Communauté internationale à assumer des responsabilités communes mais différenciées dans le domaine de la gestion des zones côtières. Fondée sur les approches de l'intégration, de l'interdépendance et de la participation, la GIZC permet de donner une application concrète du PCRD en dépassant la conception traditionnelle de la territorialité et donc en surmontant certaines limites d'interprétation et d'application du PCRD. Elle permet d'envisager l'émergence d'un nouvel ordre territorial mondial.

Mots-Clés : Coopération internationale, gouvernance environnementale, transfrontière, gestion intégrée, zones côtières, responsabilités communes, responsabilités différenciées, intégration, interdépendance, ordre territorial mondial.

Abstract: The integrated coastal management (ICM) asserts itself as a process of territorial recomposition and as an operational model of environmental governance. Coastal areas are especially vulnerable to ecosystems disturbances and disruptions so their management is questioning responsibilities and efficiency of international cooperation. The principle of common but differentiated responsibilities (PCDR) based on similar legal references with ICM in accordance with the Global Environmental Partnership established at 1992 Rio Conference, participates to develop a reflection on sustainable management of coastal areas related to moral and judicial responsibility. The PCDR put into perspective ICM in international cooperation. The making of ICM objectives are converging to PCDR orientations concerning international environmental governance. ICM conducts States, national authorities and International community to assume common but differentiated responsibilities in the field of coastal management. Based on integration, interdependency and participation, ICM gives a concrete implementation of the PCDR, surpassing the traditional conception of territoriality and then overcoming limits of the principle. It leads to consider the emergence of a new global territorial order.

Keywords: International cooperation, environmental governance, integrated management, coastal zones, shared responsibilities, differentiated responsibilities, integration, interdependency, global territorial order

Référence électronique

Agnès Michelot, 2010. «La GIZC à la lumière du principe de responsabilités communes mais différenciées : la coopération internationale en perspective », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-Série 8. [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10250>

Dans le contexte très délicat du cuisant échec du Sommet de Copenhague sur le changement climatique¹ qui pèse sur la perspective de développer à l'échelle internationale une coopération efficace et solidaire pour faire face aux enjeux climatiques, les initiatives novatrices en termes de gouvernance environnementale mondiale susceptibles de repositionner les responsabilités de tous les acteurs de la gestion des ressources et des territoires apparaissent fondamentales. Pour cette raison, le développement de mécanismes qui rassemblent les acteurs et décideurs de zones particulièrement sensibles et où se concentrent une partie importante de la population mondiale², présente un intérêt certain pour la mise en place d'une gouvernance mondiale adaptée aux enjeux globaux et notamment à la prise en compte de l'impact des changements climatiques.

La gestion intégrée des zones côtières, dont les définitions peuvent varier³ mais dont les principales caractéristiques sont reconnues et établies⁴, est un processus continu, proactif et adaptable de gestion des ressources et des territoires fragiles que sont les zones côtières⁵. Pour la doctrine spécialisée, elle ne peut plus rester au stade du discours ni même à l'échelle micro-territoriale, elle s'impose comme un processus « inéluctable »⁶ de recomposition du territoire côtier impliquant une coopération internationale et inter-régionale accrue ainsi qu'une nouvelle approche de

l'exercice du pouvoir. L'une des raisons fondamentales en est l'accroissement constant de la population vivant en zone côtière qui participe à la vulnérabilité des systèmes humains et naturels sur les côtes⁷. En effet, pour faire face à l'élévation du niveau des mers⁸ et au manque d'espace qu'elle génère, les projets d'aménagement et d'urbanisation se multiplient⁹. Par ailleurs, le déficit naturel en sédiments est aggravé par des activités humaines qui contribuent à augmenter la pression sur les écosystèmes côtiers. Une autre raison liée à la première est que les zones côtières représentent les territoires de tous les risques : naturels (cyclones), technologiques, humains (pollutions marines volontaires ou par accidents), risques liés aux espèces invasives et donc liés à des perturbations profondes des écosystèmes.

Enfin les zones côtières sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques, ce qui pose avec acuité la question des responsabilités dans la dégradation de ces espaces à fort enjeu stratégique pour les Etats comme pour les collectivités (entités infra étatiques) et a fortiori pour les populations concernées. Aborder la gestion intégrée des zones côtières sous l'angle de la coopération internationale paraît donc tout à fait nécessaire pour tendre vers une vision globale. En effet, cette approche globale est indispensable à la prise en considération des réalités écologiques, économiques et sociales d'écosystèmes

¹ Cf. décisions de la Conférence des Parties de la Convention cadre sur les changements climatiques sur le site <http://unfccc.int/2860.php> et notamment l'Accord de Copenhague du 18 décembre 2009 qui n'a pas été adopté formellement par la Conférence des Parties et dont la nature juridique est donc incertaine. Il s'agirait d'un engagement politique, cf. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf> (consulté le 5 mai 2010).

² La population résidant dans les zones côtières a doublé au cours des vingt dernières années. A présent environ 60 % de la population mondiale. Cf. Janot Mendler de Suarez, Biliane Cicin-Sain, Katerina Wowk, Rolph Payet, Ove, Draft Policy on Ensuring Survival : Oceans, Climate and Security, April 2010, 5th Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, May 3-10, 2010, Unesco, Paris, 2010, p. 5.

