

RESCCUE



APPUI DU PROJET RESCCUE À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES

MESSAGES CLES

- ✓ La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) était au cœur de la stratégie d'intervention de RESCCUE. Cela s'est traduit (i) à l'échelle régionale, par la production de documents et l'échange d'expériences visant à guider la réalisation des activités de terrain, et (ii) sur les sites pilotes, par le développement et la mise en œuvre de plans de GIZC ainsi que par diverses activités de planification, de gestion des interventions sectorielles et de renforcement de la gouvernance.
- ✓ En pratique, la nécessaire adaptation aux contextes et aux besoins locaux a signifié que des plans de GIZC n'ont pas été développés de façon systématique. Lorsqu'ils l'ont été, ils ont revêtu des formes très diverses.
- ✓ Au total les acteurs RESCCUE se sont gardés de prendre l'outil « plan de GIZC » pour un objectif en soi, et ont navigué, globalement avec succès, entre exigence de qualité des processus et impératif d'efficacité opérationnelle.



1. INTRODUCTION

L'objectif global du projet RESCCUE était de contribuer à accroître la résilience des États et Territoires insulaires océaniques (ETIO) face aux changements globaux. Le projet visait à cette fin à appuyer l'adaptation au changement climatique par la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), en faisant notamment appel à l'analyse économique et à divers mécanismes économiques et financiers.

Parallèlement à cet objectif global à l'échelle régionale, des objectifs spécifiques concernaient les différents sites pilotes :

- élaborer et mettre en œuvre des outils de planification de la gestion intégrée des zones côtières ;
- renforcer le recours à l'analyse économique pour la gestion intégrée des zones côtières ;
- garantir la viabilité économique et financière de la gestion intégrée des zones côtières ;
- faciliter le partage des enseignements, la diffusion de l'information et la transposition de l'expérience acquise sur les sites pilotes.

La GIZC a donc occupé une place centrale dans RESCCUE, et il est utile de dresser un bilan des réalisations du projet dans ce domaine.

2. L'APPROCHE RESCCUE DE LA GIZC – RAPPEL

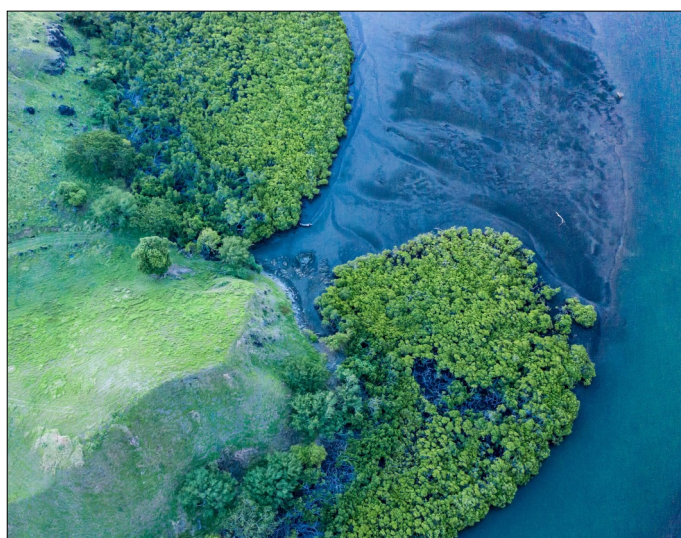
Lors des premières phases de mise en œuvre du projet a été publié un document succinct intitulé [The RESCCUE approach](#) (L'approche RESCCUE), qui précisait entre autres ce qu'il fallait entendre par « GIZC » dans le contexte du projet RESCCUE. Ce document se fondait sur deux précédents rapports produit dans le cadre de RESCCUE : [The pilot sites approach to ICM, its pitfalls and how to avoid them](#) (L'approche par sites pilotes et ses écueils – ou comment les éviter) et [ICM in the Pacific and participation in decision-making](#) (La GIZC dans le Pacifique et la participation à la prise de décision). On rappellera ci-après trois points essentiels.



