

Les contraintes de séquençage et de conditionnalité sectorielles dans la mise en œuvre de la GIZC: l'exemple de la pêche et de l'aquaculture en méditerranée

Hélène Rey-Valette¹, Nabila Mazouni², Clotilde Bodiguel³ et Syndhia Mathé⁴

1 Maître de conférences LASER-CEP Faculté de Sciences Économiques Montpellier

1 Chargée de mission CEPRAMAR Région Languedoc-Roussillon Montpellier

1 Chargée de mission Institut du Développement Durable et des Ressources Aquatiques (IDDRA) Montpellier

1 Doctorante LASER-CEP Faculté de Sciences Économiques Montpellier

RESUME

Après avoir brièvement rappelé les principes généraux de la GIZC et ses avancées, notamment en Méditerranée, cette communication aborde la question des modalités de mise en œuvre des politiques de GIZC en insistant sur les conditions institutionnelles et en montrant le besoin d'une mise en œuvre graduelle et modulaire, encore appelée par certains auteurs «incrémentielle». Un exemple de cette logique est donné à travers un type d'itinéraire modulaire où les actions intermédiaires qui sont mises en œuvre relèvent de dispositifs volontaires sectoriels en faveur de l'adoption de pratiques durables. Ces dispositifs favorisent la convergence des représentations et renforcent les proximités locales entre acteurs, ce qui constitue un atout important pour la GIZC. L'intérêt de cette démarche est illustré à partir de l'exemple de la pêche et de l'aquaculture en Méditerranée.

MOT CLES: GIZC - plan de gestion des pêches - aquaculture durable - indicateurs de gouvernance de la GIZC - apprentissage institutionnel.

(1) Maître de conférences LASER-CEP Faculté de Sciences Économiques Montpellier

(2) Chargée de mission CEPRAMAR Région Languedoc-Roussillon Montpellier

(3) Chargée de mission Institut du Développement Durable et des Ressources Aquatiques (IDDRA) Montpellier

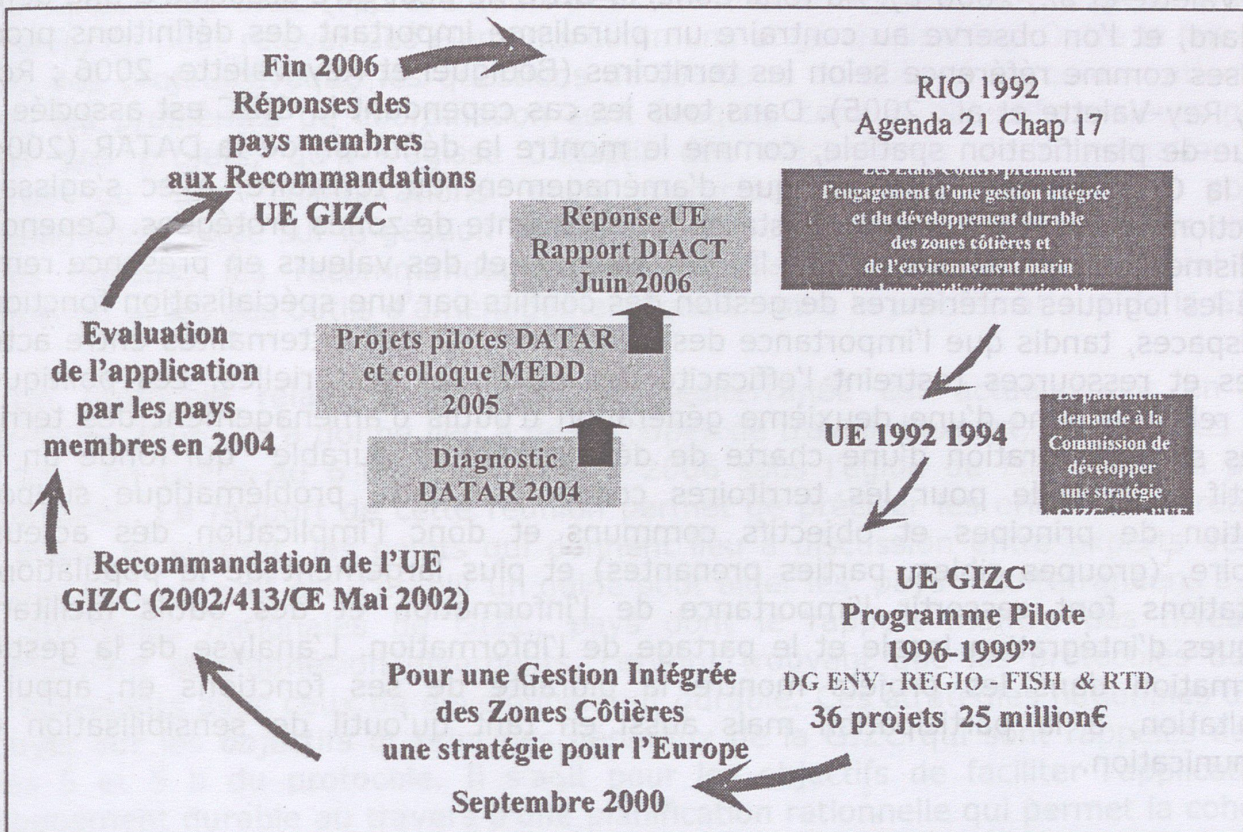
(4) Doctorante LASER-CEP Faculté de Sciences Économiques Montpellier

La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) vise à introduire les principes du développement durable dans l'aménagement des zones littorales considérées dans leur continuité en tant que zones de frontière entre espaces terrestre et maritime. Il s'agit d'une politique publique qui se veut à la fois intégrée et concertée en réponse : aux besoins de gestion des externalités et interactions multiples qui caractérisent ces espaces, à la reconnaissance de la pluralité des objectifs du développement durable et, aux impératifs de décentralisation et de bonne gouvernance qui mettent l'accent sur les conditions de participation de la société civile pour renforcer la légitimité et l'efficacité des politiques publiques. Il s'agit ici de nous interroger plus particulièrement sur la situation en Méditerranée où les enjeux pour la GIZC sont particulièrement importants. En effet comme le note le diagnostic récemment réalisé par le Plan Bleu pour la Méditerranée (Benoît et Comeau, 2005) le littoral méditerranéen fait l'objet d'une très forte pression démographique et accuse une vulnérabilité accrue de ses milieux liée à son caractère de mer semi fermée. A partir de l'exemple de la Méditerranée, notre problématique est de nous interroger sur les conditions institutionnelles de la GIZC en montrant le besoin d'une mise en œuvre graduelle à travers un type d'itinéraire modulaire où les actions intermédiaires mises en œuvre relèvent de dispositifs volontaires sectoriels en faveur de l'adoption de pratiques durables. La mise en œuvre de la GIZC conduit alors à aborder la question de l'articulation entre pêche responsable, aquaculture durable et territoire dans une charte de développement durable d'un territoire. Après avoir brièvement rappelé, dans une première partie, les principes généraux de la GIZC et ses avancées en Méditerranée dans une deuxième partie, notre troisième point sera consacré à l'étude des conditions et des contraintes rencontrées au niveau de la mise en œuvre de cette politique de façon à pouvoir dans un quatrième temps, identifier trois constats majeurs et proposer des voies de mise en œuvre modulaire de la GIZC. La dernière partie illustre l'intérêt de cette démarche pour les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, fortement identitaires pour les territoires littoraux soumis à un risque de banalisation résidentielle.