³ La gestion intégrée des zones côtières est indifféremment désignée par les expressions : approche intégrée des zones côtières, aménagement intégré des zones côtières ou gestion intégrée des côtes.

⁴ Cf. Olivier Lozachmeur, La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national. Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2004, 837 p.

⁵ Cf. Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Gestion des zones côtières, Manuels pour l'utilisation rationnelle des zones humides*, 3^e édition, 2007, p. 26.

⁶ Michel Prieur, « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5/mai 2009, mis en ligne le 28 mai 2009, p. 3. URL : <http://vertigo.revues.org/index8428>. Consulté le 4 janvier 2010.

⁷ Cette réflexion apparaît dans plusieurs rapports d'expertise de niveau national ou international comme par exemple dans les rapports du 5th Global Forum on Oceans, Coasts, and Islands, May 3-10, 2010, Unesco, Paris. Elle est très marquée dans les rapports produits par l'Union européenne. Cf. notamment la Communication de la Commission des Communautés européennes, *Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe*, Bruxelles, 7 juin 2007, COM (2007) 308 final.

⁸ Pour des estimations précises cf. Paolo Antonio Pirazzoli, « L'élévation récente du niveau de la mer et les prévisions pour le XXI^e siècle », Actes du colloque d'Arles, 12-13 octobre 2000, sur « *Le changement climatique et les espaces côtiers. L'élévation du niveau de la mer : risques et réponses* ». Textes réunis par Roland Paskoff. pp. 10-13.

⁹ S'il existe un consensus scientifique pour admettre que le niveau mondial des océans et des mers s'est élevé à une vitesse moyenne annuelle comprise entre 1 et 2mm/an, cette élévation ne se manifeste pas de manière uniforme sur les différentes côtes dans le monde. Pour les continents qui ont tendance à se soulever, le niveau marin pourrait même s'abaisser alors que sur les côtes des latitudes moyennes, le niveau relatif de la mer devrait augmenter à un rythme supérieur à la moyenne mondiale. Cf. Roland Paskoff, « Le changement climatique, l'élévation du niveau de la mer et les espaces côtiers : synthèse et perspectives », in Actes du colloque d'Arles, 12-13 octobre 2000, sur « *Le changement climatique et les espaces côtiers. L'élévation du niveau de la mer : risques et réponses* », pp. 88-91.

touchant à l'interface terre-mer et surtout à l'identification de règles de gouvernance internationale dépassant le cadre strictement délimité des engagements de coopération « inter-frontières » ou transfrontalière.

Le principe de responsabilités communes mais différenciées, fondé sur la reconnaissance de la responsabilité historique des pays développés dans les effets néfastes des changements climatiques¹⁰, joue un rôle non négligeable dans la prise en compte d'une perspective non pas simplement transfrontalière¹¹ mais transfrontière. Ce principe implique que le poids économique et politique de ces bouleversements d'une dimension mondiale, soit assumé à proportion de leurs responsabilités par les Etats. Il donne un fondement juridique pour déterminer les obligations « asymétriques » ou différenciées. L'affirmation de ce principe contribue à la mise en perspective des injustices environnementales¹², économiques et sociales supportées à différents niveaux par les pays les plus vulnérables aux changements climatiques¹³. Par là même il induit une réflexion en profondeur sur les mécanismes de gouvernance mondiale susceptibles de lutter contre ces injustices ainsi que sur tous les instruments et processus favorisant une gestion durable, concertée et respectueuse des écosystèmes. Cette réflexion est d'autant plus importante pour la gestion intégrée des zones côtières qu'elle permet de mieux la valoriser et donc de contribuer à son développement. Inversement la gestion intégrée des zones côtières est un processus qui pourrait apporter une

dimension et un contenu très concrets au principe de responsabilités communes mais différenciées.

Le principe de responsabilités communes mais différenciées : principe « porteur » pour la gestion intégrée des zones côtières ?

Le constat selon lequel la GIZC, est mal prise en compte par le droit international ou encore qu'il s'agit d'un « concept difficilement saisissable par le droit international »¹⁴, est souvent fait par la doctrine. Il s'agirait d'un mécanisme qui, tout en étant par définition multi-échelle, n'est pas compris comme un outil universel applicable dans les mêmes conditions à tous les espaces côtiers. Comme le souligne le Secrétariat de la Convention de Ramsar, la GIZC ne se substitue pas à l'aménagement et à la gestion sectoriels mis en place au niveau des politiques nationales, elle vise surtout à harmoniser la gestion sectorielle pour assurer la réalisation d'objectifs de protection des écosystèmes et de développement durable¹⁵. L'approche de GIZC trouve son expression la plus affirmée dans les législations nationales et dans les politiques d'aménagement du territoire terrestre et marin. Les règles de l'urbanisme, le droit administratif ou encore la domanialité publique où sont puisées les fondements du concept relèvent traditionnellement des droits internes et pas de la coopération internationale. Or si l'on considère tant les principes généraux de la GIZC, que la pratique et la méthodologie qui en découlent, la dimension transnationale est tout à fait indispensable à la réalisation de ses objectifs. Par ailleurs, le principe de responsabilités communes mais différenciées reconnu comme principe référent en droit international de l'environnement¹⁶, participe d'une réflexion sur l'utilisation et les interventions durables dans les zones côtières dans une perspective de responsabilité morale et juridique.

