



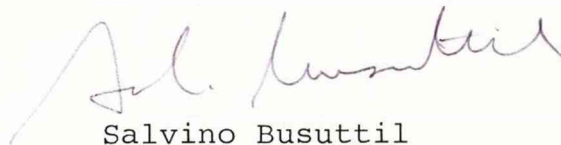
united nations educational, scientific and cultural organization
organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture

7, place de Fontenoy, 75700 Paris
1, rue Miollis, 75015 Paris

adresse postale : B.P. 3.07 Paris
téléphone : national (1) 568.10.00
 international + (33.1) 568.10.00
télégrammes : Unesco Paris
téléc : 204461 Paris

référence :

Avec les compliments de
la Division des établissements humains
et de l'environnement socio-culturel



Salvino Busuttill

Elizabeth Mann Borgese

ESQUISSEL'ENVIRONNEMENT OCEANIQUE ET L'AVENIR : PERSPECTIVES

Le 26 juillet 1974, au début de la première session de travail de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, tenue à Caracas, le Président du Mexique, M. Echeverria, prononçait une allocution à laquelle les dix années écoulées depuis lors confèrent déjà une certaine dimension historique.

Le Président du Mexique attachait une égale importance aux deux grandes innovations que la Conférence allait introduire dans le droit international et dans les relations internationales, à savoir la création de la zone économique et la concrétisation du principe du patrimoine commun de l'humanité avec l'institution d'une autorité internationale des fonds marins.

Dans la zone économique, il voyait non seulement une immense possibilité offerte au développement économique des nations du Tiers Monde, mais encore un encouragement fondamental à l'instauration de nouvelles formes et de nouveaux échelons de coopération internationale - pour la gestion des pêches et le transfert des technologies, pour la recherche scientifique, pour le transport maritime et pour la protection du milieu. L'idée de patrimoine commun de l'humanité lui apparaissait comme un principe révolutionnaire, qui implique un partage équitable des ressources de la planète, la renonciation à la conquête en tant que moyen d'accéder à la souveraineté et, surtout, la reconnaissance, pour la première fois, "de l'existence d'une communauté internationale, qui n'est pas seulement une juxtaposition de toutes les nations du monde, mais une entité capable d'assurer une personnalité juridique, d'avoir un patrimoine propre et d'exiger une indemnisation pour les dégâts causés au bien commun de l'humanité. Ce concept est riche de possibilités pour l'amélioration de la vie internationale".

Le Président devait ensuite conclure en disant que "c'est toute l'attitude de l'homme à l'égard de la mer qui doit changer".

Un changement fondamental d'attitude à l'égard de la mer entraîne cependant, de toute évidence, un changement radical d'attitude à l'égard du monde tout entier, et notamment un changement d'attitude envers nous-mêmes et envers nos prochains.

L'objet de la présente étude est d'analyser ces changements fondamentaux d'attitude, qui sont inhérents à la "révolution marine" et à l'élaboration du nouveau droit de la mer.

La première partie de l'étude traitera de l'économie du patrimoine commun. La science économique traditionnelle ne permet plus d'analyser comme il convient les problèmes économiques de notre époque et, a fortiori, de leur trouver une solution. Nous introduirons certains concepts nouveaux élaborés par Orio Giarini dans son récent rapport au Club de Rome, tels que ceux de "patrimoine et dot" (P&D), de "valeur d'utilisation" et de "valeur déduite". La théorie de la valeur de Giarini sera analysée et appliquée à l'économie des océans. L'économie du patrimoine apparaît comme un laboratoire idéal pour tester la théorie de Giarini, qui repose sur la conviction que : (1) une nouvelle synthèse s'impose entre économie et écologie, une nouvelle notion, celle de temps, étant introduite dans ce contexte économique-écologique ; (2) l'approche sectorielle de l'économie est dépassée et la théorie économique doit englober non seulement le secteur "monétarisé", c'est-à-dire facilement quantifiable de l'activité économique, mais également le secteur "non monétarisé", c'est-à-dire les processus naturels tout comme les activités humaines sans tous leurs aspects ; (3) l'économie transcende de toute évidence les limites des juridictions nationales.

Comme Giarini le fait observer, la théorie économique traditionnelle est profondément enracinée dans les trois derniers siècles de la vie historique et économique de l'Europe occidentale. Autrement dit, elle est indissolublement liée à l'histoire de la révolution industrielle et de la philosophie de l'Europe occidentale de cette période. Au moment où la révolution industrielle entre dans une phase qualitativement très différente et où la pensée occidentale a cessé de jouer

dans le monde le rôle dominant qu'elle exerçait jadis, cette théorie économique doit être abandonnée au profit d'une théorie nouvelle aussi différente de la science économique traditionnelle (qu'elle soit néo-classique ou marxiste) que la théorie d'Einstein et de Heisenberg l'est de celle de Descartes et de Newton.

