

Plans de gestion intégrée des zones côtières

Lignes directrices pour les États et
Territoires insulaires océaniques

Version provisoire

James Comley, Julien Rochette

Plans de gestion intégrée des zones côtières

Lignes directrices pour les États et Territoires
insulaires océaniques

James Comley, Julien Rochette

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, Nouméa
Avril 2015



CPS

Secrétariat général
de la Communauté
du Pacifique

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)

Comley, James

Plans de gestion intégrée des zones côtières : lignes directrices pour les États et Territoires insulaires océaniques /James Comley, Julien Rochette

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

551.55130995

AACR2

ISBN: 978-982-00-0899-1

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



Photo de couverture : CPS, Zone Côtière Ouest, Nouvelle-Calédonie

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 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 océaniques 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 océaniques, RESCCUE est un catalyseur de changement dans le Pacifique.

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

Citation

Comley, J., Rochette, J. 2015. Plans de Gestion Intégrée des Zones Côtières : Lignes directrices pour les États et Territoires insulaires océaniques. Rapport INTEGRE et RESCCUE, CPS, Nouméa.

Avertissement

Le présent document constitue une version de travail destinée à être testée et révisée de façon itérative au cours des projets INTEGRE et RESCCUE, en fonction des expériences de terrain et des commentaires reçus de divers partenaires régionaux. Une version finale sera publiée ultérieurement.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs seulement and 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

Introduction.....	1
Qu'est-ce que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ?.....	1
Valeurs inhérentes à la GIZC.....	2
Des appellations différentes pour une même approche	3
 Processus étape par étape et autres considérations relatives au développement, au contenu et à la gouvernance des plans de GIZC	5
Étape 1 : Identifier les organismes chefs de file des actions de GIZC	5
Étape 2 : S'assurer d'une participation appropriée des parties prenantes	6
Étape 3 : Définir une vision, des buts et des objectifs communs à l'ensemble des parties prenantes clés.....	7
Étape 4 : Définir le champ d'application du plan de GIZC	8
Étape 5 : Définir les enjeux à traiter dans le plan d'action pour la GIZC	9
Étape 6 : Mettre en place un mécanisme de gouvernance et de suivi de la mise en œuvre du plan d'action pour la GIZC	10
Étape 7 : Élaborer des plans et des critères de suivi-évaluation et en fixer les modes d'intégration aux mécanismes de gestion adaptative.....	11
Étape 8 : Assurer la cohérence du plan d'action pour la GIZC avec les documents juridiques et politiques existants.....	12
Étape 9 : Passer du plan d'action pour la GIZC au plan global de GIZC.....	13
Étape 10 : Définir le statut du plan de GIZC	14
Étape 11 : Mettre en place un mécanisme de financement des activités de GIZC	15
 Annexe - Éléments possibles d'un plan de GIZC	16

Introduction



Les présentes lignes directrices constituent la synthèse des enseignements tirés de l'étude sur les plans de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) menée dans le cadre des projets RESCCUE et INTEGRE¹. Destinées aux praticiens, elles définissent un certain nombre d'orientations sur l'élaboration, le contenu et la gouvernance des plans (nationaux ou infranationaux) de GIZC. Au-delà de recommandations générales, un processus est proposé et décrit étape par étape.

Qu'est-ce que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ?

La GIZC est considérée comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières. Cette approche, dont la Convention sur la diversité biologique et le Plan d'action de la Barbade en faveur des petits États insulaires en développement préconisent l'adoption, influe fortement sur la manière dont les littoraux sont gérés dans le monde, et notamment dans le Pacifique. Pour autant, la définition de ce que recouvre exactement la GIZC varie d'un auteur à l'autre.

D'une manière générale, le concept d'« **intégration** » revêt au moins cinq dimensions² :

- L'intégration intersectorielle, qui suppose l'intégration horizontale des différents secteurs de l'espace côtier et maritime (agriculture, pêches, planification, tourisme, eau, par exemple) ;
- L'intégration intergouvernementale, qui implique l'action coordonnée des différents niveaux d'administration publique (national, provincial, local) ;
- L'intégration spatiale, soit la prise en compte des interactions entre les milieux terrestre et marin ;
- L'intégration science / gestion, c'est-à-dire une implication des différentes disciplines pertinentes pour la gestion des zones côtières, en tenant compte de facteurs écologiques, sociaux et économiques ;
- L'intégration internationale, c'est-à-dire entre les États.

Sur le plan juridique, les pays définissent également l'espace « **côtier** » de diverses manières, en fonction de l'objectif visé. Les « zones côtières » s'entendent généralement comme les zones terrestres et marines qui bordent la côte. Dans les grands pays, il peut s'agir de la zone qui s'étend depuis la côte vers l'intérieur des terres sur une distance donnée (50 mètres, par exemple), à savoir la bande côtière dans laquelle se concentrent les aménagements. D'un point de vue écologique, le terme « côtier » peut désigner une petite île tout entière ou le bassin versant d'une île volcanique de grande taille. Enfin, dans un contexte politique, on entend parfois comme « zone côtière » les unités de gouvernance administrative ou traditionnelle bordant la mer (commune, village, etc.).

