

## Avis du Comité des régions sur le thème «Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC): principes généraux et options politiques»

(2000/C 226/11)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le document de réflexion intitulé «Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) — Principes généraux et options politiques» et le document qui l'accompagne, qui s'intitule «Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC)» et qui a été préparé par l'équipe d'experts thématiques du programme de démonstration concernant l'AIZC;

vu la décision adoptée par son Bureau, en date du 15 septembre 1999, sur base de l'article 265, paragraphe 5 du Traité instituant la Communauté européenne, et chargeant la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement» d'élaborer l'avis sur ce sujet;

vu l'avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières» (CdR 114/96 fin)<sup>(1)</sup>;

vu le projet d'avis (CdR 359/99 rév. 1) adopté par la commission 4 le 2 décembre 1999 [rapporteur: M<sup>me</sup> McNamara (IRL, AE)],

a adopté lors de sa 33<sup>e</sup> session plénière des 12 et 13 avril 2000 (séance du 12 avril) le présent avis.

### 1. Introduction

1.1. La zone côtière est un espace de territoire terrestre et maritime dont la dimension est déterminée par les besoins d'aménagement qui sont les siens. La zone côtière varie dans des proportions significatives en termes de surface, de géomorphologie, d'hydrologie, de biodiversité, d'utilisation du sol et en termes de systèmes administratifs, culturels et socioéconomiques. La dynamique et la diversité physique de la zone côtière se compliquent encore en raison du fait qu'il est rare que les limites de cette zone correspondent aux délimitations administratives existantes, ou coïncident avec elles.

1.2. L'extension géographique considérable de la zone côtière et le nombre de ressources qu'elle contient en font l'objet d'une part, de pressions énormes en matière de développement et d'autre part, de toute une série d'usages concurrents qui ne sont pas fréquemment compatibles entre eux. C'est pourquoi l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) vise à permettre de gérer les ressources et les utilisations de telle sorte qu'un maximum d'utilisations concurrentes soient possibles, mais tout en empêchant, dans le même temps, que les écosystèmes et les processus naturels qui sont à l'origine de la zone côtière ne subissent des dégâts irréversibles.

1.3. L'AIZC est un processus continu qui, par le moyen d'un aménagement plus efficace et plus global, poursuit les deux objectifs suivants:

- établir et maintenir une utilisation et un développement durables de la zone côtière, de manière à améliorer la qualité de vie des collectivités humaines qui sont dépendantes de ces ressources; et

- maintenir la diversité biologique et la productivité des écosystèmes côtiers, et améliorer la qualité de l'environnement côtier.

1.4. L'AIZC est un processus de coordination et de coopération entre tous les gestionnaires responsables à tous les niveaux de collectivités territoriales, y compris l'État, et tous les utilisateurs de ressources de la zone côtière. C'est pourquoi ce processus suppose, pour pouvoir fonctionner de façon efficace, qu'un certain nombre de conditions préalables soient réunies. Parmi ces conditions, figurent notamment la compréhension de son caractère interrégional, la reconnaissance de sa valeur, l'existence d'un programme d'actions et de mesures appropriées, un cadre dans lequel l'AIZC puisse fonctionner, une base de données complète, une expertise adéquate et un financement à la mesure des besoins.

### 2. Contenu essentiel du document

2.1. Le document élaboré par la Commission européenne poursuit expressément deux objectifs:

- Rassembler et diffuser les principaux enseignements politiques qui se dégagent de son programme de démonstration sur l'AIZC.
- Provoquer un débat et susciter un consensus par rapport à une stratégie européenne d'AIZC qui serait conçue pour inverser la tendance à la non-durabilité, tendance qui, actuellement, se manifeste dans les zones côtières de toute l'Europe.

<sup>(1)</sup> JO C 182 du 24.6.1996, p. 12.

2.2. Le programme de démonstration a permis de passer en revue les politiques relatives aux zones côtières de l'ensemble de l'Europe, et a permis de constater qu'une bonne gestion peut prendre de nombreuses formes. Le document énonce sept principes généraux qui devraient s'appliquer, à l'avenir, à toutes les initiatives d'AIZC. Une stratégie européenne d'AIZC est définie comme étant une méthode qui incorpore ces sept principes et qui, dans le même temps, favorise le développement durable de la zone côtière. Le document examine aussi les divers choix politiques possibles concernant une stratégie européenne d'AIZC, et notamment le rôle de l'Union européenne, la coordination intersectorielle, ainsi qu'un cadre légal.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le document de réflexion, dans la mesure où celui-ci lui apporte l'occasion de contribuer à l'élaboration d'une stratégie européenne d'AIZC.

