Document generated on 04/23/2024 2 p.m.

[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement

Propos introductifs
La vie tumultueuse du couple G.I.Z.C. et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral

Mahfoud Ghézali

Number 8, Special, October 2010

Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités

URI: https://id.erudit.org/iderudit/045527ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Ghézali, M. (2010). Propos introductifs : la vie tumultueuse du couple G.I.Z.C. et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (8).

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2010

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

PROPOS INTRODUCTIFS : la vie tumultueuse du couple G.I.Z.C. et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral

Mahfoud Ghézali

Professeur Emérite, Pôle universitaire, Lille-Nord de France, 1bis rue Georges Lefèvre -F- 59044 Lille cedex, France ; Université du Littoral Côte d'Opale, Faculté de Droit – LARJ, Département Droit - LARJ 21 Rue St Louis 6200 Boulogne sur mer, France.

Les actes du colloque publié ici sur le thème "La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et la gestion des risques naturels et technologiques sur les zones côtières" s'inscrit dans le prolongement du colloque de Boulogne sur mer organisé avec la précieuse collaboration de notre éminent collègue et ami, le doyen Michel Prieur sur le thème des stratégies européennes de GIZC (« De la recommandation du P.E. et du Conseil du 30 mai 2002 au Livre Vert de la commission européenne relatif aux stratégies européennes de gestion des mers, océans et zones côtières et marines » dont les actes ont été publiés par [VertigO] Le revue électronique en sciences de l'environnement (http://vertigo.revues.org/8211)). Après le colloque organisé avec brio à Limoges sur le thème « Les catastrophes écologiques et le droit », il fallait s'atteler à la délicate tâche d'offrir à nos débats une thématique aussi passionnante que redoutable de la gestion intégrée des zones côtières et des risques. C'est en effet dans ce contexte, en paraphrasant la commission européenne dans son rapport d'évaluation qu'il « s'impose plus que jamais une approche stratégique pour l'aménagement de la GIZC afin de parvenir au développement durable ». L'approche globale et intégrée des zones côtières et des risques met assurément en présence un couple stratégique dans l'approche des politiques côtières et marines. La vie de couple témoigne d'une aspiration commune à la coopération et témoigne d'une certaine harmonie, sous la houlette du droit international et communautaire, voire du droit interne, elle ne résiste pas toujours à l'accumulation des problèmes, dès que le ciment d'entente, de capacité d'intégration n'est pas au rendez-vous de la gestion. Une gestion non intégrée, c'est est une gestion à risques.

Référence électronique

Mahfoud Ghézali, 2010, « La vie tumultueuse du couple GIZC et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 8,[En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/10229.

GIZC et gestion des risques naturels et technologiques : un couple indissociable, voué à la coopération

Comme dans une promenade réglée à l'avance, tout dans le discours international, communautaire et nationale appelle à une coopération approfondie tant la GIZC inspire véritablement le choix d'un cadre d'approche global et intégré pour résoudre les problèmes soulevés par la gestion des risques naturels et technologiques.

Une coopération approfondie organisée par le discours international, communautaire et national

Un tel discours dessine une entente parfaite tant il gomme tout ce qui peut remettre en cause l'harmonie ambiante. Il suppose en effet au départ que les conditions de la GIZC sont remplies. Allant encore plus loin dans la construction d'un véritable modèle de coopération, le discours appelle bien à une interaction entre dispositions conventionnelles et à une approche conjointe des problèmes. C'est d'abord à la CNUED à Rio (juin 1992) que convergent les dispositions du discours : la déclaration de Rio, Agenda 21 (Chapitre XVII) proclament les grandes lignes de la GIZC. Mais au même moment deux conventions internationales, la CDB et la convention sur les changements climatiques sont ouvertes à la signature. Elles sont entrées en vigueur respectivement en mars et décembre 1994 et ratifiées par la France en juin et février 1994.

La convention sur les changements climatiques fait largement référence aux dispositions de la GIZC

L'article 4e « toutes les parties tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement de leurs objectifs et de leur situation, s'engagent à établir des plans appropriés et intégrés pour la GIZC ». C'est le Groupe International d'experts sur

l'évolution du climat (GIEC) qui propose cet article pour répondre à la mission qui leur a été confiée de proposer un mode de gestion des zones côtières susceptibles de répondre au mieux aux problèmes posés par l'élévation du niveau de la mer, dans le respect de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 22 décembre 1989 sur les effets néfastes du niveau des mers sur les îles et les zones côtières. Le même GIEC dès 1990 a confirmé dans son 1er rapport d'évaluation que le changement climatique est bien une menace et il recommande l'adoption d'un texte international pour faire face à cette menace. Dans cette optique, il crée un groupe de travail sur la gestion des zones côtières pour évaluer les conséquences de la hausse du niveau de la mer et proposer des stratégies appropriées, soulignant par ailleurs un des principes fondamentaux de la GIZC, la nécessité d'intégrer les stratégies à travers les différentes échelles de temps, y compris le long terme.

