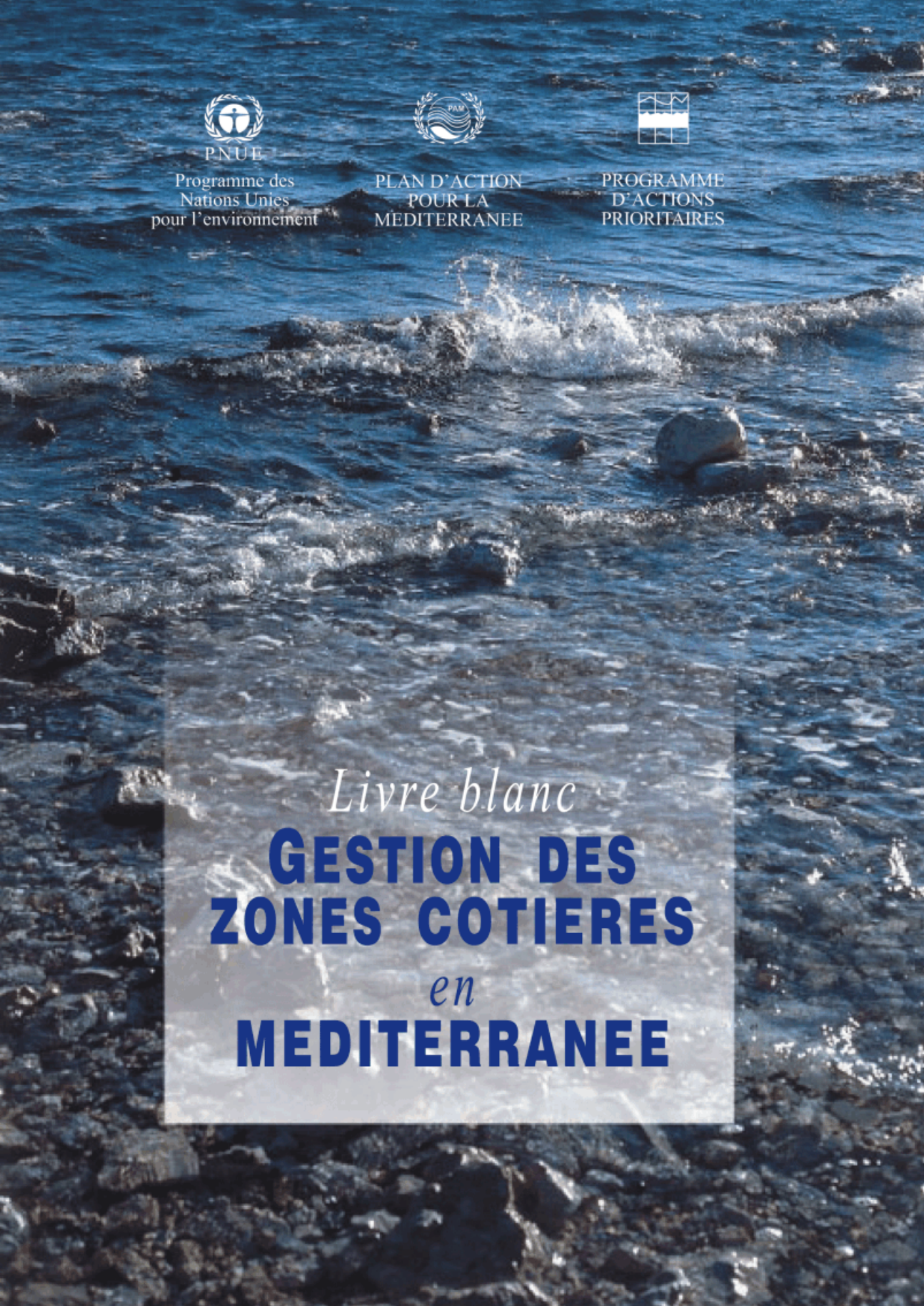


PNUE
Programme des Nations Unies pour l'environnement

PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE

PROGRAMME D'ACTIONS PRIORITAIRES

Livre blanc

GESTION DES ZONES COTIERES *en* MEDITERRANEE

Note:
Ce document a été préparé par le Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires (PAP/CAR), agissant dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) du PNUE. Les auteurs du document sont H. Coccossis et Y. Henocque. Lors de la rédaction du document, une assistance a été apportée par un groupe de rédaction composé de: T. Gargouri, N. Georgiades, M. Prem et I. Trumbic. G. Gavriil a assuré l'édition de la version originale de ce document en anglais, alors que Z. Skaricic et Y. Henocque ont assuré respectivement la traduction du document en français et la révision de la traduction. B. Baric a contribué à la finalisation du document, et M. Brzic et S. Pavasovic ont préparé le document pour impression.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Plan d'action pour la Méditerranée 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. Les vues exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent par nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Plan d'action pour la Méditerranée.

© 2001
Programme des Nations Unies pour l'environnement
Plan d'action pour la Méditerranée
Programme d'actions prioritaires

ISBN 953-6429-41-1

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 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 PAP.

A des fins bibliographiques, citer le présent document comme suit:
PNUE/PAM/PAP: Livre blanc: Gestion des zones côtières en Méditerranée. Split, Programme d'actions prioritaires, 2001.

Là se croisent le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest.
Autrement dit, dire "Méditerranée" c'est tout dire, ou presque: un monde immense et stratifié, un trésor, partiellement connu et partiellement à explorer.
La Méditerranée, c'est quelque chose à exploiter selon une approche mettant en valeur non seulement ses qualités esthétiques, mais aussi la substance de sa "mémoire", de ses écrits, toujours dans une optique de protection et de progression locales.

(Famoso, 1998)

Table des matières

Liste des cartes ii
Liste des figures ii
Liste des encadrés ii
Liste des tableaux ii
Liste des acronymes iii
Principales constatations v
Introduction 1

PARTIE I: LES PROBLEMES

1. La Méditerranée et ses zones côtières 5
2. Les zones côtières méditerranéennes à l'aube du 21e siècle 12

PARTIE II: GESTION ET ACTION

3. Initiatives régionales de gestion des zones côtières 23
4. Initiatives politiques nationales relatives à la gestion du littoral méditerranéen 34
5. La gestion intégrée des zones côtières au niveau local 42

PARTIE III: L'AVENIR

6. Options politiques pour l'avenir 57
7. Directives pour la GIZC et le développement durable 60
8. Etapes suivantes dans la formulation de la politique de GIZC 66

ANNEXE I 71
ANNEXE II 72
ANNEXE III 74
BIBLIOGRAPHIE 75

Liste des cartes

Carte 1: Image satellitaire du bassin méditerranéen 8
Carte 2: Les PAC du PAM et les projets de démonstration de l'UE 44

Liste des figures

Figure 1: Organigramme concernant la gestion intégrée des régions littorales 24
Figure 2: Relations entre le niveau local et national dans le cadre de la Convention de Barcelone 61

Liste des encadrés

Encadré 1: Recommandations et propositions d'action en matière de tourisme, faites par la Commission méditerranéenne du développement durable 16
Encadré 2: Analyse de quelques exemples nationaux choisis 41
Encadré 3: Quelques types d'intégration 43
Encadré 4: Activités fondamentales associées aux différentes étapes du cycle de développement de la GIZC 58
Encadré 5: Questions prioritaires relatives à la mise en œuvre de la politique 68

Liste des tableaux

Tableau 1: La Méditerranée – données principales 7
Tableau 2: Niveaux d'action 59

Liste des acronymes

AEE	Agence européenne pour l'environnement
APAL	Agence de protection et d'aménagement du littoral
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
CAR	Centre d'activités régionales
CAR/PB	Centre d'activités régionales pour le Plan bleu
CAR/TDE	Centre d'activités régionales pour la télédétection environnementale
CEMAT	Conseil des ministres de la planification (Conseil de l'Europe)
CEMN	Coopération économique en mer Noire
CIO/FED	Commission de l'océan indien/Fonds européen pour le développement
CMDD	Commission méditerranéenne du développement durable
CORINE	Coordination de l'information sur l'environnement
CRMP	Conférence des régions maritimes périphériques
DDE	Direction de l'équipement
DIREN	Direction de l'environnement
EIE	Evaluation d'impact sur l'environnement
ESE	Evaluation stratégique de l'environnement
EuroMéd	Partenariat euro-méditerranéen
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIRL	Gestion intégrée des régions littorales
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GZC	Gestion des zones côtières
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
METAP	*Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme* (Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Programme d'aménagement côtier
PACSICOM	*Pan African Congres for Sustainable Integrated Coastal Management* (Congrès panafricain sur la gestion intégrée et durable des zones côtières)
PAM	Plan d'action pour la Méditerranée
PAP/CAR	Programme d'actions prioritaires/Centre d'activités régionales
PAS MED	Programme d'actions stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre
PCB	Polychlorobiphenyles
PEDS	Perspective européenne du développement spatial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
RAMOGE	Accord France/Italie/Monaco
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire
SEACAM	*Secretariat for East Africa Coastal Area Management* (Secrétariat pour la gestion des zones côtières de l'Afrique de l'Est)
SIG	Système d'information géographique
SMAP	*Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme* (Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
UE	Union européenne

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Contexte

Ce “Livre blanc” est le résultat d'un criblage et d'une analyse approfondie d'un grand nombre d'études, de communications, de rapports d'ateliers et de guides, rédigés et publiés pour la plupart dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM). Son objectif est d'animer les débats sur les questions et les options politiques en relation avec la promotion de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée.

Dans le document est soulignée la **nécessité d'une option politique “proactive”**, d'une **vision stratégique** de la Méditerranée, et d'un **plan d'action** pour la gestion des zones côtières. Des recommandations sont faites pour la mise en application de cette option politique proactive. Enfin, une série de questions-clés est soumise au lecteur afin de l’inciter à participer au débat.

Les pressions sur les zones côtières mediterraneennes

Au cours des siècles de civilisation s'est développé un modèle intensif et complexe d'échanges et de développement, fondé sur la concentration des populations et des activités économiques dans les villes côtières situées le long du littoral méditerranéen. Les activités humaines qui se développent sur ce littoral méditerranéen génèrent des déchets qui vont s’accumulant avec le temps. Les substances rejetées dans la mer au cours des dernières deux décennies sont distribuées aussi bien en surface qu'en profondeur et, vu le temps de renouvellement des eaux en Méditerranée (de 80 à 100 ans), restent présentes en grande partie jusqu’à nos jours.

Aujourd'hui, les changements à long terme (naturels et causés par l'homme) du cycle hydrologique représentent un problème crucial pour la région Méditerranéenne, particulièrement en relation avec l'importance des précipitations pour bon nombre de pays riverains, dont l’évolution est en partie la conséquence du **changement climatique**. Les impacts causés par l'homme accentuent de manière significative les problèmes liés à l'**élévation du niveau de la mer,** particulièrement du fait d’une réduction des apports sédimentaires des cours d'eau, de la destruction des protections naturelles telles que dunes et cordons littoraux, due à l'urbanisation du littoral, et de la surexploitation de la nappe phréatique qui, à son tour, peut contribuer à des phénomènes de subsidence liés à l'abaissement des surfaces piézométriques des nappes aquifères confinées et au compactage.

L'**urbanisation du littoral** est une expression directe de la croissance démographique et du développement des activités économiques dans la région méditerranéenne. La conséquence générale en est un déséquilibre spatial entre les zones côtières fortement développées, surpeuplées, caractérisées par une occupation des sols et une consommation des ressources intensives, et un hinterland plus délaissé, affichant des densités de population beaucoup plus faibles et une économie moins dynamique. Face à une telle situation sur l’ensemble du pourtour méditerranéen, on assiste aujourd’hui à quelques tentatives encore timides de “rééquilibrage” spatial, consistant à équilibrer le développement des centres urbains côtiers avec celui des zones rurales de l'arrière-pays.

Dans la plupart des pays méditerranéens, le développement des **activités touristiques** est un élément crucial d'urbanisation du littoral (nouvelles zones ou sites "reconvertis"), provoquant ainsi des processus de croissance et de restructuration économique locales. Face à ces situations brutales de changement, les autorités locales ont à affronter des tâches difficiles de gestion qui dépassent souvent leurs propres capacités (équipements, services, traitement des ordures et des eaux usées urbaines, déséquilibre entre les différentes saisons, etc.).

L'urbanisation du littoral est en relation avec la diminution de la diversité biologique, la forte concentration des besoins en eau, les déchets et la pollution en général. La **diminution** et la **dégradation** des **zones humides** (de 3 millions d'hectares à l'époque romaine, elles sont passées à 200.000 hectares en 1994, soit une réduction de 93%) ont été identifiées comme une menace sérieuse pour de nombreuses espèces aquatiques et, particulièrement les espèces d'oiseaux aquatiques pratiquant le littoral méditerranéen. La **consommation en eau** va de pair avec la concentration spatiale des déchets, aboutissant à la surexploitation des ressources en eau souterraine, la pollution de la nappe phréatique et l'écoulement des eaux usées vers la mer. La demande accrue en eau dans les zones côtières conduit à la nécessité de transférer l'eau des zones plus amont, affectant ainsi des bassins versants entiers. La **pollution** est fortement concentrée dans certaines zones. Environ 100 "points noirs" ont été identifiés par 19 pays méditerranéens. Bien que ces zones ne couvrent pas tous les sites pollués du bassin méditerranéen, elles représentent la majeure partie de la charge polluante pour la plupart des contaminants domestiques ou industriels. Comme partout dans le monde, la **mondialisation**, c'est-à-dire la standardisation des systèmes économiques et des comportements sociaux, menace la diversité et l'identité culturelles portées par les communautés locales.

Nécessité de politiques "côtières" régionales et nationales

Il est évident que les zones côtières méditerranéennes posent des problèmes sociaux, économiques et environnementaux complexes qui réclament une attention particulière. Les réponses doivent s'adresser au long terme et la mobilisation à tous les niveaux administratifs.

En Méditerranée, on s'est très vite rendu compte que les problèmes de qualité du milieu marin sont liés aux activités humaines, nombre d'entre elles étant concentrées dans la zone côtière. De ce fait, la protection de l'environnement a été très vite associée au contrôle des activités humaines. Dans cette optique, la **gestion intégrée des zones côtières** (GIZC) a été largement reconnue comme la meilleure démarche de mise en cohérence des activités de gestion des zones côtières.

Du point de vue institutionnel, la prise en charge de la GIZC dans le monde entier revient au **niveau national**, malgré le fait que bon nombre de problèmes sont de nature régionale ou locale. Les réponses varient selon les particularités du stade de développement, du contexte institutionnel et des problèmes d'environnement/ développement. Il est évident qu'il existe plus d'une voie de mise en œuvre de la GIZC. En Méditerranée, il y a peu d'exemples de programmes de gestion intégrée au niveau local, et les applications pratiques sont encore plus rares. Face aux problèmes récurrents des zones côtières, les

politiques nationales dans les pays méditerranéens sont de nature plus prescriptive qu'incitative. Elles reposent sur le rôle traditionnel des gouvernements centraux opposé à des modes plus souples de gouvernance. Des approches plutôt centrées sur les processus que sur les résultats, ainsi que des modes de gestion plus participative, pourraient constituer un pas en avant.

Dans l'époque de mondialisation que nous connaissons, les systèmes administratifs nationaux, en dépit de leur rôle principalement réglementaire, recherchent de plus en plus souvent des relais aux niveaux infra-national ou local (ou même régional) qui puissent offrir des avantages comparatifs spécifiques. A l'échelle locale, on observe une diversité d'initiatives (PAC, etc.) affichant des niveaux variés de performance, de réussite ou d'échec. Il est donc nécessaire que les **communautés locales méditerranéennes** se développent et fonctionnent comme des partenaires coopératifs et inventifs dans le processus décisionnel de gestion des zones côtières. Bien que les problèmes côtiers soient pour la plupart très localisés, on a tout intérêt à développer des actions communes.

Par rapport aux autres régions du monde, la Méditerranée est probablement la plus avancée en termes de coopération en matière de GIZC. Cette collaboration est établie sur la base solide représentée par le Plan d'action pour la Méditerranée et, plus récemment, dans le contexte d'autres initiatives dont plus particulièrement le Partenariat euro-méditerranéen, EUROMED. Le **niveau régional** est ainsi très important en Méditerranée et le restera certainement dans l'avenir. Toute action commune exigeant une référence commune, il sera nécessaire de développer une **vision** partagée de l'avenir de cette région.

Directives pour l'action

Dans le cadre général précité, tout le monde a un rôle à jouer.

Niveau régional et transnational

La Phase II du Plan d'action pour la Méditerranée, adoptée en 1995, fournit un cadre régional souple pour une approche intégrée liée à un choix de politique proactive. Cette application s'adresse à un ensemble composé d'une part de l'Unité de coordination du PAM (Unité MED), de ses Centres d'activités régionales (CAR), de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) et, d'autre part, des Parties contractantes qui disposent de l'autorité en matière d'aménagement du territoire (occupation des sols, aménagement régional, développement urbain) et de planification sectorielle.

Dans ce contexte, l'Unité MED peut se charger de faciliter la communication et appuyer le développement de la coopération entre les principaux organismes internationaux et supranationaux, ainsi qu'entre les pays méditerranéens eux-mêmes, dans le but de développer une **vision stratégique** commune et, de là, un **plan d'action** partagé. La **CMDD** peut assurer le **rôle d'intermédiaire** pour faciliter la communication et sensibiliser les Parties contractantes, les Centres d'activités régionales du PAM, la société civile et le secteur privé.

La coopération entre les différents Centres d'activités régionales (CAR) du PAM devrait être renforcée, en premier lieu par le biais d'une mise en œuvre coordonnée de projets nationaux et/ou locaux tels que les Programmes d'aménagement côtier (PAC). Cet effort de coordination devrait être plus particulièrement centré sur les deux CAR

"horizontaux" et complémentaires que sont le **Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires** (CAR/PAP) et le **Centre d'activités régionales pour le Plan bleu** (CAR/PB), appuyés par l'intervention des autres CAR thématiques selon les besoins. La coopération transnationale, telle que l'accord RAMOGE (Italie/Monaco/France), devrait être encouragée par le PAM et utilisée comme un moyen complémentaire de développement des activités de GIZC à une échelle intermédiaire plus large et écologiquement cohérente.

Des ponts et une coordination améliorés entre les différentes initiatives régionales sont nécessaires. EUROMED (Partenariat euro-méditerranéen) et METAP (Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée) peuvent, par exemple, encourager et appuyer de manière significative les activités nationales et locales en matière de GIZC. Le développement d'une politique côtière au niveau européen pourrait venir enrichir le projet de gestion des zones côtières du SMAP (Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement).

Niveaux national et local

Très probablement, dans toute la Méditerranée, le niveau national conservera un rôle important dans la gestion intégrée des zones côtières. Il sera donc nécessaire de procéder dans les meilleurs délais au **renforcement des capacités** afin d'impulser plus d'**opérationnalité** à ce niveau.

Le PAM devrait encourager les Parties contractantes à créer des réseaux et intensifier les **échanges d'expériences** en matière de pratiques de gestion des zones côtières, et ce dans le but de développer davantage les règlements et instruments nationaux. Un autre champ d'action pour la promotion de la GIZC au sein du PAM-Phase II, est l'élaboration ou l'utilisation d'**agendas nationaux et locaux relatifs au développement durable**, comme conséquence du processus de Rio (Agenda 21) et des résultats de la Conférence "Med 21" sur le développement durable.

La **planification** devrait être considérée comme l'élément central dans l'instauration de la GIZC aux niveaux national et local. Elle devrait être conçue comme un processus dynamique et adaptable pour la gestion, impliquant des décisions stratégiques qui mettent en rapport la gestion intégrée des zones côtières et le développement durable.

La GIZC en pratique

Du fait que la GIZC exige de nouveaux modes d'analyse, de planification et d'action, et que souvent ce type d'approche est peu connu ou évité, initier un processus qui soit intégré et participatif, et qui réponde aux valeurs et préoccupations de la population et du lieu, est un souci majeur de l'opérateur GIZC. Autrement dit, le PAM et le PAP/CAR, en collaboration avec les gouvernements centraux, devraient **se focaliser sur le processus plutôt que sur les outils**, les experts-clés recherchés devant être plutôt "généralistes" que "sectoriels".

Les **comités consultatifs et exécutifs** (Programme local/national d'aménagement côtier), quelles que soient l'échelle et l'ampleur du projet, ne devraient pas être considérés comme facultatifs mais comme une condition préalable à l'établissement d'un mécanisme institutionnel efficace entre les niveaux local et national. Le PAP/CAR, sous la supervision de sa **structure focale nationale** correspondante,

peut aider à établir et faire fonctionner les structures locales responsables mais il ne peut pas se substituer à elles. En règle générale, il serait mieux d'aller plus lentement tout en s'assurant de la prise en charge locale du programme et donc de son appropriation.

Un **coordinateur de projet local** devrait se voir attribuer la responsabilité du suivi de l'engagement des structures locales. Le rôle de ce coordinateur est de créer les conditions locales favorables à la gestion des zones côtières, en entretenant des contacts directs avec les membres des communautés locales et en rassemblant les données locales indispensables à l'élaboration d'un profil détaillé de la zone côtière concernée.

Ingrédients de la réussite

Il s'agit d'agir aux différentes échelles spatiales en Méditerranée (régionale, nationale, locale), en travaillant à leur mise en synergie. L'action régionale doit reconnaître que la définition des politiques au niveau national est cruciale. L'action au niveau national est quant à elle indispensable pour promouvoir des politiques et programmes d'action susceptibles d'encourager les initiatives locales.

La mise en œuvre des **programmes nationaux** doit pouvoir s'appuyer sur une participation plus importante des niveaux locaux de gouvernement. Cette imbrication étroite entre échelles et programmes doit être encouragée et mise en valeur, si l'on veut assurer une appropriation élargie de leur contenu et définir des partenariats productifs aux niveaux régional, national, et local.

Des **leaders** capables d'identifier et d'utiliser les opportunités, de chercher et d'obtenir la coopération des acteurs-clés, et d'assurer au programme/projet une priorité nationale, sont cruciaux. Une tâche centrale dans la gestion des zones côtières est la médiation parmi les différentes façons de regarder le passé, le présent et le futur. C'est un processus qui implique tous les groupes d'intérêt et vise à maintenir leur implication dans toutes les phases de planification et de gestion des actions et ainsi garantir la réalisation des objectifs.

Se concentrer sur les **questions-clés** et décider lesquelles, où et quand, devront-elles être traitées, font partie des plus importantes décisions à prendre. La réussite est également fondée sur la création de **partenariats** entre les différentes institutions sectorielles et entre les groupes d'usagers grâce à une approche à "double sens", reliant le développement de la gestion locale aux politiques nationales et donc aux structures et procédures du gouvernement central. Les politiques et les actions doivent être interactives et incorporer un éventail d'outils et de mesures, bien que la recherche et les techniques (systèmes d'information géographique, étude d'impact environnemental, inventaires, suivi et surveillance, modélisation, etc.) soient de peu de valeur si le contexte institutionnel et social dans lequel elles sont introduites n'est pas à même d'absorber les connaissances qu'elles apportent.

La complexité technique et institutionnelle rend nécessaire la formation et l'éducation d'**équipes pluridisciplinaires** dont les membres sont capables de penser et d'agir stratégiquement, de résoudre les conflits, de gérer des projets complexes, de comprendre comment fonctionnent les écosystèmes côtiers, et de travailler en fonction des besoins et en collaboration avec les acteurs locaux. Il est important à ce titre de rapprocher de manière réaliste

l'échelle et les objectifs du projet avec la capacité des institutions impliquées, aussi bien locales que nationales, et avec la force et l'engagement des groupes locaux concernés.

La mise en œuvre de micro-actions concrètes ou **"exercices pratiques**" de gestion intégrée du littoral au cours du processus de planification, permet de répondre au besoin légitime d'actions concrètes de la part des communautés locales, avant la mise en œuvre du plan. Le principe de la **gestion adaptative** consiste effectivement à "apprendre en faisant", saisissant toutes les occasions de tester et d'améliorer les bases scientifiques de l'action à travers la mise en œuvre du programme ou du projet GIZC.

Questions-clés pour les débats futurs

L'objectif de ce "Livre blanc" est de stimuler la discussion et les débats sur l'approche la plus appropriée pour développer la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée. Les questions-clés figurant ci-dessous, loin d'être exhaustives, ont pour objectif de guider vos réactions à ce document:

1. Est-il nécessaire de développer une **vision stratégique** commune et à long terme de la gestion des zones côtières dans le cadre du PAM-Phase II?
2. Faut-il envisager une nouvelle **charte sur la gestion des zones côtières** pour encourager le développement de la GIZC aux échelles nationale et locale?
3. L**'option politique proactive** proposée à l'échelle régionale (PAM), nationale et locale, fournit-elle une orientation appropriée pour l'amélioration de la gestion des zones côtières méditerranéennes?
4. Quelles sont les **questions-clés** à traiter dans le cadre d'une politique proactive pour la mise en œuvre régionale (bassin méditerranéen) de la gestion intégrée des zones côtières?
5. L'approche politique proposée, basée sur une gestion côtière **intégrante et incitative** aux échelles nationale et locale, est-elle plus appropriée qu'une approche de type réglementaire et prescriptif?
6. Quels sont les **mécanismes institutionnels** indispensables à l'échelle nationale pour intégrer les priorités de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans les politiques sectorielles de développement?
7. Comment promouvoir des **partenariats public-privé** et une **participation publique** significative dans le processus de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)?
8. Comment peut-on sensibiliser aux problèmes de gestion côtière et développer les capacités nécessaires?
9. Comment la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) peut-elle être **financée**, par exemple, à partir des budgets des gouvernements locaux, provinciaux et nationaux, avec l'assistance du secteur privé et/ou par des fonds externes?
10. Quels mécanismes devraient être mis en place pour le **suivi**, l'**évaluation**, la **révision** et le **réajustement** de la politique de gestion côtière et de sa mise en œuvre aux échelles nationale et locale?

INTRODUCTION

Dans le cadre de son plan de travail pour la période biennale 1998-1999, le Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires (PAP/CAR) du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) a contracté la rédaction d'un "Livre blanc" sur la gestion des zones côtières en Méditerranée. Le PAP/CAR, qui est depuis plus de 15 ans impliqué dans la promotion du concept de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans les pays méditerranéens, a été reconnu comme pionnier et chef de file dans ce domaine.

