



Les îles-déchets

Les opérations de nettoyage
comme source de tensions potentielles



Centre
d'Études
Supérieures
de la Marine

*Enjeux et perspectives
sous l'éclairage écologique*

Léa MERILLON

MRIAE 2



cesm.etudes@marine.defense.gouv.fr

« Lorsque la dernière goutte d'eau sera polluée [...] l'homme comprendra que l'argent ne se mange pas »
(Sitting Bull, 1831-1890)

INTRODUCTION

Les enjeux environnementaux, tels que la pollution, l'effet de serre, la désertification, les changements climatiques ont pris ces vingt dernières années une acuité croissante sur la scène mondiale. La mobilisation de la communauté internationale sur la question environnementale se heurte pourtant à des réalités bien souvent décourageantes : l'absence de consensus lors des sommets internationaux, le manque d'effectivité du droit environnemental existant, la priorité donnée aux solutions court-termistes, sont autant d'obstacles se dressant devant la mise en place de solutions transgénérationnelles pérennes de gestion du patrimoine mondial.

L'un des terrains fertiles de la pollution est l'espace maritime. Elle résulte de tous les produits rejetés dans les mers et les océans en conséquence de l'activité humaine et englobe toutes les atteintes aux écosystèmes marins. Selon le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 80% de la pollution marine provient de sources terrestres via les cours d'eau et l'air, ce qui rend la prévention, la dissuasion, et l'intervention d'autant plus délicates. Les îles de déchets, dont l'existence a été pressentie dès les années 1980 par un organisme américain chargé de l'étude des océans et de l'atmosphère, la NOAA, constitue l'exemple typique de ces difficultés.

C'est en 1997 que le navigateur américain Charles Moore, à la suite d'une traversée de la gyre nord-pacifique, lance l'alerte : l'existence d'un immense amas d'ordures, composée à 90% de débris en plastiques, qu'il présente comme un « huitième continent ». Cette île-déchets immergée de 5 à 30 mètres sous le niveau de la mer, occupe une surface estimée entre un million et demi et trois millions et demi de kilomètres carrés. Suite à de nouvelles études effectuées par la NOAA, il s'agirait en fait de deux zones de convergence des déchets dans le Pacifique Nord, l'une située entre la Californie et l'archipel d'Hawaï, l'autre étant plus proche des côtes japonaises. Rejetés des navires ou des Etats côtiers, les déchets sont en fait pris et entraînés par les courants sous-marins, et piégés par le système des gyres. On évalue la densité de ces zones à environ cinq kilogrammes de plastique par kilomètre carré, soit trois cents mille morceaux de plastique en moyenne, cette concentration pouvant s'élever jusqu'à un millions de débris dans certaines zones. Notons en guise de comparaison que la moyenne mondiale est de treize mille débris par kilomètre carré. Compte tenu des gyres océaniques, le Pacifique Nord ne serait pas le seul océan concerné par les îles-déchets et il est très probable que le phénomène s'observe également dans l'océan indien,

l'Atlantique et le Pacifique Sud, l'existence de concentrations comparables ayant d'ores et déjà été prouvée dans l'Atlantique Nord¹.

Dans la mesure où la source principale de formation de ces accumulations de déchets est extérieure à l'espace maritime, seul 20% provenant directement des navires², un traitement efficace du problème ne saurait se passer d'un travail conjoint des gouvernements nationaux côtiers, dans une perspective de coopération multilatérale pour la préservation des écosystèmes marins. Si une telle volonté s'est déjà inscrite dans de multiples textes régionaux et internationaux, de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer à la Convention Marpol sur la réglementation des rejets des navires, la résolution du phénomène des îles déchets doit également s'accompagner d'une opération de nettoyage de ces espaces pollués : si un tel projet est bel et bien envisagé, aucun consensus n'a été trouvé sur ses modalités d'application. On pourrait alors assister à l'émergence de tensions, eu égard à la multiplicité des acteurs gravitant autour du phénomène : la communauté internationale, les Etats, les groupes d'intérêts, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les environnementalistes, les intellectuels, échouent à faire émerger un consensus pourtant nécessaire à la résolution du problème.

Dans quelle mesure l'immobilisme des acteurs étatiques dans le traitement du problème des îles-déchets témoigne des lacunes persistantes de la gouvernance internationale en matière de gestion environnementale. Ne rien faire, est-ce éviter les tensions ?

