



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT
PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE



POUR UNE BONNE PRATIQUE DE GESTION DES ZONES COTIERES EN MEDITERRANEE



PROGRAMME
D'ACTION
PRIORITAIRES



Vers le développement durable de la région méditerranéenne

TABLE DES MATIERES

PREFACE	iii
1. LE BASSIN MEDITERRANEEN	1
1.1. L'état de la Méditerranée il y a dix ans.....	1
1.2. L'état actuel de la Méditerranée	2
1.3. Progrès réalisés et contribution du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM)	10
2. DANS LE SILLAGE DE RIO	13
2.1. Principales évolutions dans la gestion intégrée des zones côtières après Rio	13
2.2. Etapes méditerranéennes vers de nouvelles approches de gestion des zones côtières	13
2.3. Approches de gestion intégrée des zones côtières: la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) et la Gestion Intégrée du Littoral et des Bassins Fluviaux (GILIF)	15
2.4. Les outils de gestion intégrée des zones côtières	18
2.5. Projets pilotes de mise en œuvre.....	20
2.6. Activités de gestion des zones côtières relatives à des problèmes spécifiques.....	25
2.7. La Commission Méditerranéenne du Développement Durable et les efforts de promotion de la GIZC.....	25
2.8. Législation et autres instruments de gestion des zones côtières	26
2.9. Evaluation des activités de gestion des zones côtières dans la région.....	28
3. PERSPECTIVES, NOUVEAUX PROBLEMES, CONCEPTS, IDEES ET SOLUTIONS	31
3.1. Lacunes et problèmes majeurs	31
3.2. Nouveaux défis pour les zones côtières méditerranéennes	35
3.3. Le Livre blanc sur la gestion des zones côtières en Méditerranée: concepts et idées pour le futur	37



PREFACE

Chère lectrice, Cher lecteur,

Ce document fait état de la situation, des tendances et des perspectives des régions côtières méditerranéennes, ainsi que des préoccupations, des réalisations et des actions futures du Plan d'Action pour la Méditerranée pour les sauvegarder et assurer leur développement durable au bénéfice de leurs populations.

Les zones côtières, bien que relativement étroites, sont souvent considérées comme représentant l'espace de plus haute valeur sur l'ensemble du territoire national. Mais les zones côtières ont un environnement fragile et sont sujettes à des situations de conflits d'usage. Les populations, qu'elles viennent de l'arrière-pays ou d'ailleurs, se déplacent massivement vers les zones côtières de manière permanente et saisonnière. Sous bien des aspects, le développement des côtes méditerranéennes est une composante essentielle du développement durable de l'ensemble de la région.

Sont ainsi présentés les progrès qui ont été faits en matière de gestion des zones côtières dans les dernières 25 années. Progressivement, cette approche est passée d'une gestion environnementale sectorielle à une gestion plus intégrée. On montre également comment les zones côtières sont devenues un enjeu central dans la plupart des politiques que le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) propose aux Parties Contractantes à la Convention de Barcelone, dans le cadre du développement durable.

De nombreuses initiatives citées dans ce document se réfèrent aux activités du Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires (pour beaucoup, mieux connu sous l'appellation de CAR/PAP) qui est devenu le centre spécialisé du PAM pour la gestion des zones côtières. Son rôle et ses réalisations sont largement reconnus en Méditerranée et ailleurs dans le monde. Cependant, la gestion des zones côtières nécessite d'autres intervenants puisqu'elle ne relève pas d'un seul secteur. Il est donc important d'avoir une vision élargie des activités qui la concernent, et de témoigner non seulement des activités du PAM mais également de celles de beaucoup d'autres acteurs régionaux.

Cette publication s'inscrit dans une série de rapports qui ont pour ambition commune de vous informer sur les principaux engagements de la région méditerranéenne vers le développement durable. Les autres numéros ont trait à d'autres sujets qui sont: préserver la biodiversité, notre patrimoine vital; protéger la région contre les accidents maritimes et les rejets illégaux des navires; une production industrielle plus propre; le cadre légal du PAM; l'inventaire actualisé du PAM, et les réalisations du PAM vers le développement durable. En outre, deux autres publications concernent la réduction des pollutions générées à terre dans la mer Méditerranée, et la stratégie du PAM pour y parvenir.

Après avoir lu cette publication et d'autres dans la série, vous vous sentirez peut-être davantage motivé(e) pour vous engager plus avant avec nous vers un développement plus durable pour le bien des générations méditerranéennes présentes et futures.



Lucien Chabason
Coordonnateur
Plan d'Action pour la
Méditerranée



Ivica Trumbić
Directeur
Centre d'Activités Régionales
Programme d'Actions Prioritaires
(CAR/PAP)

1. LE BASSIN MEDITERRANEEN

1.1. L'état de la Méditerranée il y a dix ans

La Méditerranée est une mer semi-fermée qui présente des caractéristiques uniques en termes de géomorphologie, d'hydrologie, de climatologie et de conditions environnementales mais qui est aussi vulnérable face aux pressions liées aux activités humaines. L'état de la mer Méditerranée et de ses zones côtières s'est de fait détérioré sous les diverses pressions infligées par le développement des activités socio-économiques.

Dans les années 80 et au début des années 90, l'urbanisation s'est intensifiée, principalement autour des principales places portuaires et des grandes agglomérations, en réponse à une forte demande de résidences et d'infrastructures de loisirs. Cette expansion s'est faite au détriment des écosystèmes et de leur biodiversité. L'urbanisation débridée a été à la source de la pollution atmosphérique, de l'altération des modes d'écoulement des eaux et de sédimentation, et des phénomènes d'érosion qui en résultent. La croissance urbaine a entraîné aussi une demande accrue en eau, avec des problèmes majeurs de collecte et de traitement des eaux usées ainsi que des macro-déchets. Les industries situées aux abords des villes ou le long des principaux fleuves ont encore accru la pression par leurs rejets thermiques ou chimiques.

Les principaux problèmes liés au développement de l'industrie ont porté sur les

conflits d'occupation des sols, la pollution de l'environnement marin et côtier, et la contamination des sols par la production de déchets et les apports atmosphériques. Le développement du secteur de l'énergie a abouti à de graves problèmes de pollution atmosphérique à travers l'utilisation des fuels fossiles pour les automobiles et le chauffage domestique, ainsi qu'à des problèmes de pollution thermique à travers le rejet des eaux de refroidissement dans le milieu. L'exploitation pétrolière pour sa part n'a pas été sans conséquence pour les milieux, qu'il s'agisse des pollutions générées par les forages ou par le transport des hydrocarbures. La croissance de la population côtière et des activités économiques (dont le tourisme) a été accompagnée par une rapide expansion des



transports qui a également contribué à la pollution atmosphérique, aux nuisances sonores et à la confiscation des sols. De manière générale, le développement du transport maritime en Méditerranée a accru les risques de pollutions accidentelles.



Malgré leur important apport économique, le tourisme et les loisirs n'ont pas été sans coûts social et environnemental, tout particulièrement pour ce qui concerne les problèmes majeurs liés à la gestion des déchets et des ressources en eau.

Le développement de l'agriculture intensive a entraîné une forte demande en eau (irrigation) et a contribué à accentuer les phénomènes de déséquilibre conduisant à l'érosion des sols et à l'eutrophisation des eaux côtières.

L'intensification de l'effort de pêche a abouti à une diminution de la plupart des stocks exploités, alors que la concentration de certaines activités aquacoles a parfois eu des effets néfastes sur l'environnement du fait des apports en aliments non consommés. Plus en amont, il faut enfin mentionner les activités de déforestation ainsi que les feux de forêt qui ont contribué à la dégradation des écosystèmes et à l'érosion des sols.

L'environnement marin, incluant les océans, les mers et leurs zones côtières, constitue un ensemble complexe et une composante essentielle de notre planète qu'il s'agit d'utiliser durablement. L'Agenda 21 a dans ce sens incité fortement les Etats à s'engager dans la gestion intégrée et le développement durable de leurs zones côtières et zones marines sous leur juridiction, (a) en s'efforçant d'intégrer leurs politiques et les processus de prise de décision pour rendre les usages compatibles et équilibrés, (b) en identifiant les usages présents et futurs dans la zone côtière et leurs interactions, (c) en appliquant des approches préventives et de précaution dans la planification et la mise en œuvre des projets, (d) en promouvant le développement et l'application de méthodes adaptées aux changements de valeur dans les usages littoraux et marins, (e) et en fournissant le meilleur accès à l'information et les moyens de consultation et de participation aux acteurs, groupes et organisations concernés.

1.2. L'état actuel de la Méditerranée

1.2.1. Principales pressions et tendances

Urbanisation

En 1997, la population des Etats méditerranéens côtiers était environ de 450 millions d'habitants. Le Centre d'Activités Régionales pour le Plan Bleu (CAR/PB) prévoit qu'elle excédera 520 millions en 2025. En moyenne, le taux d'urbanisation était de 64% en 2000 et il est prévu qu'il s'élève à 72% en 2025. Cependant, le taux d'urbanisation dans les pays du nord n'augmentera que légèrement

(de 67 à 69%), alors qu'il connaîtra une progression beaucoup plus forte dans le sud (de 62 à 74%).

La croissance des populations côtières ne cesse d'augmenter (elles occupent aujourd'hui plus de 30% du linéaire côtier), exacerbant le phénomène de "littoralisation". Pour souligner l'ampleur du problème posé, il suffit de considérer que seulement 40% de la totalité du linéaire côtier est propice au développement des activités humaines et de leurs infrastructures (**figure 1**).

Dans un passé lointain, la Méditerranée avait déjà connu des périodes de croissance urbaine intense, mais sans que cela remette en cause l'équilibre entre la croissance des villes et le

développement rural. Les principaux centres urbains se développaient autour des installations côtières et des ports, et étaient concentrés spatialement. Cependant, dans les quelques dernières dizaines d'années, la montée des revenus, la modernisation des infrastructures de transport (principalement les routes), et le tourisme ont conduit à un "mitage" de plus en plus étendu de la côte, nourri en continu par un glissement des populations et des activités de l'arrière-pays. L'urbanisation en Méditerranée est entrée dans une phase d'expansion rapide, conduisant à un état d'hyper-développement des centres urbains. Cette phase se caractérise par de hautes densités de population, des dégradations environnementales et une perte de qualité de

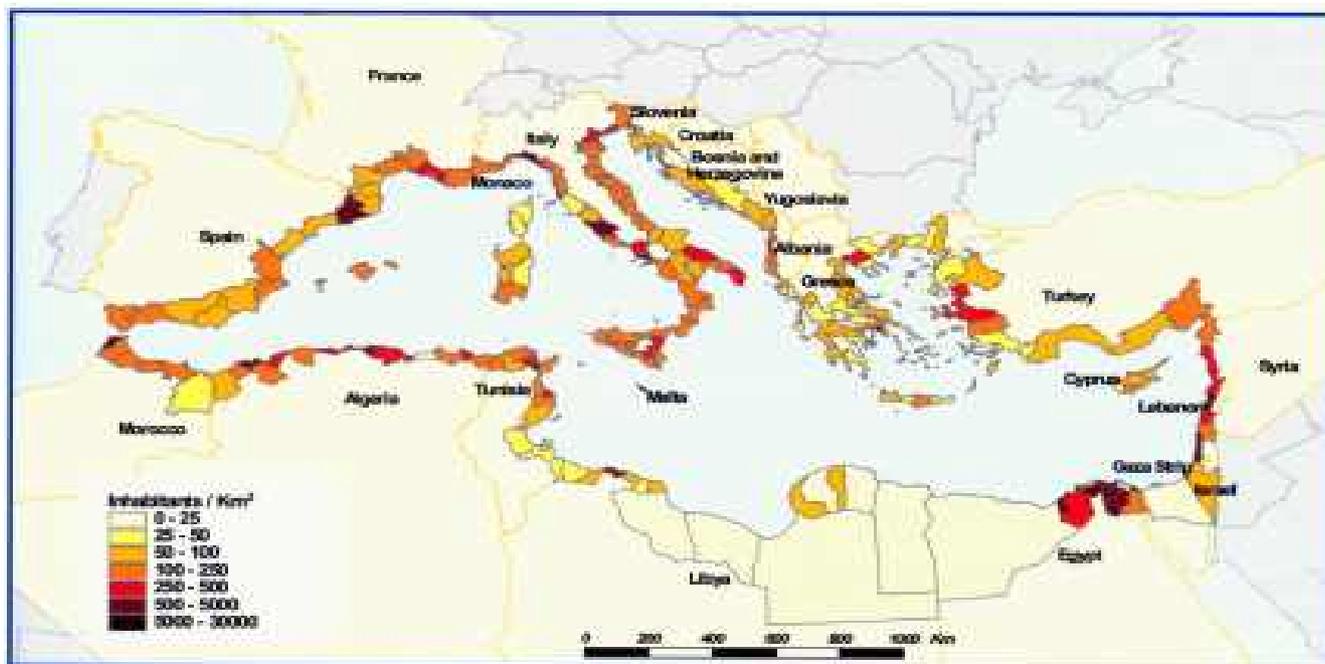


Figure 1. Densité de la population dans les zones côtières méditerranéennes (Source: Plan Bleu)

vie, les activités se concentrant dans un nombre réduit de grandes agglomérations urbaines situées à proximité des côtes. Cette tendance entraîne des déséquilibres en termes d'opportunités économiques et de croissance aux niveaux national et régional, provoquant des phénomènes de migrations massives, ainsi que le développement de la zone côtière au détriment de l'arrière-pays.