La GIZC repositionnée dans la coopération internationale

La coopération internationale est une obligation imposée aux États par des instruments fondamentaux de l'ordre

¹⁰ Le principe est énoncé à l'article 3 al. 2 de la Convention-cadre sur les changements climatiques mais qui apparaît dans bien d'autres conventions multilatérales environnementales. Cf. Agnès Michelot, « A la recherche de la justice climatique – perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées », in Christel Cournil, Catherine Colard-Fabregoule, *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 183-212.

¹¹ Cf. sur la comparaison entre coopération transnationale et coopération transfrontalière, Alex Giusti, « Le cadre juridique de la coopération locale sur les frontières maritimes », Séminaire de recherche « Détroit », Dunkerque le 20 janvier 2006, Liaisons interuniversitaires entre le Nord-Pas de Calais, le Kent, l'est du Sussex et la Seine Maritime.

¹² L'injustice environnementale se traduit également par le fait qu'une minorité de la population mondiale s'approprie une large part des services écologiques et des ressources naturelles tout en surexposant les populations les plus vulnérables aux risques environnementaux. cf. Cyria Emelianoff, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Ecologie et Politique*, 35/2007, pp. 19-31.

¹³ 136 pays en développement sont responsables d'environ 24 % des émissions globales et pourtant ces pays souffrent dans de plus larges proportions et à plusieurs niveaux les effets néfastes des changements climatiques.

¹⁴ Cf. Julien Rochelle, *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, Université de Nantes, 2007, p. 52.

¹⁵ Cf. Secrétariat de la Convention de Ramsar, *op.cit.*, 2007, p. 26.

¹⁶ Alexandre Kiss et Dinah Shelton, *Evolution et principales tendances du droit international de l'environnement*, UNITAR, Genève, 2001, p. 26.

juridique international¹⁷ qui apparaît dans les accords multilatéraux environnementaux. Cette obligation peut trouver son expression au travers de plusieurs principes¹⁸ dans la mesure où elle repose sur la reconnaissance de partenaires et des droits dont ils disposent. Elle peut par exemple s'illustrer dans les règles du droit de voisinage entre États¹⁹. Le principe de responsabilités communes mais différenciées est un principe qui repose sur l'idée d'une différenciation des responsabilités entre les États qui tiendrait compte du lien de causalité entre la dégradation de l'environnement mondial et les modèles de production et de consommation des pays développés. Par ailleurs, ce principe impliquerait de prendre en considération la capacité financière et technologique de l'État à faire face à la situation, et donc de tenir compte des différences de situations économiques, environnementales, politiques et sociales²⁰. Il représente un principe important dans les négociations internationales environnementales car sa référence est susceptible de favoriser l'émergence d'un

accord, et son application permet d'établir les conditions d'une coopération internationale réelle voire stable²¹.

En effet, le PRCD s'articule sur le concept de « responsabilités communes » qui exprime la nécessité d'accomplir des efforts communs pour assurer la préservation de l'environnement, et sur le concept de « responsabilités différenciées » qui permet d'introduire des normes différenciées selon les catégories de pays. En matière environnementale il apparaît porteur d'un ordre juridique international soucieux d'introduire des règles destinées à assurer des relations interétatiques équilibrées nonobstant les disparités de développement et de responsabilités dans la détérioration de l'environnement. En cela il peut être défendu comme un principe essentiel de coopération internationale environnementale et un instrument utile à la mise en œuvre de la GIZC à une large échelle.

En effet, les objectifs poursuivis par le PRCD et la GIZC semblent convergents. La GIZC s'appuie sur les trois piliers du développement durable (économique, social, environnemental) et cherche à respecter les processus dynamiques naturels tout en veillant à la réalisation d'objectifs sociaux et économiques ainsi qu'à l'accès équitable aux ressources. Le PRCD s'appuie sur la reconnaissance des vulnérabilités environnementales. Selon un principe général posé dans la Convention-cadre sur les changements climatiques il faut :

« tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ainsi que des Parties, notamment des pays en développement, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale ».²²

Le PRCD est en quelque sorte un principe d'action susceptible de participer à une forme de « moralisation » des relations internationales. Son fondement se trouve à la fois dans l'équité où les frontières entre le droit et la morale

¹⁷ La coopération est présentée comme un moyen essentiel pour assurer la stabilité et la paix dans les relations internationales cf. chapitre IX, articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies ; elle apparaît également comme un objectif à l'article 1^{er}§3 de la Charte des Nations unies selon lequel l'un des buts de l'organisation est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire... ». Cf. également la Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations unies portant Déclaration relative aux principes touchant aux relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies et qui prévoit que « *Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelque soit les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économiques internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences* ».

¹⁸ Le devoir d'information en cas de situation critique ou le devoir d'assistance pour faire face à une telle situation. Cf. Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2004, p. 138 ; Maurice Kamto, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement, *RJE*, 1993, pp. 11-22.