Le concept de « **gestion** » renvoie également à de multiples définitions, mais la plus juste est sans doute celle selon laquelle la gestion consiste à faire le meilleur usage possible des ressources disponibles, dans un but précis.

1 Voir Rochette J., Comley J. 2015. Plans de gestion intégrée des zones côtières : revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniques. Rapport INTEGRE et RESCCUE, CPS Nouméa.

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

La première définition de la GIZC, proposée en 1989 à l'occasion d'une réunion d'experts internationaux, met en avant le caractère dynamique d'un processus « 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 côtière³ ».

Dans cette définition, la gestion est assimilée à un usage raisonné des ressources et repose sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique (qui doit par ailleurs faire l'objet d'un suivi). La planification stratégique est effectivement au cœur de la GIZC. La référence à une « stratégie coordonnée » et à l'utilisation de ressources de diverses natures renvoient à la notion d'intégration abordée plus haut. Enfin, le caractère « dynamique » du processus implique le recours à des modes de gestion adaptative. Compte tenu de la nature complexe des systèmes écologiques et sociaux, on peut supposer que les exigences liées à la GIZC évolueront dans le temps, et que les effets des mesures prévues dans les plans de gestion, quelle qu'en soit la nature, devront être suivis et évalués à intervalles réguliers. Les présentes lignes directrices visent précisément à décrire la marche à suivre à cette fin dans le contexte des îles du Pacifique.

Valeurs inhérentes à la GIZC

S'il importe de bien comprendre ce que recouvre la GIZC, il est tout aussi important de comprendre les valeurs qui s'y rattachent ; pour être efficaces, les intervenants appelés à travailler ensemble doivent partager des valeurs communes.

Principe d'interrelation et d'intégration. Les interrelations, ou interdépendances, entre enjeux et secteurs, mais aussi entre environnement et développement. Contrairement à ce qui se pensait et se pratiquait dans le passé, protection de l'environnement et développement ne peuvent être considérés comme des activités distinctes. Chacune doit intégrer l'autre.

Équité inter- et intra-générationnelle. Les principes relatifs à l'équité inter- et intra-générationnelle se rapportent au caractère juste et équitable des décisions prises en matière d'environnement et de développement. L'équité intergénérationnelle renvoie à l'idée selon laquelle la génération actuelle est dépositaire de la planète pour le compte des générations futures. L'équité intra-générationnelle s'entend quant à elle comme l'obligation de tenir compte des besoins des autres utilisateurs (autrement dit, des autres membres de la société), notamment sous l'angle de la répartition des avantages découlant du développement.

Droit au développement. Ce principe fait référence au droit fondamental de tout être humain à la vie, à l'épanouissement personnel, à la dignité et à un environnement propre et sain.

Principe de sauvegarde environnementale. Il s'agit de prévenir toute atteinte à l'environnement en privilégiant l'adoption de mesures anticipatives plutôt que réparatrices ou compensatoires. Les mesures de protection de l'environnement sont indissociables du principe de précaution (voir ci-dessous).

Principe de précaution. L'idée qui sous-tend ce principe est que l'absence de certitude scientifique ne peut suffire à justifier le report de mesures visant à éviter des atteintes potentiellement graves ou irréversibles à l'environnement. Le principe de précaution est consacré dans la Convention sur la diversité biologique.

Le principe pollueur-payeur. Conformément à ce principe, les coûts environnementaux des activités économiques, et notamment le coût des mesures de prévention et des dommages susceptibles d'être causés à l'environnement, doivent être internalisés et ne peuvent être laissés à la charge de la société dans son ensemble.

Transparence et autres principes axés sur les processus. Le principe de transparence exige que la prise de décision soit à la fois ouverte et transparente et associe pleinement le public concerné. Il va de pair avec d'autres principes tels que : la promotion de la participation de tous les principaux groupes, et notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les peuples et les communautés autochtones, les organisations non gouvernementales (ONG), les autorités locales, le secteur privé et les associations confessionnelles, entre autres ; le droit du public à accéder aux informations à caractère environnemental ; et la nécessité de réaliser des études d'impact sur l'environnement permettant la prise de décisions fondées, et de faciliter l'accès à l'information et la participation du public.

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



Des appellations différentes pour une même approche

Les préceptes fondamentaux de la GIZC sont au cœur d'une multitude de projets récemment mis en œuvre dans le Pacifique. Dans le même temps, sont apparus des termes nouveaux utilisés pour décrire les projets en question. La liste non exhaustive ci-après est donnée à titre d'exemple :

- gestion écosystémique ;
- approche écosystémique de la gestion des pêches ;
- gestion à l'échelle des îles ;
- gestion « de la montagne au récif » ;
- gestion intégrée des îles ;
- planification de la gestion des ressources naturelles ;
- sans oublier bien sûr... la GIZC, parfois appelée « gestion intégrée du littoral ».

Mais sur le fond, les termes utilisés sont-ils si importants? Oui et non. Dans certaines juridictions, les politiques publiques répondent à des noms bien précis ; en utilisant une nouvelle terminologie, on court le risque de semer la confusion et de favoriser un éparpillement des ressources. Dans d'autres contextes, le nom donné au processus mis en œuvre importe peu. À titre d'exemple, Govan *et al.*⁴ ont été les premiers à parler de gestion intégrée du milieu insulaire, formule reprise par la suite dans Jupiter *et al.*⁵, précisément dans le but d'éviter toute référence à une juridiction particulière ou à des antécédents « malheureux ».