L'urbanisation côtière a des conséquences graves:

- *Polarisation spatiale*: de vastes espaces côtiers jusqu'alors disponibles ou utilisés pour l'agriculture deviennent comme peau de chagrin, entraînant des conflits d'occupation de l'espace entre diverses activités économiques. Ceci mène à des déséquilibres spatiaux du développement, entre des zones côtières urbaines prospères, mais subissant de fortes pressions, et des arrière-pays plus faibles et désertés.
- *Demande accrue en ressources vitales et conflits d'usage*: l'usage domestique de l'eau

ne cesse de croître, particulièrement dans les pays du sud et de l'est, alors que certaines de ces régions connaissent déjà de graves problèmes de pénurie d'eau.

- *Dégradation des ressources*: la distribution géographique de la consommation en eau est similaire à celle de la production d'eaux usées, provoquant des problèmes de pollution des eaux souterraines et de rejets dans la mer. Dans les zones urbaines, ces impacts sont amplifiés du fait de l'imperméabilisation des sols auxquels il faut ajouter le problème de l'accélération des apports dans les rivières, pouvant mener à des inondations catastrophiques comme on l'a vu ces dernières années.
- *Menaces de pollution des eaux côtières*: les apports domestiques ne sont pas nécessairement une nuisance dans une mer naturellement pauvre en nutriments comme la Méditerranée. Le problème se pose lorsqu'il y a concentration excessive de nutriments dans un espace confiné, comme c'est le cas autour des principaux centres urbains de la Méditerranée, 48% d'entre eux n'étant pas encore équipés en stations de traitement des eaux usées.
- *Risques de pollution dans les zones urbaines*: l'urbanisation est également liée à des niveaux sans cesse croissants de pollution de l'air et de nuisances sonores. Les principaux effets des oxydes de soufre, du plomb, des oxydes d'azote, du dioxyde et monoxyde de carbone, des composés organiques volatiles, du méthyle de mercure, du méthane, etc., sur l'atmosphère sont associés à ce qu'il est convenu d'appeler l'"effet de serre" et à la production de "smog"



au-dessus des grandes agglomérations industrielles lorsque les conditions climatiques s'y prêtent.

Tourisme

La Méditerranée est la première destination touristique du monde, avec une estimation de 170 millions d'arrivées dont 24% proviennent des pays méditerranéens (1993). Ces taux de concentration sont amplifiés sur la côte où ils sont fortement saisonniers et dominants dans la partie nord-occidentale du bassin méditerranéen, bien que d'autres régions connaissent à présent un essor rapide (**figure 2**).

Le développement des activités touristiques dans la plupart des pays méditerranéens est une composante clé de l'urbanisation côtière

(nouvelles installations ou reconversion de sites). Il a un effet bénéfique sur la croissance économique locale mais en revanche constitue un poids d'intervention important pour les autorités locales qui ont à faire face à la gestion de multiples problèmes liés à cette industrie (infrastructures, services, traitement municipal des déchets et des eaux usées, déséquilibres saisonniers, etc.). Dans ce sens, le tourisme de masse ne fait qu'amplifier les problèmes propres aux zones urbaines, qu'il s'agisse d'occupation des sols, de besoins en eau, ou de production de déchets, conduisant ainsi à la perte d'habitats naturels pour de nombreuses espèces terrestres et marines, l'abandon des activités traditionnelles telles que la pêche ou l'agriculture, et la dissolution des valeurs

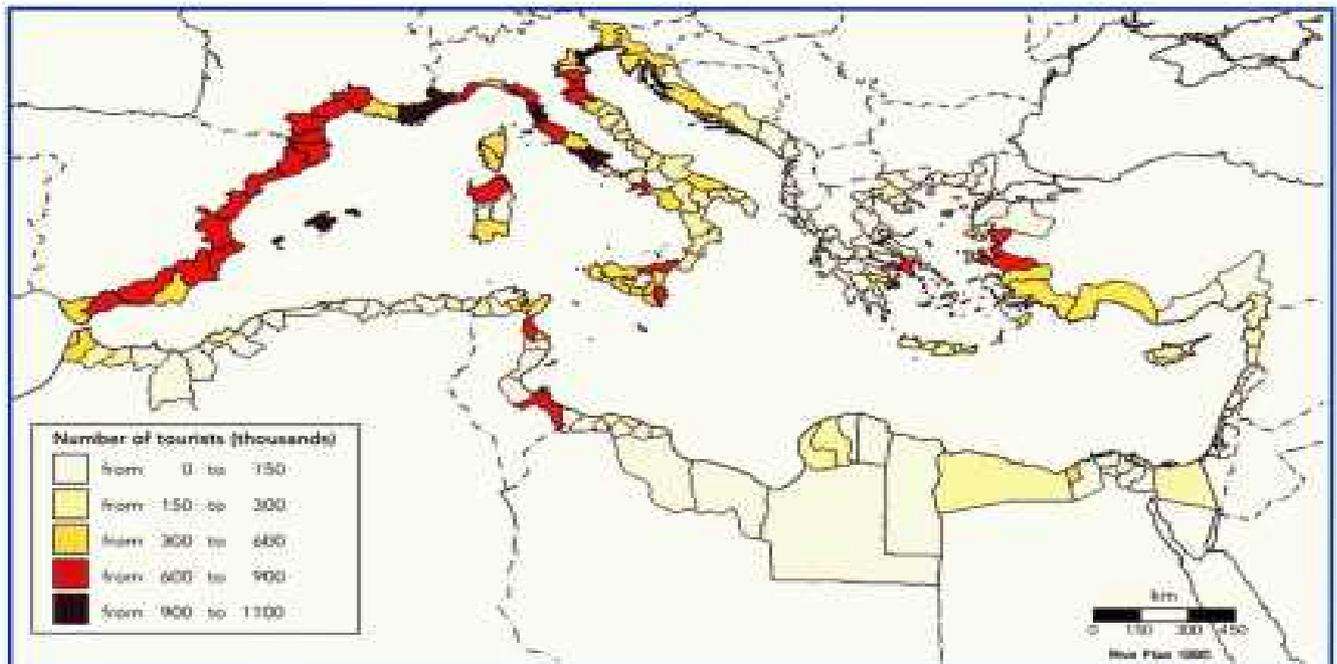


Figure 2. Estimation du tourisme en Méditerranée dans la période de pointe (Source: PNUE/PAM)

culturelles. De nombreux sites côtiers et des îles entières ont ainsi vu leurs paysages passer progressivement d'éléments naturels ou productifs (paysage agricole) à des éléments esthétiques dont la fonction est principalement décorative.

1.2.2. L'état de l'environnement

L'environnement naturel: un bien en diminution

Si l'état global de contamination des eaux méditerranéennes n'est pas considéré comme préoccupant, certains polluants comme le plomb ou le cadmium ont été observés à des concentrations non négligeables dans les canyons profonds bordant le plateau continental, ce qui laisse à penser qu'il y a de

possibles **risques d'accumulation à long terme des polluants**.

Les problèmes de pollution marine touchant les deux bassins méditerranéens, oriental et occidental, sont nettement indépendants du fait de leurs différentes caractéristiques météorologiques, géomorphologiques et hydrodynamiques, les eaux de surface du bassin occidental ayant ainsi peu d'influence sur celles du bassin oriental et *vice versa*.

Dans les eaux côtières, le principal problème tient à l'existence de **"points noirs" de pollution**, comme identifiés par chacun des Etats membres et le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), qui se trouvent toujours dans des zones semi-fermées comme les baies

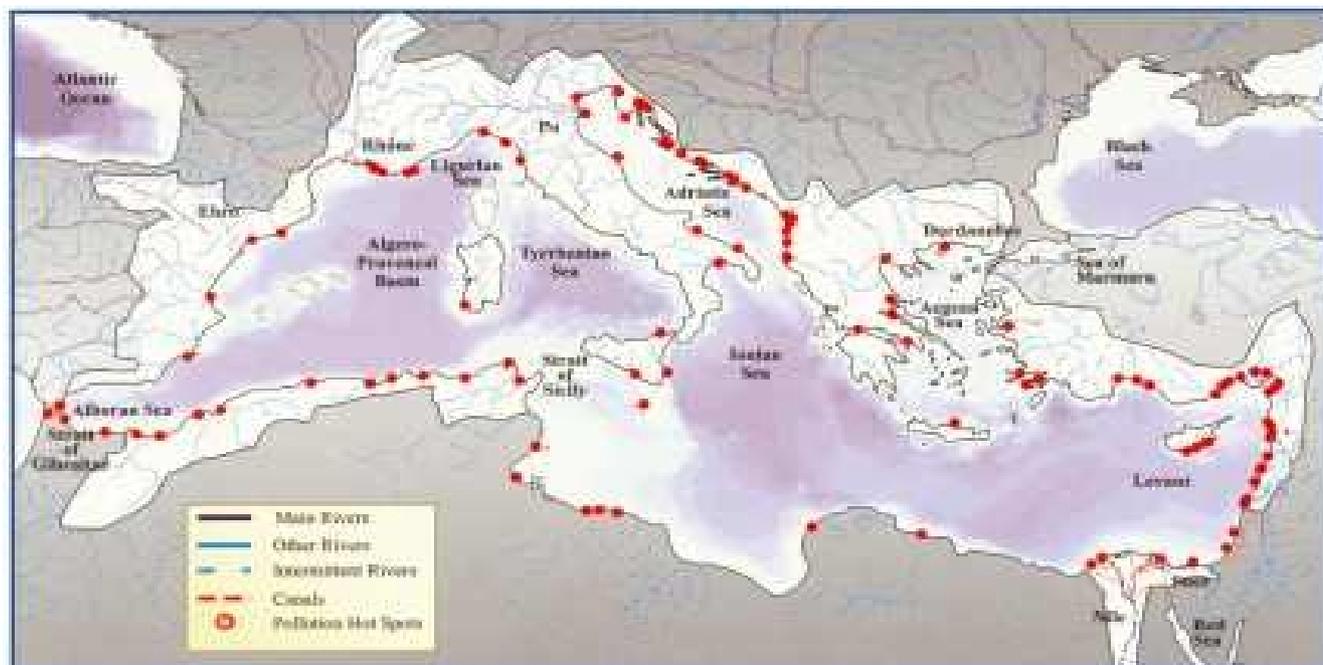


Figure 3. Distribution des points noirs de pollution identifiés en Méditerranée (Source: PNUE/OMS)

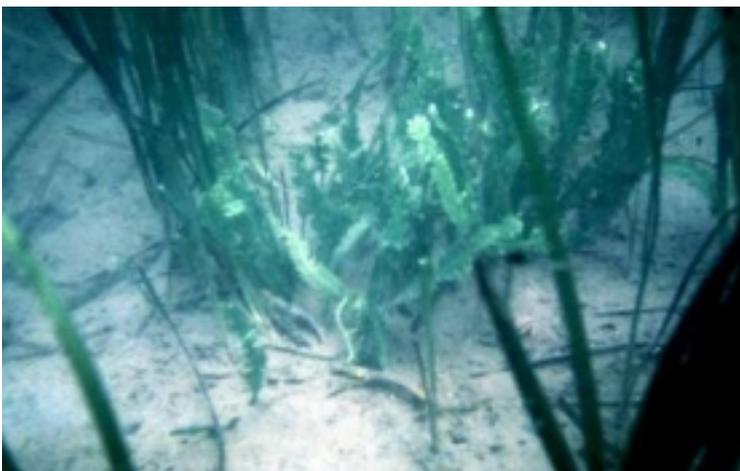
ou les golfes, sous influence des zones industrialo-portuaires et des grandes agglomérations. Selon le Programme d'Actions Stratégique Visant à Combattre la Pollution due à des Activités Menées à Terre dans la Région Méditerranéenne (PAS MED), les principaux polluants et leurs impacts sont les suivants: eaux usées municipales (y compris les micro-organismes), macro-déchets urbains, pollution atmosphérique, polluants organiques persistants (POP) dont les pesticides, polychlorobiphényles (PCB), hydrocarbures poly-aromatiques (HPA), métaux lourds, radioéléments, nutriments et matière en suspension, en addition à l'altération et à la destruction physique des habitats. En tout, 101 sites qualifiés de points noirs ont été identifiés dans 19 pays méditerranéens (**figure 3**). Bien que ces 101 sites ne couvrent pas tous les sites pollués du bassin méditerranéen, on peut considérer qu'ils représentent la plus grosse partie des charges polluantes des contaminants domestiques et industriels connus à ce jour.

Bien que **l'érosion côtière** soit considérée comme très préoccupante dans de nombreux pays méditerranéens, elle reste peu évaluée. A titre d'exemple, on estime que 50% des côtes méditerranéennes de l'Europe et 7,4% des côtes de la mer Egée, sont sujets à des phénomènes plus ou moins forts d'érosion (**tableau 1**).

