



PNUE

**Programme des
Nations Unies pour
l'environnement**

Distr. : Limitée

UNEP(DEPI)/RS.9/7
3 octobre 2007

Français
Original : Anglais

**Neuvième réunion mondiale sur les Conventions et
Plans d'action concernant les mers régionales**

Djeddah (Arabie saoudite) 29-31 octobre 2007

POUR UNE INTEGRATION EFFICACE

**Cadre analytique pour l'intégration des questions relatives au milieu marin
et côtier à l'établissement des plans et budgets nationaux**

K0763265 181007

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Aussi les participants sont-ils priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

L'établissement du présent document a été confié à M. John Soussan (Institut d'environnement de Stockholm) par le Programme d'action mondial du PNUE pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travail du Programme d'action mondial pour la période 2007-2009.

1. Introduction

1. L'espace côtier fait l'objet d'une grande attention. De par le monde, des millions d'individus vivent dans des zones côtières et tirent leurs moyens d'existence des ressources du milieu côtier. Des centaines de millions d'autres qui sont installés loin des côtes utilisent celles-ci à des fins récréatives, ou sont tributaires des ressources et des services environnementaux qu'elles fournissent. Qu'il s'agisse de la disparition d'habitats, de dommages résultant de la pollution ou de l'exposition accrue aux catastrophes naturelles provoquées par des pratiques telles que la destruction des mangroves, les dégâts provenant des activités anthropiques suscitent une grande préoccupation dans les milieux politiques et au sein de l'opinion publique.

2. Les dommages causés aux ressources côtières et marines par des activités terrestres ont des conséquences notables. Cependant, la réponse de la société survient habituellement sous forme de réaction après coup, lorsqu'il est déjà trop tard. Et l'attention manifestée à cet égard est très souvent de courte durée. Peu de pays ont une approche cohérente et intégrée pour l'aménagement et la gestion des zones côtières, en dépit du rôle important que celles-ci jouent dans la vie de leurs populations et le fonctionnement de leurs économies.

3. Les questions liées à la gestion des ressources marines et des zones côtières sont particulièrement importantes pour le développement de bon nombre de pays pauvres du monde. Dans ces pays, ce sont les zones côtières qui subissent le plus les pressions du développement et qui abritent les poches de pauvreté les plus sévères. Il s'agit là d'un ensemble de questions très étendu, qui couvre pratiquement tous les aspects du développement et de la préservation de l'environnement.

4. Le cadre à élaborer pour l'analyse de cet ensemble de questions doit être bien ciblé, le contexte spécifique du cadre examiné dans le présent document étant la portée et le mandat du Programme d'action mondial du PNUE pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (le « Programme d'action mondial »). Ce programme vise à prévenir la dégradation du milieu marin par des activités terrestres, en « *aidant les Etats à s'acquitter de leur devoir de préservation et de protection du milieu marin* »¹.

5. La structure du Programme d'action mondial met l'accent sur l'exécution des activités à travers le respect des obligations internationales des Etats. Cela signifie que la réalisation des objectifs du Programme dépend de l'efficacité des actions entreprises par les pays pour donner suite à l'appui et aux avis fournis par le Bureau de coordination du Programme. Deux facteurs sont à prendre en compte à cet égard. Le premier a trait à la qualité de l'apport du Bureau de coordination, ainsi qu'à l'efficacité des dispositions prises par celui-ci pour veiller à ce que les décideurs nationaux aient une bonne connaissance et une compréhension adéquate de cet apport.

6. Le deuxième facteur, qui est l'élément central visé dans la présente approche, concerne la mesure dans laquelle les interventions prônées par le Programme d'action mondial s'inscrivent dans le **schéma directeur de la politique nationale de développement durable**, et le rang de priorité qui leur est accordé par les principaux décideurs nationaux. Cela constitue le point de départ : dans l'approche préconisée, l'intégration signifie l'incorporation des questions relatives aux ressources côtières et marines dans les cadres **nationaux** de développement, plutôt que dans les politiques et stratégies du système de l'ONU et d'autres partenaires internationaux.