©CPS

2.1 La GIZC est à la fois un moyen et une fin, mais pas une procédure

La GIZC est à la fois le moyen par lequel RESCCUE entendait contribuer au renforcement de la résilience des sociétés et des écosystèmes du Pacifique face au changement climatique et un but à atteindre - que la gestion des zones côtières soit intégrée. Dans le contexte du projet, la GIZC n'a jamais été comprise comme une procédure préconstruite ou un protocole à suivre, mais comme un objectif (voire un horizon utopique, puisque la gestion ne sera jamais pleinement intégrée) et comme un cadre de gestion contextualisé, proposé en réponse aux enjeux d'intégration (entre terre et mer, entre secteurs, entre niveaux de gouvernance, entre science et gestion...). En d'autres termes, la GIZC, telle qu'elle était appréhendée dans le cadre de RESCCUE, avait vocation à permettre la résolution – ou la gestion – des problèmes et des conflits.



©CPS

2.2 GIZC, secteurs et gouvernance

Deux autres précisions s'imposent pour bien cerner les liens entre GIZC et politiques sectorielles et entre GIZC et gouvernance.

La GIZC n'a pas pour objet de se substituer aux politiques sectorielles, pas plus que de contester leur légitimité ou de les rendre obsolètes. Les activités socioéconomiques (pêche, mine, tourisme, aires protégées...) et les réglementations sectorielles (études d'impact sur l'environnement, octroi de licences d'exploitation, notamment) sont les principaux déterminants de l'évolution des zones côtières. Il est donc primordial de pouvoir s'appuyer sur des politiques sectorielles robustes, assorties de réglementations efficaces qui peuvent alors être mobilisées dans la mise en œuvre d'une gestion plus intégrée. Du point de vue de la « théorie » de la GIZC, l'approche systémique à l'origine du concept d'intégration apporte un éclairage essentiel pour bien comprendre les articulations, les synergies et les effets latéraux. Mais du point de vue des « actions » de GIZC, une gestion côtière plus intégrée découle avant tout (et cela semble paradoxal) d'interventions stratégiques sur les secteurs et les politiques sectorielles qui les régulent. S'il faut incontestablement œuvrer pour plus d'intégration dans la gestion des zones côtières, cette nécessité ne doit pas pour autant détourner l'attention de ce qui constitue la principale menace pour les zones côtières, à savoir, dans la plupart des cas, les carences observées dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. L'approche RESCCUE proposait donc le mot d'ordre suivant : « Penser intégré, agir stratégique – et souvent sectoriel »¹.

Le recours à la participation du public pour élargir le processus de prise de décision est une dimension essentielle de la GIZC. Elle constitue un principe fondamental dans l'approche RESCCUE, laquelle reconnaît pleinement, dans le même temps, la légitimité des politiques publiques et des administrations chargées de les promouvoir et de les mettre en œuvre. Dans ce contexte, la GIZC offrait un cadre permettant de mettre en tension, et si possible de concilier, des approches à la fois ascendantes et descendantes.



©CPS



©CPS

¹ Billé R., Rochette J. 2015. The Mediterranean ICZM Protocol: Paper treaty or wind of change? *Ocean and Coastal Management* 105: 84-91.

2.3 GIZC et changement climatique

Pour promouvoir la résilience au changement climatique, le projet RESCCUE a privilégié une démarche axée sur la GIZC, en s'appuyant sur l'hypothèse selon laquelle une meilleure intégration de la gestion des zones côtières débouche en toute logique sur un environnement mieux protégé et, partant, sur des écosystèmes en meilleure santé, donc plus résilients au changement climatique. Les populations qui dépendent des services écosystémiques pour assurer leur subsistance – en l'occurrence, la grande majorité des populations établies sur les sites pilotes du projet RESCCUE – sont dès lors elles aussi plus résilientes au changement climatique. On trouvera dans une note distincte des éléments d'information supplémentaires pour nourrir la réflexion sur les liens entre GIZC, adaptation au changement climatique et résilience.