La théorie de Giarini offre une excellente base de départ et c'est à partir de celle-ci qu'une économie du patrimoine commun sera esquissée dans la présente étude.

La deuxième partie traitera, dans ce contexte élargi, des aspects juridiques et institutionnels de la Convention sous l'angle non pas simplement de l'avenir immédiat, mais aussi du moyen et du long terme.

L'importance capitale de la notion de patrimoine commun dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits des générations futures a été souligné dans nombre d'études de l'Unesco (Catherine de Vilmorin, Salvino Busuttill, Sidney Holt, Maxwell Bruce, Peter Serracino Inglott, René Dupuy). Avec l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la notion de patrimoine commun, avec ses implications juridiques et économiques, est entrée dans le jus cogens du droit international. Pour la première fois, elle fait du genre humain un sujet du droit international avec ses droits comme avec ses obligations et ses responsabilités. Etant donné que le genre humain s'entend manifestement des générations à venir aussi bien que des générations présentes, il s'ensuit que les droits et les devoirs de l'homme englobent les droits et les devoirs des générations futures ; et comme l'homme évolue dans son environnement (c'est surtout à René Dubos que l'on doit d'avoir mis en lumière l'unité de la notion de "l'homme dans son environnement" pour la compréhension de l'évolution humaine), les droits de l'homme et les droits de l'environnement, les droits individuels et les droits collectifs sont indissolublement liés, en ce sens que les droits et les devoirs concernant l'environnement doivent faire partie des droits de l'homme et que les droits de l'homme doivent faire partie des droits de l'environnement, dès lors que l'homme n'est qu'une partie de la nature.

Les incidences institutionnelles sont de grande portée et, avant même qu'elles n'aient été entièrement étudiées et comprises sous l'angle théorique, un processus de réorganisation de l'infrastructure s'est déjà amorcé dans la pratique, à l'échelon tant national qu'international. L'étude analysera les divers types d'initiatives prises à différents niveaux.

A l'échelon national apparaît une compréhension nouvelle du principe que proclame le Préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à savoir que "les problèmes de l'espace océanique sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés globalement". Les Etats, développés comme en développement, s'emploient à créer de nouveaux ministères ou de nouvelles administrations pour la mise en valeur des océans (quelle que soit l'appellation qu'ils donnent à la nouvelle entité qui a pour mandat de connaître de toutes les utilisations des océans), renonçant par là à l'approche sectorielle qui avait cours jusqu'alors et qui consistait à confier par exemple les "pêcheries" au Ministère de l'agriculture, les "mines" à l'industrie, la "marine marchande" au commerce et l'"environnement" à l'environnement, etc.

De même que ce type d'approche sectorielle au niveau national s'était reflété dans une organisation sectorielle au niveau international (les sciences à l'Unesco/COI ; les pêcheries à la FAO, la marine marchande pour moitié à l'OMI et pour moitié à la CNUCED, l'extraction minière à l'Autorité internationale des fonds marins, l'environnement au PNUE), le changement fondamental qui s'opère au plan national transformera inmanquablement les modalités d'organisation à l'échelon international qui en étaient le reflet. L'intégration au niveau où se décident les grandes orientations est inévitable : il faudra mettre en place une instance chargée d'élaborer une politique intégrée des océans. Tout naturellement, cette instance pourrait être une assemblée conjointe, annuelle ou biennale, des organes directeurs (assemblées ou conférences générales) des institutions spécialisées et

autres organismes du système des Nations Unies s'occupant des océans. Une telle instance pourrait formuler une politique intégrée des océans à l'échelon mondial, dont la mise en oeuvre serait alors déléguée aux institutions dont l'autorité ne serait en aucune manière compromise par cette innovation, l'autogestion et la participation étant les deux faces de la même médaille ou les deux composantes de l'"écosystème politique", pour reprendre l'expression de Vilmorin.

Une autre infrastructure institutionnelle se met en place en quelque sorte sous l'effet d'impulsions convergentes, les unes se faisant sentir à l'échelon mondial, les autres provenant des divers pays.

Les normes universelles doivent être exprimées en des termes adaptés et applicables aux circonstances locales et être affinées en fonction des besoins locaux. L'organisation et la réglementation régionales constituent le chaînon indispensable entre les règles universelles et le droit national. Dans le domaine de la protection du milieu marin, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer offre un cadre large et complet, mais elle ne fournit pas d'infrastructure institutionnelle pour traduire les principes universels en réalités concrètes, cette tâche étant laissée aux "organisations internationales compétentes". Le Programme sur les mers régionales lancé par le PNUE commence à combler cette lacune et à offrir cette infrastructure qui faisait défaut.