1. QUELQUES RAPPELS RELATIFS AUX PRINCIPES DE LA GIZC

De nombreuses initiatives et recommandations en faveur de la mise en œuvre de la GIZC, ont vu le jour, sous l'impulsion des organisations internationales qui en ont défini les principes clés. Plusieurs guides méthodologiques ont été produits pour en favoriser l'adoption (UE 1999, UNESCO 2001, UE, 2002, IUCN 2004), dans une logique d'apport cumulatif dont rend compte Lozachmeur (2005) dans son analyse des étapes d'élaboration et de mise en place de la GIZC à différentes échelles institutionnelles. En France, suite à un diagnostic produit par la DATAR (2004) en parallèle à une réflexion prospective du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et à la suite d'une évaluation menée par la Commission Environnement Littoral en 2002, un rapport récent vient d'être réalisé par la DIACT (2006) en réponse à la consultation des Etats membres sur le bilan de l'application de la Recommandation du parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe. La figure suite résume les grandes étapes de l'introduction du processus de GIZC en Europe par rapport auxquelles les principales initiatives françaises sont re-situées.

Figure 1 : Formalisation et diffusion de la GIZC en Europe



Ainsi donc la GIZC fait donc l'objet de nombreux travaux et réflexion à différentes échelles et dans différents contextes, européen, national et même régional avec par exemple le projet SYSCOLAG en Languedoc-Roussillon (Mazouni et al., 2006) ou la stratégie régionale élaborée en Bretagne (CESR Bretagne, 2004)...

Cependant, s'agissant d'une politique territorialisée, sa mise en œuvre effective revêt un caractère fortement expérimental au sens où on retrouve pour la GIZC le caractère non fractal du développement durable, qui conduit à privilégier les arrangements locaux en respectant des principes généraux. L'entrée par le territoire qui résulte de la décentralisation renforce donc le poids des collectivités territoriales (régions, départements, communes et intercommunalités) dans la gestion publique faisant passer l'Etat d'un rôle de prescripteur autoritaire à une fonction de coordonateur, voire d'assembleur. La référence territoriale permet en effet à la fois : (i) d'impulser des synergies intersectorielles en bénéficiant d'externalités positives liées à la proximité et de coordonner localement les mesures des politiques publiques, (ii) de gérer les conflits entre usages et/ou entre populations dont la mobilité croissante conduit à des perceptions et des attentes divergentes, et (iii) de tenir compte de la pluralité des acteurs et des intérêts en présence en favorisant la participation des populations aux politiques. Il convient alors de définir des échelles adaptées au sens où elles puissent être cohérentes à la fois du point de vue des écosystèmes naturels dont il s'agit de gérer la conservation (tant pour leurs fonctions environnementales que plus généralement pour leur valeur d'existence) et des groupes et réseaux sociaux dont on attend qu'ils se mobilisent efficacement pour gérer au mieux les pressions exercées sur ces écosystèmes.

La GIZC se définit donc comme une gestion intégrée et concertée, dont la cohérence doit être pensée à des échelles territoriales et qui nécessite la mutualisation des acquis issus des expérimentations dans l'esprit de guides de bonne conduite plutôt que de règles standardisées. Les mécanismes d'apprentissage institutionnel qui sont mis en œuvre autour de ces guides et de ces synthèses sont eux aussi tout autant spécifiques

(Rey-Valette et al., 2006-a). Au total donc, la GIZC ne peut être associée à une définition standard, et l'on observe au contraire un pluralisme important des définitions produites et prises comme référence selon les territoires (Bodiguel et Rey-Valette, 2006 ; Rolland, 2005, Rey-Valette et al., 2005). Dans tous les cas cependant la GIZC est associée à une logique de planification spatiale, comme le montre la définition de la DATAR (2004) qui situe la GIZC en tant que politique d'aménagement du territoire, avec s'agissant de protection de l'environnement, l'instauration fréquente de zones protégées. Cependant le pluralisme des populations, et par-là, des attentes et des valeurs en présence remet en cause les logiques antérieures de gestion des conflits par une spécialisation fonctionnelle des espaces, tandis que l'importance des interactions et des externalités entre activités, usages et ressources restreint l'efficacité des politiques sectorielles. Les politiques de GIZC relèvent donc d'une deuxième génération d'outils d'aménagement des territoires fondés sur l'élaboration d'une charte de développement durable qui fonde un projet collectif et durable pour les territoires concernés. Cette problématique suppose la définition de principes et objectifs communs et donc l'implication des acteurs du territoire, (groupes cibles, parties prenantes) et plus largement de la population. Ces orientations font ressortir l'importance de l'information et des outils facilitant les pratiques d'intégration locale et le partage de l'information. L'analyse de la gestion de l'information dans les projets montre la pluralité de ses fonctions en appui à la consultation, à la participation mais aussi en tant qu'outil de sensibilisation et de communication.

On retrouve ces éléments pour la Méditerranée. Ainsi le recueil des principes pour les politiques de GIZC appréhende celle-ci comme «un processus permanent, proactif et adaptatif de gestion des ressources pour le développement durable dans les zones côtières » (PNUE/PAM/PAP, 2001). Au-delà de ce pluralisme on note une forte similitude des propriétés qui sont mises en exergue. L'accent est mis sur l'importance des aspects dynamiques, adaptatifs, participatifs et interactifs ; le caractère intégré s'appliquant tout à la fois aux objectifs, aux instruments, aux domaines d'action, aux espaces et bien évidemment aux disciplines de façon à adapter les grilles d'analyse (CEL, 2002). Afin de respecter l'esprit procédural et territorialisé de la GIZC, la DIACT à la suite de son diagnostic de 2004 a mis en place en 2005 un programme de 25 projets pilotes pour expérimenter et vulgariser les procédures de GIZC et à partir des enseignements de ces projets, proposer une stratégie nationale.

2. QUELLE MISE EN ŒUVRE DE LA GIZC EN MEDITERRANEE ?

En Méditerranée, la prise en compte du développement durable va s'effectuer dès 1994 dans le cadre du protocole PAP/CAR mis en place par le PAM et de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable à partir de 1996. Plusieurs initiatives vont se succéder : l'élaboration de directives pour la GIZC en Méditerranée par le PNUE en 1995, l'évaluation des expériences de GIZC du METAP et du PAM en 1997, un guide pratique pour les projets du PAC en 2000 et un livre Blanc sur la gestion des zones côtières en Méditerranée en 2001 (PNUE/PAM/PAP, 2001). Plus généralement on note aussi une démarche de construction d'indicateurs de développement durable pour les régions côtières de Méditerranée en 1999 et l'élaboration d'une stratégie de gestion à l'échelle méditerranéenne en 2005 assortie d'un Bilan du Plan bleu définissant les perspectives pour l'environnement et le développement. En 2001, une évaluation des expérimentations de GIZC a été réalisée dans le cadre du projet «Principes de meilleures pratiques pour la Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée » du Plan d'Action pour la Méditerranée. On peut reprendre ici quelques-uns des éléments qui ont été soulignés au niveau des contraintes et des conditions de mise en œuvre de la GIZC

(PNUE/PAM/PAP, 2001). En effet, malgré l'importante diversité des douze projets méditerranéens de GIZC (représentatifs des contextes et enjeux des 45 expérimentations recensées) on peut relever des éléments communs et généralisables. Outre le fait que la plupart des projets évoque les questions de tourisme durable et de conservation de la nature, les problèmes de coordination sont évoqués comme objectifs majeurs pour la plupart des projets, qu'il s'agisse d'établir des mécanismes de coordination entre mesures ou des collaborations entre participants. S'agissant d'une politique d'aménagement axée sur la gestion des conflits d'occupation ou des facteurs de pression sur les milieux, les recommandations mettent l'accent sur le rôle central de la planification et les des outils d'aménagement foncier dans la problématique de la GIZC.

