CPS
Secrétariat général de la Communauté du Pacifique

INTEGRE

RESCCUE

Plans de gestion intégrée des zones côtières

Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens

Julien Rochette, James Comley

afd AGENCE FRANÇAISE DÉVELOPPEMENT

FFEM FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

UNION EUROPÉENNE

Plans de gestion intégrée des zones côtières

Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens

Julien Rochette, James Comley

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, Nouméa
Avril 2015

© Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), 2015

Tous droits réservés de reproduction ou de traduction à des fins commerciales/lucratives, sous quelque forme que ce soit. Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique autorise la reproduction ou la traduction partielles de ce document à des fins scientifiques ou éducatives ou pour les besoins de la recherche, à condition qu'il soit fait mention de la CPS et de la source. L'autorisation de la reproduction et/ou de la traduction intégrale ou partielle de ce document, sous quelque forme que ce soit, à des fins commerciales/lucratives ou à titre gratuit, doit être sollicitée au préalable par écrit. Il est interdit de modifier ou de publier séparément des graphismes originaux de la CPS sans autorisation préalable.

Texte original : anglais

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, catalogage avant publication (CIP)

Rochette, Julien

Plans de gestion intégrée des zones côtières : revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens / Julien Rochette, James Comley

1. Coastal zone management — Oceania.
2. Coastal ecology — Oceania.
3. Coral reefs and islands — Oceania.
4. Coastal engineering — Oceania.
5. Environmental policy — Oceania.
6. Climatic changes — Management — Oceania.
7. Environment — Management— Oceania.

I. Titre II. Rochette, Julien III. Comley, James IV. Secrétariat général de la Communauté du Pacifique

551.55130995 AACR2

ISBN: 978-982-00-0896-0

Ce rapport est le résultat d'un travail coordonné par la CPS (projets INTEGRE et RESCCUE) et réalisé par Julien Rochette et James Comley (USP) .

THE UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC

Photo de couverture par Raphaël Billé, projet RESCCUE, Mangareva, Polynésie française

Maquette et mise en page : Section Publications - CPS Nouméa

Publié par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique

BP D5 98848 Nouméa Cedex, Nouvelle-Calédonie

Le projet INTEGRE : initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement

INTEGRE est financé par l'Union européenne (budget de 12 millions d'euros) et coordonné par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS). Il vise à mettre en œuvre, de 2014 à 2017, une démarche de GIZC dans les 4 pays et territoires européens du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française et Pitcairn) et à en assurer la promotion dans le cadre de la région Pacifique. Au niveau local, des projets de GIZC seront mis en œuvre sur 9 sites pilotes, choisis par les territoires en tant qu'unités cohérentes de gestion représentatives des îles hautes et basses de la région et parce qu'ils présentent des enjeux écologiques forts, une utilisation par les populations locales et une vocation à démonstration d'actions environnementales intégrées. Les méthodes développées et les expériences conduites seront valorisées à l'échelle du Pacifique, notamment à travers la participation active aux réseaux régionaux de coopération dans ce domaine : des activités de mise en réseau, d'appui méthodologique et de capitalisation sur le projet permettront de l'ancrer dans le paysage régional. Les activités prévues visent la mise en place en place de modes de gestion pérennes, le renfort du lien entre les sites du projet, l'apport d'expertise régionale, l'insertion dans les réseaux régionaux et l'impulsion d'échanges pérennes avec des sites miroirs de la région.

Contact : Delphine Leguerrier, coordinatrice : delphinel@spc.int / http://integre.spc.int

Le projet RESCCUE : Restauration des services écosystémiques et adaptation au changement climatique

RESCCUE est coordonné par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS). Il opère de 2014 à 2018 sur sept sites pilotes à Fidji, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et au Vanuatu avec un budget de 13 millions d'Euros dont 6,5 millions sont apportés par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM). RESCCUE vise à accroître la résilience des sociétés et écosystèmes insulaires océaniens dans le contexte des changements globaux. Le projet soutient pour ce faire l'adaptation au changement climatique à travers la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières et le déploiement de mécanismes financiers innovants : paiements pour services écosystémiques, redevances, taxes vertes, fonds fiduciaires, compensation, labels... Articulant activités opérationnelles de terrain confiées à des opérateurs (bureaux d'études, associations, ONG, centres de recherche...) et activités régionales en partenariat avec les autres organisations océaniennes, RESCCUE est un catalyseur de changement dans le Pacifique.

Contact : Raphaël Billé, Coordonnateur: raphaelb@spc.int / www.spc.int/resccue

Citation

Rochette, J., Comley, J. 2015. Plans de Gestion Intégrée des Zones Côtières : revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens. Rapport INTEGRE et RESCCUE, CPS, Nouméa.

Avertissement

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des seuls auteurs et ne constituent pas une prise de position de la part de la CPS, de l'AFD, du FFEM ou de l'UE.

Table des matières

Liste des acronymes v

Résumé vi

La gestion intégrée des zones côtières vi
Plans de GIZC vi
Objectifs du rapport vii
Processus d'élaboration des plans de GIZC vii
Contenu d'un plan de GIZC vii
Gouvernance d'un plan de GIZC viii
Conclusion viii

1. Introduction 1

1.1 La gestion intégrée des zones côtières 1
1.2 Les plans dans la mise en œuvre de la GIZC 2
1.3 Plan du rapport 2

2. État de l'art 3

2.1 Synthèse de la littérature scientifique et grise dédiée aux plans de GIZC 3
2.1.1 Commentaire liminaire : la définition des plans de GIZC 3
2.1.2 Processus d'élaboration d'un plan de GIZC 4
2.1.3 Contenu d'un plan de GIZC 7
2.1.4 Gouvernance d'un plan de GIZC 8

2.2 Études de cas 12
2.2.1 Les plans de gestion de la lagune de Nador (Maroc) 12
2.2.2. Le plan de GIZC du Belize 14
2.2.3. Le plan provincial de GIZC à Ra (Fidji) 19
2.2.4 Le Programme intégré d'action climatique de Choiseul (Îles Salomon) 22
2.2.5 Cadre de gestion côtière des Îles Marshall 25

3. Leçons tirées de l'expérience 29

3.1 Sur la nature d'un plan de GIZC 29
3.2 Sur le processus d'élaboration d'un plan de GIZC 29
3.3 Sur le contenu d'un plan de GIZC 30
3.4 Sur la gouvernance d'un plan de GIZC 30
3.5 Conclusion 31

Références 33

Liste des acronymes

CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CPS	Secrétariat général de la Communauté du Pacifique
CRDI	Centre canadien pour développement international
CZMAI	Belizean Coastal Zone Management Authority and Institute
DFID	United Kingdom Department for International Development
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
GIZ	Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammernarbeit
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
ONG	Organisation non gouvernementale
PEID	Petit État insulaire en développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PROE	Programme regional océanien de l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Résumé

La gestion intégrée des zones côtières

La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est considérée comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières. C'est aujourd'hui une approche qui influence fortement la manière dont les littoraux sont gérés de par le monde, dans le Pacifique notamment, même si sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses barrières. La définition de la GIZC diffère selon les auteurs, mais cinq dimensions d'intégration sont généralement évoquées[1]:

- Intégration intersectorielle, qui suppose à la fois l'intégration horizontale des différents secteurs de l'espace côtier et maritime, et l'intégration de cet espace avec les secteurs terrestres qui influent sur le milieu côtier et océanique ;
- Intégration intergouvernmentale, qui implique l'action intégrée des différents niveaux d'administration publique (national, provincial, local) ;
- Intégration spatiale, soit la prise en compte des interactions entre les milieux terrestre et marin ;
- Intégration science / gestion, c'est-à-dire une implication des différentes disciplines pertinentes dans la gestion des zones côtières ;
- Intégration internationale, c'est-à-dire entre les États.

Plans de GIZC

La mise en œuvre de la GIZC repose sur une grande variété d'instruments, et notamment sur les « plans de GIZC ». Dans le présent rapport, le « plan de GIZC » se définit comme suit :

- document d'aménagement du territoire ;
- s'inscrivant dans une vision stratégique à long terme ;
- visant à prévenir et à arbitrer les conflits d'usage en affectant, notamment par le recours au zonage, certaines portions du territoire à des activités spécifiques ou utilisations prioritaires ;
- pouvant également comporter un plan d'action ;
- régulièrement évalué et mis à jour ; et
- destiné à contribuer à la mise en œuvre de la GIZC sur tout ou partie du territoire national.

Le plan de GIZC peut être tout d'abord un document labellisé « plan de GIZC », élaboré dans ce dessein spécifique. Il peut également s'agir d'un document d'aménagement du territoire ne mentionnant pas spécifiquement le terme GIZC dans son intitulé, ou d'un plan d'adaptation au changement climatique élaboré à l'échelle d'un territoire côtier. Sur le fond, c'est d'abord et avant tout l'objectif d'intégration des politiques sectorielles et de planification stratégique de la gestion des ressources du territoire, prenant en compte un horizon temporel élargi, qui fera de ces instruments de véritables plans de GIZC.

1 Cicin-Sain B, Knecht R.W. Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises. Island Press, Washington D.C. ; 1998.

Objectifs du rapport

À travers une revue de littérature et cinq études de cas, le présent rapport propose de dégager les enseignements tirés de l'expérience et des meilleures pratiques concernant : i) le processus d'élaboration des plans de GIZC, ii) leur contenu, iii) les dispositifs de gouvernance associés créés au titre même de ces plans ou à leur périphérie.

Processus d'élaboration des plans de GIZC

En premier lieu, l'analyse de la littérature comme des cas d'étude démontre que l'acteur en charge de l'élaboration d'un plan de GIZC varie selon les circonstances nationales et locales. Il apparaît dans tous les cas important que cet acteur dispose d'une légitimité pour intervenir : cette légitimité peut être conférée par un mandat confié par une autorité publique désignant l'acteur en charge de l'élaboration du plan.

De la même manière, les différentes étapes présidant à l'élaboration d'un plan de GIZC varient selon le contexte (institutionnel, juridique, social, culturel) dans lequel le plan est initié. Néanmoins, il ressort des différentes expériences que l'élaboration d'un plan de GIZC s'appuie généralement sur quelques étapes essentielles : la reconnaissance d'un besoin de planification, au travers d'un document officiel ou d'une initiative informelle ; l'élaboration d'un diagnostic du territoire, mettant en lumière les besoins auxquels le plan doit répondre ; la délimitation du champ spatial du plan et l'identification des problèmes devant prioritairement être traités ; la participation des acteurs ; la mobilisation des autorités nationales et locales concernées.

La délimitation du périmètre du plan de GIZC doit être considérée avec une attention particulière. À cet égard, la littérature invoque souvent la nécessité de dépasser les frontières administratives pour prendre en compte un périmètre cohérent d'un point de vue écologique. Cette recommandation doit toutefois être nuancée pour des raisons pratiques. Si l'on s'affranchit totalement des périmètres de compétence des autorités publiques, on risque fort de perdre du temps et de l'énergie à coordonner les différentes autorités publiques concernées ou encore de se retrouver dans une situation où aucune d'entre elles ne se sent impliquée ni ne se mobilise pour le projet.

Le principe de participation des acteurs est aujourd'hui très largement appliqué à l'élaboration des plans de GIZC. Cette participation ne répond toutefois pas à des procédures uniques, étant assurée par différents moyens et à différentes étapes du processus d'élaboration du plan, selon les circonstances nationales et locales.

Contenu d'un plan de GIZC

Il n'existe pas de contenu type, ou idéal, propre à un plan de GIZC. Ce contenu dépend largement du diagnostic établi dans sa phase d'élaboration – qui identifiera les besoins auxquels il doit répondre – et des moyens disponibles pour sa mise en œuvre. Il est aussi particulièrement important que le plan de GIZC contienne des dispositions précisant les conditions dans lesquelles il sera mis en œuvre. C'est là un gain de temps considérable, rendant le plan immédiatement opérationnel. À cet égard, l'identification des actions à mener, des autorités compétentes et d'un calendrier précis apparaît comme particulièrement utile. Sans anticipation des enjeux de mise en œuvre, le risque est grand de voir le plan rapidement tomber aux oubliettes.

Gouvernance d'un plan de GIZC

Il est souhaitable que le plan de GIZC soit adopté, ou tout du moins reconnu, par une autorité publique – nationale, régionale ou locale – lui conférant ainsi un statut officiel, et par là même une légitimité supérieure à celle d'une simple initiative informelle. Suivant le statut qui sera conféré au plan par les autorités publiques, ses dispositions pourront rester de simples recommandations (« soft law ») ou devenir des obligations contraignantes (« hard law »). Dans la seconde hypothèse, le plan est dit « opposable » ; sa mise en œuvre est obligatoire et des sanctions peuvent être prévues en cas de manquement à ses dispositions. Est-ce à dire qu'un plan de GIZC est effectivement mis en œuvre dès lors que ses dispositions deviennent des obligations contraignantes au sein de l'ordre juridique interne ? En pratique, tout dépendra des moyens prévus pour effectivement appliquer les dispositions de ce plan.

Cette question du statut juridique a naturellement des conséquences sur la manière dont le plan de GIZC se coordonne avec les autres instruments, nationaux et locaux. Si le plan reste une initiative informelle, non endossée par les autorités publiques, il relève d'un contrat entre acteurs et, par conséquent, il ne peut ni modifier ni remplacer les règles d'aménagement du territoire qui pourront continuer à s'appliquer sans prendre en compte ses dispositions. Les avantages relatifs que revêtent le statut formel ou informel du plan seront largement fonction des circonstances locales. Là où le droit « occidental » prévaut, il peut être préférable de faire approuver officiellement le plan, alors que dans les zones relevant du droit coutumier, le caractère informel du plan est souvent synonyme de souplesse et d'adhésion des acteurs.

Par ailleurs, la GIZC étant un processus dynamique, continu, itératif, tout plan de GIZC doit nécessairement être régulièrement évalué et mis à jour.

Conclusion

L'analyse de la littérature comme des cas d'étude montre que les plans de GIZC – leur processus d'élaboration, leur contenu, leur dispositif de gouvernance – varient considérablement d'un contexte à un autre. Il n'y a donc pas « un » plan de GIZC type, mais « des » plans de GIZC, idéalement adaptés au contexte dans lequel ils sont élaborés. Pour cette raison, il n'est pas souhaitable, ni même d'ailleurs possible, de proposer des recommandations strictes quant à leur élaboration et à leur mise en œuvre, ni même d'identifier des conditions permettant de garantir leur succès de manière certaine. Il est néanmoins possible de mettre en lumière certaines pratiques à éviter / à privilégier, lors des différentes étapes conduisant un plan de GIZC, comme recensé dans le tableau ci-dessous.

	À éviter	À privilégier
Processus d'élaboration du plan	Lancer l'élaboration du plan à partir d'une vision tronquée des problématiques à traiter. Ignorer les succès et échecs des expériences de planification passées.	Élaborer un diagnostic du territoire, mettant en lumière les besoins auxquels le plan doit répondre.
	Délimiter le champ spatial du plan uniquement sur des considérations écologiques.	Délimiter le champ spatial du plan en prenant à la fois en compte les considérations écologiques et les frontières administratives.
	Considérer la participation des acteurs comme une étape uniquement procédurale.	Organiser une participation effective des acteurs, à différentes étapes de l'élaboration du plan.
	Circonscrire le plan à une initiative privée.	Mobiliser les autorités publiques concernées.
Contenu du plan	Adopter une approche court-termiste.	Élargir l'horizon temporel, pour définir le devenir du territoire à moyen et long termes. Intégrer au plan les enjeux liés à l'adaptation au changement climatique.
	Limiter / étendre excessivement les problématiques traitées par le plan.	Adapter l'ambition matérielle du plan aux besoins identifiés par le diagnostic et aux moyens disponibles pour sa mise en œuvre.
	Ne pas anticiper les enjeux de mise en œuvre du plan.	Intégrer au plan des dispositions relatives à sa mise en œuvre (actions requises, autorités compétentes, calendrier, etc.).
Gouvernance du plan	Ignorer les enjeux relatifs au statut du plan.	Évaluer l'opportunité de conférer au plan un statut juridique ou de le cantonner à une initiative informelle.
	Laisser le plan « vivre » tout seul.	Désigner un ou des acteurs spécialement en charge du suivi de la mise en œuvre du plan.
	Considérer que les efforts s'achèvent une fois le plan adopté.	Prévoir des procédures pour une évaluation et une mise à jour régulières du plan.