Il appartiendra à chaque pays de décider de la terminologie à utiliser, en français comme en langue vernaculaire locale, pour désigner le processus considéré. Le point essentiel à retenir est que l'approche décrite dans ces lignes directrices sera à peu de choses près la même pour l'ensemble des initiatives de GIZC, et que les termes utilisés, bien que différents, renverront tous à un même objectif. Pour reprendre les mots de Shakespeare, « Ce que l'on appelle une rose, avec tout autre nom serait aussi suave ».

Avant de sélectionner un terme pour désigner une initiative de GIZC dans un pays insulaire océanien, il faut vérifier s'il existe déjà une terminologie officielle faisant référence à une politique ou à une législation nationale précise. Dans les pays où il n'existe pas de politique ou de législation en la matière, la question de la terminologie est moins importante.

4 Govan H, Schwarz A-M, Boso D. 2011. Toward integrated island management: Lessons from Lau, Malaita, for the implementation of a national approach to resource management in Solomon Islands. WorldFish Centre Report to SPREP, Honiara, 69 pp.

5 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. 2013. 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.

Le terme « plan de GIZC » est généralement utilisé de deux manières différentes :

Parallèlement, le plus souvent, lorsqu'un district/une province entreprend d'élaborer un plan complet de GIZC, il lui faut d'abord préparer un « plan d'action pour la GIZC » indiquant les principales menaces relevées, les mesures prévues pour y faire face et toutes les autres informations nécessaires, notamment les différentes parties chargées de l'exécution du plan d'action. Ce dernier se présente généralement sous la forme d'un tableau d'une ou deux pages qui constituera l'élément central du plan de GIZC – document beaucoup plus étoffé décrivant le contexte général et présentant en détail l'ensemble des informations concernant la gouvernance, le suivi et l'évaluation du plan d'action pour la GIZC.

Afin d'éviter toute confusion, on utilisera dans le présent document le terme « plan d'action pour la GIZC » pour décrire le document d'une ou deux pages évoqué ci-dessus.

Un certain nombre d'outils se rapportant à la participation des collectivités au processus de planification de la GIZC sont mentionnés dans les lignes directrices. On recommandera par ailleurs la lecture du document intitulé *Aires marines localement gérées : Guide de soutien pour une gestion adaptative reposant sur la communauté* (disponible à l'adresse <http://www.lmmanetwork.org/files/lmmaguidefrench.pdf>).



Processus étape par étape et autres considérations relatives au développement, au contenu et à la gouvernance des plans de GIZC

Nous proposons 11 étapes menant à un plan de GIZC. A des fins d'illustration le cas de la Province de Ra à Fidji (également traité dans Rochette et Comley, 2015) est pris comme exemple à chaque étape.

Étape 1 : Identifier les organismes chefs de file des actions de GIZC

La mise en place d'un *leadership* efficace et résolu est l'une des clés du succès d'un projet quel qu'il soit, *a fortiori* dans un domaine aussi complexe que la GIZC. Dans la plupart des cas, les activités de GIZC relèvent de projets financés par des partenaires externes, et les discussions avec les bailleurs de fonds doivent donc porter aussi sur la sélection de l'organisme chef de file du projet. Il s'agira le plus souvent d'une administration publique dotée de capacités en matière d'intégration intersectorielle, et dont les activités et responsabilités sont en rapport avec la GIZC. Le choix se portera donc vraisemblablement sur une administration aux compétences élargies chargée de dossiers tels que la planification nationale, le développement provincial ou l'environnement.

Sur le terrain, l'exécution du projet doit également s'appuyer sur un solide leadership. Dans le contexte océanien, elle est confiée le plus souvent à une organisation de la société civile ou à une administration provinciale, les administrations nationales ne disposant généralement pas des ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre de projets interdisciplinaires dans le long terme.

Aux Fidji, la GIZC relève de deux niveaux d'autorité différents. La loi de 2005 sur la gestion de l'environnement porte création d'un sous-comité national de GIZC rattaché au conseil national de l'environnement. Ce sous-comité est chargé de définir les grandes orientations des actions de GIZC à l'échelle nationale. Dans la province de Ra, un comité provincial de GIZC a été mis en place. Il est présidé conjointement par l'administrateur provincial (le fonctionnaire chargé de l'aménagement à l'échelle de la province) et le *Roko Tui* (le représentant de l'administration publique responsable de la protection sociale et du développement des communautés fidjiennes autochtones). Le comité de GIZC de la province de Ra travaille en concertation avec le sous-comité national de GIZC, auquel il doit rendre compte de ses travaux, et les coprésidents du comité provincial siègent au sous-comité national. Les membres du comité provincial représentent, à l'échelle locale, les différentes composantes du sous-comité national, à savoir les ministères compétents, le secteur privé, les ONG et les institutions officielles. La composition du comité provincial se veut cependant plus souple et mieux adaptée aux enjeux propres à la province.