¹⁹ Cf. Juraz Andrassy, Les relations internationales de voisinage, *RCADI-II*, 79, 1951, pp. 77 et suiv. Depuis l'analyse de l'auteur, les obligations liées au voisinage se sont bien sûr élargies pour prendre une dimension plus active. L'obligation de ne pas porter atteinte au territoire d'un autre État notamment conduit à appliquer le principe de prévention.

²⁰ Il faut cependant souligner que les responsabilités différenciées peuvent prendre différentes formes en droit de l'environnement. Cf. Agnès Michelot, « A la recherche de la justice climatique. Perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées », in Christel Cournil et Catherine Colard- Fabregoule, *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010 p. 186.

²¹ Cf. Cecilia Albin, "Negotiating international cooperation : global public goods and fairness", *Review of International Studies*, 29, 2003, pp. 365-385.

²² Article 3.2 Convention-cadre sur les changements climatiques.

sont ténues, et dans une conception très pragmatique de la protection de l'environnement fondée tant sur la prise en considération des différences de développement que sur la reconnaissance des niveaux de participation dans la dégradation des équilibres et services écologiques. En mettant en perspective les objectifs de la GIZC à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées, la gestion intégrée prendrait une dimension internationale tout à fait utile à sa diffusion et à sa mise en application à tous les niveaux de responsabilité adaptés. Le PRCD agit comme une norme capable de produire de la cohésion sociale en soutenant des motivations morales qui peuvent conduire à réaliser et développer une coopération internationale dans un domaine où elle semble indispensable. Comme l'énonce le chapitre 17 de l'Agenda 21, plan d'action mondial pour le 21^e siècle : « *Le milieu marin, y compris les océans, et toutes les mers, et les zones côtières adjacentes, forme un tout et constitue un élément essentiel du système permettant la vie sur Terre.* »²³ avant d'ajouter que la protection et la mise en valeur des mers et océans et des zones côtières supposent de nouvelles stratégies de gestion aux niveaux national, sous-régional et régional bien sûr mais aussi mondial. Sans s'engager dans un projet de convention internationale portant mise en œuvre de la GIZC à une telle échelle mais simplement en mettant en connexion les objectifs et concepts de la GIZC avec le PRCD, l'aménagement intégré des zones côtières pourrait s'imposer comme un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières conforme aux engagements pris par la Communauté internationale pour réaliser le développement durable.

PRCD et GIZC : un socle juridique commun, une portée juridique en devenir

Le concept de PRCD apparaît dans plusieurs conventions mondiales sur l'environnement adoptées depuis la fin des années 1980²⁴.

Avec la conférence de Rio de 1992 il s'affirme dans des dispositions de la Convention cadre sur les changements climatiques qui le place au cœur de son fonctionnement. La Convention sur la diversité biologique utilise les obligations

différenciées pour tenir compte des conditions particulières des pays les moins avancés²⁵ et reconnaître la nécessité de moyens spéciaux pour les pays en développement. Les États sont responsables de la conservation de leur diversité biologique et de l'utilisation durable de leurs ressources biologiques²⁶.

Même si des conventions antérieures telles que la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer et la Convention de Ramsar sur les zones humides de 1971 sont également des textes de référence pour la GIZC, elle devient vraiment un concept central dans les conférences et instruments liés à la CNUED²⁷. Le plan d'action mondial pour le 21^e siècle dit Agenda 21 consacre un chapitre à la protection des océans et de toutes les mers et des zones côtières dans lequel il évoque la GIZC. La convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 invite les États à élaborer des plans et stratégies pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique²⁸ et la remise en état des écosystèmes dégradés²⁹. La convention cadre sur les changements climatiques de 1992 présente une disposition particulière visant la gestion des zones côtières³⁰.

Les concepts de GIZC et de PRCD disposent donc d'un socle juridique commun et relèvent tous deux d'une approche évolutive et opérationnelle pour parvenir dans des conditions équitables au développement durable en tenant compte des spécificités des pays pour qui le développement représente un enjeu prioritaire.

La GIZC a été interprétée et rendue opérationnelle grâce aux efforts soutenus de plusieurs organismes et organisations internationales qui ont développé des lignes directrices pour la GIZC afin de soutenir la gestion durable des zones côtières dans des plans et programmes nationaux. Des organisations internationales se sont également mobilisées pour définir et réaliser des programmes de formation sur la GIZC³¹. Toutes ces initiatives ont permis d'asseoir la GIZC comme un

²³ § 17.1, Agenda 21.

²⁴ Par exemple dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination de 1989.

²⁵ Cf. §17 Préambule de la Convention sur la diversité biologique.

²⁶ Cf. §5 Préambule de la Convention sur la diversité biologique.

²⁷ CNUED, Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

²⁸ Article 6, Convention sur la diversité biologique.

²⁹ Article 8f Convention sur la diversité biologique.

³⁰ Article 4.1.e) de la Convention cadre sur les changements climatiques.

³¹ Cf. Biliiana Cicin-Sain, Robert W. Knecht & Gregory W. Fisk, "Growth in capacity for integrated coastal management since UNCED : an international perspective", *Ocean & Coastal Management*, vol. 29, n° 1-3, 1995, p. 96.

processus incontournable pour atteindre les objectifs de développement durable pour les États côtiers³²

Pour autant, il ne s'agit pas d'un principe juridique clairement établi et défini au sein de la Communauté internationale. De la même façon, le PRCD relève plus du concept que du principe juridiquement contraignant. Il n'aurait pas encore acquis de façon certaine une valeur coutumière³³ et agirait comme une orientation pour guider le comportement des États. Les responsabilités sont entendues dans une perspective plutôt morale et politique et ne renvoient pas à l'institution de la responsabilité internationale.