Un protocole relatif à la GIZC en Méditerranée est actuellement en projet (PAM/PNUE, 2006). Il a donné lieu à des groupes de travail d'expert, dont le plus récent s'est tenu en Grèce du 6 au 9 septembre 2006 sous l'égide du Plan d'Action pour la Méditerranée. Le rapport de cette réunion permet de préciser les orientations retenues, mais aussi, et surtout, les points qui donnent lieu à discussion entre experts des pays participants. L'objectif est d'établir un guide pour aider les pays méditerranéens à définir leurs stratégies nationales de GIZC, pays dont le rapport montre des niveaux de concernement et d'adhésion divergents, certains trouvant que les protocoles de GIZC sont redondants avec ceux de développement durable. Ces stratégies nationales devront s'appuyer sur les objectifs et principes généraux de la GIZC qui sont rappelés dans les articles 5 et 5 b du protocole. Il s'agit pour les objectifs de faciliter l'application du développement durable au travers d'une planification rationnelle qui permet la cohérence des initiatives. Les principes de gestion qui en sont issus mettent l'accent sur l'articulation terre-mer, l'intégration des facteurs, le recours à des approches écosystémiques, la mise en œuvre d'une gouvernance appropriée facilitant la participation, le renforcement des coordinations inter sectorielles... et plus généralement le recours à des politiques de planification locale. *In fine* les actions menées doivent concourir au maintien des activités économiques liées à l'exploitation de la mer, qui sont les formes traditionnelles, et par-là, identitaires et patrimoniales d'occupation des littoraux. Les notions clés mise en avant concernent l'équilibre (exploitation raisonnée des ressources et milieux naturels), l'équité (répartition harmonieuse des usages) et la faculté d'anticipation (identification préalable des risques).

L'analyse des débats entre experts autour de l'élaboration de ce protocole permet d'identifier quelques points focaux. Conformément aux principes de négociation pratiqués dans la plupart des conventions internationales, les débats sont gérés de façon cloisonnée reprenant dans l'ordre la succession des articles du texte de référence qu'il s'agit d'approuver. On peut identifier trois grands types d'articles se rapportant :

- aux objectifs et principes de la GIZC (article 5 et 5 bis) évoqués précédemment et dont les débats révèlent les difficultés des participants à faire la distinction entre les principes et les objectifs... Parmi les préoccupations ressortant de ce domaine, on note :
 - ⇒ la question de la délimitation de la zone côtière notamment le risque d'effets en chaîne sur l'arrière pays et la nécessité de disposer d'un seuil de référence pour la largeur de la bande inconstructible,
 - ⇒ le besoin de rééquilibrer les objectifs de la GIZC, trop axés sur l'environnement notamment en faisant le lien entre la GIZC et les politiques visant à sauvegarder les moyens d'existence,
 - ⇒ la nécessité d'instaurer des guides et codes de conduites pour l'ensemble des secteurs productifs du littoral, y compris le tourisme au travers

d'orientations vers un tourisme durable, respectueux des traditions locales ainsi que le souligne les commentaires portant sur l'article 11.

- au besoin de préciser les types d'écosystème ou les types de ressources spécifiques au littoral comme par exemple l'article 9 sur les écosystèmes particuliers (zones humides, estuaires, habitats marins, dunes, forêts...), l'article 9 bis sur les paysages côtiers, l'article 9 ter pour les situations insulaires, l'article 10 sur l'érosion côtière et l'article 11 relatif au patrimoine culturel...
- aux conditions de mise en œuvre de la GIZC, qui retiendront plus particulièrement notre attention, tels que l'article 6 sur la coordination institutionnelle, l'article 12 sur la participation et l'article 13 sur les actions de sensibilisation et de la formation.

Le tableau suivant présente, plus en détail les points recommandés et les discussions afférentes aux articles relatifs à la mise en œuvre de la GIZC.

Tableau 1 : Synthèse des recommandations et des discussions relatives à la mise en œuvre de la GIZC en Méditerranée

	Coordination institutionnelle	Participation	Sensibilisation formation
Recommandations du protocole	Développer une approche globale permettant une coordination intersectorielle Renforcer la coordination entre les domaines terrestres et maritimes Favoriser la coordination entre échelons	Assurer la participation des populations lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la GIZC Instaurer des organes consultatifs, enquêtes publiques, partenariat Mettre en place des moyens d'accès à l'information, des procédures de médiation et de conciliation Veiller à l'existence d'un droit de recours	Prévoir des actions de communication et de recherche Prévoir l'éducation du public à différentes échelles Favoriser la recherche pluridisciplinaire
Synthèse des discussions	Veiller à l'applicabilité en tenant compte des structures politiques des différents pays Renforcer l'expérience Étendre les mesures de coordination à la société civile et aux ONGs Faire l'inventaire des instances concernées et éviter de créer de nouvelles institutions Développer une culture institutionnelle autour des démarches de guide et de recommandations en évitant les mesures normatives	Réactiver la convention de Barcelone sur la participation du public aux processus de décision (renforcée par la convention d'Aarhus et le protocole de Maputo) Accompagner les recommandations d'exemples de façon à faciliter l'appropriation de ces démarches et ne pas effrayer Aider à la définition des parties prenantes Inciter à l'innovation dans les processus de partenariat, notamment avec le public.	Favoriser la coopération entre la recherche et les acteurs Faciliter la mise en commun des données avec des synthèses accessibles quant aux processus complexes Restructurer les centres de recherche existants autour des problématiques de GIZC

On retrouve pour partie les constats effectués à partir des 36 projets de démonstration de l'Union Européenne (1996-1999) qui montrent que la plupart des problèmes et conflits rencontrés sur la zone côtière sont imputables à des carences des procédures, de la planification et des institutions (actions sectorielles non coordonnées, décisions inadéquates et isolées, systèmes bureaucratiques rigides, manque de ressources pour les initiatives locales, manque de connaissance des processus littoraux, absence de lien entre la recherche et les utilisateurs finaux). Concernant les pratiques de mise en œuvre, il ressort une absence de vision globale, un engagement insuffisant des parties concernées, un manque de cohérence des politiques sectorielles et des insuffisances au niveau de la coordination et du soutien administratif (UE, 1999).

3. QUELS CONSTATS ET QUELLE PROBLEMATIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GIZC ?

Globalement l'évaluation des projets pilotes en Méditerranée, outre l'importance de la planification, fait ressortir le fait que ces politiques sont difficiles à appliquer dans leur ensemble ; constat qui confirme l'intérêt d'étudier les conditions de mise en œuvre. Or, tandis qu'il existe de nombreux travaux sur les enjeux et les principes de la GIZC, la revue que nous avons faite par ailleurs concernant l'évaluation de la GIZC (Rey-Valette et Roussel, 2006), témoigne de la faiblesse des évaluations en matière de mise en œuvre des politiques de GIZC. On retrouve les résultats de l'évaluation des politiques de développement durable qui montrent la prépondérance des recommandations et des évaluations portant sur la phase d'élaboration de la politique et notamment l'étape déterminante du diagnostic (ETD, 2004 ; Boutaud, 2005).