Si aucun gouvernement ne veut assumer la responsabilité de ces îles de plastique, ni s'engager dans les coûts d'un éventuel nettoyage, c'est qu'elles se situent en grande partie hors des eaux nationales et des Zones Economiques Exclusives. Le dispositif juridique actuel semble inadéquat aux nouvelles menaces pesant désormais sur la biodiversité marine en haute mer (I). Cela n'empêche cependant pas la réflexion sur des méthodes d'éradication de la pollution ni sur la redéfinition d'un nouveau système international capable d'endiguer le phénomène des îles-déchets (II).

¹ Voir l'émission *Le dessous des cartes* du 09/02/2011 : « Des îles de déchets ? »

² Selon les estimations de Charles Moore

I) Des îles déchets hors des juridictions nationales : une irresponsabilité juridique mondialisée ?

A) Les insuffisances de l'encadrement juridique de la haute mer : un aveu d'indifférence ?

Lorsqu'on étudie les îles-déchets, force est de constater que leur localisation n'incite pas les Etats à assumer les coûts d'une potentielle opération de nettoyage. Situés hors des juridictions nationales, les obligations liées aux compétences territoriales des Etats ne semblent pas s'appliquer. C'est que la haute mer, qui constitue 64% des océans, est dépourvue d'un cadre juridique restrictif et contraignant, et que le principe de liberté constitue bel et bien le leitmotiv de la Convention de Montego Bay de 1982 (article 87) : liberté de navigation, liberté de survol, liberté de la pêche, liberté de la recherche scientifique, liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins, sont autant de droits accordés aux Etats qui ne nécessitent pas nécessairement de contreparties. Néanmoins, depuis une trentaine d'années, on assiste à la multiplication des conventions internationales pour protéger la haute mer, par la lutte contre la pollution par les hydrocarbures et la règlementation de la pêche. Dans cette logique de protection de la biodiversité marine, la définition d'aires marines protégées en haute mer vise également à préserver les milieux naturels et les espèces caractéristiques du large et des profondeurs. Aussi, compte tenu de la prédominance de l'origine tellurique des déchets présents en mer, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a adopté en 1995 un Programme mondial d'action pour la protection du milieu marin contre les activités terrestres : un volet « détritits » y développe un ensemble de préconisations, allant des activités de prévention au recyclage des déchets.

Si le droit environnemental international repose sur un solide corpus de textes, il semble souffrir de deux lacunes majeures : le manque de sanctions des coupables d'infractions, et la primauté des mesures préventives sur les mesures de réparation des dommages existants. C'est que lutter contre la dégradation du milieu marin est une chose, restaurer les zones maritimes d'ores et déjà polluées en est une autre. Cette réalité est telle qu'on en vient à se demander si ces zones d'ombres, planant sur le droit environnemental, ne sont pas le fruit d'une volonté humaine de profiter d'une marge de manœuvre confortable. On peut alors se demander dans quelle mesure le concept de « biens publics mondiaux » peut-il permettre d'envisager une réponse collective au phénomène des îles-déchets.

B) La haute mer, bien public mondial³ : vers la définition d'une responsabilité commune ?

La notion de biens publics mondiaux est fondée sur le concept classique de « biens publics », dont la formalisation de Samuelson⁴ apporte bien des éclairages : il montre que le marché ne peut produire spontanément une quantité optimale de biens publics car les acteurs privés n'y sont pas incités. Dans cette logique, les navires utilisent tous le « phare » sans qu'il soit possible de les faire payer. Dans l'intérêt collectif, une autorité centrale est donc nécessaire pour taxer les agents et produire le bien public. Les biens publics sont considérés comme mondiaux dès lors que leurs bénéfices sont universels ou ont vocation à l'être : il peut s'agir dans cette perspective de la paix, de l'eau potable, de la libre circulation en mer, liste qui peut s'avérer potentiellement très longue.