7. L'évaluation du cadre national de développement comporte deux éléments qui sont étroitement liés : d'une part, les objectifs et cibles de développement spécifiques définis dans les plans nationaux de développement (notamment dans les DSRP et les stratégies nationales relatives aux OMD) et, d'autre part, le cadre élargi d'orientation et de développement, y compris les tendances générales en matière de réforme et de développement, telles que la décentralisation, la recherche d'un équilibre entre la croissance économique, l'équité sociale et la durabilité écologique, ainsi que les initiatives visant l'intégration dans des systèmes économiques régionaux (SADC, ANASE, etc.) ou mondiaux (OMC, par exemple). Il y a deux grands défis à relever dans le processus d'intégration, qui se présentent comme suit :

¹ Document de programme du Programme d'action mondial du PNUE, 1995, page 7.

- Les processus d'établissement des budgets et de planification au niveau national sont habituellement centrés sur des facteurs propres à stimuler la croissance et le développement, alors que les initiatives destinées à protéger les ressources marines contre la pollution due aux activités terrestres sont axées essentiellement sur des mesures de réglementation et de préservation qui ont un caractère restrictif : elles ont pour but de moduler les activités de développement et de limiter les incidences des différents secteurs sur la base de ressources. Le besoin de concilier les pressions du développement avec les objectifs de protection est une exigence fondamentale pour tout cadre d'examen de ces questions.
 - Les mesures de protection des ressources marines contre les incidences des activités terrestres se caractérisent par le fait qu'elles ne constituent pas en elles-mêmes un secteur circonscrit, car elles se rattachent à divers aspects d'un large éventail de secteurs, dont la pêche, le tourisme, le cabotage, la préservation de l'environnement, la gestion des ressources en eau et la mise en valeur des zones côtières. En d'autres termes, de telles mesures doivent donner lieu à un ensemble d'actions sectorielles faisant intervenir un grand nombre d'acteurs institutionnels et de parties prenantes. L'établissement d'un cadre stratégique et institutionnel pour toute approche de l'intégration est en soi un grand défi à surmonter.
8. La détermination du mode d'intégration des questions concernant les ressources marines et côtières dans les plans et budgets nationaux doit prendre en compte ce double défi, à savoir élaborer des stratégies nationales pour établir un équilibre entre les impératifs du développement et les besoins en matière de protection, et créer des mécanismes pour une intégration effective dans tous les secteurs. La nature des processus d'établissement des budgets et de planification et les mandats institutionnels relatifs à la gestion des ressources côtières et marines varient d'un pays à l'autre, les responsabilités étant souvent dispersées dans un certain nombre d'organismes.
9. L'intégration des questions concernant le milieu côtier et marin dans les principaux processus de développement doit être basée sur une coordination efficace entre les structures institutionnelles, très souvent éclatées, qui n'assurent qu'une couverture parcellaire de certains grands enjeux. Cette situation est rendue davantage complexe par la tendance, chez de nombreux individus et organismes, à ne pas placer le maintien de l'intégrité écologique des zones côtières au premier rang de leurs préoccupations : ils sont plus tournés vers le développement du tourisme, des activités halieutiques ou de la production agricole.
10. Une telle attitude de leur part est due non pas à un manque d'intérêt pour la préservation des côtes, mais au fait que cette préoccupation vient après leurs principales tâches, qui ont souvent pour seul objectif d'accroître la prospérité économique. Ils sont disposés à appuyer des actions visant à atténuer les incidences de leur secteur d'activités sur l'environnement côtier et marin, tant que cela n'entraîne pas de coût excessif, ou ne perturbe pas indûment le fonctionnement du secteur qui les préoccupe. Ils sont potentiellement des alliés pour la protection des zones côtières et ils apporteront volontiers leur collaboration aux efforts visant à adopter des approches stratégiques plus cohérentes pour atteindre un tel but. Le cadre envisagé contribuera à créer cette « base d'appui », de sorte que la cause des ressources côtières et marines soit dûment soutenue dans le processus national de développement.

