



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 04.10.2000
COM(2000) 547 final/2

CORRIGENDUM: La présente version annule et remplace la version COM(2000) 547 final du 27.09.2000 : remplacement de "PDTE" par "SDEC" et son expression non abrégée en 5 endroits du texte
Concerne la version française uniquement.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**SUR L'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES ZONES CÔTIÈRES:
UNE STRATÉGIE POUR L'EUROPE**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR L'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES ZONES CÔTIÈRES: UNE STRATÉGIE POUR L'EUROPE

Sommaire

Nos zones côtières revêtent une importance stratégique pour tous les Européens. Un pourcentage appréciable de nos concitoyens y ont élu domicile. De plus, elles constituent une source importante de produits alimentaires et de matières premières, un maillon vital pour le transport et les échanges commerciaux, le lieu d'implantation de quelques-uns de nos habitats les plus précieux et la destination favorite des vacanciers. Cependant, nos zones côtières sont confrontées à de sérieux problèmes de destruction de l'habitat, de contamination des eaux, d'érosion côtière et d'épuisement des ressources. Ce tarissement des ressources limitées du littoral (sans omettre l'espace restreint) conduit à la manifestation de conflits de plus en plus fréquents entre leurs modes d'exploitation, comme en témoigne l'antagonisme entre l'aquaculture et le tourisme. Les zones côtières souffrent également de problèmes socio-économiques et culturels sérieux, tels que la fragilisation du tissu social, la marginalisation et le chômage d'un nombre appréciable de ses membres ainsi que la destruction de biens immobiliers par l'érosion. Compte tenu de l'importance cruciale des zones côtières et de leur potentiel, il faut impérativement résoudre les problèmes qui se posent. Comme bon nombre des problèmes qui affectent le littoral ont acquis une dimension européenne, la réponse passe obligatoirement par une intervention au niveau européen.

Les différents acteurs du programme de démonstration de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) se sont penchés sur l'interdépendance des nombreux problèmes à caractère biologique, physique et humain auxquels ces régions sont confrontées à l'heure actuelle. Leur apparition est imputable à une série de difficultés sous-jacentes et inhérentes à l'insuffisance des connaissances, à une législation inadaptée et non coordonnée, à une incapacité à impliquer les parties concernées ainsi qu'à un manque de coordination entre les autorités compétentes.

Aucune solution législative simple ne permet de résoudre ces problèmes complexes. Étant donné la diversité des conditions matérielles et économiques ainsi que des situations géographiques, culturelles et institutionnelles, la réponse qu'il convient d'apporter doit prendre la forme d'une stratégie souple focalisée sur les problèmes réels identifiés sur le terrain. Par conséquent, une approche intégrée à caractère territorial et participatif s'impose pour garantir la viabilité écologique et économique de l'aménagement du littoral européen ainsi que sa cohésion et son équité sociales.

Pour toutes ces raisons et dans le souci de respecter un certain nombre d'engagements antérieurs, y compris les obligations contractées par l'UE aux termes d'accords internationaux tels que le Chapitre 17 de l'Action 21, le présent document rend compte de l'élaboration d'une stratégie européenne pour l'AIZC.

Cette stratégie vise à promouvoir une approche commune de la planification et de l'aménagement du littoral s'inscrivant dans une philosophie de gouvernance en collaboration avec la société civile. Dans le cadre de la stratégie envisagée, le rôle d'inspiratrice et d'animatrice dévolu à l'UE devrait lui permettre de soutenir la mise en œuvre de l'AIZC par

les États membres tant au niveau local et régional qu'au niveau national. Cette stratégie souligne également la nécessité d'une collaboration continue entre les services de la Commission.

Ladite stratégie repose, dans la mesure du possible, sur des instruments et programmes existants dont beaucoup n'ont pas été exclusivement conçus pour les zones côtières. Ces multiples instruments et programmes se verront complétés par une série de nouvelles activités, en particulier dans le domaine du développement de la diffusion d'informations et des meilleures pratiques de gestion. Pour favoriser l'impact du programme AIZC à d'autres niveaux administratifs, ladite stratégie comporte une proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil aux États membres.

La mise en œuvre de la stratégie envisagée devrait se traduire par une amélioration sensible de l'aménagement des zones côtières. En outre, son adoption devrait améliorer la mise en application d'un large éventail de dispositions législatives et de politiques de l'UE dans les zones côtières.

