

Le Droit Maritime Français

63^e année > Mensuel > Mai 2011

725



Lamy

une marque Wolters Kluwer

Vers l'élaboration d'un Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans l'océan Indien occidental

> Julien ROCHETTE (1)

*Institut du développement durable et des relations internationales
Sciences Po*

Alors qu'en Méditerranée le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) vient tout juste d'entrer en vigueur (2), d'autres cadres régionaux réfléchissent aujourd'hui à l'opportunité d'adopter un tel instrument. C'est le cas du système régional de l'océan Indien occidental (OIO), régi par la Convention de Nairobi adoptée en juin 1985 (3). Composé de dix États – de la Somalie à l'Afrique du sud, de l'île-continent Madagascar aux pays insulaires de l'océan Indien – le cadre régional dispose déjà de trois protocoles sectoriels : le Protocole Aires Protégées, le Protocole Coopération en cas de pollution maritime et le Protocole Lutte contre la pollution tellurique, adopté lors de la réunion des Parties contractantes de mars 2010 (4). Les

(1) L'auteur souhaiterait ici remercier le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), la Commission de l'Océan Indien (COI) et le projet Acclimate pour leur soutien au projet « ProtOIO : appui au processus d'élaboration du Protocole GIZC dans l'océan Indien occidental et anticipation des enjeux de mise en œuvre », conduit par l'Iddri. Pour toute information complémentaire : julien.rochette@iddri.org

(2) Après les ratifications de la Slovénie (25 septembre 2009), de la France (28 septembre 2009), de l'Albanie (18 février 2010), de l'Espagne (17 juin 2010), de la Syrie (30 septembre 2010) et l'approbation de l'Union européenne, (13 septembre 2010), le texte est entré en vigueur le 24 mars 2011.

(3) Convention pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est, adoptée à Nairobi le 21 juin 1985. La Convention a été amendée le 31 mars 2010 et s'intitule désormais Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'Océan indien occidental.

(4) Pour un récent panorama de la lutte contre la pollution tellurique dans la région, voir notamment : Momanyi A., (2011), « Afrique de l'Est : lutter contre la pollution tellurique », in Jacquet P., Pachauri R., Tubiana L., *Regards sur la Terre 2011, Océans : la nouvelle frontière*, Armand Colin, pp.249-252.

rivages de l'OIO connaissent depuis quelques années un phénomène de littoralisation qui n'est pas sans susciter des inquiétudes quant à la préservation de la biodiversité et le maintien des services écosystémiques, indispensables au développement de la région. Infrastructures touristiques, urbanisation, installations aquacoles, agriculture littorale, surexploitation des ressources renouvelables et industrialisation croissante constituent en effet d'importantes menaces pour les zones côtières, tant par les pollutions que ces activités génèrent que par l'artificialisation des sols qui en résulte. Il apparaît donc nécessaire de mieux encadrer le développement de ces activités afin d'assurer la gestion durable des ressources naturelles de la région. C'est à cet enjeu majeur que le futur Protocole GIZC devra répondre.

L'ANCRAGE DU CONCEPT DE GIZC DANS L'OCEAN INDIEN OCCIDENTAL

Comme dans d'autres régions du monde, le concept de GIZC émerge dans l'OIO à partir des années 1990. Sur le plan politique, la Déclaration d'Arusha de 1993 marque la prise de conscience des États du besoin de mieux encadrer le développement des zones côtières, en recourant au concept de gestion intégrée. La Déclaration exhorte ainsi la communauté scientifique à mener des recherches interdisciplinaires en ce domaine, encourage la mise en œuvre de la GIZC à échelle nationale et reconnaît l'importance du système régional dans le traitement des problématiques côtières et marines (5). S'ensuivent au cours des années suivantes la publication de nombreux rapports, mettant en lumière les besoins et identifiant les modalités de mise en œuvre du concept dans la région.

