

Colloque international
« Prospective du littoral – Prospective pour le littoral »
Un littoral pour les générations futures
Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 1-2 mars 2005

**Gestion Intégrée du Littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure
des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de
l'intégration.**

Yves Hénoque (IFREMER), CHARM Project, Department of Fisheries, Kaset-Klang, Chatuchak, Bangkok 10900, Thailand. E-mail : yves.henocque@ifremer.fr

Raphaël Billé, consultant. E-mail : r_bille@hotmail.com

Résumé

En septembre 2002, la Commission Environnement Littoral (CEL) instituée par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire de février 2000, remettait son rapport¹ sur l'analyse des processus de gestion intégrée à l'œuvre sur le littoral français (outils institutionnels mobilisés, usage des textes réglementaires, participation, suivi/évaluation, scénarii, sources de blocage, etc.). Le rapport s'appuyait sur des retours d'expérience concernant cinq sites : la rade de Brest, la Mer d'Iroise, le Golfe du Morbihan, les Pertuis Charentais et le Bassin d'Arcachon. Respectivement anciens Rédacteur et membre de cette commission, nous nous proposons de revisiter le rapport à la lumière de nos recherches et expériences récentes.

Celles-ci montrent notamment que la mise en œuvre de la Gestion Intégrée du Littoral (GIL) est trop souvent réduite à une initiative unique, ambitieuse et totalisante, revêtant généralement la forme d'un programme ou projet spécifique supposé régler tous les problèmes sur un littoral donné. Or, une telle initiative *ad hoc* ne représente jamais qu'une intervention de gestion parmi d'autres généralement fort nombreuses et multiformes. L'analyse et l'évaluation des seuls programmes ou initiatives de GIL restent donc d'une portée limitée.

Par opposition à cette approche trop « procédurale » pour s'accorder avec la complexité du terrain, la GIL doit être considérée comme un processus permettant de tendre de façon incrémentielle vers l'horizon utopique du développement durable, par des améliorations successives des performances d'ensemble du système de gestion effectivement en place sur un littoral. Ces améliorations sont induites par une multitude d'initiatives qui ne sont pas *a priori* inscrites dans le processus de GIL. Mesurer leurs résultats, forcément de nature et d'ampleur très contrastées, et leur performance d'ensemble au regard des objectifs de gestion intégrée, nécessite un travail spécifique sur les indicateurs de progrès

¹ Commission Environnement Littoral (2002). « Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales – Stratégies nationales ». Rapport au Gouvernement, Septembre.

en matière de GIL, amorcé dans le cadre du rapport de la CEL et que nous mettrons en discussion. Ce travail permet de poser des bases clarifiées au débat sur les tendances à l'œuvre et les scénarii envisageables pour un site littoral donné.

Mots clé: gestion intégrée, processus incrémentiel, système de gestion, performance, indicateurs de progrès.

Introduction

Fin 2002, était rendu le rapport de la Commission Environnement Littoral. Ce dernier a été à l'origine du « message d'alerte » publié en juillet 2003 par la commission du littoral du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT) pour plaider la nécessité de développer une véritable politique du littoral. Le premier aboutissement de cette réflexion s'est traduit par la publication récente de l'étude prospective intitulée « Construire ensemble un développement équilibré du littoral » sous l'égide de la DATAR (DATAR, 2004). Ce regain d'intérêt est notamment lié à l'élan suscité par les expérimentations et les recommandations communautaires relatives à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des zones côtières, qui permette la mise en œuvre « d'actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau national ». A la suite de quoi les Etats membres sont invités à rendre compte à la Commission des progrès de cette mise en œuvre d'ici 2007.

On le voit, en l'espace d'un peu plus de deux ans, le contexte et le discours français sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) ont considérablement évolué. Aussi nous semble-t-il intéressant d'exercer un retour d'expérience vers les travaux de la commission environnement littoral et de tenter d'éclairer certains de ses propos à la lumière de nos recherches et expériences, ainsi que des travaux en cours en Europe et dans le monde.

1. Fondamentaux du rapport de la commission environnement littoral

1.1. Contexte

Les transformations de fond des politiques publiques nationales au cours des 25 dernières années, locales et régionales, puis du littoral, s'appuient sur quatre évolutions majeures : les lois de décentralisation de 1982, l'institution concomitante de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales, la mise en œuvre de la loi Littoral de 1986, et enfin la révision de la loi sur l'Eau (1992), aujourd'hui confortée par la Directive cadre européenne sur la gestion de l'eau. Ces nouveaux cadres législatifs successifs ont engendré une grande variété d'outils et instruments institutionnels ou organisationnels, de documents de planification territoriale à plus ou moins grande échelle, applicables sur divers types de milieux.