1. Introduction

1.1 La gestion intégrée des zones côtières

La gestion intégrée des zones côtières[2] (GIZC) est considérée comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières (Hatziolos *et al.*, 1998). C'est aujourd'hui une approche qui influence fortement la manière dont les littoraux sont gérés de par le monde, dans le Pacifique notamment (Jupiter *et al.*, 2013), même si sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses barrières (OECD, 1993 ; Billé, 2006).

Depuis près de quatre décennies, le terme GIZC connaît un succès sémantique considérable et il n'est donc pas surprenant d'en trouver un très grand nombre de définitions. La plus ancienne, issue d'un atelier d'experts organisé à Charleston, États-Unis, en 1989, la décrit comme « un processus dynamique par lequel une stratégie coordonnée est développée et mise en œuvre pour l'allocation des ressources environnementales, socioculturelles et institutionnelles afin d'assurer la conservation et l'usage multiple et durable de la zone côtière » (Sorensen, 1993). Au cours des années 1990, période durant laquelle la GIZC a été consacrée sur la scène politique internationale (Cicin-Sain, 1993 ; Billé, 2004), la littérature scientifique et grise a fourni des dizaines d'autres définitions. Citons pour mémoire celle proposée par Cicin-Sain et Knecht dans leur ouvrage de référence publié en 1998 : « La gestion intégrée du littoral peut être définie comme un processus continu et dynamique permettant la prise de décisions sur l'utilisation, la mise en valeur et la protection durables des zones et ressources côtières et marines. Avant tout, ce processus est conçu pour venir à bout de la fragmentation inhérente aussi bien à la gestion sectorielle qu'à la scission des compétences entre les différents niveaux d'administration et l'interface entre terre et mer. Il s'agit donc de veiller à ce que les décisions de l'ensemble des secteurs (pêches, production de pétrole et de gaz, qualité de l'eau, entre autres) et de tous les niveaux d'administration s'inscrivent dans un tout harmonieux et conforme aux politiques côtières de la nation en question. La gestion intégrée du littoral consiste pour une grande part à concevoir un processus institutionnel propre à matérialiser cette harmonisation d'une manière qui soit acceptable au plan politique. » Notons également que l'unique instrument juridique contraignant élaboré à échelle supra-nationale et spécialement consacré à la GIZC – le Protocole relatif à la GIZC en Méditerranée adopté en 2008 (Rochette *et al.*, 2012) – définit la GIZC comme un « processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre »[3].

Au-delà de ces différentes définitions, le principe majeur qui sous-tend la notion de gestion intégrée réside dans le dessein de dépasser l'approche sectorielle pour rendre cohérente la gestion du système littoral en s'attachant au traitement articulé de l'ensemble de ses composantes (Clark, 1992 ; Post et Lundin, 1996 ; Ngoile, 1997). C'est ainsi la nature même de l'intégration, terme provenant du latin *integrare* et signifiant « remettre dans son état, rendre entier », que de « rassembler en un tout fonctionnel des composantes distinctes » (FAO, 1998). En ce sens, « la GIZC se distingue du concept antérieur de gestion du littoral par le fait qu'elle vise une approche plus exhaustive englobant l'ensemble des activités sectorielles qui ont une empreinte sur le littoral et ses ressources et traitant aussi bien les enjeux économiques et sociaux que les enjeux environnementaux/écologiques » (Post et Lundin, 1996). De manière plus précise, Cicin-Sain et Knecht (1998) identifient 5 dimensions de l'intégration :

2 Pour les besoins du présent rapport, la GIZC s'entend du processus général de gestion du littoral, sauf quand les auteurs cités emploient d'autres termes (integrated coastal zone management (ICZM), integrated coastal area management (ICAM), coastal zone management (CZM), etc.).

3 Article 2f du Protocole

- Intégration intersectorielle, qui suppose à la fois l'intégration horizontale des différents secteurs de l'espace côtier et maritime, et l'intégration de cet espace avec les secteurs terrestres qui influent sur le milieu côtier et océanique ;

- Intégration intergouvernementale, qui implique l'action intégrée des différents niveaux d'administration publique (national, provincial, local) ;

- Intégration spatiale, soit la prise en compte des interactions entre les milieux terrestre et marin ;

- Intégration science / gestion, c'est-à-dire une implication des différentes disciplines pertinentes dans la gestion des zones côtières ;

- Intégration internationale, c'est-à-dire entre les États.

1.2 Les plans dans la mise en œuvre de la GIZC

La mise en œuvre de la GIZC repose sur une grande variété d'instruments visant principalement à (Billé et Rochette, 2015) :

(i) Adapter les politiques sectorielles et réglementer les activités côtières. En effet, la gestion intégrée n'est pas un substitut aux politiques sectorielles (Cicin-Sain et Knecht, 1998) mais vise à éviter leur « fragmentation en mettant l'accent sur les liens entre les différents secteurs » (Conseil de l'Europe, 1999). À cet égard et afin de rendre l'approche globale cohérente, il s'avère particulièrement important de renforcer et d'adapter les politiques environnementales à la nature singulière des zones côtières et de réglementer les activités sectorielles ayant une incidence sur leurs évolutions.

(ii) Transformer les modes de gouvernance des zones côtières, pour permettre l'information et la participation du public, et renforcer les mécanismes d'intégration, par exemple.

(iii) Assurer une planification stratégique des zones côtières, afin d'assurer la cohérence du système de gestion.

C'est cette dimension « planification stratégique des zones côtières », et plus précisément l'instrument « Plan de GIZC à l'échelle infranationale », qui constituera le thème central de ce rapport. Par conséquent, les politiques sectorielles et les dispositifs de gouvernance seront évoqués à travers le prisme de la planification stratégique.

1.3 Plan du rapport

La section 2 propose un état de l'art sur les plans de GIZC, à travers une revue de littérature et des études de cas qui portent une attention particulière i) au processus d'élaboration des plans de GIZC, ii) à leur contenu, iii) aux dispositifs de gouvernance associés. À cet égard, notons que, pour les raisons tenant à l'absence de définition précise des plans de GIZC (voir 2.1.1), la revue de littérature devra parfois partir du postulat que les propos formulés par les auteurs pour un « effort » (Sorensen, 1993), un « programme » (Cicin-Sain et Knecht, 1998) ou une « initiative » (Hatziolos et al., 1998) de GIZC, valent également pour les plans eux-mêmes. La section 3 tire ensuite les leçons de la section 2 quant aux conditions de succès des plans de GIZC.

2. État de l'art

2.1 Synthèse de la littérature scientifique et grise dédiée aux plans de GIZC

2.1.1 Commentaire liminaire : la définition des plans de GIZC

Dès 1993, Sorensen notait la prolifération des plans de GIZC et en expliquait les raisons majeures : « La première raison est la suivante : étant donné que l'un des préceptes fondamentaux de la GIZC consiste à gérer les systèmes côtiers, le périmètre des plans de GIZC et de gestion à proprement parler devrait se calquer sur les limites des systèmes côtiers respectifs faisant l'objet d'une démarche de planification et de gestion. La deuxième raison de cette prolifération [des plans de GIZC] tient à la prolifération des projets pilotes ou témoins. »

Au-delà de ce constat, il convient de remarquer que la littérature scientifique et grise dédiée à la GIZC utilise différents termes pour désigner les plans de GIZC : on parle ainsi de « plan de gestion de zone spéciale » (Sorensen, 1993), de « plan directeur » (Clark, 1997), de « plan directeur intégré pour le littoral » (Brachya et al., 1994) ou encore d'« aménagement de l'espace » (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Même si cela n'est jamais explicité comme tel, l'élément qui semble relier ces différents termes est le recours au zonage.

De plus, malgré leur prolifération au cours des dernières décennies, les plans de GIZC ne sont jamais traités de manière spécifique par la littérature : à notre connaissance, il n'existe pas d'ouvrages ni d'articles scientifiques de référence dédiés aux plans de GIZC. Ceux-ci sont en effet toujours replacés dans le contexte plus large dans lequel ils sont développés – un « programme de GIZC » le plus souvent. Selon les auteurs, les plans de GIZC sont alors considérés comme « le produit final de l'activité fondamentale de planification de la GIZC » (Clark, 1992), une « étape de la gestion du littoral » (Sorensen, 1993), une « approche associée à la fonction d'aménagement par zone » (Cicin-Sain, 1993), « un outil du développement durable de l'espace maritime et côtier » (Griffith et Ashe, 1993), un élément d'un « programme de GIZC » (Post et Lundin, 1996), « une activité habituelle de GIZC » (Cicin-Sain et Knecht, 1998), « les principaux mécanismes » en n'étant « toutefois qu'une composante du processus d'AIZC » (Commission européenne, 1999b), ou encore « la conséquence importante de la GIZC » (Ramesh et Senthil, 2011).

On note ainsi l'absence de vocabulaire commun entre les auteurs, tant pour désigner et définir les plans de GIZC que pour préciser leur place dans le contexte plus général de la mise en œuvre de la GIZC. Ce flou s'étend parfois à la confusion lorsque le terme de « plan » est indifféremment employé pour définir à la fois un document comportant un zonage et un programme de GIZC (Post et Lundin, 1996 ; Cummins *et al.*, 2004 ; Varghese *et al.*, 2008), lorsque les termes « plans et programmes » sont associés sans qu'aucune distinction ne soit opérée entre eux (par exemple, Chapitre 17.6 de l'Agenda 21) ou qu'une même procédure est indifféremment proposée pour « une stratégie, un plan ou un programme de GIZC » (UNEP/MAP/PAP, 2002).

Les instruments juridiques faisant référence aux plans de GIZC ne sont pas davantage précis. À titre d'exemple, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) impose aux États de mettre au point « des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières » (article 4-1e) sans toutefois définir ces plans. De la même manière, le Protocole relatif à la GIZC en Méditerranée exige des États l'adoption de « plans et programmes côtiers » (article 18, alinéa 3), sans proposer de définition particulière pour les premiers.

Pour les besoins de cette étude, nous utiliserons donc le terme « plan de GIZC » pour désigner :

- un document d'aménagement du territoire ;
- s'inscrivant dans une vision stratégique à long terme ;
- visant à prévenir et à arbitrer les conflits d'usage en affectant, notamment par le recours au zonage, certaines portions du territoire à des activités spécifiques ou utilisations prioritaires ;
- pouvant également comporter un plan d'action ;
- régulièrement évalué et mis à jour ;
- destiné à contribuer à la mise en œuvre de la GIZC sur tout ou partie du territoire national.

2.1.2 Processus d'élaboration d'un plan de GIZC

La responsabilité de l'élaboration d'un plan de GIZC

La littérature ne fournit pas de recommandations spécifiques quant à l'acteur ou aux acteurs devant être responsable(s) de l'élaboration d'un plan de GIZC, mais fait le constat d'une diversité de situations. Suivant les contextes en effet, cette responsabilité incombera directement à une entité publique (administration nationale ou collectivité locale, par exemple) ou à un « opérateur externe » – équipe d'un projet de GIZC par exemple. D'une manière plus générale, de nombreux auteurs considèrent, avec Ramesh et Senthil (2011), que « la méthodologie employée pour élaborer des plans de GIZC varie selon la culture régionale, la société, le tissu économique, le contexte politique, la nature, les technologies, la science, le comportement humain, etc. ». La Commission européenne souligne, quant à elle, qu'un plan ou une stratégie de GIZC peut naître d'une approche « obligatoire » ou « non obligatoire ». Selon la Commission, « une approche non obligatoire […] offre plus de facilité en termes de lancement et d'élargissement de la participation. Cette approche peut néanmoins devenir problématique à un stade ultérieur, notamment lorsque les premières sources de financement se tarissent et que sa "légitimité" politique ne semble pas encore acquise » (Commission européenne, 1999b).

Hale et Robadue (2002) notent que « pour qu'un programme côtier aboutisse, il faut impérativement compter sur un leadership efficace et engagé tant au niveau politique que sur le terrain. Par nature, les programmes côtiers ne sont pas sectoriels et ne seront donc jamais investis d'une autorité pleinement autonome, qui est pourtant nécessaire pour atteindre les résultats escomptés. Pour assurer la réussite du programme, il est essentiel que les responsables puissent reconnaître et saisir les occasions qui se présentent, demander et obtenir la coopération d'acteurs clés et s'assurer que le programme reste une priorité aux yeux de la nation ». Cette remarque, formulée en l'espèce pour les « programmes côtiers », vaut également pour les plans de GIZC.

La littérature ne fournit pas de recommandations spécifiques quant à l'acteur ou aux acteurs devant être responsable(s) de l'élaboration d'un plan de GIZC.

Selon les circonstances, un plan de GIZC naîtra d'une initiative « obligatoire » ou « non-obligatoire ».

Légitimité et leadership de l'acteur en charge du plan sont deux conditions essentielles pour assurer le succès de l'initiative.

L'échelle spatiale à considérer

La question de l'échelle spatiale à partir de laquelle un programme / plan de GIZC doit être élaboré a donné lieu à d'abondants développements dans la littérature. D'une manière générale, les auteurs s'accordent sur le fait que cette échelle dépend d'abord et avant tout des circonstances locales, mais que, conformément à la définition même de la GIZC, le champ d'action doit s'affranchir des unités administratives traditionnelles, « commodes mais inadaptées aux réalités géographiques » (Perron, 1998), pour prendre en compte « une étendue de littoral et les écosystèmes adjacents caractérisés par des éléments naturels communs (climatiques, physiques, biologiques) et / ou par la présence d'activités anthropiques particulières » (GESAMP, 1996). De manière similaire, Post et Lundin (1996) notent que « la zone gérée devrait couvrir l'ensemble des ressources côtières présentant un intérêt et la totalité des activités capables d'affecter les ressources et les eaux de la zone côtière ». Cela invite nécessairement à définir l'échelle d'intervention en prenant en considération l'intégration terre / mer. Comme le résument Hale et Robadue (2002), « les projets et programmes de gestion intégrée du littoral ont vocation à couvrir à la fois l'espace océanique affecté par le territoire terrestre et l'espace terrestre affecté par l'océan – bien que le périmètre des programmes côtiers varie sensiblement en fonction des enjeux à traiter et des capacités de l'organisme d'exécution ».

L'échelle spatiale à partir de laquelle un plan de GIZC doit être élaboré dépend avant tout des circonstances locales.

L'intégration spatiale impose une prise en compte des milieux terrestres et marins.

La délimitation du champ spatial d'un plan de GIZC doit-elle être fondée sur des considérations écologiques ou sur les frontières administratives ?

La participation des acteurs à l'élaboration d'un plan de GIZC

La participation des acteurs aux initiatives de GIZC est considérée par la doctrine comme une exigence majeure (OECD, 1993 *;* Olsen, 1993 *;* Post et Lundin, 1998 *;* Cicin-Sain et Knecht, 1998, European Commission, 1999b *;* Cummins *et al.*, 2004 *;* Nordlund *et al.*, 2013). Rappelons que c'est aussi plus largement une obligation formulée par de nombreux textes juridiques nationaux et internationaux (Principe 10 de la Déclaration de Rio, Agenda 21, chapitre 17-5-f, etc.).

Pour les auteurs, la participation des acteurs dès les premiers stades du processus permettra de faciliter la mise en œuvre du plan ou du programme qui sera élaboré. La Commission européenne (1999) souligne par exemple que « grâce à une planification participative et à la mise en évidence d'intérêts communs, une bonne gestion des zones côtières peut atténuer les conflits et aboutir à un consensus. […] Une fois cette vision commune des grands problèmes développée, chacun des acteurs clés peut évaluer ce qu'il est disposé à abandonner pour que les objectifs en matière de gestion des zones côtières soient atteints ». Ce besoin de « forger des appuis […] en faisant participer les parties prenantes à toutes les étapes de l'élaboration de la politique » était déjà théorisé par Olsen en 1993.

