

1. Le contexte

Lors de leur XII^{ème} Réunion ordinaire (Monaco, 2001), les Parties contractantes à la Convention de Barcelone ont adopté le formulaire des rapports; sept Parties contractantes – chiffre ramené finalement à cinq- ont accepté de participer à la phase de test du formulaire.

Le processus a été suivi par un Groupe de travail sous la supervision du Bureau.

Sur la base des enseignements tirés de cette phase expérimentale, les Parties contractantes, lors de leur XIII^{ème} Réunion ordinaire (Catane, 2003), ont adopté un ensemble de recommandations relatives au système des rapports en vue de la mise en œuvre de celui-ci par l'ensemble des Parties contractantes en application de l' article 26 de la Convention au cours du biennium 2004/2005.

Les rapports soumis en application de ces décisions ont fait l'objet d'une analyse au regard des objectifs fixés par les Parties contractantes.

En vue d'améliorer le système des rapports, les Parties contractantes, lors de leur XIV^{ème} Réunion ordinaire (Portoroz, 2005), ont demandé au Secrétariat de développer un nouveau formulaire-type basé notamment sur une approche intégrée de tous les instruments juridiques, la cohérence dans le temps du système des rapports et l'utilisation d'indicateurs. Ce nouveau formulaire a été préparé par deux réunions d'experts nationaux qui se sont tenues en 2006 et 2007 (cf.document UNEP(DEPI)MED WG 320/3 I.A.4).

Le présent rapport est une synthèse des 15 rapports soumis conformément à l'Article 26 de la Convention de Barcelone par l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la CE, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, l'Israël, l'Italie, Malte, Monaco, le Maroc, la Slovénie, la Syrie et la Turquie, préparé par l'Unité de coordination avec la contribution de MED POL, de REMPEC et du CAR/ASP. Ce rapport représente également une évaluation globale des mesures prises pour la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles pour le biennium 2004-2005. Le MED POL et les CARs concernés sont en train de préparer des évaluations plus profondes des rapports soumis par les Parties contractantes pour cette période.

Ce rapport est soumis à la Réunion des Points focaux du PAM suite aux Articles 17(vi) et 18.2(ii) de la Convention.

2. Commentaires généraux

- Huit Parties contractantes¹ ont établi des rapports selon le format en vigueur; sept Parties contractantes² ont adopté le nouveau format par anticipation; six Parties contractantes n'ont pas adressé de rapport.
- L'utilisation de deux modèles de rapports relativement différents a rendu plus délicat le travail d'analyse et de synthèse, faute d'une base homogène.
- Certaines Parties contractantes n'ont répondu qu'à une partie du questionnaire et/ou n'ont pas couvert tous les instruments juridiques.
- Certains rapports ne contiennent pas d'informations sur l'application technique des Protocoles.

¹ Communauté européenne, Espagne, Israël, Italie, Malte, Maroc, Monaco, Turquie

² Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Égypte, Slovénie, Syrie

- Parmi les Parties contractantes qui ont utilisé le nouveau format, certaines ont utilisé le système des coches et ont apporté des commentaires, substantiels dans certains cas, d'autres se sont bornées à cocher sans commentaires additionnels.
- Concernant également l'utilisation du nouveau format, certaines Parties contractantes ont apporté des informations substantielles sur la partie 1.1.2 (informations générales) notamment sur les tendances actuelles en matière d'environnement côtier et marin, qui permettent d'éclairer l'ensemble du rapport.
- Même si l'intérêt des informations relatives à l'application des Protocoles «Offshore» de 1994 et «Déchets dangereux» de 1996 n'est pas discutable, on peut se demander s'il est approprié de demander un rapport détaillé sur ces Protocoles qui ne sont pas encore entrés en vigueur et que beaucoup de Parties contractantes n'ont pas signé. Concernant le Protocole «Déchets dangereux» de 1996, beaucoup de Parties contractantes ont indiqué en fait ce qu'elles ont entrepris en application de la Convention de Bâle de 1989.
- Enfin, certains rapports sont surabondants en informations qui ne sont pas toujours directement reliées à l'application de la Convention et des Protocoles ce qui alourdit inutilement le rapport.