Classiquement, c'est d'abord à travers l'« approche projets (6) » que s'opère la mise en œuvre de la GIZC dans l'OIO. Comme partout à travers le monde, les initiatives de gestion du littoral se multiplient sous l'impulsion des bailleurs de fonds multilatéraux (Programme des Nations unies pour l'environnement, Banque mondiale, Fonds pour l'environnement mondial...) et des agences bilatérales d'aide au développement (France, Suède...). À titre d'exemple, le soutien financier de l'Union européenne permet à la Commission de l'Océan indien (COI) de lancer en 1995 le Programme régional Environnement de la COI (PRE-COI), notamment dédié à la mise en œuvre de projets de GIZC dans les pays de la région. Cette initiative trouve aujourd'hui un prolongement dans le Programme régional de gestion durable des zones côtières des pays de l'Océan indien (ProGeCo). D'une durée de cinq ans, ce programme vise à promouvoir une utilisation durable des ressources côtières de la région, en soutenant notamment la création et le renforcement des structures institutionnelles nationales.

Comme il a été largement démontré, cette approche projets comporte des limites importantes : elle conduit notamment à la création d'« îlots d'innovation (7) » dans

(5) Ngoile M., Linden O., (1997), « Lessons learned from Eastern Africa : the development of policy on ICZM at national and regional levels », *Ocean & Coastal Management*, Vol. 37, N° 3, pp. 295-318.

(6) Billé R., (2004), La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif, *Thèse de Doctorat en Sciences de l'Environnement* (Gestion), ENGREF, Paris, octobre, 473p. + annexes.

(7) Saunders M., (2003), « The problems with pilots : debating notes », *The Evaluator*.

un océan de gestion routinière, contribue à la fragmentation de la politique littorale (8), et pose question en termes de durabilité dès lors que les initiatives ne sont pas systématiquement prolongées à l'issue des projets (9). Néanmoins, comme en Méditerranée (10), cette approche a incontestablement contribué à ancrer le concept de GIZC dans les États de la région. Elle a par ailleurs conduit ces derniers à envisager l'élaboration d'un Protocole spécialement consacré à sa mise en œuvre. Ainsi, sous l'impulsion croisée du Secrétariat de la Convention de Nairobi et du projet ProGeCo, une étude de faisabilité est tout d'abord réalisée et publiée en mars 2010. Le document relève les nombreux intérêts potentiels d'un Protocole GIZC pour les littoraux de la région, analyse les conditions requises pour mener à bien son élaboration et propose certaines orientations pour en faciliter la mise en œuvre (11). Sur le fondement de ces travaux, la Conférence des Parties (COP), réunie à Nairobi en avril 2010, lance officiellement le processus d'élaboration du Protocole, les États demandant au Secrétariat de préparer un tel document pour présentation lors de la prochaine COP (12).

LES BÉNÉFICES ATTENDUS D'UNE RÉGULATION RÉGIONALE

Comme dans beaucoup d'autres régions, l'environnement côtier de l'OIO est de plus en plus fragilisé par l'intensité et la diversité des pressions anthropiques. Or, si la GIZC est aujourd'hui reconnue comme l'outil de référence pour la mise en œuvre du développement durable sur les littoraux (13), son application est loin d'être devenue une pratique routinière dans la région. Il est donc attendu du système régional de contribuer à impulser cette nécessaire dynamique.

En premier lieu, l'adoption d'un Protocole GIZC aurait pour intérêt majeur d'inciter à combler les lacunes et carences des droits internes. Le recours encore limité aux évaluations environnementales, l'absence ou les limites des cadastres et des documents de planification des sols dans nombre d'États, l'insuffisante régulation des activités côtières ou les faiblesses des mécanismes de coordination institutionnelle constituent des freins importants à la gestion intégrée des littoraux de la région. Classiquement, un Protocole aurait donc pour objectif premier de renforcer les systèmes juridiques et institutionnels nationaux. Un tel instrument pourrait par ailleurs constituer un soutien précieux pour les structures nationales de GIZC aujourd'hui en place. En effet, si la plupart des pays de la région disposent de comités nationaux de GIZC,

(8) Billé R., Rochette J., (2009), « Mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : comment réconcilier approche projet et approche normative ? », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XIII, Pedone, pp.337-369.