Néanmoins, on considère qu'il est nécessaire de faire une révision périodique des activités dans ce domaine, en mettant l'accent sur les questions de politique générale. En effet, malgré les nombreux efforts déployés par un grand nombre d'acteurs dans la région méditerranéenne, les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants. Cela se rapporte particulièrement aux politiques de développement du littoral qui ont été conçues de manière correcte avec cependant des résultats qui restent à la traîne des objectifs fixés.

L'objectif de ce "Livre blanc" est de passer en revue les processus et la mise en œuvre des politiques de développement dans les pays méditerranéens, et de proposer au PAM, au PAP/CAR et, éventuellement, aux autres Centres d'activités régionales du PAM, des solutions et directives stratégiques susceptibles d'orienter leurs activités futures en matière de GIZC. Ce document doit être considéré et utilisé comme un document de référence destiné à stimuler les discussions dans le cadre des activités du PAM: conférences, ateliers, réunions des structures focales, réunions de la CMDD, réunions des correspondants du SMAP... De cette manière il sera révisé et pourra atteindre un certain niveau d'acceptation formelle.

PARTIE I:
LES PROBLEMES

1. LA MEDITERRANEE ET SES ZONES COTIERES

1.1. Aperçu historique et géographique

Les origines de la mer Méditerranée (*medius terrae*: au milieu des terres) remontent à quelques 200 millions d'années, à l'ancien océan planétaire appelé Paléotéthys. Et son avenir? Elle disparaîtra, mais cela ne sera que dans 20 millions d'années! Pour ainsi dire, elle a une longue histoire derrière elle et une longue histoire à venir, tant du point de vue géologique qu'humain.

Depuis les débuts du commerce antique, le bassin méditerranéen (y compris la mer Noire et le détroit de l'océan Atlantique séparant la côte marocaine et le Sud portugais) constitue une zone unique et cohérente d'échanges de biens, de services et de populations, bien qu'il soit divisé en une série de sous-bassins dus à sa géomorphologie et à ses nombreuses îles et presqu'îles. Au cours des différentes civilisations qui se sont succédées, sa zone côtière, intensivement exploitée et densément peuplée, a vu se développer un réseau étendu d'infrastructures destinées à faciliter les échanges: des réseaux routiers et des ports se sont développés comme autant de carrefours des deux côtés du bassin, y compris certains grands fleuves débouchant sur la mer.

La Méditerranée est aussi une zone de passage où se croisent les routes commerciales reliant les autres zones économiques: du Nord (Europe) au Sud (Afrique) et à l'Est (Asie). L'ouverture de ces routes commerciales, qui a commencé avec l'expansion arabe (11e siècle), a fait la fortune des ports méditerranéens au cours des différentes époques, quelle que soit leur position géographique (Est, Sud, Nord). Ce cercle de ports entourant la Méditerranée s'est formé au début du moyen-âge et, nonobstant les changements dans leur hiérarchie, n'a pas subi de changements significatifs jusqu'à nos jours.

Les côtes méditerranéennes abondent en sites remarquables dans lesquels les connexions ont évolué en des symbioses complexes. Cette multitude d'échanges ne signifie pas que la géographie de la Méditerranée peut être réduite à une seule unité; tout au contraire, elle évoque l“image d'une mosaïque où l'on doit partir du centre, de la Méditerranée, pour construire l'image de chaque pays-fragment du puzzle” (Bonavero et Dansero, 1998). Dans cette construction, les zones urbaines (ports/villes côtières) constituent un réseau potentiel, susceptible de mettre en rapport l'action locale avec la mondialisation et les tendances internationales.

1.2. Etat de l'environnement, problèmes environnementaux

1.2.1. La nature

La Méditerranée est une mer fermée où les processus tectoniques sont toujours actifs, particulièrement dans sa partie Est dont la morphologie est extrêmement complexe. Avec sa nature hydrologique et climatique unique, cela fait de la Méditerranée un prototype pour l'étude à l'échelle mondiale et une importante zone pilote pour les différents types de recherches.

Il s'agit d'un bassin profond (la profondeur moyenne est d'environ 1.500 m) mais qui est composé de plusieurs sous-bassins bien distincts, répartis en deux groupes majeurs, occidentaux et orientaux, communiquant à

travers le Canal de Sicile. La longueur totale de la côte méditerranéenne est d'environ 46.000 km, dont 19.000 km sont insulaires. Environ 54% de la côte méditerranéenne est rocheux; le reste est constitué de basses côtes sédimentaires.

Pour ce qui est de la circulation d'eau générale, on peut distinguer les “eaux atlantiques” en surface, qui circulent de l'Ouest ver l'Est avec une salinité croissante due à l'évaporation. Avec la baisse de la température en hiver, ces eaux sont poussées vers un nouvel équilibre, descendant jusqu'à 200 mètres de profondeur, où elles provoquent une circulation intermédiaire et deviennent les “eaux intermédiaires Est”. La circulation profonde ou abyssale Nord-Sud, très peu connue, caractérise les eaux lourdes et froides, appelées “eaux de fond ou d'hiver” qui se forment en hiver dans la mer Ligurienne et Adriatique. Elles sont riches en substances organiques nutritives qui, déposées sur le fond de la mer, ne circulent plus en raison des faibles connexions verticales (à l'exception d’upwelling saisonniers) entre les trois types horizontaux de circulation.

Dans le cadre d'études récentes basées sur des séries de données à long terme, il a été observé que les eaux les plus profondes dans la Méditerranée de l'Ouest tendent à devenir plus chaudes et plus salées, probablement à cause des changements climatiques qui, à long terme, peuvent augmenter l'aridité, au moins dans la partie sud du bassin occidental. L'hydrologie de la Méditerranée fait que toutes les substances rejetées dans la mer au cours des deux dernières décennies à des endroits particuliers, sont réparties aussi bien en surface qu'en profondeur. Vu la période de renouvellement en Méditerranée (de 80 à 100 ans), elles sont en partie présentes jusqu’à nos jours.

Comparée à celle d'autres mers ou océans, la productivité primaire des parties centrales de la Méditerranée de l'Est et de l'Ouest, ainsi que de nombreuses autres zones côtières hors de l'influence des grands fleuves ou des zones urbaines, est plutôt faible. Au sein de leur évolution annuelle, les interactions entre les différents groupes d'organismes et leur réponse aux changements naturels, sont spécifiques à chaque sous-bassin ou sous-système méditerranéen, comme cité plus haut. En termes généraux, la vie marine en Méditerranée est caractérisée par une faible biomasse et une forte diversité. Cette diversité est observée même au niveau des communautés: comparées à celles de l'océan Atlantique, les communautés marines méditerranéennes sont riches en espèces, avec des individus plus petits et un cycle de vie plus court.

Comme dans les autres mers, les relations entre la diversité d'espèces et les écosystèmes est toujours peu connue. Dans le contexte d'une pression anthropique croissante, on se demande jusqu'à quel point l'intégrité des écosystèmes peut être soutenue face à une diminution drastique, parfois proche de la disparition, de certaines espèces méditerranéennes.

Les plus importantes données sur la Méditerranée figurent dans le tableau 1.

1.2.2. Eau et sols

L'eau douce est cruciale non seulement pour le maintien de la vie humaine mais aussi pour le développement et le fonctionnement de l'industrie et de l'agriculture modernes. En Méditerranée, la composante renouvelable (précipitations moins évapotranspiration) des ressources en eau douce, qui s'écoule à travers les nappes aquifères, les courants et les lacs, est distribuée de manière inégale dans le

bassin, entre les pays (72% au Nord, 23% à l'Est et 5% au Sud) et les populations.

L'apport naturel de l'eau douce est assuré par les pluies caractéristiques de deux saisons principales: faibles en printemps et fortes en automne, séparées par des étés chauds et secs. Les pluies sont le plus souvent fortes mais de courte durée, causant des inondations catastrophiques. L'eau de pluie passe à travers le sol et les roches perméables, pour alimenter les cours d'eau, les lacs et les nappes souterraines.

La géomorphologie interrompue du bassin méditerranéen, particulièrement dans ses parties Nord, Sud-Est et Est, assure un écoulement relativement rapide des fleuves vers la mer, charriant une grande quantité d'effluents urbains et industriels et de sols érodés provenant des zones humides, agricoles ou urbaines (voir carte 1). Pour cette même raison (géologie interrompue), les nappes souterraines et les bassins fluviaux méditerranéens sont généralement petits. A l'exception des bassins de certains

Tableau 1: La Méditerranée – données principales

Caractéristique	**Unité**	**Donnée**
Surface de la mer	millions de km^2/millions de miles^2	2,5/0,965
Direction Est-Ouest	miles/km	2.500/4.000
Direction Nord-Sud	miles/km	500/800
Profondeur moyenne de l'eau	km/yd	1,5/1.640
Profondeur de l'eau, Détroit de Gibraltar	mètres/pieds	97/320
Profondeur de l'eau, Bosphore	mètres/pieds	70/200
Longueur totale de la côte	milliers de km	45
Longueur de la côte insulaire	milliers de km	17,7
Région littorale méditerranéenne, surface	millions de km^2/millions de m^2	1,5/0,579
Pays (*)	no.	21
Territoires autonomes	no.	1 (**)
Urbanisation	% de la côte	65
Population côtière, total méditerranéen, 1980	millions d'habitants	84,5
Population côtière, total méditerranéen, 2000	millions d'habitants	123,7
Population côtière, total méditerranéen, croissance 1980/2000	%	46
Pression démographique, 2000 (habitants et touristes)	milliers par km de côte	5.700 à 6.600
Pression démographique, 2025 (habitants et touristes)	milliers par km de côte	11.000 à 12.200
Centrales électriques: existantes/planifiées/ total méditerranéen	no.	112/43/155
Centrales électriques: existantes/planifiées/total – rive Nord	no.	60/4/64
Centrales électriques: existantes/planifiées/total – rive Sud	no.	52/39/91

* Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Egypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Slovénie, Syrie, Tunisie, Turquie, Fédération yougoslave (Serbie et Monténégro)

** Entité de Gaza, Cisjordanie

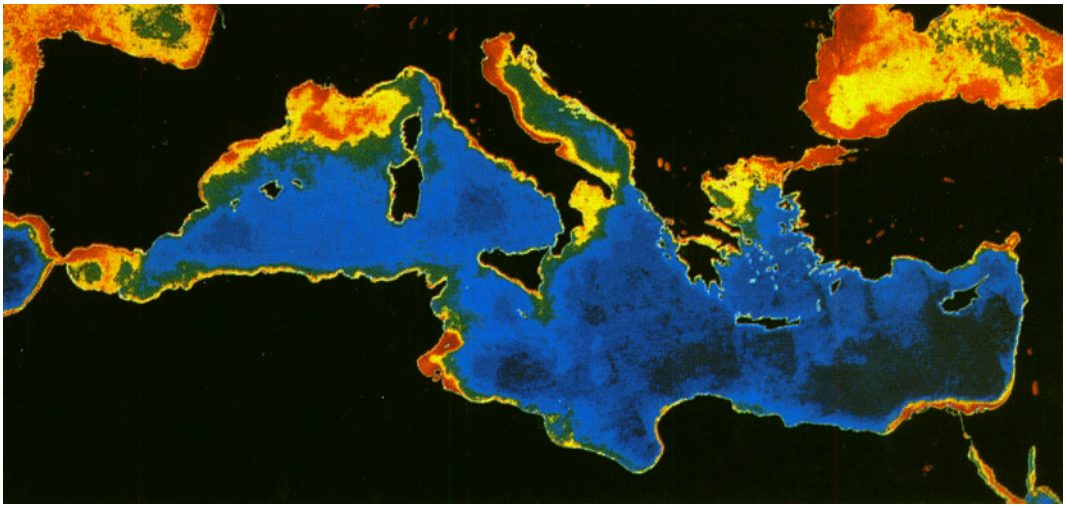
Source: Vallega, 1999

grands fleuves (Nil, Pô, Rhône, Ceyhan, Drini, Neretva, Buna, Ebre, Tibre), presque 60% du territoire du bassin méditerranéen est occupé par des petites vallées fluviales. Dans certaines zones deltaïques, la terre et l'eau sont intimement liées par la formation de lagunes côtières et de systèmes d'étangs.

Par ailleurs, il semble que l'apport d'eau dans la mer Méditerranée a diminué de manière dramatique au cours des derniers 40 ans en raison de la construction de barrages et de l'irrigation. Comme conséquence directe, il est estimé que la charge totale de sédiments dans la mer Méditerranée est probablement réduite de 70%, alors qu'en même temps, la déforestation a joué le rôle principal dans la modification du régime hydrologique en encourageant l'érosion des sols et en introduisant l'irrégularité dans le système de ruissellement naturel. Aujourd'hui, les changements à long terme (naturels et causés par l'homme) dans le cycle hydrologique représentent un problème crucial au niveau de la région méditerranéenne, particulièrement en relation avec l'importance des précipitations pour bon nombre de pays riverains, dont la variation est en partie la conséquence des changements climatiques.

1.2.3. Changements climatiques et élévation du niveau de la mer

En Méditerranée comme dans d'autres parties du monde, les impacts potentiels des changements climatiques comprennent: la sécheresse, les inondations, les changements dans l'érosion des sols et la désertification, les orages, l'érosion côtière, les changements de température et de salinité de l'eau de mer, l'élévation du niveau de la mer et la réduction de la biodiversité, et ce, très souvent, venant exacerber les problèmes existant déjà dans les pays riverains. Alors que les changements climatiques sont le plus souvent mesurés sur la base des variations de la température et des précipitations, dans la gestion des zones côtières c'est souvent la prévision de l'élévation du niveau de la mer qui constitue l'aspect le plus préoccupant de l'impact des changements climatiques sur les zones côtières.



Carte 1: Image satellitaire du bassin méditerranéen (Source: Jeftic et al., 1992)

En Méditerranée, où les fluctuations du niveau de la mer dans le passé ont été largement dominées par les effets de la tectonique locale, les changements climatiques peuvent devenir un facteur de risque complémentaire, affectant particulièrement les plus importantes zones humides et les terres basses dans les différentes parties du littoral. L'étude de ces zones à "risque élevé", ainsi que d'autres espaces méditerranéens, montre que les effets causés par l'homme augmentent considérablement les problèmes associés à l'élévation du niveau de la mer, notamment par le biais de:

- la réduction de l'apport de sédiments par les fleuves;
- la destruction des protections naturelles de la côte, telles que les dunes de sable et les cordons côtiers, au profit de l'urbanisation et des activités commerciales ou touristiques;
- la surexploitation des eaux souterraines qui peut contribuer à l'affaissement des terrains (subsidence) du fait de l'abaissement des surfaces piézométriques des nappes aquifères confinées et des phénomènes de compactage.

A en juger par un scénario établi sur la base des données issues de recherches récentes en Méditerranée, l'élévation du niveau de la mer est estimée dans une fourchette entre 12 et 30 cm d'ici l'an 2100.

1.2.4. Etat de l'environnement côtier

S'agissant de l'état de l'environnement côtier, les principaux facteurs déterminants sont:

- la relation existant entre les apports de déchets et la capacité de dispersion des masses d'eau (sous-bassin, golfe, baie, estuaire, etc.) et de la Méditerranée dans son ensemble;
- la stratification de la mer selon la densité des eaux, qui à la fois arrête les flux de polluants vers le fond et provoque des zones d'accumulation au niveau des sédiments profonds;
- l'importance de la population, de l'occupation des sols et des activités génératrices de déchets.

Compte tenu des facteurs précités et sur la base des séries disparates de données disponibles au niveau régional, il est très difficile de se faire une idée d'ensemble sur les niveaux de pollution marine dans le bassin méditerranéen. Bien que les données environnementales et les paramètres de pollution soient encore pauvres pour les eaux profondes, leur état est généralement considéré comme satisfaisant. Toutefois, des concentrations significatives de certains contaminants, tels que le plomb et le cadmium, ont été trouvées dans les canyons profonds bordant le plateau continental. Vu que le temps de résidence des eaux à ces profondeurs est certainement plus long que dans les couches supérieures, le risque d'accumulation de polluants est réel à long terme. Une autre manifestation de l'accumulation dans les canyons marins profonds à partir du plateau continental est la présence de déchets solides ou débris difficilement dégradables: environ 100 pièces/km^2 (principalement sacs et bouteilles en plastique) ont été trouvées sur le plateau continental à moins de 200 m de profondeur, leur densité variant entre 700 et 4.000 pièces/km^2 à une profondeur de 200 à 1.000 m, et le maximum ayant été trouvé dans les canyons marins profonds.

Comme décrit plus haut, les différences marquées (telles que la météorologie, la

géomorphologie, la circulation des masses d'eau, l'écologie...) entre le bassin occidental et le bassin oriental sont nombreuses. En fait, les caractéristiques écologiques des eaux de surface du bassin occidental n'influencent pas de manière significative celles des eaux de surface du bassin oriental, et *vice versa*. Autrement dit, les problèmes de pollution marine dans les deux bassins sont dans une grande mesure indépendants.

Il en va de même pour la mer Adriatique vis-à-vis de la Méditerranée centrale, ou encore de la mer Egée vis-à-vis de la mer du Levant. Par exemple, les rejets dans l'Ebre et le Rhône dans le bassin occidental, représentent indéniablement des facteurs importants pour l'état de l'environnement marin dans ce bassin, sans pour autant avoir des conséquences identifiables sur le reste de la Méditerranée.

Dans les zones côtières, la présence de "points noirs" de pollution, tels qu'ils ont été définis par les Etats méditerranéens et le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), situés d'une manière générale dans des baies et golfes semi-fermés à proximité des grands ports, villes et zones industrielles, est probablement le problème majeur de la mer Méditerranée. D'après le Programme d'actions stratégique visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre (PAS MED), les principaux apports et impacts concernent: les eaux usées municipales et les micro-organismes qu'elles contiennent, les déchets solides urbains, la pollution atmosphérique, les polluants organiques persistants (POP) y compris les pesticides, les PCB et HAP, les métaux lourds, les huiles, les substances radioactives, les substances nutritives et en suspension, et enfin les altérations physiques et l'extinction d'habitats.

Toutes ces substances et leurs impacts sont le résultat du développement urbain et industriel. Ils ont été utilisés pour évaluer les "points noirs" prioritaires ou les "zones côtières où l'environnement marin est pollué par une seule ou plusieurs sources de pollution ponctuelle ou diffuse, risquant d'affecter de manière significative la santé publique, les écosystèmes, la biodiversité, la durabilité ou l'économie" (UNEP/MAP, 1999).

Ainsi, 100 points noirs prioritaires ont été identifiés dans 19 pays méditerranéens. Bien que ces zones n'abritent pas tous les sites pollués du bassin méditerranéen, elles représentent la majeure partie de la charge polluante pour la plupart des contaminants domestiques ou industriels.

Bien que considérée comme un problème réel dans la plupart des pays méditerranéens, l'érosion côtière a été très peu étudiée. Pour ce qui est des pays européens, c'est grâce aux résultats de deux projets spécifiques (CORINE et LACOAST) que l'on a pu estimer que 25% de la côte adriatique italienne et 74% de la côte égéenne montraient des tendances à l'érosion, tandis que 50% de la ligne de côte totale en région euro-méditerranéenne sont considérés comme stables.

L'occupation des sols et la pollution de la mer affectent la distribution, l'abondance et la survie de la flore et de la faune, ainsi que les écosystèmes dans lesquels ces dernières sont organisées. Dans les zones gravement affectées ou polluées, les communautés benthiques telles que *Echimodermata*, *Crustacea* et autres, disparaissent rapidement, tandis qu'un petit nombre d'espèces de *Polychaeta* représente entre 70 et 90% de la richesse totale. Parmi les premières espèces disparues du fait de conditions fortement stressantes, figurent les grands animaux benthiques dont les activités de

bioturbation sont d'une importance primordiale pour l'écosystème benthique. Lorsque l'enrichissement en matières organiques excède le potentiel de reminéralisation par les organismes benthiques, des zones anoxiques s'établissent et le fond de la mer est couvert par des tapis de bactéries. Bien que ce type de changement de l'écosystème soit réversible, les conséquences en sont graves lorsque les fonds affectés constituent un habitat critique et un lieu de reproduction, par exemple de la posidonie marine.

Une des plus importantes sources de dégradation de l'environnement est la perte d'habitats de certaines espèces menacées d'extinction due à la compétition avec les activités humaines. A titre d'exemple, 1.500 km de la côte euro-méditerranéenne sont considérés comme artificiels, occupés principalement par les ports (1.250 km). La perte et la dégradation des zones humides (de 3 millions d'hectares à l'époque romaine à 200.000 hectares en 1994, soit une réduction de 93%) ont également été identifiées comme une menace sérieuse pour de nombreuses espèces aquatiques, particulièrement les espèces d'oiseaux pratiquant le littoral méditerranéen.

L'introduction de nouveaux organismes, sous forme d'espèces exotiques ou de variétés hautement sélectionnées, peut présenter un risque pour l'écosystème concerné. D'une manière générale, il est estimé qu'environ 80% des espèces introduites en Méditerranée (par voie naturelle, à travers le Canal de Suez ou le Détroit de Gibraltar, ou accidentellement, par les bateaux ou autre) n'affectent pas les communautés indigènes. Toutefois, certaines espèces peuvent avoir un impact écologique immédiat au niveau de la communauté en infligeant des changements en termes de compétition inter-spécifique et de prédation, et/ou des changements dans les caractéristiques environnementales elles-mêmes, sous l'influence de certains organismes et d'une possible dégradation génétique du stock indigène.

1.2.5. Culture et patrimoine

Le patrimoine culturel méditerranéen, dans ses expressions aussi bien “matérielles” (monuments, villes historiques, sites archéologiques ...) qu “abstraites” (langues, littérature, traditions, coutumes ...), constitue une importante ressource de la région méditerranéenne. Presque partout en Méditerranée, la stratification d'un grand nombre de passés différents et intriqués est un fait permanent et normal dans la vie de tous les jours. Il ne s'agit pas seulement de monuments ou de sites historiques, dont la concentration est extrêmement forte, mais aussi de certains autres “biens” de la même importance: les colonies de l'ancienne Grèce, les centres étrusques et les villes romaines, celtiques et musulmanes, la diversité de la configuration des paysages, les systèmes d'agglomérations et les réseaux de communication.

Sur cette base fertile, la diversité culturelle à l'échelle locale s'est développée avec le temps, jusqu'à aujourd’hui où les zones côtières méditerranéennes et les petites îles forment un réseau extraordinaire et complexe d'unités culturelles, chacune dotée de sa propre histoire, de ses traditions, de son type d’occupation des sols, de ses modèles de comportement social et sa propre façon de percevoir le monde et l'existence de l'homme. Comme partout dans le monde, la mondialisation, c’est-à-dire la standardisation des systèmes économiques, des agglomérations urbaines et des comportements sociaux, menace cette identité culturelle représentée au niveau des communautés locales.

Par ailleurs, comme cela a déjà été le cas au cours des périodes historiques précédentes, la disparité économique entre l'Union européenne et les autres régions autour du bassin méditerranéen (particulièrement entre les régions du Sud et du Nord-Ouest) ont provoqué des migrations intensives qui contribuent à la diversité culturelle de certaines communautés urbaines, en premier lieu dans les pays européens de la Méditerranée. Un des liens les plus évidents avec le patrimoine culturel, sont les paysages créés par l'homme, traditionnellement structurés autour des principales composantes méditerranéennes comprenant la mer, la côte et les montagnes.

Cependant, au cours des derniers cinquante ans, la concentration des populations et des agglomérations autour de la Méditerranée s'est accélérée à des taux auparavant inconnus et continue à augmenter, surtout sur la rive Sud. D'une manière générale, les ressources paysagères les plus exposées aux risques sont celles qui ont contribué au renom de la zone et au tourisme. Un des exemples extrêmes de concentration urbaine est la Principauté de Monaco où, au début des années 60, le paysage s'est radicalement transformé, d'un mélange de cultures de citronniers et d'oliviers dans des jardins de villas du 19e siècle en un territoire presque entièrement construit. Là et ailleurs, la différence entre le présent et le passé ne repose pas tant sur les sites d'urbanisation et/ou les activités humaines mais plutôt sur le fait que ces sites ont été d'abord adaptées aux besoins de visiteurs venant de centres métropolitains lointains.

2. LES ZONES COTIERES MEDITERRANEENNES A L'AUBE DU 21e SIECLE

2.1. Pressions et tendances

La population des Etats côtiers de la Méditerranée comptait environ 450 millions d'habitants en 1997. Le Plan bleu prévoit que la population dépassera 520 millions en 2025. La population s'installe de plus en plus dans les zones côtières (aujourd'hui plus de 30%), accentuant ainsi le phénomène de "littoralisation". Vu que seulement 40% de la longueur totale de la côte méditerranéenne peuvent être considérés comme "utilisables" pour les activités humaines et les sites d'urbanisation, ce phénomène de littoralisation se caractérise par des flux démographiques et socio-économiques intenses.

2.1.1. Urbanisation

Dans le passé, les plus grands centres urbains fleurissaient autour des anciennes agglomérations côtières et des ports, rendant ainsi le développement très concentré spatialement. Au cours des dernières décennies, avec l'augmentation des revenus, l'utilisation accrue des voitures particulières et des camions, ainsi que les progrès réalisés dans l'accessibilité (principalement l'infrastructure routière) et le tourisme, on observe sur la côte un étalement et une démultiplication de l'urbanisation qui entraîne la venue de nouvelles populations et le développement des activités économiques.