L'occupation de l'espace et les pollutions côtières affectent négativement la distribution, la diversité et la survie de la flore et de la faune, ainsi que des écosystèmes en général. Dans les zones fortement dégradées ou polluées, les **communautés benthiques tendent à disparaître complètement**. Quand l'enrichissement en sels nutritifs excède le potentiel de re-minéralisation des organismes benthiques, des zones anoxiques se forment et des mattes bactériennes recouvrent les fonds marins. Bien que cette altération des écosystèmes ne soit pas irréversible, les conséquences n'en sont pas moins importantes si les fonds affectés sont des zones d'habitats

Régions maritimes en Méditerranée	Pas d'information	Stabilité	Erosion	Sédimentation	Non applicable	Total (Km)
Iles Baléares	0,5	68,8	19,6	2,4	8,7	2861
Golfe de Lion	4,1	46,0	14,4	7,8	27,8	1366
Sardaigne	16,0	57,0	18,4	3,6	5,0	5521
Mer Adriatique	3,9	51,7	25,6	7,6	11,1	970
Mer Ionienne	19,7	52,3	22,5	1,2	4,3	3890
Mer Egée	37,5	49,5	7,4	2,9	2,6	3408

Tableau 1. Tendances évolutives de certaines côtes européennes de la Méditerranée: données sur les côtes rocheuses et les plages (Source: EAA)



critiques ou des nurseries comme les herbiers de posidonies.

Une des principales manifestations de dégradation environnementale liée aux activités humaines, est la **perte d'habitats** propres à un certain nombre d'espèces menacées. Ainsi, 1.500 km de linéaire côtier de la zone euro-méditerranéenne ont été artificialisés, les ports industriels et les ports de plaisance en constituant la majeure part (1.250 km). La perte et la dégradation des zones humides (dont la superficie totale est passée de 3 millions d'hectares à l'ère romaine à 200.000 ha en 1994, soit une réduction de 93%) constituent également une menace importante pour de nombreuses espèces aquatiques, particulièrement les oiseaux nichant sur les côtes méditerranéennes.

L'introduction de nouveaux organismes, sous la forme **d'espèces exotiques** ou de souches de culture peut avoir des conséquences désastreuses sur certains écosystèmes. En Méditerranée, on estime qu'environ 80% des

espèces introduites (naturellement, par le canal de Suez ou le détroit de Gibraltar, ou accidentellement, via les eaux de ballast ou toute autre voie) n'ont pas d'effet notable sur les espèces indigènes. Mais il reste une minorité d'espèces susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur la compétition inter-spécifique, la chaîne alimentaire, l'intégrité physique des habitats eux-mêmes, ou encore l'éventuel affaiblissement génétique des stocks indigènes.

Comme ailleurs dans le monde, le **changement climatique** représente une menace potentielle en termes de sécheresse, d'inondation, d'érosion des sols et de désertification, de tempêtes, d'érosion côtière, de changements de la température et de la salinité, d'élévation du niveau de la mer, et enfin de réduction de la biodiversité. En fait, tous ces problèmes, qui existent par ailleurs en Méditerranée, risquent d'être exacerbés dans le cadre du changement climatique qui est en cours.

En Méditerranée, alors que les variations du niveau de la mer semblent avoir été largement dominées par les effets de la tectonique locale à travers l'histoire, le changement climatique pourrait se révéler être un facteur supplémentaire de montée des eaux dans les zones particulièrement sensibles que sont les zones d'estuaires et les zones humides côtières. Selon un récent scénario, **l'élévation du niveau de la mer** pourrait être de 20 à 86 cm d'ici l'an 2100. L'étude des zones à hauts risques et d'un certain nombre d'autres, montre combien les impacts infligés par les activités humaines peuvent être multiplicateurs des effets de l'élévation du niveau de la mer:

- réduction des apports sédimentaires des rivières,

- destruction des défenses naturelles de la côte, telles que les dunes et les cordons littoraux, au bénéfice du développement urbain lié aux activités commerciales ou touristiques,
- prélèvements excessifs sur les eaux souterraines pouvant entraîner des phénomènes de subsidence (affaissement des surfaces piézométriques des aquifères confinés et phénomène de compaction).

Culture et patrimoine: une riche diversité menacée

Le patrimoine culturel méditerranéen (monuments, villes historiques, sites archéologiques, langues, littérature, traditions, coutumes, etc.) constitue une importante ressource de la région méditerranéenne. La stratification d'un grand nombre de passés différents et intriqués est un fait permanent et normal dans la vie quotidienne, donnant à la réalité locale une très grande diversité culturelle. Les villes côtières et les petites îles forment ainsi un réseau unique et complexe d'unités culturelles, chacune dotée de sa propre histoire, de ses traditions, de son type d'occupation de l'espace, de ses modèles de comportement social et de sa vision sur le monde et l'existence de l'homme. Comme ailleurs, la mondialisation, c'est-à-dire l'uniformisation des systèmes économiques, des zones urbaines et des comportements sociaux, menace la pérennité de ces identités culturelles portées par les communautés locales.

Parallèlement, cependant, comme cela s'est toujours produit dans l'histoire, la grande disparité économique entre les pays de l'Union

Européenne et les autres qui se situent autour du bassin méditerranéen (particulièrement entre régions du Sud et du Nord-Ouest), a provoqué d'importantes migrations qui sont venues enrichir la diversité culturelle des communautés urbaines, particulièrement dans les pays européens de la Méditerranée.

Parmi les monuments les plus visibles du patrimoine culturel figurent les paysages façonnés par l'homme, tous structurés autour des principales composantes méditerranéennes que sont la mer, la côte, et les montagnes. Cependant, dans les cinquante dernières années, l'accroissement de la population côtière s'est accéléré, atteignant des niveaux qui semblaient impossibles auparavant. Et cette tendance ne semble pas faiblir, en particulier sur les côtes du sud de la Méditerranée. De manière générale, ce sont les ressources paysagères les plus menacées qui représentent la plus forte attraction touristique.





1.3. Progrès réalisés et contribution du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM)

Certains problèmes ayant trait à l'environnement méditerranéen persistent encore du fait de la croissance démographique, de l'urbanisation, et du développement économique non ou mal contrôlé comme le tourisme. Cependant, des progrès ont été réalisés du fait d'initiatives menées aussi bien aux niveaux local, national que régional comme le Plan d'Action pour la Méditerranée. Plus particulièrement:

- Plusieurs mesures ont été prises pour la protection des **forêts exploitées ou non**,

qu'elles relèvent de la législation, de la réalisation d'inventaires nationaux ou de surveillance régulière contre les feux de forêts.

- L'**érosion des sols**, particulièrement dans les zones à fortes pentes et propices aux pluies torrentielles, est une menace permanente dans les pays du Sud. En réponse, des plans nationaux pour la conservation des sols ont été dressés, incluant la cartographie et la surveillance de l'érosion des sols. Les pays ont également renforcé leur législation nationale en signant ou ratifiant la Convention des NU pour combattre la désertification.
- Dans beaucoup de cas, la surexploitation des **aquifères côtiers** a mené à des infiltrations irréversibles d'eau salée, alors que les conflits d'intérêts relatifs à la rareté et à la qualité des **eaux continentales** (villes, agriculture) n'ont fait qu'augmenter entre l'amont et l'aval des cours d'eau. Afin de faire face à ces problèmes, des lois pour la gestion rationnelle et la prévention des pollutions ont été élaborées et adoptées, accompagnées d'un effort de construction d'unités de traitement d'eau dans le cadre de schémas directeurs.
- Les écosystèmes essentiels au maintien de la **biodiversité**, tels que les zones humides, ont diminué en surface au profit de l'agriculture et du développement urbain. Néanmoins, la somme des zones côtières protégées s'est multipliée par six en l'espace de 25 ans. Des plans d'action nationaux pour la biodiversité sont en préparation, ainsi que des mesures de protection et de surveillance des espèces protégées.

- La protection de l'**environnement marin** passe par les réglementations sur le contrôle des niveaux de polluants, la construction des infrastructures (stations de traitement), la mise en œuvre des mesures de prévention et la surveillance continue des niveaux de polluants dans les différents milieux.
- Les tendances en matière de **production de déchets** domestiques et industriels sont à la hausse, conduisant par manque de gestion appropriée, à des problèmes de pollution de toutes sortes. Ici encore, la réglementation, le développement des infrastructures, et l'élaboration de plans d'action sont autant d'initiatives allant dans le bon sens.
- Enfin, pour ce qui est de la **pollution de l'air**, il convient de signaler que les niveaux d'émission de gaz à effet de serre et de consommation de substances "mangeuses" d'ozone montrent des tendances descendantes. Une législation visant à la réduction de la pollution de l'air a été adoptée et des réseaux de surveillance continue ont été mis en place. D'autres initiatives concernent les plans d'incitation à l'adoption de technologies industrielles propres et à la mise en œuvre de techniques d'exploitation de l'énergie renouvelable.

Le PAM a été le premier Programme pour les Mers Régionales du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Il a été mis en place dans le cadre de la Convention de Barcelone (1975). Depuis lors, les principales activités et composantes du PAM ont concerné :

- le contrôle de la pollution en Méditerranée,
- l'évaluation du futur du bassin méditerranéen,
- la préservation du patrimoine naturel et culturel de la Méditerranée,

- la promotion de la gestion intégrée des régions côtières et marines en Méditerranée,
- la promotion du développement durable du bassin méditerranéen.

Pour développer ces activités, le PAM, coordonné par l'Unité de Coordination du PAM (MEDU), s'appuie sur le programme MEDPOL (programme de lutte contre la pollution), ainsi que sur six Centres d'Activités Régionales (CAR) comme suit :

- Le Programme d'Actions Prioritaires (CAR/PAP), pour la promotion d'une gestion équilibrée du développement et de l'environnement selon la démarche de gestion intégrée des zones côtières (GIZC), faisant appel à des outils spécifiques et un processus de planification participatif, évolutif et intersectoriel.
- Le Plan Bleu (CAR/PB) développe des outils et réalise des études de prospective aux niveaux régional (bassin méditerranéen), national et local, afin de mieux cerner les impacts potentiels du développement sur l'environnement. Il développe à ce titre l'Observatoire Méditerranéen de l'Environnement et du Développement.
- Le centre sur les Aires Spécialement Protégées (CAR/ASP) assiste les pays dans l'identification de leurs zones sensibles méritant d'être protégées, dans l'élaboration de stratégies nationales pour la conservation de la biodiversité, ou encore de plans d'action pour la protection des espèces menacées.
- Le Centre Régional de Réponse d'Urgence aux Pollutions Marines (REMPEC) organise des activités de formation, aide à l'élaboration de plans nationaux d'urgence et

facilite la coopération régionale en cas de pollution accidentelle.

- Le centre de Télédétection de l'Environnement (CAR/TE) travaille sur l'exploitation des données satellitaires au service de la connaissance de l'état des systèmes côtiers et marins et développe dans ce sens des coopérations multidisciplinaires.
- Le centre des Productions Propres (CAR/PP) travaille au développement des technologies propres dans le monde industriel, dans le but de réduire à la source les émissions et rejets des polluants les plus persistants dans les milieux marins et côtiers.

Les activités entreprises par les centres régionaux du PAM relèvent principalement des recommandations de l'Agenda 21 et s'appliquent aux zones prioritaires sélectionnées dans le cadre du PAM Phase II adopté en 1995. Beaucoup de ces activités concernent les zones côtières, et leur mise en œuvre demande la collaboration et la coopération de tous les centres thématiques mentionnés précédemment. Les 12 priorités d'action arrêtées en 1995, dans le cadre de la Phase II (jusqu'en 2005) concernent:

- l'intégration de l'environnement et du développement,
- la gestion intégrée des ressources naturelles,
- la gestion des déchets,
- l'agriculture,

- l'énergie et l'industrie,
- le transport,
- le tourisme,
- le développement urbain et l'environnement,
- l'information,
- l'évaluation et la prévention des pollutions marines,
- la conservation de la nature, et des sites historiques et culturels.

La création de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) représente une évolution régionale majeure vers des modes de gestion des zones côtières plus efficaces. La CMDD vise en effet à la promotion de nouveaux modes de gestion environnementale en Méditerranée. Outre les représentants des gouvernements, les membres de la CMDD sont issus des ONG, des regroupements socio-professionnels et du secteur privé, c'est-à-dire les groupes d'intérêt directement concernés par la gestion locale des zones côtières. La première réunion de la CMDD s'est tenue à Rabat, en décembre 1996, quand la décision a été prise d'analyser un certain nombre de questions prioritaires entravant le développement durable de la région. Parmi les sujets prioritaires abordés par la CMDD figurent la gestion des zones côtières, le développement du tourisme, et la gestion urbaine. Sur ces sujets, la CMDD a émis de nombreuses recommandations qui ont été par la suite adoptées par les Parties Contractantes à la Convention de Barcelone.

2. DANS LE SILLAGE DE RIO

2.1. Principales évolutions dans la gestion intégrée des zones côtières après Rio

Sur un plan global, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, soulignait la valeur qu'il convenait d'accorder à la zone côtière du fait de la diversité et de la productivité des habitats et des écosystèmes particulièrement utiles à l'installation, le développement et la subsistance des populations humaines, mais également, du fait de la pression croissante de ces dernières, la nécessité d'adopter des approches plus intégrées pour sa gestion aux niveaux national, régional et global.