Afin d'analyser l'utilisation de ces outils en matière d'aménagement et de protection du littoral et d'émettre des recommandations pour leur optimisation, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 28 février 2000 institua une Commission Environnement Littoral (CEL). Celle-ci fut mise en place en

février 2001 et remit son rapport 18 mois plus tard (Commission Environnement Littoral, 2002).

Pour atteindre son objectif, la CEL a choisi d'analyser les processus à l'œuvre selon une démarche de gestion intégrée du littoral, en s'appuyant sur des situations concrètes locales et régionales, dans trois des quatre régions de la façade Atlantique. Vu le temps relativement réduit qui lui était imparti, la démarche a consisté à faire une première analyse des documents existants, à mener des auditions sur site, et à opérer analyse et synthèse de manière collective, entre les 21 membres de la commission.

Auditions, analyses et synthèses étaient donc basées sur le concept de gestion intégrée du littoral (GIL) défini comme un processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir le développement durable des zones côtières. L'intégration porte sur les objectifs, les nombreux instruments requis pour les atteindre, les domaines d'action (secteurs et niveaux administratifs), les espaces terrestres et marins. La GIL est pluridisciplinaire par essence. Elle relève à la fois des dimensions environnementale, économique et sociale. Elle couvre l'ensemble du cycle décisionnel comprenant la collecte d'informations, la planification, la prise de décisions, la gestion et le suivi de la mise en œuvre sur un territoire donné. Cette élaboration stratégique s'appuie sur la « démocratie participative », incluant tous les acteurs, d'un bout à l'autre du processus.

1.2. Approche développée

L'approche adoptée par la Commission Environnement Littoral porte sur l'analyse des processus de gestion, les outils et instruments d'action publique (institutionnels, juridiques, etc.) mobilisés, et l'identification des sources de blocage, en utilisant les retours d'expérience de cinq cas d'étude : la rade de Brest, la Mer d'Iroise, les Pertuis-Charentais, le Golfe du Morbihan et le Bassin d'Arcachon. La Commission a réalisé ces études de cas en menant des auditions. Pour cela, elle a défini une série de sept questions couvrant les principaux aspects de la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières :

Quels sont les objectifs et les enjeux (environnementaux, territoriaux, socio-économiques) affichés ? Ces objectifs et ces enjeux ont-ils changé au cours du processus ? Dans quels scénarios et dimensions temporelles s'inscrivent-ils ? Sont-ils hiérarchisés ? Font-ils l'objet d'un accord ?

Quels ont été les acteurs du processus ? Quel a été le rôle de l'Etat (ministères clés et leurs agences), des Collectivités territoriales, des acteurs locaux, et selon quels montages institutionnels au cours des différentes étapes du processus GIZC ? Quels ont été les absents ?

Quels ont été les outils utilisés pour le processus ? Quelle a été la place des outils sectoriels et leur articulation selon les étapes du processus ? Quels ont été le rôle et l'utilité des outils administratifs et réglementaires ? Quels en sont les avantages et les limites pris isolément et en complémentarité ?

Quelles ont été les bases de connaissance utilisées pour le processus ? Préexistaient-elles, ou au contraire a-t-il été nécessaire de mener une démarche d'acquisition et de mise en forme spécifique ? Quelle en a été l'utilité et a-t-elle donné lieu à des

systèmes d'échange d'information avec d'autres projets ? Quels en sont les manques ?

Qu'a-t-on obtenu au bout du processus, en termes de résultats (meilleure prise de décision, participation, prise de conscience, changements de comportement, etc.) et de produits (un parc marin, un contrat de baie, un SMVM) ? Est-ce conforme aux objectifs ?

Quelle est la mise en œuvre du contrat ? Le résultat est-il satisfaisant, utile ou opératoire ? Dispose-t-on des outils de suivi et quel est le système d'indicateurs utilisé ? Quels types d'évaluation sont mis en œuvre et les objectifs de départ sont-ils suffisamment précis pour servir de référence ?

Quels sont les mécanismes d'adaptation en termes de prospective et d'objectifs, en fonction des résultats, de nouvelles contraintes ou d'externalités ? Ces mécanismes sont-ils prévus ? Un tel besoin d'adaptation est-il déjà perceptible ?

Sur la base de ces questions, une grille d'analyse et un système d'indicateurs ont été définis. Au-delà de la grande diversité des territoires concernés, de leurs enjeux, et des outils institutionnels utilisés, il a ainsi été possible de dégager les forces et les faiblesses des approches mises en œuvre à différentes étapes du processus, à savoir la définition des objectifs et des enjeux, la participation des acteurs, l'utilisation des outils, la constitution et la diffusion des bases de connaissance, les types de résultats, le suivi-évaluation, et les mécanismes d'adaptation en termes de prospective et d'objectifs.