Les eaux internationales, et la biodiversité qu'elles hébergent, constituent un bien public mondial par excellence, de plus en plus menacé par l'intensité des pressions anthropiques qui s'y exercent. Les îles-déchets constituent l'une de ces menaces, qui pèse de tout son poids sur l'équilibre de la faune et la flore marines. Dans ces zones où les eaux sont saturées de débris, on peut trouver aujourd'hui six kilogrammes de plastique pour un seul kilogramme de plancton. En résultent des conséquences dramatiques sur la faune maritime : les albatros et les tortues ingèrent des quantités conséquentes de plastique, entraînant toxicité, étouffement et mort pour des milliers d'animaux. Même si aucune étude n'a encore été entreprise pour évaluer les conséquences potentielles sur la santé des hommes, on peut néanmoins émettre l'hypothèse que l'alimentation peut constituer un vecteur inquiétant de transmission de microparticules de plastiques.

Le traitement de la menace des îles-déchets sur les écosystèmes marins, l'un des principaux « biens publics mondiaux », requiert une gestion coordonnée à l'échelle supra-étatique. Si la haute mer interdit toute forme d'appropriation souveraine de la part des Etats, il s'agit d'admettre d'emblée une responsabilité commune des Etats sur les atteintes à la biodiversité marine : dès lors, la définition de la haute mer comme bien public mondial permet de penser une action collective supranationale apte à préserver sur le long terme l'équilibre de la faune et la flore marines.

³ Sur la notion, voir l'ouvrage de référence *Global public goods* du Programme des nations unies pour le développement, 1999

⁴ Voir *The pure Theory of Public Expenditure*, 1954

II) Pistes de réflexion pour un règlement efficace du problème des îles déchets.

A) De la conceptualisation des projets de nettoyage des îles-déchets.

« *La difficulté de réussir ne fait qu'ajouter à la nécessité d'entreprendre* »⁵. Cette formule semble s'appliquer parfaitement au cas des îles-déchets. Si le nettoyage de ces zones sinistrées ne constitue pas la priorité première de la communauté internationale, des chercheurs ont néanmoins conceptualisé des programmes visant à lutter contre la pollution de la haute mer par les débris plastiques. Nous allons ici détailler un projet néerlandais émanant d'un cabinet d'architecte, WHIM⁶ ainsi que le projet américain Kaisei⁷.

En 2009, le cabinet d'architectes néerlandais WHIM propose de transformer ces « faux continents » de plastique en véritable territoire. Il suggère la création d'une île flottante artificielle, « recycledisland », composée des mêmes matériaux polluants qui flottent aujourd'hui dans les océans. Cette île, située dans le Pacifique Nord, serait habitable et apte à accueillir les réfugiés climatiques, de plus en plus nombreux. Dans l'esprit de ces architectes, elle devrait constituer un modèle de préservation de l'environnement, un idéal d'autosubsistance entièrement consacrée à l'écologie. Derrière l'apparente provocation d'un tel projet, se cache en fait une dénonciation implicite de l'ordre établi et la mise en valeur des contradictions du mainstream international : alors que la lutte contre la pollution maritime est inscrite dans les priorités, aucune mesure n'est prise pour effectivement traiter en profondeur le phénomène. Il met également l'accent sur l'exigence du recyclage des débris plastiques, qui au regard de l'évolution de la recherche et du développement, pourrait s'avérer à la fois utile et économique dans la consommation courante des populations.

Le projet américain Kaisei paraît un peu plus sérieux. Il s'agit d'une expédition entreprise en 2009 et 2010 qui vise à analyser en profondeur la gyre du Pacifique Nord et les débris marins qui se sont accumulés dans cette région océanique, afin de déterminer la façon de les capturer. L'équipe de cette expédition, formée de marins, d'environnementaliste et d'innovateurs, étudient également la possibilité de leur récupération, ainsi que les techniques de transformation qui pourraient être employées pour décontaminer le milieu et recycler les matériaux.

Si ces projets témoignent d'une volonté croissante d'assainissement des zones affectées par le phénomène des îles-déchets, force est de constater qu'il s'agit d'actions isolées d'initiative privée. On pourrait également penser que le recyclage de ces millions de tonnes de plastique pourrait s'avérer lucratif et prometteur pour les entreprises. Mais l'importance du problème nécessite bel et bien une action coordonnée de la communauté internationale, et ne peut dépendre des velléités entrepreneuriales privées. Cette action ne saurait se passer de la

⁵ Beaumarchais, *Le barbier de Séville*, 1775

⁶ Pour plus d'informations, voir le site www.recycledisland.com

⁷ www.projectkaisei.org

reconnaissance d'une responsabilité partagée quant aux débris plastiques rejetés à la mer : quelles seraient les solutions au traitement effectif du phénomène des îles-déchets ?