2.2. Etapes méditerranéennes vers de nouvelles approches de gestion des zones côtières

Dans le sillage de la Conférence de Rio, il y a eu un grand nombre d'initiatives visant à promouvoir la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) comme outil majeur de développement durable de l'espace côtier méditerranéen. Les Etats méditerranéens ont eu l'occasion de renouveler leur soutien à la GIZC à maintes occasions:

1. **Conférence sur le Développement Durable en Méditerranée:** tenue à Tunis en 1994, elle a approuvé un certain nombre

d'activités préparatoires à la mise en œuvre des recommandations de Rio dans la région. Ont été adoptés la Déclaration sur le Développement Durable en Méditerranée, une version provisoire de l'Agenda Med 21, et la Résolution sur la mise en place de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD).

2. **Neuvième Réunion Ordinaire des Parties Contractantes:** tenue à Barcelone en 1995, lorsque les activités post-Rio du PAM furent finalisées. Parmi les principaux acquis de cette rencontre, figure l'adoption des amendements à la Convention de Barcelone qui se sont révélés être d'importance cruciale pour la mise en œuvre de la GIZC et des principes de développement durable à l'intérieur du PAM. Ont été également adoptés: le Plan d'Action pour la Protection de l'Environnement Marin et le Développement Durable de la Méditerranée (Plan d'Action du PAM Phase II); un document sur les Champs Prioritaires d'Action (1996-2005), et la Résolution de Barcelone sur l'Environnement et le Développement Durable du Bassin Méditerranéen. La CMDD était enfin officiellement installée.
3. **Conférence Euro-Méditerranéenne:** tenue à Barcelone en 1995 pour l'engagement du Partenariat Euro-Méditerranéen. L'environnement était reconnu comme un des domaines exigeant un effort de

coopération accrue, en tant que composante cruciale du développement durable en Méditerranée. Parmi les objectifs principaux du programme mis en place, et présentant un intérêt pour la zone côtière, on relève: (a) aider à atténuer les dégradations environnementales; (b) protéger l'environnement méditerranéen et contribuer à son développement durable; (c) intégrer les questions environnementales dans les politiques sectorielles; (d) renforcer la cohérence des politiques et encourager les synergies avec les programmes multilatéraux et les institutions légales existantes. Fort de ces avancées, la **Conférence Ministérielle Euro-Méditerranéenne** (Helsinki, 1997) adoptait le Programme d'Actions Prioritaire à Court et Moyen Termes pour l'Environnement (SMAP), avec la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) comme un des domaines d'action prioritaires.

4. **Atelier sur les Politiques de Développement Durable des Zones Côtières en Méditerranée:** tenu à Santorin en 1996. Ont été émises les principales



recommandations suivantes: (a) les politiques de développement durable devraient être multidimensionnelles et adopter une vision structurée, pro-active et à long terme, axée sur les questions critiques relatives à la conservation de la biodiversité, des ressources et des habitats, en mobilisant tous les acteurs concernés selon une démarche participative; (b) les approches développées doivent être suffisamment pluridisciplinaires et intersectorielles pour permettre une gestion intégrée des zones côtières; (c) l'appropriation de la société civile est considérée comme essentielle à la mise en œuvre des politiques et des mesures de gestion côtière; (d) les zones côtières devraient être libres de toute installation industrielle ou énergétique; (e) les zones côtières sont considérées comme une des zones prioritaires de la coopération euro-méditerranéenne.

5. **Dixième Réunion Ordinaire des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone:** tenue à Tunis en 1997. Avec les principales recommandations suivantes: (a) améliorer les mécanismes institutionnels pour la gestion intégrée des zones côtières; (b) développer ou renforcer, et appliquer les instruments réglementaires; (c) assurer l'accès à l'information au plus grand nombre d'acteurs afin de les sensibiliser et de les former; (d) mettre en place des systèmes incitatifs appropriés pour la gestion intégrée des zones côtières; (e) avec l'aide des organisations internationales et l'UE, développer des projets pilotes concrets de gestion des zones côtières et de divulgation

des résultats; (f) multiplier les occasions et améliorer l'efficacité d'une participation active de la société civile.

2.3. Approches de gestion intégrée des zones côtières: la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) et la Gestion Intégrée du Littoral et des Bassins Fluviaux (GILIF)

2.3.1. Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)

La GIZC est un processus continu, pro-actif et évolutif pour la gestion des ressources et le développement durable des zones côtières. L'objectif général de la GIZC est de pourvoir au mieux à l'usage durable des ressources côtières et au maintien du potentiel productif de l'environnement côtier. La gestion des ressources et la conservation, qui sous-tendent la GIZC, ne sont pas incompatibles avec le développement économique. Au contraire, la GIZC doit permettre de s'assurer que ce dernier sera bien réalisé sur le long terme. Plus particulièrement la GIZC vise à:

- renforcer la coopération intersectorielle, à travers la formation, la législation, etc.;
- conserver et protéger la productivité et la biodiversité des écosystèmes côtiers à travers la prévention de leur destruction, leur dégradation (pollutions) et leur surexploitation;
- promouvoir le développement rationnel et l'usage durable des ressources côtières.

Un des aspects fondamentaux de la GIZC tient à la bonne connaissance des relations

complexes qui existent entre les ressources, leurs usages et les impacts du développement sur l'économie, la société et l'environnement. Les ressources côtières pouvant être exploitées simultanément par différents acteurs économiques, il est essentiel de bien comprendre toutes les interrelations que cela implique. De même, pour le succès de la GIZC, il importe de mettre en œuvre un processus de démocratie participative permettant d'intéresser tous les acteurs concernés. Il s'agit de faciliter le dialogue, les accords et les compromis de manière horizontale (inter-groupes) et de manière verticale (inter-niveaux hiérarchiques) entre l'ensemble des acteurs concernés par l'exploitation des ressources (secteurs économiques, recherche) et leur gestion (décideurs).

Le processus GIZC s'organise en trois grandes phases:

1. L'*initiation*, qui consiste à analyser les facteurs clés pour la mise en œuvre de la GIZC, que l'on va retrouver dans l'histoire des politiques et des décisions appliquées à un territoire, les influences externes que subit ce territoire, les comportements des communautés concernées, etc.
2. La *préparation du schéma directeur*, qui inclut l'identification des problèmes sectoriels, l'analyse des usages présents et futurs des ressources et leurs interactions, la projection des tendances observées et la prévision de leurs possibles effets sur le système côtier, l'identification des objectifs et des stratégies et la préparation des politiques et plans d'action correspondants.
3. La *mise en œuvre du schéma directeur*, qui comprend le suivi et l'évaluation des

réalisations. Dans cette phase, la stratégie de gestion à long terme est traduite en projets et en actions spécifiques dans le cadre du système de suivi et de retour d'information en continu défini dans le schéma directeur.



Cette approche a été testée et améliorée à travers la réalisation de nombreux projets régionaux, en particulier ceux relevant du Programme d'Aménagement Côtier (PAC)¹ dans plus de 10 pays méditerranéens (**figure 4**). L'approche proposée par le PAM, et plus particulièrement le Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires (CAR/PAP), consiste à définir un cadre général qui est ensuite adapté aux conditions locales des sites d'application dans chacun des pays concernés.

¹ NDT: Nous avons reproduit la traduction officielle (PAM) de l'anglais CAMP (Coastal Area Management Programme) mais il convient de signaler que cette traduction française est réductrice du fait qu'elle ne mentionne que l'aménagement qui se rapporte uniquement aux politiques d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols alors que la gestion (management) a un sens beaucoup plus général se rapportant à l'ensemble des politiques. Le programme de démonstration européen sur la gestion intégrée des zones côtières, qui avait lui-même fait cette traduction erronée, a par la suite remplacé "aménagement" par "gestion", pour lever toute ambiguïté sur le sens du terme.

2.3.2. Gestion Intégrée du Littoral et des Bassins Fluviaux (GILIF)

Les questions relatives aux bassins fluviaux comme aux zones côtières nécessitent une approche multi-sectorielle, l'accent étant plutôt mis dans le premier cas sur la réglementation de l'utilisation des sols et, dans le deuxième, sur la gestion des ressources. Les rivières et les côtes étant des entités physiques et écologiques, tout changement des modes d'utilisation des sols et des ressources en amont, aura un impact sur les zones aval. Les besoins conflictuels en matière de ressources naturelles et d'espace ont conduit à la nécessité d'une approche d'ensemble, incluant des objectifs multiples s'inscrivant dans un champ beaucoup plus large que ce qui était considéré auparavant. De même que la GIZC, la GILIF permet de définir des politiques et des objectifs, ainsi que des mécanismes de gouvernance qui prennent en compte les interrelations entre les deux systèmes, dans un but de protection environnementale et de développement socio-économique.

La GILIF s'inscrit dans le cadre du développement durable où la conservation environnementale a autant d'importance que l'efficacité économique ou l'équité sociale, dans une perspective à long terme basée sur l'équité inter-générationnelle. Dans ce contexte, les principes fondamentaux de la GILIF sont:

le respect de l'intégrité du bassin versant ou de la zone côtière, et la conscience du caractère limité des ressources;

- la mise en avant de l'importance stratégique des ressources renouvelables pour le développement socio-économique;
- l'usage multiple des ressources visant à intégrer les activités complémentaires et à réguler celles qui sont conflictuelles;
- l'intégration multi-sectorielle à tous les niveaux en matière de prise de décision, en faisant le lien entre la gestion à grande échelle et les interventions plus locales;
- la participation de tous les acteurs, en particulier les populations locales, dans le processus de planification et de mise en œuvre des activités.

Du fait que les problèmes dépassent souvent les limites administratives, la GILIF doit intervenir à plusieurs niveaux:

- Au niveau national, pour définir les cadres de formulation des politiques et de leur mise en œuvre, selon des lignes stratégiques permettant d'encourager les initiatives régionales et locales. La fixation de normes pour l'environnement et la conservation suppose de créer ou d'identifier une structure institutionnelle responsable de la gestion bassin versant – zone côtière. Cette structure peut être appuyée par un comité travaillant sur les différentes préoccupations sectorielles, et permettant ainsi la représentation des différentes administrations en charge.
- Au niveau infra-national (régional), des plans plus détaillés peuvent être élaborés dans le cadre de la politique nationale. La

coordination des plans locaux pour la GILIF sera menée au fur et à mesure de leur mise en adéquation avec les lignes directrices nationales.

- Au niveau local correspondront des plans d'action spécifiques mais ayant une cohérence territoriale entre eux.



Les résultats attendus d'une approche de gestion intégrée seraient l'optimisation des politiques d'intervention sectorielles dans les différents territoires et dans le temps, la réduction des conflits potentiels, et le comblement des éventuelles lacunes en matière d'instruments institutionnels. Cette approche est présentée en détail dans le guide pratique sur la GILIF, édité par le CAR/PAP en 1999. Un premier pilote a été développé en 2000 en coopération avec le PNUE, sur le bassin versant de la rivière Cetina en Croatie. Il a donné lieu à l'élaboration d'un profil environnemental et socio-économique par une équipe d'experts nationaux et internationaux.

2.4. Les outils de gestion intégrée des zones côtières

2.4.1. Outils et techniques

Selon le contexte géographique et institutionnel, une grande variété d'outils et de techniques peuvent être utilisés au service de la GIZC. Très souvent, ils comprennent les instruments classiques de politiques publiques, qu'il s'agisse de procédures et de règlements (planification, licences, permis, etc.), d'instruments économiques (taxes, incitations, etc.), ou de mesures d'aménagements (infrastructures, etc.). Ces derniers dépendent en général du secteur public mais, considérés seuls, se révèlent de plus en plus insuffisants pour répondre à la demande d'aujourd'hui. En effet, selon le concept de démocratie participative de plus en plus répandu, les outils classiques ont avantage à être combinés avec des pratiques telles que les guides pratiques de bonne conduite, la cartographie au dire d'acteurs, les accords volontaires, les systèmes d'information en ligne, etc.

L'élaboration des politiques tend aujourd'hui à faire plus particulièrement appel à un certain nombre d'outils dont:

- La gestion de l'information, qui inclut des outils tels que les systèmes d'information géographique (SIG) et les réseaux de surveillance.
- L'évaluation et les diagnostics, qui comprennent les Etudes d'Impact Environnemental (EIE), les Etudes d'Impact Stratégique (EIS), l'évaluation des risques, l'évaluation économique, les études de

prospective, l'évaluation des capacités de charge (ECC) pour le tourisme, les études d'impact quant au changement climatique, etc. Pour ce qui est des outils économiques, on peut ajouter les analyses coûts/bénéfices ou encore les analyses de moindre coût.

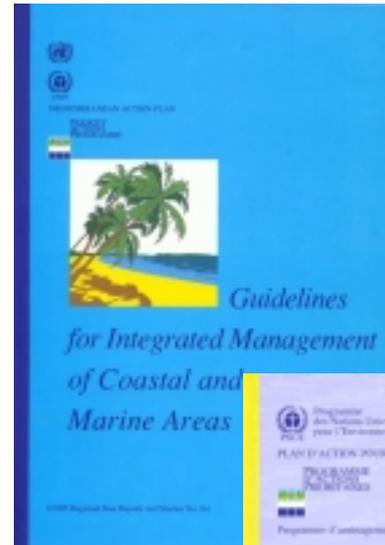
- Les instruments de mise en œuvre, qui comprennent la négociation en termes réglementaires et économiques, menant notamment à des accords volontaires entre acteurs, la publication des performances environnementales, les techniques de résolution de conflits, etc. Pour les instruments réglementaires, la planification de l'occupation des sols, le zonage, les systèmes de permis, etc. Dans la catégorie des instruments économiques enfin, les taxes "vertes", l'indexation des ressources, etc.