3. Objectif de l'analyse

L'analyse qui suit vise à répondre à deux ordres de préoccupations.

- Le premier concerne l'effectivité des mesures prises.

Le rapport permet-il de disposer d'une information précise sur l'application par les Parties contractantes de la Convention et des Protocoles ? Oui à condition qu'on soit conscient que le rapport porte non sur l'état de l'environnement marin et des zones côtières mais seulement sur les mesures prises pour les protéger ou les gérer durablement en application de la Convention et de Protocoles.

Par exemple : on saura, par le rapport, s'il existe un système de surveillance continue du milieu marin, mais on n'en connaîtra pas les résultats car ce n'est pas l'objectif du rapport. De même le rapport permettra de savoir si de nouvelles aires protégées (ASP) ont été créées, mais non de savoir si la biodiversité en a été améliorée.

Le système des rapports a donc davantage trait à la mise en œuvre qu'il convient de distinguer de l'efficacité. La mise en œuvre indique qu'une disposition est entrée en vigueur. Par exemple, le système des autorisations et permis fonctionne; les installations polluantes soumises à permis demandent effectivement un permis et fonctionnent selon les conditions du dit permis. Le système est mis en œuvre.

L'efficacité porte sur les objectifs auxquels correspond le permis, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité du milieu. Une station d'épuration sera efficace si elle réduit substantiellement la pollution et si le milieu marin récepteur s'améliore. De plus le concept d'efficacité introduit également la notion de rapport entre les coûts et les résultats. Un investissement ou un mécanisme seront efficaces s'ils permettent d'améliorer l'environnement en minimisant les coûts.

A cet égard, le système des rapports apporte des informations sur la mise en œuvre plus que sur l'efficacité, ce qui correspond plutôt à l'esprit de l'article 20 de l'ancienne Convention qu'à l'article 26 de la Convention telle qu'amendée qui est beaucoup plus ambitieux.

De même, les articles 8 et 13 du Protocole LBS sont plus exigeants et demandent que soient fournies des informations détaillées sur l'application du Protocole et des résultats obtenus.

A l'avenir, les Parties contractantes devraient être encouragées à fournir des données et des analyses sur l'efficacité des mesures.

- Le deuxième ordre de préoccupation concerne la comparabilité des performances nationales.

Un second usage des rapports est celui de la comparaison des performances nationales.

Avec six Parties contractantes qui n'ont pas adressé de rapports, et le recours par les autres à deux formats différents, la comparabilité n'est pas aisée, à l'exception des domaines légaux et réglementaires; de même, le fait que des Parties contractantes utilisant le nouveau format, fournissent ou non, selon le cas, des commentaires aux questions en sus des coches ne facilite pas non plus les comparaisons.

Dans l'immédiat, bien que les rapports représentent un progrès considérable, il n'est pas encore possible de tirer des données chiffrées et des analyses touchant le niveau régional méditerranéen.

4. Analyse des rapports

Pour l'analyse qui suivra, on suivra la structure du nouveau format et on y intégrera les données fournies par l'ensemble des 15 rapports disponibles.

4.1 Informations générales

- Tous les rapports fournissent une information précise sur les institutions, les points focaux et personnes en charge de l'application de la Convention et des Protocoles. Il apparaît donc que les Parties contractantes ont établi une structure correcte de prise en charge de la Convention et des Protocoles au niveau national.
- Certaines Parties contractantes seulement fournissent une analyse des tendances concernant le milieu marin et les côtes. Cette analyse est précieuse et devrait être présentée de façon systématique par toutes les Parties contractantes de manière à pouvoir être exploitée.
- Concernant l'établissement de priorités dans la mise en œuvre de la Convention et des Protocoles, cette partie ne figurait pas dans l'ancien format. Elle a été correctement remplie par les utilisateurs du nouveau format et s'avère utile pour donner un aperçu des priorités nationales. Celles-ci diffèrent d'une Partie à l'autre. Lorsque l'ensemble des rapports seront fournis, et selon le nouveau modèle de rapports, le PAM pourra disposer d'une vue d'ensemble des priorités nationales.
- Il en est de même pour les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre; cependant on peut noter dès à présent des dominantes préoccupantes tel que le manque de sensibilisation publique, de ressources financières techniques et humaines et de coopération inter-acteurs.