Étape 2 : S'assurer d'une participation appropriée des parties prenantes

Il est primordial d'associer les parties prenantes à la formulation du plan de GIZC, à plus forte raison dans les pays insulaires océaniques où les propriétaires coutumiers et les utilisateurs des ressources sont souvent le principal groupe de parties prenantes à impliquer dans la planification de la GIZC.

Il existe cependant de multiples niveaux et méthodes de participation, et les groupes de parties prenantes sont tout aussi nombreux. Les mécanismes retenus, les groupes participants, et le calendrier du processus participatif d'élaboration du plan de GIZC sont donc largement fonction du contexte local.

En conséquence, il convient d'élaborer, pour chaque projet, un plan de participation identifiant les acteurs concernés et précisant à quel niveau et à quel moment, ils sont censés intervenir dans le processus de planification. Le plan de participation est un document évolutif appelé à être affiné en fonction des circonstances et de la progression du processus de planification.

De manière générale, on peut supposer qu'au niveau infranational, le secteur privé, qu'il s'agisse des utilisateurs des zones côtières ou des opérateurs dont les activités influent sur l'espace côtier, sera associé à l'exercice de planification. Avant d'organiser la réunion au cours de laquelle sera élaboré le plan d'action, il faut prendre contact avec chacune des parties intéressées pour leur expliquer en quoi la GIZC est importante et les inviter à participer à la formulation du plan. On procédera de même avec les ONG intervenant dans la zone considérée. La réunion sera probablement organisée à l'initiative de l'administration locale, et les agents des services nationaux y seront également conviés. Dans nombre de régions du Pacifique, les organisations confessionnelles locales devront aussi être invitées à assister à la réunion.

Comme indiqué précédemment, les propriétaires coutumiers des ressources sont le groupe le plus important, et leur participation conditionnera le succès du projet de GIZC. Aussi est-il primordial de veiller à ce qu'ils soient associés de manière équitable au processus de planification. Si l'on peut supposer que les autres parties prenantes auront déjà élaboré des plans stratégiques définissant des buts précis assortis de mesures spécifiques, les communautés locales ne se seront pas nécessairement engagées dans un processus formel de ce type. Dans ce cas, il faudra dans un premier temps examiner avec elles les problèmes qui se posent en matière de gestion des zones côtières ou réexaminer les plans existants dans chaque district, de sorte que les propriétaires coutumiers des ressources puissent s'exprimer et se faire entendre lors de la préparation du plan de GIZC.

L'élaboration du plan de GIZC de la province de Ra s'est appuyée sur des années de travail avec les propriétaires coutumiers des ressources. Avant même que les activités de GIZC aient officiellement commencé, les neuf districts côtiers de la province de Ra avaient déjà établi des plans de gestion des ressources naturelles et des comités de gestion et élu leurs représentants. Au cours de la période de six mois à un an qui a précédé le lancement officiel du processus d'élaboration du plan, les plans de gestion de district ont été actualisés et révisés dans le cadre d'une série de réunions de district rassemblant l'ensemble des parties prenantes locales, si bien qu'au démarrage du processus de planification, les neuf districts côtiers s'exprimaient déjà d'une seule et même voix.

Cet exercice de planification de dimension locale a par ailleurs permis d'identifier les parties prenantes privées qu'il importait d'associer à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de GIZC, à l'exemple de l'industrie sucrière. En effet, dans les plans de gestion des districts accueillant des activités économiques privées, les impacts des pratiques agricoles du secteur sucrier et le rejet des effluents issus des sucreries figuraient au premier rang des menaces pesant sur les ressources naturelles.

Étape 3 : Définir une vision, des buts et des objectifs communs à l'ensemble des parties prenantes clés

L'ensemble des parties prenantes au processus de planification doit être invité à participer au premier atelier sur la GIZC organisé dans la zone considérée. Il conviendra d'établir au préalable l'ordre du jour de l'atelier, puis, au cours de l'atelier, de définir une vision, des buts et des objectifs communs. Dans la mesure où les participants représentent des secteurs et des intérêts très divers, on fera usage d'outils participatifs pour les aider à arrêter une vision commune des zones côtières et de leurs habitants et à fixer les buts et les objectifs des actions de GIZC.

Un atelier participatif d'une journée réunissant quelque 70 représentants de propriétaires coutumiers, d'administrations publiques et d'opérateurs privés de la province de Ra a été organisé. Les participants ont entrepris de définir une vision commune du devenir de leur province dans les décennies à venir et ont exprimé leurs aspirations en matière de GIZC. Ils ont finalement arrêté une position collective qui a été approuvée à l'échelle provinciale et se présente comme suit :

Duri, Yadra. Mo Vakaturewavinakataka na Yaubula Kei Ni Kawa Kei Ra (gérer durablement les ressources naturelles de Ra) et *Na yasana vakaturaga ko Ra me liutaka na maroroi ni yaubula me vurevure ni SAUTU ena bula vakayalo, vakailavo, vakavuli, vakayago (tiko bulabula) ka vakauasivi ena bula duavata kei na veilomani vei ira era lewena* (faire de la province de Ra la figure de proue de la gestion durable des ressources afin d'améliorer le bien-être spirituel, économique, émotionnel et physique des populations et de leur permettre de vivre dans la paix et l'harmonie).

On notera que cette vision fait une large place à la gestion des ressources naturelles et aux avantages qui en découlent pour les communautés et les habitants de Ra.