L'urbanisation du littoral est dans une grande mesure conditionnée par la croissance démographique accompagnée de

la croissance de l'activité économique dans les régions méditerranéennes, avec les conséquences suivantes:

- L'urbanisation accrue dans les zones côtières signifie que l'espace côtier, auparavant libre ou utilisé pour l'agriculture, est inévitablement réduit, conduisant à des compétitions pour l'occupation de l'espace entre les différentes activités économiques. Cette compétition est particulièrement forte dans les zones périurbaines sujettes à des transformations radicales, qui se produisent en peu de temps et sur un espace réduit. La conséquence générale en est un déséquilibre spatial entre les zones côtières fortement développées, surpeuplées, caractérisées par une occupation des sols et une consommation intensives, et les zones de l'intérieur inévitablement moins développées, avec des densités de logement beaucoup plus faibles et une économie moins dynamique.
- L'utilisation de l'eau par les ménages est en augmentation, principalement à cause du taux d'urbanisation, particulièrement fort dans les pays du Sud et de l'Est. Ainsi, la croissance démographique dans les zones manquant d'eau peut mener à de véritables crises de pénurie d'eau. Dans certains pays qui manquent d'eau, les besoins élevés en eau d'irrigation sont accompagnés d'une augmentation notable de la consommation en eau par les ménages, qui est le résultat de l'amélioration du niveau de vie. La consommation accrue en eau est également observée dans le secteur touristique, dont les besoins en eau augmentent en haute saison qui coïncide elle-même aux pics d'irrigation.
- La distribution géographique de la consommation en eau est semblable à la concentration territoriale des déchets, se traduisant par des problèmes de pollution des nappes phréatiques et d'écoulement des eaux usées dans la mer. Dans les zones urbaines, ces impacts sont accentués du fait de l'imperméabilisation de la surface des sols, empêchant les eaux de pluie de pénétrer le sol et d'alimenter ainsi les réseaux d'eaux souterraines, tout en augmentant considérablement le ruissellement dans les cours d'eau (accompagné parfois d'inondations) et dans la mer.
- L'écoulement des eaux usées n'est pas nécessairement une chose négative; il peut être bénéfique à la vie marine lorsqu'il s'agit d'une mer comme la Méditerranée, qui est pauvre en substances nutritives. Le problème apparaît lorsque cet écoulement est trop important dans une zone trop confinée, ce qui est le cas des principaux centres urbains en Méditerranée. Globalement, on estime que 48% des plus grandes villes côtières (ayant de 100.000 à plus d'un million d'habitants) n'ont pas de station d'épuration des eaux usées, 10% font le traitement primaire, 38% le traitement secondaire et seulement 4% le traitement tertiaire, avant d'effectuer les rejets dans le milieu marin.
- L'urbanisation est également associée à l'augmentation de la pollution atmosphérique et sonore. Les conséquences majeures des oxydes de souffre, du plomb, des oxydes d'azote, du dioxyde et monoxyde de carbone, des matières organiques volatiles, du mercure moléculaire, du méthane, etc., sur l'atmosphère, sont celles associées à ce que l'on appelle l"effet de serre" et

celles produisant le “smog”: à certains endroits, et sous certaines conditions atmosphériques telles que celles prévalant dans les grandes agglomérations urbaines/industrielles, les composés organiques volatiles et les oxydes d’azote subissent des modifications photochimiques sous l'influence du rayonnement solaire, pour produire ce que l'on appelle des oxydants photochimiques qui, en association avec les particules de poussière et la vapeur, produisent ce “smog” si oppressif.

Nonobstant le fait que dans un lointain passé, la Méditerranée connaissait de brèves périodes de croissance urbaine intensive, croissance urbaine et développement rural étaient généralement équilibrés. Au cours des dernières décennies, il semble qu'en Méditerranée l'urbanisation soit dans une phase d'expansion, d'*hyper-développement urbain*, caractérisée par de fortes densités démographiques, la dégradation de l'environnement naturel et de la qualité de la vie, la concentration des activités autour de quelques grands pôles urbains souvent situés dans la zone côtière. Cette situation a causé des décalages quant aux opportunités économiques et de développement aux niveaux national et régional, avec des phénomènes migratoires étendus et un déséquilibre entre centres urbains littoraux et arrière-pays, conduisant à la surexploitation des ressources dans certaines zones (zones côtières) et à l'abandon dans d'autres, phénomènes qui ont des conséquences économiques, sociales et environnementales. Une phase de “rééquilibrage” spatial en Méditerranée semble poindre dans certaines zones autour du bassin. Elle pourrait permettre de déplacer progressivement le développement des centres urbains côtiers vers les zones rurales de l'arrière-pays.

2.1.2. Tourisme

Les zones de développement intensif comprennent également la majorité des zones touristiques sur les deux rives de la Méditerranée, et les zones de production mixte (industrie et tourisme) sur l'ensemble de la côte Nord, où la compétition entre les différentes activités côtières est particulièrement forte. La Méditerranée est la première région touristique du monde, avec 170 millions d'arrivées estimées au milieu des années 90. Environ 24% de ces 170 millions viennent des pays méditerranéens (statistique de 1993). Ce tourisme est de plus en plus concentré sur la côte, fortement saisonnier et prédominant dans le Nord-Ouest de la Méditerranée, malgré le fait que sa croissance est relativement plus rapide dans les autres régions.

Aujourd'hui, en Méditerranée comme dans beaucoup d'autres parties du monde, le tourisme est un des secteurs fondamentaux du développement. Il est estimé que plus de 6 millions de personnes sont employées directement ou indirectement dans l'industrie touristique et de loisirs ou dans le secteur culturel. Dans la plupart des pays méditerranéens, le développement des activités touristiques est un élément crucial de l'urbanisation du littoral (nouvelles zones ou sites “reconvertis”), initiant des processus locaux de croissance économique et confrontant les autorités locales à des choix de gestion difficiles dans tous les sens du mot (équipements, services, traitement des ordures et des eaux usées urbaines, déséquilibre entre les différentes saisons, etc.).

De ce fait, le tourisme de masse exacerbe la plupart des problèmes existants dans les zones urbaines: occupation des sols, consommation des ressources en eau, pollution et déchets conduisant à la disparition des habitats de nombreuses espèces sauvages (sur terre et en mer), l'abandon des activités traditionnelles (par exemple, l'agriculture et la pêche), et parfois la détérioration des valeurs culturelles. En fait, c'est ce type de développement qui représente un danger réel pour les zones côtières les plus recherchées et pour la plupart des îles où la végétation, d'un système naturel à vocation productive (paysage agricole), se transforme progressivement en un système à caractère esthétique où prédominent les aspects décoratifs (paysages…).

Une des caractéristiques du tourisme méditerranéen est le tourisme nautique; il est estimé qu'en 1997 plus d'un million de bateaux de plaisance de toutes tailles étaient mouillés ou immatriculés dans les ports méditerranéens. Selon leur taille et leur utilisation, ces bateaux peuvent constituer une importante source de pollution, dans les ports (peintures anti-salissures, eaux usées, ordures) comme dans les eaux côtières.

Grâce à ses différences historique, culturelle et physique, la Méditerranée offre aujourd'hui une mosaïque extraordinaire d'opportunités touristiques capables de satisfaire chaque composante d'un marché extrêmement complexe et varié. Toutefois, le réseau touristique mondial qui touche la Méditerranée, repose sur l'universalisation de la spécificité des lieux, régions et cultures locales. Il est donc de la plus haute importance de sauvegarder le caractère local et authentique des systèmes touristiques en les intégrant, dans la mesure du possible, dans le système socio-économique local.

Pour répondre à ce défi, la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) a formulé des recommandations et des propositions d'action visant à assurer le développement durable du tourisme (voir encadré 1). Les recommandations de la CMDD sur la gestion durable des régions côtières sont reproduites dans l'annexe II de ce "Livre blanc".

2.2. Scénarios et nécessité de gérer les zones côtières

Un important document intitulé "Avenirs du bassin méditerranéen: le Plan bleu" a été publié en 1989. Il contient une série de "scénarios" prospectifs à l'horizon 2025 pour l'ensemble du bassin, concernant plus particulièrement la population et l'urbanisation pour cinq secteurs économiques (agriculture, industrie, énergie, tourisme et transports), et pour leurs interactions avec les ressources naturelles et l'environnement (sols, forêts, eaux, régions littorales et mer).

Les principales conclusions de chaque scénario ainsi établi peuvent être résumées comme suit (Glass, 1997):

- Le scénario tendanciel de référence T1 prévoit en principe l'extension de la situation actuelle telle qu'elle est décrite plus haut.
- Le premier scénario, moins favorable que le scénario de référence, appelé scénario tendanciel aggravé T2, prévoit une faible croissance de l'économie mondiale et concerne pratiquement tous les secteurs: dans un tel cas, les énormes problèmes de développement qu'affronteront les pays du Sud et de

l'Est seront la conséquence de la stagnation des pays de la rive Nord du bassin. Le financement de la protection de l'environnement sera modeste, avec des mesures individuelles prises tardivement et insuffisantes, selon un cadre réglementaire mal ou peu appliqué et avec des retards à tous les niveaux de décision. La croissance démographique et urbaine atteindra son niveau maximum, avec des villes souffrant de services mal gérés et de mauvaises conditions sanitaires. Suivant un tel scénario, il est très probable sinon certain, qu'une rupture sociale et géopolitique se produira bien avant l'an 2025, comme cela est déjà apparu dans certains événements, et qu'une réorientation des politiques et des comportements, c'est-à-dire un changement dans le scénario, sera nécessaire.

- Le second scénario, appelé scénario tendanciel modéré T3, prévoit une récupération économique globale au cours des années 90 (ce qui semble se confirmer de nos jours) et une meilleure coordination (qui reste peu avancée) entre les grandes puissances, notamment les Etats-Unis, l'Europe et le Japon. Dans les pays au Sud et à l'Est de la Méditerranée, le gain total de production sera soutenu par une croissance démographique moins

Encadré 1
Recommandations et propositions d'action en matière de tourisme, faites par la Commission méditerranéenne du développement durable

- Acquérir les instruments indispensables à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des programmes touristiques et des projets à long terme.
- Evaluer la capacité d'accueil des différentes destinations et prendre des mesures pour assurer que l'offre corresponde à la capacité d'accueil ainsi définie.
- Renforcer ou établir de nouveaux outils législatifs, réglementaires et de gestion de la propriété, qui permettront de contrôler l'urbanisation touristique et protéger les sites naturels les plus précieux. Entre autres, cela signifie:
  - doter les zones côtières sujettes à une forte pression touristique des plans de développement et de gestion du territoire qui tiennent compte des questions environnementales;
  - éviter l'urbanisation généralisée trop près de la côte, ainsi que la construction de routes parallèles ou trop proches de la ligne de côte, qui encouragent ce type d'urbanisation et génèrent un trafic qui altère la qualité des destinations touristiques;
  - identifier les sites côtiers les plus remarquables (tels que les zones humides, les dunes de sable ...) et appliquer des mesures qui assurent leur protection, notamment en créant partout où cela est possible, des réserves naturelles ou des conservatoires du littoral.
- Mettre en œuvre des programmes permettant la réhabilitation des destinations matures et favorisant l'environnement.
- Mettre en œuvre des mécanismes permettant (partout où cela est possible) la contribution financière du secteur touristique à la protection et la gestion des sites naturels et culturels.

importante (globale et urbaine) conduisant à des améliorations perceptibles dans le bien-être social et économique des pays riverains. Malgré le fait que les moyens légaux et financiers et les outils techniques pour la protection de l'environnement seront plus disponibles, ce scénario s'est paradoxalement avéré le plus défavorable à l'environnement du fait du niveau accru d'activité dans tous les secteurs économiques et des retards dans l'application de mesures qui viseront plutôt à combattre qu'à prévenir la pollution. Dans ce type de développement peu soucieux de l'environnement, la pression sur les zones côtières sera particulièrement forte parce que la majorité des activités y sera concentrée, créant ainsi des conflits d'usage sérieux. Une grave crise économique et des endommagements écologiques irréversibles peuvent résulter de cette situation.

Ces deux types de scénarios tendanciels extrêmes montrent des problèmes de développement, en particulier pour les pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen, dans un climat international compétitif. Les deux aboutissent à des situations instables, soit à travers une détérioration accrue des conditions socio-économiques dans un certain nombre de pays, qui encouragera l'instabilité géopolitique du bassin, soit à travers la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles.

Il est évident que pour inverser ces tendances, une coopération internationale sera indispensable, particulièrement à l'intérieur de la Méditerranée, dans un monde mieux équilibré, multipolaire, pour permettre une meilleure distribution des efforts, le partage des connaissances et des expériences, et une meilleure organisation du marché. Cette volonté de coopérer est la caractéristique principale des scénarios alternatifs, dont le premier est basé sur une coopération étroite Nord-Sud (scénario alternatif de référence 1) où l'Union européenne joue un rôle d'entraîneur plus marqué (EuroMéd peut être considéré comme un premier pas dans cette direction), et l'autre repose sur une coopération sous-régionale Sud-Sud, entre des groupes de pays tels que les pays du Maghreb (scénario alternatif avec agrégation A2). En addition à la coopération internationale Nord-Sud et/ou Sud-Sud, les scénarios alternatifs se distinguent par une approche complètement différente des problèmes environnementaux, telle que l'internalisation des coûts de protection et de prise de décision, une centralisation moins prononcée au profit d'une meilleure coordination des activités, une implication plus importante des communautés locales dans la prise de décision et la gestion, etc.

Bien que dépendants du choix et de l'ampleur des hypothèses, et ainsi des incertitudes inhérentes à tout exercice de prospection, ces scénarios fournissent des informations significatives sur les principales questions de développement et les risques majeurs auxquels sont exposés l'environnement et les populations, et en conséquence le développement durable de la Méditerranée. La clé de ce type de scénarios se trouve bien dans le renforcement de la coopération méditerranéenne, la gestion intégrée de l'environnement et les processus de développement, plutôt que les taux de croissance en eux-mêmes.

Assimilable à une réponse politique pour s'acheminer vers le développement durable du littoral, la "gestion des zones côtières" reconnaît qu'une approche sectorielle de la

gestion, centrée sur des ressources (telles que la pêche) ou des activités (telles que les transports), n'est pas très opérante. Une nouvelle approche de la gestion du littoral devient indispensable, considérant que la zone côtière fonctionne comme un système et que les différentes utilisations des ressources côtières par l'homme sont interdépendantes. Pour gérer le littoral méditerranéen d'une manière holistique et dans un cadre régional, par le biais des politiques nationales et locales, l'intégration devrait se faire à plusieurs niveaux: géographique, temporel, entre secteurs et disciplines, ainsi qu'au niveau de l'intégration politique et institutionnelle, des politiques sectorielles, et des activités de formation et de recherche.

Une des parties essentielles de la gestion des zones côtières est la prise de décision car elle détermine si des mesures seront prises pour protéger, améliorer ou développer les zones côtières, quelles mesures seront prises et de quelle manière. Vu qu'une grande partie du travail quotidien sur la gestion des zones côtières (gestion des ressources, aménagement du territoire, construction, gestion des bassins versants, ingénierie côtière et hydrologie, développement économique local, évaluation environnementale, logement et fourniture de services, promotion touristique ...) se fait au niveau des autorités locales, l'implication des acteurs locaux devient une question cruciale. La peur qu'ont les décideurs de l'attitude NIMBY (*Not In My BackYard* – Pas dans mon jardin) n'est plus justifiée: de nombreux exemples dans le monde entier montrent que les acteurs ou les "détenteurs d'enjeux" locaux sont prêts à accepter des situations non optimales à condition qu'ils soient impliqués dans le processus décisionnel au moment juste et de manière réelle.

Le paradigme, toujours en usage dans les pays méditerranéens, caractérisé par un type de gestion descendante (du haut vers le bas), des politiques formulées en fonction des résultats attendus, sans trop se soucier de la participation concrète des communautés locales, et des méthodes d'application de type commande / contrôle, n'a pas réussi à optimiser le potentiel de coopération durable des acteurs (y compris les scientifiques et les agents administratifs). Des approches de gestion plutôt centrées sur les processus que sur les résultats, et qui s'appuieraient sur la participation des acteurs, pourraient constituer la bonne direction à suivre.

Lorsque l'on parle d'approche participative, il ne suffit pas de l'appliquer de façon à donner aux acteurs l'impression qu'ils participent à la prise de décision. Il s'agit de les écouter attentivement, et non pas simplement les confronter à un outil de participation. Cela signifie que pour chaque cas local, il faut apprécier les conditions à remplir pour faire en sorte que les acteurs locaux puissent se développer et fonctionner comme des partenaires forts, coopératifs et inventifs dans le processus décisionnel de gestion côtière.

Une autre question cruciale dans la gestion des zones côtières est le rôle des composantes du marché (énergie, eau, transports, tourisme ...): "les mécanismes de marché sont-ils applicables à la zone côtière sachant que pour pouvoir fonctionner proprement, ils exigent que soit exclue toute ressource en propriété commune?" (EMAPS, 1998). En guise de réponse partielle, on peut citer en Méditerranée des exemples de mécanismes de marché au service de la gestion des zones côtières, tels que certaines taxes et subventions, les investissements verts ou les systèmes dits de compensation

(exemple: expansion de zones industrielles ou portuaires). L'importance de la monétarisation des écosystèmes et des ressources naturelles étant de plus en plus reconnue, il ne fait aucun doute que le concept de compensation (industrie, ports, etc.) deviendra pratique courante.

Enfin, avant d'appliquer un outil de gestion (et il sont nombreux aujourd'hui!), quels que soient le lieu et l'échelle considérés, il faut se poser la question apparemment toute simple: A quoi nous référons-nous lorsque nous parlons d'une zone côtière bien gérée? Qu'est-ce que nous voyons lorsque nous fermons les yeux et visualisons une zone côtière en bonne santé avec une population heureuse d'y vivre? En bref, quelle est notre vision de l'avenir de cette région et/ou de cette zone spécifique?

Probablement, chaque personne, groupe de personnes ou secteur économique, aura une vision différente de la zone côtière, mais cela n'est pas un problème. La formulation (diagnostic), la visualisation (scénario) et la communication (plans) de ces visions sont fondamentales pour l'identification des intérêts communs et des alliances potentielles entre les différents groupes d'intérêts. Plus clairs seront les orientations et les objectifs qui en découleront, plus évident sera le chemin à prendre.

PARTIE II:
GESTION ET ACTION

3. INITIATIVES REGIONALES DE GESTION DES ZONES COTIERES

La Méditerranée bénéficie depuis longtemps d'un effort soutenu contre la dégradation de l'environnement dont les aspects principaux ont été décrits précédemment. Cet effort s'est traduit sous forme de divers montages de coopération régionale et de mise en place de programmes visant la surveillance continue, l'évaluation et l'amélioration des milieux marin et côtier. La plupart de ces activités ont été lancées dans le contexte de la Convention de Barcelone (1975) – à présent, 21 pays sont Parties contractantes à la Convention qui a été complétée par plusieurs Protocoles – et du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) du PNUE. En Méditerranée, on s'est très vite rendu compte que les problèmes de qualité du milieu marin sont liés aux activités humaines, concentrées pour la plupart d'entre elles dans l'espace littoral. De ce fait, la protection de l'environnement a très vite été associée au contrôle des activités humaines dans les zones côtières. L'extrait de la Convention de Barcelone sur les zones côtières figure en annexe III de ce document.

3.1. Plan d'action pour la Méditerranée

Le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) est le premier Programme des mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), établi dans le cadre de la Convention de Barcelone (1975). Les préoccupations du PAM en matière de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) se reflètent dans ses activités ainsi que dans sa structure organisationnelle.

La GIZC est un important champs d'activité du PAM. Bien qu'au début la coopération régionale ait été centrée sur la prévention de la pollution marine, on s'est très vite rendu compte qu'il était inévitable de considérer les problèmes de pollution de la Méditerranée en rapport avec les activités humaines dans les zones côtières. Cependant, malgré le fait que, très tôt, il s'est révélé nécessaire d'adopter une vision plus globale de la protection de l'environnement, ce n'est qu'après la première décennie, et particulièrement après la révision de la Convention (1995) que les zones côtières ont reçu une attention plus appropriée en termes de mobilisation et d'allocation des ressources:

- Les scénarios méditerranéens à long terme ont montré l'importance des questions côtières, en premier lieu la concentration de la population et des activités dans les zones côtières, et les conflits associés à l'utilisation des sols et des ressources. Ils ont fourni la base indispensable pour une prise de position à long terme sur les modèles de développement et de protection de l'environnement dans les zones côtières méditerranéennes (voir scénarios en 2.2.).
- Des directives pour la gestion intégrée des zones côtières ont été préparées pour appuyer les initiatives prises à l'échelle locale en vue de la mise en œuvre de programmes à plus grande échelle. Elles sont centrées sur le processus GIZC, comme le montre l'organigramme de la figure 1.
- Des rapports et des manuels ont été établis sur des questions et outils spécifiques, tels que l'urbanisation, les scénarios, la capacité d'accueil, l'aquaculture, l'érosion des sols, etc., pour assurer:

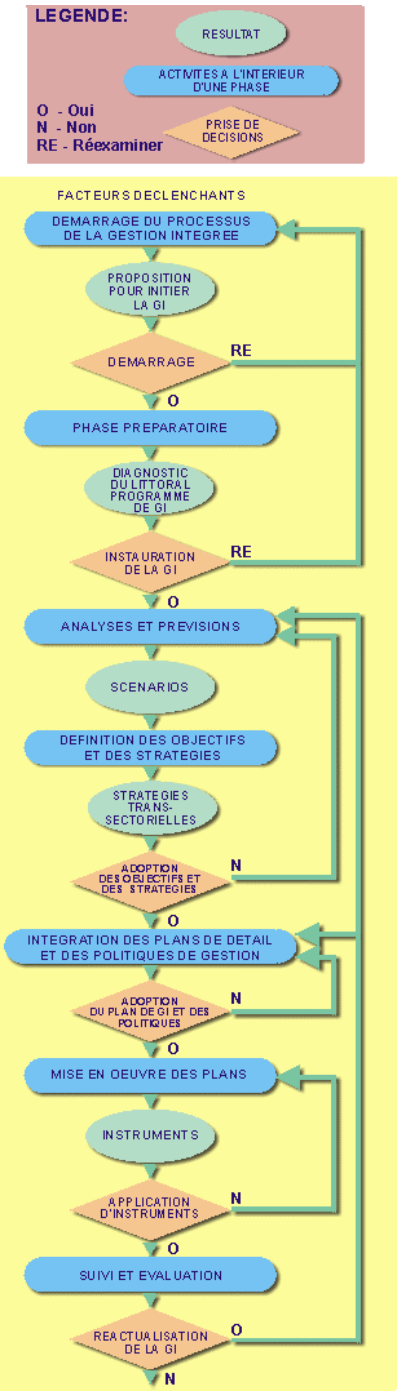


Figure 1: Organigramme concernant la gestion intégrée des régions littorales (Source: PNUE, 1995)

- des diagnostics prenant davantage en compte les aspects décisionnels,
- un appui technique en termes d'introduction d'outils innovants.

Des stages de formation ont également été proposés dans ce domaine.

- Des projets pilotes à l'échelle locale (tels que les PAC) ont été développés pour tester le concept de GIZC et montrer la validité de cette approche aux pays méditerranéens et à d'autres.
- Un rapport intitulé "Etat de l'environnement marin et côtier dans la région méditerranéenne" a été établi avec une référence particulière aux zones côtières et à la nécessité de les gérer.
- Un atelier de travail sur les politiques de développement durable dans les zones côtières méditerranéennes a été organisé à Santorin, en 1995, celui-ci ayant permis de résolument placer la gestion intégrée des zones côtières dans le contexte des stratégies de développement durable.

Le Programme d'aménagement côtier (PAC), lancé en 1989, correspond à une contribution majeure du PAM à la gestion intégrée des zones côtières. Le PAC est orienté vers la mise en œuvre de projets concrets de gestion côtière dans les pays méditerranéens proposants et sélectionnés en réunion des Parties contractantes.

Les <u>objectifs</u> du PAC sont les suivants:

- développer des stratégies et procédures de développement durable, de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources côtières et marines, en vue du développement durable;
- identifier, adopter et tester les méthodologies, outils et pratiques de gestion durable des zones côtières;

- contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et humaines à l'échelle nationale/locale;
- assurer une utilisation élargie aux échelles nationale et régionale, et créer des conditions favorables aux activités de suivi.

Le PAC vise:

- *au niveau local*, des solutions aux problèmes prioritaires d'environnement-développement;
- *au niveau national*, des méthodologies et des procédures permettant la formulation et la mise en œuvre de politiques et de stratégies nationales adaptées;
- *au niveau régional*, la diffusion et l'échange d'expériences, contribuant à la formulation et la mise en œuvre des politiques et des stratégies;
- *au niveau international*, la coopération à travers les échanges d'expériences et la mise à disposition de résultats, de méthodologies et de procédures à d'autres régions du monde.

Entre 1989 et 1998, deux cycles de PAC ont été mis en œuvre, dont des projets exécutés en Albanie (littoral albanais), Croatie (baie de Kastela), Grèce (île de Rhodes), Syrie (littoral syrien), Tunisie (ville de Sfax) et Turquie (baie d'Izmir). Récemment, deux autres projets, en Egypte et Israël, ont été achevés. Le troisième cycle de PAC a démarré en 1997, avec la préparation de projets locaux en Algérie, au Liban, à Malte, au Maroc et en Slovénie. En 1995, la révision de la Convention de Barcelone et l'adoption du PAM-Phase II, y compris les champs prioritaires d'action pour la période 1996-2005, ont fortement appuyé la poursuite du PAC.

Afin d'aider le Plan d'action pour la Méditerranée à introduire une stratégie de développement durable en Méditerranée, une Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) a été créée en 1996. La CMDD est innovante en tant que structure régionale de développement durable, du fait de sa composition mixte (décideurs, gestionnaires, acteurs économiques, NGO) et de son rôle consultatif, en appui démocratique aux Parties contractantes et à la Convention de Barcelone. La CMDD s'est entre autres concentrée sur la gestion durable des zones côtières, particulièrement sur les aspects stratégiques et politiques du processus décisionnel. Elle a particulièrement recommandé de:

- améliorer les mécanismes institutionnels,
- renforcer et adopter les instruments réglementaires,
- assurer l'accès à l'information et sensibiliser,
- établir des mesures incitatives,
- développer des projets pilotes de démonstration,
- renforcer la participation du public.

Parmi les recommandations plus spécifiques, il convient de noter les suivantes:

- établir des rapports périodiques sur l'état de l'environnement,
- développer de nouvelles formes de partenariat,
- renforcer la coopération,
- renforcer le rôle des administrations de niveau inférieur dans la gestion des zones côtières,
- préparer des directives régionales pour la mise en application des règlements nationaux,
- élaborer des plans de gestion pour des zones côtières présentant un intérêt environnemental particulier ou subissant les pressions du développement,
- préparer un code de bonnes pratiques.