©CPS

3. ACTIONS DE GIZC MENÉES DANS LE CADRE DU PROJET RESCCUE

3.1 Activités régionales

Alors que le projet RESCCUE était censé appuyer la mise en œuvre de plans de GIZC sur les sites pilotes, il n'existait à l'origine aucun document ou directive régionale susceptible de guider les opérateurs et les acteurs locaux dans cette démarche. Le projet [INTEGRE](#) étant confronté à la même situation, les deux projets ont uni leurs efforts afin de pallier ce manque, de sorte que des plans de GIZC puissent être formulés et mis en œuvre de façon cohérente sur les sites RESCCUE et INTEGRE, tout en étant adaptés aux contextes locaux.

Les deux projets ont donc élaboré dans un premier temps :

- un rapport intitulé [Plans de gestion intégrée des zones côtières \(GIZC\) : revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniques](#), inspiré de l'expérience acquise au niveau international ;
- un [projet de lignes directrices pour l'élaboration de plans de GIZC dans les ETIO](#).

Pendant la phase d'achèvement des projets, [les lignes directrices ont été actualisées et compilées en un nouveau document](#) qui présente les enseignements des sites pilotes des projets INTEGRE et RESCCUE.



©CPS

Par ailleurs, dans la mesure où les approches participatives étaient au cœur des activités d'appui à la GIZC menées tant par INTEGRE que par RESCCUE, depuis l'analyse des enjeux et des besoins jusqu'à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de GIZC, les deux projets ont organisé un atelier régional sur la participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement. La réunion avait pour principaux objectifs d'obtenir un retour d'expérience autour des deux projets et de recenser les « bonnes pratiques » et spécificités océaniques, tant en termes d'opportunités à saisir que de défis à relever. Pour plus d'informations, on se reportera aux [conclusions de l'atelier](#).

3.2 Élaboration de plans de GIZC sur les sites pilotes RESCCUE

Sur les sept sites pilotes RESCCUE, six ont exprimé un intérêt initial pour les plans de GIZC, la seule exception étant la Zone côtière Nord-Est de la province Nord (Nouvelle-Calédonie).

Tous les plans de GIZC ont été élaborés dans le souci de répondre aux besoins et aux demandes, parfois divergentes, exprimées localement.

Provinces de Ra et de Kadavu, Fidji

Aux Fidji, l'élaboration de plans provinciaux de GIZC est prévue par le cadre national de GIZC, lequel s'appuie sur une démarche participative, avec un comité national de GIZC (chargé de formuler des conseils techniques à l'intention du Conseil national de l'environnement) et des comités provinciaux de GIZC qui réunissent des représentants des administrations provinciales, du gouvernement, du secteur privé et des communautés locales. Chaque province côtière des Fidji est censée se doter de son propre plan à partir du modèle fourni par le comité national, en s'appuyant sur un comité provincial.

Lorsque le projet RESCCUE a démarré, Ra était la première province des Fidji à avoir commencé à élaborer un projet de plan provincial de GIZC, parallèlement à la mise en place d'un comité provincial de GIZC. RESCCUE a contribué à mener ce projet à son terme. [Le plan de GIZC de la province de Ra \(2015-2020\)](#) a finalement été entériné par le conseil provincial en septembre 2016, puis par le sous-comité national de la GIZC rattaché au Conseil national de l'environnement, avant un lancement officiel par le Premier ministre en août 2018. Il s'agissait du tout premier plan provincial de GIZC des Fidji.

Inspiré de cette expérience, [le plan de GIZC de la province de Kadavu \(2017-2022\)](#) a été adopté par le conseil provincial en septembre 2018 et devrait être validé par le sous-comité national de la GIZC lors de sa prochaine session.

Toutes les actions concrètes menées par le projet RESCCUE dans les deux provinces relèvent de la mise en œuvre de ces plans de GIZC.