(9) Billé R., (2009), « Agir mais ne rien changer ? De l'utilisation des expériences pilotes en gestion de l'environnement », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Débats et Perspectives.

(10) Rochette J., (2007), « Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien », *Thèse de doctorat en droit*, Université de Nantes, Université de Milan, 551p + Annexes.

(11) Billé R., Rochette J., (2010), « Feasibility Assessment of an ICZM Protocol to the Nairobi Convention », *Report requested by the Secretariat of the Nairobi Convention and presented during COP6*, March 2010, UNEP(DEPI)/EAF/CP.6/INF/20, 101p.

(12) Decision CP 6/3 : Strengthening Integrated Coastal Zone Management in the Western Indian Ocean Region.

(13) Hatzioiols M., Trumbic I., Cocossis H., Hénoque Y., Jeftic L., Juhasz F., Kalaora B., (1998), *Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes. Expériences du METAP et du PAM (1988-1996)*, METAP-PNU-E-PAM, 63p.

force est de reconnaître que leur activité est souvent freinée, voire empêchée, par le poids important des autres secteurs (tourisme, industrie, agriculture...). Nombre d'acteurs de la région considère donc que l'existence d'un Protocole contribuerait à conforter la légitimité des structures en place et à renforcer leur poids politique lorsque des intérêts conflictuels sont en jeu. Au regard de l'impact prévisible du changement climatique dans la région, l'élaboration d'un Protocole GIZC revêt également une importance particulière en termes d'intégration des enjeux de l'adaptation au changement climatique dans les politiques littorales. En ce domaine, un manque d'anticipation et de coordination régionale pourrait en effet engendrer d'importantes perturbations en termes de stabilité économique, de mouvements de populations ou de crises sanitaires. Un Protocole GIZC pourrait donc utilement tisser des liens entre ces deux problématiques – GIZC et adaptation – encore trop souvent abordées de manière cloisonnée. Soulignons enfin qu'un tel document pourrait idéalement constituer un instrument méthodologique pour orienter les nombreux projets de GIZC financés par les bailleurs internationaux : en devenant un cadre de référence de la politique côtière régionale, un Protocole permettrait ainsi d'éviter la dispersion des financements et de stabiliser le contenu théorique et opérationnel de ces initiatives qui, à n'en pas douter, devraient continuer à se multiplier dans les prochaines années.

LES PREMIÈRES DISCUSSIONS SUR LE CONTENU DU PROTOCOLE

Pour les acteurs de l'OIO, de nombreux enseignements peuvent être tirés de l'expérience méditerranéenne, à la fois quant au contenu d'un Protocole GIZC et quant à son processus d'élaboration (14). Néanmoins, il ne s'agit pas pour autant de « calquer » le futur Protocole sur celui adopté dans le cadre du système de Barcelone mais bien de répondre, d'abord et avant tout, aux enjeux spécifiques que soulève la gestion des littoraux dans la région. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de l'approche régionale que de prendre en considération la spécificité des écosystèmes côtiers, en leur appliquant un régime juridique et un mode de gestion adaptés (15).

Comme suggéré dans l'étude de faisabilité (16), il semble que l'on se dirige aujourd'hui vers l'élaboration d'un Protocole de type « Overarching + ». Une

(14) Pour rappel, le Protocole GIZC en Méditerranée constitue le premier instrument juridique supra-étatique spécifiquement consacré à la gestion des zones côtières. Auparavant, le littoral restait en effet réglementé de manière fragmentaire par le droit international : tantôt la zone côtière bénéficiait, de manière incidente, des protections établies par un texte de portée, matérielle ou géographique, plus large, tantôt une activité, un milieu ou une espèce propre à cet espace se trouvaient réglementés de manière sectorielle. En outre, les rares instruments visant à dépasser les politiques sectorielles et à orienter les systèmes nationaux vers une gestion intégrée des littoraux restaient cantonnés dans le champ de la *soft law*.