Ces recommandations sont particulièrement importantes car elles sont destinées à sensibiliser les Parties contractantes et les autres acteurs dans la région méditerranéenne, en mettant l'accent sur les problèmes de mise en œuvre et de mobilisation des différents partenaires lors de la mise en œuvre d'actions de GIZC. Ce ne sont cependant que des recommandations aux Parties contractantes, leur mise en œuvre nécessitant de mettre l'effort sur le développement de mécanismes de suivi appropriés.

Bien que plus spécifique, le PAS MED (Programme d'actions stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre) fournit un cadre général et un échéancier pour la mise en œuvre de mécanismes et mesures conduisant à la protection de l'environnement marin et contribuant ainsi au développement de la GIZC. L'objectif global de ce nouveau projet financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) sous la coordination du PAM, est d'améliorer la qualité de l'environnement marin dans la région méditerranéenne grâce à une gestion plus commune de la pollution d'origine tellurique d'importance transfrontalière et régionale. Les objectifs du PAS MED sont de faciliter l'application, par les Parties contractantes, du Protocole sur les sources de pollution d'origine tellurique, et de contribuer au maintien et, le cas échéant, à la restauration de la capacité productive et de la biodiversité du milieu marin, en vue de la protection de la santé publique et de l'utilisation durable des ressources vivantes.

3.2. Partenariat euro-méditerranéen

Le Partenariat euro-méditerranéen a été établi à Barcelone (1995) comme une initiative commune de 27 pays des deux rives de la Méditerranée: les 15 pays membres de l'Union européenne et l'Algérie, Chypre, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne (la Libye a un statut d'observateur). L'objectif global de ce partenariat est de garantir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région méditerranéenne en établissant un dialogue permanent, la liberté de marché et la coopération. Comme mentionné plus haut, cette initiative représente un premier pas vers le "Scénario alternatif de référence 1" du Plan bleu.

L'environnement a été reconnu comme un des champs de coopération à renforcer et comme une dimension importante du développement durable en Méditerranée. Les objectifs généraux du Programme environnemental dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen sont:

- d'aider à renverser la tendance de dégradation de l'environnement dans la région;
- de contribuer au développement durable de la région, à la protection de l'environnement méditerranéen et à l'amélioration de la qualité de la vie;
- d'intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles;
- de renforcer la cohérence et d'assurer les synergies avec les programmes multilatéraux et les instruments légaux existants (notamment la Convention de Barcelone, le METAP);

- de contribuer à la création de nouveaux emplois;
- de mettre en évidence les relations existant entre le commerce et l'environnement.

La Déclaration de Barcelone a confié à la Commission européenne la coordination pour la préparation d'un Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement (SMAP). Ce dernier a été adopté par la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne tenue à Helsinki, en 1997, avec cinq domaines d'actions prioritaires:

- gestion intégrée de l'eau,
- gestion des déchets,
- action portant sur les "points noirs" (lutte contre la pollution et conservation de la biodiversité),
- gestion intégrée des zones côtières,
- lutte contre la désertification.

Dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières, les priorités d'action concernent:

- l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux ou de démonstration, bases de données et mesures légales et techniques contribuant à la promotion de la GIZC;
- l'élaboration d'études de la capacité de charge;
- la promotion du tourisme durable;
- l'élaboration et la mise en œuvre de plans de conservation et de gestion de la biodiversité méditerranéenne;
- l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux et sous-régionaux visant à combattre la pollution par les déversements accidentels à partir des bateaux;
- l'identification de méthodologies appropriées, la promotion d'initiatives nationales et locales, et l'élaboration de projets pilotes intégraux de protection des zones côtières contre l'érosion et la dégradation;
- l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée de l'environnement et de programmes de développement durable de l'arrière-pays méditerranéen;
- l'élaboration d'un guide pratique en matière de GIZC, en tenant compte des travaux existants;
- l'assistance aux autorités nationales et locales lors de la mise en œuvre des stratégies d'action visant à prévenir et combattre la pollution et les résidus des sources et activités marines et terrestres.

La gestion intégrée des zones côtières est donc identifiée comme un des cinq domaines d'actions prioritaires du SMAP. Toutefois, très peu de progrès ont été réalisés jusqu'ici, en raison d'un problème général d'inertie dans le système EuroMéd. En outre, le programme SMAP est peu précis pour ce qui est de l'éligibilité et du caractère des interventions (projets pilotes *versus* interventions structurelles). Les problèmes viennent également de la faiblesse des structures d'accès à l'information, combinée à une trop grande dépendance des initiatives du bas vers le haut (du niveau local vers le niveau national) pour permettre de générer des projets à caractère international.

3.3. METAP

Le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée (METAP) a été lancé en 1990 par la Banque mondiale (BM) et la Banque européenne d'investissement (BEI), en

partenariat avec l'Union européenne (UE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La mission du METAP est de générer des fonds pour l'aide aux pays méditerranéens, en premier lieu ceux des rives Sud et Est, et d'élaborer des politiques, programmes et projets d'investissement susceptibles de faire face aux contraintes de développement durable dans la région méditerranéenne. Influencé dans une large mesure par le travail du PNUE/PAM, le METAP traite de la GIZC, assurant des fonds d'environ 5,4 millions de dollars E.U. pour la mise en œuvre de 18 projets GIZC dans 10 pays méditerranéens[1].

Dans le Programme pour l'environnement méditerranéen, la dégradation des zones côtières est considérée comme étant une question-clé pour laquelle il est recommandé de mettre en place une meilleure planification. Malgré cela, les opérations sont très limitées et concernent principalement la préparation de projets d'investissement et de renforcement des capacités pour des activités classiques liées à la gestion des déchets, de l'eau, etc.).

Le METAP a reconnu la nécessité de la GIZC dans le bassin méditerranéen. A l'échelle régionale, des activités relatives à la GIZC ont été planifiées, telles que le renforcement des capacités de gestion, l'élaboration de plans de gestion de bassins fluviaux et des zones côtières, l'utilisation des instruments économiques, les améliorations de l'infrastructure et l'élaboration des plans d'investissement.

Les interventions METAP ne sont pas de caractère régional mais impliquent un certain nombre d'interventions locales dans une région. Ces actions sont limitées dans leurs objectifs, leur ampleur, et sont restreintes en terme d'actions d'investissement (le plus souvent centrées sur l'infrastructure). Bien que les projets de ce type puissent concerner la zone côtière méditerranéenne, ils constituent le plus souvent des mesures d'exécution intervenant en fin de processus de mise en œuvre de modes de gestion intégrée des zones côtières.

En 1996-97, une évaluation des initiatives de gestion des zones côtières en région méditerranéenne a été faite par la Banque mondiale en collaboration avec le PAP/CAR, qui a fournit des recommandations pour la mise en œuvre de projets futurs de gestion des zones côtières dans cette région. La plupart de ces recommandations soulignent le rôle des niveaux national et local dans la gestion intégrée des zones côtières. Le rôle principal des interventions de niveau régional est perçu au niveau du soutien des activités menées à l'échelle nationale/locale.

3.4. Programme de démonstration de l'UE en matière de gestion intégrée des zones côtières

En 1996, la Commission européenne a démarré un programme de démonstration dans le but d'identifier les mesures susceptibles de remédier à la détérioration des conditions prévalant dans les zones côtières méditerranéennes. Ce programme avait les objectifs suivants:

- Fournir une information technique concrète sur les facteurs et les mécanismes en faveur ou défaveur de la gestion durable des zones côtières.

[1] Les initiatives du METAP en matière de gestion intégrée des zones côtières englobent les projets réalisés en Albanie, en Algérie (Tlemcen et El-Kala), à Chypre (presqu'île d'Akamas), en Israël (baie d'Haifa), au Liban, au Maroc (parc national d'Al Hoceima), en Tunisie (golfe d'Hammamet) et en Turquie (plage de Belek).

- Stimuler le débat et l'échange d'informations entre les différents acteurs impliqués dans la planification, la gestion ou l'utilisation des zones côtières européennes. Ce débat devait aboutir à un consensus sur les mesures indispensables au niveau européen et à d'autres niveaux de compétence pour stimuler la GIZC en Europe.
- Tester les modèles de coopération en matière de gestion intégrée des zones côtières.

Trente-cinq projets de gestion des zones côtières ont été sélectionnés par la Commission pour les besoins de ce programme de démonstration, dont 12 concernent la Méditerranée. Chacun de ces projets a permis de tester la mise en œuvre de formes de gestion intégrée et des procédures de coopération, leurs contraintes et leur efficacité. Ils étaient orientés vers l'évaluation et la gestion environnementales des infrastructures, les programmes et plans de développement, l'analyse causale des problèmes, les effets des mesures existantes, l'évaluation des options de gestion, la formulation des visions stratégiques de gestion et la mise en œuvre globale du processus de gestion intégrée des zones côtières. Dans l'ensemble, ces projets avaient été sélectionnés pour leur représentativité dans les domaines écologique, économique et social des zones côtières européennes. Six études thématiques transversales (ensemble des projets) ont complété cette expérience de type ascendant (du bas vers le haut) pour ce qui concerne les systèmes législatifs, l'information, la participation, la planification, les solutions technologiques et les impacts de la politique communautaire. La distribution géographique et la diversité des problèmes rencontrés dans les zones d'étude sélectionnées, ont fourni des bases solides de construction d'une politique commune de conservation et développement des zones côtières européennes.

Les principaux constats qui ressortent de ce programme sont:

- La GIZC est un processus qui:
  - repose sur une meilleure compréhension de la nature des interactions existant dans les zones côtières,
  - exige une information appropriée, précise et opportune,
  - doit dépendre du problème abordé,
  - doit avoir une dimension stratégique,
  - doit être centré sur la compréhension et la diffusion des connaissances,
  - améliore la communication entre les gestionnaires des côtes, les scientifiques ...,
  - doit explicitement être basé sur la coopération,
  - développe des mécanismes de communication et coopération verticales,
  - promeut la coopération et la coordination à travers les différents niveaux territoriaux,
  - assure l'implication des acteurs-clés et du public.
- Les définitions légales de la zone côtière devraient refléter les particularités de chaque contexte individuel et, en même temps, être assez souples pour pouvoir refléter la nature complexe et dynamique de la zone côtière.
- La mise en cohérence des politiques et systèmes réglementaires est fondamentale pour la promotion de la gestion intégrée.
- Il est important de soutenir le processus de GIZC en s'assurant de l'appui du public.

Le fait qu'il n'y ait eu qu'un nombre modeste de projets (12 sur 35) au regard de l'importance européenne et du "caractère côtier" (concentration du développement et intensité des conflits) des région littorales méditerranéennes, reflète probablement les difficultés des sociétés correspondantes à accéder à l'information et à mobiliser les ressources nécessaires à des activités européennes. Une raison secondaire repose peut-être sur le fait que la condition préalable à l'éligibilité (suivant les directives de la Commission) et la base de l'évaluation finale des résultats obtenus par les projets de démonstration, était du type "action concertée", procédure qui favorise les sociétés du Nord européen possédant une longue tradition de gestion ascendante, de participation du public à la prise de décision, etc. D'une manière générale, les politiques nationales relatives aux zones côtières dans les pays méditerranéens sont prescriptives plutôt que facilitatives.

Seulement un petit nombre de projets (par exemple, la mer de Wadden) ont concerné la coopération "régionale", encore étaient-ils d'ampleur géographique limitée. Plus nombreux ont été ceux qui ont œuvré à la mise en réseau régional d'expériences menées au niveau local. De ce point de vue, il n'y a donc pas eu de valeur ajoutée régionale pour la gestion intégrée côtière, si ce n'est l'expérience conjointe issue de plusieurs projets au sein du programme de démonstration et du processus de consultation qui a suivi la présentation des résultats du programme à l'échelle nationale. Tout ceci confirme la nécessité d'une action régionale de la part de l'Union européenne (par exemple, une directive), comme c'était le cas dans le mandat original du Conseil de l'Europe.

Récemment, la Commission a proposé au Conseil des ministres et au Parlement européen une Recommandation sur la gestion intégrée des zones côtières, c'est-à-dire un jeu de directives générales et assez souples, préconisant aux Etats membres d'adopter la gestion intégrée des zones côtières qui, à son tour, doit être holistique, à long terme, adaptable, conforme aux particularités locales, respectueuse des processus naturels, participative, impliquant tous les organismes administratifs et employant une combinaison d'instruments.

3.5. Autres initiatives

Plusieurs autres initiatives pourraient intéresser le contexte régional (au sens plus large) du fait qu'elles traitent de la gestion intégrée de certaines parties de l'espace méditerranéen:

- Au niveau de l'Union européenne, des efforts sont déployés pour introduire la planification spatiale au niveau européen telle qu'elle est envisagée par le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), en tant qu'outil d'orientation des investissements et des politiques. Des corridors européens, ainsi que plusieurs autres types de zones d'intervention prioritaire (zones urbaines, régions montagneuses, zones côtières et îles, etc.) ont été identifiés. L'approche territoriale peut aider à prêter plus d'attention aux zones côtières et à exercer une pression plus forte sur la Commission pour qu'elle définisse une politique côtière pour l'Europe dans son ensemble et permette ainsi de donner plus de substance au SMAP (Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement), particulièrement pour ce qui est de son volet gestion des zones côtières. L'application de ces options politiques

est "basée sur le principe de subsidiarité. Une coopération étroite est donc indispensable entre les autorités responsables des politiques sectorielles et celles responsables de l'aménagement du territoire à chaque niveau respectif (coopération horizontale), ainsi qu'entre les acteurs des niveaux communautaire, transnational, régional et local (coopération verticale)". Cette approche de la planification spatiale fondée sur le partenariat, exige qu'à chaque niveau soient développés des outils communs d'observation et d'évaluation des politiques et de s'engager dans des démarches de prospective partagée.

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a finalement été adopté en mai 1999. Bien qu'il ne soit pas un document légalement contraignant, il fournit un cadre d'orientation politique pour les pays membres, leurs collectivités territoriales et la Commission européenne, chacun dans son domaine de compétence. Les principales options politiques du SDEC sont de:

- Promouvoir un développement spatial polycentrique: afin d'assurer un "développement régional équilibré", le SDEC souligne la nécessité d'intégrer le concept de développement polycentrique permettant d'éviter une concentration économique et démographique excessive au niveau du "noyau" de l'UE.
- Favoriser l'émergence de projets issus des territoires pertinents: afin de parvenir au polycentrisme, le SDEC propose de s'appuyer sur "la promotion de stratégies intégrées de développement spatial pour les systèmes urbains... en prenant également en compte les espaces ruraux concernés et leurs villes". Cette recommandation se concrétise par la contractualisation dans laquelle les partenaires (Etat et collectivités territoriales, collectivités territoriales entre elles) s'entendent sur des objectifs communs, des actions à réaliser et des financements. Cette démarche s'applique à des échelles géographiques différentes, de sorte que le principe sur lequel repose le développement local peut être résumé par la formule suivante: un territoire → une stratégie →un projet →un contrat.
- Promouvoir le développement économique: le SDEC affirme que "les régions de l'UE ne peuvent se montrer compétitives et contribuer ainsi à la réduction du chômage que si leurs villes disposent d'un potentiel économique suffisant, … même celles qui sont situées en dehors des zones d'intégration et des régions métropolitaines d'importance mondiale".
- Favoriser un accès équivalent aux infrastructures et au savoir: "Les centres urbains et les métropoles doivent être reliés de manière efficace, non seulement à l'économie mondiale, mais également entre eux ainsi qu'à leur arrière-pays". En outre, "le bon fonctionnement des transports et un bon accès aux télécommunications sont des conditions indispensables au renforcement de la compétitivité des zones périphériques et des espaces moins favorisés, et par conséquent de la cohésion sociale et économique de l'UE".

- Gérer de façon prudente la nature et le patrimoine culturel: “La nature et le patrimoine culturel de l'UE sont menacés en permanence par des interventions d’ordre divers. Même si des mesures strictes de protection sont parfois justifiées, il est souvent plus judicieux d'inclure la protection et la gestion des zones menacées dans des stratégies de développement spatial relatives à des zones plus vastes”.

- La Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) de l'Union européenne a également soulevé la question de la gestion intégrée des zones côtières en lançant et adoptant une Charte du littoral européen (1981) qui définit les principes de base guidant les collectivités territoriales. Cette Charte a été officiellement reconnue par le Parlement européen en 1982, selon l'affirmation générale suivante: “Le littoral européen doit être organisé de façon à réconcilier les besoins de développement et la nécessité de protection”.
- Le Conseil de l'Europe a été actif pour la promotion de la gestion intégrée des zones côtières au cours des dernières 20 années. Ses actions sont centrées sur la sensibilisation des organismes gouvernementaux chargés de la planification et/ou de l'environnement. Le CEMAT (Conseil des ministres de la planification) et le Comité permanent des autorités locales sont systématiquement confrontés à la nécessité d'assumer la responsabilité de la gestion intégrée des zones côtières. Récemment, un projet de loi-type sur les zones côtières européennes et un code de bonne conduite ont été préparés pour démontrer la nécessité d'une action régionale. L'efficacité limitée du Conseil de l'Europe (par rapport à des acteurs régionaux plus forts tels que l'UE) et la grande diversité des conditions et montages institutionnels entre les régions littorales européennes, ne favorisent pas le développement d'interventions communes à ce niveau, malgré le fait que de telles initiatives trouveraient un appui politique certain.

3.6. Expérience méditerranéenne dans le contexte international

A l'échelle mondiale, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, a reconnu que les zones côtières sont des zones d'intérêt particulier car elles abritent des habitats et des écosystèmes variés, complexes et productifs, importants pour l’installation humaine, le développement et la survie à l'échelle locale. En conséquence des pressions croissantes dues à une concentration de plus en plus forte des populations et des activités, de nouvelles approches intégrées de la gestion des zones côtières doivent être développées aux niveaux national, régional et global. Malgré cela, la coopération régionale en matière de gestion intégrée des zones côtières est faible et se situe surtout aux niveaux national ou local.

Par exemple, en Afrique, plusieurs initiatives récentes, le plus souvent gérées par des organismes nationaux ou dépendant de l'aide internationale, soutiennent la coopération régionale dans le domaine de la gestion de l'environnement. Parmi les initiatives de gestion intégrée des zones côtières présentant un intérêt particulier, figurent le processus d’Arusha, le PACSICOM (Congrès panafricain sur la

gestion durable et intégrée des zones côtières), la COI/FED (Commission de l'océan indien/Fonds européen pour le développement) et, plus récemment, le SEACAM (Secrétariat pour la gestion des zones côtières de l'Afrique de l'Est). Il s'agit d'initiatives très intéressantes d'incitation à la coopération locale, mais qui sont pour la plupart très générales et dans une étape initiale. Dans la plupart des cas, elles impliquent des déclarations politiques et l'expression d'intentions. Elles sont caractérisées par une forte influence des donateurs et une faible fiabilité opérationnelle, bien qu'une institutionnalisation des réseaux se fasse dans certains domaines spécifiques (par exemple, la conservation des récifs, l'écotoxicologie).

En plus des initiatives précitées, il convient de citer les exemples suivants:

- HELCOM, en mer Baltique, est considéré comme une collaboration internationale réussie sur un certain nombre de thèmes environnementaux, mais cela n'est pas une initiative GIZC proprement dite. Sa réussite est principalement due à la concentration sur un nombre limité de thèmes.
- La coopération trilatérale dans la mer de Wadden entre les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark, pays avec des systèmes administratifs développés et une expérience en matière de coordination et de participation, fait de la conservation de l'environnement l'objet principal de la gestion des zones côtières.
- Dans la mer Noire, un programme de coopération a démarré tardivement avec des résultats limités. Il lui manque un agenda GIZC en dépit de l'existence d'un Plan d'action stratégique pour la réhabilitation et la protection de la mer Noire. L'accent est mis sur certains problèmes-clés (notamment, la pollution). La coopération est insuffisante et les résultats pratiques limités. Le PNUE/Mer Noire est un des schémas régionaux pour une telle coopération, auquel s'ajoute la CEMN (Coopération économique en mer Noire); tous les deux mettent la priorité sur la lutte contre la pollution et la biodiversité.

Dans d'autres parties du monde, des efforts sont faits pour introduire la gestion intégrée des zones côtières dans la coopération internationale, à travers les activités du PNUE et d'autres organisations internationales agissant comme organismes techniques ou donateurs. Parmi les Programmes des mers régionales du PNUE, la Méditerranée est probablement la plus avancée pour ce qui est du développement des activités de coopération.

En effet, la Méditerranée est caractérisée par une collaboration régionale intensive sur les questions de gestion intégrée des zones côtières. Cette collaboration est établie sur une base solide, notamment le Plan d'action pour la Méditerranée, et, récemment, dans le contexte du Partenariat euro-méditerranéen.

Suivant le schéma classique, la réglementation concernant la gestion intégrée des zones côtières relève de la responsabilité des administrations nationales. Toutefois:

- on se rend compte de plus en plus que ces questions ont un fort caractère régional, comme le montrent les expériences du PAM et de l'UE, bien que leur opérationalité soit insuffisante à l'échelle régionale;
- il convient donc de mettre en valeur les synergies lorsque l'on traite certaines questions à un niveau plus élevé;

- il y a enfin de grandes lacunes à l'échelle nationale, dues à la fragmentation des responsabilités et au faible rôle des ministères de l'environnement par rapport aux ministères sectoriels orientés vers le développement, lorsqu'il s'agit d'appliquer des approches intégrées à la gestion des zones côtières.

On peut conclure que le niveau régional est très important en Méditerranée et que, très probablement, il le restera à l'avenir.

3.7. Questions

La GIZC est introduite dans les programmes de travail du PAM, du SMAP et d'autres activités. Il y a donc de nombreuses interventions mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont coordonnées. Le cadre de coopération entre partenaires régionaux sur la GIZC existe. Dans l'ensemble, le schéma de coopération méditerranéenne est beaucoup plus avancé de par son ampleur et sa longévité en comparaison avec d'autres régions mondiales. Toutefois, certains problèmes persistent:

- Il manque toujours une *vision stratégique* de la Méditerranée. La GIZC reste toujours en arrière, non en termes d'objectifs généraux et d'intentions mais d'interventions concrètes, vu l'importance des zones côtières en Méditerranée et la complexité des problèmes.
- Malgré les progrès réalisés dans la définition des objectifs et des principes, il n'y a pas de *mécanismes obligeant* les administrations nationales à les adopter, sauf sous forme de procédures très formelles et administrativement pesantes (comme dans le cas des Protocoles).
- A l'échelle régionale, il n'y a pas de *mécanismes assurant les activités de suivi* comme recommandés par le comité de travail de la CMDD sur la gestion intégrée des zones côtières.

Malgré le fait que les zones côtières méditerranéennes fassent depuis longtemps l'objet d'une attention particulière, et qu'il y ait une approche qualitative qui mette en valeur leur dynamique, il n'y a pas encore de dispositif permettant d'estimer l'ampleur des problèmes venant en appui aux politiques régionales. Bien que des indicateurs aient été développés, il n'y a pas de mécanisme ou de processus assurant leur utilisation dans le processus décisionnel à long terme.

4. INITIATIVES POLITIQUES NATIONALES RELATIVES A LA GESTION DU LITTORAL MEDITERRANEEN

Du point de vue institutionnel et partout dans le monde, la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières s'envisage au niveau national malgré le fait que de nombreux problèmes peuvent être de caractère régional ou local. Il en est ainsi dans la plupart des pays méditerranéens, les systèmes administratifs centraux étant prépondérants. De ce fait, l'examen des activités menées à l'échelle nationale est important. La plupart des pays ont établi une législation de base concernant la régulation du domaine publique maritime ainsi que le contrôle des aménagements et la planification. En général, il y a multiplicité d'autorités et de responsabilités, avec tous les problèmes que cela entraîne en termes de non coordination (sinon de non coopération), de

lacunes et de doubles emplois. C'est pourquoi, il est nécessaire d'établir un système et des processus nationaux de gestion intégrée des zones côtières. Pour remédier à cette situation, les pays méditerranéens ont répondu de différents manières, comme présenté ci-dessous.

4.1. Exemples-clés de cadres légaux et institutionnels

4.1.1. Initiative relative à la politique foncière

Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CEL) en France

Le *Conservatoire du littoral et des rivages lacustres* a été créé en 1975, en application des recommandations de la Commission nationale du littoral. Son objectif est l'acquisition de terrains bordant les rivages marins et ceux des lacs pour les protéger contre l'emprise urbaine, préserver le caractère écologique de ces zones, améliorer l'accès public et aider à formuler des plans de gestion pour la conservation et les usages. Depuis 1975, le *Conservatoire du littoral et des rivages lacustres* a acquis l'équivalent de plus de 800 km de linéaire côtier. La plupart des acquisitions ont été faites sur la base d'accords privés, mais le droit de préemption est parfois utilisé au nom de l'intérêt public. Le terrain acquis devient inaliénable et l'accès public y est assuré. Le plus souvent, il est géré par les autorités locales pour le compte du Conservatoire. Le Conservatoire relève du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est actuellement le plus important outil de gestion du littoral, sans omettre les deux plus importantes administrations décentralisées que sont, au niveau régional, les Directions régionales de l'environnement (DIREN, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement) responsables du zonage, de l'occupation des sols et de la protection de l'environnement, et les Directions départementales de l'équipement (DDE, Ministère de l'équipement et des transports) chargées de l'élaboration des plans tels que les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).

4.1.2. Cadre politique national

Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) en Tunisie

La création de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral en 1995 et l'adoption de la Loi 95-73 concernant le domaine public maritime, ont complété le cadre institutionnel et juridique en Tunisie qui était déjà riche en dispositions relatives à la gestion et la régulation des zones côtières. Cette Agence spécialisée est une institution nationale créée par le Président de la République avec l'assistance du METAP, dans le but de coordonner les actions publiques et privées dans les zones côtières.

L'objectif principal de l'APAL est de protéger le domaine public maritime en réglementant son utilisation, de surveiller le milieu côtier, de préserver et d'enrichir le patrimoine culturel et naturel, d'assurer une gestion rationnelle des ressources côtières, et de développer/soutenir l'action et la participation des collectivités locales à la gestion côtière. Ses tâches opérationnelles sont codifiées par rapport à la surveillance continue de l'environnement côtier, la réglementation du développement dans le domaine maritime public, la réhabilitation des zones dégradées (particulièrement les plages de sable) et la protection des zones vulnérables. A cette fin, l'Agence a été

créée au sein du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire comme une institution publique à statut spécial.