Concrètement, la participation doit donner aux acteurs « une voix dans la prise de décision » (PNUE/PAM/PAP, 2001). Les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir dépendront des circonstances locales. Hale et Robadue (2002) notent ainsi que « les mécanismes retenus pour assurer la participation du public doivent être adaptés en fonction de la culture et des traditions prévalant en un lieu donné, mais il faut toujours s'assurer que les participants clés à l'échelle nationale et locale prennent part à toutes les phases de l'élaboration de la politique ». Ramesh et Senthil (2011) insistent quant à eux sur l'importance de l'« audition publique […] dans le processus global de développement en vue d'une participation active et dynamique du grand public au plan de GIZC ». De leur côté, Cicin-Sain et Knecht (1998) suggèrent la création d'un « groupe d'usagers du littoral » qui, pour connaître le succès, devra fonctionner selon les principes suivants : « Les représentants de tous les groupes qui s'estiment détenteurs d'enjeux dans l'espace côtier et océanique […] sont associés ; Les membres de chaque groupe considèrent qu'ils sont pleinement informés de l'avancement

des travaux d'élaboration du plan de GIZC dans la zone qui les concerne ; Les membres ont le sentiment que leurs propositions et contributions au processus d'élaboration de la GIZC sont prises au sérieux et susceptibles d'influencer (d'améliorer) le plan final ; Les membres voient dans leur rôle une fonction bien plus qu'honorifique et ne se contentent pas de valider un travail déjà réalisé par les fonctionnaires de l'État. » De nombreux « groupes d'usagers du littoral » ont été créés ces dernières années sous différentes appellations parmi lesquelles « comités de GIZC », « groupe de gestion du littoral » (O'Hagan et Ballinger, 2010) ou encore « comités consultatifs plurisectoriels » (Jupiter *et al.*, 2013).

Au-delà de ces acteurs, la doctrine insiste également sur la nécessité d'associer le plus en amont possible l'ensemble des ministères concernés par le futur plan de GIZC (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Hale et Robadue (2002) notent notamment que « de nombreux programmes de gestion intégrée du littoral cherchent à produire des résultats à ce niveau [local], bien qu'ils n'aient pas toujours la totalité des attributions requises ou la maîtrise de tous les facteurs et décisions qui participent à ces résultats. Voilà pourquoi la plupart des programmes qui fonctionnent s'appuient sur des conventions passées avec d'autres organisations et vont à la rencontre des acteurs privés et non gouvernementaux pour mobiliser un éventail complet de ressources ». L'expérience européenne en matière de GIZC révèle également que « la gestion des zones côtières ne peut être efficace qu'en bénéficiant du soutien de tous les échelons de l'administration, ainsi que de tous les départements administratifs sectoriels concernés par la zone côtière visée » (Commission européenne, 1999a). Cela implique donc une association élargie des autorités publiques dès les premiers stades de l'élaboration du plan.

La participation des acteurs à l'élaboration d'un plan de GIZC constitue une exigence majeure.

Cette participation, qui doit intervenir dès les premiers stades du processus, doit être la plus large possible et associer l'ensemble des acteurs ayant un « enjeu ». Le degré de participation de chaque acteur variera toutefois d'une région à l'autre et même, au fil du temps, d'une zone à l'autre au sein d'une même région.

Les ministères concernés par le futur plan de GIZC doivent également être associés le plus en amont possible.

La période d'élaboration d'un plan de GIZC

La littérature fournit peu de recommandations sur la période de participation des acteurs et d'élaboration du plan de GIZC. Néanmoins, beaucoup relèvent avec Post et Lundin (1996) qu'« il est important que le processus d'élaboration du plan soit bouclé en un temps raisonnablement court. L'énergie et la dynamique enclenchée lors des premières phases d'élaboration ne devraient pas être gâchées ».

La période d'élaboration d'un plan de GIZC doit être suffisamment longue pour permettre une réelle consultation et participation des acteurs, et raisonnablement courte pour ne pas perdre la dynamique du processus engagé.

2.1.3 Contenu d'un plan de GIZC

L'horizon temporel d'un plan de GIZC

L'horizon temporel d'un plan de GIZC doit dépasser l'approche court-termiste. Ainsi, selon Vallejo (1996), « la nécessité de dessiner une perspective sur le long terme ou une vision de l'avenir est reconnue comme étant l'une des priorités de la planification du développement ». De la même manière, Hale et Robadue (2002) notent que « l'aménagement de l'espace » doit s'inscrire dans « une vision à long terme ».

> L'horizon temporel du plan doit être élargi et s'inscrire dans une vision à long terme de l'avenir du territoire national ou de la zone visée par l'intervention de gestion.

Les thématiques traitées par un plan de GIZC

Les auteurs s'accordent sur l'importance d'avoir une ambition mesurée et de ne pas chercher à régler l'ensemble des problèmes à travers un plan de GIZC. Olsen (1993) note ainsi la nécessité de se focaliser sur « un ensemble restreint d'enjeux jugés importants pour les sociétés concernées ». Hale et Robadue (2002) résument cette exigence, en notant : « Aucun programme, même intégré, ne peut à lui seul résoudre l'ensemble des problèmes se posant dans la région côtière. Pour toute initiative, il convient d'agir avec stratégie pendant tout le processus d'élaboration et de mise en œuvre. Le choix des enjeux à traiter, mais aussi du calendrier et du périmètre où ces enjeux seront traités, figure parmi les plus importantes décisions qu'est appelé à prendre un programme. L'échec d'un programme peut s'expliquer par une volonté d'en faire trop à la fois, une trop grande dispersion de l'effort, ou une rigidité excessive, qui deviennent alors des obstacles à la résolution des problèmes que le programme était censé résoudre. »

Concrètement, la littérature souligne que les thématiques à traiter dans le cadre d'un plan de GIZC dépendent avant tout des circonstances particulières dans lesquelles ce plan est élaboré. Au-delà de cette précaution générale, les auteurs formulent néanmoins quelques suggestions.

Pour Clark (1994), « un plan directeur pour le littoral […] présente une coupe détaillée de la zone côtière, un inventaire des ressources et un recensement des zones critiques, précisant celles qui méritent une attention particulière et celles qui offrent un potentiel de développement. Le plan directeur définit les types d'usages autorisés et les normes applicables à ces usages, les procédures d'octroi des permis et de contrôle des activités, ainsi que les moyens de coercition à disposition. Il indique les différentes voies de progrès humain dans la zone côtière, en recommandant par exemple des interventions publiques et privées qui aboutiront à des changements bénéfiques et durables, c'est-à-dire des changements économiquement sains, socialement justes et garants de la pérennité des ressources naturelles. Le plan doit être assorti d'un jeu complet d'objectifs, qui lui servent de fondement ». Cet auteur ajoute (1997) que le « processus de 'zonage' permet d'identifier les principales zones à protéger, ainsi que les aménagements, tels que les installations touristiques, les extensions portuaires ou les bassins aquacoles. Dans le contexte de la GIZC, une approche globale et intégrée est privilégiée, en ce qu'elle est soucieuse de l'équité sociale et de la croissance économique ».

Cicin-Sain et Knecht (1998) mettent quant à eux en lumière les « activités typiquement associées à l'aménagement de l'espace : études sur les milieux côtiers et les usages qui en sont faits, zonage des usages, anticipation des nouveaux usages et planification, adoption de réglementations encadrant les projets d'aménagement du littoral et la distance de sécurité à respecter vis-à-vis de la ligne du rivage, information du public au sujet de la valeur des espaces côtiers et maritimes, réglementation de l'accès public aux espaces côtiers et maritimes ».

De nombreux auteurs soulignent enfin que les programmes et plans de GIZC doivent aujourd'hui intégrer les enjeux liés à la prévention des risques naturels (Commission européenne, 1999a ; Saxena *et al.*, 2013) et à l'adaptation au changement climatique (Rochette *et al.*, 2010 ; Ramessur, 2012 ; Abdel Gelil, 2014), notamment dans le cas des petits États insulaires en développement (PEID) (Griffith et Ashe, 1993).

Les thématiques à traiter dans le cadre d'un plan de GIZC dépendent avant tout des circonstances particulières dans lesquelles ce plan est élaboré.

Il apparaît particulièrement important qu'un plan de GIZC intègre les enjeux liés à la prévention des risques naturels et à l'adaptation au changement climatique.

2.1.4 Gouvernance d'un plan de GIZC

L'articulation d'un plan de GIZC avec les autres instruments stratégiques et juridiques nationaux et locaux

Dès 1996, Vallejo notait que « quoique techniquement innovants et souvent assez efficaces à l'échelon local, la plupart des efforts de gestion intégrée du littoral […] se situent en marge du processus dominant de développement national ». A minima, le plan de GIZC ne doit donc pas contrevenir aux dispositions prévues par les instruments nationaux et locaux. Pour Olsen et al. (2009), « la planification et la prise de décision à une échelle donnée, par exemple au sein d'une municipalité ou d'une province, ne sauraient contrarier ni concurrencer la planification et la gestion à une autre échelle, par exemple celle de la nation. […] Concrètement, l'un des préceptes fondamentaux de l'approche écosystémique de la gouvernance veut que la planification et la prise de décision passent systématiquement par une reconnaissance et une analyse des conditions, des enjeux et des objectifs qui prévalent au moins au premier échelon supérieur du système de gouvernance ». La Commission européenne (1999b) formule une même remarque, insistant sur le fait que « la planification de l'occupation des sols décidée à des niveaux différents doit être cohérente ». Cette nécessité de cohérence impose donc « 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 » (PNUE/PAM/PAP, 2001a). Le Protocole relatif à la GIZC en Méditerranée va plus loin que la seule exigence de cohérence : selon son article 18, les plans et programmes côtiers ont une fonction de mise en œuvre d'une stratégie nationale de GIZC.

Un plan de GIZC doit s'articuler avec les autres instruments stratégiques et juridiques nationaux et locaux ; la cohérence entre les différents instruments doit être assurée.

Par ailleurs, des politiques nationales et locales doivent venir appuyer les plans de GIZC ou être mises en place si elles n'existent pas déjà.

Le statut d'un plan de GIZC

Les enjeux d'articulation entre un plan de GIZC et les autres instruments nationaux et locaux posent la question du statut à conférer au plan. À cet égard, il existe deux possibilités.

Un plan de GIZC peut tout d'abord se voir conférer un véritable statut juridique, via sa reconnaissance par le système juridique national ou à travers l'intégration de ses dispositions dans un autre document juridique (plan d'urbanisme local ou autre document d'aménagement du territoire). C'est une approche promue par plusieurs auteurs. Brachya *et al.* (1994) soulignent ainsi que « les propositions définies dans le plan cadre de gestion intégrée du littoral doivent être officiellement adoptées à un niveau gouvernemental approprié ». De la même manière, l'expérience méditerranéenne démontre qu'il est souhaitable que les plans fassent l'objet d'une « approbation […] par les niveaux pertinents de gouvernement » (PNUE/PAM/PAP, 2012). Dans ce cas, l'articulation entre le plan de GIZC et les autres instruments nationaux et locaux s'effectue selon la hiérarchie des normes et des documents d'aménagement du territoire établie dans le système juridique national.

L'autre possibilité consiste à cantonner le plan de GIZC à une initiative informelle. Dans cette hypothèse, la mise en œuvre du plan, et son articulation avec les autres instruments nationaux et locaux, n'est pas fondée sur le droit mais sur un « contrat moral », qui est censé susciter un « engagement réel de la part des parties prenantes concernées afin d'assurer la mise en œuvre du plan de gestion » (Basraouia *et al.*, 2011).

Un plan de GIZC peut se voir conférer un véritable statut juridique dans l'ordre interne ou rester une initiative informelle dont la mise en œuvre repose alors sur la seule volonté des acteurs.

Les sanctions en cas de manquement aux dispositions d'un plan de GIZC

Si plusieurs auteurs soulignent la nécessité de conférer au plan de GIZC un statut juridique, rares sont ceux qui précisent les conséquences en cas de manquement à ses dispositions. On retiendra ici néanmoins le Principe 7 de *La gestion insulaire intégrée en Océanie* (Jupiter *et al.*, 2013), qui préconise des « sanctions proportionnées : mettre au point un barème de sanctions proportionnées et adaptées aux circonstances locales en cas de non-respect des règles instaurées. Les sanctions doivent procéder des coutumes et circonstances locales et refléter la gravité de l'infraction, tout en étant suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif. Un barème proportionné prévoyant des sanctions relativement légères pour une première infraction peut contribuer à faire des contrevenants des défenseurs de la gestion, à condition que des actions de sensibilisation soient menées pour les informer, eux et leurs réseaux sociaux, des règles à respecter. Les sanctions auront davantage d'effet si elles sont couchées sur papier et que les participants peuvent constater les bénéfices de leur application ».

Dans le cas où le plan de GIZC reste une initiative informelle, sans lien avec le système juridique national, aucune sanction ne peut être prévue en cas de manquement à ses dispositions. Il faut toutefois noter que, dans nombre de cultures mélanésiennes où les systèmes de chefferies exercent une forme d'autorité sans toutefois bénéficier d'une existence juridique propre, les notions de droit et de sanctions ne sont pas forcément considérées comme essentielles.

Dans l'hypothèse où un plan de GIZC dispose d'un statut juridique, il est possible de prévoir des sanctions en cas de manquement à ses dispositions.

Si le plan reste un document informel, sa mise en œuvre dépendra uniquement de la volonté des acteurs concernés, ou de systèmes de chefferies sans existence juridique propre.

La mise en œuvre d'un plan de GIZC

Certains auteurs soulignent l'importance d'anticiper les enjeux de mise en œuvre du plan de GIZC et de prévoir directement dans le plan une « définition des dispositifs institutionnels et procédures administratives requis pour la mise en œuvre du plan de gestion » (Henocque *et al.*, 1997). Pour Brachya *et al.* (1994), cela implique notamment de :

- « mettre en place les procédures envisagées pour l'approbation et la révision périodique du plan ;
- désigner les autorités appelées à adopter les politiques d'aménagement et à introduire des mesures de contrôle de l'aménagement dans leurs activités ;
- définir les priorités en matière de dépense et les personnels techniques requis pour mettre en œuvre le plan ;

- déterminer de quelle manière le système de « contrôle du développement » requis s'appliquera en principe et la mesure dans laquelle ce système existe déjà (établissement des procédures pour les évaluations d'impact environnemental, analyses coûts-avantages, etc.) ;

- déterminer la forme que prendront les instruments proposés, tels que permis de bâtir, permis d'urbanisme, autorisations d'activité, règlement de zonage, dossiers de développement, directives de conception, etc. ;

- définir les fondements juridiques applicables et, si possible, l'organe administratif qui exercera ces contrôles ;

- vérifier les pouvoirs dont sont investies les sociétés ou institutions publiques en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, de constitution de réserves foncières, de mise à bail de fonds de terre et de procédure d'évaluation foncière lorsque s'applique le droit de préemption urbain et sont instaurées des servitudes d'utilité publique aux fins de la mise en œuvre du plan ;

- déterminer quelles institutions financières devraient participer activement à la mobilisation des fonds nécessaires aux projets, le processus budgétaire local, la structure des recettes et des dépenses, et, éventuellement, les possibilités de création de sociétés d'économie mixte, et préciser les impacts probables des mesures d'exécution sur la structure existante des institutions financières et leurs processus ;

- préciser les instruments à utiliser dans la mise en œuvre du plan. »

La question de l'autorité chargée de mettre en œuvre le programme ou le plan de GIZC n'est que peu abordée par la littérature. Chua (1996) note néanmoins que « généralement, c'est à un organe de coordination interinstitutions que l'on préfère confier la mise en œuvre du programme de GIZC. La plupart des projets relevant du programme seront mis en œuvre par les autorités locales compétentes, conformément à leurs fonctions et attributions. De son côté, l'organe de coordination supervise la mise en œuvre des projets, suit et évalue les progrès et les impacts, et entreprend des activités de nature transversale, en particulier pour l'application des plans de zonage ».