L'approche exposée dans cette stratégie pourrait également servir de modèle en vue de l'instauration du développement durable dans d'autres régions du territoire de l'Union européenne.

Table des matières

PRÉFACE – Objet de la présente communication

I. Défi que constitue l'aménagement du littoral

- A) Problèmes auxquels sont confrontées les régions côtières
- B) Importance stratégique des zones côtières – pour tous les Européens

II. Conclusions du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières

- A) Problèmes sous-jacents
- B) Résolution de ces problèmes par l'adoption d'une approche territoriale intégrée: la nécessaire intervention de l'UE

III. Stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières

- A) Promotion de l'AIZC dans les États membres ainsi qu'au niveau des «mers régionales»
- B) Élaboration de politiques de l'UE compatibles avec l'AIZC
- C) Encouragement au dialogue entre les différents groupes d'intérêts des zones côtières européennes
- D) Développement des meilleures pratiques d'AIZC
- E) Production d'informations et de connaissances relatives aux zones côtières
- F) Diffusion d'informations et sensibilisation du public
- G) Mise en œuvre de la stratégie

IV. Observations

Annexe I – Principes de l'AIZC

PRÉFACE:

Ce document présente une série de conclusions et de recommandations dont la somme constitue une stratégie de l'UE en matière d'AIZC. Elle se base sur les résultats du programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières (collaboration entre les Directions générales Environnement, Pêche et Politique régionale, avec la participation de la Direction générale Recherche et du Centre commun de recherche de la Commission). La stratégie envisagée vise à promouvoir les objectifs du Traité sur l'Union européenne en matière de développement durable et d'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les politiques de l'UE mises en œuvre dans ces zones côtières dont l'importance stratégique est considérable.

Outre la réponse qu'elles apportent à deux requêtes du Conseil réclamant l'élaboration d'une stratégie européenne d'AIZC¹, les actions énoncées dans ce document constituent la contribution de l'UE à l'exécution d'une série d'accords internationaux, parmi lesquels le Chapitre 17 de l'Action 21², le Mandat de Djakarta sur la biodiversité marine et côtière dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO dont l'article 10 est consacré dans son intégralité à l'AIZC.

La stratégie envisagée vise à y parvenir en faisant le meilleur usage des instruments communautaires existants et en favorisant l'émergence d'une forme plus démocratique de gouvernance partagée en accord avec les objectifs stratégiques de la Commission pour la période qui couvre les années 2000 à 2005.

I. DEFI QUE CONSTITUE L'AMENAGEMENT DU LITTORAL

A) Problèmes auxquels sont confrontées les régions côtières

Le littoral européen doit faire face à une série de problèmes humains et biophysiques interdépendants. En tant que système naturel dynamique et complexe, le littoral est soumis à certaines forces de la nature telles que les courants marins, les alluvions et les tempêtes fréquentes. De plus, il est particulièrement vulnérable à certaines formes d'exploitation inappropriées ou excessives. Le programme de démonstration de la Commission sur l'AIZC³ lui aura permis de se pencher sur une série de problèmes spécifiques identifiés dans 35 régions représentatives à travers l'Europe. Les sites étudiés ne couvrent vraisemblablement pas la totalité des situations auxquelles les zones côtières sont confrontées; l'étude d'autres régions devrait révéler l'existence d'autres problématiques particulières. Néanmoins, ces projets pilotes auront permis d'acquérir une vue d'ensemble dont il est possible de tirer certains exemples.

L'impossibilité à contenir le développement dans les limites de la capacité de tolérance du milieu local constitue le problème biophysique fondamental auquel les zones côtières sont confrontées. Voici quelques-unes des manifestations les plus courantes de ce problème:

¹ JO C 135, 18.5.1994, p. 2.

² Le Chapitre 17 de l'Action 21 engage les signataires, y compris l'UE, à œuvrer pour "la gestion intégrée et la mise en valeur durable des zones côtières". Le domaine d'activité A ("Gestion intégrée et développement durable des zones côtières et maritimes, y compris de la zone économique exclusive") indique que "Chaque État côtier devrait envisager de créer ou, le cas échéant, de renforcer les mécanismes de coordination appropriés pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux local et national".