(15) Rochette J., Chabason L., (2011), « L'approche régionale de préservation du milieu marin : l'expérience des mers régionales », in Jacquet P., Pachauri R., Tubiana L., *Regards sur la Terre 2011, Océans : la nouvelle frontière*, Armand Colin, pp.231-241.

(16) Afin de préciser le contenu du Protocole et guider ainsi les rédacteurs du premier projet de texte, l'étude de faisabilité proposait quatre options possibles : (i) un Protocole « souple », proche de lignes directrices, listant les principes généraux de GIZC et proposant des méthodologies pour leur mise en œuvre, (ii) un Protocole « dur », très précis, détaillé et régulant un grand nombre de problématiques côtières, (iii) un Protocole « Overarching », centré sur les structures politiques, juridiques et institutionnelles à développer à échelle nationale pour promouvoir la mise en œuvre de la GIZC, et (iv) un Protocole « Overarching + » portant non seulement sur l'architecture générale de la GIZC mais couvrant également certains enjeux cruciaux pour la région.

telle option, qui sert de base aux travaux en cours, pourrait permettre de répondre au mieux aux besoins de la région, en poursuivant un double objectif : le renforcement du cadre juridique et institutionnel des systèmes de gestion côtière d'une part, le traitement complémentaire de problématiques sectorielles considérées comme les plus importantes pour la région d'autre part. Le premier volet vise tout d'abord à établir, dans chaque État de la région, une assise organisationnelle qui puisse véritablement permettre une mise en œuvre de la GIZC. À cette fin, le projet de Protocole apporte une attention particulière aux instruments politiques (élaboration d'une stratégie de GIZC) et institutionnels (renforcement des comités de GIZC déjà en place), aux mécanismes d'intégration et de participation, aux documents de planification des sols et d'aménagement du territoire. Cette approche apparaît fondamentale dans une région où l'organisation et le fonctionnement des administrations nationales restent tantôt à parfaire, tantôt à (re)construire. Or, c'est bien la mise en œuvre de ce type de disposition, et par là même la création de cadres de gestion efficaces, qui conditionnera la mise en œuvre effective de la GIZC. En second lieu, le projet de Protocole consacre plusieurs développements à des problématiques considérées comme d'une importance particulière pour la région, au premier rang desquelles l'adaptation au changement climatique. Outil de préservation de la biodiversité et de prévention des risques naturels, l'institution d'une bande côtière inconstructible figure notamment parmi les orientations envisagées.

C'est donc sur la base d'un projet de Protocole essentiellement basé sur ce double-volet que les négociations ont débuté depuis septembre 2010 (17).

LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU SYSTÈME RÉGIONAL

L'élaboration d'un Protocole GIZC ne doit pas être considérée comme une bonne idée en soit. Il ne faudrait, en effet, pas céder à un effet de mode qui voudrait que chaque mer régionale suive le modèle méditerranéen. Un tel Protocole n'a de sens que s'il répond à un besoin réel – ce qui est selon nous le cas pour l'OIO – et surtout si les conditions pour sa mise en œuvre sont effectivement réunies, ce qui reste aujourd'hui à construire.