Appliquée la GIZC à la lumière du PRCD conduirait à donner à la gestion des zones côtières la dimension d'un devoir non seulement au niveau interne mais également au niveau international en renforçant la contrainte morale liée à la responsabilité de la conservation à l'égard des générations futures ainsi que des populations des pays en développement.

Inversement la GIZC peut contribuer à faire évoluer le PRCD en l'intégrant dans un projet de gouvernance déterminé, lui offrant par la même la perspective d'une application concrète et, potentiellement, d'une nouvelle interprétation.

Les apports de la GIZC à la mise en œuvre du Principe de responsabilités communes mais différenciées : des objectifs communs, une perspective mondiale

Plusieurs types de zones côtières et plus particulièrement les récifs coralliens, les atolls et les mangroves sont extrêmement vulnérables aux effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer en raison d'une capacité d'adaptation faible ou limitée. Par ailleurs, les zones côtières sont susceptibles de faire face à l'accroissement de la sévérité et de la fréquence des événements climatiques considérées comme extrêmes. Sous l'angle géopolitique, il est nécessaire de souligner que la vulnérabilité des écosystèmes côtiers des pays du Sud aux perturbations climatiques est particulièrement

exacerbée³⁴. Il faut par ailleurs considérer que la vulnérabilité environnementale ou/et écologique est en lien avec la vulnérabilité sociale et économique. Les impacts des changements climatiques aggravent bien souvent des réalités socio-économiques déjà lourdes. Les pays en développement dont les capacités productives sont largement liées au climat et qui sont, par ailleurs, économiquement particulièrement dépendants des fluctuations des marchés mondiaux³⁵, sont confrontés immédiatement et simultanément à des difficultés environnementales, économiques et donc sociales que ne connaissent pas dans les mêmes proportions les pays développés. Les changements climatiques, dont la responsabilité historique pèse sur les pays industrialisés, transforment ainsi des inégalités économiques, sociales et écologiques en véritables injustices en renforçant les inégalités entre les pays. Les pays en développement supportent plus durement les conséquences des déséquilibres écologiques sans disposer des moyens technologiques et financiers pour y faire face. Leurs positions et leurs intérêts sont par ailleurs souvent mal représentés ou défendus si l'on examine leur participation effective dans les instances internationales³⁶.

Dans ce contexte, les objectifs fixés par la GIZC prennent une dimension essentielle. Leur réalisation entre en totale convergence avec l'orientation donnée par le PRCD comme

³² Cf. Ronald P. Barston, "International dimensions of coastal zone management", *Ocean & Coastal Management*, 23, 1994, pp. 93-116.

³³ Cf. Patricia Birnie, Alan Boyle, *International law and the environment*, Oxford University Press, 2nd ed., Oxford, 2002, p. 103.

³⁴ Cf. S. H., Schneider/ S. Semenov/A. Patwardan/ I. Burton/ C.H.D. Magadza/ M. Oppenheimer/ A.B. Pittock, A. Rahman/ J.B. Smith/ A. Suarez and Yamin, « Assessing key vulnerabilities and the risk to climate change », in M.L. Parry/O.F. Parry/ O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (eds), *Climate Change 2007 : Impacts, adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge U.K., pp. 779-810.

Anthony Nyong, « Effets des changements climatiques dans les tropiques : le cas de l'Afrique », *Alternatives sud, Changements climatiques - Impasses et perspectives*, vol. 13-2006/2, pp. 85-112.

³⁵ Les marchés mondiaux et leurs résultats continuent d'être structurés par des inégalités de richesses et des disparités dans la division du travail héritées du passé, cf. J. Mohan Rao, L'équité et les biens publics mondiaux, in Inge Kaul, Isabelle Gruber, Marc A. Stern (sous la dir.), *Les biens publics mondiaux. La coopération internationale au XXI^e siècle*, Economica, Paris, 2002 (traduction française de la version de United Nations Development Programme 1999), p. 66.

³⁶ Le caractère inéquitable de la distribution du pouvoir au sein des instances internationales a été largement identifié. Cf. notamment Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde en 2006, Washington, Banque Internationale pour la Reconstruction/Banque mondiale, 2005, pp. 126 et suiv.

principe de gouvernance environnementale mondiale³⁷. Dans une approche plus concrète, la GIZC apparaît comme un processus pertinent et potentiellement efficace pour dégager des normes communes de comportement dans le domaine de l'environnement et plus spécifiquement pour la protection et l'utilisation durable des zones côtières sur l'ensemble des territoires.

La GIZC : une application du PRCD

La GIZC ne dispose pas d'un modèle universel transposable ex nihilo dans n'importe quel contexte. Elle implique cependant systématiquement des buts précis et repose sur un certain nombre de conditions qui peuvent amener à comprendre la philosophie de la démarche qu'elle inspire. Un esprit de coopération anime nécessairement la démarche de GIZC qui permet de démontrer une convergence certaine avec le PRCD.