³ Cf. Chapitre II de la présente Communication.

- Extension d'une érosion côtière souvent exacerbée par la présence d'infrastructures inadaptées (y compris celles conçues pour assurer la "défense côtière") et par leur développement à une trop grande proximité du rivage. *Certains ouvrages d'art réalisés dans diverses zones portuaires ont contribué à une accélération de l'érosion du littoral voisin parce que les travaux exécutés n'ont pas suffisamment pris en compte la dynamique et l'évolution des côtes. L'extraction de gaz est également un facteur d'érosion côtière⁴.*
- Destruction de l'habitat, résultant d'une planification indigente de la construction et de l'aménagement du territoire ou de l'exploitation des plans d'eau. *Ce problème est particulièrement aigu dans les régions qui connaissent une expansion économique rapide, tels les pays d'Europe centrale et orientale.*
- Diminution de la diversité biologique, y compris le déclin de nombreuses espèces pélagiques et côtières en raison des dommages subis par les aires de ponte côtières. *Les plans régionaux d'action en faveur de la biodiversité ont identifié jusqu'à 30 actions nécessaires pour enrayer la destruction de l'habitat et le déclin des espèces touchées dans certaines zones côtières des régions métropolitaines du nord-ouest de l'Europe.*
- Contamination des ressources en sols et en eaux, consécutive à la migration vers la côte des pollutions d'origine maritime ou terrestre, sites de décharge inclus. *Dans certains États membres, la pollution des cours d'eau résultant du lessivage des terres cultivées en amont dans les pays limitrophes affecte la qualité des eaux intérieures du littoral.*
- Problèmes de qualité des eaux et d'approvisionnement en eau aggravés par une demande supérieure aux capacités d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées. *L'intrusion d'eau salée consécutive à une surexploitation des nappes aquifères littorales constitue un problème majeur dans de nombreuses régions du Bassin méditerranéen. La dégradation des nappes aquifères se traduit habituellement par une réduction permanente des ressources hydriques disponibles.*

Dans de nombreux cas, ces divers facteurs physiques et biologiques ont entraîné l'apparition de problèmes de société ou en ont aggravé l'acuité dans les zones côtières en raison de la multiplication et de l'intensification de l'exploitation des ressources, à savoir:

- Chômage et instabilité sociale résultant du déclin des secteurs traditionnels ou compatibles avec l'environnement, tels que la pêche côtière artisanale. *Dans de nombreuses régions, la pêche côtière professionnelle éprouve de grandes difficultés à demeurer concurrentielle.*
- Concurrence entre les utilisateurs de ressources. *La disponibilité restreinte des sites d'aquaculture résultant de l'affectation de l'espace disponible à d'autres usages constitue un facteur de freinage significatif de l'expansion de cette activité.*
- Destruction du patrimoine culturel et dilution du tissu social résultant d'un développement incontrôlé (du tourisme en particulier). *Des îles Canaries aux archipels suédois et finlandais, un grand nombre d'îles européennes doivent faire face à ce problème.*

⁴ Les exemples présentés en italiques dans ce paragraphe sont tirés de nombreuses expériences réalisées dans le cadre du programme de démonstration sur l'AIZC mis en œuvre par la Commission; pour plus de détails concernant les différents projets concernés, consultez notre page Web (europa.eu.int/comm/environment/iczn/home.htm).

- Perte de biens et limitation des options de développement dues à l'érosion côtière. *L'érosion côtière est perçue à l'échelon local comme la menace qui pèse le plus sur le maintien des revenus dans de nombreuses régions vivant essentiellement du tourisme.*
- Multiplication des entraves à la création d'emplois durables consécutives à la dégradation des ressources. *Les embarcations affectées à la pêche sportive et d'agrément sont souvent traitées au tributylétain (TBT), un constituant dont l'incidence est préjudiciable à l'industrie de l'aquaculture.*
- Marginalisation et émigration aggravées par le manque d'infrastructures appropriées, dont l'absence de réseaux de communication et de transport opérationnels l'année durant. *Dans de nombreuses régions côtières isolées ou périphériques, l'inadéquation du réseau routier et le retard de développement global de l'économie locale ont entraîné une émigration qui s'est traduite à son tour par un plafonnement des équipements susceptibles d'attirer et de fixer une communauté locale dynamique.*

Ces quelques exemples illustrent la dégradation irréversible des ressources naturelles et de la structure sociale à laquelle on assiste actuellement dans de nombreuses régions côtières d'Europe.