L'APAL en est encore à son premier stade d'évolution, mais elle repose sur un cadre légal solide et ses activités jouissent de l'appui politique au plus haut niveau et de la volonté des autres agences gouvernementales de coopérer. Légalement, l'APAL contrôle l'ensemble du domaine public maritime et son champ d'activité est bien défini en termes de gestion de l'érosion des plages, de solutionnement des conflits d'utilisation de l'espace côtier et de création d'une banque de données sur le littoral. L'APAL profite aussi de l'appui international, particulièrement de l'expérience du Conservatoire du littoral français et du Programme géomatique national pour l'environnement du Canada.

Loi sur l'aménagement et le développement durable en Grèce

Un effort considérable a été fait en Grèce au cours de la dernière décennie en vue de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières dans le contexte de la planification spatiale en conformité avec les objectifs du développement durable. Une loi innovante sur l'aménagement et le développement durable, adoptée en 1999, envisage la publication de directives nationales ("Schémas spécifiques pour l'aménagement") relatives aux zones d'intérêt spécial telles que les zones côtières, les îles, les zones montagneuses et, d'une manière générale, les zones connaissant des problèmes environnementaux, de développement et/ou sociaux critiques.

Chaque directive comporte des principes et envisage la mise en œuvre d'un plan d'action qui définit les programmes, les règlements, les coûts, les sources financières, les organismes compétents, le calendrier, etc. Ces directives sont formulées et publiées par le Ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, en collaboration avec d'autres agences, suivant chaque cas individuel. Le plan d'action doit être révisé tous les cinq ans. Dans le contexte précité, une directive spéciale concernant la gestion des zones côtières a été élaborée et est actuellement en révision.

4.1.3. Lois nationales

La Loi littoral en Espagne

La Loi littoral espagnole de 1988, est la plus importante initiative légale visant à protéger et gérer le domaine public maritime et côtier. Cette loi concerne spécifiquement la gestion des domaines publics du littoral, tels que: la détermination des limites du littoral, les concessions et autorisations relatives aux terrains publics, l'approbation de l'utilisation et de la protection des terrains publics, et les règlements concernant l'utilisation des plages tels que la protection et la régénération de la côte. Le chef de file parmi les organismes chargés du littoral est le Ministère de l'environnement.

La Loi littoral détermine l'étendue de la propriété publique sur le littoral. Elle définit aussi quatre zones superposées, mesurées à partir du bord de mer, dans lesquelles les propriétaires privés sont sujets à des restrictions en vue de protéger l'utilisation, le passage et l'accès public à la mer, et d'assurer un développement compatible avec la protection de la propriété publique sur le littoral.

Bien que cette loi offre un cadre pour la gestion des zones côtières à l'échelle nationale, son champ est relativement restreint. Elle est efficace lorsqu'il s'agit de

réglementer le développement côtier et le tourisme, gérer les aspects physiques du linéaire côtier et assurer l'accès public à la côte. Le développement d'une approche plus intégrée exigera d'accorder plus d'attention au rapprochement des pratiques de gestion sur les parties terrestre et marine, de renforcer les efforts relatifs à l'environnement marin et côtier, et de mieux coordonner les différentes activités sectorielles dans la zone côtière.

Par ailleurs, un des problèmes majeurs dans le schéma espagnol de gestion du littoral est la superposition des juridictions entre les gouvernements national, régional et local. Bien qu'une grande partie de la juridiction relative à la gestion des ressources soit assignée aux gouvernements régionaux, le gouvernement national joue aussi un rôle qui lui est assuré par la Loi littoral. Les gouvernements locaux participent à la GIZC par le biais de l'élaboration des plans d'occupation des sols dans la zone des plages et des laisses de mer. On aboutit ainsi à un cadre compliqué de gestion des zones côtières et des juridictions qui se juxtaposent et se révèlent inefficaces.

Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et Loi littoral en France

Deux outils légaux de niveau national règlent en France la gestion des zones côtières: les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et la Loi littoral.

Les SMVM, entrés en vigueur en 1983, permettent d'organiser l'espace côtier et les terres qui le bordent selon les usages et donnent les options de développement futur. Les zones ainsi définies sont nommées “unité géographique et maritime” à usage multiple. Les SMVM font référence pour les gouvernements nationaux et locaux et sont donc au-dessus de tous les plans locaux d'occupation des sols, qui doivent leur être conformes. Toutefois, l'établissement de ce type de système implique une étude de faisabilité et un rapport formulé sur la base de consultations publiques et privées, une période légale étant impartie au débat public. Il convient cependant de noter qu'à ce jour, un seul SMVM (Etang de Thau, Sète) a été ratifié par le gouvernement, et qu'il y a de fortes chances que ce dernier révise profondément le dispositif en place.

La Loi littoral, adoptée en 1986, est spécifique à la gestion du territoire littoral (terrestre); elle modifie les lois françaises afférant au zonage et à l'occupation des sols pour prendre en compte la nature spécifique des zones côtières. Elle régule le développement des activités se tenant sur le littoral et les rivages (plages) en imposant le contrôle de l'expansion urbaine et la protection des zones sensibles. Elle s'appuie pour cela sur un ensemble de restrictions sur l'aménagement du territoire en zone côtière, interdisant toute construction à moins de 100 m de la ligne de côte. La Loi littoral établit des zones de retrait et préserve le caractère naturel de l'espace littoral qui, en tant que partie intégrante du domaine public, doit être protégé. Bien que les relations entre les SMVM et la Loi littoral ne soient pas bien claires, ces deux documents représentent un cadre légal fort pour l'aménagement de la zone côtière.

Alors que la responsabilité de la gestion côtière est partagée entre différentes institutions nationales, la coordination des actions au niveau national est assurée par le Secrétariat à la Mer créé en 1995, particulièrement en ce qui concerne les conflits dans le domaine de la pêche et la politique française des transports maritimes.

4.1.4. Plans directeurs

En 1970, le Conseil national israélien de la planification et de la construction a reconnu que le littoral israélien devait être considéré comme une ressource d'importance nationale et a ordonné l'élaboration de plans nationaux des rivages de l'ensemble des lacs et des mers. Le Plan directeur national du littoral méditerranéen détermine: l'occupation des sols le long de la bande côtière pour les plages, les loisirs et les sports, les complexes touristiques; la protection des sites antiques, les réserves naturelles, les parcs nationaux, les forêts et sanctuaires côtiers; les ports et autres infrastructures dont la localisation côtière est essentielle. Le plan vise à prévenir tout développement pouvant avoir lieu hors de la zone côtière, et à résoudre les conflits d'occupation de l'espace entre activités situées sur la côte. Il interdit tout développement à une distance de 100 m à partir de la ligne de côte et exige des études d'impact environnemental (EIE) en préalable à la prise en compte de nouveaux projets se situant en zone côtière.

4.2. Expérience mondiale de la GIZC entreprise au niveau national

On observe partout dans le monde une prolifération de programmes caractérisés par une activité intensive et une expérience fragmentée. On peut distinguer deux types d'expérience nationale en matière de GIZC: l'expérience des pays avec des systèmes administratifs bien développés et l'expérience des pays avec des économies en développement.

Dans les pays avec des *systèmes administratifs bien développés* (Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, etc.) l'accent est mis sur le développement des procédures administratives de coordination. Les problèmes qu'affrontent ces pays dans le domaine de l'intégration des politiques peuvent être causés par le fait que les bureaucraties gouvernementales y sont très variées et les divisions administratives inscrites de longue date, donc profondément enracinées et basées sur des mandats légaux divergents.

Les *Etats-Unis* ont été les premiers à créer, en 1972, en application de la législation nationale, un programme de gestion côtière propre à chaque Etat fédéral. La Loi américaine sur la gestion des zones côtières de 1972 définit les objectifs fondamentaux de la GIZC et impose aux Etats côtiers américains d'élaborer des programmes de gestion des zones côtières qui rentrent dans ces objectifs. Toutefois, elle laisse à chaque Etat la liberté de choisir ses propres méthodes et de concevoir son propre système. Tous les Etats côtiers ne doivent pas nécessairement avoir le même système de GIZC, à condition que les méthodes qu'ils ont adoptées fonctionnent et soient capables d'opérer en harmonie et au profit de la zone côtière dans sa totalité.

La mise en œuvre de ce programme a évolué au cours des années, avec d'importantes différences entre les différents Etats côtiers. Par ailleurs, bien que la mise en œuvre de la Loi sur la gestion des zones côtières relève de la responsabilité de chaque Etat, l'appui du gouvernement fédéral dépend de l'évaluation qui en est faite au niveau de l'administration fédérale responsable. Le gouvernement fédéral est ainsi un catalyseur-clé, motivant les Etats à planifier et mettre en œuvre des programmes relatifs aux zones côtières.

En Californie, par exemple, le Plan d'action californien, qui a établi le Programme de gestion des zones côtières californiennes au début des années 70, met en œuvre une politique agressive relative à l'utilisation de l'espace côtier selon des priorités bien définies. La première concerne les terrains qui répondent le mieux aux besoins de loisirs des populations urbaines et aux terrains de haute valeur écologique.

Le *Canada* a commencé à développer un programme national de GIZC comme partie intégrante de sa politique nationale relative aux océans. Son plus grand succès repose dans les efforts de GIZC à l'échelle des collectivités locales et dans la création d'un consensus entre les acteurs locaux, particulièrement dans les provinces atlantiques. La gestion intégrée des zones côtières a été adoptée comme un des principes sous-jacents de la Partie II de l'Acte canadien sur les océans de 1996. Dans ce contexte, les parties, les autorités et les acteurs intéressés travaillent en commun pour aboutir à un accord sur les objectifs, plans et politiques communs relatifs aux problèmes propres aux zones côtières et aux océans.

Au cours des années 80, la *Nouvelle-Zélande* a démarré un important processus de réforme de la législation portant sur la gestion de ses ressources. Cela a débouché sur l'adoption d'une Loi sur la gestion des ressources (1991) qui constitue à l'heure actuelle la législation principale sur la gestion des sols, de l'air et de l'eau en Nouvelle-Zélande. La Loi sur la gestion des ressources a permis de consolider plus de 50 lois préexistantes sur l'utilisation des sols, de l'eau et de l'air qui, souvent, rentraient en contradiction ou se superposaient les unes par rapport aux autres. Il a ainsi introduit une réforme fondamentale de ces lois, soit en les abolissant ou en les réunissant sous la juridiction du Département de la conservation et des autorités locales qui doivent suivre la politique côtière nationale déclarée et respecter les plans côtiers régionaux.

Dans les pays avec des *économies en développement* (Indonésie, Philippines, Sri Lanka, etc.) l'accent est mis sur la gestion des ressources côtières (intégrée ou sectorielle). Bon nombre de pays en développement, qui ont vécu un développement rapide de leurs côtes au cours des dernières années, sont devenus conscients du coût environnemental d'un développement trop rapide ou inadéquat. Le rôle du PNUE et des bailleurs dans le changement d'approche et la définition des priorités, est le plus souvent déterminant.

L'*Indonésie* et les *Philippines* ont été guidées par l'assistance extérieure venant du programme ASEAN-US, et ont tous deux expérimenté la GIZC sous la forme de projets pilotes, typiques de l'approche ASEAN-US. Les *Philippines* ont mis l'accent sur une gestion basée sur les communautés locales et ont lié les opérations de pêche à la gestion des ressources côtières, une pratique souhaitable mais rarement suivie dans la plupart des pays.

La majorité des îles philippines souffrent de la dégradation de l'environnement par des techniques de pêche destructives. Le gouvernement des *Philippines* a ainsi reconnu la nécessité de faire participer activement les communautés locales dès le début de l'élaboration des programmes de gestion des zones marines et côtières pour arrêter le déclin des ressources. Cette reconnaissance, parallèle aux changements législatifs accordant aux gouvernements locaux la juridiction sur 15 km à partir de

la limite des plus basses mers vers le large, et liée aux efforts de structuration de la gestion communautaire, a préparé le terrain pour une gestion locale effective des zones marines et côtières aux Philippines.

Comme la plupart des pays en développement, le *Sri Lanka* affronte une série de problèmes de gestion côtière du fait d'une cohabitation difficile entre usages traditionnels et usages liés au développement industriel et touristique. Le *Sri Lanka* dispose de certains des plus anciens programmes de gestion du littoral et ses approches ont été influencées par des organismes d'assistance internationaux dont les plus notables proviennent des Etats-Unis, d'Allemagne, du Danemark et des Pays-Bas. L'effort de gestion des zones côtières a été très limité en terme spatial (intervention sur une bande très étroite), aboutissant à la création d'une institution de gestion très spécifique, chargée de contrôler les permis (extraction du corail) dans une zone de 1 km de large pour le contrôle de l'érosion. Cependant, avec le temps, on s'est bien rendu compte de la nécessité de développer un système plus large de gestion. Le Sri Lanka est un très bon exemple montrant comment la GIZC peut procéder en étapes, partant d'une question immédiate, cruciale (dans ce cas l'érosion côtière) pour évoluer avec le temps vers un programme plus global incluant de nombreuses autres questions propres aux zones côtières.

Le développement des arrangements institutionnels au *Sri Lanka* montre le processus de maturation d'un programme national, conduit d'abord par une agence nationale pour évoluer ensuite vers un système décentralisé, centré sur les communautés. Ces changements ont permis le développement progressif d'un programme de gestion intégrée des zones côtières décliné aux différents niveaux de planification.

Une analyse de quelques cas nationaux choisis est donnée dans l'encadré 2.

4.3. Questions intéressant les interventions de niveau national

La GIZC demeure encore une question nationale. Les réponses varient en fonction des particularités propres à l'étape de développement, du contexte institutionnel et des problèmes d'environnement/ développement. Il est évident qu'il y a plusieurs voies pour réaliser la GIZC.

Il y a aussi des différences sur le plan des approches de la gestion intégrée des zones côtières qui dépendent de ce qui est au centre de la gestion: la gestion des ressources ou la planification traditionnelle. Dans le cas des pays méditerranéens, la prépondérance du tourisme et de l'urbanisation des zones côtières, mais aussi la dépendance à l'égard des systèmes administratifs traditionnels, favorisent cette dernière. Il convient donc de considérer les problèmes croissants des zones côtières méditerranéenne en combinaison avec la faiblesse des structures administratives et de la capacité de mise en œuvre, les insuffisances dans le domaine de la modernisation et de l'intégration des politiques, le stade transitoire de nombreuses économies méditerranéennes, et le manque de ressources indispensables pour maîtriser les problèmes de gestion des zones côtières.

A cela, il faut ajouter le fait qu'il y a une crise de confiance généralisée (au niveau mondial) à l'égard des systèmes gouvernementaux de planification, entraînant une pression accrue pour réduire

Encadré 2
Analyse de quelques exemples nationaux choisis

Aux Etats-Unis (1972), au Sri Lanka (1981) et en Nouvelle-Zélande (1991), des programmes côtiers nationaux ont été lancés suite à l'adoption de lois nationales. Dans les trois pays, la loi a fourni l'autorité et le cadre indispensables à l'élaboration de plans plus détaillées et de programmes réglementaires soit à l'échelle nationale (Sri Lanka) soit à des niveaux inférieurs de gouvernement (Etats fédéraux aux Etats-Unis, Régions en Nouvelle-Zélande). Aux Etats-Unis comme en Nouvelle-Zélande, les programmes, les normes et les seuils définis doivent être respectés par les plans de niveau inférieur. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement central a harmonisé plus de 100 lois préexistantes lors de la préparation de l'Acte sur la gestion des ressources de 1991. En Equateur, un programme national a été créé en application d'un décret exécutif sans prévoir de nouvelles lois. Cela est dû au fait qu'une revue légale attentive a montré que, même si les lois équatoriennes n'étaient pas parfaites, elles avaient assuré une autorité suffisante pour atteindre les objectifs du programme. Par conséquent, le programme a décidé de dédier son énergie et ses ressources à l'amélioration des lois existantes par le biais de la création d'un corps de “gardes” inter-agences. Aux Philippines, les programmes nationaux ont du retard sur les programmes locaux. Après plus d'une décennie d'expérience locale, un début de coordination et de programmation significatif se développe à l'échelle nationale pour assurer l'appui technique indispensable et soutenir la mise en œuvre des initiatives locales. Le plus important changement légal aux Philippines affectant la gestion des zones côtières est le nouveau Code du gouvernement local qui attribue un pouvoir beaucoup plus important aux provinces et municipalités, y compris la juridiction sur les eaux. En Australie, une politique côtière nationale a émergé plusieurs années après une enquête nationale sur les zones côtières. Cette politique N'EST PAS régulatrice, elle met l'accent sur les programmes, soutenant et facilitant l'établissement de relations intergouvernementales, et prévoit des mesures incitant à une bonne gestion (préservation côtière et planification stratégique) et un appui technique aux localités (programmes de renforcement des capacités et services d'information).

A l'exception des Philippines, chaque pays a une agence qui assume le rôle de chef de file pour le “programme de gestion du littoral” national. Toutefois, cette constatation est dans une certaine mesure erronée, car dans chaque pays une multitude d'agences réalise des programmes qui peuvent être appelés “gestion côtière”. Une diversité d'agences, équivalentes aux “ministères” – le Département du commerce aux Etats-Unis, le Ministère de la pêche au Sri Lanka, l'Office du Président en Equateur et le Ministère de l'environnement en Nouvelle-Zélande et en Australie, peuvent assumer le rôle d'agence nationale, responsable de la gestion du littoral. Aux Philippines, deux ministères mettent en œuvre des programmes côtiers: le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles.

Le rôle des agences leader varie également. Au Sri Lanka, le chef de file national, le Département de la conservation du littoral, délivre les permis et, en même temps, assume les fonctions de planification et de mise en œuvre des politiques. Dans les autres pays, l'agence leader est plutôt centrée sur la planification et la politique, ainsi que sur le soutien (financier et technique) au niveau local des autorités qui elles-mêmes élaborent des programmes qu'elles mettront en exécution par la suite. Aux Philippines, les deux administrations concernées fournissent l'assistance technique aux gouvernements municipaux pour qu'ils élaborent et exécutent des programmes côtiers locaux. Très souvent, les agences nationales sont aussi chargées de l'évaluation des programmes locaux et de la coordination/facilitation des interactions entre le gouvernement national et les programmes infra-nationaux.

Source: Zeitlin-Hale *et al*., 1998

le rôle de l'état souvent lié à des rouages administratifs déficients au niveau local et un manque de partenariat privé et de participation du public, susceptibles de rendre les politiques nationales plus opérantes. La plus grande pierre d'achoppement pour la gestion intégrée des zones côtières dans bon nombre de pays méditerranéens, est la trop faible influence (et encore plus faible intégration) des considérations environnementales dans la planification du développement, donnant peu de chance à l'établissement de systèmes viables de gestion intégrée des zones côtières au niveau national.

Dans la plupart des pays méditerranéens, la société civile n'a pas pour habitude de participer activement aux affaires publiques, ce qui rend difficile sa mobilisation pour assumer le partage des tâches afférant à la gestion côtière. Par ailleurs, la prépondérance des besoins de développement ne permet pas encore à l'ensemble des sociétés méditerranéennes d'adopter une vision plus globale aboutissant à l'adoption de modes de gestion intégrée des zones côtières.

Malgré l'existence d'initiatives nationales un peu partout en Méditerranée, il n'y a pas d'intégration des différents niveaux administratifs et de planification, et souvent, un manque de constance dans les efforts entrepris. Enfin, il n'y a pas de liens opérationnels réels entre les activités de niveaux national et régional (ou local). Quelques types d'intégration sont présentés dans l'encadré 3.

5. LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES AU NIVEAU LOCAL

Dans le bassin méditerranéen comme dans d'autres régions du monde, c'est au niveau national que sont définies les principales stratégies économiques et que les lois et règlements sont créés, influençant ainsi les tendances démographiques et les types de protection de l'air, de l'eau et du sol. Pourtant, avec la mondialisation et en dépit de leur rôle réglementaire fondamental, les économies nationales cèdent de plus en plus la place aux niveaux régional ou local, susceptibles d'offrir des avantages compétitifs liés à leur spécificité, particulièrement pour la mise en œuvre des programmes.

Par ailleurs, la dégradation de l'environnement et par conséquent la durabilité, se posent également dans un contexte local. Il en est ainsi non seulement parce que les écosystèmes ont une biodiversité spécifique et que la pollution concerne des points précis, mais aussi parce qu'une stratégie de durabilité ne peut être mise en œuvre sans tenir compte de la diversité du développement dans le sens économique, social et culturel du terme. La gestion des zones côtières doit être cohérente avec les caractéristiques du lieu où priment l'identité locale et la perception propre des ressources, et où il est plus facile d'établir un consensus du fait d'une certaine cohésion sociale et des références culturelles communes.

Cette approche ascendante (du bas vers le haut), génératrice de changements aux niveaux des communautés et des autorités locales, ne sera efficace que si elle est simultanément soutenue par une approche

Encadré 3
Quelques types d'intégration

Intégration géographique
Tous les système côtiers sont connectés et il n'y a pas une seule organisation qui puisse contrôler l'ensemble ou la majorité des intrants et sortants d'un côté de la côte à un autre. C'est pourquoi l'attention doit être accordée aux interdépendances entre les milieux terrestres et marins qui peuvent concerner des distances plus ou moins grandes (en fonction du problème).

Intégration dans le temps
Le littoral est affecté de manière significative par l'impact cumulé de nombreuses décisions individuelles et actions prises par les utilisateurs des ressources et les autorités. C'est pourquoi, l'attention doit être accordée aux conséquences de ces décisions et actions et à leurs implications à court, moyen et long termes.

Intégration à travers les secteurs
Une vaste gamme d'activités humaines est implantée sur la côte, y compris l'agriculture, le commerce, la pêche, la foresterie, l'industrie, l'usage militaire, l'exploitation minière, les réserves naturelles, le développement pour les besoins des loisirs et du logement, l'utilisation des ressources de subsistance, les infrastructures touristiques et de transport. L'attention doit donc être accordée à l"intégration horizontale" des secteurs traditionnellement considérés séparément, ainsi que des agences gouvernementales en charge et qui exercent une influence sur la planification et la gestion des systèmes et ressources côtiers.

Intégration politique et institutionnelle
Le fait que les limites des écosystèmes côtiers dépassent les limites dans lesquelles interviennent les différentes autorités locale, provinciale et, très souvent, nationale, pose un véritable défi. C'est pourquoi, on doit également porter l'attention sur l"intégration verticale" entre les différentes sphères gouvernementales, du local à l'international, et sur l'intégration entre les institutions, la société civile et le secteur privé, qui influent sur la planification et la gestion des ressources et écosystèmes côtiers. De manière idéale, les cadres législatif et de planification ainsi que les procédures d'assistance au développement devraient être intégrés.

Intégration à travers les disciplines
Les systèmes côtiers ont plusieurs facettes et sont dynamiques et complexes. Par ailleurs, les effets des décisions relatives à la gestion de la côte sont très souvent incertains. Ces caractéristiques rendent difficiles, sinon impossibles, la détermination des relations de cause à effet et la prévision précise des impacts potentiels des activités humaines. L'attention doit donc être portée sur l'intégration des connaissances fournies par les sciences de la nature, les sciences sociales et les professions telles que l'ingénierie, la planification et l'architecture. De plus, la recherche scientifique doit être intégrée avec d'autres sources d'information, y compris les connaissances venant des communautés et des usagers locaux.

Intégration des politiques, de la gestion, de l'éducation et des recherches
La gestion du littoral est un processus qui exige la création de partenariats créatifs entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé. Pour pouvoir gérer les ressources et écosystèmes côtiers au profit des générations actuelles et futures, de tels partenariats devront être basés sur l'intégration d'une série de considérations innovantes, touchant à la politique, la gestion, l'éducation et la recherche appliquée.

Source: DEAT, 1998

descendante (du haut vers le bas). Les deux approches doivent être combinées dans une stratégie “à double sens”, en renforçant de manière synchrone et incrémentale les capacités de gestion au niveau central et dans les sites sélectionnés. La force de cette approche repose dans la création d'un dialogue qui relie les deux approches et contribue à un sentiment d'utilité partagée à tous les niveaux.

En Méditerranée, plusieurs actions de GIZC sont entreprises ou planifiées au niveau local (voir carte 2 présentant les PAC et les projets de démonstration de l'UE).

5.1. Programmes d'aménagement côtier (PAC)

Les Programmes d'aménagement côtier (PAC) relèvent du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) et datent de 1985. Les quatre premiers PAC ont été lancés dans la période 1988-89: ils concernaient la baie d'Izmir (Turquie), l'île de Rhodes (Grèce), la baie de Kastela (Croatie) et le littoral syrien. En deuxième phase des initiatives PAC, des programmes ont été exécutés en Albanie, Egypte et Tunisie.

Afin d'être qualifiés pour la mise en œuvre d'un PAC, les sites sélectionnés doivent comporter des problèmes environnementaux spécifiques pour lesquels les gouvernements national et local doivent exprimer leur volonté de trouver des solutions à court et long termes. En outre, les sites sélectionnés doivent être représentatifs du littoral méditerranéen pour que les expériences acquises et les enseignements tirés au sein du PAC puissent être facilement transférables.

De manière générale, les PAC n'ont connu qu'une réussite limitée quant à l'accomplissement de leurs objectifs. Ils ont malgré tout contribué à la promotion des objectifs globaux du PAM, en facilitant:

Carte 2: Les PAC du PAM et les projets de démonstration de l’UE

- la promotion de la coopération entre les autorités, institutions et experts nationaux,
- le transfert des connaissances et des expériences internationales,
- l'expertise, la formation et la fourniture d'un minimum d'équipements, particulièrement aux pays de la rive Sud de la Méditerranée,
- la coopération avec les institutions financières internationales.

Bien que la majorité des initiatives PAC ait intégré de manière efficace les problèmes environnementaux dans les questions de développement, elles se sont heurtées à des contraintes sérieuses concernant l'implication des différents acteurs, particulièrement les ONG et le public en général. Ainsi, la participation des acteurs locaux a-t-elle été jugée insuffisante. La plus grande faiblesse des PAC a été le manque de ressources financières indispensables aux activités de suivi ainsi que leur procédure de mise en œuvre plutôt compliquée et rigide. Dans seulement deux cas (île de Rhodes et baie de Kastela), où des investissements ont été envisagés, les PAC ont produit des résultats tangibles. Les initiatives PAC ont pourtant renforcé la capacité des experts locaux par la formation et la sensibilisation des décideurs au sujet des questions de gestion du littoral.