En effet, la GIZC conduit les États, les autorités et acteurs nationaux de la gestion mais aussi l'ensemble de la Communauté internationale à assumer des responsabilités communes mais différenciées en matière de gestion des zones côtières.

Les zones côtières : un patrimoine commun naturel et culturel, des responsabilités communes

Tout d'abord, la GIZC est fondée sur la reconnaissance que les zones côtières constituent un patrimoine commun naturel et culturel³⁸ et qu'il faut donc gérer l'utilisation ou les interventions dans les zones côtières de façon à respecter les processus dynamiques naturels et à réduire les risques pour les ressources et la diversité biologique. Les zones côtières doivent être considérées comme des ressources écologiques, économiques et sociales irremplaçables. Comme le prévoit le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée³⁹ qui devrait servir de modèle pour d'autres régions, leur gestion exige une approche spécifique et intégrée.

³⁷ Pour une définition de la gouvernance environnementale dans une perspective internationale, cf. Patricia Birnie, Alain Boyle, *International and the environment*, Oxford University Press, 2nd édition, p. 35 et Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995, pp. 2-4.

³⁸ C'est notamment ce que prévoit le §3 du préambule du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

³⁹ §6 Préambule, op.cit.

La prise en considération des spécificités des différents écosystèmes et de leur diversité renvoie à une approche différenciée qui implique des techniques et des objectifs de gestion adaptés. Entendue plus largement dans un contexte international cela pourrait signifier également que les États doivent prendre en considération l'impact de leurs activités non seulement sur leur territoire mais aussi sur d'autres territoires susceptibles d'être particulièrement vulnérables à des perturbations et atteintes environnementales, et qui, en conséquence, nécessitent une vigilance et une coopération renforcées. La GIZC implique d'adopter une démarche axée sur la précaution et la prévision qui constituent les bases fondamentales d'une coopération efficace.

Des principes tenant compte de responsabilités différenciées

Plusieurs principes d'action et moyens d'exécution de la GIZC mettent en application une approche concrète des responsabilités différenciées. « *Le rôle de la coopération et de la coordination internationales est d'encourager et de compléter les efforts faits par les États côtiers à l'échelon national pour promouvoir la gestion intégrée et le développement durable des zones marines côtières* »⁴⁰.

Or, les États côtiers ne sont pas tous en situation de mettre en œuvre les principes de la GIZC dans des conditions optimales ni même parfois minimales. Cela apparaît particulièrement clairement sur les moyens d'exécution dont ils disposent qui varient considérablement en fonction du niveau de développement. En effet, les pays en développement éprouvent des difficultés à appliquer les mécanismes nécessaires d'observation systématique des zones côtières, de recherche, de gestion et de diffusion de l'information.

Le chapitre 17 de l'Agenda 21 prévoit que les États diffusent et transfèrent aux pays en voie de développement les techniques et méthodes écologiques de mise en valeur durable des zones côtières et marines. Par ailleurs, les États côtiers qui auraient besoin d'un renforcement de leurs capacités devraient bénéficier du soutien et de la coopération d'autres États plus favorisés. Les capacités requises pour mener à bien le processus sont nombreuses : capacités de l'administration et adéquation du système

⁴⁰ §17.10 Agenda 21.

juridique, capacité financière pour mettre en œuvre les programmes, capacité technique pour assurer l'évaluation et le suivi de la gestion et enfin capacité en termes de ressources humaines formées à l'interdisciplinarité⁴¹. La GIZC incorpore le domaine de la formation, du développement et de mise en valeur des ressources humaines dans la coopération multilatérale pour le développement⁴². En cela elle est parfaitement en phase avec le PRCD qui se fonde sur quatre objectifs :

- La prise en compte dans la coopération internationale de l'asymétrie entre les origines des dégradations des zones côtières issues en partie des pays du Nord⁴³ et leurs impacts supportés par les pays du Sud qui met en évidence des distorsions entre le champ des responsabilités et les risques supportés
- La nécessité de développer des capacités de prévention et d'adaptation et de soutenir les pays qui, tout en subissant de plein fouet les altérations des écosystèmes côtiers, sont les moins à même d'y faire face.
- L'objectif de maintenir un capital qui offre des possibilités de développement durable qui, en l'occurrence, permettrait d'améliorer le niveau de vie des populations des zones côtières en particulier dans les pays en développement tout en contribuant à diminuer les pressions sur le milieu côtier et marin
- L'amélioration des processus décisionnels et des mécanismes de gouvernance mondiale pour parvenir à un accès équitable aux ressources.

Les conséquences du PRCD sont principalement financières dans la mesure où son application conduit les pays développés à assurer des transferts de technologie, à diffuser des informations scientifiques et à soutenir le renforcement des capacités d'adaptation des pays en développement. Or, ces obligations ou ces « incitations » sont exprimées dans tous les textes énonçant les principes d'action et les objectifs de la GIZC à commencer par le chapitre 17 de la 1^{ère} Agenda 21.

La GIZC inclut un certain nombre de domaines dont l'écologie, la géologie, les sciences de gestion etc., mais elle s'attache particulièrement à dégager des principes de gouvernance. Certains auteurs considèrent que la GIZC est confrontée à des difficultés de mise en œuvre non pas par manque de connaissances scientifiques mais plutôt en raison de problèmes de gouvernance, un aspect essentiel de sa réalisation⁴⁴.