B) Importance stratégique des zones côtières – pour tous les Européens

Si les zones côtières ont une telle importance pour l'Europe, c'est parce qu'elles accueillent la majorité de nos concitoyens ainsi qu'une part croissante de nos activités économiques⁵. Les zones côtières remplissent une série de fonctions économiques, résidentielles, récréatives et de transport qui dépendent toutes de leurs caractéristiques physiques, de l'attrait de leurs paysages, de leur patrimoine culturel, de leurs ressources naturelles et de leur biodiversité marine et terrestre (ainsi que de leurs ressources biologiques). Cette base de ressources constitue donc le fondement de la prospérité (et de la viabilité économique) des générations présentes et à venir qui ont élu domicile dans les zones côtières.

Il reste que cette problématique ne concerne pas exclusivement les personnes qui travaillent ou vivent dans les zones côtières. Dans l'économie complexe qui caractérise le monde actuel, la plupart des Européens, y compris ceux qui vivent à l'écart des zones côtières, voire dans un pays enclavé, entretiennent des liens avec le littoral. Dans leur quasi-totalité, les Européens ont recours aux ressources des zones côtières comme source de produits alimentaires et de matières premières, comme important marché de produits ou encore comme maillon vital pour le transport et les échanges commerciaux. De plus, le littoral est une destination que privilégient les vacanciers; il abrite également quelques-uns de nos habitats et paysages les plus précieux. Par conséquent, la résolution des problèmes rencontrés dans les zones côtières revêt une importance stratégique pour tous les Européens.⁶

⁵ En 1995, la communication COM (95) 511 rapportait que 47% de la population de l'UE résidait à titre permanent dans les limites d'une bande côtière de 50 km de large. Depuis 1995, on observe une tendance à la migration vers les zones côtières; on peut donc raisonnablement estimer que ce chiffre est actuellement supérieur à 50%.

⁶ Dans un article publié en 1997 dans la revue Nature ("The value of the world's ecosystem services and natural capital", Costanza et al., Nature 387, 253-260, 1997), une équipe d'écologues et d'économistes s'est livrée à une évaluation de la valeur à l'hectare de chacun des principaux types d'habitat de la planète. Parmi les 11 habitats étudiés, les trois plus précieux sont les suivants: estuaires, marécages/plaines inondables, herbiers marins/peuplements algaux et marais côtiers/mangroves.

II. CONCLUSIONS DU PROGRAMME DE DEMONSTRATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR L'AMENAGEMENT INTEGRE DES ZONES COTIERES

Depuis la fin des années 80, on assiste dans le monde entier à une prise de conscience croissante des problèmes auxquels les zones côtières sont confrontées. Diverses institutions internationales telles que l'OCDE et les Nations Unies se sont penchées sur la question et ont commandé des études d'évaluation des conditions de gestion des zones côtières et de leur amélioration éventuelle. Apportant une contribution spécifiquement européenne au débat, la Commission annonçait, dans sa communication COM(95)511, le lancement d'un programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) visant à "mettre en évidence les conditions pratiques qu'il convient de réunir pour que le développement durable devienne une réalité dans les zones côtières européennes dans toute leur diversité". Les expériences menées dans le cadre du programme de démonstration visaient à favoriser l'élaboration de propositions en vue de l'adoption éventuelle de dispositions supplémentaires dont la mise en application de concert tant au niveau européen qu'au niveau national ou local, devait contribuer à promouvoir le développement durable des zones côtières européennes.

Comme le rapport intermédiaire en fait état⁷, le programme de démonstration de l'AIZC comportait une série de projets de démonstration, diverses contributions provenant des activités de recherche et d'information de la Commission et de l'Agence européenne pour l'environnement ainsi que la mise en place de groupes de travail réunissant les membres du Groupe des chefs de projet et du Groupe d'experts nationaux. Les expériences et enseignements tirés de ces activités auront servi de matériau d'analyse à une série de six études thématiques horizontales ainsi qu'à la préparation de deux documents intitulés respectivement "Vers une stratégie européenne de l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC): principes généraux et options politiques" et "Enseignements à tirer du programme de démonstration de la Commission sur l'Aménagement intégré des zones côtières (AIZC)".