De manière générale, on constate que les apprentissages générés par la demande sociétale d'aujourd'hui et les nouveaux cadres de l'action publique, sont particulièrement présents au niveau local, avec la participation active des élus locaux. A l'œuvre depuis plusieurs années, les initiatives de gestion concertée comme les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) ou les contrats de baie restent encore largement expérimentales, rares étant les plans d'action aboutis et mis en œuvre. Si la négociation et le lien contractuel entre acteurs sont désormais considérés comme des méthodes appropriées, l'initiative reste souvent la prérogative de l'Etat, non seulement parce que de nombreux textes ont été conçus dans cette optique mais aussi par manque de connaissance et de pratique de la part des acteurs locaux.

1.3. Recommandations de la Commission Environnement Littoral

Echelles d'intervention

La CEL constate que les évolutions institutionnelles françaises vont dans le sens d'une gestion plus intégrée, fortement réclamée et de plus en plus appliquée sur le plan local. De nouveaux modes de gouvernance locale influent ainsi sur l'utilisation et l'évolution des cadres juridiques et des institutions (approche ascendante) qui, en retour, offrent des cadres cohérents de développement durable des différents types de territoires à l'échelle du pays (approche descendante).

La CEL estime cependant que la mise en cohérence des outils institutionnels dans l'espace côtier nécessite que ceux-ci puissent s'inscrire dans des cadres stratégiques et

des plans d'action élargis à des espaces beaucoup plus vastes, au niveau des régions, des façades maritimes françaises et de l'espace européen.

Préparation

La définition d'objectifs prioritaires, sur les plans stratégique et opérationnel, est un facteur de succès. Une faiblesse dans la définition de ces objectifs peut être liée à une difficulté de définition de l'espace territorial pertinent, dans ses dimensions que sont l'espace, les hommes et les échanges qui s'opèrent entre eux et avec l'extérieur. Des études très approfondies mais mono-disciplinaires ou insuffisantes dans le domaine socio-économique, ne permettent pas de mener une réflexion prospective complète, débouchant sur des objectifs quantifiés.

La CEL estime que définir transversalement une problématique sur un territoire donné demande dès le départ la structuration d'un groupe porteur reconnu par tous, qui ait les capacités nécessaires de coordination et d'intégration.

Les bases de connaissance partagées sont essentielles au dialogue ainsi qu'à la définition des objectifs. Elles doivent être détaillées et sous une forme accessible à tous les acteurs. Les études intégrées sur un territoire donné semblent rares, d'autant qu'il s'agit d'intégrer les sciences de la nature et les sciences sociales et humaines. La multiplicité des études, l'insuffisance des synthèses communicables et des relais de transmission pour répondre aux préoccupations prioritaires des usagers et des décideurs, peuvent aboutir à des niveaux d'appropriation des connaissances très inégaux.

Outre les diagnostics environnementaux, l'analyse prospective sur les devenirs d'un territoire par rapport à ses enjeux doit être systématiquement recherchée et appuyée sur des synthèses de connaissances accessibles à tous et qui puissent être enrichies dans le temps.

Montage

Les procédures de montage de dossier sont lourdes et compliquées. Les outils institutionnels et leur application spatiale, selon des critères plus administratifs que géographiques, ne facilitent pas la concertation entre acteurs sur des problématiques communes (ex : les agriculteurs ne sont en général pas partie prenante des réflexions sur la qualité des zones côtières). L'outil institutionnel conditionne en général la nature et l'étendue de la concertation. Les structures de coordination doivent être dotées de capacités opérationnelles de façon à maintenir la motivation des différents acteurs impliqués.

Autour de problématiques définies collectivement et sous l'impulsion d'une cellule de coordination suffisamment représentative, la CEL recommande de prendre en compte tous les acteurs concernés, dans et hors du territoire, et les implications de leur participation par rapport à l'articulation des différents outils institutionnels existants.

Mise en oeuvre

Les actions concrètes mises en œuvre sur les sites gagnent en crédibilité et en cohérence si elles sont intégrées dans un plan de gestion.

Dans un contexte aux facteurs changeants, et afin d'aller vers les objectifs à moyen et long terme que l'on s'est fixés, il importe de définir des étapes à court terme sous forme d'objectifs intermédiaires, même modestes, qui donnent ainsi de la visibilité au projet.

Suivi-évaluation

Le suivi des initiatives nécessite l'élaboration d'indicateurs. Par exemple, les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) prévoient à présent des structures de suivi et d'évaluation mais ne définissent pas d'indicateurs pour le faire.

La CEL estime que le suivi-évaluation doit faire l'objet de recommandations dans le cadre des dispositifs institutionnels, et doit être conçu comme un processus d'apprentissage permettant d'améliorer la prise de décision au fur et à mesure du déroulement du projet (plutôt que comme un contrôle a posteriori des effets d'un programme).