- Toutes les Parties contractantes ont fourni les informations pertinentes sur le statut des ratifications au niveau national.

4.2 Application de la Convention

La Convention telle qu'amendée à Barcelone en 1995 est entrée en vigueur en juillet 2004.

- Dans l'ensemble, les Parties contractantes fournissent une information précise sur les accords internationaux, bilatéraux ou multilatéraux qu'elles ont signé et qui ont un rapport avec la Convention. De plus la plupart des Parties contractantes fournissent des informations précises sur le statut de signature accession/ratification des accords multilatéraux d'environnement (AME). Ceci permet en cas de besoin, d'établir un tableau de la situation des Parties contractantes méditerranéennes au regard de la ratification des AME. Cette situation est dans l'ensemble satisfaisante.
- Concernant l'application des obligations et principes inclus dans la Convention, et notamment les paragraphes 4-3 et 4-4, toutes les Parties contractantes ont rappelé ce qu'est leur législation nationale et parfois dans quelles conditions elle est appliquée. L'accent est particulièrement mis sur les programmes de surveillance continue du milieu marin qui sont abondamment détaillées. On note que toutes les Parties contractantes ont intégré dans leur législation le principe de précaution, les études d'impact et les principes d'information et participation. En revanche, la situation est plus contrastée pour l'introduction de l'approche de gestion intégrée des zones côtières.

4.3 Application du Protocole «immersions»

Rappelons que les Parties contractantes se trouvent dans des situations très différentes au regard de ce protocole.

Le Protocole est en vigueur mais non les amendements de 1995.

Plus précisément :

- Toutes les Parties contractantes ont ratifié le Protocole de 1976 ou accédé;
- 14 Parties contractantes ont signé et ratifié les amendements de 1995 ou ont procédé par accession;
- 8 Parties contractantes n'ont pas encore ratifié les amendements de 1995.

Il existe de substantielles différences entre le Protocole originel et le dispositif de 1995 lequel crée une prohibition de principe des immersions assorti d'un nombre de dérogations limité. Cependant, on note que des Parties contractantes n'ayant pas ratifié les amendements de 1995 apportent une information précise sur l'application du Protocole tel qu'amendé.

Ceci ne peut qu'encourager à continuer de faire porter les rapports sur les textes tels qu'amendés même quand ils ne sont pas encore entrés en vigueur.

Dans l'ensemble, les Parties contractantes ont mis en place des législations sur les immersions qui répondent à la fois aux prescriptions de la Convention de Londres et à celles du Protocole «immersions» méditerranéen. En particulier, elles ont mis en place les systèmes de permis pertinents.

L'immersion des boues de dragage des ports et cours d'eau ainsi que les déchets de poissons sont les principales questions d'immersion.

Tous les rapports indiquent les autorités responsables de la gestion des dispositions nationales relatives à l'application du protocole.

Concernant la gestion des permis d'immerger, parmi les Parties qui ont rempli le chapitre concerné du rapport:

- 4 Parties contractantes n'ont pas délivré d'autorisations d'immersions;
- 6 Parties contractantes ont délivré des autorisations conformément au Protocole de 1976 ou au Protocole amendé de 1995 et 4 d'entre eux apportent des informations précises sur les quantités et la nature des produits immergés principalement les matériaux de dragage.

Le système des rapports a produit des effets bénéfiques en produisant des informations substantielles sur les immersions autorisées. Cependant ces informations ne sont pas aisément comparables.