Sur la base de ces documents, les autorités compétentes ont lancé une vaste consultation publique préalable; tous les acteurs intéressés ou affectés par cette thématique ont été invités à soumettre à l'appréciation des autorités compétentes leurs commentaires et leurs idées concernant les mesures qu'il conviendrait de prendre au niveau communautaire pour promouvoir l'AIZC. Les acteurs concernés ont eu l'occasion de participer à des réunions dans chaque pays⁸ ainsi qu'à un séminaire organisé à Bruxelles et réunissant les principaux groupes d'intérêts. En outre, des représentants de la Commission ont également participé à une douzaine de réunions sectorielles importantes au niveau européen. Les secteurs public et privé ont fait montre d'un intérêt certain pour cette consultation. Une synthèse regroupant les résultats de toutes ces réunions ainsi que les quelque 171 contributions écrites peut être consultée sur la page Web de la Commission⁹.

⁷ COM(97)744.

⁸ L'organisation de réunions séparées dans chaque pays (ou conjointes dans le cas de l'Espagne et du Portugal) aura permis de s'attaquer à divers problèmes en rapport avec les structures juridiques/institutionnelles/culturelles nationales. Outre la sollicitation de commentaires, ces réunions auront également permis de diffuser les résultats techniques du Programme de démonstration et de stimuler l'AIZC à l'échelon national par l'amorce d'un dialogue entre les parties concernées, comme le prévoyait le texte de la communication COM(95)511.

⁹ Page Web: <http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm>. Cette page permet d'accéder à l'ensemble des résultats techniques du programme de démonstration ainsi qu'à une synthèse de la consultation.

Les expériences tirées du programme de démonstration et les idées émises lors de la consultation constituent le fondement de la stratégie dont il est fait état dans le présent document.

A) Problèmes sous-jacents

Bien que chaque zone côtière soit confrontée à des problèmes spécifiques différents, leur origine profonde est généralement similaire. Le programme de démonstration a confirmé que leurs causes fondamentales s'énoncent comme suit¹⁰ :

- Gestion des zones côtières caractérisée par un manque d'imagination et par une compréhension pour le moins limitée de l'évolution du littoral; les utilisateurs finaux n'ont eu accès ni aux travaux scientifiques ni aux données recueillies dans ces zones.
- Implication inadéquate des groupes d'intérêts concernés dans la formulation et la mise en œuvre des solutions aux problèmes côtiers.
- L'inadéquation des politiques et législations sectorielles ainsi que leur absence de coordination ont souvent œuvré contre l'intérêt à long terme d'un aménagement durable des zones côtières.
- La perpétuation de structures bureaucratiques rigides et l'absence de coordination entre les autorités compétentes ont une incidence défavorable sur la créativité et l'adaptabilité locales.
- Les initiatives locales en matière d'aménagement durable du littoral manquent de ressources adéquates et ne bénéficient pas d'un soutien politique satisfaisant dans les hautes sphères de l'administration.

B) Résolution de ces problèmes par l'adoption d'une approche territoriale intégrée: la nécessaire intervention de l'UE

Le Programme de démonstration met en évidence que, faute de coordination, certaines politiques sectorielles tendent à devenir conflictuelles, voire à travailler à contre-courant, au point d'engendrer certains blocages politiques dans les zones complexes qui, comme les régions côtières, se distinguent par la grande diversité des utilisateurs. À cet égard, l'adoption d'une approche territoriale intégrée constitue la meilleure méthode pour éviter de tels blocages et garantir la réalisation effective de bon nombre des objectifs sectoriels de l'UE¹¹.

Une telle approche s'efforce de maximiser le bien-être global, économique, environnemental, social et culturel du littoral et de ses utilisateurs en s'attaquant simultanément aux différents problèmes auxquels le littoral doit faire face. Ainsi, cette approche s'emploie à défendre les trois dimensions du développement durable.

¹⁰ Il convient d'observer que ces conclusions renvoient aux hypothèses émises lors du lancement du programme de démonstration et en confirment la pertinence (la communication COM(95)511 recensait trois hypothèses en matière d'aménagement des zones côtières: 1)l'amélioration de la concertation est la pierre angulaire du développement durable, 2)la concertation doit se nourrir d'informations appropriées et 3)il convient d'adopter une série de mécanismes adéquats pour organiser et poursuivre cette concertation).