2. Quel regard pouvons-nous porter en 2005 sur le travail de la CEL ?

2.1. Un rapport porteur d'acquis importants

Le rapport de la Commission Environnement Littoral apporte indéniablement une contribution qui fait date pour l'appropriation et la mise en œuvre de la GIL en France. Il est en effet le premier effort national de ce type et de cette envergure à prendre pour objet central la notion de gestion intégrée. Il fait explicitement – et à nos yeux très judicieusement – le lien entre les initiatives locales, les cadres nationaux d'action publique, et les contraintes et opportunités fournies en matière de GIL par les engagements internationaux (notamment européens) de la France. En outre, il s'appuie sur un processus d'évaluation participative qui, quoique modeste, a soulevé l'enthousiasme de nombreux acteurs locaux et est apparu relativement innovant.

Plus particulièrement, il faut souligner quelques uns des atouts principaux du rapport :

- Il déploie une approche dynamique et non statique du processus d'intégration. Bien qu'offrant une « photographie » de l'état d'avancement de différentes zones côtières au moment de l'audition, il accorde une place importante à une analyse historique et prospective des cas. Il décortique, dans la mesure de ses moyens, les événements ayant abouti à la situation observée, les forces motrices ou de frein, et ne manque jamais de poser la question de l'avenir : compte tenu des observations et des efforts en cours, les principaux enjeux de gestion du littoral sont-ils en phase d'être pris en charge ? Quels futurs sont probables, possibles, souhaitables ? Convergent-ils et à quelles conditions ?
- Il reconnaît la multiplicité et la diversité des instruments contribuant au processus de gestion intégrée, sans en privilégier un sur les autres *a priori*.
- Il se donne les moyens d'apprécier différents niveaux de résultats dans le temps lorsqu'il mesure les progrès réalisés pour la mise en œuvre de la GIL (cf. figure 1). Cela permet de resituer et de valoriser les diverses actions entreprises.