Ainsi, pour les immersions de matériaux de dragage, certains les évaluent en poids, d'autres en volume. Pour les Parties contractantes qui ont répondu, le tonnage de matériaux de dragage immergés serait de l'ordre de 8 millions de tonnes en 2 ans.

Certaines Parties contractantes seulement donnent des informations sur les immersions de déchets de poissons et de sable, et enfin deux Parties contractantes donnent des informations sur les immersions de bateaux.

En définitive les informations ne sont pas données de façon suffisamment systématique et harmonisée pour autoriser la production de statistiques d'intérêt régional.

4.4 Application du nouveau Protocole «Prévention et situations critiques»

Le nouveau protocole signé à Malte en 2002 est entré en vigueur en mars 2004. À ce jour, huit Parties contractantes l'ont ratifié.

Les activités relatives à ce protocole constituent un des piliers traditionnels et bien établis du PAM depuis près de 30 ans. En conséquence, les rapports nationaux sont dans l'ensemble bien étoffés et traduisent les efforts nationaux pour appliquer le protocole.

Toutes les Parties contractantes présentent la liste des accords internationaux signés dans le domaine de la prévention/réduction/maîtrise de la pollution du milieu marin par les navires. Le taux de ratification des instruments pertinents, notamment ceux de l'OMI est très élevé.

La grande majorité des Parties contractantes ont des plans d'urgence nationaux pour combattre les événements de pollution en mer et leurs conséquences, ainsi que les mesures administratives destinées à la mise en œuvre.

Dans l'ensemble, les Parties contractantes appliquent les dispositions du protocole relatives à l'information du REMPEC et à l'information mutuelle en cas d'incident de pollution.

Presque toutes les Parties contractantes ont également développé un ensemble de mesures destinées à appliquer la réglementation internationale dans le domaine de prévention de la pollution par les navires.

Concernant la pollution opérationnelle des navires, une partie des Parties contractantes n'ont pas mis en place des programmes de surveillance destinés à détecter la pollution par les navires dans les zones marines soumises à ce risque. Il faut noter que, pour apprécier ce résultat, cette activité représente un investissement et des moyens aériens et navals importants afin de détecter, constater et poursuivre les infractions.

Trois domaines de faiblesse apparaissent dans l'examen des rapports:

- La mise en place d'installations de réception pour les déchets contenant des hydrocarbures provenant des navires dans les ports.
- L'identification des risques environnementaux liés aux voies maritimes.
- L'identification de ports de refuge.

Concernant les questions techniques, trois Parties contractantes ont apporté des réponses extrêmement succinctes et huit Parties contractantes ont fourni une information souvent abondante sur :

- les plans d'intervention disponibles;
- les capacités nationales de surveillance et d'intervention;
- l'usage de dispersants;
- les cartes de sensibilité;
- les incidents de pollution intervenus pendant le biennium.

Ces rapports permettent d'analyser le nombre des incidents de pollution intervenus au cours du biennium ainsi que la nature, l'ampleur et le traitement de ces incidents.

En conclusion, le Protocole semble correctement appliqué en ce qui concerne les dispositions reprises de l'ancien Protocole ayant trait à la préservation et la gestion des accidents susceptibles de générer une pollution de la mer. Il apparaît également que le contrôle de l'Etat du port fonctionne. En revanche, beaucoup reste à faire pour appliquer les autres mesures du protocole «Prévention et situation critique» relatives à la prévention de la pollution notamment d'origine opérationnelle, à la surveillance de la pollution en mer et à l'équipement des ports

4.5 Application du Protocole «tellurique»

Le Protocole tellurique tel qu'amendé à Syracuse en 1997 a été ratifié par 14 Parties contractantes. Les amendements sont entrés en vigueur en mai 2008.

Cependant, le PAM a commencé à le mettre en œuvre au niveau régional avec l'adoption du PAS et au niveau national avec l'établissement des bilans de base (BBL) et des Plans d'action nationaux (PAN).