5.1.1. La ville de Sfax, Tunisie

Le PAC “Sfax” concernait la zone de la ville de Sfax, la plus importante ville industrielle et commerciale du Sud tunisien. Il envisageait une série d'actions à mettre en œuvre dans le but de permettre un changement radical du concept prédominant de développement et d'assurer un développement durable de la zone et l'amélioration de la qualité de vie de la population affectée. Les questions prioritaires traitées étaient les suivantes:

- la mise en œuvre d'un programme de réduction de la pollution et de réhabilitation des ressources et zones dégradées,
- la création de zones protégées, d'un parc national et d'un certain nombre de complexes touristiques et de loisirs,
- la gestion intégrée de la protection et de l'exploitation des nappes aquifères; l'approvisionnement en eau et la distribution des ressources en eau; la gestion des déchets liquides et solides,
- la gestion intégrée et le développement durable de la zone, avec l'accent sur sa partie Sud.

5.1.2. La baie d'Izmir, Turquie

La zone géographique d'intervention était la zone de la Municipalité métropolitaine d'Izmir. Les activités de ce programme spécifique étaient divisées en deux phases principales: la phase préliminaire ou pilote et le PAC au sens propre du mot. Au cours de la phase initiale, on a résolu certains des problèmes urgents, abouti à une meilleure compréhension du système naturel et, d'une manière générale, créé les bases de démarrage du PAC. Le résultat le plus important du programme a été l'*Etude de gestion intégrée de la zone d'Izmir* proposant:

- des mesures urgentes d'atténuation des problèmes aigus relatifs aux modèles non-durables d'utilisation des ressources,
- des mesures à moyen terme permettant l'élaboration d'un plan directeur intégré du littoral,
- un cadre méthodologique pour l'élaboration de ce plan directeur.

L'évaluation finale du programme a montré que seulement la moitié des activités envisagées avait été réalisée. Toutefois, d'importants changements positifs peuvent être observés dans la gestion et le

développement actuel de la zone métropolitaine d'Izmir, particulièrement grâce à l'initiative PAC. Le plan directeur élaboré correspond à un plan d'occupation des sols et non pas à un plan de gestion global, ce qui était l'objectif du PAC. D'autres contraintes sont apparues telles que la faible participation du public, un échéancier imprécis qui a ralenti l'élaboration du plan directeur et le faible appui institutionnel et politique dû au changement de l'administration locale.

5.1.3. La baie de Kastela, Croatie

La baie de Kastela est située sur la côte Est de la mer Adriatique, aux alentours immédiats de la ville de Split. C'est une des zones adriatiques qui ont été sujettes à une dégradation intensive due à un développement industriel et urbain incontrôlé et à l'absence totale de mesures adéquates de réduction de la pollution urbaine et industrielle.

Les objectifs majeurs de ce projet étaient:

- d'approfondir la connaissance des causes et effets de la pollution,
- d'identifier les conditions préalables au traitement et au rejet des eaux usées urbaines dans la baie et le chenal de Brac adjacent,
- de contribuer à la solution des problèmes d'approvisionnement en eau,
- d'élaborer un SIG,
- de développer un système de collecte, de traitement et de rejet des eaux usées urbaines.

5.1.4. L'île de Rhodes, Grèce

L'étendue géographique de cette initiative concernait l'île de Rhodes dans sa totalité. Elle envisageait la préparation d'un certain nombre d'activités sectorielles (telles que la gestion des déchets liquides et le suivi de la pollution, le plan général de gestion des ressources, les implications des changements climatiques attendus, le programme d'une planification énergétique écologiquement rationnelle, la protection des centres historiques, le programme de formation au SIG, l'application de l'EIE, le scénario de développement/environnement, la gestion des zones spécialement protégées, etc.), toutes incluses dans *l'Etude de planification intégrée de l'île de Rhodes*.

Malgré le fait que le PAC “Rhodes” soit considéré comme partiellement réussi, il a dû faire face à plusieurs obstacles tels que l'inexistence d'un cadre légal adéquat (notamment, la loi sur la planification) et d'un mécanisme de coordination opérationnel au niveau de la préfecture qui ne s'est jamais concrétisé, tout ceci ayant prolongé la mise en œuvre des activités du PAC. Les différentes activités et les rapports établis étaient difficilement utilisables par le gouvernement local (nombreux rapports uniquement en anglais). Aussi, le programme n'a pas réussi à intégrer de manière efficace les différents niveaux de gouvernement. Enfin, l'inadéquation du cadre légal et institutionnel existant n'a pas permis la durabilité requise du programme.

5.1.5. Fuka-Matrouh, Egypte

Les objectifs majeurs de cette initiative étaient: d'améliorer la connaissance des ressources côtières, de leurs usages et des conflits associés; de formuler des stratégies efficaces concernant le traitement des questions de gestion des zones côtières; d'encourager la communication et la collaboration entre les différents acteurs; d'assurer une formation sur-le-tas; de créer les bases indispensables à la mise en œuvre de la stratégie de GIZC. Etant donné que le programme est toujours dans une phase initiale, une évaluation de sa performance ne peut être fournie. L'intégration des

problèmes d'environnement/ développement ainsi que la communication entre les organismes locaux, régionaux et nationaux, sont jugées adéquates. Cependant, le programme n'a pas encore assuré des ressources financières et humaines indispensables à sa mise en œuvre et sa poursuite est considérée comme incertaine.

5.1.6. La baie d'Ishkenderun, Turquie

Le projet de gestion de l'environnement de la baie d'Ishkenderun n'est pas un PAC, mais il est intéressant parce que son objectif était de proposer un modèle de gestion de l'environnement en rapport avec les questions de développement/environnement, basé sur une analyse systémique et prospective. Il comportait trois parties principales: la première consistait à décrire la structure économique et sociale, l'état de l'environnement et l'organisation administrative de la zone d'étude; la deuxième, à faire une analyse prospective des tendances de développement et de leur interaction avec l'environnement; et enfin la troisième, à définir un modèle administratif en termes d'objectifs, de rôle, de structure, de moyens et de fonction.

En conclusion, les résultats de l'analyse systémique et prospective précitée ont été les suivants:

- la mise en relief des risques de dégradation à long terme ou de destruction des ressources naturelles,
- l'identification des conflits présents et futurs entre les différentes activités et ressources,
- la mise en relief des interdépendances multiples entre le développement et l'environnement,
- le démarrage d'un processus de réflexion collective sur l'avenir de la baie.

5.2. Programme de démonstration de l'UE en matière de GIZC

En 1996, la Commission européenne a établi un programme de démonstration dans le but d'identifier des mesures susceptibles d'améliorer l'état des zones côtières européennes. Conçu conjointement par les Directions générales de l'environnement, de la pêche et des politiques régionales, ce programme de démonstration en matière de GIZC avait les objectifs suivants:

- fournir une information technique concrète sur les facteurs et mécanismes qui soit facilitent ou vont à l'encontre de modes de gestion durable des zones côtières;
- stimuler un large débat et des échanges d'informations entre les différents acteurs impliqués dans la planification, la gestion ou l'utilisation des zones côtières européennes. L'objectif de ce débat était d'aboutir à un consensus sur les mesures indispensables au niveau européen et à d'autres niveaux de compétence en vue de promouvoir la GIZC en Europe.

Dans ce but, 35 projets de gestion des zones côtières ont été sélectionnés par la Commission. Chacun de ces projets étudiaient le fonctionnement des procédures de gestion intégrée et de coopération, ainsi que leur efficacité. De 1996 à 1999, des experts et scientifiques des différentes régions côtières de l'Union européenne ont ainsi travailler à identifier les conditions indispensables à la réussite de la gestion intégrée des zones côtières.

De manière générale, les enseignements tirés de ce programme de démonstration couvrent:

- la phase préliminaire de la GIZC (notamment, qui doit pratiquer la GIZC, le rôle de l'agence coordinatrice),
- le processus de GIZC (questions d'information, de coopération et légales),
- les mécanismes auxiliaires (instruments légaux, consultation, accords volontaires, instruments économiques),
- les activités de suivi pour la promotion de la GIZC (construction de l'appui public, aspects financiers),
- l'impact de la politique de l'UE relative à la GIZC (agriculture, pêche, environnement, etc.).

Dans ce cadre, certains des enseignements (contraintes) tirés peuvent être résumés comme suit:

Phase préliminaire de la GIZC

- Le projet consacré au golfe de Finlande a suggéré que la *planification intégrée* devrait se faire au niveau régional et local.
- La province de Storstrom a élaboré une *planification côtière* à l'échelle locale sous le contrôle général du plan régional. Bien que détaillé, ce plan régional n'était pas considéré comme capable d'affronter la complexité des questions côtières et les évaluations de la durabilité dans une situation locale donnée, ni de faire face aux problèmes de la communauté locale dont les activités économiques risquaient d'être remises en cause par les initiatives de conservation.
- La *capacité locale* était considérée comme une contrainte particulière en Lituanie.
- L'importance de la *volonté* et de l'*appui politique local* était soulignée dans La Gironde.

Questions d'information

- Le projet des Cyclades a abouti à une *cartographie communautaire* qui a mis en valeur les connaissances de la population insulaire lors de la phase d'inventaire des ressources insulaires et d'identification des questions-clés.
- Aussi bien le Kent que la Côte d'Opale ont mis en place des “observatoires” côtiers et marins, considérés comme des centres de *sensibilisation* au littoral, fournissant des informations et conseils aux décideurs et assumant un rôle catalytique dans la promotion de la GIZC dans leur région.
- La soumission de l'information au *processus d'évaluation publique*, comme dans le cas de la Rade de Brest, peut contribuer à sa crédibilité.
- Le projet de la baie de Bantry a développé un *SIG simple au niveau de la collectivité*.

Question de collaboration

- Initialement, le projet de Strymonikos avait prévu la mise en place d'un large organisme consultatif, réunissant les représentants de tous les groupes concernés, mais plus tard, on a réalisé qu'un tel groupe, constitué de plus de 120 membres, serait inefficace. Finalement, alors que le groupe élargi se réunit une fois par an, c'est le *Comité directeur* du projet qui assure le suivi. Celui-ci est limité aux organismes ayant une certaine juridiction sur la zone d'étude, y compris les ministères sectoriels.
- Le projet de GIZC de l'archipel du Sud danois, dans les provinces de Storstrom et Fyn, a profité des efforts déployés au cours des derniers 20 années par la province de Storstrom dans le but de développer un processus de *participation du public,* identifiant et assurant l'implication de tous les acteurs concernés dans le processus de planification régionale. Sa tâche principale a été de maintenir l'implication des participants

existants et d'attirer de nouveaux acteurs dans le processus de GIZC.

- Le projet de la Côte d'Opale a élaboré une Charte pour le développement du littoral, conçue pour guider les quatre niveaux administratifs impliqués dans l'élaboration des propositions de développement des zones côtières (local, départemental, régional et national) et se refléter dans les schémas locaux de gestion.
- Le projet norvégien constituait en partie une réponse à l'incapacité du niveau local (municipalité) à résoudre les conflits entre protection environnementale et activité de pêche.
- Dans le Kent, une conférence a pour la première fois réuni les pêcheurs, les mareyeurs et les représentants de l'industrie de la transformation du poisson, les chercheurs, les autorités et les ONG, dans le but de discuter l'avenir de la pêche côtière dans la région.

Questions légales

- Une *juridiction* complexe et redondante, et donc *conflictuelle* (rôles et responsabilités) entre organismes de gestion a été un des problèmes majeurs auquel a dû faire face le projet de Strymonikos.
- Certains projets ont montré que la publication d'un simple guide *"Qui fait quoi, où et comment?"* pouvait se révéler très utile pour identifier les responsabilités des différentes institutions.

Mécanismes auxiliaires

- Le projet consacré à l'estuaire de Forth a élaboré un "plan exécutif d'action" invitant toutes les agences et organisations à mettre en œuvre, sur une base volontaire, certains aspects utiles de leur stratégie. Toutefois, il reste à voir si les partenaires mettront en œuvre les résultats obtenus vu qu'ils n'ont aucune obligation légale de le faire.

Poursuite de la GIZC

- Plusieurs projets ont établi des *structures et réseaux à long terme*, tels qu'un centre d'information à Strymonikos, un réseau insulaire aux Cyclades, un centre d'environnement côtier sur l'île de Wight, etc.
- La Corporation pour le développement local des Cyclades pourrait assurer la *durabilité à long terme* de l'initiative de GIZC.
- Les 35 projets de démonstration ont été soumis à un suivi sérieux quant aux pressions et conditions prévalant dans leurs propres contextes environnementaux et institutionnels. Le projet Magnesia, par exemple, expérimente actuellement de *nouvelles modalités de participation*, y compris le brainstorming et le jeu de rôle "planification pour de vrai".
- Le Kent note que les politiciens réagissent mieux aux projets qui ont une direction bien précise, ne suggèrent pas un engagement infini des autorités et, non des moindres, sont plus portés à passer à l'action qu'à en parler.

En bref, les projets de démonstration de l'UE ont mis l'accent sur la participation active de tous les acteurs impliqués, directement ou indirectement, dans la gestion des zones côtières. Plusieurs structures ont été établies afin de renforcer la collaboration et la coopération entre le gouvernement national, les autorités régionales et locales, les experts, le secteur privé, les ONG et le public. Autre caractéristique: leur grande diversité d'échelles et de schémas organisationnels, ainsi que leurs conditions socio-économique et environnementales. Cette

dernière limite peut-être leur réplicabilité bien que les conclusions et les enseignements généraux tirés restent largement applicables ailleurs.

5.3. Autres expériences internationales

5.3.1. L'Afrique

Au cours des deux dernières décennies, les pays africains ont pris un certain nombre d'initiatives vers la gestion intégrée des zones côtières, affichant leur volonté politique de faire face aux problèmes et défis propres à ces dernières. De manière générale, on observe des signes positifs d'incorporation progressive des principes de base de la gestion intégrée des zones côtières dans les politiques publiques, au niveau local comme aux niveaux national et régional. Cela est plutôt encourageant, vu les énormes contraintes dues aux difficultés de décollage du développement, à la rareté des ressources disponibles, ou encore aux capacités institutionnelles mal adaptées à la gestion d'interventions complexes.

Les initiatives de gestion côtière ont produit des bénéfices indirects aux communautés locales en stimulant le dialogue et la participation aux décisions sur le développement et l'environnement. Les agences et promoteurs internationaux exercent une grande influence sur le développement des projets. En général, les interventions à petite échelle ont plus de chance de réussir mais, leur transférabilité étant restreinte, leurs effets multiplicateurs sont limités. Des initiatives de gestion intégrée des zones côtières ont été prises au Kenya (GIZC de la zone de Nyali-Bamburi-Shanzu), en Tanzanie (Programme de conservation et de développement de la zone côtière de Tanga) et au Mozambique (Projet de GIZC de Mecufi, Projet relatif à la zone de Xai-Xai). D'autres projets à l'échelon local/régional, traitent principalement des questions sectorielles (telles que la biodiversité, les ressources marines) et ne peuvent être qualifiés d'initiatives de GIZC (par exemple, le projet relatif au milieu lagunaire à Abidjan, Côte d'Ivoire et le contrôle participatif de l'exploitation des coraux en Tanzanie, île de Mafia).

L'expérience africaine a montré que l'appui politique, les arrangements institutionnels appropriés, les mécanismes de participation, l'engagement des ressources adéquates et l'adaptation des modèles et pratiques existants de gestion des ressources côtières, sont des éléments essentiels de la réussite des initiatives de GIZC. En Afrique, il y a un énorme besoin de programmes, plans et projets de GIZC, particulièrement dans leur phase de mise en œuvre et au-delà d'une l'échelle locale trop limitée. Les initiatives aux échelles nationale et régionale contribueront au renforcement de la coopération institutionnelle à travers les différents secteurs et niveaux de gouvernance, facilitant ainsi la définition des politiques et la performance des projets. Face à l'insuffisance de l'éducation et des échanges d'expériences, particulièrement à l'échelle des régions et du continent, il est important de développer des mécanismes qui fassent partie intégrante du processus de gestion intégrée des zones côtières. Afin d'améliorer la réplicabilité des initiatives de GIZC, des méthodologies communes devraient être identifiées, et des réseaux de formation établis pour renforcer les capacités scientifiques et administratives pour la gestion des côtes africaines. Les autres priorités concernent l'action à l'échelle nationale, ainsi que la coopération régionale, appuyées par les agences et les organisations internationales compétentes.

5.3.2. L'Asie

Depuis la fin des années 70, plusieurs pays d'Asie (Chine, Indonésie, Philippines, Sri Lanka...) ont pris conscience de la nécessité de la gestion intégrée. Les premières réalisations dans le domaine de la gestion côtière sont la conséquence des besoins de développement économique plutôt que de la nécessité de protéger le milieu marin et préserver les ressources côtières. Puis, au fur et à mesure que le concept et le processus de gestion du littoral évoluait, une importance de plus en plus grande était accordée à un développement économique équilibré, accompagné de la protection du milieu marin. La majorité des projets de gestion du littoral en Asie traite de questions spécifiques telles que la biodiversité (protection des récifs coralliens dans 35 sites indonésiens), le contrôle de la pollution (site de démonstration de Xiamen en Chine ou du détroit de Malacca en Malaisie) ou le renforcement des capacités humaines et institutionnelles. La participation des communautés locales peut être très active dans certains pays comme les Philippines.

Dans les autres pays d'Asie, par exemple la République Islamique du Pakistan et l'Inde, les initiatives de planification pour la gestion intégrée des zones côtières sont faibles ou inexistantes. L'approche utilisée est principalement sectorielle, causant d'importants obstacles à la GIZC. Dans ces conditions, une meilleure coordination verticale (niveaux local, provincial et national de gouvernance) et horizontale (entre différents secteurs) est indispensable. Précisément, dans le cas de l'Inde, bien que le gouvernement indien ait promptement réagi au cours des années 70 et au début des années 80, aux changements radicaux dans le domaine du droit international des mers, il n'a pas encore adopté une législation ou une politique globale concernant la gestion intégrée de ses zones côtières.

5.4. Questions à aborder pour les interventions GIZC au niveau local

Les interventions au niveau local ont été très souvent considérées comme des projets pilotes permettant de tester l'efficacité des arrangements pris à l'échelle nationale/ locale pour la gestion intégrée des zones côtières. La forte localisation des problèmes et les particularités de chaque cas individuel, suggèrent que le niveau local est fondamental lorsque l'on traite des problèmes concrets de gestion, mais à condition que des mécanismes institutionnels puissants soient établis à l'échelle nationale. Les différentes évaluations faites jusqu'ici (PAM/PAC, METAP, Union européenne, autres expériences internationales) permettent de tirer des enseignements à partir des types d'activités qui suivent:

<u>Appropriation locale et nationale</u>

L'activité des Programmes d'aménagement côtier (PAC) est peu efficace s'il y a un vide politique aux niveaux supérieurs. Par contre, les programmes nationaux doivent reconnaître que les niveaux locaux de gouvernance sont indispensables à leur mise en œuvre. Ce sentiment réciproque doit être reconnu et pris en compte si l'on veut que le programme soit largement approprié, et si l'on veut créer des partenariats productifs entre échelles nationale et locale. L'appropriation implique en fin de compte la volonté de payer pour un programme ou un projet. Si ce programme ou ce projet ne deviennent pas à terme partie intégrante des activités et

du budget ordinaires du gouvernement, il ne sera jamais accepté ou appuyé par le niveau local.

Prise en main

Une prise en main efficace et engagée au niveau politique et pratique est fondamentale. La coordination technique devrait être organisée de façon à assurer des liens adéquats avec les décideurs et permettre l'intégration progressive de l'initiative dans le système formel de gestion. Il est fondamental d'avoir des leaders qui soient capables d'identifier les opportunités et d'agir en conséquence, de rechercher et d'obtenir la coopération des acteurs-clés, et enfin de faire en sorte que le programme/projet reste une priorité nationale.

Vision

Tout projet PAC ou autre initiative GIZC doivent être porteurs d'une vision pour le futur. Sachant qu'une telle vision à très long terme doit pouvoir se dégager des acteurs locaux, il est essentiel de mettre en œuvre un exercice prospectif et négocié au sein des communautés locales. Autrement dit, assurer une médiation entre les différentes visions du passé, du présent et du futur, est indispensable. Il faut pour cela un médiateur ou une personne qui soit capable de stimuler le dialogue et la négociation afin de parvenir à définir:

- des objectifs à très long terme (le souhaitable),
- des scénarios de gestion à moyen terme (le probable),
- la conception d'une structure de gestion négociée (le possible).

Participation des acteurs

Les méthodes de participation engagent ceux qui ont intérêt à ce que les efforts de gestion aboutissent et leur donnent une voix dans la prise de décision. Le fait de devoir réunir tous ces acteurs peut prendre beaucoup de temps et causer des retards dans la phase d'exécution. Toutefois, ce processus qui vise à impliquer tous les acteurs et à maintenir leur implication au travers des différentes phases du projet, fait partie intégrante du processus de gestion et est donc fondamental pour la réussite de l'initiative. La participation est souvent plus facile à réaliser par le biais de l'éducation du public et de la recherche du consensus qui, comme mentionné plus haut, constituent des éléments importants du processus de gestion.

Approche stratégique en plusieurs phases

Décider des problèmes prioritaires, où et quand les traiter, font partie des décisions les plus cruciales à prendre. De nombreux programmes et projets ratent parce qu'ils veulent en faire trop d'un coup; ils deviennent superficiels et sont ainsi considérés comme inefficaces sinon contre-productifs par rapport aux problèmes que les gens et les autorités locales ont à résoudre. Pour rester ciblé stratégiquement, il est important de prioriser les problèmes côtiers et de commencer avec les plus faciles pour s'assurer d'un premier succès assez rapide et ainsi donner confiance.

Intégration à travers les secteurs et les échelles géographiques

La réussite repose dans l'élaboration des partenariats entre les différentes institutions sectorielles et les groupes d'usagers, ceux-ci s'appuyant sur une approche à “double sens” qui relie le développement de la gestion locale aux politiques nationales ainsi qu'aux structures et procédures du gouvernement central. En particulier, il convient de s'intéresser de près aux différentes approches de gestion développées côté terre et côté mer, en

rapprochant les autorités responsables aussi bien que les acteurs économiques appartenant aux deux domaines. Parfois, lorsqu'il s'agit de ressources transfrontalières comme l'eau (par exemple, un bassin versant commun), la coopération et la coordination entre les autorités des pays riverains sont nécessaires. Il est de même de la plus haute importance d'essayer d'impliquer le secteur privé qui est en fait lié aux administrations sectorielles et peut apporter des ressources financières ciblées sur certaines activités.

Intégration des informations scientifiques

Certains projets de gestion côtière sont trop centrés sur la science et la technique et trop peu sur les processus de gestion, alors que d'autres font le contraire. La recherche et les outils techniques (SIG, EIE, inventaires, surveillance continue, modélisation, etc.) sont de faible utilité si le contexte institutionnel et social dans lequel ils sont introduits ne permet pas d'absorber les nouvelles informations qu'ils génèrent. Par ailleurs, les planificateurs, les décideurs et le grand public ne s'intéressent pas aux données brutes. La transformation des données brutes en informations utiles est complexe et exige non seulement la maîtrise des procédés de traitement mais, avant tout, des expertises thématiques et interdisciplinaires. En dernier lieu, mais non des moindres, informations et connaissances ne sont utiles que si elles sont mises à disposition quand et où elles sont nécessaires. Cela implique que scientifiques et gestionnaires travaillent en commun, comme une équipe, et réévaluent périodiquement l'utilité des informations produites par rapport aux objectifs et aux priorités du projet.

Capacités individuelles et institutionnelles

Bon nombre d'études de gestion côtière, de plans d'action et même de règlements ont un impact soit limité soit imperceptible sur la résolution des conflits d'usage et la dégradation des écosystèmes côtiers. Parfois, la raison principale en est l'insuffisance de ressources humaines possédant les compétences et les connaissances indispensables à la mise en œuvre des différentes étapes du processus de gestion. La plupart des planificateurs et gestionnaires ont reçu une forte éducation sectorielle, par exemple pour ce qui est de l'aménagement du territoire, de la pêche ou encore du développement urbain. Toutefois, la complexité liée à la multiplicité des outils et aux différents niveaux de gouvernance, exige la création et la formation d'équipes pluridisciplinaires dont les membres sont entraînés à penser et agir stratégiquement, à résoudre les conflits, à gérer des projets compliqués, à bien appréhender le fonctionnement des écosystèmes côtiers et à travailler en collaboration avec les acteurs locaux. En conséquence, il est indispensable de prévoir des formations à court et moyen terme. A court terme, on cherchera à renforcer les capacités (réunions, ateliers, etc.) dans les administrations publiques et parmi les participants à un projet de type PAC. A long terme, la meilleure approche est d'intégrer les approches multidisciplinaires dans le système d'éducation.

Mise en relation des activités de projet avec la capacité des institutions

Si le PAM (PAC), le METAP ou les projets européens de démonstration, mis en œuvre à l'échelle locale, peuvent être considérés comme appartenant à la première génération de projets de gestion des zones côtières (ou comme préfigurant

la phase de mise en œuvre du cycle GIZC), une des erreurs les plus fréquentes est de fixer de multiples objectifs et de charger ainsi les institutions exécutives d'une quantité de travail qui dépasse leurs capacités et leurs ressources financières. Il est important d'équilibrer de manière réaliste l'échelle et les objectifs du projet avec la capacité des institutions locales et nationales impliquées, ainsi que le pouvoir et l'engagement des collectivités concernées. Bien que cela ne conduise pas nécessairement à un plan techniquement idéal, il s'agit de produire un plan réaliste, susceptible d'être mis en œuvre selon un partage raisonnable des ressources disponibles (internes et externes) et l'objectif permanent d"internaliser les externalités" par le biais des instruments économiques.