Les auteurs sont par contre plus nombreux à souligner l'importance de désigner une autorité disposant des capacités suffisantes pour la mise en œuvre du plan. Comme le souligne le PNUE/PAM/PAP (2001a), « 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 ». Hale et Robadue (2002) formulent un même constat : « L'un des principaux écueils constatés au niveau de la conception des programmes de gestion du littoral de première génération est de confier aux institutions maîtres d'œuvre des objectifs et des tâches qui dépassent la limite de leurs capacités et ressources financières, ce qui génère un "déficit de mise en œuvre". En conséquence, les tâches sont mal exécutées, les retards s'accumulent pour atteindre les principaux objectifs, et autant la crédibilité que l'efficacité des initiatives de gestion du littoral s'en trouvent compromises. Il est important de faire un choix réaliste quant à l'échelle et aux objectifs du programme, qui doivent coïncider avec les capacités des institutions concernées et les atouts des publics visés. »

Au-delà de la question des compétences et ressources humaines, la capacité de mise en œuvre du plan de GIZC dépend également des financements affectés à cette fin. De manière générale, la Commission européenne (1999b) souligne la nécessité d'« assurer un financement allant au-delà de la planification pour couvrir la mise en œuvre et le contrôle ». Cummins *et al.* (2004) rappellent quant à eux que des mécanismes financiers innovants ont été identifiés pour contribuer à la mise en œuvre de la GIZC, parmi lesquels :

- « les partenariats public-privé : sociétés coopératives associant administration locale et secteur privé.

- les fonds auto-renouvelables : utilisé avec succès dans certaines parties d'Asie pour la mise en œuvre de la GIZC, cet outil de financement qui suppose le remboursement de l'investissement consenti peut accompagner utilement les projets ou services d'amélioration de l'environnement. Il responsabilise les participants à l'échelon national ou infranational et permet d'assurer l'utilisation durable des ressources financières.

- les fonds privés : co-financement des usagers du littoral, qui permet de responsabiliser les acteurs et d'obtenir un meilleur rapport coût-efficacité.

- les fonds d'investissement : recherche de solutions d'investissement afin de générer du capital. »

Toutefois, dans l'ensemble, la littérature est peu diserte sur les modalités de financement des programmes et plans de GIZC.

Les enjeux de mise en œuvre du plan de GIZC doivent être anticipés, en identifiant notamment le dispositif institutionnel, les procédures administratives ainsi que les ressources financières et humaines nécessaires.

L'évaluation et la mise à jour d'un plan de GIZC

Le caractère « dynamique » (Cicin-Sain et Knecht, 1998), « flexible » (PNUE/PAM/PAP, 1995), « continu et itératif » (Commission européenne, 1999a), « en mouvement perpétuel » (Clark, 1992) de la GIZC impose naturellement une évaluation et mise à jour régulières des politiques et instruments destinés à en assurer la mise en œuvre. Brachya et al. (1994) soulignent notamment que « le processus de suivi ou «gendarme» de la GIZC doit permettre de mettre en place un flux régulier d'informations sur les décisions, les mesures et les investissements qui entrent en jeu dans la mise en œuvre de la GIZC. Le volet évaluation exploite les informations générées par le suivi continu afin d'analyser l'efficacité des décisions de GIZC, l'efficience des investissements consentis, la distribution équitable des bénéfices de la GIZC entre les différents groupes sociaux de la communauté visée, et les retombées de la GIZC sur l'environnement ». Toutefois, la littérature est silencieuse sur les modalités opérationnelles à mettre en œuvre pour assurer l'évaluation et la mise à jour du plan de GIZC lui-même.

Le caractère dynamique de la GIZC impose une évaluation et une mise à jour régulières du plan de GIZC, qui seront assurées à travers un processus de gestion adaptative.

2.2 Études de cas

2.2.1 Les plans de gestion de la lagune de Nador (Maroc)[4]

Contexte

La côte méditerranéenne du Maroc, de Tanger à l'ouest à Oujda à la frontière algérienne, est depuis longtemps une région enclavée. Isolé géographiquement du reste du Maroc par la chaîne du Rif et historiquement par le legs de différentes colonisations, ce territoire a connu un développement moins rapide que le centre du pays, économiquement plus dynamique. Dès les années 1970, le développement de la côte Nord devient pourtant une priorité du gouvernement qui lance une série de grands projets sans toutefois permettre à la région de rattraper son retard. Depuis 2003, l'Initiative royale pour le développement de l'Oriental reprend ces objectifs, souhaitant poser les bases d'un nouveau développement de la région. Dans ce contexte, d'importants projets d'infrastructure voient le jour – port de Tanger-Med, port militaire Ksar Sghir, rocade méditerranéenne, équipements touristiques – qui augurent d'un développement futur accéléré.

À l'est de la côte méditerranéenne du Maroc, la ville de Nador est un centre urbain et portuaire majeur. À ses pieds, la lagune du même nom – appelée communément *Mar Chica* en espagnol, et *Sabkhat Bou Arc* en arabe – est la deuxième plus grande zone humide de Méditerranée. D'une superficie de 115 km^2, sa richesse en matière de biodiversité est officiellement consacrée par son inscription en 2005 sur la liste Ramsar des zones humides d'importance internationale. Néanmoins, la lagune fait face à de nombreuses pressions anthropiques, anciennes mais en augmentation constante, qui menacent l'intégrité de son milieu naturel : fort développement urbain et industriel conduisant à une pollution importante par rejets d'eaux usées non traitées, activités agricoles et utilisation de produits phytosanitaires affectant la qualité des eaux, urbanisation mal maîtrisée provoquant une artificialisation galopante des sols.

Les projets développés au cours des années 2000 et les plans de gestion élaborés

En réaction au retard de développement de ce territoire et afin de faire face aux menaces pesant sur son milieu naturel, la lagune de Nador est devenue un terrain privilégié de la coopération pour le développement. Depuis de nombreuses années et sous l'impulsion de différents bailleurs, cette coopération s'est largement focalisée sur l'objectif d'une gestion durable de cet espace. Quatre principaux projets de gestion du littoral ont été financés depuis 2000 :

- Le projet « MedWet Coast: Conservation of Wetland and Coastal Ecosystems in the Mediterranean Region » (2000-2005), financé par le Programme des Nations unis pour l'environnement (PNUE) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) ;

- Le projet « Cap Nador : Une démarche de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) pour le développement durable du littoral de la province de Nador, région de l'Oriental, Maroc » (2006-2008), financé par l'Union européenne et son Programme d'action prioritaire à court et moyen termes pour l'environnement (SMAP III) ;

- Le projet « ACCMA : Adaptation aux changements climatiques au Maroc » (2007-2010), financé par le Département britannique de la Coopération internationale (UK Department for International Development – DFID) et le Centre canadien pour développement international (CRDI) ;

- Le projet « Dépollution : Appui à la mise en œuvre d'un plan global de dépollution et de la protection de la lagune de Nador » (2008-2011), financé par le FFEM.

4 Cette étude de cas s'appuie sur une analyse effectuée par l'auteur et publiée en 2012 (Garnaud et Rochette).

Les quatre projets ont tous eu pour ambition d'élaborer des plans de gestion de la lagune, quel que soit le nom donné aux documents attendus : « plan de gestion intégrée de la zone humide » pour MedWetCoast, « plans d'action GIZC » pour Cap Nador, « stratégies d'adaptation et mesures d'aménagement du territoire » pour le projet ACCMA, « plan de réduction de la pollution, de protection et de gestion de la lagune » pour le projet « Dépollution ». Or, ces plans de gestion n'ont finalement eu que très peu d'emprise sur l'aménagement du territoire. Élaborés sans lien direct avec les documents d'urbanisme, ils n'ont ni remplacé ni modifié leurs dispositions. De plus, même pertinent et accepté par les acteurs locaux, un plan de gestion n'avait que peu de chance d'être mis en œuvre, étant systématiquement « chassé » par le nouveau document en cours d'élaboration dans le cadre du projet suivant.

Symbole de cette déconnexion entre les projets et les composantes les plus structurantes de l'aménagement du territoire, Marchica Med est une société anonyme à capitaux publics créée en 2008 à la demande du Roi Mohammed VI. Le programme de développement qu'elle conduit depuis lors fait incontestablement de cette structure l'acteur majeur de l'aménagement de la lagune, et ce pour au moins trois raisons. D'abord par son emprise spatiale, considérable : le programme vise en effet à créer 7 stations balnéaires composées de 1 000 villas, 2 400 appartements et 6 marinas, sur une superficie totale de 2000 hectares (cf. figure 2). En second lieu, le programme doit se développer jusqu'en 2025, ce qui aura nécessairement une influence sur les projets qui ne devraient pas manquer de se multiplier sur le site au cours des prochaines années. Enfin, et peut-être surtout, Marchica Med dispose de pouvoirs juridiques élargis : les dispositions du plan d'aménagement qu'elle prépare prévaudront en effet « en cas de divergence, sur celles des documents d'urbanisme et sur celles, le cas échéant, de tout autre plan sectoriel »[5]. Marchica Med constitue donc aujourd'hui, et pour les prochaines années, l'acteur dominant de la politique d'aménagement de la lagune.

Or, force est de constater que les projets de GIZC et d'adaptation au changement climatique développés depuis la création de Marchica Med n'ont pas réussi à intégrer cet acteur ni à inscrire leurs actions dans le programme de développement en cours d'élaboration. Le rapport final du projet Cap Nador a ainsi été publié quelques semaines avant la création de MarchicaMed, nouvelle initiative qui l'a de fait remplacé, lui faisant perdre toute son importance stratégique. De son côté, le projet ACCMA n'a pas tissé de lien avec ce programme d'aménagement, alors qu'il a été mis en œuvre au moment même où Marchica Med développait ses premières actions : le document de projet n'y fait pas référence et, par méconnaissance ou par prudence, certains acteurs impliqués nous ont avoué ne pas avoir connaissance de cette initiative, pourtant marquée du sceau royal et de l'empreinte des panneaux publicitaires présents partout dans la ville. Le projet « Dépollution » affichait quant à lui une volonté d'intégrer l'agence de développement dans la préparation du plan de gestion de la lagune ; cette volonté s'est cependant heurtée à l'impossibilité de garantir la participation de Marchica Med et au nécessaire repos sur son bon vouloir, faible de l'avis de beaucoup.

L'échec est donc évident quant à l'objectif de cohérence, sinon d'intégration, entre les projets successifs et les éléments structurants des politiques d'aménagement du territoire. Avec l'arrivée de Marchica Med, le décalage s'est creusé entre le contexte dans lequel les projets évoluent et la réalité de la gestion de la lagune : si les projets peuvent ponctuellement apporter des impacts positifs, les déterminants de l'évolution de la lagune sont bien ailleurs. S'ensuit un morcellement évident de l'action, un fractionnement général de l'action publique et un besoin d'intégration généré par l'approche projet (Turner et Müller, 2003). Ce déficit de liens entre le projet et les politiques nationales se vérifie d'ailleurs au-delà de la seule composante « aménagement du territoire ». Le projet ACCMA, par exemple, comportait une composante liée à la formation des professeurs aux enjeux du changement climatique. Une initiative intéressante, de l'aveu même de professeurs rencontrés, mais difficile à restituer auprès des élèves dès lors que ce thème ne s'inscrit pas dans le cadre des programmes prévus par le ministère chargé de l'éducation.

Ainsi la mise en œuvre et la pérennisation des actions sont-elles considérablement limitées par le manque de liens tissés avec les instruments juridiques et politiques publiques qui régissent le territoire et déterminent l'avenir de la lagune.

5 Loi N° 25-10 relative à l'aménagement et à la mise en valeur du site de la lagune de Marchica, article 22.

Leçons tirées

L'analyse des plans de gestion élaborés révèle un très faible impact sur la gestion effective (Mermet, 1992) de la lagune et ce, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, lors de la phase d'élaboration des plans, il apparaît que chaque projet, à des degrés divers, s'est affranchi en partie du legs des projets qui l'ont précédé sur le territoire, en n'établissant pas de lien effectif et en n'organisant pas de continuité avec ceux-ci. Chaque projet semble ainsi intervenir en territoire quasi vierge, ne capitalisant que peu sur les expériences précédentes et se limitant généralement à des références faites à ses prédécesseurs dans son document initial, références qui se cantonnent à en mentionner l'existence passée, voire à en diagnostiquer l'échec. Conséquemment, les projets repartent des mêmes constats et proposent d'utiliser des méthodologies qui, bien que différentes sur le plan conceptuel, se traduisent par des actions bien souvent similaires.

En second lieu, les plans de gestion élaborés au travers de ces projets ne prévoyaient pas de dispositifs de mis en œuvre suffisamment précis et robustes.

Enfin, en termes de gouvernance, l'analyse met en lumière le caractère peu opérationnel des plans de gestion proposés, qui découle principalement de la déconnexion des projets et plans dont ils accouchent avec les réels déterminants de l'aménagement du territoire. En effet, les projets et leurs plans peinent à intégrer et à s'inscrire dans le cadre des politiques publiques qui constituent pourtant la composante la plus structurante dans le fonctionnement de l'État.

Dès les premières étapes de l'élaboration d'un plan de GIZC, il convient de tirer les leçons des expériences passées et de capitaliser sur leurs succès et leurs échecs.

Un plan de GIZC ne disposant pas de statut juridique, élaboré sans lien avec les documents d'aménagement du territoire, risque de n'avoir qu'un impact très faible sur la manière dont le territoire est effectivement géré.

2.2.2. Le plan de GIZC du Belize[6]

Contexte

Le Belize abrite le deuxième plus grand système récifal continu de la planète et son littoral héberge une grande diversité d'habitats et de lieux remarquables, dont trois atolls, plusieurs lagons côtiers, des mangroves et plus de 300 cayes. Plus de 40 % de la population bélizienne réside et travaille sur le littoral, au cœur d'une riche industrie de la pêche, de l'aquaculture et du tourisme. Conscient des multiples usages du milieu côtier et de la demande croissante de terres littorales, le Gouvernement du Belize a, en 1998, adopté une loi sur la gestion de la zone côtière afin de s'attaquer à divers enjeux, dont le développement galopant, la surpêche et la croissance démographique. Cette loi confie à l'Institut et autorité d'aménagement de la zone côtière (désigné par son acronyme anglais CZMAI7) le mandat de concevoir un plan national de GIZC. Ce plan trace une vision sur 15 ans de l'exploitation et de la gestion durables des ressources marines et côtières. Adopté en 2013, il préconise des mesures en faveur de l'utilisation durable des ressources côtières en recherchant l'équilibre entre idéaux écologiques et besoins socioéconomiques du pays.

6 Cette étude de cas a été réalisée à partir du document suivant : Coastal Zone Management Authority and Institute (CZMAI). Belize Integrated Coastal Zone Management Plan. CZMAI ; Belize City :2013.

7 Belizean Coastal Zone Management Authority and Institute;

Élaboration du plan de GIZC

Le plan de GIZC a été élaboré en 17 étapes, répertoriées dans le tableau 1 ci-après. À chaque étape, la participation des acteurs a été capitale, en particulier pour l'acquisition des données, les évaluations des **écosystème**s et les processus d'aménagement de l'espace maritime. Cette phase participative a été coordonnée par les comités consultatifs côtiers des différentes zones d'aménagement qui découpent le littoral et englobent les cayes au large. Composés des représentants des différents secteurs et domaines d'activité – du tourisme à la pêche en passant par la protection de l'environnement – ces comités avaient pour mission de formuler des recommandations quant aux projets de développement et de conservation à mener dans leurs zones respectives. Ces consultations ont été menées en des points stratégiques de l'ensemble du pays au cours de la phase de planification. À ce titre, des réunions ont été organisées avec des groupes communautaires et des entretiens menés avec des spécialistes locaux de la gestion côtière et des partenaires clés du « Natural Capital Project »[8], administré depuis les États-Unis. Essentielles, ces consultations ont permis de mettre en évidence les conflits d'intérêts pesant sur l'utilisation des ressources et la vision des acteurs quant à la nécessité de préserver la santé du milieu côtier et marin pour qu'il demeure un centre névralgique de l'économie locale.

8 Le Natural Capital Project est le fruit d'un partenariat entre le WWF, The Nature Conservancy, l'Université du Minnesota et l'Université Stanford.