Des initiatives répétées pour développer, adapter et appliquer ces outils dans la région méditerranéenne ont été entreprises. L'adaptation a fait l'objet d'attention particulière pour faire en sorte de disposer d'outils accessibles (en terme de formation et de coût) et utiles aux différents pays méditerranéens (particulièrement ceux en développement), en mettant de côté ceux qui étaient par trop sophistiqués ou coûteux. Parmi les meilleurs exemples, on peut citer le développement et la mise en œuvre des procédures d'EIE, comme d'ECC pour le tourisme. Ce dernier, sous l'impulsion du CAR/PAP, est en passe de devenir un instrument majeur pour le développement durable du tourisme dans nombre de destinations méditerranéennes (Malte, Rhodes, Rimini).

2.4.2. Publications et guides

Une pléthore de publications, telles que documents méthodologiques et guides de bonnes pratiques, a été produite afin d'aider les acteurs nationaux et locaux à promouvoir les objectifs du développement durable et à mettre en œuvre des projets dans ce sens. Parmi les plus importants, on citera:

1. PNUE: "Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen". PNUE Rapports et études des Mers régionales n°61. Split, CAR/PAP (PAM-PNUE), 1995.
2. PNUE: "Etat de l'environnement marin et côtier dans la région méditerranéenne". Série de Rapports Techniques du PAM n°100. Athènes, PAM-PNUE, 1996.
3. METAP-PAM/PAP: "Evaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes: Expériences du METAP et du PAM (1988-1996)". Split, Banque Mondiale et CAR/PAP, 1998.
4. PNUE/PAM/PAP: "Formulation et mise en œuvre des projets du PAC: Guide pratique". Athènes-Split, PAM, 1999.
5. PNUE/PAM/PAP: "Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux". Split, CAR/PAP, 1999.
6. PNUE/PAM/PAP: "Livre blanc sur la gestion des zones côtières en Méditerranée". Split, CAR/PAP, 2001.
7. PNUE/PAM/PAP: "Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée". Split, CAR/PAP, 2001.



Guidelines
for Integrated Management
of Coastal and
Marine Areas



FORMULATION ET
MISE EN ŒUVRE
DES PROJETS DU PAC
Guide pratique



مبادئ توجيهية
للإدارة المتكاملة
للمناطق الساحلية
في البحر المتوسط

2.5. Projets pilotes de mise en œuvre

2.5.1. Les programmes de gestion des zones côtières: objectifs, résultats et leçons apprises

Les Programmes d'Aménagement Côtier (PAC) représentent la contribution propre du PAM au développement de la GIZC en Méditerranée. Les PAC ont été résolument orientés vers la réalisation de projets concrets dans un certain nombre de pays méditerranéens. Les principaux objectifs en sont:

- Développer des stratégies et des procédures de développement durable, pour la protection environnementale et l'utilisation rationnelle des ressources marines et côtières.

- Identifier, adapter et tester des méthodologies, des outils et des pratiques de gestion durable des zones côtières.
- Contribuer au renforcement des capacités humaines et institutionnelles aux niveaux national et local.
- Assurer la diffusion aux niveaux national, régional et international et créer les conditions nécessaires au suivi des activités.

A long terme, la stratégie des PAC doit permettre:

- La résolution des problèmes prioritaires d'environnement-développement au niveau local.
- La formulation et la mise en œuvre de politiques et de stratégies nationales



Figure 4. Distribution des PAC du PAM

appropriées en proposant des méthodes et des procédures au niveau national.

- La mise en réseau pour les échanges d'expériences et ainsi parvenir progressivement à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de stratégies régionales.
- La consolidation des coopérations et des échanges d'expériences, de méthodes, de procédures et de résultats avec d'autres régions du monde.

Entre 1989 et 1998, deux cycles de PAC ont été bouclés, avec des projets réalisés en Albanie (Côte albanaise), Croatie (Baie de Kastela), Egypte (Fuka-Matrouh), Grèce (Ile de Rhodes), Syrie (Côte syrienne), Tunisie (ville de Sfax) et Turquie (Baie d'Izmir). Le projet PAC en Israël a été récemment achevé, alors que le projet de Malte est presque terminé. Pendant toute cette période, le Programme a fait l'objet d'adaptations pour mieux répondre aux principes du développement durable et de la GIZC. Le troisième cycle du Programme va permettre de mettre en œuvre des projets pilotes en Algérie, à Chypre, au Liban, au Maroc et en Slovénie. En 1995, la révision de la Convention de Barcelone et l'adoption de la Phase II du PAM (dont les champs prioritaires d'action pour la période 1996-2005), ont mis en évidence un fort soutien pour la continuation du Programme. Afin de pouvoir bénéficier d'un projet pilote, tous les sites sélectionnés doivent présenter des problèmes environnementaux spécifiques, avec une demande de mise en œuvre de solutions devant émaner des autorités nationales et locales. De plus, ces sites doivent être représentatifs de la côte méditerranéenne afin que le savoir-faire

développé et les leçons apprises puissent être assez facilement transférables.

En général, les projets PAC ont relativement bien atteint leurs objectifs, tout en contribuant à la promotion des objectifs globaux du PAM, qui sont:

- la promotion de la coopération entre autorités nationales, institutions et experts;
- les transferts internationaux de connaissance et d'expérience;
- le soutien à l'expertise, la formation et la fourniture d'un minimum d'équipements, en particulier pour les pays du sud;
- la coopération avec les bailleurs de fonds internationaux.

Bien que la majorité des initiatives ait efficacement intégré les préoccupations environnementales dans les questions de développement, ces dernières n'ont pas toujours suffisamment impliqué les différents acteurs locaux, particulièrement les ONG et le public en général. Cependant, la plus grosse



faiblesse des projets PAC tient à leur manque de financement pour les activités de suivi. Plus positivement, les initiatives PAC ont accru les capacités des experts locaux par la formation dispensée et ont sensibilisé les décideurs aux problèmes de gestion côtière.

2.5.2. Les projets PAC: réalisations et leçons apprises

Quelques uns des plus récents projets PAC sont présentés ci-dessous. A ce jour, huit projets ont été bouclés, trois sont en cours, et trois sont en phase préparatoire.

Ville de Sfax, Tunisie

Le projet s'est déroulé dans la zone attenante à une importante ville industrielle et commerciale, Sfax, dans le sud de la Tunisie. Les actions ont été prévues dans un esprit de changement radical des concepts habituels de développement, pour un futur développement durable de la zone et l'amélioration de la qualité

de vie de la population concernée. Les questions prioritaires ont trait à:

- la diminution de la pollution industrielle et urbaine et la réhabilitation des ressources et zones dégradées;
- la création de zones protégées, d'un parc national et d'un certain nombre d'installations touristiques et de loisirs;
- l'exploitation et la protection des eaux souterraines, l'apport et la distribution de la ressource en eau, la gestion des déchets solides et liquides;
- la gestion intégrée et le développement durable de la zone, plus particulièrement dans sa partie sud.

Sur la base des résultats produits, le Gouvernement tunisien a orienté ses efforts vers la réalisation de certaines des propositions qui avaient été faites par le projet. Ces dernières vont être également mises à profit pour un projet FEM (Fonds pour l'Environnement Mondial) pour la protection des ressources marines et côtières du Golfe de Gabès.

Baie d'Izmir, Turquie

L'aire géographique d'intervention concernait la Municipalité Métropolitaine d'Izmir. Les activités du projet étaient organisées en deux phases: la phase préliminaire et la phase PAC proprement dite. La première phase a permis de résoudre les problèmes les plus urgents, d'avoir une meilleure connaissance des milieux, et de préparer les bases du projet PAC. La principale réalisation du projet a été la production de "L'étude de gestion intégrée pour la zone d'Izmir" qui proposait ce qui suit:



- des mesures urgentes d'atténuation des problèmes aigus touchant à l'exploitation non durable des ressources;
- des mesures à moyen terme pour la préparation d'un Schéma Directeur de Gestion Intégrée;
- un cadre méthodologique pour la préparation du schéma directeur.

L'évaluation finale du projet a observé des changements positifs majeurs dans la gestion et le développement effectif de l'Aire Métropolitaine d'Izmir, changements en partie attribués au projet PAC. Le schéma directeur a par la suite été développé sous forme d'un plan d'occupation des sols et non comme un plan de gestion intégrée comme le recommandait le projet. D'autres faiblesses ont pu être notées comme la faible participation du public et un calendrier de mise en œuvre du schéma directeur qui est resté vague. Elles ont entraîné un allongement de la période d'élaboration et un manque de soutien institutionnel et politique du fait d'un changement de l'administration locale.

Ile de Rhodes, Grèce

Le projet couvrait l'ensemble de l'île. Il visait la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités et leur intégration dans le cadre d'une Etude de Planification Intégrée pour l'Ile de Rhodes. Les activités, très diverses, avaient trait notamment à la gestion des déchets liquides, la surveillance de la qualité des eaux, un Plan Directeur sur les ressources en eau, une recherche sur les impacts possibles du changement climatique, une étude pour le développement d'une énergie compatible avec l'environnement, la protection des sites



historiques, une formation SIG, l'application des EIE, un scénario prospectif développement/environnement, la gestion des aires spécialement protégées, etc.

Malgré le fait que le projet ait été en partie considéré comme un succès, il a rencontré plusieurs obstacles dont l'absence d'un cadre législatif approprié (loi de planification), et la faiblesse du soutien institutionnel au niveau de la préfecture de Rhodes qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre des activités. Sur un plan plus positif, le projet a permis de mobiliser des fonds de la Banque Européenne d'Investissement en appui à la continuité de certaines activités. La seconde phase du projet s'est également déroulée sous l'égide du PAM (CAR/PAP), en tant que coordinateur et exécutant de plus de la moitié des activités. Les recommandations ont entre autres donné de solides arguments pour la construction d'un barrage (Gaduras), qui s'est révélé être indispensable à la fourniture durable de l'eau pour l'ensemble de l'île.

Ile de Malte

Ce projet est actuellement dans sa phase finale et devrait s'achever fin 2002. Il concerne les problèmes qui demandent à être traités en urgence dans la partie nord-ouest de l'île. Ces problèmes sont principalement liés aux activités industrielles concentrées autour de l'île, dans les centres portuaires et sur la côte, pour des raisons opérationnelles. Il s'agit notamment de la gestion et du développement portuaire, de la production d'eau douce par désalinisation, la production d'énergie, le stockage du pétrole offshore et le tourisme, toutes ces activités rentrant en compétition avec l'expansion urbaine, demandeuse d'espace.

En terme d'impacts, parmi les problèmes posés, on peut citer les apports polluants, la dégradation du milieu marin, la surexploitation des ressources naturelles, la perte de

biodiversité, l'abandon des pratiques agricoles traditionnelles se traduisant par la dégradation des murs de retenue, le renforcement de l'érosion côtière et la perte de terre fertile, ainsi que l'accroissement de la demande en eau. Ces impacts, lorsqu'ils sont associés, sont à l'origine de la surexploitation de la bande littorale et du milieu marin.

Les objectifs à court terme du projet sont ainsi:

- identifier et élaborer des stratégies, des solutions, des outils et des actions pour la protection environnementale et l'utilisation rationnelle des ressources marines et côtières, en se consacrant tout particulièrement à la partie nord-ouest de Malte;
- adapter et appliquer les méthodes, les outils et les pratiques de gestion intégrée des zones côtières;
- contribuer à améliorer les capacités d'intervention nationales et locales;
- assurer la mise en application des résultats et des expériences issus du projet, en créant les conditions favorables pour des interventions post-projet;
- diffuser et mettre à profit les expériences et les résultats acquis dans d'autres zones aux niveaux national et régional.

Plus spécifiquement, les activités du projet ont porté sur la coordination et l'intégration, la gestion des données, la participation des acteurs, l'analyse systémique de durabilité, les aires marines protégées, le processus de gestion intégrée des zones côtières, l'érosion et la désertification, et enfin les impacts du tourisme sur la santé.



2.6. Activités de gestion des zones côtières relatives à des problèmes spécifiques

Il a été souligné plus haut que la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) est un processus d'intégration horizontale visant le renforcement de la coopération intersectorielle, la conservation et la protection de la productivité et de la biodiversité des écosystèmes côtiers, et la promotion du développement durable des zones côtières. Dans ce sens, la dimension stratégique de la GIZC nécessite de mettre en œuvre des processus de coopération et de coordination dans l'espace (territoires), entre secteurs d'activité, et aux différents niveaux hiérarchiques de prise de décision, pour traiter de problèmes bien identifiés. C'est dans cet esprit qu'ont été développées les activités GIZC en Méditerranée, dans les Centres d'Activités Régionales du PAM et sous la forme de projets spécifiques tels que les PAC ou d'autres initiatives institutionnelles.