Mise en œuvre d'actions simultanées à la planification

Réaliser le plus tôt possible des actions ou des "exercices pratiques" de gestion intégrée des zones côtières est une approche-clé pour combler le vide entre préparation et mise en œuvre au cours de l'élaboration du plan, quelle que soit l'ampleur de ce dernier. Autrement dit, ces "exercices pratiques" doivent avoir lieu dans la phase de préparation du plan de gestion côtière, sans attendre que l'exercice de planification soit terminé. Expressions tangibles d'une gestion plus efficace, ces actions à court terme et peu coûteuses (nettoyage des plages, protection et réhabilitation des dunes, équipements aquatiques, etc.) permettent de gagner le soutien local (groupes locaux) au processus en cours, donnent la possibilité de tester la coordination horizontale et verticale, et permettent de tirer les leçons utiles pour les actions à venir. Toutefois, il importe que ces actions émergent d'un processus participatif, là où elles doivent être exécutées et qu'elles soient menées, comme n'importe quel autre projet, sur la base d'études de faisabilité complètes.

Apprentissage et gestion adaptative

La GIZC est étroitement liée aux activités de planification, mais selon une approche intégrative et des techniques innovantes de gestion des ressources. Cette approche tente de faire face à l'incertitude et à la complexité. Dans ce sens, le système doit être capable d'apprendre en intégrant les nouvelles informations au fur et à mesure de leur disponibilité. La gestion adaptative consiste à apprendre en faisant, lorsque la mise en œuvre d'un programme/projet offre la possibilité de tester et d'améliorer les bases scientifiques de l'action. Du fait de son niveau élevé d'incertitude, un programme ou un projet devraient être évalués sur son degré de réussite à court terme et sa capacité à intégrer les nouvelles informations. En résumé: "Un programme qui apprend peu sera rapidement invalidé par l'incertitude, alors que celui qui apprend perdurera en dépit des faibles connaissances de départ." (CRC, 1994). Malgré les efforts considérables qui ont été entrepris pour démontrer la validité de la GIZC à l'échelle locale, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer les choses en matière de:

- conception des interventions qui soient réplicables, souples et adaptatives. A cet égard, des directives pour les interventions au niveau local sont nécessaires;
- diffusion et transfert d'expériences vers d'autres zones;
- intégration des interventions dans les prises de décision, la planification et la programmation.

PARTIE III: L'AVENIR

6. OPTIONS POLITIQUES POUR L'AVENIR

Les zones côtières méditerranéennes sont confrontées à la nécessité urgente d'une transformation du fait des pressions exercées par les forces de changement locales et plus globales. La mondialisation de l'économie, la compétition croissante, les changements technologiques, les changements institutionnels et géopolitiques, les nouveaux modes de vie, etc., sont des forces majeures influençant la localisation et l'intensité du développement dans les zones côtières méditerranéennes. Elles se concrétisent selon deux processus majeurs:

- l'*urbanisation* ou la concentration accrue de la population et des activités dans les villes côtières comme conséquence de l'exode rural et du tourisme,
- la *littoralisation* ou l'intensité accrue du développement et de la transformation des zones côtières.

En conséquence, les zones côtières méditerranéennes sont le lieu de problèmes complexes de développement et de protection de l'environnement, qu'il s'agisse de pollution, de dégradation des ressources, de perte de la biodiversité, de conflits d'usage sur terre et sur mer, etc. Les réponses à ces problèmes sont cependant fragmentaires, reflétant des arrangements institutionnels et décisionnels qui ignorent la nécessité de prendre en compte l'interaction entre terre et mer, côte et arrière-pays, secteurs et niveaux administratifs. On constate une insuffisance généralisée de la législation traitant des questions côtières et, même pour les aspects qui font l'objet de lois, l'application reste faible.

Comme cité plus haut (voir section 2.2), il est nécessaire d'adopter des modes de *gestion intégrée des zones côtières* dans l'ensemble de la Méditerranée et, pour ce faire, des efforts spéciaux doivent être déployés aux niveau régional, national et local. Bien qu'en principe on dit se mobiliser dans cette direction, les efforts ne sont pas proportionnés à la dynamique des changements et la gravité des problèmes. La transformation rapide et la complexité grandissante des zones côtières méditerranéennes, imposent des efforts supplémentaires.

La GIZC implique de fait une vaste gamme d'activités de planification côtière, de gestion quotidienne des ressources et de soutien (recherche appliquée, surveillance continue, éducation, législation, renforcement des capacités institutionnelles et financements) qui doivent être coordonnées afin de se consacrer aux problèmes réels. Le processus de gestion des zones côtières implique la formulation d'une politique (programme ou plan), sa mise en œuvre, la surveillance continue et l'évaluation des résultats et, selon le contexte, la révision de cette politique et de ses modes d'application pour s'assurer que les problèmes majeurs sont effectivement traités.

Les activités fondamentales associées aux différentes étapes du cycle de développement de la GIZC sont présentées dans l'encadré 4.

Le développement d'une approche de gestion intégrée des zones côtières n'est pas une tâche facile et elle sera accomplie en travaillant progressivement, au cours de temps, à travers des générations successives de projets. En premier lieu, il faut centrer l'attention sur l'objet de la gestion côtière. Ensuite, il faut créer la conscience autour de cet objet et établir un dialogue entre les différents acteurs impliqués. C'est alors que la coopération peut être promue, suivie par la coordination des activités. En fin de parcours, il sera possible d'atteindre une certaine intégration.

Compte tenu du cadre global des scénarios et des exigences spécifiques de la GIZC, on distinguera trois options différentes en matière de politique générale (voir tableau 2):

1. *Tendanciel (ne rien faire)*: continuer les arrangements existants, basés sur la coopération internationale, la mobilisation volontaire à l'échelle nationale et la propagation des projets de démonstration. Une telle option impliquerait des efforts vers la rationalisation des activités envisagées et planifiées, reposant le plus souvent sur les activités et l'appui du PAM, de l'EuroMéd et de l'UE (et les autres acteurs).

Encadré 4
Activités fondamentales associées aux différentes étapes du cycle de développement de la GIZC

Etape 1: Identification et évaluation des problèmes
- Identifier les principaux détenteurs d'enjeux et leurs intérêts.
- Identifier les principaux problèmes environnementaux, sociaux et institutionnels et leurs implications.
- Identifier les liens de causalité entre les usages de l'homme, les processus naturels et les conditions naturelles défavorables.
- Définir les objectifs de l'initiative de gestion côtière.

Etape 2: Elaboration du plan
- Effectuer des recherches scientifiques spécifiques.
- Documenter les conditions de référence.
- Elaborer le plan de gestion et créer le cadre institutionnel par lequel ce plan sera mis en œuvre.
- Renforcer les capacités du personnel et du secteur publique pour la mise en œuvre.
- Concevoir la structure institutionnelle et les processus décisionnels indispensables pour mettre en œuvre le plan.
- Tester les stratégies de mise en œuvre à une échelle pilote.
- Réaliser un programme d'éducation et de sensibilisation du public.

Etape 3: Adoption formelle et financement
- Obtenir l'appui gouvernemental au plan ou programme de gestion côtière proposé et au cadre institutionnel par lequel il sera mis en œuvre.

Etape 4: Mise en œuvre
- Adapter le programme selon l'expérience et les conditions environnementales, politiques et sociales changeantes.
- Améliorer la législation et l'autorité légale pour la gestion.
- Etablir des mécanismes de coordination entre agences.
- Etablir des procédures de résolution de conflits.
- Renforcer les capacités de gestion du programme.
- Soutenir la construction et la maintenance de l'infrastructure indispensable.
- Encourager la participation des plus importants groupes d'acteurs.
- Assurer au programme la priorité au niveau du public.
- Suivre les résultats du programme.

Etape 5: Evaluation
- Evaluer et, le cas échéant, ajuster le programme.

Tableau 2: Niveaux d'action

Options	**Régional**	**National**	**Local**	***Avantages***	***Points faibles***
Ne rien faire	Faible coopération	Initiatives volontaires	Projets de démonstration	*Coopération renforcée*	*Efficacité limitée*
Les affaires continuent	Coopération modérée	Réglementation		*Expérience en réglementation*	*Fonds limités*
Proactive	Cadre commun	Application	Révision du plan	*Complémentarité et synergies*	*Inertie administrative*

- L'avantage de ce scénario est l'existence de fondements déjà testés et d'une base commune de coopération, grâce à l'adoption de buts et objectifs régionaux et, probablement, à la multiplication des projets de démonstration.
- Les principaux points faibles découlent de la dépendance prédominante de la gestion au niveau supranational, réduisant ainsi l'efficacité des interventions, ainsi que des limitations imposées par la disponibilité des fonds, et enfin des priorités données par ailleurs.

2. *National (les affaires continuent):* dépendre plutôt des structures et systèmes légaux existants en préservant le rôle traditionnel de l'Etat dans le domaine de la réglementation du développement et en assurant la protection de l'environnement. Cela sous-entend des efforts visant à améliorer la coopération à travers les différents secteurs et niveaux administratifs à l'intérieur de chaque pays, en plus de la poursuite de la coopération à l'échelon régional.
   - L'avantage de ce scénario est l'existence d'une longue tradition dans la réglementation à l'échelle nationale, reflétant la complexité des conditions culturelles, sociales et économiques. La mise en œuvre pourrait être facilitée du fait que des procédures institutionnelles et des fondements légaux déjà testés et établis constituent la base légale de cette approche.
   - Les points fiables de ce scénario découlent de la rigidité et de l'inertie des systèmes administratifs centraux lorsqu'il s'agit d'adopter des innovations et de s'adapter aux changements.
3. *Proactif*: faire un effort spécial pour mobiliser tous les partenaires dans le but de passer davantage à l'action en partageant les responsabilités dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières. Cela impliquerait la nécessité d'intensifier les efforts à:
   - l'échelle régionale, en créant un cadre d'action et de coordination des initiatives internationales,
   - l'échelle nationale, par le biais de l'harmonisation interne des arrangements institutionnels dans le but de refléter les principes de la GIZC, de l'identification des priorités politiques pour les zones côtières et d'une meilleure application de la législation,
   - l'échelle locale, à travers le développement de plans d'action intégrant les pratiques de planification et de gestion.

- Les avantages de ce scénario découlent d'une action développée simultanément à tous les niveaux, de l'impact psychologique d'un effort commun et bien ciblé, et de la possibilité de profiter des synergies dans l'action.
- Les principaux points faibles découlent des difficultés dans le domaine de la mobilisation, dues à l'inertie administrative à tous les niveaux (régional-national-local) et au manque de volonté politique (de prendre des décisions peu populaires) qui est la base d'un engagement à long terme.

L'essence de cette option est de développer des mécanismes de gouvernance pour la gestion intégrée des zones côtières, qui agissent à tous les niveaux: national, en stimulant et en incorporant les initiatives locales; et régional (bassin méditerranéen), en les appuyant et les développant grâce à un ensemble de directives adoptées en commun. Dans ce contexte, la GIZC peut être utilisée comme un *outil* puissant de développement durable.

7. DIRECTIVES POUR LA GIZC ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

7.1. Niveau régional

L'existence d'un cadre de coopération, apparemment largement approuvé, en Méditerranée (PAM) ne conduit pas nécessairement à des améliorations dans les zones côtières qui continuent à subir des pressions croissantes et, très souvent, des dégradations. Ce cadre de coopération régional offre la possibilité d'échanger et de communiquer les expériences et les idées entre les pays de la région sur les problèmes, les pratiques et les politiques. Il offre aussi la possibilité de faire référence à des principes communs de gestion intégrée des zones côtières en vue de stimuler l'action à l'échelle nationale. Parfois, il offre individuellement aux pays l'avantage d'un financement limité d'actions pilotes. Toutefois, la *nécessité de l'action est toujours très grande*. Bien qu'une grande partie de la responsabilité relève normalement du niveau national, les problèmes de gestion des zones côtières n'ont pas uniquement une signification locale ou nationale mais peuvent être considérés comme partie intégrante du patrimoine méditerranéen commun. De ce fait, l'action régionale est indispensable. Le système de relations entre les niveaux local et national au sein de la Convention de Barcelone sont présentés dans la figure 2.

Si on applique l'option “proactive”, il est nécessaire de renforcer la coopération entre les structures traitant des politiques sectorielles et celles responsables de la mise en œuvre de la GIZC, d'une part à chacun des différents niveaux de gouvernance (coopération horizontale), et d'autre part entre les acteurs du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) et les niveaux transnational, national et local (coopération verticale).

La Phase II du Plan d'action pour la Méditerranée, adoptée en 1995, fournit le cadre pour cette application intégrée de l'option politique proactive. Son application est de la responsabilité de tout un système, composé d'un côté de l'Unité de coordination (Unité MED), de ses Centres d'activités régionales (CAR) et de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), et de l'autre, d'une vaste gamme d'autorités concernées par le développement spatial (autorités chargées de l'occupation des sols, de l'aménagement régional, de la planification urbaine et de la planification sectorielle).

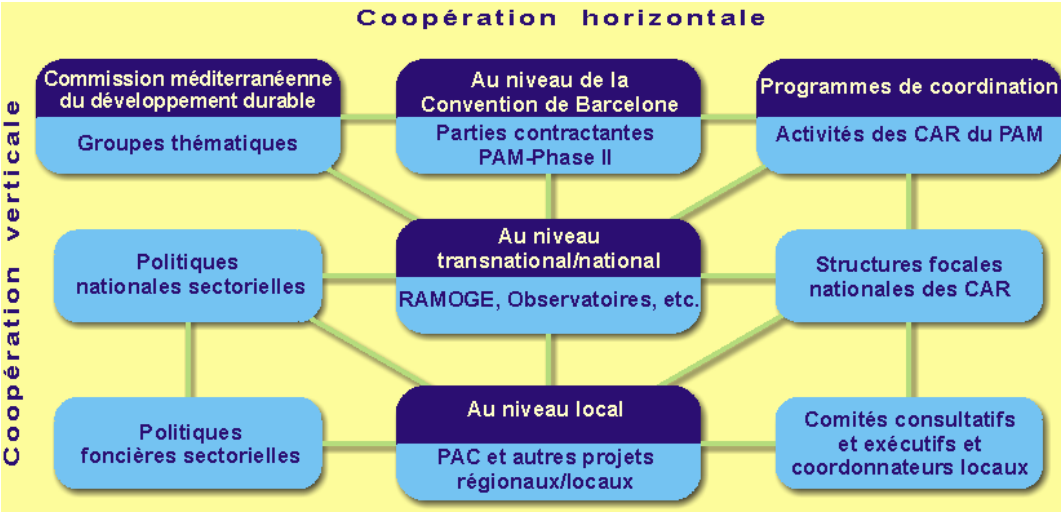


Figure 2: Relations entre le niveau local et national dans le cadre de la Convention de Barcelone

Dans la Phase II du PAM, la GIZC est hautement recommandée en tant que démarche susceptible d'intégrer l'environnement et le développement, qui deviendra progressivement "l'approche normale de traitement des problèmes affectant les zones côtières méditerranéennes". Dans ce cadre, l'Unité MED peut jouer un rôle important dans le domaine de la rationalisation des communications et de l'appui à la coopération entre les principales agences internationales et supranationales et les pays méditerranéens, en vue de développer une *vision stratégique* commune et, éventuellement, un *plan d'action* commun. A cet égard, l'Unité MED devrait aussi se charger de développer un *schéma d'orientation* pour la gestion intégrée des zones côtières dans la région méditerranéenne sous forme d'une charte. Par ailleurs, un rapport périodique sur l'*état de l'environnement côtier en Méditerranée* serait nécessaire.

La Commission méditerranéenne du développement durable peut assumer le rôle d'intermédiaire pour faciliter la communication et accroître la prise de conscience des Parties contractantes et de la société civile, du secteur privé, etc. Elle peut aussi continuer à rechercher les modalités de coopération internationale en vue du développement durable des zones côtières. Plus précisément, la CMDD et ses groupes thématiques devraient renforcer les liens existant entre les expériences passées et les projets en réalisation dans le but de fonder leur réflexion sur les enseignements tirés et les actions concrètes aux échelles locale et nationale.

L'existence, dans la région méditerranéenne, de différents programmes internationaux (bilatéraux et multilatéraux) de coopération est un avantage et un défi unique: il s'agit de développer un plan d'action méditerranéen pour la gestion des zones côtières comme une *vision stratégique à long terme*, et un *plan d'action stratégique à moyen terme*

avec l'accent sur le développement des capacités, le renforcement des institutions, l'application des lois, la surveillance continue, etc.

En plus de cela, un *cadre commun de politiques* peut être adopté en conformité avec la tentative déjà faite (réunion de Santorin, annexe I) de définir les principes et les objectifs prioritaires de la gestion intégrée des zones côtières. Cela peut devenir un but général, dépendant du type de zone côtière. Plus tard, une étude *typologique* serait indispensable sur la base des critères environnementaux, géographiques et de pression du développement. Pour ce faire, une *approche sous forme de charte ou protocole à l'échelle régionale* pourrait être envisagée.

En relation avec ce qui précède, un rapport périodique sur l'état de l'environnement serait nécessaire pour évaluer les progrès réalisés. Un *système de référence et une base de données* SIG (données sur les changements du couvert végétal, la littoralisation, la densité de la population, la densité touristique, etc.) seraient indispensables à l'échelle régionale, ainsi que des *indicateurs (pression-état-impact-réponse) propres à la gestion des zones côtières méditerranéennes* et en relation avec les indicateurs de développement durable.

Il est ensuite proposé d'améliorer la coopération horizontale entre les différents Centres d'activités régionales (CAR) du PAM, particulièrement à travers une mise en œuvre coordonnée de projets nationaux et/ou locaux tels que les PAC. Plus précisément, cette tentative de coordination devrait reposer sur deux CAR “horizontaux” que sont le Programme d'actions prioritaires (PAP/CAR) et le Plan bleu (PB/CAR), accompagnés lorsque nécessaire par les autres CAR thématiques.

Le Plan bleu peut continuer à jouer un rôle primordial en tant que *facilitateur* dans l'exploitation des développements futurs sous forme de scénarios basés sur des *analyses prospectives*, mais il peut aussi continuer à développer avec le PAP les *indicateurs* de développement durable, particulièrement ceux propres aux zones côtières méditerranéennes. Le PAP peut assumer un rôle actif de *catalyseur* pour la GIZC avec les différents PAC thématiques et autres partenaires, en tant qu'*unité de gestion de projets* et centre fournissant l'*assistance technique,* mais également un centre de documentation, de diffusion d'*informations* et de sensibilisation à la gestion intégrée des zones côtières, mettant ainsi son expérience à la disposition non seulement de la Méditerranée mais aussi du reste du monde.

Les informations et les analyses exigées au niveau du PAM doivent être appuyées par un réseau de surveillance spatiale qui comprendrait:

- l'élaboration progressive des indicateurs de développement durable destinés plus particulièrement aux zones côtières,
- l'établissement de critères et d'indicateurs appropriés pour l'observation et l'évaluation des projets de GIZC à l'échelle nationale ou locale.

Les critères et indicateurs sont aussi nécessaires pour l'élaboration de scénarios à long terme du développement durable. L'institutionnalisation d'un réseau d'observation méditerranéen devrait être entreprise le plus rapidement possible, tenant compte de l'expérience acquise par les observatoires nationaux existants.

En outre, pour pouvoir établir des liens entre la réflexion (prospective) et l'action (mise en œuvre de projets) il est de la plus haute importance de développer la pratique

de l'ingénierie sociale qui est certainement une des parties les plus faibles des PAC déjà mis en œuvre. Cette pratique conditionne le degré de participation et, chez les différents acteurs, le sentiment d'appropriation dans le cadre du processus de GIZC.

7.2. Coopération transnationale entre les Parties contractantes

Bien qu'elles soient rares, des approches innovantes de la gestion des zones côtières existent au niveau transnational, comme par exemple dans le cas de l'Accord RAMOGE entre l'Italie, Monaco et la France. La mise en œuvre d'activités de coordination et d'échanges implique non seulement les gouvernements nationaux mais de plus en plus les autorités régionales et locales, soulignant le grand intérêt qu'elles ont de rapprocher leurs méthodologies et outils de gestion des zones côtières. Ce type de coopération transnationale devrait être encouragé par le PAM et utilisé comme un moyen complémentaire pour développer des activités de GIZC à une échelle plus large, écologiquement cohérente.

7.3. Mise en œuvre de la GIZC aux niveaux national et local

Le niveau national maintiendra très probablement un rôle important dans la gestion intégrée des zones côtières dans l'ensemble de la Méditerranée. Vu que cette responsabilité restera probablement à ce niveau, il sera nécessaire de procéder dans les meilleurs délais au renforcement des capacités pour plus d'opérationnalité.

Les autorités concernées (secteurs d'activités, planification spatiale, finances), contribuant à la gestion intégrée des zones côtières aux niveaux national, infra-national et local, ont des tâches importantes à deux égards:

- Vers l'extérieur, en leur qualité de Parties contractantes, en reflétant le PAM-Phase II dans la planification et la mise en œuvre possible de mesures de coopération transfrontières, transnationales et interrégionales.
- Vers l'intérieur, en tenant compte de l'approche de la GIZC lors de la formulation de la politique d'environnement et de développement en relation avec leur territoire.

Le PAM devrait encourager les Parties contractantes à intensifier les *échanges d'expériences* sur les pratiques de gestion des zones côtières afin de contribuer au développement des règlements et instruments nationaux. Des stratégies de GIZC devraient être développées dans chaque pays au niveau national et être *intégrées dans les stratégies de développement* et les plans respectifs. Les études d'impact stratégique (EIS) peuvent être particulièrement utiles pour évaluer l'effectivité de ces mesures.

L'établissement de *mécanismes institutionnels* appropriés serait nécessaire pour réaliser l'intégration horizontale et verticale à l'aide de procédures de révision, commissions spéciales, comités *ad hoc*, mesures de réorganisation administrative, etc. Dans ce contexte, il est important d'assurer l'harmonisation des objectifs, politiques et plans entre les différents niveaux administratifs, grâce à leur révision à chaque niveau dans le contexte de la GIZC.

Etant donné la nature pluridimensionnelle de la gestion intégrée des zones côtières, il serait nécessaire de compléter la législation

existant dans chaque pays pour inclure, le cas échéant, les champs thématiques de la gestion des zones côtières. Il sera aussi nécessaire d'établir des *systèmes de mise en application des lois* sur le contrôle de l'occupation des sols, la conservation de la biodiversité, le contrôle de la pollution, la qualité de l'eau, etc.

Un autre champ d'action national visant la promotion de la GIZC dans le cadre du PAM-Phase II, est la préparation ou l'utilisation d'agendas nationaux et locaux de développement durable, comme conséquence du processus de Rio (Agenda 21) et des résultats de la Conférence "Méd 21" sur le développement durable en Méditerranée (Tunis, 1994).

Les procédures de révision sont aussi importantes pour anticiper et atténuer les impacts des projets de développement. Il conviendra de développer des *directives pour l'étude d'impact environnemental (EIE) spécifiques aux zones côtières* ou même des directives propres à des zones spécifiques, pour redéfinir les outils d'EIE existants. Il sera également nécessaire de *renforcer*, à l'aide de la formation et la réorganisation, *les capacités institutionnelles* en vue d'une mise en œuvre rationnelle.

Des systèmes administratifs souples, favorisant une action concertée, sont des outils importants appuyant l'action et l'innovation. Il faudrait envisager l'établissement de *mécanismes de facilitation* pour encourager les arrangements *ad hoc* et mettre en œuvre les initiatives locales, compte tenu des difficultés rencontrées dans la plupart des systèmes légaux de diffuser la responsabilité pour la gestion intégrée des zones côtières. Par ailleurs, il est nécessaire de fournir un cadre facilitant l'intégration des expériences locales au niveau national. La *promotion et le soutien du secteur privé et l'implication de la société civile* dans le processus de GIZC, sont également importants.

La *planification* devrait être considérée comme un élément central lors de l'établissement de la GIZC au niveau national (et local). C'est un *processus dynamique et adaptable de gestion qui implique des décisions stratégiques mettant en relation la gestion intégrée des zones côtières et le développement durable*. Elle ne devrait pas être limitée uniquement à la régulation de l'occupation des sols, le développement des infrastructures et la construction, mais elle devrait essayer de faciliter la coordination des politiques sectorielles, l'intégration des problèmes environnementaux et l'intégration des pratiques et actions de gestion dans un processus d'orientation du développement des zones côtières.

7.4. Recommandations pratiques aux niveaux régional, national et local

Sur la base des observations précitées, il est évident que les projets locaux de gestion côtière, notamment les Programmes d'aménagement côtier (PAC) du PAM, ainsi que l'UE, la Banque mondiale, la BEI, l'EBRD et autres, doivent réviser leur approche (voir PAM/PNUE, 2000**).** En collaboration avec les gouvernements centraux, le PAM et le PAP/CAR devraient se concentrer beaucoup plus sur les processus que sur les outils. Cela signifie que la priorité doit être accordée à l'implication des usagers finaux dès le début du processus de gestion intégrée, qui concerne d'abord la "gestion de l'écosystème".

Olsen (1999) constate que “du fait que la GIZC (gestion des zones côtières) exige des formes non-traditionnelles d'analyse, de planification et d'action, et que le plus souvent ce comportement est peu connu et contrarié, le démarrage d'un processus qui serait global et participatif et qui respecterait les valeurs et les problèmes de la population et de l'endroit donné, doit devenir la préoccupation prédominante de chaque praticien de la GIZC”. Autrement dit, les experts-clés indispensables au démarrage du processus doivent être “généralistes” plutôt que “sectoriels”.

En coopération avec les gouvernements centraux, les éléments fondamentaux du processus local de GIZC devraient comprendre:

- la création d'un bureau de coordination géré par un coordonnateur localement recruté,
- la désignation de comités consultatifs (public et usagers des ressources) et exécutifs (fonctionnaires publics) pour surveiller et promouvoir la participation locale au processus d'élaboration de programmes/plans,
- la formation d'une équipe d'experts nationaux et internationaux, chargée de la rédaction de rapports techniques sur les questions critiques en s'appuyant sur les directives existantes ou les recommandations d'un des groupes de travail de la CMDD,
- l'identification des recommandations d'actions à court terme et la mise en œuvre de projets sélectionnés à l'échelle locale (“exercices pratiques”),
- l'esquisse d'un programme ou plan PAC (qui peut être considéré comme une “étude de faisabilité”) à réviser par les comités,
- l'examen de l'esquisse de plan intégré, suivi par une révision et une adoption à l'échelle locale,
- la soumission du programme/plan aux autorités nationales en charge de la gestion des ressources côtières en vue de sa révision et approbation.