Dans l'ensemble des rapports, les Parties contractantes ont fourni une information substantielle sur la mise en œuvre du Protocole.

Presque toutes les Parties contractantes ont adopté un Plan d'Action National pour réduire la pollution tellurique. Elles ont également adopté les législations afférentes ainsi que les systèmes de réglementation et d'autorisation chargés de les mettre en œuvre.

Toutes les Parties contractantes ont également mis en place des mécanismes de contrôle de la conformité, d'inspection et de sanctions. Toutes les Parties contractantes ont mis en place un système de surveillance continue pour évaluer le niveau de pollution le long des côtes dans le cadre du MEDPOL. Des informations substantielles sont fournies à ce sujet par beaucoup des rapports.

La situation est plus contrastée en ce qui concerne la mise au point d'indicateurs et l'évaluation de l'efficacité.

Tous les rapports mentionnent les autorités responsables de la délivrance des autorisations.

En revanche, la moitié des rapports ne contiennent que peu ou pas d'informations sur le nombre d'autorisations délivrées et surtout sur les quantités de substances polluantes dont le rejet est autorisé par type d'activité. Au contraire, certains rapports apportent une information très abondante et précise sur cette question.

Le Bilan de base (BBL) établi dans le cadre du PAS permet à chaque Partie contractante de disposer d'une information substantielle; mais celle-ci est actualisée selon une périodicité de cinq ans (2003/2008) différente de la périodicité biannuelle des rapports. En conséquence, le bilan des rejets, par secteurs d'activités, qui a été produit en 2003 sur la base des BBL sera mis en jour en 2008. Sur cette base, le secrétariat propose de compléter le tableau des rejets de polluants dans les rapports nationaux pour la période 2006-2008 à partir de données du BBL de 2008.

4.6 Protocole «Aires spécialement protégées et biodiversité»

Le nouveau Protocole de 1995 est entré en vigueur en 1999 et à ce jour 14³ Parties contractantes l'ont ratifié.

Dans l'ensemble, les rapports nationaux ont apporté une information abondante sur l'application de ce protocole.

Les Parties contractantes disposent de législations soit générales soit spécifiques applicables à la protection et la gestion des zones et des espèces marines et côtières ainsi que les structures administratives chargées de leur application.

Plusieurs Parties contractantes ont mis en place des législations relatives au contrôle des immersions et de la navigation maritime, qui s'appliquent aux zones protégées mais ne leur sont pas nécessairement spécifiques.

La plupart des Parties contractantes ont adopté ou préparent des législations sur les introductions d'espèces non indigènes ou génétiquement modifiées.

Les Parties contractantes ont dans l'ensemble adopté des législations ou des règles permettant de contrôler les activités de recherche, les activités off-shore, les prélèvements d'espèces, la chasse, la pêche dans les espaces protégés et d'y protéger les processus écologiques et les paysages. Dans l'ensemble, les Parties contractantes ont pris les dispositions pour associer les populations locales à la gestion des zones protégées.

La situation est plus critique en ce qui concerne le financement et les moyens humains nécessaires à la gestion des zones protégées ainsi qu'à leur suivi écologique. L'analyse des rapports montre que la surveillance de la biodiversité marine et côtière reste encore peu prise en considération et les activités de suivi sont préférentiellement menées dans un ASP existante, associant parfois scientifiques et gestionnaires.

Enfin, beaucoup de Parties contractantes n'ont pas encore mis en place les mesures prévues par le Protocole concernant la protection et la conservation des espèces.

³ Dans l'attente de la notification du pays dépositaire sur l'adhérence de l'Algérie

Dans l'ensemble, à une exception près, les rapports sur l'application technique du Protocole ASP sont complets et approfondis. Ils montrent :

- une politique active pour les ASP avec cependant très peu de créations de nouvelles ASP;
- des initiatives encore trop limitées pour les ASPIM à proposer;
- une politique d'inventaires encore limitée;
- un début de politique de protection des espèces en relation avec les plans d'action.