Soulignons que le caractère très large des objectifs poursuivis par la GIZC, constitue, comme le souligne Burbridge (1997), une contrainte à l'évaluation de ces politiques, qui nécessite d'après l'auteur des méthodes d'évaluation spécifiques du fait notamment qu'il s'agit d'un processus lent et incrémental. En outre les politiques de GIZC, et plus généralement de développement durable, introduisent un nouveau référentiel prônant des logiques de transversalité, de long terme et de participation qui oblige à revoir les méthodes d'évaluation de ces politiques. Ce nouveau référentiel implique du fait du principe de non-standardisation du développement durable, un pluralisme des déclinaisons locales de la GIZC et par conséquent l'existence d'une large diversité des modes de mise en œuvre, ce qui complique toute démarche d'évaluation. En particulier, on note des besoins spécifiques concernant l'évaluation de la dimension institutionnelle et l'évaluation de la gouvernance au sein des dispositifs de GIZC. Il s'agit de pouvoir rendre compte du caractère collectif et complexe du processus de gestion et évaluer en quoi ces dispositifs favorisent l'équité et la représentativité des acteurs de façon à ce que la définition collective des principes de développement soit l'expression de la construction « *d'un bien commun issu d'un idéal porté par les acteurs du territoire* » (Macombe et al., 2006), et ceci malgré l'existence d'importants différentiels de poids et de représentation entre les acteurs (Rey-Valette et al., 2006-a).

Bien que peu nombreuses encore, les démarches d'évaluation de la mise en œuvre de la GIZC qui ont été réalisées (UE, 1999 ; PNUE/PAM/PAP, 2001 ; CEL, 2002 ; Henocque et Billé, 2005), le plus souvent à partir de projets pilotes, mettent l'accent sur les faiblesses de la dimension institutionnelle de la mise en œuvre, liées comme pour les politiques de développement durable mises en œuvre par les collectivités territoriales (agenda 21 locaux) aux difficultés de « *coordination entre les échelles d'actions et d'organisation de la participation* » (ETD, 2004). Le rapport de la Commission Environnement Littoral (CEL) (2002) met en avant la dimension institutionnelle de la GIZC. Il recommande notamment d'aborder l'ensemble du processus de décision en

respectant les principes de «*démocratie participative incluant tous les acteurs d'un bout à l'autre du processus*» et d'avoir «*dès le départ la structuration d'un groupe porteur reconnu par tous et qui ait les capacités nécessaires de coordination et d'intégration*», «*des synthèses de connaissances accessibles à tous et qui puissent être enrichies dans le temps*», «*des problématiques définies collectivement sous l'impulsion d'une cellule de coordination suffisamment représentative*», «*un suivi évaluation définit comme un processus d'apprentissage pour améliorer la prise de décision au cours du temps plutôt que comme un contrôle a posteriori*». Certains projets de GIZC en Méditerranée, tels le PAC Syrie, évoquent le besoin de créer des conditions favorables à l'introduction d'outils et de techniques de GIZC et soulignent la difficulté des administrations à introduire des outils et actions innovantes. La revue de l'ensemble des projets (PNUE/PAM/PAP, 2001) montre qu'ils portent pour la plupart sur des champs d'application assez étroits et que les préoccupations restent souvent très sectorielles, tout en reconnaissant le besoin d'intégration. Concernant la mise en œuvre de la GIZC, c'est le contexte institutionnel qui est le principal facteur évoqué, souvent au titre de contrainte conditionnant la coordination des actions, tandis que plus précisément les questions d'accès à l'information, d'insuffisance de la coordination des autorités locales et d'équilibre des représentations sectorielles sont jugées déterminantes. En conclusion les auteurs insistent sur la nécessité de lever les inerties institutionnelles, de dépasser les logiques sectorielles et de renforcer les capacités des acteurs.

Plus récemment, le projet de protocole identifie deux contraintes ou conditions préalable à un bon fonctionnement de la GIZC: (i) des capacités de mise en œuvre s'appuyant sur une expérience de l'aménagement foncier et (ii) l'absence de pression trop forte des groupes de lobbies locaux. Deux outils opérationnels sont mis en avant pour leur contribution à ces politiques de GIZC et de planification locale, à savoir: (i) l'intégration de l'obligation de l'évaluation environnementale dans tous projets et (ii) l'utilisation des outils traditionnels de gestion foncière. Soulignons que cet accent mis sur la planification spatiale, conduit dans de nombreuses situations à privilégier les outils d'aménagement du territoire, pour lesquels dans la plupart des pays on a une gamme assez limitée de mesures se focalisant autour de procédures d'achats fonciers par exemple en France par le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL) qui a été créé à cet effet ou de mise en réserve par un statut de zones protégées (Dauvin, 2002) et plus généralement par les outils de zonage fonctionnel que sont les documents locaux d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territorial (SCoT)) ou Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)). Il s'agit là de procédures lourdes dont la mise en œuvre institutionnelle est très réglementée. Ainsi Falque (2005) critique la faiblesse de l'éventail des outils de gestion des littoraux utilisés et préconise des formes spécifiques d'organisation collectives entre acteurs relevant d'une logique de gestion des biens dits «*biens clubs*». S'appuyant sur l'exemple des pays anglo-saxons où les réglementations, qui relèvent d'une logique plutôt jurisprudentielle, offrent une importante diversité de solutions et d'outils, dont certains constituent des formes originales de propriété commune, tels les nombreux (plus de 1200) conservatoires privés ou associatifs («*lands trusts*») que l'on dénombre aux États-Unis. En réponse aux recommandations prônant une «*diversité des solutions et des outils*», Falque (2005) évoque des systèmes de fiscalité adaptée ou des logiques contractuelles de servitudes conventionnelles, financièrement intéressantes et largement utilisées dans les pays anglo-saxons.

La question de l'échange et de l'accès à l'information est aussi un point évoqué comme à la fois stratégique et déterminant. L'élaboration de systèmes d'information adaptés constitue ainsi un des instruments essentiels de la GIZC. Là encore, le rapport

relatif au projet de protocole pour la GIZC en Méditerranée met l'accent sur ces questions en soulignant : le besoin de définir un socle de base commun des informations nécessaires quels que soient les contextes et indépendamment des méthodes qui sont mise en œuvre pour collecter cette information. Il ressort que le concept d'observatoire, très à la mode, n'est pas forcément adapté, car il renvoie souvent à un suivi permanent trop lourd. Le problème de la sélection de quelques indicateurs pertinents et se prêtant facilement aux comparaisons est donc au cœur de la GIZC. Soulignons à ce niveau que la profusion des indicateurs actuellement proposés nuit à ce besoin d'une standardisation minimale des systèmes d'information de la GIZC. L'exploration systématique de la bibliographie dans ce domaine a récemment permis d'identifier pas moins de 700 indicateurs relatifs à la GIZC (Rodriguez, 2006) ! Or les travaux sur l'usage des indicateurs témoignent de la nécessité de produire des listes restreintes d'indicateurs de façon à faciliter leur usage (Rey-Valette et al., 2006-b). Quels que soient les domaines, Boulanger (2006) montre l'existence d'une relation entre la parcimonie des listes et leur appropriation et utilisation par les décideurs. Face aux besoins et usages divers auxquels les indicateurs doivent répondre en fonction de l'évolution des enjeux et de la diversité des attentes, Laloë (2006) introduit la notion de « base d'indicateurs de référence » comme un outil intermédiaire permettant de définir ensuite « à la demande » une large diversité d'assemblages possibles de ces indicateurs et qui s'avère indispensable pour répondre au besoin de construction d'observatoires qui soient évolutifs.