Le système régional connaît en effet d'indiscutables difficultés de fonctionnement. Le Secrétariat de la Convention reste pauvre en moyens humains et la région ne dispose d'aucun centre d'activités régionales, comme c'est le cas par exemple en Méditerranée ; l'animation quotidienne de la Convention, l'assistance technique et l'appui à la mise en œuvre des protocoles restent donc limités. De plus, le contexte politique, national et international, freine la participation active de certains États de la région et rend aléatoire le versement des contributions nationales au budget de fonctionnement. Parallèlement aux négociations sur le Protocole, il apparaît donc nécessaire de réfléchir au renforcement du système régional et d'anticiper,

(17) Le premier projet de Protocole a été présenté lors d'une réunion organisée à Maurice, les 27 et 28 septembre 2010, puis discuté lors de réunions du « Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi » (Mombasa, Kenya, décembre 2010 ; Mahé, Seychelles, février 2011 ; Balaclava, Maurice, avril 2011).

dès à présent, les modalités de mise en œuvre du texte. À cet égard, il nous semble que deux voies sont envisageables.

En premier lieu, l'appui à la mise en œuvre du texte pourrait être assuré à travers un ou plusieurs projets, financé par les bailleurs internationaux. C'est l'option qui a été choisie pour l'application du Protocole Lutte contre la pollution tellurique. Un projet de GIZC prend d'ailleurs tout son sens lorsqu'il est relié à l'application d'un instrument juridique : c'est ainsi que le CAR/PAP (18) conçoit aujourd'hui l'articulation entre les Programmes d'aménagement côtier et le Protocole, et c'est d'ailleurs également ainsi qu'à l'origine les programmes de GIZC ont vu le jour dans les États côtiers américains en application du *Coastal Zone Management Act* de 1972 (19). Solution plus durable, l'application du Protocole pourrait être également soutenue par une structure permanente, sur le modèle du CAR/PAP en Méditerranée. La création d'une telle instance reste soumise à des questions financières indéniables, qui n'apparaissent toutefois pas insurmontables si certains États acceptent de jouer un leadership en la matière (20). D'autres options, plus novatrices, sont également envisageables (fonds fiduciaire ? Mise à disposition de personnel ? Adossement à une structure existante, par exemple universitaire ?).

Il ne s'agit pas, en tout cas, de questions prématurées : le système régional, et les institutions qui gravitent autour de lui, doivent nécessairement réfléchir au renforcement du cadre de coopération. Si certains pourraient considérer préférable de mener cette réflexion en amont de l'élaboration de tout nouvel instrument juridique, nous pensons toutefois peu probable qu'une telle impulsion soit donnée si un besoin réel pour le faire n'est pas ressenti par les acteurs de la région. L'élaboration du Protocole GIZC pouvant effectivement faire émerger ce besoin, il apparaît selon nous essentiel les deux initiatives soient menées de concert.

CONCLUSION

Le processus d'élaboration d'un Protocole GIZC est donc aujourd'hui engagé dans l'OIO. Depuis septembre 2010 et la première réunion du Groupe de travail juridique et technique *ad hoc* pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, les experts nationaux s'attachent à décortiquer, débattre, amender, compléter le premier projet de texte, soumis comme base pour la négociation. L'importance, majeure, de cette étape ne doit pas occulter la nécessité de réfléchir plus largement à l'avenir du système régional. Un cadre de coopération ne se construit pas uniquement à travers l'adoption d'instruments juridiques : il se consolide, peu à peu, grâce à des structures qui en permettent la mise en œuvre, évitant ainsi l'écueil des « protocoles de papiers », adoptés, ratifiés mais trop peu appliqués.

(18) Situé à Split, le CAR/PAP est un centre d'activités régionales méditerranéen chargé des questions GIZC.

(19) Billé R., Rochette J., (2010), « Combining project-based and normative approaches to upscale ICZM implementation », *Iddri*, Collection Idées pour le débat, 22p.

(20) Billé R., Rochette J., (2010), « Feasibility Assessment of an ICZM Protocol to the Nairobi Convention », *Report requested by the Secretariat of the Nairobi Convention and presented during COP6*, March 2010, UNEP(DEPI)/EAF/CP.6/INF/20, 101p.