La GIZC comme modèle de gouvernance environnementale ?

La GIZC, avec ses principes d'action guidés par l'objectif du développement durable, se présente comme un processus aussi adaptable qu'adapté au champ de la « moralisation » des relations internationales introduit par le PRCD⁴⁵. En effet, elle conduit à prendre en considération les vulnérabilités des pays en développement et à se saisir très concrètement dans une approche multilatérale des enjeux du développement durable. Fondamentalement, elle permet d'engager une réflexion sur la gouvernance environnementale à l'échelle non seulement locale et nationale mais également internationale. Elle vise également à dépasser une logique sectorielle pour mettre en place une logique systémique favorable à la protection des écosystèmes dans une perspective transnationale et donc transfrontière. En proposant une gestion publique adaptée à des enjeux territoriaux multi-niveaux, elle permet d'envisager et potentiellement de dépasser certaines limites du PRCD.

Une approche « opérationnelle » de la gouvernance

⁴¹Cf. Biliiana Cicin-Sain, "Sustainable Development and Integrated Coastal Management", *Ocean & Coastal Management*, 21, 1993, p. 34 ; Adalberto Vallega, "From Rio to Johannesburg : the role of coastal GIS", *Ocean & Coastal Management*, 48, 2005, pp. 588-618.

⁴² Sur ce point toute la partie V sur la coopération internationale du Protocole de Madrid relatif à la GIZC de la Méditerranée apporte une illustration intéressante et notamment l'article 26 relatif à l'assistance scientifique et technique et l'article 27 relatif à l'échange d'informations et activités d'intérêt commun qui évoque l'utilisation des meilleures pratiques environnementales.

⁴³ Cf. Biliiana Cicin-Sain, 1993, op.cit., pp. 11-43. L'auteur présente un tableau avec les principales sources de pressions et de dégradations de l'environnement côtier et marin en indiquant les responsabilités des pays du Nord et du Sud. (cf. plus particulièrement p. 13).

⁴⁴ Cf. So-Min Cheong, « A new direction in coastal management », *Marine Policy*, 2008, pp. 1090-1093.

⁴⁵ Cf. Agnès Michelot, 2009, op.cit., pp. 185 et suiv.

Pour que le processus de GIZC atteigne ses objectifs, il doit incorporer deux approches qui conduisent à déterminer des principes de gouvernance à plusieurs échelles et dans divers domaines. Ces deux approches sont l'interdépendance et l'intégration auquel il faut ajouter l'approche participative.

La participation est présentée à la fois comme une condition de réussite et un objectif de la GIZC. Elle s'entend aussi bien de la participation des communautés locales et du public que de l'ensemble des échelons décisionnels.

« *La GIZC devrait incorporer une double approche, de la base vers le sommet et du sommet vers la base pour garantir que les intérêts de tous les acteurs soient pris en compte au moyen de processus consultatifs et participatifs locaux tout en créant en même temps, un environnement juridique et réglementaire favorable à la mise en œuvre effective du processus de GIZC* ». ⁴⁶

L'intégration est généralement définie comme un processus d'unification, ou encore une manière de rassembler des éléments pour qu'ils forment un tout cohérent⁴⁷. Elle se décline en plusieurs dimensions⁴⁸. Classiquement il est envisagé l'intégration verticale, c'est-à-dire entre institutions et niveaux administratifs d'un même secteur, et horizontale, ce qui signifie une intégration entre divers secteurs d'un même niveau administratif. La GIZC s'intéresse aux liens entre les activités sectorielles. De même elle doit conduire à décloisonner les administrations porteuses de vision sectorielle pour replacer la gestion des zones côtières dans un contexte économique et social complet. L'intégration doit également s'opérer sur le plan politique par des stratégies et plans d'aménagement adaptés ainsi que sur les plans spatial et temporel. L'intégration entre les éléments terrestres et marins des zones côtières est un aspect essentiel de la démarche GIZC qui rejoint l'importance de coordonner les plans d'action à différentes échelles spatiales pour éviter les contradictions. Ces instruments de gestion et de planification doivent être

guidés par une gestion scientifique intégrée, ce qui signifie qu'il faut envisager les connexions entre les disciplines⁴⁹ ainsi que des transferts de connaissances scientifiques pour les rendre accessibles et utilisables par l'ensemble des décideurs et des utilisateurs. L'intégration temporelle vient compléter cette démarche en assurant la coordination des plans et programmes à court, moyen et long terme. Elle permet également d'envisager la gestion des zones côtières dans la perspective de préserver ce patrimoine commun dans l'intérêt des générations futures⁵⁰.

Enfin, l'intégration fonctionnelle suppose une harmonisation du travail des organes de gestion et l'intégration systémique se fonde sur la prise en compte de toutes les interactions et questions liées à la gestion des zones côtières.