Étape 4 : Définir le champ d'application du plan de GIZC

La GIZC s'applique, par définition, aux ressources tant marines que terrestres, à leurs utilisateurs et aux autres parties prenantes concernées. Pour autant, la portée géographique du plan de GIZC dépend dans une large mesure du contexte local.

Dans une petite île basse du Pacifique, le plan de GIZC sera mis en œuvre à l'échelle de l'île tout entière.

Dans une île haute plus grande, il serait logique, d'un point de vue écologique, d'appliquer le plan de gestion à l'ensemble de l'île, mais il pourrait alors devenir exagérément complexe, voire impossible à mettre en œuvre, compte tenu de sa portée géographique et de la multiplicité des unités de gouvernance.

Dans nombre de pays insulaires océaniques, l'administration publique est décentralisée et assurée par des instances infranationales (provinces ou îles, le plus souvent). La planification de la GIZC à l'échelle infranationale se justifie donc pleinement, dans la mesure où elle peut être plus facilement intégrée aux ressources et aux politiques publiques.

On sélectionnera, aux fins de la GIZC, des sites géographiques d'accès relativement aisé, représentatifs des problèmes/enjeux communément rencontrés dans le pays, et dont les responsables s'engagent résolument en faveur de modes durables de développement et de gestion des ressources naturelles.

Il convient de veiller à ce que l'exercice de planification soit assorti d'un calendrier adapté. Le processus d'élaboration du plan de GIZC doit être suffisamment long pour permettre à toutes les parties prenantes d'y participer efficacement, mais suffisamment court pour éviter de mettre en péril la dynamique enclenchée.

L'arbitrage à opérer en la matière sera en partie fonction du plan de participation. On rappellera à ce propos que le plan d'action pour la GIZC comme le plan global de GIZC seront gérés de manière adaptative, et qu'il n'est pas nécessaire de formuler d'emblée un plan de gestion « parfait ». Les circonstances seront appelées à évoluer, les mesures de gestion seront plus ou moins efficaces, et le plan devra être modifié en cours de mise en œuvre. Il ne faut donc pas chercher à élaborer à tout prix un plan irréprochable, car à trop vouloir bien faire, on risquerait de compromettre l'esprit de bonne volonté et la dynamique issus du processus participatif.

Lors de l'atelier inaugural au cours duquel a été définie une vision commune de la GIZC, une séance entière a été consacrée à la portée géographique du processus de planification à engager dans la province de Ra. Les participants étaient d'avis que l'exercice de planification devait se concentrer sur les neuf districts côtiers de la province, tout en tenant compte du rôle des zones plus éloignées du littoral, et qu'il convenait, le cas échéant, d'étendre la portée géographique des activités prévues aux terres intérieures. Selon la définition adoptée à cette occasion, les zones côtières faisant l'objet de mesures de GIZC devaient s'entendre de « toute zone côtière de district comprise entre la limite intérieure du district côtier considéré et la limite extérieure du territoire de pêche traditionnel adjacent, soit la limite de l'*iqoliqoli* ».

Les participants ont fixé à cinq ans la durée de mise en œuvre du plan de GIZC de la province de Ra, soit de 2015 à 2019. Ils ont estimé que le plan d'action pour la GIZC devrait être actualisé plus régulièrement que le plan global de GIZC.

Étape 5 : Définir les enjeux à traiter dans le plan d'action pour la GIZC

Le champ d'application du plan d'action pour la GIZC doit être défini en fonction des enjeux recensés et hiérarchisés à l'issue d'un processus pleinement participatif réalisé en amont et non être dicté par des acteurs extérieurs.

Certes, on pourrait être tenté d'élaborer un plan d'action exhaustif couvrant l'ensemble des enjeux actuels et futurs (prévisibles) propres aux zones côtières. Toutefois, ce faisant, on risquerait de compromettre la bonne volonté des parties prenantes locales et leur adhésion aux objectifs du plan, acquis au fil d'un processus participatif engagé longtemps à l'avance.

Cette étape intervient logiquement après la définition des visions, buts et objectifs visés. Au cours de l'atelier, les différentes parties prenantes peuvent exposer les enjeux qui leur tiennent particulièrement à cœur, dans le cadre de groupes de discussion. Les conclusions de leurs délibérations sont ensuite présentées en plénière par les animateurs de l'atelier, et les participants se mettent d'accord sur la procédure à suivre pour classer par priorité les enjeux retenus. Il suffit par exemple de calculer combien de fois une question particulière a été soulevée lors des travaux de groupe ou de définir des critères de classification. À terme, on pourrait retenir quatre à six thématiques.

On recommandera toutefois de sélectionner au moins une question susceptible de faire l'objet d'actions de gestion simples et efficaces aux retombées immédiates, de manière à entretenir la dynamique enclenchée. Ces activités faciles à mettre en œuvre permettent d'enregistrer des résultats tangibles dans le court terme et contribuent ainsi à maintenir l'élan nécessaire pour aborder des problèmes de GIZC plus ardues ou plus complexes.