Préparation	Étape 1 : Les comités consultatifs côtiers de chaque zone d'aménagement côtier établissent un projet de directives d'aménagement, par le biais de consultations publiques.
	Étape 2 : Les comités transmettent les directives validées au directeur du CZMAI.
	Étape 3 : Le directeur transmet les directives au conseil consultatif de gestion de la zone côtière, afin qu'il procède à leur examen, instruction et évaluation dans un délai de 30 jours.
Modification	Étape 4 : Alors que le conseil consultatif examine les directives, le directeur du CZMAI transmet ces mêmes directives aux autres institutions publiques compétentes, aux organismes officiels, aux ONG et aux représentants du secteur privé ne siégeant pas au conseil, afin qu'ils puissent les examiner et formuler leurs observations dans un délai de 20 jours.
	Étape 5 : Le directeur du CZMAI réceptionne les observations des institutions publiques compétentes, des organismes officiels, des ONG et des représentants du secteur privé et les transmet au conseil consultatif.
	Étape 6 : Le conseil consultatif transmet ses observations sur les directives au directeur du CZMAI, indiquant clairement les propositions d'amendements unanimement approuvées par le conseil et les points sur lesquels aucun consensus n'a pu être dégagé.
	Étape 7 : Le directeur du CZMAI présente le plan (qui consiste en un recueil de toutes les directives élaborées et commentées) au conseil d'administration du CZMAI pour adoption. En complément, le directeur fournit l'évaluation technique/professionnelle des directives et le processus suivi pour les établir.
	Étape 8 : Le conseil d'administration examine le plan dans les 60 jours, l'amende selon que de besoin et, par voie de décret, fait paraître une information publique au Journal officiel indiquant que le plan est ouvert à la consultation publique.
	Étape 9 : La société civile dispose de 60 jours à compter de la date de publication de l'information publique pour examiner le plan et transmettre, par écrit, ses commentaires au CZMAI.
	Étape 10 : Au terme des 60 jours, le conseil d'administration peut approuver le plan, après l'avoir l'amendé s'il l'estime nécessaire.
	Étape 11 : Le conseil d'administration soumet le plan au ministre de tutelle du CZMAI pour approbation (accompagné des observations formulées lors de la consultation publique).
Approbation	Étape 12 : Après approbation du plan, le ministre le présente à la chambre des représentants pour approbation par voie de résolution.
	Étape 13 : Une fois approuvé par la chambre, le plan est publié au Journal officiel à trois reprises.
Entrée en vigueur	Étape 14 : Le plan entre en vigueur à la date de la troisième publication au Journal officiel ou à une date ultérieure pouvant être précisée dans le plan.
Mise en œuvre et suivi	Étape 15 : Le plan est mis en œuvre par les organismes publics et non gouvernementaux à qui sont confiés les différents aspects du plan.
	Étape 16 : Le CZMAI assure le suivi de la mise en œuvre, en concertation avec les organismes publics et non gouvernementaux concernés.
Révision	Étape 17 : Le plan est révisé tous les quatre ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de ce dernier, en suivant les étapes 3 à 7 décrites ci-dessus.

Tableau 1. Étapes de formulation du plan de GIZC

Contenu du plan de GIZC

Le plan se compose des éléments suivants : i) stratégie nationale, ii) recommandations stratégiques relatives à la gestion côtière dans chaque zone d'aménagement, iii) plan de zonage.

Intitulée « Vision d'un littoral durable », la stratégie nationale s'articule autour de quatre objectifs stratégiques :

- Encourager l'exploitation durable des ressources côtières : recommandations sur l'observation scientifique et le suivi du littoral, la gestion des aires protégées, la protection des mangroves, la préservation des habitats et des espèces des zones côtières, la lutte contre les espèces envahissantes, la gestion des pêches, l'agriculture côtière, l'aquaculture marine et terrestre, l'extraction minière et l'aménagement énergétique.
- Soutenir l'aménagement intégré du territoire : recommandations sur l'aménagement du littoral, la pression démographique et la croissance en zone côtière, la gestion des plages et du trait de côte, le trafic maritime, la lutte contre la pollution marine, le tourisme et les loisirs nautiques, le dragage en mer, la gestion des risques de catastrophe et la préservation du patrimoine culturel.
- Forger des alliances au profit des Béliziens : recommandations sur l'éducation, l'information et la communication, la collaboration pour le suivi et l'application effective du plan, l'économie durable en zone côtière et le réseau national de gestion du littoral.
- S'adapter au changement climatique : recommandations sur la vulnérabilité et la résilience socioécologiques, la capacité d'adaptation socioéconomique, la hiérarchisation des mesures d'adaptation basées sur les écosystèmes, et la gouvernance au service de la résilience.

Des recommandations précises portant sur la gestion des zones côtières (« directives ») ont été adoptées pour les neuf zones côtières[9]. Ces directives reflètent les points de vue et les recommandations des acteurs de chaque zone, et visent à appuyer l'élaboration d'une politique de GIZC. Elles doivent être appliquées par tous les organismes dotés de mandats juridiques et/ou de pouvoirs d'autorisation influant sur l'utilisation des ressources dans la zone côtière du Belize, en partenariat avec les groupes d'acteurs de chaque zone d'aménagement.

Enfin, en collaboration avec le Natural Capital Project, le CZMAI a mis au point un plan d'aménagement de l'espace côtier et maritime, fondé sur des données scientifiques. Dans le but de préserver les avantages écologiques du Belize, le plan prévoit la création d'un zonage permettant de résoudre les conflits d'usage des ressources et d'arbitrer les intérêts en concurrence dans la gestion de la zone côtière bélizienne[10]. Ce plan a été élaboré en plusieurs étapes :

- Définition du processus de formulation du plan : mise en place et amélioration du processus.
- Participation des acteurs : participation des représentants des différents secteurs publics et économiques et de la société civile à chacune des étapes de planification décrites ci-dessous.
- Définition des catégories de zones et création des zones d'usage : identification et cartographie des utilisations faites de la zone côtière et des valeurs qui lui sont attribuées par les Béliziens.
- Recueil de données : collecte de données quantitatives et spatiales sur les écosystèmes et les utilisations des espaces côtiers et maritimes, qui sont ensuite intégrées à une base de données et cataloguées sous forme de cartes.
- Définition d'autres solutions et scénarios de zonage : conception et cartographie d'autres configurations possibles des utilisations et des aménagements de la zone côtière.

9 Ambergris Caye ; Caye Caulker ; Central Region ; Lighthouse Reef Atoll ; Northern Region ; Turneffe Atoll ; South Central Region ; South Northern Region ; et Southern Region.

10 Voir : http://www.coastalzonebelize.org/cz_portal/index.html

- Évaluation coûts-avantages : comparaison des coûts et des avantages pour les écosystèmes et la société des différentes options envisagées, à l'aide d'un outil d'évaluation des services écosystémiques.
- Examen et itération : examen de l'ensemble des cartes et analyses par des spécialistes et les acteurs concernés et amélioration de ces outils afin de garantir une large participation et des résultats de la plus haute qualité.
- Élaboration du plan par écrit : transposition des résultats dans un plan de zonage complet et des recommandations.

Mise en œuvre du plan de GIZC

Pour chaque recommandation formulée dans la stratégie nationale, le plan met en avant les mesures que doivent prendre les organismes sectoriels compétents et précise le calendrier d'application (voir tableau 2 ci-dessous). Ce même type d'approche a été retenu pour l'application des directives de gestion côtière dans les neuf zones d'aménagement côtier.

Objectif stratégique : Encourager l'exploitation durable des ressources côtières			
Objet	**Mesures à prendre**	**Organismes chefs de file**	**Calendrier**
Observation scientifique et suivi	Mettre en place une banque de données centralisée (un observatoire) sur la santé des écosystèmes et les activités anthropiques dans la zone côtière bélizienne	CZMAI	3e trimestre 2013
	Favoriser l'accès aux données des organismes publics et non gouvernementaux en vue de la surveillance de la santé des écosystèmes et des activités anthropiques dans la zone côtière	CZMAI et organismes publics et non gouvernementaux concernés	En continu
	Mettre en place un programme national de surveillance de la qualité de l'eau pour le Belize	CZMAI, direction de l'environnement	4e trimestre 2013
Gestion des aires protégées	Accorder la priorité à la gestion des aires protégées dans le processus de planification nationale, notamment en augmentant les investissements dans la gestion des aires marines et côtières protégées et dans l'observation scientifique et la surveillance	Ministère des Forêts, des Pêches et du Développement durable, et secrétariat national des aires protégées	En continu
	Renforcer la législation et aborder les mesures de gestion recommandées par l'UNESCO afin de permettre la réinscription de la barrière de corail du Belize au Patrimoine mondial	Ministère des forêts, des pêches et du développement durable	4e trimestre 2013

Tableau 2. Plan de mise en œuvre de la stratégie nationale de GIZC

Leçons tirées

Le Plan de GIZC du Belize constitue un document particulièrement ambitieux. Son contenu matériel – une stratégie nationale, des lignes directrices régionales et un système de zonage – de même que le grand nombre de sujets traités – des aires protégées à l'extraction minérale, de la conservation du patrimoine culturel à l'adaptation au changement climatique – révèlent la volonté des autorités de proposer une vision globale du devenir de la zone côtière. L'élaboration du plan s'est appuyée sur une importante collecte des informations disponibles quant à l'état de l'environnement et à la nature des conflits d'usage, collecte à laquelle les acteurs ont été largement associés. L'utilisation de scénarios et d'instruments cartographiques a par ailleurs largement soutenu le processus d'élaboration du plan. Enfin, l'identification des actions requises par les différents ministères et agences, de même que l'établissement d'un calendrier, font de ce plan un document immédiatement opérationnel.

Un plan de GIZC peut proposer une vision globale du territoire, en abordant un très grand nombre de problématiques côtières.

L'utilisation d'instruments cartographiques, en appui à l'élaboration de scénarios, se révèle un outil d'aide à la décision efficace.

L'identification, dans le plan de GIZC lui-même, des mesures nécessaires à sa mise en œuvre et des institutions qui en ont la charge, permet de conférer au plan une portée opérationnelle immédiate.

2.2.3. Le plan provincial de GIZC à Ra (Fidji)

Contexte

Sur les quatorze provinces que comptent les Fidji, douze bordent la mer et deux sont enclavées. La province de Ra finalise actuellement son plan de GIZC. Le plan est élaboré au titre de la loi de 2005 sur la gestion de l'environnement. Le sous-comité de GIZC, qui relève du conseil national de l'environnement, a opté pour une phase de lancement limitant l'exercice de planification à quelques provinces maritimes, comme recommandé dans le cadre de GIZC des Fidji. L'élaboration du plan de Ra bénéficie d'un financement externe et une opération de levée de fonds est en cours pour répéter l'exercice dans d'autres provinces. Le processus retenu consiste en un exercice de consultation répétitif et itératif selon une approche ascendante (« bottom-up »).

Si la province de Ra est la première à mettre en place un plan de GIZC officiel, la mise en œuvre de la GIZC a démarré dès 2002 aux Fidji. La côte de Corail, qui désigne la côte sud-ouest de l'île principale de Viti Levu, a accueilli le premier site pilote de GIZC. Pour ce projet, les acteurs ont collectivement défini les utilisations concurrentes du milieu côtier ainsi que les menaces auxquelles il était confronté. Un comité de GIZC de la côte de Corail a été établi, de même qu'un comité national ad hoc pour la GIZC. Parmi les menaces recensées figuraient le développement touristique rapide et souvent sauvage, l'appauvrissement des ressources marines et la contamination de la zone côtière par des polluants. Malgré le travail fonctionnel réalisé dans le cadre du projet pilote, aucun plan officiel n'a été établi et les activités ont été menées sur la base d'accords volontaires, sans qu'aucun mandat ne soit institué par voie juridique. La question des « pierres vivantes » illustre bien le recours aux accords volontaires : à l'issue de discussions entre les négociants et les autres acteurs, il a été décidé d'établir un plan sur cinq ans prévoyant d'abandonner la collecte de pierres vivantes dans le milieu naturel au profit de pierres de culture. L'un des principaux enseignements tirés de ce projet pilote est qu'il est nécessaire de codifier ces accords et de les intégrer aux programmes de travail et aux budgets à tous les niveaux – local, provincial et national. À de nombreux égards, l'intervalle de temps écoulé depuis ces premiers travaux a permis la création de la dynamique actuelle et d'un terrain propice aux travaux de GIZC aux Fidji.

Élaboration du plan

On doit l'apparition de la GIZC dans le droit fidjien à un rapport présenté par le ministère du Tourisme, alors intervenant du projet pilote de la côte de Corail. À la section 8 du deuxième titre de la loi de 2005 sur la gestion de l'environnement, traitant de la création et du fonctionnement du conseil national de l'environnement, on peut lire : « le Conseil peut constituer un comité de gestion de la zone côtière chargé d'établir un plan de gestion de la zone côtière » Le sous-comité de GIZC, relevant du conseil national de l'environnement, a ainsi été institué lors des toutes premières réunions du conseil. Parmi les membres de ce sous-comité, on compte des représentants des ministères techniques chargés de la gestion et de la mise en valeur des ressources naturelles (pêches et forêts, par exemple) et du développement communautaire (développement des Fidjiens de souche et des autres groupes ethniques du pays), des organismes disposant d'un mandat officiel tels que la direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, des représentants d'ONG et d'organisations de la société civile, des organismes officiels (service des ponts et chaussées, service de l'eau, etc.) et des représentants du secteur privé.

Le sous-comité s'est vu confier la mission d'élaborer un cadre de gestion intégrée des zones côtières, précisant le processus d'élaboration des plans de GIZC, la gouvernance de l'outil et les circonstances dans lesquelles ces plans sont attendus.

Le cadre de gestion intégrée des zones côtières ainsi établi appelait à la mise en place de plans de GIZC de niveau provincial, dans le cadre de consultations engagées et itératives avec les communautés et les acteurs. Ce cadre indiquait également que le plan national de GIZC serait la somme des plans provinciaux.

L'approche retenue à Ra est dite « ascendante ». Au moyen d'outils participatifs, les six districts de la province de Ra ont mis au jour les principales menaces affectant la zone côtière. Ces diagnostics locaux ont été présentés à une réunion de niveau provincial, qui a permis de déceler les menaces communes à l'ensemble de la province. Le plan ciblera les menaces existantes, nouvelles et émergentes mettant en péril la zone côtière. Il sera structuré par enjeu et précisera les interventions de gestion à mener pour chaque menace ainsi que les fonctions et responsabilités des différents acteurs associés à la mise en œuvre du plan.

Contenu du plan

Les principaux éléments de contenu des différents plans provinciaux ont été définis lors des réunions nationales de consultation des acteurs de la GIZC :

1. Résumé
2. Introduction (notamment objet du plan, champ d'application (spatial et sectoriel), calendrier, résumé des lois et politiques applicables, déclaration d'approbation du plan)
3. Vision, buts et objectifs
4. Profil de la zone (paysage social, environnemental et économique, reconnaissant que tout profil est par nature dynamique et que l'élaboration du plan ne saurait être conditionnée par la formulation d'un profil exhaustif)
5. Enjeux de GIZC
6. Stratégies et mesures (délimitation d'aires spéciales, écosystèmes prioritaires, élaboration de règlements locaux et de politiques provinciales)
7. Institutions et gouvernance de la GIZC (fonctions et attributions)
8. Stratégie de communication et socialisation du plan de GIZC

9. Moyens d'application des mesures et réglementations

10. Suivi et évaluation des interventions de gestion (avec indicateurs de performance clés et processus de gestion adaptative du plan)

11. Financement du plan de GIZC provincial

12. Annexes (plans de mise en œuvre détaillés et plans de travail annuels)

Gouvernance du plan

Le cadre national de GIZC reste silencieux sur les dispositifs exacts de gouvernance appliqués à l'échelon provincial, préférant laisser aux acteurs le soin de les définir ultérieurement lors des consultations. Le cadre confie au sous-comité national de GIZC (rattaché au conseil national de l'environnement) la mission de superviser et la responsabilité d'élaborer les plans provinciaux de GIZC.