B) Préconisations pour une meilleure gouvernance des questions environnementales.

Réparer les dommages environnementaux causés par l'activité humaine a un prix, que les Etats ont bien souvent des réticences à vouloir payer, surtout lorsqu'il ne s'agit pas de leur juridiction nationale. Et c'est bien dans cette logique que les îles déchets constituent une aporie : alors même qu'il n'existe aucune instance supranationale capable d'édicter des normes contraignantes en matière de protection de l'environnement, les questions écologiques semblent encore dépendre de la bonne (ou mauvaise ?) volonté des Etats. En guise d'ouverture à la réflexion, il s'agit donc de formuler deux recommandations pour une meilleure gouvernance du phénomène des îles-déchets.

*La création d'un organisme supranational pour l'environnement.*⁸

Si l'on assiste bien depuis quelques années à une prise de conscience des défaillances du système international de protection de la haute mer, et à un encadrement juridique croissant par le droit international, l'absence d'une organisation mondiale de l'environnement entraîne bien souvent un manque d'actions coordonnées: certes, il existe bien un Programme des Nations Unies pour l'environnement, mais le budget se révèle être insuffisant (160 millions de dollars). En outre, il ne dispose d'aucun instrument de règlement des différends ni de moyens permettant de sanctionner les infractions commises aux conventions conclues.

Il s'agirait de faire du Programme des Nations Unies pour l'environnement une véritable organisation supranationale, dont les décisions seraient contraignantes, à l'instar du Conseil de Sécurité de l'ONU. La comparaison avec le Conseil de sécurité, organe de décision internationale par excellence, peut même être poussée à l'extrême : si sa création résulte d'une volonté de maintien de la paix mondiale, paradigme de la seconde moitié du XXe siècle, un Conseil de l'Environnement devrait voir le jour, comme émanation, voire consécration du nouveau paradigme environnemental de ce début de XXIe siècle. Cette assimilation comporte néanmoins des limites : à l'international se substitueraient des éléments de supranationalité, comme contrepoids à la toute-puissance décisionnelle des Etats sur les questions environnementales. Dans cette logique, cette organisation devrait pouvoir déterminer le poids des responsabilités des différents Etats du monde et ponctionner les ressources nécessaires à la bonne gestion de la préservation des écosystèmes marins. Sans elle, le droit environnemental international restera au stade embryonnaire.

⁸ Voir l'article de Corinne Lepage : « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », dans *Pouvoirs*, n°127, avril 2008

La mise en place d'une taxe mondiale pour l'environnement.

La question du financement des opérations de nettoyage des îles-déchets est au cœur de l'immobilisme international. Elle rejoint en partie le débat autour de l'instauration d'une fiscalité internationale, qui n'a d'ailleurs jamais été aussi vif qu'aujourd'hui : à l'instar de la taxe Tobin, préconisée pour réguler les transactions financières, peut-on envisager une taxe mondiale environnementale ? Le principe du pollueur-payeur peut-il s'appliquer à l'échelle internationale dans le cas des îles-déchets ?

Si le principe semble s'imposer progressivement dans les esprits, les modalités de prélèvement de cette taxe sont à l'heure actuelle dans l'impasse. Il semble effectivement plus aisé de la mettre en place à l'échelle des Etats, plutôt qu'à l'échelle des entreprises et des consommateurs, mais cette réalité semble de fait difficilement acceptable par les acteurs étatiques. S'il l'on parvient à dépasser cet obstacle, la détermination de cette taxe ne saurait se passer d'un organisme compétent capable de définir des échelons de prélèvement. Ces derniers devraient pouvoir prendre en compte des critères qui semblent pour certains, difficilement évaluables : mesurer le niveau respectif de pollution effectivement émis dans les frontières étatiques demeure un défi difficilement relevable, ce qui est d'autant plus vrai dans le cas des îles-déchets. Dans le même sens, il paraît difficile de déterminer la part respective de la pollution domestique et de la pollution industrielle dans les débris plastiques rejetés à la mer.