4. LE ROLE DES CONDITIONS INITIALES ET DE L'ITINERAIRE DE MISE EN ŒUVRE

On considérera pour cette réflexion sur la mise en œuvre de la GIZC qu'il s'agit d'un processus « *d'intégration de politiques locales* » (Hardy, 2006). Cette définition pragmatique proposée par un gestionnaire de territoire permet en effet d'insister sur les mécanismes et conditions d'intégration entre politiques, notamment l'articulation entre politiques sectorielles et territoriales. Rappelons que les recommandations de mise en œuvre de la GIZC (UE, 2002), insistent sur l'adaptation des modalités pratiques (notion de gestion adaptative) et sur l'utilisation d'une large combinaison d'outils (contrôle de l'expansion urbaine et mesures de développement régional, accords contractuels et volontaires, incitations économiques et fiscales...). De même, le rapport de la Commission Environnement Littoral (CEL) (2002) propose de distinguer pour l'évaluation les résultats intermédiaires tels que la création de conditions favorables, le changement de comportement, les bénéfiques produits et les résultats finaux qui concernent l'équilibre dynamique entre les composantes du développement durable. Les auteurs insistent aussi sur la nécessité de combiner une diversité d'instruments de gestion sans en privilégier un, et ce, malgré la contrainte reconnue des lourdeurs administratives liées à chaque instrument. Au delà de la GIZC, l'analyse des initiatives de mise en oeuvre du développement durable atteste d'une même logique de diversité d'outils et de pratiques que l'on peut analyser en fonction de leur origine institutionnelle et de leur degré de contrainte (Mathé et al., 2006).

Tableau 2 : Typologie des modes d'action en faveur de la durabilité

	Initiative décentralisée	Initiative centralisée (issues de l'état ou institution centrale)
Faible niveau de contrainte	Recommandations Déclarations	Convention Plan d'actions
Fort niveau de contrainte	Codes de conduite Guides de pratiques Chartes Labels et certification	Programmes d'actions Stratégies territoriales Lois

Source : Mathé et al., 2006

On retrouve là, pour partie, les résultats des travaux menés sur l'efficacité des politiques publiques en général qui mettent l'accent sur les notions de séquence (en termes de programmation des actions, de synchronisme entre certaines actions, voire de conditionnalité préalable), de dosage et plus généralement de capacité d'anticipation au sens d'un pilotage de l'action qui soit à la fois souple, au sens d'adaptatif, et concerté au sens de la prise en compte du pluralisme des attentes et des représentations.

Il convient de souligner qu'outre la diversité des instruments, l'accent est mis sur l'intérêt des dispositifs d'accords volontaires. Cette dynamique s'inscrit dans le cadre plus général de la transformation de la « philosophie » des outils de développement des territoires et plus généralement de gestion de l'environnement (Beumais, 2002 ; Faucheux et Joumni, 2005) qui évolue vers des outils plus pragmatiques relevant de l'action collective, avec en particulier un essor important des procédures relevant d'accords volontaires en particulier dans les processus issus de démarche de négociation. Ces évolutions dépassent largement le domaine de la GIZC au sens où elles relèvent plus généralement de la transformation des logiques de l'action publique (Vignon, 2000 ; Lafont 2000). Les dispositifs d'engagement volontaires (DEV) recouvrent diverses formes de dispositifs en vertu desquels les entreprises s'engagent volontairement à améliorer leur performance environnementale, qu'il s'agisse d'accords volontaires, de chartes environnementales, de codes de bonne conduite, de contrats de progrès... Ce type d'outil relève souvent d'un engagement sur un principe commun créant entre les membres d'un groupe des obligations et des devoirs. Les analyses montrent que la diversité des dispositifs est importante lorsqu'il n'y a pas eu d'intervention *ex ante* des pouvoirs publics en vue d'organiser les démarches (Belis-Bergouignan et Cazals, 2006). Ces dispositifs peuvent être analysés selon Belis-Bergouignan et Cazals (2006) au travers des quatre grands critères : les types de principe communs, le type d'acteurs à l'origine de la démarche (publics ou privés), le champ d'application de la démarche (local ou non) et le degré de contrainte de la démarche.

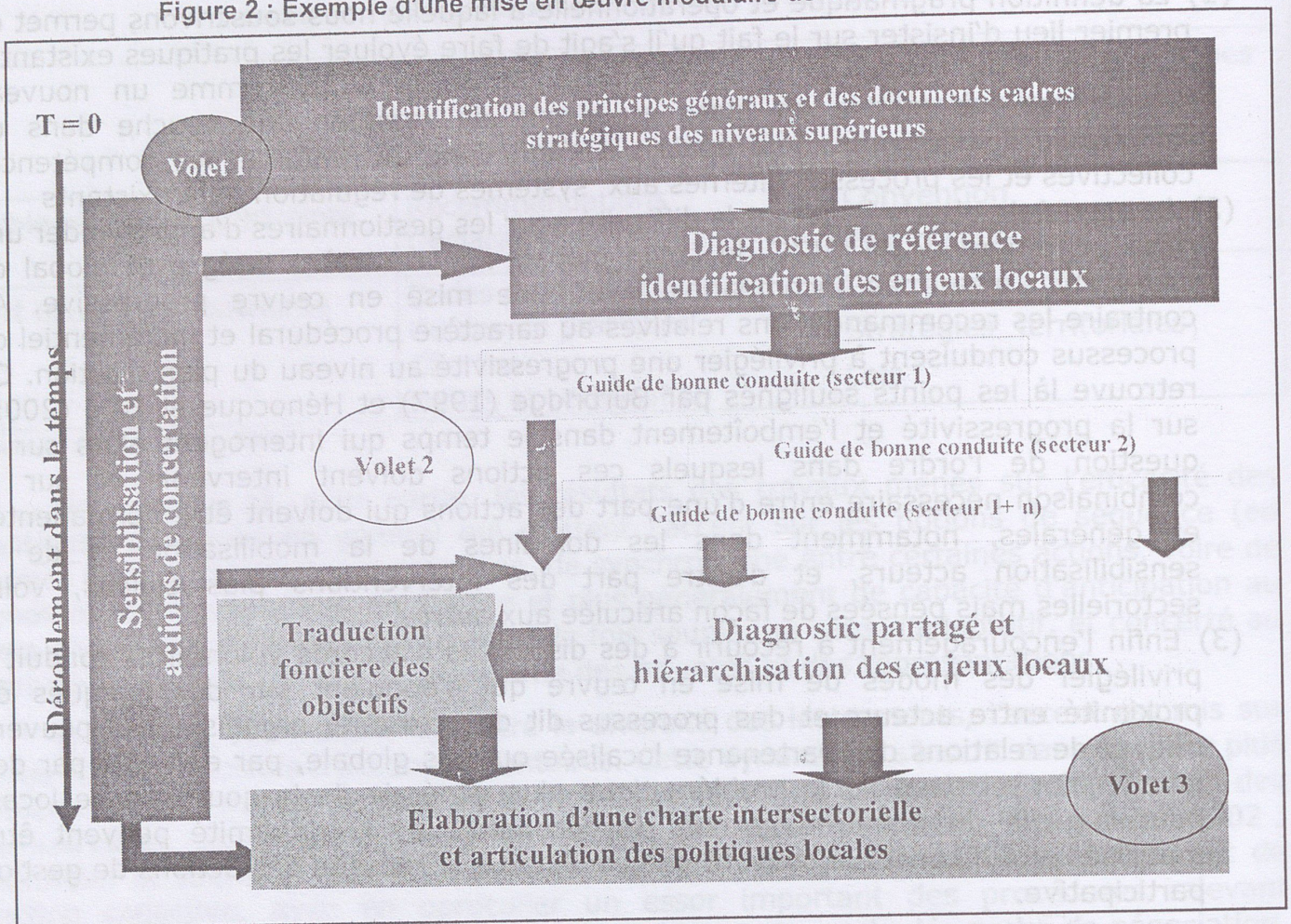
Dans le cas de la GIZC en Méditerranée les pratiques reposant sur des accords volontaires des acteurs sont présentées par l'évaluation des projets pilotes (PNUE/PAM/PAP, 2001) comme une voie favorable à une mise en œuvre procédurale de la GIZC. Ainsi, plusieurs projets se proposent de favoriser l'évolution des activités vers des pratiques durables, notamment le tourisme durable (formations pour le projet relatif à la lagune de Venise, réalisation d'une guide du tourisme durable pour le Projet Ulixes 21) ou l'écotourisme ou encore dans le projet de SFAX, l'agriculture biologique.