Les problèmes spécifiques qui ont été traités sous cet angle relèvent de l'urbanisation, de la rareté de la ressource en eau, de l'érosion des sols, du développement du tourisme, de la perte de biodiversité, etc. Toutes les activités correspondantes font appel à différentes dimensions du processus GIZC, avec les procédures et les outils qui les accompagnent. Ces différentes approches se complètent dans le sens du développement durable des zones côtières. Cependant, certains problèmes persistent ou s'aggravent pour lesquels il convient de développer les activités GIZC, plus particulièrement pour ce qui concerne:

- Les *impacts des grandes agglomérations industrialo-portuaires et des villes*, phénomène entraînant un déséquilibre entre des zones côtières densément peuplées et actives et un arrière-pays de plus en plus délaissé. L'urbanisation côtière est liée à la perte de biodiversité, à une forte augmentation de la demande en eau, à la production de déchets, et à la pollution des milieux.
- Les *impacts du tourisme de masse*, nullement harmonisé avec l'environnement et ne se préoccupant pas des limites de charge des milieux naturels.
- Les *impacts du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer*, aggravés par les changements imposés par les activités humaines sur les cycles hydrologiques en relation avec les variations de précipitation, probablement induites par le changement du climat. L'élévation du niveau de la mer résulte quant à elle de plusieurs facteurs qui peuvent être la réduction des apports sédimentaires des rivières, la destruction des défenses naturelles de la côte, ou les prélèvements excessifs sur les nappes phréatiques.

2.7. La Commission Méditerranéenne du Développement Durable et les efforts de promotion de la GIZC

La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDDD) a, auprès du PAM, contribué à l'élaboration d'une stratégie de développement durable de la Méditerranée pour laquelle les besoins suivants ont été identifiés:

- améliorer les mécanismes institutionnels,
- renforcer et appliquer les instruments réglementaires,
- faciliter l'accès à l'information et sensibiliser,
- définir et mettre en œuvre des mécanismes incitatifs,
- développer des modèles sous la forme de projets pilotes,
- encourager la participation publique.

Plus particulièrement, la CMDD recommande de:

- faire des rapports réguliers sur l'état de l'environnement,
- développer de nouvelles formes de partenariat,
- renforcer la coopération,
- développer le rôle des administrations locales dans la gestion des zones côtières,
- préparer des directives régionales pour l'application de la législation nationale,
- préparer des plans de gestion des zones côtières, qui aient un caractère environnemental particulier ou répondent à des besoins de développement,
- préparer des guides de bonnes pratiques.

L'importance de ces dernières tient au fait qu'elles s'adressent aux Parties Contractantes et autres acteurs régionaux pour les sensibiliser aux aspects essentiels de l'approche GIZC, particulièrement pour ce qui est de sa mise en œuvre et de la mobilisation des différents partenaires. Elles n'en restent pas moins de simples recommandations pour la mise en application desquelles on est encore loin d'avoir défini des procédures concrètes.

2.8. Législation et autres instruments de gestion des zones côtières

Le développement institutionnel de la gestion intégrée des zones côtières incombe aux Etats, bien que les problèmes qui se posent aient un caractère local ou régional. C'est particulièrement vrai pour les pays méditerranéens qui ont en général un système de décision fortement centralisé, ce qui justifie que l'on prête une attention particulière aux activités de niveau national. La plupart des pays méditerranéens sont par ailleurs munis d'une législation pour l'administration du domaine public maritime, pour l'occupation des sols, ainsi que la planification. Typiquement, l'existence de multiples autorités et prérogatives posent des problèmes de coordination, sinon de coopération, avec des lacunes et des duplications. C'est pourquoi, il est essentiel que les dispositifs de développement de la GIZC soient mis en place au niveau national. Un certain nombre de pays ont déjà pris des initiatives dans ce sens, comme illustré dans les exemples qui suivent.

2.8.1. Occupation des sols: le *Conservatoire du Littoral* en France

En 1975, suivant les recommandations émises par une Commission Nationale pour la Zone Côtière, le *Conservatoire du Littoral* voyait le jour. Il a été créé pour lutter contre le développement urbain par l'acquisition foncière sur le littoral et dans les zones lacustres, dans le respect du caractère des sites naturels et de leur équilibre écologique. Dans ce but, il contribue avec les décideurs et les acteurs locaux à l'élaboration de plans de gestion qui

visent à concilier conservation et usages sur les sites qu'il a acquis. Depuis 1975, le Conservatoire du Littoral a ainsi fait l'acquisition d'environ 750 km de linéaire côtier. La plupart de ces acquisitions sont faites sur la base d'accords privés, bien qu'il arrive que le Conservatoire use de son droit de préemption au nom de l'intérêt public. Les terrains une fois acquis sont inaliénables, garantissant l'accès du public. La gestion elle-même est déléguée par le Conservatoire aux autorités ou aux ONG locales. A ce jour, le *Conservatoire du Littoral* reste un outil majeur de gestion des zones côtières en France.

2.8.2. Les cadres des politiques nationales: la loi sur l'Aménagement du territoire et le développement durable" en Grèce

Ces dix dernières années, l'aménagement du territoire en Grèce a fait l'objet d'efforts importants dans le cadre du développement durable et de la promotion de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). La nouvelle loi sur l'Aménagement du territoire et le développement durable", adoptée en 1999, prévoit la promulgation de directives nationales ("Cadres spécifiques à l'aménagement du territoire") pour les zones d'intérêt particulier telles que les zones côtières, les îles, les régions de montagnes et toutes les zones critiques en matière d'environnement, de développement et de société. Chaque directive est porteuse de principes et permet de développer un plan d'action qui fixe les projets, les réglementations, les coûts, les sources de financement, les institutions compétentes, les calendriers, etc. Le ministère de

l'Environnement, de la planification du territoire et des travaux publics, en collaboration avec les administrations correspondantes, formule et publie les directives. Le plan d'action doit être révisé tous les cinq ans. Dans ce cadre, une directive propre à la GIZC a été élaborée et est actuellement en cours d'examen.

2.8.3. Les lois nationales: la loi Rivages en Espagne

La loi espagnole Rivages de 1988 constitue la principale initiative pour protéger et gérer la domaine public marin et côtier. Cette loi a spécifiquement trait à la gestion des zones publiques sur le littoral. Elle concerne la délimitation côtière, les concessions et les autorisations d'accès, et la régulation des usages et de la protection du domaine public et des plages, comme par exemple, pour les défenses côtières ou le ré-ensablement. La principale administration côtière en charge de la mise en œuvre est le ministère de l'Environnement.



La loi Rivages définit l'étendue du domaine public côtier. Elle délimite également quatre zones juxtaposées à partir de la ligne de rivage, imposant des restrictions aux propriétaires privés afin de préserver l'usage et le droit d'accès du public, et de s'assurer d'un développement compatible avec la protection du domaine public.

Bien que la loi Rivages constitue un cadre pour la gestion des zones côtières au niveau national, son champ d'application reste limité. Elle s'applique à la régulation du développement littoral et du tourisme, à la gestion des aspects physiques du littoral, et à la garantie d'accès au public.

L'évolution vers une approche plus intégrée va demander de se pencher sur l'intégration terrestre, et la coordination des diverses activités sectorielles présentes dans la zone côtière. L'autre problème pour la gestion des zones côtières en Espagne est celui du recouvrement des juridictions entre gouvernements nationaux, régionaux et locaux. Bien que le rôle principal revienne aux gouvernements régionaux, le gouvernement central intervient aussi à travers la loi Rivages. Les autorités locales quant à elles contrôlent les plans d'occupation des sols pour les plages et le proche littoral. On aboutit ainsi à un système compliqué de juridictions et d'interventions plutôt duplicatives et peu efficaces.

2.8.4. Schémas directeurs: le Schéma Zone Côtière en Israël

En 1970, le Bureau National de Planification et de Construction déclarait que les côtes israéliennes devaient être considérées comme une ressource nationale, et qu'il était urgent de

préparer des plans nationaux pour l'ensemble des côtes et des lacs du pays. Le Schéma Directeur National pour la Côte Méditerranéenne définit l'occupation des sols sur le littoral, pour les plages, les loisirs, le sport et les aménagements touristiques; la protection des sites historiques, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des réserves forestières et côtières; ainsi que l'occupation des sols pour les ports et autres infrastructures devant se situer sur la côte.

Le Schéma interdit tout développement dont la localisation côtière n'est pas indispensable. Il fixe une zone non constructible de 100 mètres à partir du rivage et impose des Etudes d'Impact Environnemental (EIE) en préalable à tout projet d'aménagement.

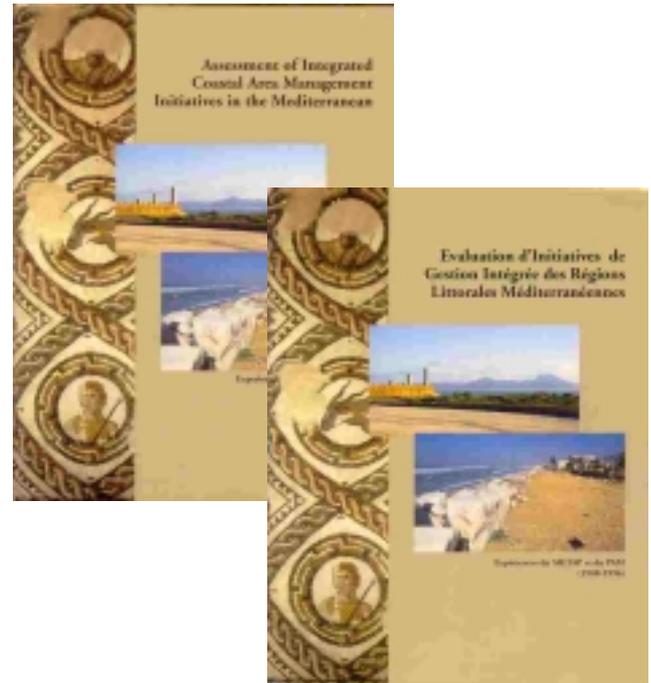
2.9. Evaluation des activités de gestion des zones côtières dans la région

Il est évident qu'il n'y a pas de formule toute prête pour la poursuite des efforts de gestion des zones côtières en Méditerranée. Les actions déjà entreprises (selon une évaluation faite par la Banque Mondiale et le CAR/PAP) apportent des réponses très variées, reflétant ainsi la diversité des conditions géographiques, des situations développement/environnement, et des arrangements institutionnels. Dans ce contexte, l'évaluation citée plus haut fait les observations suivantes:

- Les *actions pilotes GIZC doivent être encouragées aux niveaux local, régional, national et supranational*. Pour cela, des financements seront nécessaires. Les initiatives de projets pilotes ne contribueront pas seulement à la promotion de l'approche

mais fourniront aussi des retours bénéfiques pour le développement conceptuel de la GIZC. Dans ce but, la diffusion des résultats et l'évaluation comparée des projets permettront de mieux partager les expériences.

- La *GIZC nécessite de nouveaux arrangements institutionnels*. L'évolution des structures institutionnelles est indispensable, particulièrement pour la mise en œuvre des stratégies, des plans, et des actions GIZC. En renforcement, les initiatives volontaires doivent être encouragées et légitimées.
- Les *projets pilotes ont un champ d'action limité, quelque soit leur degré de succès*. Les projets pilotes incorporent effectivement des éléments de l'approche GIZC, mais rarement la totalité du processus. Ils aboutissent en général à des formes innovantes de planification territoriale, qui peuvent être considérées comme une première démarche vers la GIZC. Cependant, les contraintes de temps, de moyens, etc. font que l'accent est plutôt mis sur les problèmes les plus critiques (ressource en eau, pollution, etc.). Il faudra attendre les projets GIZC de deuxième ou de troisième générations pour progressivement prendre en compte la complexité des milieux, des problèmes et de leurs impacts sur l'homme et son environnement.
- Les *actions mises en œuvre dans le cadre des projets survivent difficilement après coup*. Cette situation tient aux faiblesses institutionnelles et économiques. Il est nécessaire de mettre l'accent dès la préparation du projet sur le suivi et la durabilité des actions entreprises au-delà de



la durée même du projet, ce qui impose notamment de définir des stratégies de partenariat avec le secteur privé.

- *Un projet pilote GIZC n'est pas seul; il est nécessaire de le mettre en synergie avec les autres initiatives*. Il peut s'agir par exemple de projets découlant de la nouvelle initiative de gestion intégrée des zones côtières et des bassins fluviaux (GILIF), des travaux respectifs à la Directive européenne sur l'eau pour les pays euro-méditerranéens, ou de toute autre initiative nationale ou plus locale.
- *L'approche de l'interface terre-mer reste encore peu intégrée*. La plupart du temps, l'accent est mis sur la partie terrestre, ce qui est justifiée du fait de la pression foncière.

Les problèmes liés au milieu marin sont par ailleurs bien pris en compte par les opérateurs de la GIZC, surtout lorsqu'il s'agit de problèmes de pollution menaçant la santé humaine ou les activités économiques comme le tourisme et les loisirs. De toute évidence, il y a un besoin d'intégration spatiale mais également d'intégration des instruments de gestion entre ces deux espaces terrestres et marins.