¹¹ Y compris les objectifs en rapport avec la pêche, le développement régional et la cohésion, l'énergie, les transports et l'environnement.

La mise en œuvre de l'AIZC suppose un nouveau style de gouvernance, un style qui implique et mette à contribution tous les segments de la société civile. L'AIZC requiert la participation de tous les groupes d'intérêts du littoral à la conception et à la mise en œuvre d'un modèle de développement qui opère dans leur intérêt mutuel.

Toutefois, une telle collaboration doit aller au-delà de l'implication des groupes d'intérêts qui se sont physiquement établis le long du littoral. Comme la résolution d'un grand nombre de problèmes auxquels les zones côtières sont confrontées passe inévitablement par l'adoption d'une approche intégrée beaucoup plus ouverte, il faut impérativement impliquer de nombreux acteurs installés dans le même bassin fluvial ou dans d'autres contrées de l'arrière-pays. À titre d'exemple, les problèmes d'eutrophisation susceptibles d'affecter les zones côtières ne peuvent être résolus qu'en étroite collaboration avec les utilisateurs ou les producteurs des nitrates qui finissent par atteindre la côte et la polluer. Dans le même ordre d'idées, la résolution des problèmes de concentration touristique le long du littoral passe par la promotion de formes plus diffuses de tourisme, accordant une place plus importante à l'arrière-pays.

De manière significative, le Programme de démonstration indique que les solutions intégrées aux problèmes concrets ne peuvent être élaborées et mises en œuvre qu'au niveau local et régional; cependant, l'intégration des politiques au niveau local et régional n'est concevable que si les échelons supérieurs de l'administration créent un contexte juridique et institutionnel intégré et prennent les mesures requises pour favoriser l'action des pouvoirs publics au niveau local et régional.

Se fondant sur les enseignements qu'elle a su tirer du programme de démonstration, la Commission a dressé une liste des principes fondamentaux de l'AIZC¹² et publié une somme d'informations considérable sur les techniques de mise en application de ces principes directeurs.

Le programme de démonstration souligne combien il est important de veiller à la compatibilité et à la complémentarité des actions menées aux différents échelons de l'administration. Bien que les attributions précises de l'administration et des autres acteurs aux divers échelons administratifs varient d'un pays à l'autre, voici un aperçu de leurs rôles respectifs :

Échelon local –

C'est au niveau local qu'interviennent les actions d'intégration concrètes, dans le cadre d'une planification détaillée, de la résolution de problèmes précis et de l'aménagement du territoire. Les administrations locales sont les mieux placées pour: recueillir des informations relatives à la situation locale, impliquer les groupes d'intérêts locaux, dégager des positions consensuelles ou procéder à des arbitrages et garantir l'application optimale et systématique des facteurs d'intégration. Lancées à ce niveau, les initiatives ascendantes impliquant les citoyens et autres usagers des zones côtières constituent la pierre angulaire de l'aménagement intégré.

¹² Cf. Annexe I.

Échelon régional / bassin fluvial -

Lorsqu'il existe, l'échelon régional de gouvernement est appelé à jouer un rôle majeur dans la planification et l'aménagement intégrés des zones côtières. Si ce niveau de gouvernement est très averti de la situation sur le terrain, ses attributions sont suffisamment étendues pour qu'il puisse définir des perspectives stratégiques. Contribuant activement à la promotion de la coordination entre les municipalités, cet échelon de gouvernement est en mesure de garantir l'inscription des activités relevant d'initiatives locales dans un contexte régional plus global. La mission d'encadrement qu'assume l'administration publique à ce niveau pourrait contrebalancer les puissants intérêts politiques et économiques à court terme susceptibles d'encourager la prise de décisions insoutenables à l'échelon local. Conjointement avec l'administration nationale, l'échelon régional doit s'assurer de l'application coordonnée de la législation communautaire et du droit national et veiller au développement d'une collaboration satisfaisante avec les acteurs concernés des pays voisins afin de résoudre d'éventuels problèmes transfrontaliers.