Par ailleurs, la convention sur les changements climatiques a permis de souligner l'exigence de la mise en œuvre de plans intégrés pour la gestion des zones côtières.

La convention sur la diversité biologique (CDB) n'a pas établi de référence directe à la GIZC

C'est la conférence des parties à la Convention qui, plus tard, a adopté plusieurs dispositions prescrivant aux Etats signataires de mettre en œuvre la GIZC pour protéger la diversité biologique relevant de leur juridiction nationale. Ainsi en est-il de la décision adoptée lord de sa deuxième réunion à Djakarta le 6 novembre 1995 et relative à la « La conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière (décision II-10 appelée « Mandat de Djakarta ») et recommandant la mise en œuvre d'une Gestion intégrée des zones marine et côtière car « ce type des gestion institue le cadre approprié pour s'attaquer au problème de l'incidence des activités humaines sur la diversité biologique et côtière et favoriser la conservation et l'utilisation durable de cette diversité ». Le programme a été complété en février 2004 et prolongé jusqu'en 2010.

En plus du souci de sublimer le principe de la GIZC, la Conférence des parties encourage les Etats signataires à « adopter des arrangements institutionnels, administratifs et législatifs et à/ou renforcer ceux qui existent, en vue de la mise au point de méthode de gestion intégrée des écosystèmes marins et côtiers et de plans et stratégies pour les zones marines et côtières et de leur intégration aux plans nationaux de développement ». Cette proposition a été refusée par le « grenelle de la Mer ». Quant à l'organisme scientifique et technologique d'appui du mandat de Djakarta, chargé de fournir des avis et recommandations (le SBSTTA), il fait valoir que l'application généralisée des modes de gestion intégrée des zones côtières est indispensable pour assurer une conservation efficace, ainsi qu'une utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière et que les progrès de la gestion intégrée ont déjà fait la preuve de leur efficacité dans le monde entier, dans les pays développés comme dans les pays en développement.

Dans la même optique, le SBSTTA recommande à la Conférence des parties de « promouvoir la gestion intégrée des zones marines et côtières comme cadre approprié pour faire face à l'impact des activités terrestres sur la diversité marine et côtière, notamment en réduisant voire en éliminant l'apport des polluants, en particulier, ceux qui proviennent des ordures ménagères, des effluents industriels, du déboisement, de la dégradation des bassins versants, ainsi que de pratiques industrielles et minières non viables à long terme (point 10, recommandation 1-8). Plus important encore, le programme de travail lié au mandat de Djakarta a montré de nouvelles données pour des méthodes d'évaluation des écosystèmes, avec notamment le choix d'indicateurs et l'identification de ressources génétiques des zones côtières et marines et une batterie d'instruments portant sur la GIZC.

De nouveau la GIZC est sublimée comme « la seule approche opérationnelle pour prendre en compte l'ensemble des interrelations existant entre les différents systèmes qui composent le littoral et en même temps « une protection efficace de la diversité biologique marine et côtière »

La convention Ramsar ressourcée à l'exigence de la GIZC : coopération entre la CDB (Secrétariat de la Convention et la Convention Ramsar sur la protection des zones humides d'importance internationale (1971 – bureau de la Convention).

Même si la Convention Ramsar date de 1971, la coopération en matière de GIZC s'est largement développée depuis 1998. En effet, la conservation d'espace pour la faune et la flore réalisée sur les zones humides constitue un des éléments importants de la préservation de

la diversité biologique. Aussi plusieurs plans de travail conjoints ont été proposés. Le 1er plan conjoint aux deux conventions date de 1998/99 et prévoit une transmission régulière d'informations relatives aux plans de gestion des sites Ramsar au secrétariat de la CDB afin d'aider à promouvoir une approche intégrée de la gestion marine et côtière. Ce 1er plan de travail prévoit également le développement d'une collaboration entre les organes de la convention Ramsar et la composante terrestre du programme de la CDB, permettant ainsi au bureau de la convention Ramsar de s'inspirer de l'approche éco-systémique et intégrée du programme de la CDB. Le 2ème plan de travail (2000-2001) conjoint concerne aussi la GIZC, en particulier la mise en œuvre du mandat de Djakarta, le secrétariat de la Convention Ramsar s'engageant à aider la C.D.B. à identifier des experts de la G.I. de la zone marine et côtière à différents niveaux (national, régional, mondial) grâce à sa banque d'experts.