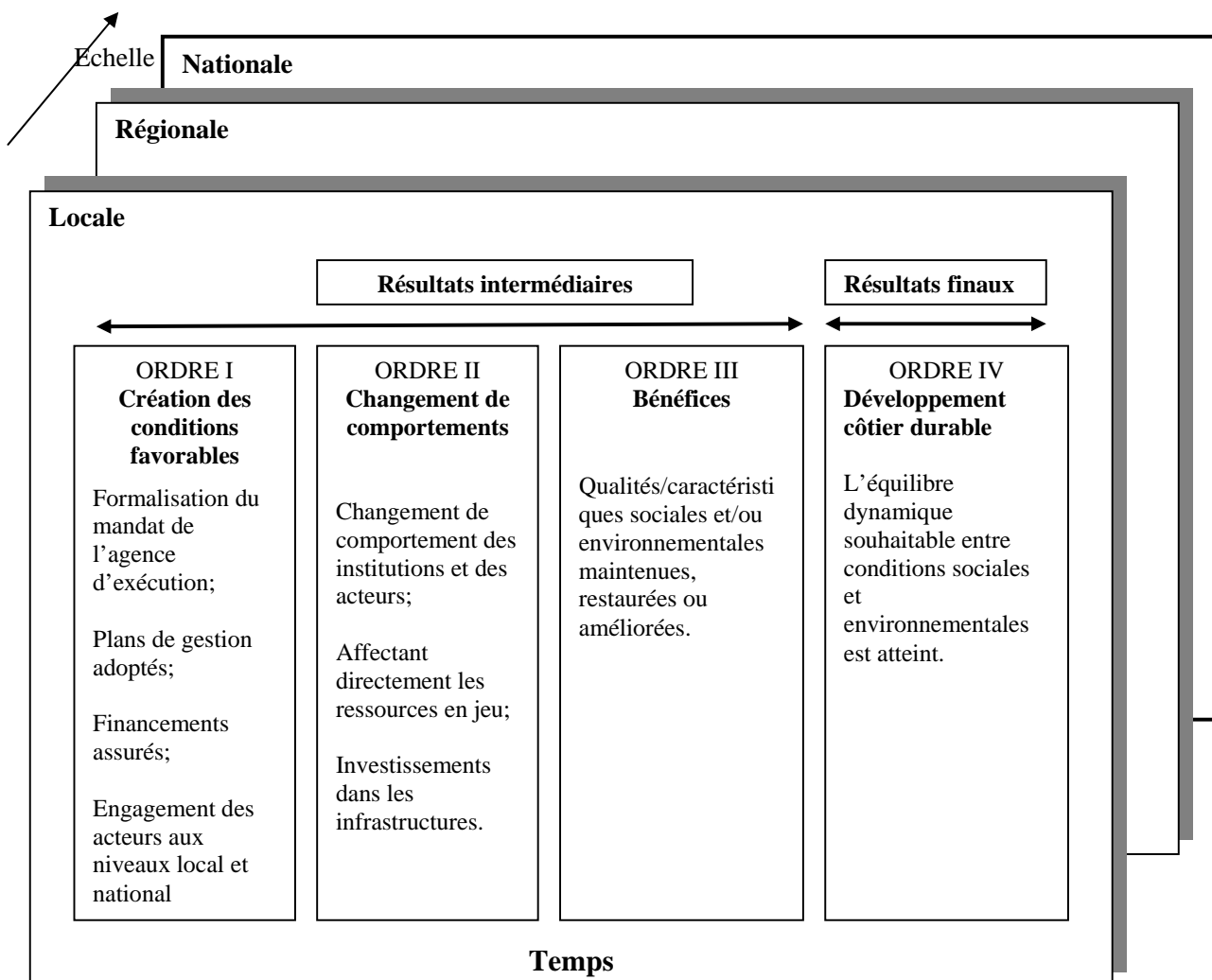


Figure 1. Niveaux de résultats potentiels d'une initiative de gestion intégrée du littoral (d'après Olsen, Tobey et Kerr, 1997 ; Olsen, 2003)

2.2 Limites de l'analyse

Le travail de la commission a également certaines limites. Le caractère participatif de l'évaluation qui caractérise l'analyse comporte de nombreuses faiblesses dont certaines sont inhérentes à la brièveté du temps imparti à l'étude. Mentionnons pour mémoire que la méthodologie des auditions, les techniques de concertation et d'interrogation des acteurs convoqués auraient pu être plus productives si elles s'étaient appuyées sur les approches plus éprouvées de concertation utilisées par exemple en milieu rural ou forestier. L'autre faiblesse notable réside dans l'insuffisance du « retour vers les acteurs », une fois que l'analyse et les recommandations ont été émises. La fin du mandat de la CEL n'a probablement pas permis de consacrer suffisamment de temps à ce retour d'information et ainsi de capitaliser sur l'intérêt suscité par la démarche.

En outre, même si le souci de prendre en compte toutes sortes d'instruments d'action publique susceptibles de mener à une gestion plus intégrée a toujours été présent au sein de la Commission, un certain biais vers les seules initiatives « labellisées GIL » (comme les SMVM, contrats de baie, etc.) peut être décelé dans le rapport. Il se retrouve par exemple dans le choix des sites étudiés, guidé par l'existence d'expériences *ad hoc* en cours. Il est pourtant parfaitement possible d'analyser la façon dont un littoral est géré au regard de la référence GIL, sans que ce littoral ne fasse l'objet d'aucune initiative explicitement dédiée à l'intégration de sa gestion. Ce biais apparaît aussi dans l'orientation des questions posées, dans le langage utilisé par les auditeurs (et donc les audités) et fait naître une certaine confusion. On parle ainsi selon les endroits d'accords, de processus, de contrats, de projets, et l'on se focalise le plus souvent sur « l'instrument d'intégration » emblématique localement : Parc Marin en mer d'Iroise, Contrat de Baie en rade de Brest, SMVM dans les Pertuis Charentais, SMVM et Parc Naturel Régional dans le Golfe du Morbihan, SDAU et SMVM dans le Bassin d'Arcachon. D'autres instruments, tels que les mesures sectorielles de limitation des pollutions d'origine agricole, qui peuvent avoir un rôle majeur dans le processus d'intégration, sont laissés de côté, diminuant ainsi la portée et la validité des analyses produites.

2.3. La GIL et le risque procédural

Cette deuxième faiblesse est à nos yeux la plus préoccupante, en ce que les moyens d'y remédier sont encore trop ignorés dans le champ de la gestion intégrée du littoral. Elle correspond à ce que l'on pourrait appeler un biais ou risque « procédural » écartant malicieusement la GIL de son statut souple, large (et ambigu) de processus pour la ramener à une simple combinaison de moyens définis à mettre en œuvre.

Face à ce risque, il convient tout d'abord de garder en mémoire qu'une « gestion intégrée » est nécessairement un projet social empirique, un horizon utopique jamais atteint, vers lequel un système de gestion peut au mieux tendre par avancées et dérapages successifs, essais et erreurs. La GIL n'est pas un mode de gestion que l'on met en place grâce à un dispositif *ad hoc* et « miracle » (un SMVM, un contrat de baie, etc.). Un tel outil non seulement n'existe pas, mais ne peut exister – inutile donc de chercher à le concevoir, encore moins à le mettre en œuvre. En ce sens, il doit être clair que la mise en œuvre de la GIL ne se décrète pas (Billé, 2004). En allant plus loin, on peut dire que le pire qui pourrait lui arriver serait de se transformer subrepticement en une *check list* que les acteurs institutionnels du littoral utiliseraient « en mettant des croix dans des cases » pour rendre compte de ce qu'ils font en matière de GIL : une sorte de démarche qualité qui ne tiendrait compte que des efforts entrepris et de leur « label », de l'importance des moyens mobilisés ou encore de la démarche formellement adoptée.

2.4. Quelques éléments de réflexion pour dépasser les limites rencontrées

Nous proposons à présent quelques éléments de réflexion pouvant permettre de dépasser les limites rencontrées dans la démarche de la CEL. Certains figurent en germe dans le rapport produit, mais demeurent au minimum à approfondir.