L'ensemble des éléments ainsi rassemblés nous permet de faire ressortir plusieurs constats majeurs en vue de favoriser la mise en œuvre de la GIZC :

- (1) La définition pragmatique et opérationnelle à laquelle nous souscrivons permet en premier lieu d'insister sur le fait qu'il s'agit de faire évoluer les pratiques existantes plutôt que de concevoir la mise en œuvre de la GIZC comme un nouveau programme à mettre en place au risque de rajouter une couche dans un millefeuille institutionnel déjà épais ; il s'agit donc de renforcer les compétences collectives et les processus internes aux systèmes de régulation déjà existants
- (2) Les constats observés notent la difficulté pour les gestionnaires d'appréhender une mise en œuvre de la GIZC de façon globale : le caractère intégré et global du diagnostic, n'est pas incompatible avec une mise en œuvre progressive. Au contraire les recommandations relatives au caractère procédural et incrémentiel du processus conduisent à privilégier une progressivité au niveau du plan d'action. On retrouve là les points soulignés par Burbridge (1997) et Hénocque et Billé (2005) sur la progressivité et l'emboîtement dans le temps qui interrogent alors sur la question de l'ordre dans lesquels ces actions doivent intervenir et sur la combinaison nécessaire entre d'une part des actions qui doivent être permanentes et générales, notamment dans les domaines de la mobilisation et de la sensibilisation acteurs, et d'autre part des interventions plus ciblées, voire sectorielles mais pensées de façon articulée aux autres.
- (3) Enfin l'encouragement à recourir à des dispositifs d'accords volontaires conduit à privilégier des modes de mise en œuvre qui s'appuient sur des logiques de proximité entre acteurs et des processus dit de proximité organisée qui peuvent relever de relations d'appartenance localisée ou plus globale, par exemple par des labels. On retrouve là, la problématique plus générale de la gouvernance locale pour laquelle de nombreux acquis de l'économie de la proximité peuvent être mobilisés et qui constitue souvent une condition à la réussite des actions de gestion participative.

Ces trois éléments nous conduisent à émettre l'hypothèse suivante : compte tenu de la peignance des proximités sectorielles et des différentiels d'organisation et de sensibilisation à la GIZC et plus généralement au développement durable, il y a un risque de blocage dans un processus de GIZC qui se voudrait trop global qui pourrait résulter des secteurs et acteurs les moins sensibilisés au dispositif de GIZC. Ceux-ci pourraient en effet ressentir la démarche en termes de contrainte ou de processus imposé qui est contraire à la logique d'une charte de développement durable d'un territoire. Dès lors on peut s'interroger sur une proposition de mise en œuvre GIZC qui s'appuierait sur une programmation en trois volets, avec des actions en faveur sectorielles en faveur de la mise en place de guide de gestion durable, dont on a vu qu'elles étaient fréquentes dans les projets pilotes de GIZC en Méditerranée et qui pourraient constituer ainsi un point de conditionnalité pour la démarche d'ensemble.