Quant au 3ème plan conjoint (2002-2006) il concerne la poursuite de la mise en œuvre de la gestion intégrée aux différents niveaux national, régional, local par le bureau de la Convention Ramsar. L'inscription des questions relatives aux zones humides dans la GIZC, à l'occasion de l'adoption en 2002 par la Conférence des parties à la Convention Ramsar des lignes directrices et principes portant sur ce sujet. LA Conférence des parties recommande aux Etats signataires de « faire en sorte que les plans et décisions relatifs aux zones côtières y compris les initiatives GIZC tiennent compte des zones humides côtières, de leurs valeurs et fonctions pour le bien-être de l'homme y compris de leur rôle dans l'atténuation des effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer et de leur importance pour la conservation de la diversité biologique. Les parties, sont aussi invitées à « reconnaître les liens entre les zones humides, la GIZC, la gestion des bassins hydrographiques, bassins versants et la gestion des océans et de la pêche » et à faire reconnaître le rôle des sites Ramsar et leur gestion dans le cadre des processus de GIZC ».

La recommandation s'achève là aussi par un hommage rendu à la GIZC, considérée comme le processus le plus adapté pour promouvoir le développement durable des régions littorales. De son côté, Agenda 21-chapitre 17 longuement consacré aux zones côtières rappelle, que (point 17e du chapitre 17) « Les Etats devraient établir des plans d'urgence pour les catastrophes naturelles, notamment les effets probables d'un changement climatique et d'une élévation du niveau de la mer ». Le 5ème domaine d'activités du chapitre17 souligne également la nécessité de prévoir les changements que doivent subir les zones côtières dans les années à venir, en particulier en prévoyant la collecte systématique des données sur les paramètres du milieu marin pour appliquer les méthodes de la GIZC et prévoir ainsi les effets du changement climatique mondial ainsi que les phénomènes atmosphériques tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone sur les ressources bio-marines, l'environnement marin.

Au plan communautaire, faut-il rappeler que toutes les politiques, les stratégies consacrées aux zones côtières appellent à l'approfondissement de la GIZC et à la prise en compte des risques naturels et technologiques en particulier l'évaluation des stratégies de GIZC avec des nouveaux indicateurs, l'établissement d'un cadre d'actions communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive cadre stratégique pour le milieu marin et la création d'un espace maritime commun de l'UE régi par des règles identiques en matière de sûreté, sécurité et protection de l'environnement (voir les stratégies dans les actes du colloque publiés par [VertigO] : http://vertigo.revues.org/8211). L'UE souligne dès le départ la dégradation des écosystèmes naturels qui soutiennent les zones côtières et l'exposition permanente aux risques, aggravés par les changements climatiques, sur l'élévation du niveau des mers, propice aux marées, aux tempêtes et aux inondations côtières. En outre, des secteurs d'activités importantes, tels que le tourisme, la pêche et l'agriculture sont parmi le plus vulnérables aux changements climatiques éventuels. C'est dans ce contexte à risque que s'impose plus que jamais une approche stratégique pour l'aménagement de la GIZC, afin de parvenir au développement durable, précise le rapport d'évaluation de la Commission européenne (com. (2007) 308 final) en rappelant que « la plupart sinon la totalité des politiques et instruments de l'UE ont une incidence sur les zones côtières ».

A cet égard, la recommandation du parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 (déjà citée) relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC en Europe a invité les Etats membres à adopter une approche stratégique fondée sur « la prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et les dangers que représentent l'élévation de la mer et l'augmentation de fréquence et de la force des tempêtes ».

La conclusion de la Commission est sans ambiguïté car dans ce contexte à risques s'impose plus que jamais, une approche stratégique pour l'aménagement de la GIZC, afin de parvenir au développement durable ». Avec le Livre vert de la Commission européenne, la vie du couple de GIZC et de gestion des risques naturels et technologiques est décrit avec minutie.

Le Livre vert rappelle tout d'abord que les risques côtiers sont d'origine naturelle ou liés aux activités humaines ou souvent la combinaison des deux actions. Il énumère en détail les risques, notamment les risques de pollution accidentelle d'origine marine ou liés aux installations à terre, ou bien opérationnelle, les risques d'activité criminelle, les risques liés à la concentration d'activités en zone côtière (risques spécifiques aux zones urbano-portuaires et qualifiés de majeurs), les risques d'érosion, inondations, tempêtes, tsunamis… Mais ce sont les conséquences du phénomène de réchauffement climatique qui dominent au sein des régions côtières. Si la réduction des risques et la planification ainsi que l'organisation des secours apparaissent essentielles dans les politiques nationales, c'est l'évaluation des risques qui constitue l'instrument primordial d'élaboration de ces politiques. La gestion préventive des risques accompagne l'objectif prioritaire de la stratégie de gestion intégrée. C'est la GIZC qui fournit le cadre adéquat à la gestion préventive des risques, souligne le Livre vert, dans la mesure où il s'agit d'incorporer les risques dans les décisions de planification et d'investissement ». De plus, l'adaptation aux effets des changements climatiques, constitue une exigence importante pour les régions côtières, en organisant la défense contre la mer, tâche essentielle pour protéger les populations, les biens, les activités contre l'élévation du niveau de la mer et autres catastrophes.