4.7 Protocole «offshore» de 1994

Faute d'atteindre 6 ratifications⁴, ce texte n'est pas encore entré en vigueur.

Moins de la moitié des rapports soumis ont traité de ce protocole. On constate que dans les Parties contractantes qui ont répondu, une législation nationale est en place ainsi qu'un système d'autorisations. Cependant, les mesures administratives prises pour limiter les risques de pollution liées aux installations off-shore sont encore limitées ou à l'étude.

4.8 Protocole «déchets dangereux» de 1996

Le protocole est entré en vigueur en janvier 2008.

Plus de la moitié des Parties contractantes ont répondu à cette partie du questionnaire.

La tâche des Parties contractantes est facilitée par le fait que tous adhèrent à la convention de Bâle de 1989 qui traite à l'échelle globale des questions de déchets dangereux (production, transport, élimination). Les Parties contractantes qui sont membres de l'Union européenne appliquent la Convention de Bâle via l'application des directives respectives européennes. Par conséquent, la plupart des dispositions du Protocole « déchets dangereux » sont appliquées par ce canal. Les autres Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'Union européenne, font une application directe de la Convention de Bâle dont elles rendent compte dans le rapport, pour celles d'entre elles qui ont répondu à cette partie du questionnaire.

Cependant, après l'entrée en vigueur éventuelle de ce Protocole, les réponses devront être complétées pour répondre à ses dispositions spécifiques.

5. Principaux enseignements

Sous réserve de l'examen plus approfondi des données techniques qui doit être mené par les CAR concernés et le MED POL, on peut dès à présent tirer de l'analyse des rapports les enseignements suivants :

- Les rapports représentent un progrès considérable en termes d'information sur l'application de la Convention de Barcelone et ses protocoles y compris ceux dont les amendements ne sont pas entrés en vigueur (Protocole "immersion" et "tellurique"). Les Parties contractantes qui ont rédigé des rapports ont accompli un effort de transparence louable.

⁴ À ce jour, 4 Parties contractantes ont ratifié ce Protocole.

- Ce progrès rend d'autant plus nécessaire la production de rapports par toutes les Parties contractantes conformément à l'article 26 de la Convention ainsi que des dispositions pertinentes des Protocoles afin que l'information sur l'application de la Convention et des Protocoles soit systématique et disponible pour l'ensemble des partenaires et que les Parties contractantes soient placées en situation d'égalité à cet égard.
- De plus la fourniture des données techniques, si elle est opérée de façon systématique par toutes les Parties contractantes, permettra au Secrétariat, en particulier les C.A.R et MEDPOL, de contribuer à l'élaboration d'un rapport périodique sur l'état de l'environnement marin et côtier.
- Concernant la comparabilité des informations, le nouveau format de rapports permettra cette comparabilité en favorisant la quantification de l'analyse, ce qui n'était pas le cas de l'ancien système. Cependant, il est également indispensable que chaque Partie Contractante apporte de façon systématique les commentaires nécessaires afin de faciliter la compréhension des situations et conditions nationales d'application de la Convention et ses Protocoles.
- Les réponses relatives aux indicateurs d'efficacité montrent que beaucoup de Parties contractantes n'ont pas établi de tels indicateurs. Le Secrétariat devrait favoriser une coopération plus poussée dans ce domaine pour développer une batterie d'indicateurs pertinents en vue de permettre une évaluation plus poussée de l'efficacité des mesures prises au niveau régional et national.
- Beaucoup de rapports font ressortir les difficultés rencontrées pour appliquer les protocoles en particulier le manque de sensibilisation, les faibles capacités financières, les ressources humaines limitées et l'insuffisante coordination intersectorielle.

En conclusion, ainsi que déjà mentionné, il paraît important que l'ensemble des rapports soit dument établis et harmonisés de façon à permettre au PAM de produire au niveau régional des données et des analyses bien étayées sur la mise en œuvre effective de la Convention de Barcelone et de ses protocoles.