Lors des réunions nationales de consultation organisées par le sous-comité, les acteurs ont ensuite appelé à la création d'un comité de GIZC provincial dans toutes les provinces pilotes amenées à élaborer leur plan. Chaque comité provincial doit être co-présidé par l'administrateur provincial (fonctionnaire chargé de l'aménagement au niveau provincial) et le *Roko Tui* (représentant de l'administration publique chargé de la protection sociale et du développement des communautés autochtones fidjiennes). Le comité provincial de GIZC travaille en concertation avec le sous-comité national de GIZC, auquel il rend compte de son action. Selon les dispositions prévues, les coprésidents des comités provinciaux de GIZC siègent au sous-comité national. En principe, la composition du comité provincial de GIZC doit être une transposition locale de la composition du sous-comité national (ministères compétents, secteur privé, ONG, organismes officiels), mais elle pourra être ajustée pour mieux répondre aux enjeux cernés dans chaque province.

Leçons tirées

La loi de 2005 sur la gestion de l'environnement définit la zone côtière en ces termes : « zone s'étendant, côté terre, sur 30 mètres à partir de la laisse de haute mer et, côté mer, de la laisse de haute mer au récif frangeant ou, à défaut, jusqu'à une limite raisonnable ». Il a été estimé que cette définition, trop étroite, ne permettait pas d'aborder la totalité des enjeux susceptibles de se poser dans la zone côtière. Elle ne suit pas non plus de frontières administratives préétablies. En conséquence, le sous-comité national de GIZC a saisi le conseil national de l'environnement afin d'élargir le champ géographique de cette définition comme suit : « pour les besoins de la GIZC, la zone côtière s'étend, côté terre, jusqu'à la limite des districts (*Tikinas*) dotés d'un littoral, et, côté mer, jusqu'à la limite extérieure des lieux de pêche traditionnels adjacents (*iQoliqoli*). »

Au cours du débat sur la gouvernance du plan de GIZC et son processus d'élaboration, il a été décidé que les organismes publics décentralisés devraient être mis à contribution : l'administrateur provincial et le *Roko Tui* devraient coprésider le comité, même si, dans un souci de coordination, il serait souhaitable d'établir un comité de GIZC de niveau provincial.

Dès les premières discussions menées à Ra pour recenser les enjeux et les menaces propres à la gestion côtière, il est apparu que nombre de questions soulevées renvoyaient à un manque de coordination entre les différents organismes concernés et à une application fragmentaire des textes de loi et des politiques en vigueur. Ainsi, pour l'instant, le comité provincial de GIZC sera investi d'une mission de coordination et non d'un pouvoir réglementaire.

Autre question qu'il est utile de rappeler dans le contexte de la GIZC aux Fidji, les tribus ne sont pas concernées par un certain nombre de règles d'aménagement et de textes de loi de niveau national, dont les lois relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Bien que des efforts soient déployés pour combler ce vide juridique, notamment dans le nouveau projet de loi de santé publique, il est évident que les lois sectorielles doivent pouvoir s'appliquer à l'ensemble des zones et des acteurs d'un même régime de gestion intégrée.

De manière plus générale, d'autres enseignements peuvent être tirés de l'étude de cas fidjienne :

1. Il est nécessaire de prévoir des consultations à la base pour s'assurer que les communautés s'approprient le projet et adhèrent au plan de GIZC. Ces consultations doivent être transparentes et permettre la participation de tous les acteurs.

2. Il est nécessaire de prévoir un dispositif d'accompagnement au plus haut niveau, assuré dans le cas des Fidji par la loi de 2005 sur la gestion de l'environnement et le cadre national de GIZC.

3. Dans la mesure du possible, le travail doit être mené à traversles structures de gouvernance déjà en place.

4. Des actions de formation doivent être menées en continu pour permettre aux acteurs locaux d'acquérir les compétences requises pour mettre en œuvre le plan de GIZC et, au sein de la province, chaque acteur doit bénéficier d'échanges réguliers et informels afin de pouvoir exercer son rôle correctement.

5. Les plans doivent cibler des enjeux précis répertoriés par les acteurs. Ils doivent s'adapter aux enjeux nouveaux dès leur apparition, mais éviter les enjeux de nature spéculative qui peuvent être dénués d'importance.

6. L'élaboration d'un plan n'est pas un exercice théorique qui peut être mené en un temps record. Il faut au contraire prévoir plusieurs cycles de consultation et plusieurs mois seront nécessaires avant que le plan n'aboutisse.

7. La mise en œuvre du plan suppose l'existence de crédits fléchés.

Le choix de l'approche est essentiel. Les acteurs doivent être mobilisés selon un processus qui fait sens et leur donne les moyens de s'approprier le plan. L'élaboration du plan ne peut donc être perçue comme un exercice ponctuel, mais constitue au contraire un effort concerté de longue haleine.

L'élaboration du plan est prévue par la loi, ce qui garantit que les acteurs des administrations décentralisées jouent un rôle central au regard du plan et de la mise en œuvre des activités prévues.

Pour que le plan soit utile, il doit cibler les enjeux spécifiques à la zone visée tels qu'identifiés par les acteurs locaux.

2.2.4 Le Programme intégré d'action climatique de Choiseul (Îles Salomon)

Contexte

Comme son nom l'indique, le Programme intégré d'action climatique de Choiseul porte principalement sur l'atténuation des risques climatiques et la réduction des risques de catastrophe. Il doit pourtant sa genèse à un problème de gestion des ressources naturelles et vise à long terme le développement économique, la gestion des ressources et de l'environnement et le développement social et humain, soit certains des grands objectifs de la GIZC. C'est à ce titre que ce programme est étudié ici. De même, bien qu'aucun plan intégré n'ait été établi à ce jour, plusieurs plans sectoriels ont été adoptés et l'objectif est aujourd'hui de les coordonner.

La province de Choiseul est l'une des neuf provinces composant les Îles Salomon. Elle est constituée de trois îles principales, dont l'île de Choiseul (appelée Lauru par les Salomonais) qui est de loin la plus grande des trois. En 2009 (date du dernier recensement), la province de Choiseul comptait 26 372 habitants. La

population locale est fortement tributaire des ressources naturelles, à la base de l'économie locale, et n'a d'autres sources de revenus que le copra, les cultures maraîchères, les algues, le poisson et le bois d'œuvre. La province connaît un essor démographique de 2,8 % par an, soit le deuxième taux le plus élevé du pays. Comme dans les autres provinces salomonaises et une grande partie de la Mélanésie, le foncier est régi par la propriété coutumière. On compte plus de 300 groupes propriétaires de terres coutumières à Choiseul. La délimitation des terres et les droits de propriété qui s'y appliquent ont fait l'objet de nombreux litiges, dont certains ne sont toujours pas réglés.

Comme dans de nombreuses autres provinces des Îles Salomon, la gestion des ressources naturelles et la planification sectorielle font depuis longtemps partie du paysage de Choiseul. De plus amples détails sont donnés ci-dessous. Depuis peu, de plus en plus de voix s'élèvent pour intégrer les différents plans sectoriels et, plus particulièrement, les envisager à travers le prisme de l'adaptation climatique et de la réduction des risques de catastrophe. Cette intégration est en grande partie financée par des bailleurs d'aide et fait figure de fil rouge du Programme intégré d'action climatique de Choiseul.

Élaboration du plan

Si la gestion communautaire des ressources naturelles (surtout marines) est loin d'être un concept nouveau sur l'île de Choiseul, ce n'est qu'en 2009 que l'on a tenté pour la première fois d'intégrer le concept à un plan de niveau provincial. Il s'agissait du réseau des aires protégées de Lauru, partenariat entre le congrès foncier des communautés tribales de Lauru et l'ONG The Nature Conservancy.

Ce réseau d'aires protégées comprenait 12 aires marines, 5 aires communautaires et 6 aires terrestres, pour un total de 7 913 hectares d'espace terrestre et maritime. Le congrès foncier de Lauru a joué un rôle déterminant dans la formulation du plan initial de conservation « de la montagne au récif », d'autant que de nombreux litiges fonciers menaçaient de faire échouer le processus d'élaboration du plan de même que son application. Le plan a été élaboré à la suite de consultations communautaires et d'un exercice de cartographie participatif. Les responsables communautaires ont signalé l'emplacement de nombreux lieux remarquables devant être protégés, dont des sources d'eau, des zones d'utilisation des milieux terrestre et marin, des sites culturels et historiques et des sites d'importance écologique. Une étude a alors été lancée en vue de définir les principales zones à protéger dans les limites d'une réserve et plusieurs ateliers communautaires ont été organisés pour valider les périmètres proposés, s'assurer qu'aucun conflit imprévu ne puisse surgir et mettre en place les zones protégées.

Plusieurs partenaires du développement, dont le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), la Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammernarbeit (GIZ) et le Programme régional océanien de l'environnement (PROE), ont procédé à une évaluation de la vulnérabilité climatique et des mesures d'adaptation nécessaires dans les différentes communautés de Choiseul et un rapport a été publié en 2013. Cette évaluation repose sur les précédentes études associées au plan du réseau des aires protégées de Lauru et part du constat que le Gouvernement des Îles Salomon souhaite adopter une approche intégrée et globale de l'adaptation au changement climatique à l'échelle des provinces. Après un diagnostic des besoins des différentes communautés en matière d'adaptation climatique (et de développement de manière plus générale), le rapport propose une série de mesures d'adaptation générales et décline des activités spécifiques à chaque communauté.

Équipée d'une palette de mesures et d'activités taillées sur mesure pour améliorer la gestion des ressources et l'adaptation climatique, la province de Choiseul a été choisie pour mettre à l'essai une approche intégrée combinant adaptation climatique et aide au développement. Le Programme intégré d'action climatique de Choiseul est précisément né de cette initiative. Il préconise une approche intégrée, globale et programmatique de la montagne au récif, faisant intervenir les institutions publiques, les partenaires du développement et les ONG autour d'un programme plurisectoriel pour mettre en œuvre les mesures et activités décrites dans l'évaluation de la vulnérabilité climatique décrite plus haut.

Contenu du plan

Le plan initial de conservation « de la montagne au récif » portait spécifiquement sur l'aménagement des aires protégées formant le réseau de Lauru. Ce plan, qui s'apparentait plus à un rapport technique, n'accordait qu'une place marginale aux dispositifs de gouvernance et aux modalités de mise en œuvre du plan. Le plan supposait que les intérêts des différentes communautés seraient exprimés au cours des consultations axées sur l'élaboration du plan.

Si le Programme intégré d'action climatique de Choiseul ne renvoie à aucun plan écrit, il s'articule autour d'un document précisant ses objectifs à long terme (développement économique, gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et développement humain et social) et à moyen terme (meilleure information et compréhension des enjeux climatiques, amélioration de la gouvernance et du leadership, renforcement des partenariats et de la coordination, et plus grande pérennité des programmes).

Gouvernance du plan

Le congrès foncier des communautés tribales de Lauru a joué un rôle essentiel dans la mise en place en amont des interventions de gestion de niveau provincial, dans le contexte du réseau d'aires protégées de Lauru. Le congrès employait un spécialiste des régimes communautaires de protection de l'environnement à plein temps, dont la mission était de dégager un consensus local au sujet des plans et de veiller à ce qu'aucun conflit sous-jacent ne puisse être exacerbé par un processus s'affranchissant des limites administratives traditionnelles.

Ainsi, le Programme compte deux niveaux de gouvernance. Premièrement, un groupe consultatif de partenaires regroupe les ministères et les partenaires du développement et est chargé de coordonner les ressources engagées dans le Programme, sous la houlette du ministère de l'Environnement, de l'Action climatique, de la Protection civile et de la Météorologie.

Deuxièmement, le comité de pilotage de la province de Choiseul, de dimension provinciale, rassemble les techniciens des ministères compétents et des ONG partenaires actives dans la province. Ce comité est chargé de coordonner la mise en œuvre du Programme à travers les différents secteurs concernés. L'administration provinciale de Choiseul dirige les travaux du comité de pilotage provincial.

Outre les compétences exercées par les différents ministères en termes de développement national et provincial, le groupe consultatif et le comité de pilotage n'ont aucune mission réglementaire et ne répondent d'aucun texte de loi leur conférant un quelconque statut juridique.

Leçons tirées

Dans le cas de Choiseul et de nombreuses autres îles du Pacifique, le terme « zone côtière » ne revêt que peu de sens. Ainsi, la gestion d'une petite île haute doit recouvrir la totalité du territoire de la « montagne » – la côte où réside généralement la communauté – au « récif ». C'est justement cette échelle que visent aussi bien le document d'aménagement provincial qui a donné naissance au réseau d'aires protégées de Lauru que le plus récent Programme intégré.

À Choiseul comme dans une grande partie de la Mélanésie, travailler avec les communautés rurales autochtones présente des avantages, mais suscite aussi des défis. Dans les cultures d'Océanie, on met l'accent sur la coopération, la collaboration et la participation ; elles sont donc un terreau fertile à la planification participative à la base. Cela dit, les complexités que renferment ces sociétés sont souvent bien cachées et ne se révèlent au grand jour qu'au fil de la mise en œuvre du projet. Les litiges fonciers passés et actuels illustrent bien ce propos. Dans cette étude, il a fallu prendre des mesures particulières et notamment s'assurer, au moyen d'une vérification indépendante, que les activités prévues faisaient bien l'objet d'un consensus.

Les coûts financiers et techniques des projets de GIZC demeurent un sujet majeur de préoccupation dans la région. Les travaux menés à Choiseul sont nés de la volonté du Gouvernement de mieux intégrer la planification aux interventions de gestion globales à l'échelon provincial. Ce faisant, le projet entend réduire

les coûts généraux de mise en œuvre en décloisonnant l'action des différents secteurs publics et en insérant les projets d'adaptation dans les processus et systèmes administratifs en place. Le Programme intégré d'action climatique de Choiseul part du principe que l'horizon temporel des bailleurs n'est pas forcément compatible avec le calendrier requis pour une véritable intégration à tous les niveaux. Dans ce contexte, les administrations publiques nationales et provinciales, les ONG partenaires et les collectivités locales se sont engagées à trouver des financements et des ressources afin de poursuivre le programme au-delà de son échéance.

Il convient de faire coïncider le processus d'élaboration du plan et la mise en œuvre des activités avec les normes et institutions coutumières (notamment les régimes de propriété foncière).

Les comités d'intégration doivent veiller à l'articulation des initiatives financées par les partenaires extérieurs et les pouvoirs publics afin d'éviter tout doublon et toute utilisation malavisée des ressources.

Les cycles de planification et d'exécution s'étendent souvent au-delà de l'horizon temporel fixé par le bailleur d'aide. Aussi est-il essentiel que des stratégies soient mises en place pour pérenniser l'approche retenue, notamment en l'intégrant à la sphère de compétences des pouvoirs publics.

2.2.5 Cadre de gestion côtière des Îles Marshall

Contexte

Situées dans le Pacifique central, les Îles Marshall se composent de 29 atolls et de quatre îles, englobés dans une zone économique exclusive de deux millions de kilomètres carrés. Le pays compte 68 480 habitants, dont deux tiers résident à Majuro, la capitale administrative marshallaise, et à Ebeye, île fortement peuplée. Le tiers restant se répartit entre les îles périphériques du pays, où prévaut un mode de vie rural, coutumier et traditionnel. La croissance démographique des Îles Marshall a été estimée à 1,72 % en 2014, mais cet essor concerne essentiellement les deux grandes agglomérations du pays, où la densité de population devient problématique. Sur le plan écologique, il existe un décalage entre la santé et les fonctions écologiques des îles périphériques, quasiment vierges de tout impact, et les deux agglomérations. Le littoral urbain s'est fortement dégradé et est aujourd'hui très vulnérable aux impacts (notamment climatiques, étant donné qu'il s'agit d'atolls), ce qui compromet les possibilités de développement durable et exacerbe les risques pour la santé humaine et environnementale.

Consciente de ces impacts, la direction de la protection de l'environnement des Îles Marshall a, en 2008, mis au point un cadre national de gestion côtière. La mise en œuvre de ce cadre a été difficile sur le terrain, mais a eu le mérite de générer un certain nombre de projets parallèles dans l'ensemble du pays.

Élaboration du cadre de gestion

La loi de 1998 sur la protection du littoral prévoyait, entre autres mesures, l'élaboration d'un cadre national de gestion côtière. L'objectif était de produire un document évolutif, qui serait examiné tous les trois ans. Les travaux de préparation ont démarré en 2005, année pendant laquelle la direction de la protection de l'environnement a animé des ateliers et des actions de formation afin que les différents acteurs puissent à la fois participer à l'élaboration du cadre et mettre en œuvre certaines des recommandations qui en découleraient.