Comme le souligne la Commission des régions périphériques maritimes d'Europe, dans son « Projet Europe de la Mer », la GIZC est une exigence totale pour s'orienter ver un nouveau modèle de développement durable décline une série de principes autour du concept d'intégration. L'intégration des espaces terrestres de proximité de la mer et des espaces maritimes de proximité de la terre, l'intégration de toutes les activités et usages, l'intégration des problématiques de développement et de protection de l'environnement, l'intégration des niveaux de gouvernance, la planification spatiale avec la participation de toutes les parties intéressées. Quel est alors le niveau d'action le plus adapté à la gestion intégré des zones côtières et de la gestion des risques ? « C'est, remarque le Livre vert, à l'échelon régional et local que les solutions concrètes aux problèmes d'aménagement et de gestion des côtes peuvent être élaborées de manière optimale ».

Au plan du Conseil de l'Europe : « Loi modèle relative à la GIZC » et « Code de bonne conduite sur les zones côtières », rédigée par notre éminent collègue Michel Prieur qui nous en donne une belle définition : « Une zone côtière est un espace géographique portant à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre du rivage et intégrant les étangs salés et les zones humides en contact avec la mer » qui inclut au minimum tout ou partie des eaux territoriales, ainsi que le domaine public de l'Etat et le territoire des communes riveraines des mers et océans », en fonction des nécessités locales spécifiques de nature économique et écologique. Ces zones pourront être étendues aux collectivités locales contigües aux communes riveraines des mers et océans.

La définition de la GIZC est liée au développement durable. Le conseil de l'Europe la définit ainsi : « La GIZC doit être nécessairement durable et la gestion ne peut être durable que si elle est intégrée PAP Modèle de loi ». Gestion intégrée des zones côtières (Méditerranée), « on entend par gestion intégrée, l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques. Michel Prieur ajoute : « La mise en place d'une GIZC exige la création d'instruments institutionnels et normatifs, assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions à la fois sur le plan territorial et décisionnel » et « impose de traiter les problèmes non pas au coup par coup mais de façon globale et en tenant de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement ».

Au niveau des mers régionales, quatre conventions consacrent la GIZC en particulier :

- la Convention de Barcelone et relative à la Méditerranée :
- la Convention OSPAR sur la Mer du Nord
- la Convention HELCOM sur la Baltique
- la Convention de Bucarest sur la Mer noire
- Protocole de Madrid du 21 janvier 2008

Soulignant que quel que soit le type d'Etat (fédéral, unitaire, décentralisé), la GIZC exige nécessairement un travail concerté entre le niveau central et le niveau local ou régional, le protocole invite les Etats à organiser une coordination verticale entre les autorités centrales chargées des zones côtières et les autorités régionales et locales.

La définition de la zone côtière : « c'est l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers les systèmes écologiques et systèmes de ressources complexes, comprenant des composants biotiques et abiotiques, coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes ». Quant à la GIZC, c'est « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durable 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 ».

C'est dans les objectifs de la GIZC que sont précisées les missions de préservation des zones côtières, la garantie de l'utilisation durable des ressources naturelles, celle de l'intégrité des écosystèmes côtiers et la prévention-réduction des effets des aléas naturels imputables à l'homme. Les principes préconisant notamment une approche écosystémique dans l'aménagement et la GIZC pour assurer le développement durable, la gouvernance participative de tous les acteurs, la coordination institutionnelle et intersectorielle, l'évolution préalable des risques contre les impacts négatifs sur la zone côtière et la prévention des dommages à l'environnement. Une attention particulière est accordée aux risques affectant les zones côtières dans la 4ème partie du protocole qui traite des aléas naturels, de l'érosion côtière et de la gestion des catastrophes naturelles. Le protocole appelle à l'élaboration de stratégies naturelles de GIZC dans lesquelles doivent être élaborées des politiques de prévention des aléas naturels et de gestion des catastrophes naturelles. Aussi impose-t-il la mise en place d'évaluation de la vulnérabilité et des aléas accompagnés de mesures de prévention, d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux effets des catastrophes naturelles, en particulier des changements climatiques.