- *Certains aspects de la GIZC sont négligés.* Particulièrement pour ce qui est de certains outils comme l'évaluation économique et la gestion de l'information. Il est important d'être plus offensif dans la mise en œuvre, même expérimentale, de ces outils.
- *Les actions futures doivent être hiérarchisées.* Du fait des moyens limités et des pressions croissantes sur le littoral, il va être nécessaire de concentrer et hiérarchiser les actions pour pouvoir produire des résultats tangibles sur le moyen terme. Parmi les priorités figurent le développement incontrôlé du tourisme et des activités de loisirs, la surexploitation des ressources, et les apports polluants et leurs effets.

De plus, les actions auraient avantage à être concentrées dans trois types de zone: (a) celles qui subissent des pressions importantes et où la dégradation environnementale est forte et parfois irréversible; (b) celles qui connaissent un développement rapide; (c) et celles qui ont une grande valeur écologique et susceptibles de connaître des aménagements ultérieurs. La gestion de ces dernières permettra non seulement de conserver l'aspect unique et l'intégrité des écosystèmes existants, mais également de fournir des exemples réussis de

gestion intégrée des zones côtières. Il y a un équilibre à respecter entre des démonstrations GIZC "réussies" sur des territoires où les conflits d'occupation de l'espace sont faibles, et l'urgence des interventions dans des zones sous forte pression.

L'expérience montre que la plupart des initiatives GIZC ont à faire face à des contraintes liées aux inerties institutionnelles, où les politiques sectorielles prévalent et l'influence de la société civile reste faible. Parce que les zones côtières représentent un atout fondamental pour le développement socio-économique des régions et des pays, il est urgent et crucial de trouver des modes d'action GIZC souples et évolutifs qui permettent de dépasser tous ces problèmes et d'aller plus avant vers le développement durable des zones côtières.



3. PERSPECTIVES, NOUVEAUX PROBLEMES, CONCEPTS, IDEES ET SOLUTIONS

3.1. Lacunes et problèmes majeurs

3.1.1. Niveau régional

La gestion intégrée des zones côtières a été mise en œuvre dans le cadre du PAM, du SMAP (Programme d'Actions Prioritaires à Court et Moyen Termes pour l'Environnement) et d'autres initiatives, la coordination entre toutes ces activités ayant souvent fait défaut. Aujourd'hui, un cadre régional de partenariat a été mis en place. Il donne à la coopération méditerranéenne pour le développement durable une place de leader mondial sous bien des aspects, particulièrement pour ce qui est de son champ d'application et de sa durabilité. Cependant, un certain nombre de problèmes persistent:

- Il n'y a pas encore de **vision stratégique** de la Méditerranée. La GIZC pêche non pas pour ce qui est des intentions mais du lancement effectif des interventions, vu l'importance et la complexité des problèmes des zones côtières en Méditerranée.
- Malgré une très bonne avancée dans la définition commune des principes et des objectifs, il n'y a pas de **mécanismes permettant leur adoption par les autorités nationales**, si ce n'est sous la forme de procédures administratives très formelles telles que les Protocoles.
- Au niveau régional, il n'y a pas de **mécanismes assurant une bonne**

succession des projets, comme cela a été souligné par le groupe de travail GIZC de la CMDD.

Malgré le fait que les zones côtières en Méditerranée ont toujours été au centre des préoccupations, permettant ainsi d'acquérir une bonne connaissance qualitative des dynamiques en jeu, l'étendue des problèmes reste encore mal connue, ce qui ne facilite pas l'élaboration d'une politique régionale. Bien que des indicateurs aient été définis, il n'existe pas encore de mécanisme approprié pour les utiliser dans un processus d'élaboration des politiques à long terme.



3.1.2. Niveau national

La GIZC se pose fondamentalement au niveau national, bien que le champ de son application puisse différer selon son stade de développement, le contexte institutionnel et les problèmes posés. Parce qu'il s'agit d'un

processus évolutif, les chemins empruntés pour atteindre les objectifs ne sont pas nécessairement les mêmes.

Des différences apparaissent également selon le mode de gestion: gestion des ressources contre planification classique (par secteur). Dans les pays méditerranéens, la prééminence de l'urbanisation et du tourisme côtiers, ainsi que des systèmes centralisés de gestion, favorisent la deuxième approche. Cette dernière, combinée à l'aggravation des problèmes côtiers en Méditerranée, la faiblesse de certaines ressources (ex: l'eau), et le caractère d'économie de transition qu'ont beaucoup de pays, rend la gestion des zones côtières encore plus problématique.



Il faut y ajouter la tendance, aujourd'hui mondiale, des populations locales à mettre de plus en plus en doute leur confiance dans les capacités de l'Etat à planifier seul sur leur propre territoire, et l'absence d'un secteur privé

suffisamment fort. De manière générale, la non intégration des préoccupations environnementales dans les politiques nationales de développement, rend l'application de la GIZC très difficile à ce niveau.

Dans la plupart des pays méditerranéens, la société civile pour sa part n'est pas habituée à participer activement aux affaires publiques et reste encore difficilement mobilisable. L'urgence des besoins en matière de développement fait également que la protection environnementale est souvent vécue comme une entrave sur le court terme.

Bien que certaines initiatives nationales en faveur de la GIZC existent en Méditerranée, l'intégration institutionnelle et instrumentale reste faible et empêche souvent tout développement concret. Enfin, il convient de signaler qu'il n'existe pas de liens opérationnels entre les activités de niveaux national et régional.

3.1.3. Niveau local

La dimension locale est incontournable en ce sens que c'est sur des territoires bien définis que les problèmes se posent concrètement, étant entendu que l'articulation avec le niveau national reste fondamentale. A ce jour, les leçons tirées des expériences en Méditerranée, viennent essentiellement du niveau local. On peut les résumer comme suit:

- **Appropriations locale et nationale:** Les initiatives locales du Programme d'Aménagement Côtier (PAC) sont moins efficaces lorsqu'elles ne sont pas soutenues à un niveau supérieur. En sens inverse, les programmes nationaux doivent prendre en

compte ces initiatives car elles sont la condition même de leur propre succès.

- **Leadership:** Il est essentiel qu'il y ait un leadership, en termes humain et institutionnel, à caractère politique et pratique pour la mise en œuvre sur le terrain. La coordination technique doit être solidement structurée, pour pouvoir impliquer tous les acteurs concernés dans les procédures de prise de décision, et intégrer en même temps l'initiative dans le système formel de gestion.
- **Vision:** Tout projet PAC ou autre initiative GIZC doit permettre de générer une vision du futur, pour laquelle la prise en compte des points de vue des différents groupes locaux est essentielle. Cette approche suppose des négociations actives dès le début du processus.
- **Participation des acteurs:** Les processus permettant l'implication de tous les acteurs et le maintien de leur participation à travers les différentes phases du projet, font partie intégrale de l'approche GIZC et en conditionnent le succès.
- **Approche stratégique par étape:** Identifier les problèmes prioritaires, le moment et le lieu pour les traiter, sont parmi les décisions les plus cruciales à prendre. Pour rester dans une approche stratégique, évolutive, il est nécessaire de hiérarchiser les problèmes côtiers et de commencer par les plus faciles, en assurant ainsi une obtention rapide des premiers résultats qui contribuera à gagner la confiance des acteurs.
- **Intégration inter-secteurs et échelles de gestion:** Le succès est aussi lié aux partenariats mis en place entre les

différentes institutions sectorielles et entre les groupes d'intérêt, suivant une approche à "deux sens": de la gouvernance locale vers les structures gouvernementales (sens ascendant), et des politiques nationales vers les initiatives locales (sens descendant). Dans cette dynamique, ce sont les différentes approches de gestion côté terre et côté mer qui sont en jeu, en essayant de les mettre institutionnellement et financièrement en synergie. Lorsqu'il s'agit de ressources aquatiques transfrontières, comme dans le cas d'un bassin fluvial, la collaboration et la coordination entre autorités concernées s'imposent. Un autre aspect fondamental concerne le partenariat avec le secteur privé, lui-même lié aux politiques publiques et susceptible de contribuer à la durabilité des actions à travers des financements à intérêts partagés.



- **Intégration de l'information scientifique:** Les outils scientifiques et techniques (SIG, EIE, EIS, ECC, inventaires, surveillance, modélisation, etc.) sont de peu de valeur si le contexte institutionnel et sociétal dans lequel ils sont introduits, n'est pas en mesure d'assimiler leurs apports. Dans ce sens, scientifiques et gestionnaires doivent travailler ensemble et pouvoir évaluer l'utilité de l'information produite en regard des priorités et des objectifs fixés.
- **Capacités individuelles et institutionnelles:** La diversité des outils et la complexité des processus de prise de décision nécessitent de disposer d'équipes multidisciplinaires animées par des opérateurs GIZC qui ont une bonne connaissance du fonctionnement des écosystèmes, et qui sont en mesure de penser et d'agir en stratège pour résoudre les conflits, administrer des projets complexes, et faire le lien avec les acteurs locaux. Pour répondre à une telle demande, il est nécessaire de prévoir dès le départ un ensemble de formations sur le court, moyen et long terme.
- **Adapter les activités aux capacités institutionnelles:** Il est important de rester réaliste dans les objectifs, et de faire en sorte que ceux-ci ne dépassent pas les capacités des institutions locales et nationales, ainsi que leur volonté d'engagement dans le processus. Partant de l'idéal, on doit accepter des compromis au profit d'une stratégie réaliste et durable, qui prenne en compte le caractère limité des ressources disponibles (internes et externes) et qui doit avoir pour objectif permanent d'"internaliser les externalités" à l'aide des outils économiques.
- **Actions pilotes et planification:** Les actions pilotes ou "exercices pratiques" GIZC permettent de développer des actions concrètes pendant la phase de planification. Il s'agit d'activités à court terme et peu coûteuses (telles que nettoyage de plage, protection et réhabilitation de dunes, construction de puits, etc.) qui sont autant de démonstrateurs GIZC susceptibles de fournir des résultats tangibles issus de nouveaux modes de gestion. Ils permettent non seulement de gagner la confiance des communautés concernées mais également de tester les atouts et les contraintes qui se présentent dans l'action. Les actions pilotes, aussi petites soient-elles et une fois identifiées avec les communautés concernées, doivent être considérées comme des projets à part entière et à ce titre suivent les mêmes étapes du processus GIZC.
- **Apprentissage et gestion évolutive:** La GIZC est étroitement liée aux activités de planification mais en faisant appel à de nouvelles formes d'intégration pour la gestion des ressources marines et côtières. Elle a pour ambition de prendre en compte la complexité de l'"éco-socio-système" côtier et l'incertitude quant à son devenir. Dans ce but, elle doit être en mesure d'intégrer les nouvelles informations au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles. Cette gestion évolutive est aussi une gestion d'apprentissage (apprendre en faisant) où la mise en œuvre du projet crée les opportunités pour tester et améliorer les bases scientifiques de l'action. Du fait de son

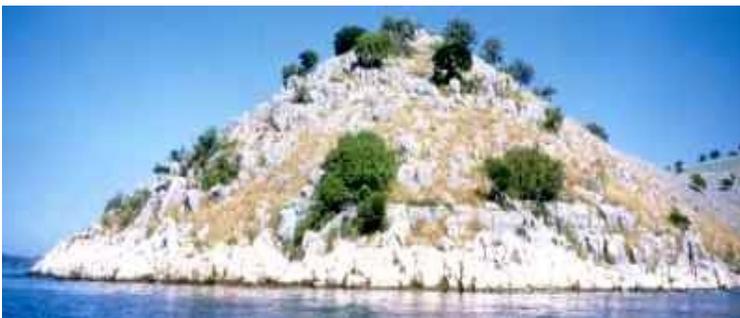
haut niveau d'incertitude, un programme ou un projet devraient être évalués aussi bien sur ses résultats que sa capacité à assimiler les nouvelles informations.

3.2. Nouveaux défis pour les zones côtières méditerranéennes

Le développement durable est un objectif global mais aussi une vision à long terme d'une société plus juste et prospère, dans un environnement plus équilibré et productif. La stratégie qui mène au développement durable, quelle qu'elle soit, devrait agir dans les années qui viennent, comme un catalyseur pour les décideurs et l'opinion publique, dans le sens des réformes institutionnelles et des changements de comportements des usagers et des consommateurs. Afin de traduire cette vision ambitieuse en action politique réaliste, il est nécessaire de procéder à l'identification des problèmes qui menacent sérieusement ou irréversiblement la santé de notre planète et plus spécifiquement des zones côtières:

1. Alors que l'on assiste heureusement à l'allongement de la durée de vie, combiné avec des taux de croissance plus bas, le vieillissement de la population qui en résulte risque fort d'engendrer une baisse de productivité économique ainsi que celle de la viabilité qualitative et financière des systèmes de retraite et de santé.
2. La pauvreté et l'exclusion sociale affectent durement les individus, avec des effets tels que les atteintes graves à la santé, le suicide, et le chômage durable. La pauvreté s'installe souvent dans les familles pour des générations.