©CPS



©CPS

Province Sud, Nouvelle-Calédonie

La province Sud a demandé qu'un schéma d'aménagement du Grand Sud soit élaboré au titre du projet RESCCUE. Au démarrage de RESCCUE, il n'existait aucun outil de planification à une échelle intermédiaire, à savoir entre les municipalités (plans d'urbanisme directeurs) et le pays (Nouvelle-Calédonie 2025). La province a donc souhaité expérimenter la faisabilité et la valeur ajoutée d'un document de planification d'échelle intermédiaire qui n'aurait pas valeur juridique, mais définirait néanmoins des orientations stratégiques et une planification multi-usages pour le Grand Sud, où les enjeux en matière d'environnement et de développement sont considérables.



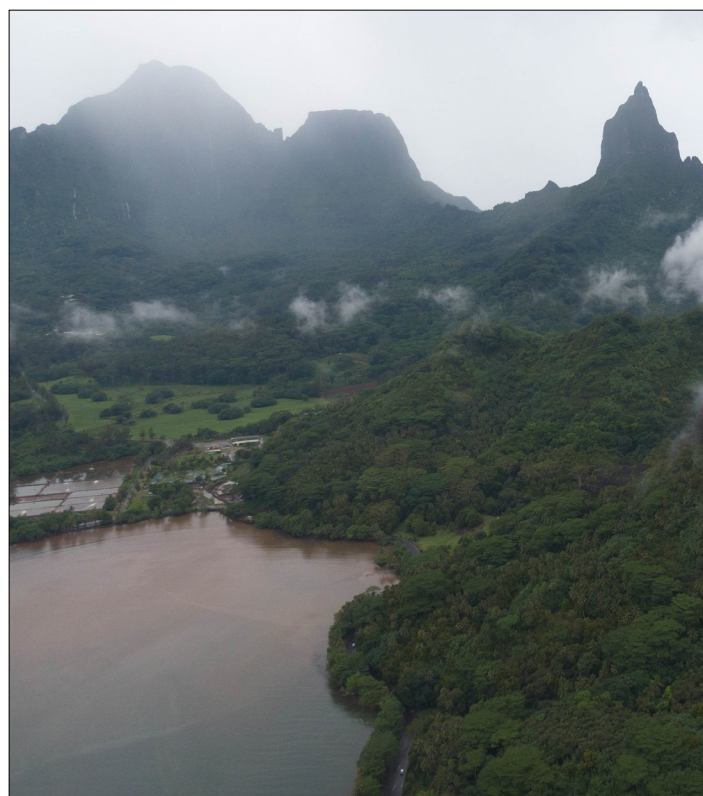
©CPS

Ce plan s'appuie sur, et met en cohérence, d'autres documents de planification élaborés pour le Grand Sud au titre du projet RESCCUE : Stratégie 2025 sur les aires protégées, Plan de gestion intégrée de la zone Ramsar, Stratégie pour la restauration écologique des sites dégradés et [Plan de protection des forêts contre le feu](#).

Le schéma d'aménagement du Grand Sud n'a été livré qu'à la toute fin du projet, et il est donc prématuré à ce stade de dresser un premier bilan de son utilisation et de sa valeur ajoutée.