La coopération internationale est fortement encouragée dans ce domaine pour la gestion des catastrophes naturelles et la mise en place de mécanismes de coordination pour l'utilisation des équipements de détection, d'alerte. Des instruments de la GIZC sont par ailleurs décrits, tels que les mécanismes de suivi et d'observations des réseaux, les stratégies méditerranéennes, les stratégies nationales avec plans et programmes côtiers, des indicateurs appropriés afin d'évaluer l'efficacité des stratégies de GIZC de plans et programmes et les progrès réalisés dans la mise en œuvre du protocole. La France a signé et ratifié le protocole de Madrid.

Au niveau du droit interne français

La philosophie nouvelle de la GIZC affirmée par le CIADT de Limoges du 9 juillet 2001 et de Matignon : « Pour être pleinement efficace la politique du littoral doit s'appuyer sur des démarches partenariales concertées et contractuelles, élaborée au niveau local le plus pertinent. Cette politique doit tendre vers une GIZC qui est au centre des recommandations communautaires » fait l'objet d'expérimentation en Europe et a été déjà adoptée avec succès par plusieurs pays dans le Monde (voir en France, la Côte d'Opale). Cette approche s'appuie sur de nouveaux principes d'action publique mettant l'action sur une vision globale et cohérente, prenant en compte la diversité du littoral français, pour mieux impulser et soutenir les initiatives des collectivités territoriales et des acteurs économiques et sociaux ». Par ailleurs, l'accent est mis sur une méthode d'action à base de concertation et de démarches partenariales et contractuelles et non pas à base de commandement et de contraintes. Création d'un CNL à la place de la CNL présidée par le premier ministre, composé d'élus, de membres issus de milieux économiques et professionnels, d'établissements publics et de la société civile.

Lois :

- loi littorale du 3 janvier 1986
- démocratie de proximité, loi Lepensec du 27 février 2002
- développement des territoires ruraux et littoraux du 23 février 2005 à ajouter un article 43 à la loi littorale, février 2005 et créé le CNL.
- « Grenelle de l'environnement, de la Mer, des estuaires

Mise en œuvre de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 et adoption d'une stratégie de GIZC avec les instruments ouverts à la GIZC pour coordonner la politique nationale de GIZC :

- Instruments de droit de l'urbanisme : PLU, SCOT
- Instruments d'aménagement du territoire : SRADT et SIRADT (loi Voynet 1999), DTA, SMVM (décret 2007), nouvelle génération SCOT, SMVM., contrat de baie et contrat de rivière
- Instruments d'intégration des politiques sectorielles : SDAGE, SAGE
- Réforme du cadre juridique de la planification au service de la GIZC pour inclusion des risques naturels et technologiques dans les instruments d'aménagement et de développement
- Conception particulière de la régulation juridique du littoral français à la lumière de la loi littoral et des exigences de la GIZC (régulation soft et souple).

L'action énergique des « Grenelles » environnement, mer et estuaire :

- protection des écosystèmes marin et littoral
- cohérence des politiques sur les bassins versants et sur le littoral et le milieu marin (en termes de lutte contre les pollutions et préventions des risques naturels et technologiques
- révisions de toutes les politiques (ambition 1, gouvernance) de tous les instruments, ambition 2, recherche et approfondissement des connaissances, ambition 3, lutte contre les aléas climatiques et technologiques, ambition 4, nouvelles stratégies d'aménagement durable du littoral (espace charnière à solidifier, coordination des outils de planification)

Mais l'aménagement sans gestion et une gestion sans intégration n'est pas durable. C'est une gestion à risque. Tant que la GIZC fonctionne harmonieusement et que la gestion des risques n'est pas suffisamment coordonnée et reste purement sectorielle, rien ne va plus dans le couple. C'est un couple à problèmes.

Un couple à problème face aux insuffisances de l'intégration ou de la coordination intra et intersectorielle :

- l'incontournable intégration de la gestion
- les obstacles à l'harmonie du couple

La conditionnalité incontournable de l'intégration de la gestion

C'est en méditerranée essentiellement que les expériences de gestion intégrée ont fait apparaître la nécessité d'une bonne gestion, la gestion intégrée pour bien articuler les programmes d'aménagement et de planification (expérience du P.A.P.).

« Un aménagement sans gestion n'est pas viable et une gestion sans intégration n'est pas durable ». « C'est une gestion à problème ». Une telle conditionnalité se manifeste, au vu de l'expérience dans les conclusions de l'évaluation de la GIZC auprès de la Commission nationale du littoral (juillet 2003), dans le bilan effectué par l'UICN sur l'expérience de l'application de loi littoral française du 3 janvier 1986 et sur l'évaluation opérée en 2008 par l'UE. Plus clairement, c'est à l'épreuve de l'utilisation des concepts méthodologiques de la GIZC que se vérifie l'échec ou le succès du fonctionnement de la GIZC.