Le cadre dressait le constat que d'interminables plans nationaux ne contribueraient guère à atténuer les impacts locaux au niveau de la zone côtière et qu'il valait mieux proposer un résumé d'activités et de propositions destinées à protéger et à préserver la zone côtière.

Plusieurs instruments juridiques et processus parallèles sont nés de ce cadre national.

Ainsi, le règlement sur le développement durable, adopté en 2006, encadre les aménagements dans la zone côtière, définie comme étant « la zone s'étendant, côté terre, sur une distance de 25 pieds à partir de la laisse de haute mer et, côté mer, sur une distance de 200 pieds à partir de la laisse de basse mer moyenne ». Le terme « aménagement » s'entend ici dans son acception la plus large et désigne toute activité susceptible d'altérer de quelque façon que ce soit l'environnement physique. Loin de générer une législation parallèle venant s'ajouter aux réglementations en vigueur (à l'instar du règlement sur les travaux publics), le règlement sur le développement durable a rendu caducs et remplacé l'ensemble des règlements qui régissait les aménagements sur le littoral. Le nouveau règlement ordonne les aménagements selon un classement hiérarchique : aménagements mineurs, côtiers et majeurs reflétant à la fois la magnitude des incidences potentielles sur le milieu côtier et l'emplacement géographique des projets (littoral urbain ou atolls périphériques éloignés). Un permis, où peuvent figurer les conditions particulières à respecter, est exigé pour la plupart des aménagements. Par ailleurs, toute demande de permis doit être accompagnée d'un plan de gestion environnementale dûment approuvé.

Le principe de gestion communautaire locale est également rappelé dans le cadre. C'est ainsi que, dans le droit fil du Défi micronésien signé par le Président de la République marshallaise en 2006, le plan national de conservation (aussi appelé *Reimaanlok*, qui signifie « regarder devant soi ») a été élaboré en 2008.

Contenu du cadre de gestion

Le cadre national de gestion côtière se veut un document de portée nationale, mais il est axé sur les problématiques les plus urgentes affectant les principales agglomérations urbaines et leur périphérie. Sur le plan du contenu, le cadre dresse avant tout un état des lieux de la zone côtière et des activités qui la menacent. Pour chaque activité ou catégorie de menaces, le cadre propose une série de recommandations :

1. Aménagement côtier, notamment :

    a. Élaborer un nouveau règlement sur le développement durable

    b. Éliminer progressivement les activités commerciales d'extraction de sable et de dragage dans les lagons peu profonds

    c. Continuer de mettre l'accent sur l'importance des études d'impact environnemental en tant qu'outil de gestion et sur leur application concrète

2. Exploitation des ressources biologiques côtières, notamment :

    a. Promouvoir des stratégies d'exploitation durable via l'élaboration de plans de gestion locaux, d'une surveillance biologique et d'études d'impact environnemental

    b. Promouvoir la création de zones protégées à l'échelon national, dans le droit fil du Défi micronésien

3. Impacts d'origine terrestre, notamment :

    a. Éliminer des dépotoirs privés les plastiques et les déchets dangereux qui peuvent s'infiltrer dans le lagon en cas de tempêtes ou de grandes marées

    b. Mettre progressivement hors service les dépotoirs privés ne répondant pas aux critères de l'étude d'impact environnemental

    c. Démarrer des programmes de nettoyage de la zone côtière dans les zones urbaines les plus dégradées

4. Activités en mer, notamment :

    a. Mieux coordonner et surveiller les navires afin d'intervenir immédiatement en cas d'accident en mer

    b. Intensifier la collecte d'informations relatives aux navires en escale, conformément au règlement sur la qualité de l'eau de mer

5. Menaces naturelles/catastrophes, notamment :

    a. Mener des campagnes de sensibilisation dans le pays et sur la scène internationale au sujet des menaces que représentent les catastrophes naturelles, en particulier en rapport avec les effets du changement climatique

6. Recueil de données sur le milieu côtier

7. Éducation et sensibilisation

8. Solutions juridiques pour la gestion, notamment :

    a. Revoir les systèmes de sanction financière de la direction de la protection de l'environnement afin de combiner avertissements, sanctions proportionnées à la faute et recours judiciaire si nécessaire

    b. Examiner l'ensemble des règlements s'appliquant à la zone côtière

9. Développement des compétences de la direction de la protection de l'environnement

Gouvernance du cadre de gestion

La loi sur la protection du littoral prescrit l'élaboration d'un cadre national de gestion côtière, mais aussi la désignation d'un directeur de la gestion côtière. Afin que ce poste puisse s'insérer logiquement dans la structure institutionnelle préexistante, ce directeur est de fait à la tête de la direction de la protection de l'environnement des Îles Marshall. Le directeur de la gestion côtière fait également figure de directeur au titre du règlement complémentaire sur le développement durable, en vertu duquel il est investi de pouvoirs réglementaires.

Un conseil consultatif parallèle (le conseil consultatif sur la gestion côtière) a également été mis sur pied de manière indépendante. Ce conseil transversal et non gouvernemental est placé sous la direction de l'Office des ressources marines des Îles Marshall. Bien que ce conseil n'ait aucun mandat officiel validé par la voie légale, il compte parmi ses membres la direction de la protection de l'environnement et fait désormais office de dépôt de données et de mécanisme de coordination des initiatives de gestion côtière. Le conseil se réunit une fois par mois pour examiner l'avancement des projets en cours et les nouvelles menaces qui se posent en termes de gestion côtière. Compte tenu de la représentativité de la direction de la protection de l'environnement, le conseil consultatif sur la gestion côtière joue un rôle important de relais sur le terrain, se faisant « les yeux et les oreilles » de la direction de la protection de l'environnement et du directeur de la gestion côtière. Le conseil contribue également à l'élaboration de la loi nationale sur les aires protégées, dont l'objet est de conférer un statut officiel aux aires protégées, qui n'ont pour l'heure d'existence matérielle que dans les plans de gestion communautaire des pêches et les plans locaux de gestion des atolls.

Leçons tirées

Plusieurs auteurs ont souligné que le cadre national de gestion côtière avait été élaboré sans réel processus consultatif. Les auteurs du cadre eux-mêmes reconnaissent qu'un plan national peut difficilement se révéler efficace quand on connaît la diversité du paysage national, depuis les agglomérations urbaines à forte densité de population jusqu'aux atolls périphériques peu peuplés. Cela dit, le cadre a au moins le mérite d'avoir encouragé l'élaboration d'une série de règlements et mis l'accent sur les processus de planification du développement en place et sur l'introduction d'une planification de la conservation centrée davantage sur la base. À certains égards, l'élaboration du cadre peut ainsi être qualifiée de bénéfique.

Les menaces qui pèsent sur le littoral des centres urbains n'en sont pas pour autant moins graves. Il n'est pas de solution simple pour résoudre la difficile équation entre aspirations au développement, essor démographique et protection d'écosystèmes fragiles rudement mis à l'épreuve, notamment par le changement climatique. Les travaux d'extension de la piste de l'aéroport de Majuro, relayés par de nombreux médias, en sont un exemple éloquent, puisque les travaux de remblai de ce chantier public ont nécessité l'extraction de calcaire.

Lorsqu'un plan de dimension nationale est élaboré, il est difficile de rendre compte des enjeux de gestion côtière propres aux différentes régions. Dans ce contexte, il peut être ardu de mettre en œuvre à l'échelle locale un plan d'envergure nationale.

Un plan national peut prévoir, promouvoir et catalyser la mise en place d'initiatives parallèles et complémentaires, telles que l'élaboration de nouveaux textes juridiques ou de nouvelles approches.

Dans certains cas, les impératifs de développement et la gravité des problèmes de gestion côtière sont tels que même une planification et des processus législatifs rigoureux ne pourront venir à bout des difficultés.

3. Leçons tirées de l'expérience

3.1 Sur la nature d'un plan de GIZC

L'expérience montre que les plans de GIZC peuvent être de diverses natures. Ce peut être tout d'abord un document labellisé « plan de GIZC », élaboré dans ce dessein spécifique. Cela peut également être un document d'aménagement du territoire ne mentionnant pas spécifiquement le terme GIZC dans son intitulé, ou un plan d'adaptation au changement climatique élaboré à l'échelle d'un territoire côtier. Sur le fond, c'est d'abord et avant tout l'objectif d'intégration des politiques sectorielles et de planification stratégique de la gestion des ressources du territoire, prenant en compte un horizon temporel élargi, qui fera de ces instruments de véritables plans de GIZC.

3.2 Sur le processus d'élaboration d'un plan de GIZC

En premier lieu, l'analyse de la littérature comme des cas d'étude démontre que l'acteur en charge de l'élaboration d'un plan de GIZC – porteur de projet financé par la coopération bilatérale ou multilatérale, agence nationale, autorité locale, comité *ad hoc* spécialement constitué, etc. – varie selon les circonstances nationales et locales. Il apparaît dans tous les cas important que cet acteur dispose d'une légitimité pour intervenir : cette légitimité peut être conférée par un mandat confié par une autorité publique désignant l'acteur en charge de l'élaboration du plan.

De la même manière, les différentes étapes présidant à l'élaboration d'un plan de GIZC varient selon le contexte (institutionnel, juridique, social, culturel) dans lequel le plan est initié. Néanmoins, il ressort des différentes expériences que l'élaboration d'un plan de GIZC s'appuie généralement sur quelques étapes essentielles :

- La reconnaissance d'un besoin de planification, pouvant procéder d'un document officiel (une loi, par exemple) prévoyant l'élaboration d'un plan, ou d'une initiative informelle qui identifie des problèmes justifiant le recours à un plan.

- L'élaboration d'un diagnostic du territoire, mettant en lumière les besoins auxquels le plan doit répondre. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur un travail de collecte des données – sur la situation écologique du milieu, les principales sources de pollution, les problèmes économiques et sociaux, la nature des conflits d'usage, etc. À ce stade, il apparaît également primordial d'analyser les succès et échecs des initiatives de gestion préalables ; trop souvent en effet, les initiateurs d'un programme ou d'un plan de GIZC ont tendance à considérer que l'histoire démarre avec eux et ne prennent pas en considération les initiatives, souvent nombreuses, ayant été menées par le passé.

- La délimitation du champ spatial du plan et l'identification des problèmes devant prioritairement être traités. La littérature, comme les expériences de terrain, démontrent que cette étape doit découler du diagnostic établi en amont.

- La participation des acteurs, pouvant intervenir dès la phase de diagnostic, et qui devra permettre à chaque personne ou groupe intéressé de pouvoir exprimer son avis sur les problèmes à résoudre et sur les moyens pour y parvenir.

- La mobilisation des autorités nationales et locales concernées, étape facilitée lorsque l'initiative du plan relève d'une de ces autorités.

La délimitation du périmètre du plan de GIZC doit être considérée avec une attention particulière. Cette étape, majeure, conditionne en partie le succès ou l'échec du plan. À cet égard, la littérature invoque souvent la nécessité de dépasser les frontières administratives pour prendre en compte un périmètre cohérent d'un

point de vue écologique. Cette exigence, soulignée par de nombreux auteurs, amène plusieurs remarques. En premier lieu, il est certain que le champ spatial du plan doit être défini en fonction des besoins, écologiques notamment, auxquels il doit répondre. À titre d'exemple, si les activités agricoles constituent une source de pollution et de conflits d'usage sur un territoire, il serait regrettable que le plan de GIZC ne puisse régir l'ensemble de ces activités, en ne s'étendant pas à celles exercées dans tout le bassin versant. En ce sens, la délimitation du plan doit être suffisamment souple pour pouvoir répondre aux problématiques du territoire, sans laisser de côté certaines d'entre elles considérées comme d'importance majeure. Néanmoins, cette exigence doit-elle conduire à systématiquement s'affranchir des frontières administratives ? Une raison pratique invite à nuancer quelque peu les recommandations des auteurs. Pour avoir une réelle influence sur la manière dont le territoire est géré, un plan de GIZC devra pouvoir s'appuyer, pour son élaboration comme pour sa mise en œuvre, sur l'implication des autorités nationales, régionales et locales, compétentes. De fait, cette implication sera facilitée si le périmètre du plan correspond au périmètre de compétence d'une autorité identifiée – une région ou une province par exemple – qui pourra alors s'imposer, sinon comme le chef de file, du moins comme un soutien capital dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan. En s'affranchissant totalement des périmètres de compétence des autorités publiques, le risque est grand de ne réussir à n'en impliquer aucune ou de perdre temps et énergie à devoir en coordonner plusieurs.

Notons enfin que la participation des acteurs à l'élaboration d'un plan de GIZC constitue une recommandation formulée de longue date par la doctrine, aujourd'hui très largement mise en œuvre dans le cadre des programmes et plans de GIZC. Cette participation ne répond toutefois pas à des procédures uniques, étant assurée par différents moyens (création de groupes d'acteurs, enquêtes publiques, utilisation de scénarios en support des discussions) et à différentes étapes du processus d'élaboration du plan, selon les circonstances nationales et locales.

3.3 Sur le contenu d'un plan de GIZC

Il n'existe pas de contenu type, ou idéal, propre à un plan de GIZC. La littérature, académique et grise, conseille le plus souvent de limiter l'ambition et de se focaliser sur les problématiques les plus importantes du territoire. C'est l'approche qui est retenue dans certaines expériences. Pourtant, certains plans de GIZC ont une approche beaucoup plus large et entendent traiter l'ensemble des problématiques liées à la gestion d'un territoire côtier. On conclura donc que le contenu du plan dépendra largement du diagnostic établi dans sa phase d'élaboration – qui identifiera les besoins auxquels il doit répondre – et des moyens disponibles pour sa mise en œuvre ; en effet, dès lors que la mise en œuvre du plan ne pourra s'appuyer que sur des moyens, financiers et humains, limités, il sera préférable de circonscrire le contenu matériel du plan à un nombre réduit de problématiques.

Dans tous les cas, le plan de GIZC devra dépasser l'approche court-termiste et s'inscrire dans une vision à moyen, voire à long terme, du devenir du territoire. À cette fin, le recours à la prospective territoriale peut s'avérer particulièrement utile. Cet horizon temporel élargi invite à intégrer au plan de GIZC les enjeux liés à l'adaptation au changement climatique.

Enfin, il semble particulièrement important que le plan de GIZC contienne des dispositions précisant les conditions dans lesquelles il sera mis en œuvre. C'est là un gain de temps considérable, rendant le plan immédiatement opérationnel. À cet égard, l'identification des actions à mener, des autorités compétentes et d'un calendrier précis apparaît comme particulièrement utile. Sans anticipation des enjeux de mise en œuvre, le risque est grand de voir le plan rapidement tomber aux oubliettes.

3.4 Sur la gouvernance d'un plan de GIZC

La question du statut juridique du plan de GIZC revêt une importance considérable. À ce sujet, plusieurs remarques doivent être formulées. En premier lieu, il apparaît souhaitable que le plan soit adopté, ou tout du moins reconnu, par une autorité publique – nationale, régionale ou locale – lui conférant ainsi un statut officiel, et par là même une légitimité supérieure à celle d'une simple initiative informelle. En second lieu,

suivant le statut qui sera conféré au plan par les autorités publiques, ses dispositions pourront rester de simples recommandations (« soft law ») ou devenir des obligations contraignantes (« hard law »). Dans la seconde hypothèse, le plan est dit « opposable », sa mise en œuvre est obligatoire et des sanctions peuvent être prévues en cas de manquement à ses dispositions. Est-ce à dire qu'un plan de GIZC est effectivement mis en œuvre dès lors que ses dispositions deviennent des obligations contraignantes au sein de l'ordre juridique interne. En pratique, tout dépendra des moyens prévus pour effectivement appliquer les dispositions de ce plan. Les exemples sont nombreux où un document obligatoire reste lettre morte, faute de moyens destinés à sa mise en œuvre. À l'inverse, des recommandations assorties d'un calendrier d'action, d'une identification des autorités responsables et d'un calendrier précis pourront s'avérer déterminantes pour conduire à l'action ; dans certaines circonstances, ces conditions peuvent également garantir l'effectivité d'un plan de GIZC non adopté par les autorités publiques et restant donc une initiative informelle. On en revient, une nouvelle fois, à la nécessité de prévoir rigoureusement les conditions dans lesquelles le plan sera mis en œuvre.

