



**ENJEUX ET PERSPECTIVES DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE GIZC EN
MEDITERRANEE
(ProtoGIZC)**

Résumé exécutif

N° de contrat : CON – année 2009 – n°L.2 – 0006614
Date de notification du contrat : 20/11/2009
Date de remise du rapport à mi-parcours : 07 juillet 2011.

Paris, le 7 juin 2013

Coordinateur: Raphaël Billé ; raphael.bille@iddri.org; 01 45 49 76 64

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1.1. Contexte

La littoralisation des sociétés et des activités économiques, phénomène mondial mais ressenti avec une acuité particulière en Méditerranée, a des effets dévastateurs sur l'intégrité des écosystèmes naturels et sur l'ensemble des services écosystémiques associés. Face à cette situation, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est reconnue comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières. Adopté en janvier 2008, le protocole méditerranéen relatif à la GIZC en Méditerranée vise à établir « un cadre commun pour la GIZC de la mer Méditerranée ». Il constitue le **premier instrument juridique supra-étatique visant spécifiquement 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*. **Le protocole constitue donc un instrument novateur à plusieurs égards.**

1.2. Enjeux du projet

Le projet Protogizc a anticipé l'entrée en vigueur du Protocole GIZC, finalement intervenue en mars 2011, pour explorer les enjeux de sa mise en œuvre.

L'analyse du Protocole GIZC

Un texte juridique est d'abord le résultat d'une négociation, souvent longue et complexe, qui a progressivement conduit à l'élaboration de chacune de ses dispositions. Il se révèle donc un résultat de compromis sur lequel des positions en partie divergentes se sont progressivement rapprochées jusqu'à réunir des États autour d'un socle commun. De plus, un texte juridique n'est pas toujours aisément déchiffrable : composé de nombreux articles, renvoyant parfois à d'autres instruments, jalonné de nuances rédactionnelles importantes, il mérite une lecture attentive et une analyse détaillée afin de bien en comprendre les subtilités. **Le premier objectif du projet a donc consisté à opérer une analyse approfondie du Protocole, tant de son contenu que de la portée normative de ses dispositions, afin de rendre sa compréhension et son appropriation les plus aisées possibles.**

La coordination des outils juridiques méditerranéens et communautaires

Au-delà d'une fracture Nord-Sud qui ne constitue souvent qu'un raccourci facile, il faut souligner que certains États méditerranéens sont également membres de l'Union européenne (UE). Or, cette appartenance à deux systèmes normatifs (européen et méditerranéen) soulève plusieurs interrogations. En premier lieu, la mise en œuvre du protocole GIZC dans les États méditerranéens membres de l'UE doit nécessairement s'effectuer dans le respect de l'acquis de l'UE. Il est donc apparu nécessaire de **déterminer des modalités d'application coordonnées du dispositif prévu par le protocole d'une part et le droit communautaire applicable aux zones côtières d'autre part**. De plus, la conclusion

du Protocole par l'UE, le 13 septembre 2010, a engendré des conséquences juridiques particulières. Le projet s'est donc également attaché à **déterminer comment et dans quelle mesure l'UE doit mettre en œuvre les dispositions du texte**, tout en précisant les obligations particulières des États membres de l'UE compte tenu de l'articulation entre le système méditerranéen et l'ordre juridique de l'UE.

Des voies à proposer pour la mise en œuvre du protocole

Enfin, l'adoption puis l'entrée en vigueur du protocole GIZC a soulevé des questions fondamentales quant à son application. Si aucune règle établie n'empêche *a priori* les États de se lier en toute matière, de nombreux domaines échappent habituellement à l'emprise du droit international. C'est notamment le cas de l'urbanisme, de la planification du territoire, de la coordination institutionnelle ou de la participation des acteurs locaux. Le protocole GIZC, qui touche précisément à ces différents domaines, constitue donc une innovation importante pour ce qui est de la pénétration du droit international dans la sphère traditionnelle des droits internes. Par conséquent, le projet a permis de **s'interroger sur la manière dont peut être mis en œuvre un instrument d'origine supra-étatique destiné à régir des problématiques relevant traditionnellement de la structuration interne des pouvoirs** voire de l'(auto)organisation des acteurs à différentes échelles. Finalement, au-delà des seuls États, s'est donc posée avec force **la question du rôle que doivent jouer dans l'application du protocole ces différents acteurs de la gestion des zones côtières** – collectivités territoriales et leurs regroupements, représentants des diverses parties prenantes, société civile... Quatre études de cas complémentaires ont été menées qui concernent la **Croatie, la France, l'Italie et le Liban**.