Les enseignements liés des bilans de la GIZC

L'expérience de la commission nationale du littoral du 3 juillet 2003.

La CNL a dressé un véritable « constat de menace » qui pointe « le risque de disparition de l'identité sociale, culturelle et économique du littoral », face à la course contre la montre entre le béton et l'environnement et avec elle le gaspillage d'atouts et de ressources humaines, économiques, environnementales à haute valeur ajoutée qui ne sont pas renouvelables. « Par ce message d'alerte, relayé par la presse, l'éditorial du Monde du 3 juillet 2003, la Commission demande plus que jamais » un nouveau contrat social pour le littoral avec « une nouvelle politique publique du littoral et une nouvelle méthode d'appui », la GIZC Ce message a été pris au sérieux par le gouvernement bien avant que la commission n'ait produit son bilan dans le Livre blanc contenu dans le rapport du CIADT en 2004 et dans le rapport de la France à la Commission européenne sur l'évaluation des stratégies nationales de GIZC (2006) et dans le rapport français du Livre vert de la Commission européenne relatif à la gestion intégrée des mers et océans, des zones côtières et marines (voir publication [VertigO] : http://vertigo.revues.org/8211).

Le bilan effectué par l'UICN sur le fonctionnement de la loi littorale du 3 janvier 1986 (2006)

L'UICN fait sien le message d'alerte de la CNL du 3 juillet 2003 en soulignant que la particularité de la loi littorale relative à l'aménagement, protection et mise en valeur du littoral et de préfigurer avant la lettre la logique prescrite par la nécessité de l'approche de la GIZC. Même tardivement effectués, les bilans fournissent un constat sévère et préoccupant (la loi littoral avait inscrit l'obligation d'un bilan tous les deux ans. Celui-ci n'a été réalisé que 13 années après en 2000. L'UICN accompagne le 1er constat dresse par la CNL de ses propres conclusions qui toutes, soulignent l'affaiblissement des obligations inscrites dans la loi littoral en tant que principe :

- obligation de respecter le principe général d'équilibre (art. L.146.2 CU (rupture fréquente du principe inscrit dans la Constitution avec la Charte de l'environnement et qui traduit une atteinte sévère portée à la « capacité d'accueil sur le littoral ».
- obligation de ménager les coupures d'urbanisation (article L 146. 2 CU) (coupures vertes)
- obligation de regrouper l'urbanisation (art. L 146.4 Ii CU (contre le mitage de l'espace
- obligation de ménager le libre accès au rivage
- obligation de préserver les espaces remarquables et caractéristiques (art. L. 146.6 CU) (trop de dérogation)
- obligation de respecter les espaces proches du rivage (clé de voute de la loi littoral)

Par ailleurs, l'UICN souligne que les instruments stratégiques sont restés encore sectoriels dans l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (DTA, SCOT, SRADT, SIRADT, SMVM). Le SCOT, essentiellement devait être un instrument d'intégration des politiques sectorielles : il lui manque largement une dimension maritime pour accomplir sa mission, ce qu'il réalisera en principe la loi DTR de février 2005 en mettant en place une nouvelle génération d'instruments SCOT-SMVM.

Le bilan : évaluation de la GIZC par l'UE

- rapport RUPRECHT
- évaluation des stratégies GIZC par la commission européenne : Livre blanc (voir publication [VertigO] : http://vertigo.revues.org/8211).

Tous les bilans soulignent que la GIZC ne se décrète pas. Elle doit s'accomplir lorsque les conditions sont réunies. Ce qui n'est pas effectivement le cas lorsqu'on considère les concepts de base de la GIZC.

L'épreuve de l'utilisation des concepts méthodologiques de la GIZC

Plusieurs concepts conditionnent la mise en œuvre de la GIZC :

- le territoire mixte et recomposé de la GIZC
- la gouvernance portant sur les niveaux d'action
- le projet élargi de développement durable incluant la triple dimension constituée par les trois sœurs rivales du développement (économique, social et environnementale)
- la planification participative portée par les partis prenantes (5, précise le « Grenelle » : Etat, collectivités territoriales, milieux économiques, syndicats, ONG)
- l'appel à des instruments intégrés ouverts à la GIZC, voir expérience Côte d'Opale et publications Vertigo.

Territoire mixte recomposé. C'est un projet politique collectif et social (clin d'œil à Yann Capet) succès de la territorialisation des politiques environnementales.