Suivant l'approche “à double sens” (du haut vers le bas/du bas vers le haut) et les arrangements institutionnels correspondants, les comités consultatifs et exécutifs doivent être désignés par les autorités nationales du plus haut niveau possible. Ces comités, quelle que soit leur forme conditionnée par le contexte national, ne devraient pas être facultatifs mais constituer un préalable à un mécanisme institutionnel efficace entre les niveaux local et national. Le coordonnateur local devrait assumer la responsabilité d'assurer un travail efficace des comités. Ce même coordonnateur doit s'assurer du soutien local pour la gestion côtière par le biais de contacts directs avec les membres de la communauté et la collecte des données locales indispensables à l'élaboration d'un profil détaillé de la zone côtière en question.

Compte tenu de ce qui précède, les comités et le coordonnateur locaux sont cruciaux pour assurer l'appui local au programme ou plan. Leurs activités devraient être définies par des termes de référence spécifiques. Le PAP/CAR, sous la supervision de la structure focale nationale concernée, devrait aider à établir et à faire fonctionner les structures responsables au niveau local, sans pour autant les remplacer. Il serait mieux de procéder graduellement et de s'assurer que la prise en charge du programme va se réaliser de manière effective.

Normalement, la réaction initiale des membres des comités consultatifs est de plaider pour des projets spécifiques afin d'aider les communautés locales et faire

bénéficier le secteur économique. Cette attitude peut changer si les groupes d'usagers et les représentants de la communauté commencent à mettre en relation le développement économique et la qualité de la vie avec le maintien des conditions de l'écosystème. Les techniques ou voies stimulant un tel changement comprennent:

- l'analyse du profil environnemental de la zone et des rapports techniques disponibles en coopération avec les comités consultatif et exécutif,
- l'identification des problèmes et conflits relatifs aux ressources côtières entre les différentes collectivités dans la zone d'étude,
- l'identification et la discussion de la vision à long terme et des options (scénarios) à moyen terme de gestion des ressources,
- la conception et la mise en œuvre de mini-projets ou exercices pratiques à court terme et peu coûteux dans le domaine de l'aménagement côtier,
- le renforcement de l'éducation et de la formation des groupes d'usagers afin qu'ils reconnaissent les relations existant entre leurs activités et les liens vitaux entre le développement économique et la qualité de l'environnement.

8. ETAPES SUIVANTES DANS LA FORMULATION DE LA POLITIQUE DE GIZC

La Méditerranée est dans une grande mesure composée de zones côtières et d'îles. Celles-ci abritent certains des plus importants écosystèmes naturels, fournissant l'espace et les ressources indispensables aux communautés méditerranéennes. De ce fait, les zones côtières peuvent être considérées comme un patrimoine naturel et culturel commun, qui doit être prudemment géré au profit des générations présentes et futures. Pour ce faire, il sera nécessaire d'entreprendre des actions aux échelles nationale, locale et régionale. Ci-après sont citées certaines des actions préliminaires pour l'avenir:

Création d'un cadre politique commun

Il serait nécessaire de développer et d'adopter un cadre commun pour les politiques relatives à la GIZC en Méditerranée, en conformité avec les *principes* arrêtés en commun. Un travail préliminaire a déjà été fait dans cette direction à l'occasion de l'atelier de Santorin (1995). Les activités de suivi engloberaient l'élaboration par le PAM d'un ensemble de principes pour la GIZC, de préférence sous forme d'une *charte* ou d'un *protocole sur la GIZC* précisant les activités minimales à considérer par tous les pays méditerranéens. Cela devrait être discuté en détail par les Parties contractantes et la CMDD.

Le PAM joue le rôle de chef de file lors de la préparation, en collaboration avec l'UE AEE, de rapports périodiques sur l'*état des zones côtières dans la région méditerranéenne* qui doivent alimenter la discussion sur les zones côtières. L'Unité MED, le Plan bleu, le Programme d'actions prioritaires et les autres CAR (particulièrement le CAR/TDE) peuvent assumer une telle tâche.

Le PAM peut assumer le rôle da catalyseur, aidant l'UE et les Parties contractantes à développer une *vision en termes spatiaux,* dans le contexte de l'extension du SDEC, comme cela a été le cas dans les pays de

l'Europe centrale et des Balkans. Le Plan bleu peut fournir l'assistance technique lors de la réalisation de cette tâche.

Création du soutien

L'appui politique est indispensable en termes d'*adoption* d'une charte ou d'un protocole sur la GIZC et de définition des *objectifs* à long terme et des priorités sous forme d'un *plan d'action*. La déclaration politique de l'intention d'agir est une des conditions préalables aux échelles régionale et nationale d'action. Une conférence ministérielle particulière sur les politiques relatives aux zones côtières pourrait constituer une bonne rampe de lancement.

Toutefois, le pas le plus important à faire pourrait consister à *convaincre les autres* des avantages de l'action dans les zones côtières. Une option raisonnable à cet égard pourrait être celle qui vise à inviter les ministères de la planification à la conférence de démarrage pour manifester une large mobilisation. Le troisième niveau de mobilisation pourrait consister à *orienter les bailleurs* et les organismes internationaux, qui pourraient être invités à se joindre au plan d'action et à l'appuyer.

La CMDD et les ONG, ainsi que les institutions-clés, sont des partenaires fondamentaux dans cette campagne. Une *Action pour l'année des côtes méditerranéennes* pourrait être envisagée comme une plate-forme de coopération.

Etablissement de la politique nationale et sa mise en application

L'action à l'échelle régionale devrait être complétée par une action parallèle et simultanée à l'échelle nationale. Les pays méditerranéens devraient prendre l'initiative d'*adopter* la GIZC de façon pratique. Plusieurs voies peuvent être envisagées pour ce faire, en fonction des particularités (structures, institutions, dynamique, etc.) de chaque pays. Toutefois, il est probable que plus ou moins les mêmes pas seront faits, notamment:

- l'examen de l'état des zones côtières et l'analyse des pressions qui s'exercent sur elles,
- la révision du cadre politique (conflits, lacunes, potentiel synergique),
- le développement de mécanismes de coordination ou même d'une vision à long terme,
- l'élaboration d'un plan d'action.

Pour réussir dans cet effort, il serait nécessaire d'*inciter* les ministères sectoriels et les ministères de planification à la coopération. Cette tâche n'est pas si évidente et, probablement, elle exigera l'*assistance des partenaires de la société civile*. La sensibilisation aux avantages de l'approche de la GIZC pour le développement pourrait constituer une base solide pour l'accomplissement de cette tâche. Une déclaration politique sous forme d'un *livre blanc national* pourrait assurer un cadre d'action pour les zones côtières à l'échelle nationale.

Adopter les politiques n'est pas suffisant. Les *mettre en œuvre* est une nécessité qui sous-entend la *mise à la disposition des ressources* et le *renforcement des mécanismes d'application* pour la plupart des pays méditerranéens. Le PAM peut fournir l'assistance technique dans ce domaine par l'entremise du PAP et des autres CAR pour le développement des visions nationales.

Appui à l'action locale

L'action locale est essentielle. Pour réussir dans ce sens il serait nécessaire d'agir à l'échelle nationale, en fournissant un cadre

institutionnel souple qui facilite et guide les initiatives et les actions innovantes.

Les projets pilotes sont essentiels pour montrer en pratique l'importance de traiter de manière appropriée les zones côtières. Cette tâche exige un financement substantiel qui, le plus souvent, dépasse la capacité des pays méditerranéens. Des organismes de soutien internationaux, l'EuroMéd, etc. peuvent assurer une partie de ces moyens, mais un engagement aux échelles nationale et locale est aussi indispensable. Le PAM peut assumer le rôle de catalyseur en assurant l'appui technique à de telles activités, en premier lieu à travers le PAP et les autres CAR.

Susciter le partenariat

La tâche de gestion des zones côtières en Méditerranée n'appartient pas exclusivement au gouvernement, comme c'est souvent le cas en Méditerranée. Il s'agit d'une responsabilité partagée où de nombreux acteurs jouent chacun son rôle. Jouer son rôle et développer des mécanismes de coopération en vue d'aboutir à des synergies est un processus à long terme d'adoption de procédures, de développement de mécanismes, d'attribution de rôles, de supervision et d'évaluation des progrès réalisés, etc. Les institutions, ONG, associations et autres, y compris les acteurs-clés du secteur privé, peuvent être envisagés comme des partenaires capables de mobiliser les sociétés méditerranéennes et faire respecter leur patrimoine côtier.

Dans le cadre de cet effort de sensibilisation, le développement du niveau local est important. Toutefois, une assistance peut être recherchée même à d'autres niveaux. Le PAM, à travers ses CAR, particulièrement l'ASP, le PAP et le Plan bleu, peut fournir une assistance technique.

Les questions prioritaires relatives à la mise en œuvre de la politique sont citées dans l'encadré 5.

Encadré 5
Questions prioritaires relatives à la mise en œuvre de la politique

- Comment peut-on augmenter le niveau de conscience, de soutien et de participation du public?
- Comment peut-on renforcer les capacités de ceux qui seront probablement impliqués dans la gestion des zones côtières? Est-ce par le biais d'un programme de formation spécifique?
- Comment peut-on assurer un appui financier adéquat?
- Comment peut-on améliorer les liens institutionnels entre les différentes entités du PAM (CAR), la CMDD et les structures focales nationales respectives, en vue d'une application plus efficace de la GIZC à l'échelle nationale et locale?
- Quels mécanismes doivent être mis en place pour améliorer les relations de travail entre les entités précitées du PAM, les autorités gouvernementales, le secteur privé et la société civile?
- Comment les plans d'action nationaux générés au sein du PAS MED (Programme d'actions stratégique visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre) peuvent être mis en relation avec la mise en œuvre de la GIZC?
- Quelles mesures incitatives peuvent être mises à disposition pour mettre en œuvre la politique de GIZC?

Etant donné les limitations budgétaires et des capacités, une attention soutenue devra être accordée aux questions prioritaires relatives à la mise en œuvre de la GIZC. Votre réaction est attendue concernant les questions qui selon vous méritent la priorité en première phase. Ci-après sont suggérées certaines questions possibles telles qu'elles ont été développées dans ce document:

- Identifier de manière proactive les possibilités de diversifier les économies côtières et d'optimiser les bénéfices pour les communautés côtières locales, en accordant une attention particulière aux politiques sectorielles relatives à l'agriculture et le tourisme.
- Contrôler l'urbanisation côtière et augmenter la solidarité entre les villes et l'arrière-pays.
- Identifier, compléter et gérer de manière efficace les atouts côtiers constituant le patrimoine naturel et culturel à l'aide de stratégies de développement spatial de zones plus étendues.
- Renforcer le rôle stratégique des ports et des équipements associés, avec une attention particulière au regroupement de leurs zones urbaines, y compris les zones rurales correspondantes et les petites villes adjacentes.
- Etablir et gérer de manière efficace un système représentatif d'aires marines et côtières protégées comprenant, partout où cela est possible, une connexion terre-mer et dans le cadre de plans plus larges de développement durable du littoral.
- Améliorer la gestion des zones humides et estuaires**,** en relation avec le bassin versant dans sa totalité.
- Réhabiliter les zones et ressources côtières dégradées, par exemple les zones trop artificialisées.

Ce “Livre blanc” devrait fournir les bases indispensables aux actions futures dans le domaine de la gestion des zones côtières, plus précisément pour le développement de visions stratégiques à long terme et de plans d'actions stratégiques à moyen terme. Sur la base de ce qui existe déjà, il offre des lignes directrices pour une meilleure action dans le cadre général du PAM-Phase II, aux échelles régionale (PAM), nationale et infra-nationale. Ces lignes directrices et les idées qu'elles contiennent doivent être évaluées et discutées, suivies d'éventuels accords avant de procéder à leur application.

ANNEXE I

Atelier sur les politiques de développement durable des zones côtières méditerranéennes

(Ile de Santorin, les 26 et 27 avril 1995)

Conclusions finales

1. Les politiques de développement durable dans les zones côtières méditerranéennes devraient être:
   - pluridimensionnelles et à long terme,
   - structurées et proactives,
   - ciblées sur les facteurs (pressions, ressources) et questions critiques,
   - basées sur la conservation de la biodiversité, des ressources naturelles et des fonctions de l'écosystème comme base du développement social et économique,
   - diversifiées et adaptées au *type* de la zone en question,
   - capables de mobiliser les acteurs de base dans l'esprit du "partage des responsabilités" à travers la sensibilisation aux questions abordées et la participation à la gestion des zones côtières.
2. Une approche globale devrait être instituée pour pouvoir planifier et gérer de manière intégrée les côtes méditerranéennes, comprenant:
   - une législation particulière sur la protection des zones côtières,
   - la création de réserves naturelles sur la côte au profit des générations présentes et futures,
   - l'identification d'une zone critique destinée à une gestion stricte,
   - la mise en relation de la planification et de la gestion de cette zone critique avec une zone d'influence plus large,
   - la gestion des zones côtières devrait être liée à l'aménagement urbain et aux programmes de développement régionaux,
   - l'adaptation de la législation contrôlant le développement urbain aux particularités des zones côtières,
   - la protection du paysage incorporée dans les politiques de gestion rurale,
   - la gestion devrait élargir son champ d'action pour inclure la mer.
3. L'acceptation sociale est centrale pour la mise en œuvre des politiques et mesures de gestion des zones côtières. Des structures et mécanismes sont nécessaires, qui seront capables de gérer les conflits à l'échelle locale. Le respect de l'identité est fondamental pour la mise en œuvre. Pour ce faire, un dialogue avec le public doit être initié et promu.
4. Les zones côtières doivent être libérées des grandes installations industrielles et énergétiques, particulièrement nucléaires, qui portent de grands risques à l'environnement.
5. Les zones côtières doivent devenir une importante zone thématique de la coopération euro-méditerranéenne et des programmes d'organisations internationales et économiques. Le Plan d'action pour la Méditerranée peut fournir un appui dans ce contexte, vu sa longue expérience dans la recherche de solutions aux problèmes des zones côtières méditerranéennes.
6. Les îles constituent un cas particulier du fait de leur ouverture et fragilité, et des plans spéciaux de gestion intégrée devraient être élaborés en tenant compte de leur capacité locale de soutenir le développement. La coopération entre les îles est fondamentale et, à ce titre, un réseau d'îles méditerranéennes pourrait être envisagé.

ANNEXE II

Recommandations de la CMDD sur la gestion intégrée et durable des zones côtières

(Approuvées par la Xe réunion ordinaire des Parties contractantes, Tunis, 1997)

La CMDD, prenant note du constat établi par le groupe de travail réuni à Benidorm sous la responsabilité de ses deux gestionnaires de tâches, le Maroc et Médcités (21-23 septembre 1997), éclairé par les travaux du CAR/PAP et du CAR/PB concernant la dégradation rapide qui affecte de nombreuses régions littorales telles que les îles, avec ses risques pour certaines activités économiques et pour les zones naturelles fragiles, adopte les propositions de recommandations suivantes:

(i) Améliorer les mécanismes institutionnels relatifs à la gestion intégrée des zones côtières en mettant en place, si nécessaire, ou en renforçant les structures de concertation interministérielles ou inter-administrations ainsi que les cadres permettant la coordination des acteurs participant à l'aménagement et à la gestion du littoral ainsi que l'intégration de leurs activités. Il convient de donner un caractère pérenne à ces structures.

De telles structures devraient être établies à l'échelle pertinente selon les pays (nationale, régionale, locale).

Les autorités territoriales régionales et locales devraient être appelées à jouer un rôle croissant dans l'élaboration des stratégies d'aménagement intégré du littoral.

(ii) Etablir ou renforcer et appliquer les mesures législatives et réglementaires:

- A l'échelle régionale, élaborer des lignes directrices en vue de la mise en place d'instruments juridiques nationaux appropriés.
- A l'échelle nationale, des dispositions législatives devraient:
  - définir les régions littorales concernées,
  - prescrire que les zones côtières, subissant une pression au développement, devraient être dotées de plans d'aménagement et d'occupation des sols,
  - prévoir que ces plans doivent être l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement,
  - établir que des règles d'aménagement et de protection devraient s'appliquer afin d'assurer une gestion durable de l'espace littoral, en particulier protéger les sites de valeur écologique et paysagère, éviter l'urbanisation dispersée ou trop proche des côtes, prévoir des infrastructures environnementales dans les zones urbanisées.
- Dans l'attente de l'entrée en vigueur des plans d'aménagement régionaux et locaux, des mesures conservatoires ménageant les espaces naturels et les zones proches du littoral devraient également être adoptées et appliquées.
- Enfin, des dispositions devraient être prises afin d'assurer la mise en œuvre sur le terrain des mesures qui précèdent; à cet effet:
  - les services chargés de l'aménagement et de la protection du littoral devraient être renforcés et recevoir la formation nécessaire en cas de besoin,

- des mécanismes efficaces pour le contrôle de l'application des lois devraient être prévus ou renforcés,
- le cas échéant, en fonction des systèmes juridiques nationaux les recours juridictionnels contre les décisions d'aménagement devraient être partout facilités,
- un mécanisme efficace de sanctions et de responsabilité devrait être mis en œuvre.

(iii) Assurer l'accès à l'information pour renforcer la sensibilisation et la formation du plus grand nombre d'acteurs possibles. La capitalisation et la diffusion de l'information devra être encouragée grâce à l'échange d'expériences et le transfert de savoir faire en s'appuyant sur les structures du PAM.

(iv) Mettre en place des mécanismes incitatifs appropriés à la gestion intégrée des zones littorales en développant des instruments économiques, financiers et fiscaux destinés à assurer une péréquation équitable des charges liées à la protection et à la gestion des zones naturelles et des ressources financières générées par le développement. L'utilisation mieux coordonnée des fonds multilatéraux, des ressources de la coopération bilatérale et des ressources nationales devrait être assurée.

(v) Développer, avec le concours des organismes internationaux concernés et de l'Union européenne, des projets concrets de démonstration en matière de gestion intégrée des zones côtières et en diffuser les résultats.

De tels projets devraient concerner en priorité:

- les zones côtières qui sont l'objet de conflits d'usages, potentiels ou identifiés,
- d'autres zones d'importance écologique telles que les îles et les deltas, économique ou sociale.

(vi) Le rôle de la société civile est très important dans le contexte du développement durable des zones côtières selon le principe de co-responsabilité, il doit être encouragé. L'objectif principal est d'augmenter les opportunités et d'améliorer l'efficacité de la participation active de la société civile.

- A cet effet, des outils de participation telles que les commissions consultatives, les enquêtes et auditions publiques et la participation effective à la gestion devraient être développés.
- La CMDD propose également:

- la création d'un guide de bonnes pratiques sur la gestion intégrée des zones côtières,
- l'établissement d'un rapport périodique sur l'état de l'environnement des zones côtières et la mise en œuvre d'instruments d'évaluation avec le concours des acteurs de la société civile,
- la mise en place de nouvelles formes de partenariat entre la société civile et les autres acteurs, afin d'encourager des idées novatrices,
- l'implication de la société civile dans le processus de décision,
- le renforcement de la coopération qui permet l'échange d'expériences et la mise en réseau de la société civile pour la mise en œuvre des programmes et projets de gestion intégrée des zones côtières.

Des stratégies nationales, régionales et locales et une solidarité méditerranéenne sont à promouvoir afin d'assurer une gestion durable du littoral.

ANNEXE III

Extraits de la Convention de Barcelone concernant les zones côtières

Article 4: Obligations générales

1. Les Parties contractantes prennent individuellement ou conjointement toutes mesures appropriées conformes aux dispositions de la présente Convention et des protocoles en vigueur auxquels elles sont parties pour prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de contribuer à son développement durable.
2. Les Parties contractantes s'engagent à prendre des mesures appropriées pour mettre en œuvre le Plan d'action pour la Méditerranée et s'attachent en outre à protéger le milieu marin et les ressources naturelles de la zone de la mer Méditerranée comme partie intégrante du processus de développement, en répondant d'une manière équitable aux besoins des générations présentes et futures. Aux fins de mettre en œuvre les objectifs du développement durable, les Parties contractantes tiennent pleinement compte des recommandations de la Commission méditerranéenne du développement durable créée dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée.
3. Aux fins de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable de la zone de la mer Méditerranée, les Parties contractantes:

[...]

e) s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

[...]

6. Les Parties contractantes s'engagent en outre à promouvoir, dans le cadre des organismes internationaux qu'elles considèrent comme qualifiés, des mesures concernant la mise en œuvre de programme de développement durable, la protection, la conservation et la restauration de l'environnement et des ressources naturelles dans la zone de la mer Méditerranée.

BIBLIOGRAPHIE

Bonavero and Dansero. 1998. "Human development in the Mediterranean." In: *Mediterranean Geographies*. Eds. Conti. S. and A. Segre. Società Geografica Italiana, Rome, Italy.

Conti, S. and A. Segre. 1998. *Mediterranean Geographies.* Società Geografica Italiana. CNR – Italian Committee for International Geographical Union.

CRC (Coastal Resources Centre). 1994. *Strategic Design Initiation of a Coastal Management Program*. Participant Workbook. Summer Institute in Coastal Management. The University of Rhode Island.

DEAT (Department of Environmental Affairs and Tourism). 1998. *Coastal Policy Green Paper – Towards Sustainable Coastal Development in South Africa.* Coastal Management Policy Programme, South Africa.

EMAPS (European Marine and Polar Science Secretariat). 1998. *Coastal Management Research.* Trans-disciplinary Euroconference report, EMAPS, France.

EU-European Commission. 1999a. *Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Area Management (ICAM).* EU Demonstration Programme on Integrated Management in Coastal Zones (1997-1999). Brussels: EU-European Commission.

EU-European Commission, 1999b. *ESDP European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.* Committee on Spatial Development, European Commission, Brussels: EU-European Commission.

EU-European Environment Agency. 1999. *State and Pressures of the Marine and Coastal Mediterranean Environment.* Environmental Assessment Series No. 5. Brussels: EU-European Environment Agency.

Famoso, N. 1998. "Geography and Mediterranean Cultural Heritage". In: *Mediterranean Geographies*. Ed. Conti S. and A. Segre. Italian Committee for International Geographical Union.

GESAMP. 1996. *The contributions of science to integrated coastal management.* GESAMP Reports and Studies No. 61.

Glass, B. 1997. "Development perspectives in the Mediterranean for the year 2025". In: *Making best use of land ownership and land-use policies for the protection of the Mediterranean Basin*. Les Cahiers du Conservatoire du Littoral N° 10.

Institut de la Méditerranée. 1997. *La Méditerranée aux portes de l'an 2000.* Dir. Reiffers J.L. Paris: Economica.

Jeftic, L., J.D. Milliman and G. Sestini, eds. 1992. *Climatic Change and the Mediterranean: environmental and societal impacts of climate change and sea-level rise in the Mediterranean region.* Volume I.

METAP. 1998. *Evaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes: Expériences du METAP et du PAM (1988-1996).* Split: METAP-PAP.

Olsen, S. 1999. "Educating for the Governance of Coastal Ecosystems: The Dimensions of the Challenge". In: Belfiore, S. (ed.) *Education and Training in Integrated Coastal Area Management: The Mediterranean Prospect.*

PAM/PNUE. 2000. *Formulation et mise en œuvre des projets du PAC: Guide pratique*. Split: PAP/CAR.

PNUE. 1992. *Plan d'action pour la Méditerranée et Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et protocoles y relatifs*. Nairobi: PNUE.

PNUE. 1995. *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*. PNUE Rapports et études des Mers régionales No. 161. Split: PAP/CAR (PAM-PNUE).

PNUE. 1996. *Etat du milieu marin et littoral de la région méditerranéenne*. MAP Technical Reports Series No. 101. Athènes: PAM.

PNUE. 1998. *Programme d'actions stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre*. No. 119 de la Série des rapports techniques du PAM. Athènes: PAM.

PNUE/PAM. 1997. *Rapport de la Troisième réunion de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD)*. Sophia Antipolis, France, 28-30 octobre 1997. Athènes: PAM.

SGI/CNR. 1998. *Mediterranean Geographies*. Geo-Italy 3. Società Geografica Italiana. CNR – Italian Committee for International Geographical Union.

UNEP/MAP. 1996. *Workshop on Policies for Sustainable Development of Mediterranean Coastal Areas.* MAP Technical Reports Series No. 114. Athens: MAP.

UNEP/MAP. 1997. *The Transboundary Diagnostic Analysis for the Mediterranean Sea* (TDA Med). Draft version. Athens: MAP.

UNEP/MAP. 1999. *Identification of priority pollution hot spots and sensitive areas in the Mediterranean.* MAP Technical Reports Series No. 124. Athens: MAP.

UNEP/MAP/BP. 2000a. *Minutes of the Seminar Territorial Prospective in the Mediterranean and the Approach by Actors.* MAP Technical Reports Series No. 127. Sophia Antipolis: Blue Plan.

UNEP/MAP/BP. 2000b. *Mediterranean Vision on Water, Population and the Environment for the 21st century.* Blue Plan for the Global Water Partnership/Medtac in the programme of the World Water Vision of the World Water Council. Sophia Antipolis: Blue Plan.

Vallega, A. 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management.* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Zeitlin-Hale, L., E. Meltzer, and M. Ngoile. 1998. *Application of International Experience to Formulation of a National Policy for Coastal Management in the United Republic of Tanzania.* National Environment Management Council, Tanzania. University of Rhode Island/ Coastal Resources Centre. United States Agency for International Development.

Programme des Nations Unies pour l'environnement
Unité de coordination du Plan d'action pour la Méditerranée
B.P. 18019
48, avenue Vassileos Konstantinou
116 10 Athènes
Grèce

Tél: (30) (1) 72.73.100
Fax: (30) (1) 72.53.196-7
Email: unepmedu@unepmap.gr
http://www.unepmap.org

Centre d'activités régionales pour
le Programme d'actions prioritaires
Kraj Sv. Ivana 11
B.P. 576
HR-21000 Split
Croatie

Tél: (385) (21) 34.34.99, 59.11.71
Fax: (385) (21) 36.16.77
Email: pap@gradst.hr
http://www.pap-thecoastcentre.org