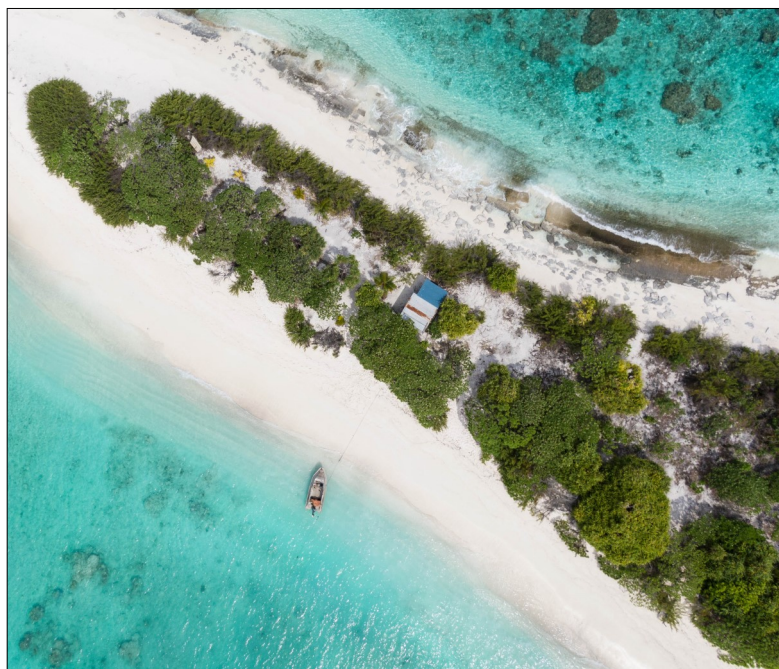
Gambier et 'Opunohu, Polynésie française

À Moorea, en synergie avec le projet [INTEGRE](#), RESCCUE a d'abord réalisé [un diagnostic approfondi](#) auprès des résidents du site pilote de 'Opunohu, afin de comprendre et de prendre en compte le contexte historique et socioculturel local. Au travers d'une démarche participative, le projet a contribué à [l'identification d'actions et à la proposition d'une nouvelle gouvernance pour le développement local durable](#) du site. Un certain nombre d'actions prioritaires ont également été [mises en œuvre](#) et évaluées. Le diagnostic, les actions proposées et le cadre de gouvernance peuvent ou non être considérés comme constituant un plan de GIZC quoique sans valeur juridique, en fonction des critères considérés. Il semble en tous cas que la notion de « plan » ait été suffisamment mal perçue pour que le document produit soit désigné de « processus ». Demeure donc au final une certaine ambiguïté qu'il conviendrait de lever : si la GIZC désigne normalement le processus dans son ensemble, un plan de GIZC est un outil de planification pouvant être mobilisé pour l'appuyer et le structurer.



©CPS

Aux Gambier, les travaux réalisés avec l'ensemble des acteurs selon une méthode participative ont permis la co-construction d'un document nommé [Nukutaireva](#) (« terre, mer, ciel » en mangarévien). Sept ambitions, 26 objectifs et 32 actions de développement durable ont été recensés pour ce territoire sur les 20 prochaines années – une quinzaine d'actions ont été mises en œuvre pendant la durée du projet. Plusieurs propositions de gouvernance ont été discutées avec les différents acteurs concernés, et la commune envisage maintenant de mettre en place un comité de gestion. Si le document Nukutaireva a pour sous-titre « Un plan de gestion intégrée des zones côtières pour l'archipel des Gambier », traduisant cette fois un réel appétit local pour l'outil « plan de GIZC », il n'y a pas non plus consensus chez les différents acteurs impliqués quant aux critères au regard desquels on pourrait justifier cette désignation de « plan ».



©CPS

Nord Efate, Vanuatu

RESCCUE a accompagné l'élaboration participative d'un [plan de GIZC pour Nord Efate \(2017-2022\)](#), en cohérence avec le cadre national de la GIZC de Vanuatu et sa stratégie de mise en œuvre. Toutes les activités menées par le projet RESCCUE sont des composantes du plan de GIZC. Elles ont été pilotées en premier lieu par les réseaux environnementaux communautaires Tasi Vanua et Nguna Pele, en partenariat avec les ministères compétents et le gouvernement de la province de Shefa.

Le plan définit une vision et un cadre pour les initiatives, en cours ou à venir, de développement durable et d'adaptation au changement climatique à Nord Efate (à l'exemple du Fonds de conservation de Nord Efate). Toutefois, il n'a pas été officiellement adopté par le gouvernement de Vanuatu, et il n'y pas, à Nord Efate, de comité de GIZC formellement établi susceptible d'en suivre la mise en œuvre. Cette situation tient sans doute à la fois à la nature expérimentale de ce plan (qui constitue une première à Vanuatu) et à l'intérêt inégal qu'il suscite à l'échelle locale et nationale.