Il faudra aussi, dès l'atelier inaugural, ou à une étape ultérieure, réfléchir à la question de la hiérarchisation des priorités, qui suppose de réaliser divers diagnostics (de la chaîne de résultats, des causes ou de situation). Cet exercice débouchera sur l'élaboration d'une stratégie et de mesures de gestion visant à corriger les problèmes relevés (et indiquant notamment les rôles et responsabilités des différents intervenants).

Lors du premier atelier sur la GIZC organisé dans la province de Ra, les parties prenantes ont été réparties en groupes géographiques (districts côtiers) et ont été invitées à recenser les cinq principales menaces pesant sur les zones côtières dans leurs districts respectifs. Leurs conclusions ont ensuite été présentées en plénière, et une liste commune de menaces a été établie. Y sont mentionnés : l'extraction du gravier des rivières ; le brûlis non maîtrisé, couramment utilisé pour le défrichage des terres à des fins agricoles ; le braconnage dans les aires marines protégées et la pêche non autorisée sur les sites de pêche coutumiers ; les méthodes de pêche destructrices, en particulier dans les rivières et les cours d'eau ; la gestion des eaux usées en milieu communautaire ; et l'utilisation de pratiques agricoles non durables, notamment dans le secteur sucrier.

Cette liste a été affinée par la suite, et les menaces ont été définies de manière plus précise lors des réunions suivantes du comité provincial de GIZC.



Étape 6 : Mettre en place un mécanisme de gouvernance et de suivi de la mise en œuvre du plan d'action pour la GIZC

Un dernier point reste à régler avant la fin de l'atelier inaugural de planification réunissant l'ensemble des parties prenantes : il s'agit de constituer un petit groupe représentant tous les acteurs concernés, qui sera chargé de superviser la mise en œuvre du plan d'action et, par la suite, l'élaboration du plan global de GIZC. Le groupe se réunira à intervalles réguliers (une fois par trimestre, en règle générale). Il devra affiner la hiérarchisation des thématiques recensées dans le plan d'action, en fonction de leur degré de priorité (haute, moyenne et faible, par exemple). Il serait également souhaitable d'élaborer un plan de travail annuel identifiant les différents partenaires appelés à prendre part aux activités.

Lors de la dernière séance de travail de l'atelier inaugural, les participants ont sélectionné les membres du comité de GIZC de la province de Ra. Les parties prenantes ont été invitées à établir la liste des groupes clés appelés à participer directement à la mise en œuvre et à la supervision des activités de GIZC menées dans la province. La composition du comité reflète, à l'échelle locale, celle du sous-comité national de GIZC, qui réunit les ministères compétents, le secteur privé, les ONG et les institutions officielles. Les participants à l'atelier ont insisté sur la nécessité d'inviter d'autres parties prenantes à rejoindre le comité, en tant que de besoin, et en fonction de l'évolution dans le temps des enjeux relatifs à la GIZC.



Étape 7 : Élaborer des plans et des critères de suivi-évaluation et en fixer les modes d'intégration aux mécanismes de gestion adaptative

Les problèmes visés dans le plan d'action pour la GIZC, le degré d'efficacité des interventions de gestion et la répartition des avantages découlant de la mise en œuvre du plan évolueront dans le temps. En conséquence, des mécanismes de gestion adaptative doivent être intégrés au plan d'action et, par la suite, au plan global de GIZC. Ils peuvent se présenter sous les formes suivantes :

- méthodes d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des actions de gestion au regard des problèmes de GIZC ciblés ; ces méthodes doivent être assorties d'indicateurs de réussite préalablement convenus, et reposer sur le suivi de ces indicateurs et l'évaluation des résultats. Ce travail d'évaluation peut s'effectuer lors de réunions ordinaires, mais sans doute est-il préférable d'organiser, au moins une fois par an, une réunion consacrée à l'évaluation des résultats de suivi et des modifications à apporter, le cas échéant, au plan d'action pour la GIZC (dans l'idéal, cette réunion devrait se tenir parallèlement à l'élaboration du plan de travail de l'année suivante) ;
- calendriers et stratégies concertées d'évaluation et d'actualisation du plan de GIZC en fonction de l'évolution de la situation.

La plupart des représentants présents lors de l'atelier inaugural sur la GIZC ont participé à un autre atelier d'une journée visant à informer les parties prenantes de l'importance de suivre l'efficacité des actions de GIZC, ainsi que d'assurer une gestion adaptative des plans d'action pour la GIZC et, au besoin, du plan global de GIZC de la province de Ra. Les participants à cet atelier, animé par le comité provincial de GIZC, ont élaboré des scénarios à l'aide d'outils participatifs, l'idée étant d'imaginer à quoi ressemblerait la province, à dix ans d'intervalle, en l'absence de mesures d'atténuation des impacts côtiers. À partir de ces scénarios, les participants ont pu établir des matrices de suivi. À l'issue de l'atelier, le comité provincial s'est vu confier, au nom des parties prenantes, la tâche de superviser la gestion adaptative des plans d'action pour la GIZC.

Étape 8 : Assurer la cohérence du plan d'action pour la GIZC avec les documents juridiques et politiques existants

Les plans d'action pour la GIZC ne peuvent être pérennes que s'ils sont formulés et appliqués conformément aux instruments juridiques et aux documents de politique générale applicables aux plans national et local. Ces instruments doivent être cohérents et compatibles avec les objectifs de la GIZC.