2. RESULTATS

2.1. Quel apport du Protocole GIZC dans les contextes variés de la Méditerranée ?

Le Protocole GIZC apporte trois leviers de changement principaux :

- i. **Développement du droit du littoral** : Le Protocole exige des États qui le ratifient une mise en conformité de leur système juridique avec ses dispositions. Il est donc susceptible de faciliter une homogénéisation « par le haut » du droit du littoral sur le pourtour méditerranéen en comblant les vides ou insuffisances juridiques spécifiques à chaque État.
- ii. **Révision du système de gouvernance** : le Protocole contient de nombreuses dispositions concernant les modes de gouvernance dont la mise en œuvre ne saurait passer, en tous cas pas principalement, par des aménagements juridiques. Il invite donc à des réflexions, analyses et débats nationaux autour de sujets tels que la participation et l'information du public, l'accès équitable et libre à la justice, la coordination institutionnelle, l'intégration terre-mer, le rôle des collectivités locales etc.
- iii. **Renforcement de la « demande » de GIZC** : le Protocole, par sa nature de traité international, apporte une légitimité supplémentaire aux acteurs qui poussent en faveur d'une gestion plus durable des zones côtières, que ce soit notamment dans le monde associatif, académique ou au sein de l'administration. Il contribue donc à rééquilibrer des rapports de force généralement (très) défavorables à ces acteurs, qui se traduisent par des arbitrages politiques le plus souvent défavorables à

l'environnement sur les littoraux méditerranéens. In fine il peut générer une « demande » de GIZC plus forte, donc une volonté politique supérieure associée à un système récompensant davantage les responsables politico-administratifs engagés sur cette voie.

En fonction des circonstances nationales et locales, l'importance relative de ces trois leviers varie énormément. Dans les pays étudiés néanmoins, il semble que le premier (développement du droit du littoral) ne soit pas le plus important, pour des raisons diverses mais convergentes : pour schématiser, soit le droit est déjà très étoffé, soit il ne l'est pas mais les problèmes de gouvernance font que ce n'est pas le souci principal. Si cela ne remet pas forcément en cause l'intérêt d'un tel instrument juridique régional, cela a tout de même des implications : d'une part, il est crucial de veiller à l'esprit de la mise en conformité plus qu'à sa lettre. D'autre part, la force d'un tel Protocole réside largement dans son appropriation informelle par des acteurs variés mais désireux de changements vers plus de durabilité, appropriation qui seule peut permettre de faire « bouger les lignes », de modifier les rapports de force.

2.2. Quelles leçons pour la GIZC ?

L'étude des perspectives de mise en œuvre du Protocole GIZC en Méditerranée permet de tirer un certain nombre de conclusions plus générales pour la GIZC.

Tout d'abord, nous avons testé sur le protocole une grille de lecture des éléments constitutifs de la GIZC qui s'articule autour de trois dimensions :

- i. L'adaptation des politiques sectorielles (y compris environnementales) relatives au littoral et la réglementation des activités côtières ;
- ii. L'évolution des modes de gouvernance ;
- iii. La planification stratégique.

Cette grille s'est avérée appropriée et utile pour l'analyse du protocole puisque toutes ses dispositions peuvent y être classées et qu'inversement aucune des trois dimensions ne reste orpheline. Elle permet d'avoir une lecture plus claire d'un instrument très composite pris entre la rationalité de sa substance et celle des négociations ayant présidé à sa rédaction. En outre, l'étude des systèmes juridiques nationaux au regard du protocole ainsi réorganisé montre que la grille de lecture fonctionne tout autant à l'échelle des politiques nationales qu'à celle d'un instrument régional. Son déploiement sur différents cas génère plusieurs remarques importantes.

La première dimension met en lumière l'importance des politiques sectorielles, peut être évident mais souvent oublié dans l'enthousiasme pour l'intégration. Cette importance est double : (1) pour pouvoir intégrer (ou coordonner) utilement des politiques sectorielles, il faut que celles-ci soient fortes, c'est-à-dire qu'elles orientent et organisent effectivement le développement des activités économiques correspondantes. Si la politique agricole n'est pas un facteur significatif d'évolution des pratiques agricoles, ou si l'urbanisation du littoral échappe à toute politique d'urbanisme (exemple du Liban), coordonner ces politiques (entre elles et avec celles d'environnement) est inutilement laborieux et largement illusoire. Leur renforcement est alors une condition nécessaire, voire un préalable indispensable, à une gestion plus intégrée. Par ailleurs (2), lorsque ces politiques sont véritablement organisatrices des activités sectorielles, elles recèlent un potentiel souvent sous-exploité de

contribution à une gestion plus intégrée : réduire les pollutions d'origine agricole par des politiques agricoles différentes, ou lutter contre la spéculation immobilière par des politiques de logement appropriées, par exemple, peut représenter un grand pas en avant vers la GIZC sans que la notion d'intégration se soit directement mobilisée ni mise en œuvre.