2. Questions relatives au milieu côtier et marin dans les cadres stratégiques nationaux

11. Le point de départ pour une intégration efficace des questions concernant l'environnement marin dans les politiques nationales de développement consiste à assurer une bonne compréhension de ce qui existe déjà. La plupart des cadres d'orientation des politiques de développement aux niveaux national et international évoquent les problèmes environnementaux, en considérant que ceux-ci font partie intégrante du développement durable et en invitant les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes à concevoir des mesures pour préserver l'intégrité de la base de ressources naturelles. Alors se pose la question de savoir dans quelle mesure la reconnaissance de l'importance des problèmes environnementaux se traduit par l'adoption de mesures gouvernementales concrètes.

12. Le Plan d'application de Johannesburg issu du Sommet mondial pour le développement durable comporte un certain nombre de mesures importantes relatives aux ressources côtières et marines, notamment un paragraphe (par. 32) consacré spécifiquement au Programme d'action mondial et des paragraphes connexes (par. 29 à 31) concernant la mise en valeur des zones côtières et marines, l'exploitation durable des ressources halieutiques, ainsi que la préservation et la gestion des océans. Cette approche de la gestion des ressources côtières et marines dans le Plan d'application est résumée dans la phrase introductive du paragraphe 29 comme suit :

« Les océans, les mers, les îles et les zones côtières constituent une composante intégrée et essentielle de l'écosystème de la planète et revêtent une importance cruciale pour la sécurité alimentaire dans le monde et la prospérité économique et le bien-être d'un grand nombre d'économies nationales, notamment dans le monde en développement. »

13. Une telle déclaration représente un aval explicite pour toute initiative d'intégration et définit le contexte dans lequel les actions de développement au niveau national doivent être envisagées. Le Plan d'application du Sommet de Johannesburg tire sa source et sa force de divers traités et protocoles internationaux², y compris des textes antérieurs ou postérieurs au Sommet mondial de 2002. Ces textes internationaux qui ont une vocation essentiellement régulatrice rappellent l'obligation qui incombe aux parties contractantes d'adopter « *des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution* » (Convention sur le droit de la mer) et de prendre des mesures pour prévenir « *les incidences néfastes des activités de l'homme sur le milieu marin et la diversité biologique* » (résolution 60/30 de l'Assemblée générale de l'ONU).

14. Il existe un autre ensemble d'accords internationaux sur les politiques de réduction de la pauvreté et de développement économique, dont la Déclaration du Millénaire et notamment les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), sur lesquels repose l'action de la communauté internationale contre la pauvreté. Le programme visant à combattre la pauvreté et à promouvoir la croissance constitue la principale force motrice du processus de développement durable, tant au niveau national que sur le plan international. C'est dans ce programme qu'il est envisagé d'intégrer les questions et processus relatifs au Programme d'action mondial, mais on constate malheureusement que les considérations liées aux ressources côtières et marines sont pratiquement inexistantes dans ces documents d'orientation des politiques de développement.

15. Cette situation prévaut aussi au plan national dans de nombreux pays. Une évaluation de l'intégration des questions concernant l'environnement dans les DSRP³ montre que les considérations liées à la durabilité écologique ont été manifestement négligées dans la première série de ces documents (malgré quelques exceptions remarquables). Il ressort de discussions plus récentes sur les deuxième et troisième séries que la situation s'est quelque peu améliorée, du fait des pressions exercées par la communauté internationale et les ONG à la suite des défaillances antérieures.

16. Parmi les questions environnementales abordées dans certains DSRP, les plus courantes sont celles qui se rapportent directement à la réalisation des OMD (surtout les objectifs concernant l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le cadre de vie urbain ainsi que la déforestation et la dégradation des sols). Les autres volets (dont la diversité biologique et, dans le cas d'espèce, les ressources côtières et marines) ne sont toujours pas dûment pris en compte. De plus, le degré de spécificité des références à l'environnement est souvent insuffisant. Comme l'indique le rapport établi à ce sujet par Bojo et ses collaborateurs, [« *bien qu'il y ait souvent des exposés sur les programmes concernant la gestion des ressources naturelles, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, l'information relative au coût et au calendrier des interventions est très souvent omise* »] (page 17).