©CPS

3.3 Mise en œuvre des activités de terrain : planification, gestion des interventions sectorielles et gouvernance

La GIZC étant l'approche générale retenue dans le cadre de RESCCUE pour renforcer la résilience, toutes les activités de terrain menées sur les sept sites pilotes au titre de chacune des composantes du projet portaient sur la mise en œuvre de la GIZC. Elles peuvent être classées en trois grandes catégories :

- Planification : outre la planification de la GIZC en elle-même (voir la section 3.2), plusieurs activités de planification ont été entreprises sur les sites pilotes : révision du Plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) de Moorea, Plan de gestion des déchets des Gambier, plan de gestion intégrée de la zone Ramsar en province Sud de Nouvelle-Calédonie, plan d'activité du réseau environnemental Tasi Vanua au Vanuatu, entre autres exemples.
- Activités sectorielles : par exemple appui aux aires marines protégées ou à la gestion des déchets aux Fidji, gestion des espèces exotiques envahissantes en province Nord de Nouvelle-Calédonie, gestion des pêcheries récifales à Nord Efate (Vanuatu), accompagnement de l'amélioration des pratiques agricoles à 'Opunohu (Moorea) et perlicoles aux Gambier.
- Gouvernance : le projet RESCCUE a fortement mis l'accent non seulement sur les activités en elles-mêmes, mais aussi sur la manière dont elles ont été mises en œuvre, autrement dit sur leurs modalités de gouvernance. Ces dernières recouvrent, entre autres, les procédures et les outils visant à confier le pilotage des activités aux pays tout en permettant un partenariat étroit avec les autorités locales ou provinciales, les processus participatifs mis en place pour concevoir et mettre en œuvre des activités selon des modalités respectueuses des besoins et des particularismes locaux, la prise en compte attentive, le cas échéant, du rôle des autorités coutumières et la mise en place de comités locaux de gestion (ou la création de synergies avec les comités de gestion existants, selon les cas).



©CPS



©CPS



©IAS

4. CONCLUSION

De nombreux enseignements et conclusions se dégagent de l'expérience de RESCCUE en matière de GIZC, et le processus global de capitalisation qui fait intervenir l'ensemble des parties prenantes en fin de projet est l'approche qui se prête le mieux à leur formalisation. Nous nous contenterons donc ici de faire quelques observations forcément subjectives sur certains points saillants.

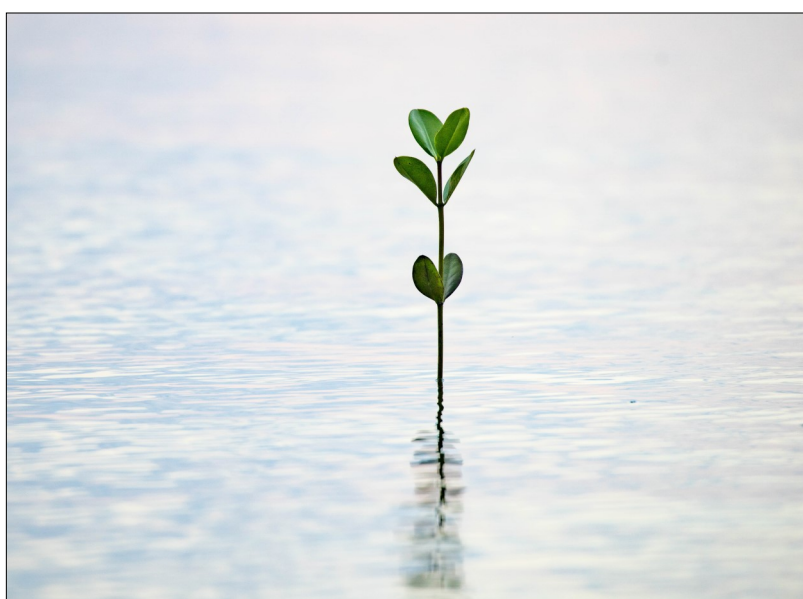
4.1 « Fétichisme » de l'outil et impératif opérationnel