3.2. Le programme de démonstration a mis en évidence le fait que si l'existence de problèmes de la zone côtière est un phénomène commun à l'ensemble de l'Europe, les solutions, en revanche, sont généralement spécifiques à des zones géographiques précises. C'est pourquoi le Comité des régions insiste sur l'idée que les collectivités territoriales constituent une composante essentielle de l'AIZC. Ce sont les collectivités territoriales qui sont le mieux armées pour assurer la mise en œuvre de politiques d'AIZC.

3.3. Le Comité des régions préconise l'intégration des enseignements tirés du programme de démonstration dans les instruments politiques. Le Comité des régions estime que l'élaboration, en continu, d'une stratégie européenne d'AIZC est d'une importance essentielle en vue de favoriser une bonne gestion de la zone côtière, compte tenu, en particulier, du caractère interrégional de cette dernière. Le Comité des régions insiste sur l'importance d'une stratégie européenne d'AIZC, stratégie qui doit comporter un ensemble cohérent de principes, de mesures et d'initiatives, ainsi qu'un programme d'assistance permettant de fournir aux collectivités territoriales des orientations en ce qui concerne la mise en œuvre des pratiques d'AIZC.

#### 4. L'importance d'une dimension locale et régionale

4.1. Le Comité des régions estime que la prochaine étape de l'élaboration d'une stratégie européenne d'AIZC est la création d'un cadre à l'intérieur duquel l'AIZC puisse fonctionner efficacement. Comme l'ont fait apparaître les projets de démonstration, il existe un certain nombre de cadres différents qui conviennent et qui sont applicables à des zones spécifiques. Chaque cadre doit être adapté aux besoins de la zone côtière en question, et c'est pour cette raison qu'une stratégie qui est efficace dans un État membre, ou dans une région donnée, peut ne pas convenir à un autre État membre où une autre région.

4.2. L'expérience a montré que le niveau d'aménagement doit être adapté à la dimension de la zone côtière qui est à l'examen. Ainsi, le Comité des régions insiste sur le fait qu'un cadre général de l'AIZC comporterait un ensemble de principes directeurs à un niveau transnational, l'élaboration de la politique à un niveau interrégional et une plus grande concentration des activités de définition et de mise en œuvre de la politique (y compris des «plans» ou des stratégies détaillés) à un niveau régional et local.

4.3. Le Comité des régions souligne le fait que ce sont les collectivités territoriales qui sont le mieux en mesure d'assurer la mise en œuvre de l'AIZC, étant donné que ce sont elles qui ont tendance à être les plus proches des problèmes côtiers, et elles aussi qui ont l'expérience du traitement de problèmes et de politiques nécessitant une démarche plurisectorielle. Les collectivités territoriales se trouvent dans une situation idéale pour améliorer la sensibilisation aux problèmes d'AIZC, et le rôle essentiel qui est le leur en matière de plans d'aménagement du territoire se révélera être un atout extrêmement précieux pour l'élaboration de plans d'AIZC.

4.4. En outre, le Comité des régions insiste sur le fait que les collectivités territoriales sont en mesure de répondre aux besoins locaux en apportant des solutions locales à des problèmes qui, généralement, sont spécifiques à des zones précises. La diversité de la zone côtière garantit l'inefficacité de politiques globales. Ce sont les collectivités territoriales qui sont le mieux en mesure d'assurer la mise en œuvre de politiques locales d'AIZC.

4.5. Le Comité des régions préconise la création de réseaux européens de coopération entre collectivités territoriales côtières. Il conviendrait d'envisager un réseau comparable à celui de la «Campagne des villes durables», qui permettrait d'examiner des problèmes communs et de diffuser des solutions potentielles.

#### 5. La valeur de la dimension de l'Union européenne

5.1. Le Comité des régions souligne la valeur qu'il faut attacher à une dimension qui est celle de l'Union européenne dans le processus de l'AIZC, car cette dimension permettra de bénéficier de certains avantages lors de la mise en place de politiques cohérentes en matière d'AIZC dans les États membres et dans leurs régions. Toutefois, pour qu'une stratégie européenne d'AIZC puisse être une réussite, il faudra envisager un certain nombre de problèmes.