L'approche intégrée de la gestion des zones côtières correspond bien à la mise en œuvre du PRCD qui conduit les États à assumer leur responsabilité environnementale à l'égard de leurs citoyens et de l'ensemble de la Communauté internationale. L'interdépendance, quant à elle, apporte une dimension complémentaire qui amène à considérer l'environnement « extérieur » c'est-à-dire à prendre en compte l'environnement global⁵¹ et tous les éléments, facteurs, mécanismes qui conduisent à entraver le développement durable. La GIZC participe à la mise en œuvre d'une sorte de partenariat mondial (New Global Partnership⁵²) défini lors du Sommet de Rio en 1992 et en cela elle est, dès l'origine, ancrée dans cette approche qui lie environnement et développement, crises

⁴⁶ Cf. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides. Gestion des zones côtières, 2007, op.cit., pp. 28-29.

⁴⁷ Cf. Biliana Cicin-Sain, 1993, op.cit., p. 23 et A. Underdahl, « Integrated marine policy. What ? Why ? How ? » *Marine Policy*, July 1980, pp. 159-169.

⁴⁸ Cf. Sylvie Caudal-Sizaret, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon III, 735 p ; Julien Rochette, 2007, op.cit. pp. 44 et suiv.

⁴⁹ Cf. B. Cicin-Sain, R. Knecht, *Integrated coastal and ocean management : concepts and practices*, Island Press, Washington, 1998, pp. 43-46.

⁵⁰ Ce que prévoit le §3 du Préambule du Protocole relative à la GIZC de la Méditerranée : « Considérant que les zones côtières constituent un patrimoine naturel et culturel des peuples de la Méditerranée qu'il convient de préserver et d'utiliser judicieusement au profit des générations futures ». voir également l'article 5b qui évoque la préservation des zones « pour le bénéfice des générations présentes et futures ».

⁵¹ Cf. Norma J. Vig, Regina S. Axelrod (eds), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, Earthscan, London, 1999.

⁵² Cf. Recent Development and Announcements. "Earth summit held : stage set for new global partnership", *Ocean & Development*, 19, 1993, pp. 75-96. Les éléments du "New Global Partnership" sont donnés p. 80. Deux objectifs fondamentaux en sont : fournir le financement et l'assistance pour les pays du Sud afin de permettre leur développement tout en limitant l'impact sur l'environnement, et soutien aux pays du Nord pour qu'ils abandonnent des modes de consommation non durables qui pèsent sur le développement durable des pays du Sud.

environnementales et système commercial international, développement équitable et qualité de vie des populations ...⁵³.

L'interdépendance peut se concevoir à plusieurs niveaux du local au global et renvoie nécessairement à des responsabilités partagées en matière de gestion des zones côtières dans un environnement mondialisé, où les choix de développement comme les orientations de gestion environnementales des États et de leurs collectivités ont des répercussions pour l'ensemble de la Communauté humaine et pour la biosphère.

Interdépendance et approche globale : Un nouvel ordre territorial mondial ?

L'interdépendance fixée comme une approche indispensable à la réalisation des objectifs du développement durable dans la perspective du Nouveau partenariat mondial, participe d'une nouvelle approche de la gestion des territoires qui est particulièrement bien relayée par le processus de la GIZC. En visant l'articulation des échelles territoriales, elle ouvre le champ d'une frontière « renégociée ». D'une certaine manière la GIZC est une démarche qui permet de revenir sur le « règne territorial » de l'État. Elle favorise le dépassement de la dimension idéologique de la territorialité⁵⁴ en s'appuyant sur l'interdépendance des territoires. En cela, elle contribue à lever une limite importante du PRCD qui, dans son interprétation actuelle, s'inscrit dans une vision interétatique « classique » ne remettant pas en cause la conception horizontale formelle de la société internationale.

La GIZC rejoint des principes fondamentaux du droit international de l'environnement et notamment le principe selon lequel les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne doivent pas causer de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale⁵⁵. Les réalités environnementales imposent de prendre en considération l'impact extraterritorial des activités exercées sur le territoire d'un État. Ce principe porte en germe la construction d'un autre rapport au territoire dans les

relations interétatiques et infra-étatiques. L'État doit modifier ses politiques, adapter ses plans de gestion, contrôler les activités sur son territoire pour respecter ses obligations internationales en coordination avec les collectivités et les acteurs locaux. La GIZC appuyée par le PRCD induit un nouvel ordre territorial mondial fondé sur la connectivité des territoires dans une autre approche de la souveraineté.

Conclusion

La GIZC apporte des principes d'action et propose une démarche méthodologique qui participe à la réalisation du développement durable. Elle doit permettre d'aboutir à une gouvernance multi-niveaux efficace, adaptée et tenant compte des vulnérabilités et des disparités écologiques, économiques et sociales non seulement entre États mais aussi entre régions et localités. Le PRCD au travers des principes et des mécanismes de gouvernance mis en place par la GIZC trouve une application intéressante et riche de potentialités. La mise en relation des deux concepts pourrait impulser une démarche de développement durable solidaire, concertée et opérationnelle du local au global qui semble particulièrement adaptée au contexte de la mondialisation et du développement d'une société-monde⁵⁶.

⁵³ Cf. Biliiana Cicin-Sain, 1993, op.cit., pp. 13 et suiv.

⁵⁴ Cf. Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 1995.

⁵⁵ Cf. Principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972.

⁵⁶ Cf. Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, LGDJ, 4ed., 2009, pp. 227 et suiv.