Pourtant, l'obstacle pourrait être surmontable : sur la base d'une étude de Greenpeace, sur les cents millions de tonnes de plastique produites chaque année dans le monde, près de 10% finiraient dans les océans. Sur cette base, une commission d'enquête pourrait s'attacher à évaluer ce qui provient respectivement des entreprises et des consommateurs. En fonction de ces statistiques, l'Etat pourrait alors établir un système de prélèvement équitable sur les entreprises et la population civile. Il devrait nécessairement être pondéré grâce à une évaluation des moyens mis en œuvre d'une part par l'Etat dans ses actions de responsabilisation citoyenne et d'autre part par la firme dans son travail de recyclage des déchets. Il faudrait également créer une coordination efficace entre le prélèvement international organisé par l'hypothétique instance supranationale et sa transcription en droit interne fiscal. On aurait alors une fiscalité à double niveau : l'une nationale, les Etats prélevant les taxes sur son territoire national, l'autre internationale, une organisation étant chargée de prélever les Etats. Cependant ce modèle présente une limite significative : dans un climat économique défavorable, comment obtenir l'accord des Etats ? En effet, il est évident que l'instauration d'une telle taxe constituerait une mesure impopulaire, mal accueillie par les populations. Et tant qu'il n'existe pas d'instance supranationale pour le développement durable, les Etats conservent le dernier mot dans la résolution des problèmes environnementaux. Il est alors plus facile de fermer les yeux sur un phénomène quasiment invisible plutôt que de déléguer une partie de leur souveraineté à une instance supranationale qui serait susceptible de prendre des décisions allant à l'encontre de leur intérêt particulier. On comprend alors tout le potentiel conflictuel de la résolution du problème des îles-déchets : les tensions hypothétiques entre les Etats

dans le processus de décision, les possibles enjeux électoraux nationaux, poussent à favoriser le *statu quo* dans la gestion du phénomène des îles-déchets.

CONCLUSION

En somme, les mécanismes internationaux de prise de décision ne permettent pas aujourd'hui d'envisager un traitement collectif et efficient du problème des îles-déchets, d'autant plus que l'état actuel du droit de la mer semble oublier en partie les eaux internationales. La localisation et le coût élevé d'une potentielle opération de nettoyage de ces zones polluées engendre un immobilisme international préjudiciable sur le long terme : les dommages provoqués sur la faune maritime pourraient s'avérer irréversibles. Dans cette logique, des voix s'élèvent du côté des environmentalistes et des acteurs non gouvernementaux pour protester contre cette forme singulière de pollution marine, et des actions sont entreprises pour tenter de pallier les insuffisances de la gestion internationale des îles-déchets. Pourtant, seule une action supranationale pourrait permettre une meilleure gouvernance des questions environnementales, mais les Etats ne semblent pas disposés à abandonner leurs prérogatives et à reconnaître leur responsabilité dans le déclenchement de l'accumulation des déchets de plastique dans les gyres océaniques. Il est vrai que le règlement de la question, tel que nous avons tenté de le dessiner, suppose l'émergence de tensions que les Etats souhaitent vraisemblablement éviter. Mais l'aggravation du phénomène ne risquerait-elle pas d'accoucher de tensions encore plus vives ?

Aussi, si j'ai décidé de concentrer mon analyse sur les possibilités d'assainissement des espaces d'ores et déjà pollués, il est évident qu'une résolution efficace du problème ne pourrait se passer d'un travail effectué en amont dans les juridictions nationales : l'investissement des Etats dans des actions préventives demeure l'une des clés essentielles de la dépollution des espaces maritimes, si l'on ne veut pas faire de Sitting Bull un nouveau prophète.

BIBLIOGRAPHIE ET WEBOGRAPHIE

Bibliographie

- LEPAGE Corinne, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, n°127, avril 2008.
- POUTRIERE-MAULION Gwenaëlle et BEURIER Jean-Pierre, « Quelle gouvernance pour la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction », *Idées pour le débat*, n°7, 2007.
- « Vers une nouvelle gouvernance de la biodiversité en haute mer », compte rendu du séminaire international organisé par la principauté de Monaco, *Idées pour le débat*, 2008.
- CHABASSON Lucien, BILLE Raphaëlle, ROCHETTE Julien, « La Haute mer oubliée », *Courrier de la Planète*, n°86, 2008.

Webographie

- www.planete-urgence.org
- www.recycledisland.com
- www.projectkaisei.org
- www.greenpeace.org
- www.arte.tv

Ressources audiovisuelles

- Emission « Des îles de déchets ? », *Le dessous des cartes*, 2 février 2011.