5.2. Le Comité des régions est d'avis que le rôle de l'UE sera de fournir des orientations à un «macro-niveau». Aucune démarche unique ne s'impose de soi-même vis-à-vis de l'aménagement intégré de la zone côtière, et c'est pourquoi le niveau d'aménagement doit refléter l'étendue de la zone côtière qui est à l'examen. Au niveau européen, ce sont de grandes politiques qui sont requises, des plans proprement dits d'aménagement de la zone côtière n'étant nécessaires qu'au niveau régional et local.

5.3. Le Comité des régions est d'avis que l'UE doit se donner un rôle d'anticipation pour ce qui est de faciliter l'élaboration de procédures d'aménagement de la zone côtière dans l'ensemble de l'Europe, et notamment pour ce qui est de faciliter la définition éventuelle de grands principes politiques. Des mesures sont requises au niveau de l'UE pour soutenir les administrations régionales et locales dans la mise en œuvre de l'AIZC. Pour ce faire, le Comité des régions conseille que l'on envisage la création d'un programme qui, par sa nature, serait comparable à *Interreg II C*, en vue de faciliter la mise en place de régions de coopération et de réseaux de coopération dans des zones telles que celles de la mer du Nord, de la mer Baltique, de l'arc atlantique et de la Méditerranée.

5.4. Le Comité des régions estime que l'UE a un rôle important à jouer dans le développement et dans le maintien d'une coopération transfrontalière parmi les États membres et avec des pays tiers, par rapport à l'AIZC. Un aménagement approprié de la zone côtière suppose des accords transnationaux et des réseaux de coopération. Le Comité des régions estime que c'est l'UE qui est le mieux en mesure de faciliter la conclusion de tels accords.

5.5. Le Comité des régions insiste sur la nécessité de procéder à un passage en revue complet de toutes les politiques de l'UE qui ont des incidences sur la zone côtière, y compris les éventuelles initiatives comportant une dimension qui se situe au niveau de l'UE. Parmi ces politiques, figurent notamment la politique d'Aménagement telle qu'exprimée par le SDEC, les politiques socioéconomiques telles que la PAC, la politique de la pêche et les programmes d'aide en faveur des stations touristiques situées en zone côtière, les politiques environnementales telles que les programmes de lutte contre la pollution et les programmes de conservation de la nature, ainsi que tous les financements structurels qui ont des incidences sur le développement de la zone côtière. En outre, le Comité des régions préconise une intégration appropriée des principes et des stratégies de l'AIZC dans toutes les politiques de l'UE après l'achèvement du programme de démonstration.

5.6. Afin d'assurer une cohérence des futures politiques d'AIZC, au niveau de l'UE, le Comité des régions propose la création d'une équipe interdisciplinaire représentant les intérêts politiques des directions générales concernées, équipe qui serait placée sous la conduite de la direction générale la plus appropriée (par exemple, la direction générale de l'environnement). Parmi ses responsabilités, figureraient l'élaboration, en continu, d'une stratégie de l'UE dans le domaine de l'AIZC et la poursuite de l'intégration et de l'adoption des principes de l'AIZC dans d'autres secteurs politiques appropriés.

5.7. Le Comité des régions souligne le rôle d'assistance qui est celui de l'UE par rapport à l'AIZC, rôle qu'il y a lieu d'envisager sous diverses formes, parmi lesquelles, notamment:

- faciliter la mise en œuvre de l'AIZC par la création d'un programme d'assistance afin de faciliter la mise en place de régions de coopération et de réseaux de coopération;
- aider à la mobilisation de ressources, en particulier pour soutenir les administrations régionales et locales dans la recherche de solutions aux problèmes côtiers;

- poursuivre et soutenir la recherche et la formation dans le domaine de l'AIZC, et notamment, par exemple, l'élaboration, en continu, de méthodologies et de cadres de démonstration;
- la fourniture d'assistance technique et de connaissances spécialisées, et la fourniture de moyens permettant de faciliter la mise en place de cadre interrégionaux, la coopération transnationale et l'échange d'expérience;
- améliorer la sensibilisation à la fois aux avantages et à la nécessité d'un aménagement intégré de la zone côtière.

## 6. Une nécessité: s'engager vis-à-vis de l'aménagement intégré des zones côtières

6.1. Le Comité des régions souligne qu'il y a lieu d'accroître d'une manière générale la sensibilisation à l'importance de la zone côtière, et en particulier à l'importance qu'il y a à la gérer convenablement. Pour que cela devienne une réalité, le Comité des régions estime qu'il faut un engagement de la part de tous les gestionnaires actuels vis-à-vis du processus d'aménagement intégré des zones côtières, au niveau international, national, régional et local. Une participation active et continue est requise, par opposition à un rôle de soutien. Il faut que le caractère indispensable de l'AIZC soit reconnu et que des ressources soient engagées. Le Comité des régions estime que les collectivités territoriales doivent susciter cet engagement et prendre une part de responsabilité dans sa concrétisation.