² Voir les indications détaillées fournies le document du PNUE intitulé « *Orientations pour la mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres pour la période 2007-2011 : contribution du Programme d'action mondial aux buts et objectifs convenus au plan international pour le développement durable des océans, des côtes et des îles* » (Nairobi, décembre 2006).

³ Bojo, J. et al (2004) *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits, Document de travail n° 102*, Banque mondiale, Washington, D.C.

17. On ne saurait en déduire que les processus de développement sont dépourvus de mesures visant à résoudre les problèmes environnementaux. Les moyens d'action les plus concrets portent sur les mesures de protection de l'environnement, qui sont désormais une exigence de base chez tous les donateurs internationaux, y compris les banques multilatérales, et que l'on retrouve de plus en plus dans les textes de réglementation des activités de développement au niveau national. Ces mesures de protection requièrent l'utilisation d'études d'impact sur l'environnement ou d'autres outils de cette nature, pour déterminer les éventuelles incidences néfastes des divers types d'investissement dans le domaine de l'environnement et pour mettre en place des mécanismes d'atténuation et de réparation, lorsque de telles incidences se produisent. Le recours aux mesures de protection est un maillon important, mais qui a essentiellement un caractère régulateur et restrictif : c'est une initiative destinée à prévenir les incidences négatives sur l'environnement, plutôt qu'une action positive visant à concrétiser les possibilités qu'offre la gestion durable des ressources pour la promotion du développement et la réduction de la pauvreté.

18. La prise en compte de considérations liées à l'environnement dans les textes internationaux concernant l'élimination de la pauvreté (tels que ceux qui traitent de l'établissement des rapports relatifs aux OMD) et dans les processus nationaux de développement (comme celui des DSRP) demeure assez limitée en ce qui concerne les questions intéressant les ressources côtières et marines. Cela représente une difficulté à surmonter pour l'intégration, du fait qu'il y a à l'heure actuelle peu d'engouement pour la compréhension des questions qui devraient figurer dans le volet environnemental des processus de réduction de la pauvreté et de stimulation du développement.

19. L'un des aspects essentiels de toute stratégie d'intégration du Programme d'action mondial et de ses partenaires au niveau national doit consister à aider les principales parties prenantes à bien comprendre la contribution que les ressources côtières et marines peuvent apporter à la réalisation des objectifs nationaux de développement. A cet égard, il faudra de manière générale déployer de grands efforts pour compiler et analyser des données afin de prouver qu'une telle possibilité existe. La mise au point d'une telle base d'éléments justificatifs fait partie intégrante de la stratégie décrite ci-dessous et devrait être l'un des domaines d'intervention dans le cadre des activités à court terme du Programme d'action mondial.

3. Définition du cadre d'intégration

3.1. Contexte

20. Le cadre d'intégration des ressources côtières et marines défini ci-après s'appuie sur l'ensemble des buts, cibles et objectifs nationaux de développement, comme point de départ du processus. La décision de commencer par les objectifs de développement plutôt que par les difficultés liées à la gestion des ressources côtières et marines est un choix délibéré et important. L'un des facteurs de succès de l'intégration consiste, pour les entités concernées, à démontrer selon leurs propres critères la pertinence des actions préconisées par rapport au schéma directeur de la politique nationale de développement : il s'agit en d'autres termes de montrer comment ces actions contribueront à l'atteinte de *leurs* buts et objectifs.

21. L'intégration se déroulera de manière satisfaisante si les mesures mises en place, au lieu de se limiter à la réalisation d'objectifs sectoriels immédiats, contribuent aussi aux objectifs généraux de développement à l'échelle nationale. La disponibilité d'une évaluation cohérente et dûment étayée de la démarche à suivre à cet égard est d'une importance indéniable. Cette évaluation doit être effectuée de concert avec les principaux acteurs des secteurs jugés prioritaires dans le processus d'intégration. Ainsi, les ministères faisant office de centres de liaison pour le Programme d'action mondial devront établir de puissants groupes d'appui, notamment pour garantir la participation des organismes représentant des secteurs productifs tels que le tourisme, l'agriculture et l'aquaculture. La stratégie esquissée ci-dessous repose sur l'implication de tels acteurs sectoriels.