Figure 2 : Exemple d'une mise en œuvre modulaire de la GIZC en trois volets

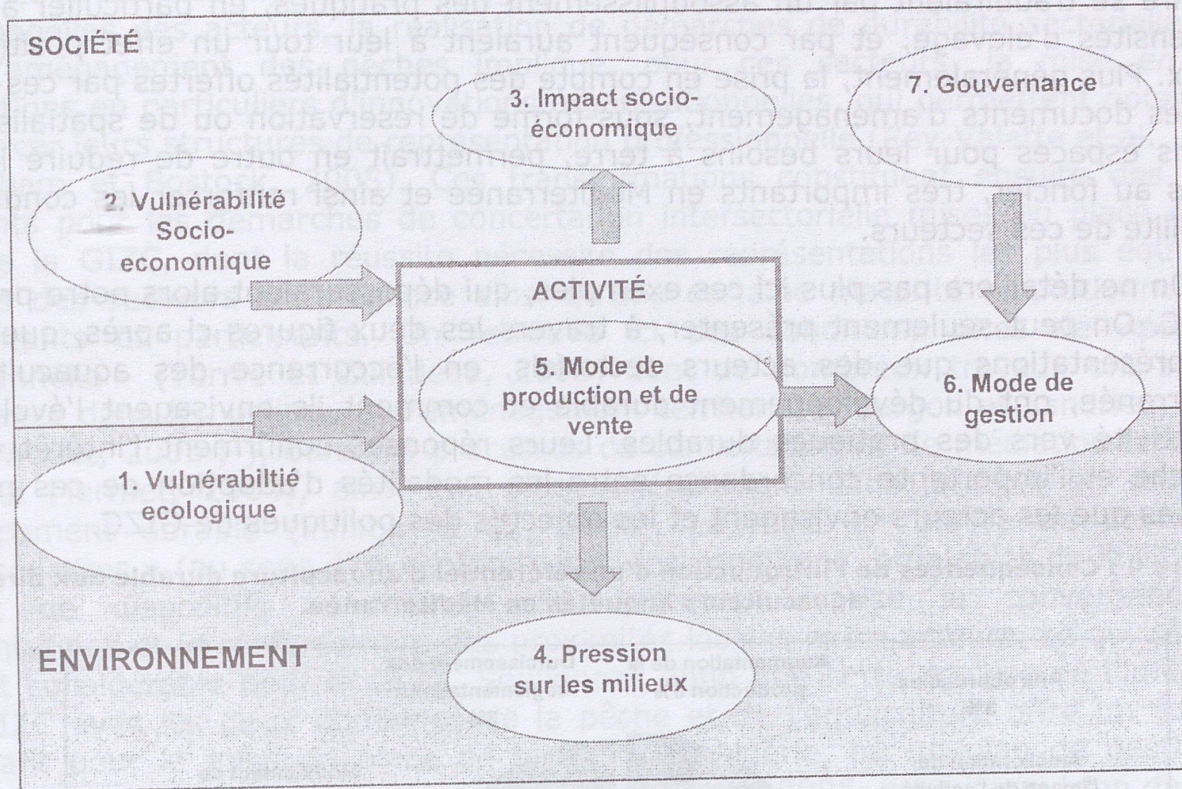


5. L'EXEMPLE DES INTERACTIONS PECHE ET AQUACULTURE DURABLES AVEC LA GIZC

A titre de démonstration, notre hypothèse précédente quant au besoin d'action préalable en matière de gestion durable sectorielle, peut être illustrée de façon probante pour deux secteurs spécifiques, à savoir la pêche et l'aquaculture, qui constituent des formes d'usage traditionnel des écosystèmes littoraux. Les évolutions récentes observées dans la gestion des pêches, où, parallèlement aux approches écosystémiques et aux aires marines protégées, les plans d'aménagement des pêches tendent à se généraliser et concernant les initiatives d'aquaculture durable, montre l'importance de ces tendances.

Rappelons, avant de préciser l'esprit de la démarche, que plusieurs des projets de GIZC étudiés dans le cadre de la revue réalisée par le plan bleu (PNUE/PAN/PAP, 2001), proposaient des actions en faveur du tourisme durable ou de l'agriculture biologique qui ressortent de cette logique, laquelle est par ailleurs recommandée par le bilan prospectif réalisé pour la Méditerranée (Benoît et Comeau, 2005). On ne détaillera pas ici l'ensemble des interactions positives et négatives pouvant exister : il s'agit seulement à titre d'exemple de montrer l'existence de quelques synergies possibles entre les démarches en faveur de la durabilité de ces secteurs et la mise en œuvre de la GIZC sur un territoire donné. La figure suivante propose pour chaque activité une grille d'analyse permettant d'identifier et de classer les domaines concernés par le passage à de nouvelles pratiques en faveur de la durabilité.

Figure 3 : Grille d'analyse des changements induits par l'application de pratiques durable dans les activités de pêche et d'aquaculture



Source : Mathé et al., 2006

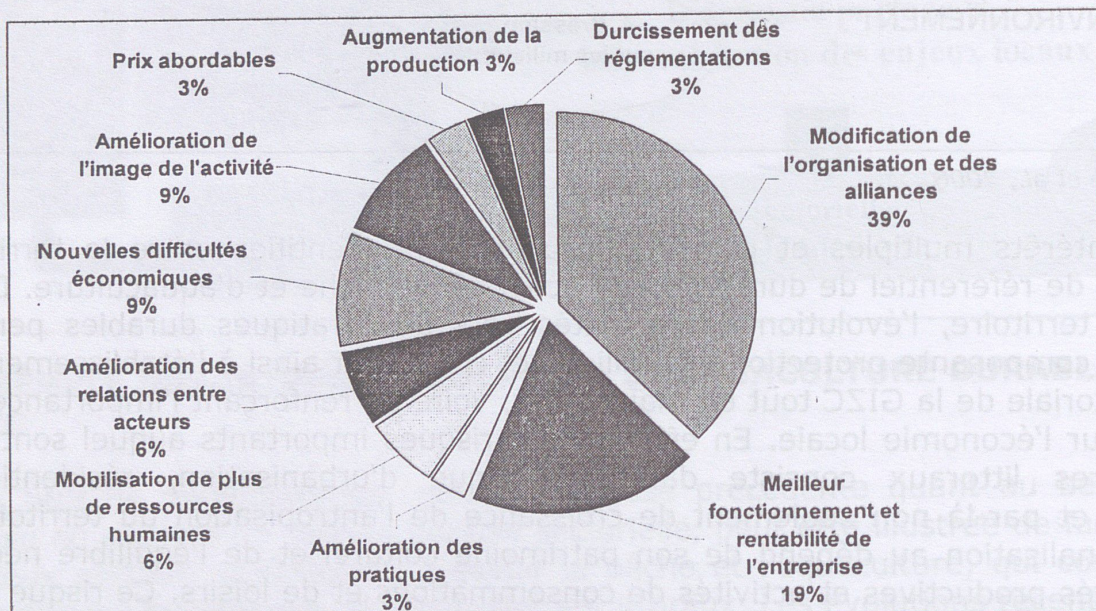
Des intérêts multiples et conjoints peuvent être identifiés entre le territoire et l'application de référentiel de durabilité aux activités de pêche et d'aquaculture. Du point de vue du territoire, l'évolution des activités vers des pratiques durables permet de conforter la composante protection des milieux et contribuer ainsi à l'établissement d'une charte territoriale de la GIZC tout en maintenant, voire en renforçant l'importance de ces activités pour l'économie locale. En effet un des risques importants auquel sont soumis les territoires littoraux consiste dans un risque d'urbanisation, résidentielle ou touristique, et par-là non seulement de croissance de l'antropisation du territoire mais aussi de banalisation au dépend de son patrimoine culturel et de l'équilibre nécessaire entre activités productives et activités de consommations et de loisirs. Ce risque s'inscrit dans la logique actuelle de recomposition territoriale montrée par Davezies (2004) qui s'effectue pour partie sur la base de revenus captés par des transferts issus d'autres zones, au travers de phénomène de mobilité (définitive pour les retraités, et saisonnière pour les touristes), particulièrement fort dans le cas de la Méditerranée. Le renforcement de ces activités productives identitaires du littoral s'inscrit ainsi dans le sens des recommandations européennes en vue de maîtriser l'étalement urbain (AEE, 2006). D'autres synergies avec l'économie littorale relèvent de complémentarités classiques liées notamment à des pratiques de pluriactivité entre secteurs, avec par exemple des formes de tourisme durable tels que l'éco tourisme autour des aires marines protégées.

Du point de vue de l'activité, la mise en place d'une nouvelle logique en faveur de la durabilité peut constituer une perspective intéressante. Par exemple elle constitue une alternative à la dynamique de concentration observée pour l'aquaculture méditerranéenne (Mathé et al., 2006) en offrant des voies de valorisation sur des marchés labélisés et, par l'amélioration de l'image de l'activité qui en résulte, notamment concernant la maîtrise de ses rejets, cette nouvelle logique peut permettre de lever les conditions restrictives pour l'accès à l'espace (par exemple en France, les enquêtes publiques liées aux études d'impacts environnementaux dans le cadre des procédures «Installation Classée Pour l'Environnement (ICPE)) qui constituent une contrainte

importante. Ces nouvelles conditions en facilitant l'intégration de l'activité dans le territoire se traduiraient par un assouplissement des pratiques, en particulier au niveau des densités d'élevage, et par conséquent auraient à leur tour un effet positif sur les milieux. Plus généralement, la prise en compte des potentialités offertes par ces activités dans les documents d'aménagement, sous forme de réservation ou de spatialisation de certains espaces pour leurs besoins à terre, permettrait en outre de réduire les coûts d'accès au foncier, très importants en Méditerranée et ainsi renforcer les conditions de rentabilité de ces secteurs.