6.2. Le Comité des régions a conscience du fait que l'AIZC est une procédure compliquée qui nécessite la participation de tous les gestionnaires et de tous les utilisateurs, et notamment des gouvernements nationaux, des organismes publics, des collectivités territoriales, des ONG, des branches concernées du secteur commercial, ainsi que la participation du public. Toutefois, une gestion appropriée de la zone côtière passe par une condition préalable, qui est l'engagement de tous les gestionnaires et de tous les utilisateurs vis-à-vis du processus d'aménagement intégré des zones côtières. Pour que cette condition soit remplie, le Comité des régions préconise la création, au sein des collectivités territoriales et des administrations nationales, de mécanismes capables de générer les moyens nécessaires pour instaurer une synergie et permettre la participation de tous les secteurs et de tous les individus concernés.

## 7. Une nécessité: définir la zone côtière

7.1. Le Comité des régions préconise que la zone côtière fasse l'objet d'une définition physique au niveau local si besoin est, de telle sorte que puissent être déterminés les besoins de la zone côtière en termes d'aménagement. Cela supposera que l'on recueille et que l'on traite toutes les données disponibles concernant la zone côtière, son extension physique, sa gestion et ses utilisateurs. Le Comité des régions est d'avis que la définition physique de la zone côtière comporte un certain nombre d'avantages, étant donné que cette définition rendra possible ce qui suit:

- la mise en évidence des problèmes et des lacunes qui existent en matière d'aménagement;

- le repérage des gestionnaires existants de la zone côtière et des systèmes administratifs existants qui sont responsables de la zone côtière;
- la création d'une coopération accrue entre les gestionnaires côtiers existants et les administrations existantes;
- la création d'un cadre d'AIZC comprenant de nouvelles structures d'aménagement, qui seront des structures spécifiques à des zones côtières précises.

7.2. Tout en reconnaissant que les limites de la zone côtière sont définies par des processus et des systèmes naturels, le Comité des régions estime qu'il faut tracer ces limites avec précision. C'est pourquoi le Comité des régions propose que lorsqu'il s'agit de définir la zone côtière, l'on établisse un équilibre entre les processus naturels et les systèmes d'aménagement existants. Par exemple, lors de l'élaboration d'un projet de politique d'AIZC en Irlande, l'on a pu établir avec certitude qu'il existait, pour l'ensemble du pays, neuf zones littorales, dont la formation résulte de processus côtiers naturels. Ces neuf zones ont ensuite été divisées en treize zones littorales, suite à une étude des limites administratives existantes, et en raison de la facilité relative qu'il y a à dresser des plans stratégiques pour treize zones, plutôt que pour neuf. Le Comité des régions estime que la définition de la zone côtière devrait être élaborée au niveau local et régional, étant donné que les collectivités territoriales sont susceptibles d'être les intervenants ayant la meilleure connaissance des limites appropriées.

## 8. Une nécessité: des ressources

8.1. Le Comité des régions réaffirme son sentiment selon lequel l'AIZC nécessite des ressources pour que sa mise en œuvre puisse s'effectuer de façon convenable. C'est dans le domaine de la collecte et du traitement des données, ainsi que dans celui de la formation, que des ressources sont nécessaires, particulièrement en ce qui concerne le développement et la promotion de l'AIZC.

8.2. Le Comité des régions constate que la collecte et le traitement des données constitueront un élément d'importance cruciale dans la création d'un cadre d'AIZC. Acquérir de l'information et la traiter sous une forme qui soit appropriée et accessible peut être une procédure coûteuse à la fois en termes monétaires et en termes de temps à y consacrer. Une grande partie de l'information est déjà disponible, mais ou bien elle n'est pas accessible, ou bien elle n'est pas connue. C'est pourquoi le Comité des régions pense qu'il est possible de réduire les coûts en déterminant quelles sont les informations disponibles et en recueillant les données nécessaires après avoir répondu à la question de savoir quelles sont les informations qui manquent. Les besoins en matière de recherche et d'information doivent être définis par un véritable partenariat entre les organismes de recherche et les gestionnaires de la zone côtière.