Un premier risque aurait consisté à sombrer dans un « fétichisme » de l'outil, c'est-à-dire à prendre l'outil pour un objectif : le projet aurait pu chercher (ou donner l'impression de chercher) à « vendre » un ensemble de plans et de comités de GIZC censés constituer une solution universelle toute faite, applicable dans tous les contextes d'intervention. Comme le montrent les sections ci-dessus, la composante « plans de GIZC » de RESCCUE, qui s'est appuyée sur des consultations approfondies avec les autorités nationales partenaires, les administrations et les parties prenantes, a fait la preuve de son adaptabilité, tant en ce qui concerne la nature des plans de GIZC que leurs modalités de gouvernance : aux Fidji, les plans et comités de GIZC ont constitué une combinaison « idéale » (au sens où elle cadrerait en tous points avec la théorie du projet), alors qu'à l'extrême inverse, il n'a jamais été question d'un plan de GIZC en province Nord de Nouvelle-Calédonie.

Un second risque aurait été de formuler des plans de GIZC (ou des plans équivalents adaptés au contexte local) qui seraient restés lettre morte et n'auraient jamais été concrètement mis en œuvre. Ce deuxième écueil a pu être évité de manière systématique en lançant la mise en œuvre des activités avant que les plans ne soient finalisés ou validés. Si cette approche exige, à l'évidence, une certaine prudence visant à exclure toute intervention illégitime, elle contribue aussi à impulser la dynamique nécessaire au processus d'élaboration du plan.



©CPS



©CPS

4.2 Processus participatif et valeur juridique

Les processus participatifs font parfois face à un risque d'enlèvement. Dans ce type de situation, la tentation est grande de vouloir aller trop vite pour produire des résultats, ce qui peut entraîner des blocages et des pertes de temps à des étapes ultérieures du projet. L'identification des représentants légitimes de certains groupes de parties prenantes a parfois été particulièrement difficile, et les modes de représentation locaux ont engendré dans certains cas des processus participatifs d'une grande complexité, comme à 'Opunohu ou à Kadavu. Trouver le juste équilibre n'a jamais été chose simple, et a demandé beaucoup d'énergie. Il a fallu tenter des stratégies différentes, et mener à bien dans certains cas des négociations difficiles entre les pouvoirs publics, les opérateurs, la Communauté du Pacifique (CPS) et les acteurs locaux. Pour autant, il n'est jamais arrivé, sur aucun des sites pilotes, que le processus participatif s'éternise sans que rien ne se passe ou, à l'inverse, que des actions soient engagées dans la précipitation en court-circuitant le processus adéquat.

Autre facteur de tension, il a fallu décider si les plans de GIZC (ou leurs équivalents) devaient ou non faire l'objet d'une adoption officielle (autrement dit, être juridiquement validés par une autorité compétente). À mesure du déroulement du projet, il est apparu que cette question n'était pas aussi importante que le degré d'adhésion aux plans de GIZC des acteurs à même d'en assurer la mise en œuvre (ce constat confirme d'ailleurs l'expérience acquise à l'échelle internationale) : un plan peut être officiellement validé et rester lettre morte ou, a contrario, être purement informel et mis en œuvre dans son intégralité.

4.3 Rôle des animateurs locaux et volontaires

Deux conditions de réussite propres au contexte local ont été sous-estimées dans un premier temps ; elles n'ont été prises en compte que plus tard, ce qui a entraîné des difficultés accrues.

D'abord il aurait été impossible de mener des actions concrètes de GIZC à l'échelle locale en l'absence d'animateurs locaux chargés de « faire bouger les choses ». Dans certains cas, RESCCUE a pu mettre à profit les synergies avec le projet INTEGRE (notamment à Moorea et en province Sud de Nouvelle-Calédonie) ; dans d'autres, il lui a fallu mobiliser, en cours de route, des ressources supplémentaires pour recruter des animateurs locaux (comme à Vanuatu et aux Gambier). Des solutions ont été trouvées, mais il aurait été souhaitable de mieux anticiper.