Échelon national -

L'administration nationale doit fournir un cadre juridique et réglementaire propice à la mise en œuvre de l'AIZC aux échelons administratifs inférieurs. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent s'assurer de la cohérence de la législation nationale et des programmes relatifs au littoral, un processus qui impose la coopération et la participation d'un large éventail de services administratifs. L'exécutif national se doit également de promouvoir une vision nationale, de donner des orientations, de soutenir les initiatives et d'encourager le développement d'activités cohérentes au niveau régional et local.

Échelon communautaire -

En dépit de l'ampleur des efforts consentis au niveau local, régional ou national, l'action de ces différentes administrations ne suffit pas à résoudre les problèmes croissants auxquels le littoral est confronté¹³.

Comme l'a fait observer le Conseil européen dans deux résolutions, le littoral fait partie d'un "patrimoine commun fragile et vital" et il est "essentiel que sa diversité biologique, l'attrait de ses paysages, son équilibre écologique et sa capacité à maintenir la qualité de vie des individus, leur niveau de santé, les activités économiques et le bien-être social soient préservés"¹⁴. Pour ces diverses raisons et prenant en considération le principe de subsidiarité, le Conseil a identifié le "besoin manifeste d'une stratégie communautaire de planification et d'aménagement intégrés des zones côtières", un appel dont le Comité des régions s'est fait l'écho dans un récent avis intitulé Vers une stratégie européenne de l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) – Principes généraux et options politiques¹⁵.

¹³ Dans un rapport d'évaluation environnementale publié en 1999 et intitulé "L'environnement au sein de l'Union européenne à l'aube du 21ème siècle", l'AEE estimait que l'état du littoral évoluait de manière défavorable et qu'il fallait s'attendre à l'accroissement des pressions auxquelles il était soumis.

¹⁴ Résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne (92/C 59/01) et rappel dans la Résolution du Conseil du 6 mai 1994 relative à une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones cotières (94/C 135/02).

¹⁵ Communication COM4-029 du Comité des régions, 12 avril 2000.

En particulier, comme bon nombre des problèmes auxquels le littoral est confronté débordent les frontières nationales (et/ou sont provoqués par différents facteurs émanant de l'autre côté de ces mêmes frontières)¹⁶, leur résolution passe inévitablement par une action coordonnée au niveau communautaire.

L'UE entend veiller à la préservation de ses zones côtières compte tenu de l'incidence significative des politiques et programmes de l'UE mis en œuvre dans ces régions. Les diverses politiques sectorielles et régionales de l'UE visent toujours à améliorer les conditions de vie et elles y parviennent à maints égards. Toutefois, en raison de notre compréhension limitée de la dynamique côtière et par extension de l'impact potentiel des interventions, les politiques de l'UE ont eu quelquefois une incidence néfaste involontaire sur le littoral. La Commission doit continuer à œuvrer pour en réduire les effets.

Par conséquent, pour améliorer les conditions qui règnent dans les zones côtières, nous devons veiller, d'une part, à ce que les politiques communautaires qui affectent le littoral soient conçues dans un souci de cohérence à l'échelon européen et, d'autre part, à ce que leur planification et leur aménagement intégrés au niveau local en permettent l'application avec le même souci. L'accomplissement d'un tel projet requiert un effort coordonné et scrupuleux à tous les échelons de l'administration publique dans les différents États membres de l'UE.

L'UE a pour mission globale de remplir un rôle d'animation et d'encadrement passant par la définition d'un cadre d'intervention et d'action à d'autres niveaux. Le Programme de démonstration a révélé que la meilleure méthode pour y parvenir résidait dans l'adoption par l'UE d'une série de mesures visant à:

- promouvoir les activités d'AIZC dans les États membres ainsi qu'au niveau des "Mers régionales" ;
- rendre la législation et les politiques sectorielles de l'UE compatibles avec l'AIZC ;
- encourager le dialogue entre les groupes d'intérêts qui se sont constitués le long du littoral européen ;
- développer les meilleures pratiques d'AIZC ;
- soutenir la production d'informations et de données concrètes relatives aux zones côtières ;
- diffuser l'information et sensibiliser les populations.