8.3. Le Comité des régions estime qu'il sera également essentiel de mobiliser des ressources pour la formation et pour l'amélioration de la sensibilisation à l'aménagement intégré des zones côtières, en particulier parmi les actuels gestionnaires de zones côtières. Il est probable que les gestionnaires existants joueront un rôle important dans le déroulement des futures

procédures d'aménagement des zones côtières. Le Comité des régions est d'avis qu'il faut améliorer leur sensibilisation aux avantages et à la nécessité de l'aménagement des zones côtières et qu'il faut aussi les former à la mise en œuvre des pratiques d'AIZC.

## 9. Conclusions

Le Comité des régions

9.1. accueille avec satisfaction le document de réflexion et estime que l'élaboration, en continu, de principes d'AIZC est essentielle à la création d'une stratégie de l'UE dans le domaine de l'AIZC afin de protéger la zone côtière, de favoriser son développement durable et de développer des systèmes capables d'engendrer une coopération interrégionale;

9.2. souligne l'importance du rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de l'AIZC, étant donné leur expérience en matière de traitement de problèmes plurisectoriels et le fait que les problèmes des zones côtières et leurs solutions ont généralement un caractère spécifique à une zone géographique. La diversité qui caractérise la zone côtière garantit que ce sont les collectivités territoriales qui sont le mieux en mesure d'apporter des solutions locales à des problèmes locaux. Il y a lieu de préconiser la création de réseaux de coopération entre collectivités territoriales côtières, en vue de permettre l'examen de problèmes communs et la diffusion de solutions potentielles; il convient que soient aussi associés à ces réseaux les divers groupes d'intérêts ou catégories d'utilisateurs, ainsi que la population locale.

9.3. souligne la valeur qu'il faut reconnaître à une dimension qui est celle de l'Union européenne dans l'élaboration d'une stratégie européenne d'AIZC et propose que l'UE joue un rôle d'orientation et de soutien à un «macro-niveau». Cela permettra de faciliter la définition de régions de coopération et la mise en place de réseaux de coopération entre États membres et avec les pays tiers. C'est l'UE qui est le mieux en mesure de rendre possible une coopération transfrontalière par rapport à la mise en place d'une stratégie d'AIZC, compte tenu des perspectives que va ouvrir le nouveau programme *Interreg III B*;

9.4. souligne la nécessité d'un réexamen global de toutes les politiques de l'Union européenne affectant la zone côtière, y compris des initiatives autres comportant une dimension qui se situe au niveau de l'Union européenne. L'on citera à cet égard notamment le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), la PAC, la politique de la pêche et les programmes d'aide en faveur des stations touristiques situées sur la zone côtière, les politiques environnementales telles que les programmes de lutte contre la pollution et les programmes de conservation de la nature, ainsi que tous les financements structurels qui ont des incidences sur le développement de la zone côtière;

9.5. préconise la constitution d'une équipe interdisciplinaire représentant les intérêts politiques des directions générales concernées. Parmi les responsabilités de cette équipe, figureraient la mise en place, en continu, d'une stratégie de l'UE dans le domaine de l'AIZC et la poursuite de l'intégration des principes d'AIZC, ainsi que leur adoption, dans d'autres secteurs politiques appropriés;

9.6. insiste sur la nécessité d'un engagement de la part de tous les gestionnaires et de tous les utilisateurs vis-à-vis du processus d'AIZC. Il faut créer au sein des collectivités territoriales et des administrations nationales des mécanismes capables de générer les moyens nécessaires pour instaurer une synergie et permettre la participation de tous les secteurs et de tous les individus concernés;

9.7. préconise que l'on procède à la définition physique de la zone côtière au niveau local si besoin est, en vue de déterminer ses besoins d'aménagement, et pense qu'il convient, en matière de définition de la zone côtière, de trouver

un équilibre entre les processus naturels et les systèmes d'aménagement existants. La définition de la zone côtière devrait s'effectuer au niveau local ou régional, étant donné que, selon toute vraisemblance, ce sont les collectivités territoriales qui possèdent la meilleure connaissance des limites appropriées, des gestionnaires, des administrations et des problèmes existants;

9.8. réaffirme la nécessité de ressources appropriées afin de permettre à l'AIZC de fonctionner, en particulier pour ce qui concerne le développement et la promotion de l'AIZC, la collecte et le traitement de données, ainsi que pour ce qui concerne la formation.

Bruxelles, le 12 avril 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

---