©CPS



©CPS

Ensuite, rien n'aurait été possible non plus sans la participation et l'engagement de volontaires, à savoir de personnes qui mettent leur temps et leurs compétences au service du projet à titre gracieux. Cette règle tacite de la gestion communautaire soulève pourtant des interrogations, dans un contexte marqué par l'évolution rapide des sociétés océaniques, dans lesquelles le « temps libre » devient une ressource rare pour des individus qui s'investissent de plus en plus dans des activités économiques formelles (comme la perliculture aux Gambier, la mine en Nouvelle-Calédonie ou l'agriculture dans le cas des habitants de Nord Efate qui partent travailler en Nouvelle-Zélande en période de récolte).

4.4 Mécanismes de gouvernance

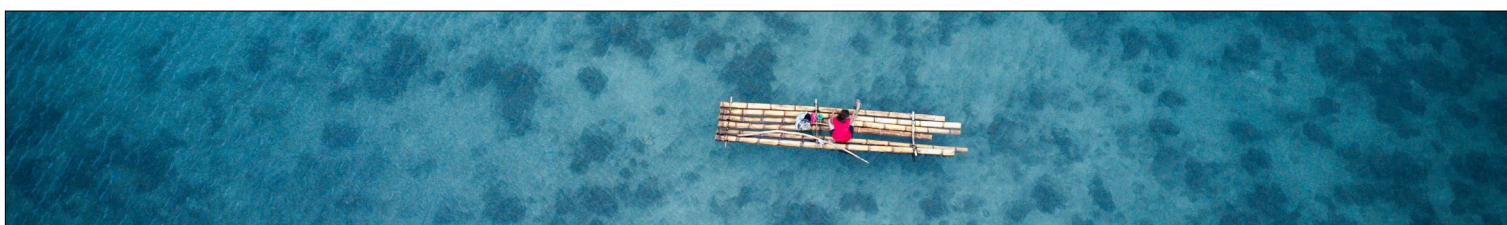
Les administrations sectorielles ont classiquement du mal à travailler de manière concertée, en particulier à l'interface terre/mer, et ce constat est au cœur de la démarche GIZC. Le projet RESCCUE, par le biais des mécanismes de gouvernance mise en place, a contribué à renforcer la collaboration intersectorielle sur l'ensemble des sites pilotes. Ainsi, les comités de pilotage nationaux, lorsqu'ils étaient suffisamment représentatifs des différents secteurs concernés, ont réuni des organisations qui, jusqu'alors, ne se rencontraient pas nécessairement très souvent.

Certaines activités mises en œuvre au titre du projet RESCCUE pourraient sembler aller de soi et auraient probablement pu être conçues sans qu'il soit nécessaire de suivre un processus de GIZC long et complexe. Pour autant, les modalités de gouvernance qui ont régi l'exécution de ces activités ont fortement contribué à en renforcer la légitimité, et leur ont valu un soutien politique accru et une plus grande acceptabilité sociale. Les processus de gouvernance, lorsqu'ils sont bien pensés, légitiment les activités mises en œuvre ; à l'inverse, les actions menées sur le terrain sont aussi la traduction concrète de processus de gouvernance efficaces, qu'elles contribuent à légitimer.

Enfin, les modalités de gouvernance suivies dans le cadre du projet RESCCUE rendent possible que les principaux produits du projet (et notamment les plans et stratégies élaborés) définissent désormais un cadre d'action concerté au sein duquel pourront s'inscrire d'autres actions à venir dans le court terme. Elles sont à ce titre une composante majeure de l'héritage de RESCCUE.



©CPS



©CPS

AUTEURS

Raphaël Billé et Jean-Baptiste Marre

EDITION

Mélanie Farman

©PACIFIC COMMUNITY (SPC) 2019