3. La congestion des transports n'a cessé de s'accroître et s'approche de niveaux où il y aura blocage total. Ce problème essentiellement urbain est accompagné d'autres phénomènes tels que l'abandon des centres villes, l'extension des banlieues et les concentrations de pauvreté aiguë et d'exclusion sociale. Les déséquilibres régionaux restent hautement d'actualité.
4. La perte de biodiversité en Europe s'est accélérée considérablement dans les dernières décennies. Bon nombre de stocks halieutiques des eaux européennes sont au bord de l'écroulement. Les volumes de déchets croissent toujours plus vite que les PNB. Les pertes de sol et la baisse de leur fertilité remettent en cause la viabilité des terres agricoles.
5. De sérieuses menaces de santé publique sont imposées par les souches résistantes aux antibiotiques pour un certain nombre de maladies, auxquelles s'ajoutent les effets potentiels à long terme de nombreuses substances dangereuses rejetées tous les jours dans l'environnement. De la même manière, de nombreuses menaces existent sur la sécurité alimentaire.
6. Les émissions des gaz à effet de serre dues aux activités humaines accélèrent le réchauffement global. Le changement du climat va probablement entraîner de plus en plus d'événements extrêmes conduisant soit à des sécheresses ou à des inondations catastrophiques, avec des conséquences graves sur les milieux naturels, les infrastructures, la santé et la pauvreté.



Toutes les tentatives pour faire face à ces menaces qui, pour la plupart, sont loin d'être nouvelles, ont connu des résultats limités sinon nuls du fait de l'incapacité à faire évoluer les politiques et les comportements vers des réponses plus pro-actives et coordonnées. Dans ce contexte, adopter la vision du développement durable suppose de mettre en œuvre à un niveau régional les principaux points qui suivent:

- **Action urgente:** Les plus gros impacts du déclin de la biodiversité ou du changement climatique ne se feront sentir que dans de nombreuses années, mais alors le risque est qu'il soit devenu impossible ou extrêmement coûteux d'intervenir en quoi que ce soit.
- **Vision à long terme et engagement politique:** Seul, un engagement politique fort sera en mesure de susciter les changements nécessaires pour négocier les transactions difficiles entre intérêts conflictuels.
- **Nouvelle forme d'élaboration des politiques:** Les politiques relevant des trois piliers du développement durable que sont les dimensions économique, environnementale et sociale, sont

insuffisamment coordonnées entre elles. Trop souvent, les préoccupations de coûts sur le court terme prennent le pas sur une vision cohérente à long terme, où les bénéfices sont partagés entre les acteurs. Malgré le rallongement du temps d'élaboration, les politiques gagneraient à être construites en maintenant systématiquement le dialogue avec toutes les parties concernées.

- **Evaluation des politiques:** L'évaluation des effets des politiques devrait intégrer les aspects économiques, environnementaux et sociaux. A cet égard, les Etudes d'Impact Stratégiques (EIS) devraient être développées et utilisées beaucoup plus systématiquement et être croisées entre les différents domaines politiques.
- **Participation élargie:** Alors qu'il revient aux autorités publiques de fournir un cadre politique cohérent sur le long terme, c'est au niveau des citoyens et du secteur privé qu'interviendront en final les changements de comportement (consommation, investissements) pour aller vers des formes plus durables de développement. A ce titre, le système d'éducation a un rôle fondamental à jouer, pour la promotion d'une meilleure vision des principes et des objectifs du développement durable, des responsabilités individuelle et collective en jeu, et des changements de comportement que cela entraîne.
- **Ajustement des prix du marché:** Une réforme des marchés est indispensable en terme de rétablissement de la vérité des prix et d'opportunités de création de nouveaux produits et services au service des besoins

sociaux et économiques et en allégeant la pression environnementale. Dans ce sens, les politiques publiques doivent encourager les entreprises à intégrer les considérations environnementales et sociales dans leurs activités.

- **Investir dans la science et la technologie:** Les financements et incitations publics devraient encourager l'innovation au service des nouvelles technologies (énergie, transport, information, etc.) moins consommatrices de ressources naturelles, moins polluantes, plus sûres et plus efficaces économiquement.
- **Responsabilité internationale:** Aller vers plus de durabilité impose d'agir aussi à un niveau plus global. De par les moyens dont ils disposent, les pays développés ont une responsabilité particulière à cet égard, à travers leurs propres modèles de développement et les organisations internationales qu'ils soutiennent.

3.3. Le Livre blanc sur la gestion des zones côtières en Méditerranée: concepts et idées pour le futur

En très grande partie, la Méditerranée est constituée de ses zones côtières et de ses îles. Elles représentent en effet quelques uns des plus importants écosystèmes naturels, offrant espace et ressources aux populations côtières. Les zones côtières constituent donc un patrimoine naturel et culturel qu'il convient de gérer attentivement, aux niveaux national, local et régional, pour le bien des générations présentes et futures. Dans ce but, le **Livre blanc sur la gestion des zones côtières en**

Méditerranée, préparé par le CAR/PAP et promu dans le cadre du PAM, propose de franchir un certain nombre d'étapes vers le futur.

3.3.1. Adopter un cadre politique commun

Il est devenu nécessaire d'élaborer et d'adopter un cadre politique commun pour le développement de la GIZC en Méditerranée, basé sur un certain nombre de **principes fondateurs**. Un premier travail dans ce sens a déjà été fait lors de l'Atelier de Santorin sur les Politiques de Développement Durable des Zones Côtières Méditerranéennes (1996). La suite devrait consister, pour le PAM, à préparer





un ensemble de principes GIZC sous la forme d'une **Charte ou d'un Protocole GIZC** définissant une base commune minimale pour l'ensemble des pays méditerranéens. Tout ceci demande à être discuté sérieusement au niveau des Parties Contractantes et de la CMDD. Le CAR/PAP est chargé d'évaluer la faisabilité d'une telle démarche.

Le PAM joue un rôle central dans la préparation de l'analyse approfondie sur l'**Etat des Zones Côtières en Méditerranée**, avec l'assistance de l'Agence Européenne de l'Environnement. Le programme MEDPOL et les Centres d'Activités Régionales comme le Programme d'Actions Prioritaires, le Plan Bleu, ou encore la Télédétection Environnementale sont à même d'y participer activement.

Le PAM peut également jouer le rôle de catalyseur auprès de l'Union Européenne et des Parties Contractantes pour les aider à dégager une **vision spatiale** dans le contexte de l'expansion du Schéma de Développement

de l'Espace Communautaire (SDEC), comme cela s'est fait dans le cas des pays d'Europe centrale et des Balkans.

Enfin, il conviendrait de développer des **indicateurs** GIZC pour l'analyse prospective, ainsi que le suivi et l'évaluation des activités touchant au développement durable des zones côtières.

3.3.2. Susciter le soutien politique

Le soutien politique est nécessaire d'une part, pour l'**adoption** d'une charte ou d'un protocole GIZC et, d'autre part, pour la définition d'**objectifs** et de priorités à moyen et long terme, sous forme par exemple d'un **plan d'action**. Une déclaration politique est indispensable en préalable à toute action régionale ou nationale. La convocation d'une Conférence Ministérielle sur les Politiques des Zones Côtières pourrait être une bonne occasion de lancement.

Cependant, l'étape la plus importante reste celle qui consiste à **convaincre les décideurs** de l'aspect bénéfique que représenterait une mise en œuvre rapide pour les zones côtières. Dans ce sens, les ministres de la planification devraient être présents en cas de tenue d'une Conférence ministérielle. Un troisième niveau de mobilisation serait celui des **baillleurs de fonds** pour inciter les différentes autorités à adopter le Plan d'action régional. La CMDD, les ONG et les autres institutions majeures, doivent être considérés comme des partenaires essentiels dans cette campagne. Enfin, la proposition de préparer une **Année des zones côtières méditerranéennes** pourrait constituer une excellente plate-forme de collaboration.

3.3.3. Elaborer et appliquer les politiques nationales

Pour être efficace, l'action régionale doit être doublée par des initiatives nationales à travers lesquelles les pays méditerranéens devraient définir leur propre **politique GIZC**. La forme que prendra chacune de ces politiques nationales dépendra en effet du contexte du pays. On peut cependant dresser un certain nombre d'étapes communes:

- inventaire et analyse de l'état et des pressions s'exerçant sur les zones côtières;
- inventaire des cadres politiques et des activités de gestion (décentralisation, conflits, manques, synergies potentielles);
- élaboration des mécanismes de coordination et de stratégie à long terme;
- développement d'un plan d'action

Le bon franchissement de ces différentes étapes voudrait que ministères sectoriels et ministères de la planification soient **stimulés** pour travailler ensemble, assistés en cela par les partenaires de la société civile. Une manifestation politique du type **livre blanc national** pourrait offrir un cadre de mise en œuvre ultérieure d'actions GIZC.

Adopter des politiques est une chose, les appliquer en est une autre. Ceci suppose que les pays disposent des moyens (humains, financiers) nécessaires et adaptent les mécanismes de mise en œuvre. Une assistance technique à cet effet, peut être fournie par le PAM, à travers le CAR/PAP et d'autres centres régionaux.

3.3.4. Soutenir l'action locale

L'action locale est essentielle. Pour la soutenir, il est nécessaire que des mécanismes

institutionnels souples soient mis en place au niveau national.

Les projets pilotes du Programme d'Aménagement Côtier (PAC) sont parties prenantes de l'action locale, mais ils nécessitent des moyens qui dépassent souvent les capacités des pays. Des programmes internationaux du calibre EuroMed et METAP ainsi que d'autres bailleurs de fonds internationaux, sont susceptibles d'apporter des aides complémentaires qui ne doivent cependant en aucun cas remplacer les engagements qui doivent être pris par les autorités nationales et locales. Là encore, le PAM peut jouer un rôle de catalyseur utile, à partir de ces centres régionaux et plus particulièrement du CAR/PAP.

3.3.5. Stimuler les partenaires

Les activités de gestion des zones côtières en Méditerranée (comme ailleurs) ne relèvent pas uniquement des administrations. Il s'agit d'un effort partagé entre différents agents, chacun



avec son rôle et ses responsabilités spécifiques. Définir ces rôles et développer des mécanismes de collaboration pour créer des synergies, est en soi un processus à long terme d'adoption et de test de procédures, de mise au point de mécanismes, d'attribution de rôle et de suivi du progrès accompli, pour n'en nommer que quelques-uns. Les institutions, les ONG, les associations, le secteur privé et autres regroupements, doivent être considérés comme des partenaires à part entière, tous dépendants du devenir du patrimoine commun que représentent les zones côtières méditerranéennes.

Dans cet effort de prise de conscience, il est important de promouvoir les activités au niveau national, mais également de chercher le soutien au-delà, plus particulièrement au travers du PAM et de ces différents centres d'intervention que sont le CAR/PAP, le CAR/ASP et le CAR/PB.

Au vu des contraintes budgétaires et des capacités d'intervention limitées, il faudra faire des choix quant aux priorités d'action pour la mise en œuvre de la GIZC. En première approche, ces dernières pourront être définies selon les lignes de recommandation suivantes:

1. Identifier de manière pro-active les opportunités de diversification des économies côtières et optimiser les bénéfiques au profit des communautés locales, en particulier dans les domaines de l'agriculture et du tourisme.
2. Réguler la croissance irrationnelle de l'urbanisation côtière et développer les rapprochements entre villes côtières et arrière-pays.

3. Identifier, enrichir et gérer efficacement les biens côtiers comme appartenant au patrimoine naturel et culturel, via des stratégies d'aménagement appliquées à de plus vastes territoires.
4. Valoriser le rôle stratégique joué par les ports et leurs infrastructures en les réintégrant dans leur zone urbaine, y compris les zones rurales de l'arrière-pays et les petites villes adjacentes.
5. Créer et gérer efficacement un système représentatif d'aires marines protégées, en incluant autant que possible l'interface terre-mer, dans le cadre de plans élargis de développement durable des zones côtières.
6. Améliorer la gestion des zones humides et des estuaires en les considérant par rapport à l'ensemble du bassin versant.
7. Restaurer les zones et les ressources côtières dégradées telles que les zones qui ont été en grande partie artificialisées.





Coordination:
Ivica Trumbic

Rédaction:
Harry Coccossis, Yves Henocque, Marko Prem, Branka Baric, Zeljka Skaricic, Daphne Kasriel

Traduction:
Yves Henocque, Mahmoud Bakr

Rédaction technique:
Slobodan Pavasovic

Imprimé par:
Jafra-print, Split

Juin 2002 – Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires (CAR/PAP) – Split, Croatie

Le texte de la présente publication peut être reproduit en tout ou en partie à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale de la part du détenteur du copyright, à condition de faire mention de la source. Le CAR/PAP serait reconnaissant de recevoir un exemplaire de toutes les publications qui ont utilisé ce matériel comme source.

Cette publication ne peut être vendue ni utilisée à quelque fin commerciale que ce soit sans autorisation préalable de la part du CAR/PAP.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du CAR/PAP aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières et limites.





PNUE

**Programme des Nations Unies pour l'Environnement
Unité de Coordination du Plan d'Action pour la Méditerranée**

48, avenue Vassileos Konstantinou - 116 35 Athènes Grèce

Tél: +30 10 72 73 100 - Fax: +30 10 72 53 196/7

Email: unepmedu@unepmap.org

www.unepmap.org



**PROGRAMME D'ACTIONS PRIORITAIRES
CENTRE D'ACTIVITES REGIONALES**

Kraj Sv. Ivana 11 - 21000 Split - Croatie

Tél: +385 21 34 34 99 - Fax: +385 21 36 16 77

Email: pap@gradst.hr

www.pap-thecoastcentre.org