22. La question des incitations à l'adoption de pratiques durables est d'une importance primordiale dans la définition d'actions pouvant établir un lien entre l'atténuation des incidences d'origine tellurique sur les ressources côtières et marines et les politiques et stratégies nationales de développement. L'existence de systèmes d'encouragement efficaces peut assurer le lien entre les processus de développement et les objectifs de protection, de manière à concilier les visées économiques avec le souci de réduire au strict minimum ces incidences sur les ressources et les écosystèmes des zones côtières. Il existe un large éventail de moyens d'incitation utilisables à cet effet, notamment les avantages financiers, les conditions d'accès au

marché, la démonstration des effets bénéfiques d'une productivité viable à long terme, la publicité et l'opinion publique, voire l'application de mesures de contrôle destinées à réduire les risques pour les investisseurs. L'approche de l'intégration nécessite un équilibre judicieux entre les différents types d'incitations.

3.2. Etapes du processus d'intégration

23. La figure 1 ci-dessous présente l'enchaînement des étapes qui peuvent être suivies pour la mise en œuvre du processus d'intégration dans tout pays. Les indications détaillées concernant chacune des étapes doivent être déterminées à travers un mécanisme d'analyse et de dialogue avec les principales parties prenantes locales.

Etape 1 – Mécanisme institutionnel : l'une des questions préliminaires déterminantes consistera à désigner la personne et notamment l'entité de l'appareil gouvernemental qui seront chargées d'animer l'ensemble du processus. Le PNUE et d'autres partenaires au développement au niveau international peuvent intervenir pour faciliter la mise en place des mécanismes institutionnels pour l'intégration, mais une appropriation effective au plan local est jugée indispensable pour la bonne marche du processus d'intégration. A cet effet, il importe de choisir et d'habiliter un **organisme chef de file** appelé à coordonner la mise en œuvre. Au cas où une telle structure serait déjà en place, l'intégration pourrait se dérouler selon les cinq étapes décrites dans les paragraphes qui suivent. Dans le cas contraire, le processus devra être impulsé par le biais d'un dialogue sur les politiques s'appuyant sur des données et faits concrets et une participation élargie des parties prenantes.

L'organisme chef de file dûment établi devra mettre sur pied un **groupe de travail mixte** réunissant les principales parties prenantes des différents secteurs qui interviennent dans la gestion des ressources côtières et marines. Les consultations préliminaires devront donner lieu à la création d'un groupe de travail qui servira de cadre de concertation et de prise de décision pour le processus d'intégration. Cela facilitera la diffusion de l'information, l'examen des priorités et des options en matière d'aménagement des zones côtières, ainsi que la mise en place de la nécessaire structure d'appui à l'intégration.

Le cadre institutionnel devra définir aussi les modalités d'acheminement des apports éventuels des partenaires internationaux. Ces modalités devront prendre en compte les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, notamment pour garantir l'adoption d'une approche harmonisée utilisant les réseaux gouvernementaux. Pour ce qui est de la contribution du Programme d'action mondial du PNUE et d'autres institutions de l'ONU, il conviendra de veiller à ce que l'appui soit structuré et fourni à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. L'organisme chef de file devra à cet égard engager un dialogue avec les organismes de l'ONU basés dans le pays, afin que les questions relatives aux ressources côtières et marines soient adéquatement prises en compte dans ce processus.

Etape 2 – Cadre stratégique : la deuxième étape du processus d'intégration consiste à évaluer le cadre national de développement, pour déterminer les objectifs et les cibles spécifiques auxquels l'intégration contribuera et concevoir une stratégie pour réaliser l'intégration. L'analyse devra en fin de compte convaincre les décideurs nationaux, en particulier les ministres des finances, de la planification et autres qui

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_15201