S'il n'existe pas, au démarrage de la phase de planification des actions de GIZC, de politique nationale ou d'exemples concrets de bonne mise en œuvre des politiques, on s'efforcera, à la faveur des activités pilotes de GIZC, de rallier un soutien politique à l'appui de l'élaboration de politiques ou de pratiques adaptées. Il arrive souvent que les procédures réglementaires nationales ne soient pas pleinement comprises au niveau local ou que les décisions prises au terme des procédures nationales de validation ne fassent pas l'objet d'une diffusion suffisamment large à l'échelon local. En règle générale, l'intégration entre autorités locales et nationales au sujet des enjeux prioritaires de GIZC sera l'un des premiers résultats majeurs du processus de planification de la GIZC.

Aux Fidji, l'avantage est que l'élaboration et la mise en œuvre des plans provinciaux de GIZC s'inscrivent directement dans le cadre du processus national de GIZC, conformément aux dispositions de la loi sur la gestion de l'environnement. En d'autres termes, les enjeux de dimension provinciale peuvent être portés à l'attention des administrations nationales compétentes et examinés directement par les ministères concernés. Cette stratégie s'est avérée payante et a notamment contribué à l'interdiction des travaux d'extraction du gravier des rivières et des cours d'eau, en attendant qu'une procédure d'autorisation ait été clairement définie.

Malgré des résultats positifs, l'initiative menée à Ra se heurte à des difficultés liées à la mise en œuvre laxiste de la législation environnementale sectorielle. Pour en venir à bout, l'Association fidjienne pour le droit de l'environnement a entrepris de recenser les causes profondes de cette situation à tous les niveaux, depuis les communautés jusqu'à l'autorité judiciaire, sans oublier les organismes d'exécution.

Étape 9 : Passer du plan d'action pour la GIZC au plan global de GIZC



Une fois le plan d'action local en place, il faut s'interroger sur les modalités permettant de l'intégrer à un plan de GIZC de plus grande ampleur couvrant l'ensemble de la zone considérée. Ce travail doit s'appuyer sur les résultats du processus d'élaboration du plan d'action local (vision/buts/objectifs, enjeux prioritaires, mesures, responsabilités, indicateurs, besoins en ressources), lesquels doivent être intégrés à des stratégies de communication, de suivi, d'évaluation, d'exécution, de mobilisation de ressources et de pérennisation. Un débat élargi sur les enjeux prioritaires et le rôle des parties prenantes peut s'engager à ce stade. Il s'agira notamment d'expliquer les raisons des actions de GIZC et les modalités de leur mise en œuvre, et de diffuser des informations de base sur la zone côtière concernée, les ressources naturelles qu'elle abrite et les parties prenantes locales.

Pour être à même de proposer des solutions adaptées en réponse à des scénarios qui risquent fort de se concrétiser à l'avenir, les plans de GIZC doivent aussi intégrer les thématiques relatives à la gestion des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique.

Le contenu exact du plan de GIZC doit être défini dans le cadre d'un processus participatif mené, dans l'idéal, à l'échelle nationale, puisque ce processus s'appliquera à l'ensemble des sites du pays faisant l'objet d'un plan de GIZC. On trouvera en annexe au présent document un projet de table des matières d'un plan global de GIZC.

Le sous-comité national de GIZC des Fidji a tenu une réunion afin de débattre du contenu et du processus d'élaboration des plans provinciaux de GIZC. Il a été décidé à cette occasion que les responsabilités liées à la formulation des plans provinciaux seraient confiées à des comités provinciaux de GIZC dûment constitués. La réunion a notamment débouché sur la rédaction d'un mémoire qui dresse la liste des provinces retenues pour élaborer un plan de GIZC et décrit brièvement son contenu.

Le plan provincial de GIZC de Ra a été établi sous la houlette de l'Institut de sciences appliquées de l'Université du Pacifique Sud, avec le concours des membres du comité provincial. Le comité a approuvé le plan, qui a ensuite été présenté pour validation au conseil provincial de Ra. Cette dernière étape avait principalement pour objet d'obtenir de l'administration provinciale qu'elle reconnaisse officiellement le plan. Le plan provincial de GIZC intègre le plan d'action local pour la GIZC.

Étape 10 : Définir le statut du plan de GIZC

Un plan de GIZC peut avoir un véritable statut juridique ou rester une initiative informelle dont la mise en œuvre repose sur la bonne volonté des parties prenantes.

La situation peut cependant évoluer dans le temps, en fonction de la progression du processus de planification et du déroulement des activités de GIZC. Dans l'idéal, les plans de GIZC devraient se voir conférer un statut juridique bien défini, mais la législation nationale et les cadres de politique générale existants ne le permettent peut-être pas toujours. Il faut donc s'employer à contourner cet « obstacle », qui ne doit pas être considérée comme une raison suffisante d'abandonner l'élaboration du plan de GIZC ou d'y renoncer.

Le moment venu, il conviendra de constituer un groupe national de GIZC chargé d'examiner les questions évoquées ici, ainsi qu'aux étapes 8 et 9 décrites plus haut. Dans certains cas, on procédera d'abord à la création d'un groupe national, qui se chargera par la suite de recenser, à l'échelle infranationale, les sites devant faire l'objet de mesures de GIZC et les processus à mettre en œuvre.