A tout moment et en toutes circonstances, il est primordial de se rappeler pourquoi le besoin d'une gestion plus intégrée d'un littoral donné a émergé et a été diagnostiqué : avec des variantes selon les cas, c'est d'une façon générale pour résoudre des problèmes environnementaux très concrets, gérer des conflits d'usage bien réels entre acteurs, « internaliser des externalités » négatives, etc. Pour évident que cela puisse paraître, il faut se souvenir que l'on ne parle pas localement de GIL pour se mettre en conformité avec une recommandation européenne, encore moins pour suivre une mode. Cet ancrage dans les problèmes à traiter, les conflits à gérer, les résultats finaux à obtenir, permet de se garder du biais procédural et de la focalisation qu'il entraîne sur un dispositif organisationnel *ad hoc* plutôt que sur les performances de l'ensemble du système de gestion. Il encourage donc fortement à bien prendre en compte l'ensemble des instruments de gestion et non seulement celui créé pour remédier à leurs insuffisances et coordonner leur mise en œuvre.

Le développement que nous proposons est celui d'un cadre conceptuel ouvert, non refermé sur lui-même, qui prenne explicitement en compte toutes les pratiques de gestion pré- et/ou co-existantes à une initiative de GIL. Un accord local négocié entre la DDE et un maire ou entre conchyliculteurs et pêcheurs, un arrêté préfectoral, une DTA, une réforme de la PAC, etc., peuvent être des contributions majeures à la mise en œuvre de la GIL au même titre qu'un projet ou une planification *ad hoc* – tout dépend des enjeux dans un cas donné, de leur hiérarchisation et de leurs interdépendances. La GIL a alors l'immense mérite d'offrir un langage et des grilles d'analyse communs, adaptés aux évolutions actuelles de littoraux sous pression, sur lesquels les acteurs peuvent s'appuyer pour débattre et définir le chemin à emprunter.

L'évaluation des initiatives de GIL peut alors être envisagée de manière beaucoup plus ouverte, dans la mesure où l'on sort de la croyance tacite que le projet en question est le principal sinon l'unique responsable du développement de la GIL, autrement dit qu'un programme de gestion du littoral est le gestionnaire du littoral.

Même dans les cas où il est réaliste de se préoccuper de possibles impacts à l'issue d'une seule initiative, l'histoire ne se termine pas avec les impacts. Que les résultats attendus aient été atteints ou non, le changement continue. Comme le schématise la Figure 1, la progression vers un développement plus durable ne se fait pas en un, trois ou cinq ans, avec un début, un milieu et une fin bien identifiés. Il est plus réaliste d'envisager qu'un projet individuel fera la différence de manière incrémentale et cumulative plutôt que singulière et définitive. Il s'agit donc de porter davantage l'attention sur les résultats qui se trouvent en amont des impacts ou, en d'autres termes, sur les processus qui mènent aux impacts attendus.

3. Quels indicateurs pour la GIL ?

3.1 Rendre compte des diverses initiatives contribuant à la GIL

Fort du développement qui précède, il ne semble pas que des systèmes d'indicateurs GIL tel que celui proposé par le groupe d'expert européens (<http://www.eucc.net/en/policy/indicator.htm>) permettent d'appréhender correctement l'ensemble des processus de gestion à l'œuvre sur un territoire donné. Implicitement, les

indicateurs proposés sont de type programmatique, faisant l'hypothèse d'un programme national GIL qui permettrait d'englober toutes les initiatives de gestion à l'œuvre dans la zone côtière du pays. Nous pensons que la contribution incrémentale et cumulative de ces initiatives à la gestion intégrée du littoral s'accommode mal d'un système d'indicateurs globalisant tel que celui proposé dans le cadre de l'application des recommandations de l'Union Européenne.

Nous pensons qu'avant toute globalisation, il est nécessaire de disposer de systèmes d'indicateurs qui permettent, selon le même schéma, de rendre compte des initiatives diverses de gestion environnementale sur un territoire donné. Sur la base de guides existants (Suivi et évaluation environnementale des contrats de plan Etat-Région ; Suivi et évaluation des chartes des parcs naturels régionaux, etc.), la CEL a développé un système axé sur les indicateurs de processus relatifs aux différentes phases de développement d'un projet (préparation, mise en œuvre, perspective). Il s'agissait alors essentiellement de disposer d'un ensemble d'indicateurs susceptibles de générer un processus d'apprentissage entre les membres de la commission dans l'espace de temps très court dévolu à l'évaluation (Hénocque, 2003).