C'est une composante essentielle du processus GIZC contre la vision sectorielle : danger sectorisation des risques susceptibles de remettre en cause de proche en proche la GIZC, au lieu de la servir : prolifération des zonages. De même éviter les inégalités dans la protection, la prévention. Nous ne sommes pas égaux dans l'exposition aux risques et catastrophes. Rendre le territoire, plus solidaire, mieux organisé, attractif, besoins des générations futures. La recomposition porte sur le plan local : poids de l'intercommunalité, commune littorale (territoire non pertinent), le plan international : stratégies européennes.

La GIZC « a maille à partir » avec les représentations fondées sur les territoires juridiques traditionnels (cantons, départements) qui inscrivent l'action publique hors des

territoires de légitimité, qui recherchent plutôt une autre légitimité (territoire du projet).

Gouvernance, instrument de cohésion du territoire, rupture de l'exclusivité du pouvoir institutionnel au profit de la société civile.

C'est aussi un moyen de recomposition du pouvoir local (urban gouvernance). Un gouvernement local capable d'élaborer en commun avec les acteurs socio-économiques et la société civile en général, un véritable projet de territoire (ville et climat, Rencontre de Marseille du 28-30 juin 2009. Nouvelle stratégie de la banque mondiale dans la façon de gérer les risques et les opportunités d'une urbanisation rapide. Prise en charge des enjeux liés à l'environnement, en particulier les risques liés aux changements climatiques. Pour la banque mondiale dans beaucoup de pays, ce sont les villes qui montrent la voie face aux défis du développement global, notamment en matière de politique climatique (statistiques données par le Monde du 12 août 2009). Selon le GIEC dans son rapport de 2007 : estimation de 18 à 59 cm d'ici 2100 = montée du niveau des mers dû au réchauffement climatique », le BRGM en France, cartographie du littoral en France dans des hypothèses de montée d'eau de 1 à 2 mètres. Les collectivités locales sont au 1er chef concernées par la gestion des zones côtières (voir article de M. Delebarre, Le Monde 2003).

Le projet élargi de développement durable.

Le concept de développement durable doit permettre une articulation de 3 séries de paramètres :

- le local et le global
- le court et le long terme
- ce que J. Theys appelle joliment les 3 sœurs rivales du développement : économique, social et écologique

Mais le droit d'accès aux milieux naturels protégés et le bénéfice de la protection contre les risques naturels et techniques sont-ils permis au reste du territoire littoral et marin situés en marge (inégalités sociales et inégalités écologiques, égalité en droit ne signifie pas toujours égalité des droits.

Planification participative ouverte à tous les secteurs, besoin de coordination, de cohérence (voir Grenelle de la Mer).

Appel à des instruments intégrés ouverts à la GIZC

En termes de territoire, il s'agit d'aller du haut de la montagne à la mer, en prenant pour unité de mesure, le bassin hydrographique littoral Mer (Bahylimer) (cf. colloque de Boulogne sur les stratégies européennes de la GIZC : l'unité retenue est également celle du bassin maritime). Il s'agit alors de « passer de la GIZC » à la gestion de la mer et du littoral. La mer territoriale ancienne limite en mer de la GIZC est remplacée par la limite des bassins, limite actuelle du champ d'application de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », soit 200 mille nautique et non pas 12 milles jusqu'à la mer territoriale.

Sur la terre ferme, la limite est indiquée par celle du SDAGE et non pas comme admis traditionnellement la limite d'impact des villes portuaires loin dans l'arrière pays en termes d'emplois, de services. En termes de gouvernance (ambition 1), il s'agit de prendre en charge la dimension globale et spatiales Terre-Mer se déployant du haut du bassin hydrographique à la haute mer. Ce périmètre pertinent des structures de gouvernance conduit à appréhender globalement les espaces terre-mer et ne pas privilégier les impératifs maritimes sur les impératifs terrestres. En termes de stratégie nationale de la mer et du littoral, il convient de créer un « conseil national du bassin hydrographique et du littoral » (COBAHYLIMER) et une « conférence du bassin hydrographique du littoral et de la mer (à la place du Conseil de façade).

Il est clair que l'accomplissement de la GIZC rencontre des obstacles sérieux qui rendent aléatoire la vie du couple GIZC et gestion des risques naturels et technologiques.