Il a déjà été question de la convergence des impulsions à l'échelon national dans les passages du discours de Luis Echeverria cités au début de ces pages. C'est l'imbrication de l'économie et de l'écologie dans la gestion de la ZEE qui transcende les zones nationales, même si elle est à l'origine de leur création, et qui donne un élan irrésistible et sans précédent à la coopération et au développement régionaux.

L'organisation régionale joue donc un double rôle d'une importance considérable en décentralisant à partir de l'échelon mondial et en centralisant, ou en intégrant, à partir de l'échelon national. C'est la première fois dans l'histoire que le globe est vraiment converti par un réseau d'organisations régionales ; et ces régions sont avant tout des régions écologiques, centrées sur les océans. C'est là une évolution dont l'importance ne saurait être surestimée.

Le développement régional peut être appelé à jouer un troisième rôle, non moins important, dans l'édification de l'infrastructure institutionnelle du nouvel "écosystème politique", en ce sens qu'il peut fournir un principe de représentation viable.

Comme chacun sait, les "groupes régionaux" (Afrique, Asie, Europe de l'Est socialiste, Amérique latine, Europe occidentale et pays assimilés), bien que leur existence ne soit consacrée par aucun document officiel ou règlement intérieur, jouent un rôle des plus importants dans les processus de décision au sein du système des Nations Unies, et tel a été le cas notamment de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. S'agissant de la Commission préparatoire pour l'Autorité internationale des fonds marins et pour le Tribunal international du droit de la mer, ce principe a été appliqué avec une symétrie parfaite. Il existe en plus de la Plénière quatre Commissions spéciales. A chacun de ces organes est confiée l'une des cinq grandes tâches de la Commission préparatoire. Les cinq présidences sont réparties entre les cinq "groupes régionaux" et le président de chaque organe est assisté de quatre vice-présidents représentant les quatre autres "groupes régionaux" !

Le seul ennui est que ces cinq "groupes régionaux" ne représentent pas des régions, quelque sens que l'on donne à ce terme. La composition d'aucun d'entre eux ne traduit la moindre communauté d'intérêts ou d'aspirations. Si, au lieu des cinq "groupes régionaux", on prenait les dix ou douze Programmes des mers régionales

qui couvrent le globe comme bases de représentation et comme rouages dans les processus de décision, un pas important serait franchi vers la création d'un "écosystème politique" fonctionnant selon de nouvelles modalités de prise de décisions et reposant sur une représentation tout à la fois étatique, fonctionnelle et régionale.

Cette conception globale et transsectorielle de la construction institutionnelle appelle d'autres synthèses. L'étude portera en particulier sur la nécessité d'imaginer de nouvelles façons d'intégrer la science, l'économie et la politique dans l'élaboration d'une politique océanique, aux échelons national, régional et mondial, ainsi que sur le besoin de modalités de coopération nouvelles entre ces trois échelons.

La dernière partie du document sera consacrée aux incidences idéologiques ou philosophiques du nouveau droit de la mer et de l'évolution dont il est l'aboutissement, à savoir le "nouvel ordre intellectuel". Les deux pierres angulaires de la philosophie qui commence à se dégager, à savoir la "philosophie écologique", sont que l'homme ne règne pas en maître sur la nature, mais qu'il en est un élément, et qu'il n'y a pas opposition entre l'individuel et le collectif. Comme l'a dit Peter Serracino Inglott, "le conflit entre les aspirations de l'individu et celles de l'espèce est donc propre à l'individu lui-même. Le souci du bien de l'espèce émane des profondeurs de l'homme". Tout le reste en découle. Tout comme elle parvient à une synthèse entre l'individuel et le collectif, la "philosophie écologique" opère une synthèse entre l'économie et l'écologie, entre les intérêts et aspirations nationaux, régionaux et mondiaux, entre la science, l'économie et la politique. Il va sans dire que le nouvel ordre intellectuel suppose l'élargissement du concept de patrimoine commun de l'humanité, que des considérations purement tactiques ont limité aux minéraux des fonds marins profonds. Il fallait bien trouver un point de départ réaliste. En élargissant le concept de patrimoine commun, le nouvel ordre intellectuel transcende (sans en contester l'existence ni tenter de les abolir)

aussi bien le concept de propriété que celui de souveraineté. L'idée de patrimoine commun s'oppose en effet à celle de propriété. Elle confère le droit d'utiliser et de gérer, mais non de posséder, et de transférer ce droit aux générations futures. Reposant sur la coopération et non sur la rivalité, sur la gestion conjointe des ressources au bénéfice de tous et non pas au profit de quelques secteurs minoritaires, elle fournit la base d'un système de paix, structurellement différent de l'actuel système de guerre d'Etats antagonistes. Et c'est peut-être là l'aspect fondamental de la philosophie nouvelle. En effet, si nous ne commençons pas à nous engager sur la voie d'un système de paix, notre génération risque d'être la dernière.