Cette approche nécessite donc d'être resituée dans un cadre plus systémique qui prenne en compte les dynamiques à l'œuvre en termes d'apports, de processus et de résultats où :

- *Les indicateurs d'apport* rendent compte des ressources utilisées dans le projet, qu'il s'agisse de structures, de ressources financières et humaines, de formation du personnel et des bénéficiaires, ou encore d'études scientifiques et techniques.
- *Les indicateurs de processus* couvrent essentiellement les processus de gouvernance à tous les niveaux et les activités d'information et d'éducation du public et des acteurs dans le but de susciter les changements de comportement. Ils décrivent également les processus de consultation en termes de prospective et d'évolution réglementaire.
- *Les indicateurs de résultats* couvrent deux groupes, environnemental et socio-économique. Alors que le premier est de nature bio-physico-chimique, le deuxième représente la composante humaine des écosystèmes côtiers et est à ce titre un outil de développement des stratégies et des projets de gestion des zones côtières.

3.2 Des cadres de suivi comparables

Indicateurs d'apport

Activité	Indicateur d'apport (exemples)
Ressources financières	
Ressources humaines	
Etudes scientifiques et techniques	Profil environnemental Analyse coût-bénéfice Bilan qualité eaux Cartographie des biocénoses benthiques Cartes de sensibilité/vulnérabilité
Formation	Analyse des besoins Programmation de la formation Support et services disponibles Disponibilité et formation des formateurs

	Participation locale à la formation Education/formation du personnel
ONG	Nombre d'ONG intervenantes Distribution des domaines d'intervention

Indicateurs de processus

Les indicateurs de processus ou de gouvernance portent sur deux catégories relatives aux résultats d'ordre I et II (Figure 1) : 1. Création des conditions favorable et 2. Changement des comportements.

Activité	Indicateur de gouvernance côtière (exemple)
Résultat d'ordre I (Fig.1) Création des conditions favorables	<p>Soutien actif des divers groupes d'acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> . Etablissement de groupes de travail locaux . Etablissement de comités locaux . Structuration au niveau régional . Support des agences publiques <p>Soutien formel du gouvernement</p> <ul style="list-style-type: none"> . Existence d'un comité consultatif national . Coordination inter-agences . Préparation d'une stratégie nationale . Existence de programmes nationaux de recherche . Appui à la coordination entre collectivités locales . Appui aux réseaux locaux et régionaux (ONG, Recherche, etc.) <p>Moyens financiers et mécanismes</p> <p>Plans de gestion locaux et régionaux</p> <p>Capacité institutionnelle de mise en oeuvre</p>
Résultat d'ordre II (Fig.1) Changement des comportements	<p>Changement de comportements des institutions et acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> . Planification participative au niveau local . Gestion des conflits . Développement des partenariats public-privé . Structuration des organisations par groupe d'utilisateurs . Développement de curriculum éducatif sur la GIL <p>Changement des comportements affectant directement les ressources concernées</p> <ul style="list-style-type: none"> . Abandon/réglementation des pratiques de pêche destructives . Bonnes pratiques en matière de gestion des déchets/pollutions . Contrôle des aménagements côtiers <p>Accès/protection des habitats naturels</p> <ul style="list-style-type: none"> . Aménagement des sentiers, parkings, etc. . Protection/restauration des habitats

Indicateurs de résultat

L'enjeu est de développer un ensemble cohérent d'indicateurs environnementaux et socio-économiques qui pourront aider acteurs et décideurs à juger de l'opportunité et de l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Indicateurs environnementaux

Thème	Indicateur de résultat (exemples)
Etendue et caractéristiques de la zone pilote	Population côtière liée à la délimitation des territoires; densité ; croissance, etc.
	Ecosystèmes côtiers: surfaces (plages, forêts côtières, herbiers, marais, etc.) et évolution
	Etendue de la zone côtière
	Ratio zones dégradées/non dégradées dans la zone côtière
	Erosion côtière
	Taux d'occupation des sols et type d'activité
	Aires protégées (terrestres et marines)
Biodiversité	% de couverture des habitats clé
	Inventaires des espèces dans les principaux habitats
	Perturbation des communautés benthiques
	Espèces marines rares, protégées et menacées
	Menaces sur la structure des écosystèmes et de leurs habitats
	Espèces invasives
Pêches	Captures annuelles des principales espèces : quantité et taille
	Niveau des prises secondaires
	Changements dans la composition trophique des captures
	Niveau de sur-pêche
	Mollusques: pêche et culture
	Qualité des produits marins: contaminant poisson et mollusques
Aquaculture	% de couverture des bassins
	Type (extensif, semi-intensif, intensif)
	Superficies cages à poisson
	Superficie zone conchylicole
Agriculture	
Tourisme	Intensité du tourisme: nombre de chambres, nombre touristes/km de côte, nombre visiteurs/jour des centres de loisirs, etc.
Qualité des eaux	Paramètres physiques : salinité, turbidité/sédimentation, pH, nutriments, oxygène dissous, Chlorophylle-a, etc.
	Déchets solides : accumulation sur les plages; densité en mer
	Métaux lourds et substances organiques : rejets et accumulation dans les organismes
	Rejets domestiques et pollution fécale