Aux Fidji, l'élaboration des plans de GIZC est prescrite aux termes de la loi sur la gestion de l'environnement et des décisions prises par le sous-comité national de GIZC, telles qu'approuvées par le gouvernement. Pour autant, il est difficile de savoir si les plans en eux-mêmes ont un statut juridique clairement défini. À l'heure actuelle, on considère que tel n'est pas le cas.

Dans les faits, nombre des enjeux prioritaires de GIZC recensés dans la province de Ra tiennent aux carences relevées dans la mise en œuvre de la législation existante. On prendra pour exemple le brûlis non maîtrisé, pratique désormais illégale qui perdure cependant en raison de l'application laxiste et de la méconnaissance de la législation nationale.

Peut-être s'avérera-t-il nécessaire, à l'avenir, de conférer aux plans provinciaux de GIZC un caractère juridiquement contraignant.



Étape 11 : Mettre en place un mécanisme de financement des activités de GIZC

Les plans d'action pour la GIZC sont, par définition, axés sur la mise en œuvre d'activités concrètes et définissent toute une série d'étapes précises, dont chacune fait intervenir des organismes ou des individus différents, selon la nature de l'intervention considérée.

Le manque de capacités de l'organisme d'exécution est précisément l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des activités de GIZC. Dans ce contexte, on entend par capacité l'ensemble des compétences et des ressources humaines et financières disponibles.

En conséquence, le plan global de GIZC doit recenser les moyens humains et financiers requis, ainsi que les organismes auprès desquels ces ressources pourront être obtenues. Là où les compétences disponibles sont insuffisantes, il faudra prévoir un plan spécifique visant à renforcer les capacités des organismes d'exécution.

Il est très rare de disposer de toutes les ressources nécessaires, et la gestion adaptative consiste précisément à définir les mesures que l'on peut prendre dans la limite des moyens existants à un moment donné.

On pourra cependant obtenir davantage de ressources si les plans de GIZC sont intégrés, c'est-à-dire si les activités de GIZC et les ressources à prévoir sont intégrées au processus de planification stratégique et d'affectation des ressources de chacun des organismes associés à la mise en œuvre du plan de GIZC. L'organisme de gouvernance de la GIZC doit donc être informé des objectifs stratégiques de chaque organisme partenaire, pour être mieux à même d'inscrire au plan de travail des activités qui cadrent avec les plans stratégiques des différents intervenants et peuvent y être aisément intégrées.

Annexe - Éléments possibles d'un plan de GIZC

1. Résumé

2. Introduction

2.1. Objectif du plan de GIZC

2.2. GIZC – Définitions

2.3. Considérations éthiques et principes relatifs à la GIZC

2.4. Champ d'application du plan (portée géographique et enjeux de gestion)

2.5. Calendrier du plan de GIZC

2.6. Lois et politiques pertinentes

2.7. Présentation des destinataires du plan de GIZC

2.8. Processus consultatif

2.9. Validation du plan provincial de GIZC

3. Vision, buts et objectifs du plan de GIZC

3.1. Vision

3.2. Buts

3.3. Objectifs

4. Profil de la zone considérée (exemples seulement, à intégrer éventuellement à l'annexe)

4.1. Aspects sociaux

4.2. Profil social/analyse de situation

4.3. Description des régimes de propriété des ressources, des pratiques coutumières et des règles patrimoniales

4.4. Savoirs ethnobiologiques traditionnels



- 4.5. Aspects économiques
- 4.6. Profil économique/analyse de situation
- 4.7. Moyens de subsistance
- 4.8. Environnement
- 4.9. Inventaire des ressources
- 4.10. Activités de gestion des zones côtières en cours
- 4.11. Analyse des parties prenantes (groupes concernés, organismes d'exécution)
- 4.12. Diagnostic de causes ou de situation
- 4.13. Analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces)
- 4.14. Étude de vulnérabilité climatique

5. Enjeux relatifs à la GIZC (dans l'ordre des priorités)

6. Stratégies et mesures (à titre indicatif)

- 6.1. Zones/écosystèmes prioritaires
- 6.2. Gestion des zones spéciales
- 6.3. Aménagement de l'espace et zonage
- 6.4. Pratiques optimales de gestion
- 6.5. Réglementations et décrets

7. GIZC : Institutions et gouvernance

- 7.1. Description de la structure de gouvernance de la GIZC
- 7.2. Rôles et responsabilités

8. Stratégie de communication et « socialisation » du plan de GIZC

9. Mise en œuvre des mesures et de la réglementation applicables

10. Suivi-évaluation des interventions de gestion

- 10.1. Suivi de l'état d'avancement des stratégies et établissement de rapports (assortis de calendriers)
- 10.2. Étude d'impact
- 10.3. Processus de gestion adaptative

11. Financement du plan de GIZC

- 11.1. Coûts de mise en œuvre
- 11.2. Options financières

12. Annexes

- 12.1. Cadre de mise en œuvre (activités, rôles, responsabilités, calendrier, principaux indicateurs de résultats, budget)
- 12.2. Plan de travail annuel (activités, rôles, responsabilités, calendrier, principaux indicateurs de résultats, budget)