Cette question du statut juridique a naturellement des conséquences sur la manière dont le plan de GIZC se coordonne avec les autres instruments, nationaux et locaux. Si le plan reste une initiative informelle, non endossée par les autorités publiques, il relève d'un contrat entre acteurs et il ne peut donc ni modifier, ni remplacer les règles d'aménagement du territoire qui pourront continuer à s'appliquer sans prendre en compte ses dispositions. L'expérience montre que l'impact du plan est dans ce cas, sinon nul, du moins fortement limité. Si le plan de GIZC est adopté par les autorités publiques sous forme de recommandations, sa mise en œuvre, et sa coordination avec les instruments existants, dépendront de la volonté des autorités concernées. Si le plan de GIZC est toutefois adopté comme un document contraignant, ses dispositions pourront, selon les circonstances, s'imposer aux instruments d'aménagement du territoire préexistants et imposer leur modification ; c'est le cas, par exemple, s'il est prévu qu'un plan de GIZC élaboré à l'échelle d'une région ou d'une province prévaut sur les dispositions des documents d'urbanisme locaux.

Un plan de GIZC ayant notamment vocation à régir des activités sectorielles et à coordonner l'intervention de plusieurs acteurs, sa mise en œuvre reposera, de fait, sur un grand nombre d'autorités, publiques principalement. Néanmoins, il semble pertinent de désigner un ou des acteurs spécialement en charge du suivi de cette mise en œuvre.

Enfin, soulignons que la GIZC est un processus dynamique, continu, itératif. Pour être efficace, un plan de GIZC doit donc nécessairement être régulièrement évalué et mis à jour.

3.5 Conclusion

L'analyse de la littérature comme des cas d'étude montre que les plans de GIZC – leur processus d'élaboration, leur contenu, leur dispositif de gouvernance – varient considérablement d'un contexte à un autre. Il n'y a donc pas « un » plan de GIZC type, mais « des » plans de GIZC, idéalement adaptés au contexte dans lequel ils sont élaborés. Pour cette raison, il n'est pas souhaitable, ni même d'ailleurs possible, de proposer des recommandations strictes quant à leur élaboration et à leur mise en œuvre, ni même d'identifier des conditions permettant de garantir leur succès de manière certaine. À titre d'exemple, un plan qui viserait à traiter un très grand nombre de problématiques pourra connaître le succès dans un cas, l'échec dans un autre ; de la même manière, un plan qui resterait cantonné à une initiative informelle, sans endossement par les autorités publiques, pourra n'avoir aucun impact sur la manière dont le territoire est géré ou, à l'inverse, conduire les acteurs à des changements de pratiques déterminants. Tout dépendra finalement du contexte dans lequel le plan s'inscrira. À la lumière des commentaires formulés par la littérature et des expériences analysées, il est néanmoins possible de mettre en lumière certaines pratiques à éviter / à privilégier, lors des différentes étapes conduisant un plan de GIZC, comme recensé dans le tableau ci-dessous.

	À éviter	À privilégier
Processus d'élaboration du plan	Lancer l'élaboration du plan à partir d'une vision tronquée des problématiques à traiter. Ignorer les succès et échecs des expériences de planification passées.	Élaborer un diagnostic du territoire, mettant en lumière les besoins auxquels le plan doit répondre.
	Délimiter le champ spatial du plan uniquement sur des considérations écologiques.	Délimiter le champ spatial du plan en prenant à la fois en compte les considérations écologiques et les frontières administratives.
	Considérer la participation des acteurs comme une étape uniquement procédurale.	Organiser une participation effective des acteurs, à différentes étapes de l'élaboration du plan.
	Circonscrire le plan à une initiative privée.	Mobiliser les autorités publiques concernées.
Contenu du plan	Adopter une approche court-termiste.	Élargir l'horizon temporel, pour définir le devenir du territoire à moyen et long termes. Intégrer au plan les enjeux liés à l'adaptation au changement climatique.
	Limiter / étendre excessivement les problématiques traitées par le plan.	Adapter l'ambition matérielle du plan aux besoins identifiés par le diagnostic et aux moyens disponibles pour sa mise en œuvre.
	Ne pas anticiper les enjeux de mise en œuvre du plan.	Intégrer au plan des dispositions relatives à sa mise en œuvre (actions requises, autorités compétentes, calendrier, etc.).
Gouvernance du plan	Ignorer les enjeux relatifs au statut du plan.	Évaluer l'opportunité de conférer au plan un statut juridique ou de le cantonner à une initiative informelle.
	Laisser le plan « vivre » tout seul.	Désigner un ou des acteurs spécialement en charge du suivi de la mise en œuvre du plan.
	Considérer que les efforts s'achèvent une fois le plan adopté.	Prévoir des procédures pour une évaluation et une mise à jour régulières du plan.

Tableau 3. Pratiques à éviter / privilégier dans les différentes étapes d'un plan de GIZC.

Références

Abdel Gelil I. History of climage change negotiations and the Arab countries. Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs ; American University of Beirut ; 2014.

Abul-Azm A.G., Abdel-Gelil I., Trumbic I. Integrated Coastal Zone Management in Egypt: The Fuka-Matrouh project. Journal of Coastal Conservation 2013 ; 9: 5-12.

Basraouia Y., Chafia A., Zarhloulea Y., Demnatib S. An integrated coastal zone management initiative for sensitive coastal wetland on either sides of The Moulouya Estuary in Morocco. Procedia Social and Behavioral Sciences 2011 ; 19: 520–525.

Billé R., Rochette J. The Mediterranean ICZM Protocol: paper treaty or wind of change? Ocean and Coastal Management 2015 ; 105: 84-91.

Billé R. 2008. Integrated coastal zone management: four entrenched illusions. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society (Sapiens) 1(2): 75-86.

Billé R. La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif. Thèse, École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), Paris ; 2004.

Billé R. Gestion Intégrée des Zones Côtières : quatre illusions bien ancrées. Vertigo 2006 ; 7(3): 12 p.

Brachya V., Juhasz V., Pavasovic A., Trumbic I. Guidelines for integrated management of coastal and marine areas with special reference to the Mediterranean Basin. PAP/RAC ; Split, Croatia ; 1994.

Chua T.E. Essential elements of integrated coastal zone management. Ocean and coastal management 1993 ; 21: 81-108.

Cicin-Sain B., Knecht R.W. Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises. Island Press, Washington D.C ; 1998.

Cicin-Sain B. Sustainable Development and Integrated Coastal Management. Ocean and coastal management 1993 ; 21: 11-43.

Clark J.R. Coastal zone management for the new century. Ocean and Coastal Management 1997 ; 37 ; 2: 191-216.

Clark J.R. Integrated management of coastal zones. FAO Fisheries Technical Paper 327 ; Rome ; FAO ; 1992.

Commission européenne. Les enseignements du programme de demonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières. Office des publications de l'Union européenne ; Luxembourg ; 1999b.

Commission européenne. Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC). Principes généraux et options politiques. Office des publications de l'Union européenne ; Luxembourg ; 1999a.

Conseil de l'Europe. Code de conduite européen des zones côtières. Conseil de l'Europe ; Strasbourg ; 1999.

Conseil de l'Europe. Code de conduite européen des zones côtières. Conseil de l'Europe ; Strasbourg ; 1999.

Cummins V., Mahony C., Connolly N. Review Of Integrated Coastal Zone Management & Principals Of Best Practice. Document Prepared for the Heritage Council by the Coastal and Marine Resources Centre, Environmental Research Institute, University College Cork, Ireland ; 2004.

Department of the Environment. An Integrated Coastal Zone Management Strategy for Northern Ireland 2006 – 2026 ; 2006.

Echevarría L., Gómez A., Piriz C., Quintas C., Tejera C., Conde D. Capacity building for local coastal managers: a participatory approach for Integrated Coastal and Marine Zones Management in Uruguay. Journal of Integrated Coastal Zone Management 2013 ; 13(4):445-456.

FAO. Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries. FAO Guidelines ; Rome ; 1998.

Garnaud B., Rochette J. Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc). Revue Tiers Monde 2012 ; 211 : 169-188.

GESAMP joint group of experts on the scientific aspects of marine environment protection. The contributions of science to coastal zone management. GESAMP Reports and Studies 61 ; 1996.

Griffith M.D., Ashe J. Sustainable Development of Coastal and Marine Areas in Small Island Developing States: A Basis for Integrated Coastal Management. Ocean and Coastal Management 1993 ; 21:269-284.

Hale L.Z., Robadue D.D. International experiences in integrated coastal resources management. Document presented to the Fiji National Workshop on Integrated Coastal Resources Management, April 9-12, 2002, Suva, Fiji.

Hatziolos M., Trumbic I., Coccossis H., Hénocque Y., Jeftic L., Juhasz F., Kalaora B. Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes. Expériences du METAP et du PAM (1988-1996). METAP-PNUE-PAM ; 1998.

Hénocque Y., Denis J., Gerard B., Grignon-Logerot C., Brigand L., Lointier M., Barusseau P. Methodological Guide to Integrated Coastal Management. UNESCO, Manuals and Guides IOC 36 ; Paris ; 1997.

Horstman E.M., Wijnberg K.M., Smale A.J., Hulscher S.J. On the consequences of a long-term perspective for coastal management. Ocean and Coastal Management 2009 ; 52: 593-611.

Institute for Regional Development and Structural Planning. Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Baltic Sea Region: Towards a systemic and regionalised approach. Policy Recommendations. 2007.

Intergovernmental Oceanographic Commission. '98 IOC-KMI International Workshop on Integrated Coastal Management (KM) - Challenges and Strategies for Achieving Integrated Management of Coasts and Oceans: Examining Experiences in the Implementation of Chapter 17 of Agenda 21, Seoul, Republic of Korea, 16-l 8 April 1998. IOC Workshop Report No. 157 ; 1998.

Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC/SOA International Training Workshop in the Integration of Marine Sciences into the Process of Integrated Coastal Management (ICM), Dalian, China, 19-24 May 1997. IOC Workshop Report No. 147 ; 1997.

Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC-World Bank-Sida/SAREC-ONE Workshop on Integrated Coastal Areas Management, Nosy Be, Madagascar, 14-I 8 October 1996. IOC Workshop Report No. 128 ; 1996.

Intertidal Zone Management in the Western Indian Ocean: Assessing Current Status and Future Possibilities Using Expert.

Islam K.S., Xue X-Z., Rahman M.M. Successful Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Program Model of a Developing Country (Xiamen, China) – Implementation in Bangladesh Perspective. Journal of Wetlands Ecology 2009 ; 2: 35-41.

Jupiter S.D., Jenkins A.P., Lee Long W.J., Maxwell S.L., Watson J.E.M., Hodge K.B., Govan H., Carruthers T.J.B. Pacific Integrated Island Management – Principles, Case Studies and Lessons Learned. Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP), Apia, Samoa and United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya ; 2013.

Kidd S., Shaw D. The social and political realities of marine spatial planning: some land-based reflections. ICES Journal of Marine Science 2014 ; 71(7): 1535–1541.

Mermet L. Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société? Paris: L'Harmattan ; 1992.

Ministère des Pêches et des Océans du Canada, Région du Québec. Bilan des initiatives de gestion intégrée de la zone côtière (1996 – 2006). Rapport final. 2006.

Ngoile M. Coastal zone issues and ICM initiatives in Sub-Saharan Africa. Ocean and Coastal Management 1997 ; 37(3): 269-279.

Nordlund L.M., de la Torre-Castro M., Erlandsson J., Conand C., Muthiga N., Jiddawi N., Gullstrom M. Intertidal Zone Management in the Western Indian Ocean: Assessing Current Status and Future Possibilities Using Expert Opinions. Ambio DOI 10.1007/s13280-013-0465-8 ; 2013.

O'Hagan A.M., Ballinger R.C. Implementing Integrated Coastal Zone Management in a national policy vacuum: Local case studies from Ireland. Ocean and Coastal Management 2010, 53, 750-759.

OECD. Coastal zone management: integrated policies. OECD ; Paris ; 1993.

Olsen S.B. Will integrated coastal management problems be sustainable ; the constituency problem. Ocean and coastal management 1993 ; 21: 201-225.

Olsen, S.B., Page G.G., Ochoa E. The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline. LOICZ Reports & Studies 34 ; GKSS Research Center ; Geesthacht ; 2009.

Peron F. Géographie humaine et concept de gestion intégrée des zones côtières. Séminaire de l'UMR 6554 ; Analyse et gestion intégrée des zones côtières ; CNRS Nantes ; 1998.

Pickaver A., Ferreira M. Implementing ICZM at sub-national / local level – recommendation on best practice. EUCC ; 2008.

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

PNUE/PAM/PAP. Livre blanc: Gestion des zones côtières en Méditerranée. Programme d'actions prioritaires ; Split ; 2001a.

PNUE/PAM/PAP. Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée. Programme d'actions prioritaires ; Split ; 2001b.

Post J.C., Lundin C.G. (Eds). Guidelines for integrated coastal zone management. World Bank Environmentally sustainable development studies and monographs Series 9 ; Washington D.C ; 1996.

Raakjaer J., van Leeuwen J., van Tatenhove J., Hadjimichael J. Ecosystem-based marine management in European regional seas calls for nested governance structures and coordination—A policy brief. Marine Policy 2014 ; 50: 373-381.

Ramesh D.A., Senthil A. Methodology of Integrated Coastal Zone Management Plan Preparation—Case Study of Andaman Islands, India. Journal of Environmental Protection 2011 ; 2: 750-760.

Ramessur R.T. A Review of Coastal Zone Management Facing Climate Change and Natural Disasters in Mauritius. Journal of Geography & Natural Disasters 2013 ; http://dx.doi.org/10.4172/2167-0587.S1-003

Rochette J., Magnan A., Billé R. Gestion intégrée des zones côtières et adaptation au changement climatique en Méditerranée. In Lazzeri Y., Moustier E. (Eds), Le développement durable dans l'espace méditerranéen : enjeux et proposition. L'Harmattan ; 2010 : 99-120.

Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G. A contribution to the interpretation of legal aspects of the Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean. UNEP, MAP, PAP/RAC ; 2012.

Rupprecht Consult, IOI. Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe – Final report. 2006.

Saffache P., Angelelli P. Integrated Coastal Zone Management in small islands: A comparative outline of some islands of the Lesser Antilles. Journal of Integrated Coastal Zone Management 2010 ; 10(3): 255-279.

Saxena S., Purvaja, Mary Divya Suganya G., Ramesh R. Coastal hazard mapping in the Cuddalore region, South India. Natural Hazards 2013 ; 66:1519-1536.

Sorensen J. The International Proliferation of Integrated Coastal Zone Management Efforts. Ocean & Coastal Management 1993 ; 21: 45-80.

Turner J.R., Müller R. On the nature of the project as a temporary organization. International Journal of Project Management 2003 ; 21 ; 1: 1-8.

Underdal A. Integrated marine policy - What? Why? How? Marine Policy 1980: 159-169.

UNEP/MAP/PAP. The ICZM Process - A Roadmap towards Coastal Sustainability. Prioritary Actions Programme ; Split ; 2012.

UNEP/MAP/PAP. White Paper: Coastal Zone Management in the Mediterranean. Priority Actions Programme ; Split, Croatia ; 2001.

UNEP/MAP-METAP SMAP III Project. Final ICZM Policy Report. The Way Forward for the Mediterranean Coast. A framework for implementing regional ICZM policy at the national and local level. Priority Actions Programme ; Split, 2009.

UNESCO. A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management. IOC Manuals and Guides 46 ; 2006.

Vallega A. A Conceptual Approach to Integrated Coastal Management. Ocean & Coastal Management 1993 ; 21: 149-162.

Vallejo S.M. The integration of coastal zone management into national development planning. Ocean and coastal management 1993 ; 21: 163-182.

Varghese K., Ganeshb, L.S., Manic M., Anilkumara P.P., Murthyd R., Subramaniamd B.R. Identifying critical variables for coastal profiling in ICZM planning—A systems approach. Ocean & Coastal Management 2008 ; 51:73–94.

© CPS 2015