Indicateurs socio-économiques

Catégorie	Thème	Indicateur (exemples)
Usages des ressources	Activités liées aux ressources côtières	Identification des activités marines Identification des activités terrestres Types et niveaux de dommages

	Acteurs liés aux ressources côtières	Groupes d'acteurs Nombre Principales caractéristiques
	Techniques utilisées	Techniques, équipement Construction, propriété, coûts Impacts sur ressources côtières Type d'entreprise, formes de propriétés, distribution des bénéfices
	Droits d'usage	Type de propriété/droit d'usage Réglementations et lois Impacts
	Localisation des activités	Localisation à terre et en mer
	Saisonnalité	Obligatoire et/ou volontaire
Attributs du marché	Offre	Usages des produits récoltés Quantité, valeur Stabilité des apports
	Demande	Marché local Orientation des marchés (local, national, régional, international) Services Stabilité de la demande
	Prix	Qui fixe les prix ? Facteurs de fixation des prix Information et ajustement des prix Localisation du marché
	Structure	Nombre de producteurs % de producteurs locaux Nombre d'intermédiaires Ratio producteurs/intermédiaires Concentration et filières marché Pratiques achat/vente Utilisation du crédit Mécanismes d'auto-financement

Dans ce qui précède, c'est la construction plus que les exemples d'indicateur qui importe. De manière générale, il convient de garder en mémoire les considérations suivantes :

- Il s'agit de choisir les indicateurs suivant les objectifs fixés et en fonction de données de référence (point zéro au démarrage du projet) à partir desquelles il sera possible de mesurer les changements produits.
- Les indicateurs s'adressent d'abord aux utilisateurs, acteurs économiques et décideurs, impliquant la participation de tous les acteurs à leur sélection et développement dès le démarrage du projet.
- Les mécanismes de suivi-évaluation doivent être incorporés dès le début de l'initiative de GIL. Issus ou non d'un cadre logique ou d'une programmation stratégique, les indicateurs doivent être partie intégrante de toute initiative et être révisables en réponse aux inévitables ajustements.

- Les principaux indicateurs ou indices doivent reposer sur leur opportunité stratégique, leur prédictibilité, leur interdépendance, la possibilité de les mesurer, et leur performance.
- Certains thèmes ne se prêtent pas à une information quantifiée mais plutôt à une appréciation qualitative. C'est particulièrement le cas pour les indicateurs de processus (gouvernance).

Conclusion

Comme il est dit dans l'étude prospective de la DATAR (2004), « l'ensemble des mutations et des dynamiques en cours justifie une nouvelle politique du littoral. (...) Cette politique doit reposer sur une stratégie d'action partant du terrain (...) en incitant à l'expérimentation et en assurant une évaluation apte à initier des innovations réglementaires et institutionnelles ». Outre les projets en cours, l'appel à projet de la DATAR est une occasion de tenter une harmonisation des suivi-évaluations par le développement d'un système d'indicateurs commun mais suffisamment souple pour intégrer les spécificités des territoires et des enjeux. Si l'on peut comprendre qu'une telle approche était difficile d'application lors de l'expérimentation européenne sur la GIL tant les contextes étaient contrastés, le problème devrait pouvoir être mieux maîtrisé au plan national afin de garantir un retour optimal des expérimentations pour la structuration de la future politique du littoral.

De manière certes imparfaite mais pour la première fois, la Commission Environnement Littoral a tenté une analyse comparée d'un certain nombre d'initiatives existantes sur la côte pour en tirer des leçons utiles au développement de la GIL au niveau national. Il est proposé de développer plus avant le système de suivi-évaluation qu'elle a initié afin d'en faire un outil utile aux transferts d'expérience et à l'apprentissage des « bonnes pratiques » de GIL pour progressivement constituer une communauté de « praticiens » qui constituera la base de la future stratégie nationale de gestion intégrée du littoral.

Références bibliographiques

Billé, R. (2004) *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif*. Thèse de Doctorat (<http://pastel.paristech.org/archive/00000985/>), ENGREF-CIRED/RGTE, Paris, 473 p.

Commission Environnement Littoral (2002) *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales, stratégie nationale*. MEDD, DATAR, IFREMER, septembre, Rapport au Gouvernement, Paris, 82 p.

DATAR (2004) *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*. La Documentation Française, Paris, 160 p.

Hénocque, Y. (2003) "Development of process indicators for coastal zone management assessment in France". *Ocean and Coastal Management*, Vol. 46, pp. 363-379.

Olsen, S. (2003) "Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives". *Ocean and Coastal Management*, Vol. 46, pp. 347-361.

Olsen, S., Tobey, J., Kerr, M. (1997) "A common framework for learning from ICM experience". *Ocean and Coastal Management*, Vol. 37, n°2, pp. 155-174.