La deuxième dimension invite à souligner à la fois, bien sûr, l'importance des modes de gouvernance (relations entre acteurs, articulation des échelles, etc.) pour la GIZC, et dans le même temps la difficulté à intervenir sur ces modes de gouvernance à partir des efforts (projets ou instruments juridiques *ad hoc* comme le Protocole) visant à mettre en œuvre la GIZC. « On ne change pas la société par décret » comme l'avait écrit M. Crozier – ni par projet pourrait-on ajouter : or c'est bien du fonctionnement intime de la société que relèvent ces modes de gouvernance. Ainsi, s'il est indiscutable que la mise en œuvre de la GIZC passe par des changements majeurs de ces modes de gouvernance, les acteurs qui la promeuvent ont généralement peu de prises sur ces derniers. Par exemple, si l'opposabilité formelle des documents d'urbanisme s'avère indispensable et est imposée par certains systèmes juridiques nationaux, en pratique elle requiert un tissu associatif dynamique et compétent, ainsi qu'un système judiciaire équitable et efficace auprès duquel un recours représente une alternative crédible à des solutions négociées et une menace non moins crédible sur les activités illégales. Ce n'est pourtant pas, ou très marginalement, par la GIZC que l'on peut œuvrer par exemple au renforcement du système judiciaire. Cette deuxième dimension de « gouvernance » ramène aussi au cœur des débats le rôle de l'État dans la GIZC et surtout de l'articulation de son action avec celle des collectivités locales. Les cas de la France (État en voie de retrait mais décentralisation inachevée), du Liban (État en déliquescence et décentralisation balbutiante), et de l'Italie (compétences de gestion du littoral largement transférées aux régions) montrent chacun à leur manière que la GIZC ne peut être mise en œuvre en pratique sans un rôle fort de l'État.

En matière de planification stratégique enfin, les différents cas d'étude montrent à quel point il est crucial que les documents cadres de type « Stratégie nationale de GIZC » (dont l'adoption est requise par le Protocole) soient articulées avec, et puissent s'appuyer sur, un tissu dense de documents d'aménagement du territoire et de planification spatiale marine à différentes échelles.

Finalement, il ressort de ce projet que l'on a sans doute trop tendance à vouloir résoudre tous les problèmes des littoraux à travers les projets ou instruments de GIZC. Si la pensée systémique aux origines de la notion d'intégration demeure fondamentale pour envisager et gérer les articulations, synergies, effets pervers etc., une gestion plus intégrée des zones côtières passe avant tout – et peut être ironiquement – par des interventions stratégiques sur les secteurs et les politiques sectorielles qui les guident, ainsi que sur des modes de gouvernance qui dépassent très largement le cadre littoral ou environnemental. Pensée intégrée, action stratégique – et souvent sectorielle : tel pourrait être le mot d'ordre issu de ce projet.

3. ACTIONS DE VALORISATION SCIENTIFIQUE ET OPERATIONNELLE

3.1. Portée opérationnelle du projet

Les travaux d'analyse du Protocole GIZC ont très tôt reçu le soutien du système de Barcelone (via le CAR/PAP). L'analyse a été largement co-construite afin de répondre aux attentes des acteurs identifiés par le CAR/PAP (point focaux nationaux, gestionnaires

d'espaces naturels, collectivités publiques, ONG, etc.). Elle a ainsi fait l'objet de mises en débats lors de plusieurs séminaires organisés par le CAR/PAP. Ces différents échanges ont permis d'aboutir à une analyse complète, accessible et utilisable par les acteurs et qui est aujourd'hui devenue le « guide officiel » du Plan d'action pour la Méditerranée. De la même manière, les autorités croates se sont rapidement montrées intéressées par nos travaux au point de conditionner **la ratification du Protocole à nos résultats**. Enfin, **les travaux réalisés au Liban ont également contribué à placer la ratification du Protocole à l'agenda** du Ministère de l'environnement.

Par ailleurs, la diffusion des premiers résultats du projet a coïncidé avec l'émergence, au sein du système régional de l'Océan indien occidental (Convention de Nairobi), d'une réflexion sur l'élaboration d'un instrument juridique similaire. Fort de son expérience méditerranéenne, l'équipe du projet a donc été sollicitée pour accompagner les acteurs régionaux dans cette démarche.

3.2. Valorisation

Le projet ProtoGIZC (y compris dans son extension à l'Océan Indien) a donné lieu à un important effort de valorisation, tant scientifique qu'auprès des acteurs. Il a ainsi occasionné :

- 7 articles scientifiques (un autre est en cours de rédaction) ;
- 6 chapitres d'ouvrage et actes de colloques ;
- 11 rapports ;
- 1 *policy brief* ;
- 1 article de vulgarisation ;
- 42 communications.