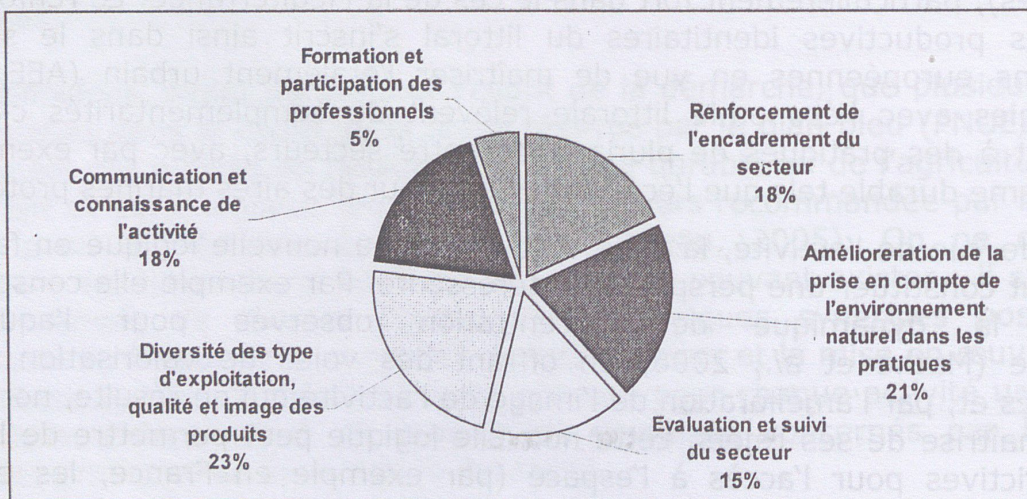
On ne détaillera pas plus ici ces exemples, qui dépasseraient alors notre propos sur la GIZC. On peut seulement présenter, à travers les deux figures ci après, quelles sont les représentations que des acteurs sectoriels, en l'occurrence des aquaculteurs de Méditerranée, ont du développement durable et comment ils envisagent l'évolution de leur activité vers des pratiques durables. Leurs réponses confirment l'intérêt de cette démarche et l'importante concordance entre les modalités d'adoption de ces nouvelles pratiques que les acteurs envisagent et les objectifs des politiques de GIZC.

Figure 4 : Conséquences de l'introduction d'un référentiel d'aquaculture durable aux dires des aquaculteurs enquêtés en Méditerranée.



Source : Rey-Valette et al., 2007

Figure 5 : Les modalités d'adoption d'un référentiel d'aquaculture durable selon les aquaculteurs enquêtés en Méditerranée



Source : Rey-Valette et al., 2007

En conclusion soulignons que s'agissant pour la GIZC de renforcer les capacités institutionnelles des acteurs, la réalisation de démarches de durabilité sectorielle et de plans d'aménagement des pêches implique, pour ces secteurs, la mise en place d'innovations en particuliers d'innovations organisationnelles, qui permettent notamment de renforcer leurs structures de représentation professionnelle (Rey-Valette et al., 2007 ; Cunningham et Bostock, 2005). Ces transformations constituent ensuite des acquis importants pour les démarches de concertation intersectorielle mises en place dans le cadre de la GIZC, dont la réussite nécessite des représentations les plus équilibrées possibles des secteurs en présence ainsi qu'une certaine maturité institutionnelle des représentants et participants. On retrouve ici des conditions dites de «proximité institutionnelle» (Torre et Zuindeau, 2006) dont de nombreux travaux ont souligné l'importance dans les politiques d'aménagement territorial (Heurgon et Landrieu, 2000 ; Gilly et Wallet, 2005 ;), dans les processus de concertation et de médiation territoriale (Leroy et Mermet, 2004), ainsi que plus généralement dans la mise en œuvre du développement durable (Villaba et al., 2005). La mise en œuvre de ces actions « intermédiaires » (au sens d'un renforcement des conditions préalables de la GIZC) qui relèvent de dispositifs volontaires entre acteurs favorise la convergence des représentations et le renforcement des proximités locales entre acteurs, ce qui constitue un atout considérable pour la GIZC. Soulignons enfin que cette analyse de l'intégration de la GIZC avec les deux domaines de la pêche et de l'aquaculture offre un éclairage intéressant pour la mise en place de la GIZC en Algérie, où un plan de gestion des pêcheries est en cours d'élaboration et où s'est tenu en 2005, sous l'impulsion de l'UICN un atelier relatif aux conditions de développement durable de l'aquaculture méditerranéenne (UICN, 2005 ; Mathé et al., 2006).

BIBLIOGRAPHIE

- Agence Européenne pour l'Environnement, 2006. Urban sprawl in Euro – the ignored challenge, Rapport de l'AEE n° 10/2006, Copenhague.
- Beaumais O., 2002. Économie de l'environnement: méthodes et débats. Rapport du Commissariat Général du Plan. La documentation française ED., Paris, 137 p.
- Belis-Bergouignan M.C. et Cazals C., 2006. Démarches environnementales volontaires, conflits d'usages et proximité. Revue Développement Durable et territoire n° 7, 21 p.
- Benoit G, Comeau A, 2005. Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement. Edition de l'aube. 427p.
- Bodiguel C., Rey-Valette H., 2006. Gestion intégrée du couple pêche-tourisme sur le littoral: réflexion prospective selon le degré de spécialisation des territoires. In «Pêche et Aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral». Presses Universitaires de Rennes Ed., Rennes, 367-379.
- Boulanger P.M., 2006. La décision politique: calcul rationnel ou processus discursif : Quels rôles pour les indicateurs? Communication au colloque «Usages des Indicateurs de développement durable» Montpellier 3-4 avril 2006, 15 p.
- Boutaud A., 2005. Le développement durable: penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser. Thèse Ecole des Mines de Saint-Etienne, 414 p.
- Burbridge P.R., 1997. A generic framework for measuring success in integrated coastal management. Ocean & Coastal Management vol 37, n°2, 175-189.
- CESR de Bretagne, (2004). Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne. Rapport du Conseil Economique et Social.
- Commission Environnement Littoral (CEL), 2002. Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales, stratégie nationale. Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) / DATAR / IFREMER Rapport au gouvernement, Paris, 82 p.
- Cunningham S. et Bostock T., 2005. Successful Fisheries Management. Issues, case Studies and Perspectives. Eburon Ed. Delft (pays-Bas), 238 p.
- DATAR, 2004. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. La documentation Française. 155 p.
- Dauvin J.C. (Ed.), 2002. Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel. Muséum d'Histoire Naturelle Paris, 346 p.
- Davezies L., 2004. Développement local : le déménagement des français. La dissociation des lieux de production et de consommation. Futuribles. N° 295 mars 2004 : 43-56.
- Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), 2006. Rapport français d'application de la Recommandation du parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 87 p.
- ETD 2004. La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire. Les notes de l'Observatoire. Entreprises Territoires et Développement, 18 p. (disponible sur le site www.projetdeterritoire.com)
- Falque M., 2005. Une boîte à outils pour la protection et la gestion des espaces littoraux. Etudes foncières, 113, 33-36.
- Faucheux S ; et Joumni H., 2005. Économie et politique des changements climatiques. La découverte Ed., Paris, Coll. Repères, 123 p.