Les obstacles à l'harmonie du couple

Ces obstacles sont multiples et d'inégale portée. C'est au niveau du « Grenelle » de la Mer qu'apparaît nettement la caractéristique de ces obstacles :

- la pertinence du territoire de la GIZC, des échelles de gestion et la taille des projets de développement durable
- la question de la coordination et le poids de la sectorisation

La pertinence du territoire de la GIZC, le choix des échelles de gestion et la taille des projets

Les trois éléments sont étroitement imbriqués les uns dans les autres et incluent la notion de gouvernance. D'emblée il apparaît utile de noter la différenciation entre le choix de la sémantique et le caractère lapidaire des formules utilisées pour décliner les conclusions arrêtées. En effet, le titre générique pointe la « délicate rencontre entre la terre et la mer ». les formules au contraire ne s'embarrassent pas de la mesure, de la modération. « Intégration des risques par l'intégration des stratégies : les stratégies de gestion des risques naturels et celle de la gestion du trait de côte (érosion, submersion, tsunamis) devront intégrer les conséquences futures du changement climatique (montée du niveau de la mer, changement du régime des tempêtes, impact sur les coraux et les mangroves, sur tous les littoraux y compris les estuaires).

Un fonds national sera créé pour la gestion durable et la protection de la mer et du littoral. Des contrats de projets seront mis en place pour les BAHYLIMER. Ainsi passera-t-on de la GIZC à la gestion intégrée de la mer et du littoral. Au sommet de la pyramide institutionnelle, un Ministère de la Mer ou un Secrétaire d'Etat. Sur le plan de la connaissance des effets des changements climatiques sur les écosystèmes marin et littoral et des risques naturels côtiers : il sera créé un Conseil national de la recherche marine et littorale et une « alliance nationale pour les sciences de la mer », mettant en réseau les sciences marines.

A ce stade de l'étude, il est utile de noter un changement radical dans les concepts utilisés partout dans les discours internationaux et communautaires. La zone côtière, le périmètre pertinent… Au contraire de vieux concepts ambigus réapparaissent comme le « littoral » conçu comme territoire terrestre sans assise partielle marine… Bien plus, un autre territoire tend à prévaloir celui de l'interface terre-mer, auparavant conçu comme une ligne frontière entre la terre et la mer et accessoirement au rang d'espace à « solidifier » en l'épaississant. La protection des écosystèmes marins et littoraux inscrite dans l'ambition 3 apparaît très importante : il s'agit d'assurer la cohérence des politiques sur les bassins versants et sur le littoral et milieu marin et notamment en termes de lutte contre les pollutions et la prévention des risques naturels et technologiques. A ce stade le document change d'approche et confère à la démonstration plus de justification pratique et de raisonnement nourri par l'expérience. Il rappelle que lors de la mise en œuvre des politiques publiques, les risques ne sont pas assez solidement pris en compte. « On en parle comme si cela n'arrive pas ». Ainsi en est-il de l'érosion côtière. Le document souligne le « sentiment partage par le groupe » d'un manque de coordination entre les communes d'une même partie du territoire littoral concerné. Plus grave encore, « les risques littoraux ne sont pas pris en compte dans les SCOT (érosion, submersion, etc.). De même, le risque corrélatif d'ensablement ou d'envasement. Selon le rapport la raison en est le manque de stabilisation des connaissances sur le milieu, alimenté par le besoin de recourir à des expertises et contre-expertises. Pour y remédier le rapport propose la création d'agences régionales de la biodiversité terrestre et marine chargées de mettre en œuvre des plans régionaux pour la biodiversité.

En réalité c'est un problème d'échelles de mesures qui est en cause. En effet, si le territoire de la GIZC dépasse bien le cadre miniaturisé de la commune littorale, la gestion des risques littoraux s'inscrit dans le cadre communal. Il y a donc bien dissociation des territoires pertinents de chacun du couple (ce document rappelle bien que les risques littoraux ne sont pas inscrits dans les SCOT, ce qui entraîne la mise hors jeu des deux systèmes de gestion).

La coordination et le poids de la sectorisation

La coordination est un des concepts récurrents dans le rapport : coordonner la prévention des risques naturels et l'anticipation des effets des changements climatiques dans la conception de l'aménagement intégré de l'interface terre-mer. Coordonner entre eux les outils d'aménagement de planification et de prévention des risques naturels et technologiques. Il est vrai que sur le plan communautaire la notion de coordination imprègne largement les stratégies de GIZC. Dans quelle mesure alors la coordination se distingue de l'intégration ?

Dans le dispositif de GIZC, la convention de Barcelone, une différence intéressante est faite pour les deux termes. Par ailleurs, la prise en compte des risques côtiers et leur évolution due au changement climatique dans les dispositifs réglementaires et les documents de planification actuels tels que le SRADT, SMVM, SCOT, DTA, auraient mérité le terme d'intégration dans la GIZC.

De même, l'intégration des sources de pollutions industrielles, agricoles, urbaines aurait mérité d'être inscrite dans les missions du COBAHYLIMER. De même pour la coordination, le remède à l'éclatement des lieux de décision, consécutif à l'absence de politique maritime (depuis 4 ans, le CIM ne s'est pas réuni) aurait mérité des développements sur la gouvernance.