III. STRATÉGIE EUROPÉENNE D'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES ZONES CÔTIÈRES:

La stratégie d'AIZC de l'UE consiste en une série d'actions concrètes menées dans chacun des domaines d'intervention déjà mentionnés, actions basées sur les conclusions du Programme de démonstration. Afin d'en garantir l'efficacité et l'efficience, cette stratégie repose dans la mesure du possible sur des instruments, ressources et programmes existants plutôt que sur leur création. Elle vise à en améliorer l'utilisation par une meilleure coordination et en s'assurant de leur adaptation aux zones côtières. En conformité avec le

¹⁶ S'étendant sous l'effet des courants marins à plusieurs rives des mers régionales, certains problèmes peuvent avoir un impact majeur dans des pays qui n'ont pas de frontière commune.

principe de proportionnalité, les mesures adoptées par l'UE n'iront pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les divers objectifs arrêtés dans le Traité.

Si dans de nombreux cas, les actions envisagées ne s'adressent pas spécifiquement aux zones côtières, elles peuvent contribuer à la promotion d'un aménagement intégré de qualité dans quelque domaine territorial que ce soit, zones côtières incluses. Cette approche est parfaitement justifiée dans la mesure où les principes directeurs d'une bonne gestion des zones côtières peuvent également s'appliquer de manière utile à d'autres régions.

Cette stratégie globale se caractérise par une palette variée d'actions précises dont la portée diffère. Cependant, si elle n'a rien d'un catalogue d'alternatives, cette stratégie est conçue comme un ensemble cohérent. Sa mise en œuvre nécessitera la participation et la collaboration des différents services de la Commission européenne ainsi que celles de nos interlocuteurs au sein des autres institutions.

A) Promotion de l'AIZC dans les États membres ainsi qu'au niveau des "Mers régionales"

Les écarts qui existent entre les États membres tant sur le plan administratif, juridique et culturel que sur celui du degré de maturité de l'AIZC, sont importants. Ils réclament une approche souple. L'UE contribuera à la promotion de l'AIZC à tous les échelons de l'administration en leur offrant un encadrement solide, par son adhésion sans restriction aux principes généraux d'une bonne gestion des zones côtières et par l'adoption d'une série d'incitations financières visant à favoriser la mise en œuvre de ces principes. Les États membres pourront définir en toute liberté les conditions de mise en œuvre de l'AIZC dans les limites de leurs frontières nationales¹⁷.

Comme bon nombre des problèmes qui affectent les différentes zones côtières résultent de l'interaction de forces dont l'origine se situe en d'autres points de la même mer régionale (Méditerranée, Baltique, etc.), l'UE entend également promouvoir diverses activités au niveau des "mers régionales" ainsi que certaines formes de collaboration avec des pays voisins qui, bien que n'adhérant pas à l'UE, n'en possèdent pas moins une frontière commune avec celle-ci.

1) La Commission a élaboré une proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil aux États membres invitant ces derniers à mettre en œuvre les principes d'une bonne gestion des zones côtières et recommandant la procédure la plus appropriée pour y parvenir, y compris par le développement de stratégies nationales d'AIZC.

2) Dans le but de favoriser un aménagement intégré et équilibré du territoire, la Commission continuera à encourager l'application des conclusions politiques que comporte le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) dans la mise en œuvre d'actions financées par les Fonds structurels et plus particulièrement par le biais du programme INTERREG d'initiative communautaire. La Commission coopérera avec les États membres pour soutenir l'application du SDEC ainsi que la planification et l'aménagement intégrés du territoire dans

¹⁷ Il convient d'observer que cette approche s'inspire de l'U.S. Coastal Zone Management Act. Bien qu'il n'ait réclamé aucune intervention de l'État, ce texte de loi dont l'application fut couronnée de succès est à l'origine des programmes d'AIZC qui couvrent 99% des côtes nord-américaines.

toutes les entités administratives, naturelles et socio-économiques¹⁸. Pour répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques du littoral, en conformité avec le SDEC, les États membres se doivent d'inclure les eaux intérieures du littoral. Il convient également d'accorder une attention particulière au problème des variations démographiques et au rôle d'amplification des pressions sociales et environnementales qu'elles jouent aussi bien dans les régions d'origine que dans les zones de destination.

3) La Commission continuera à soutenir les initiatives majeures d'AIZC lancées dans les différents États membres en participant à diverses réunions et groupes d'orientation. Les observateurs attribuent souvent le retentissement de la participation de l'UE aux initiatives nationales et locales lancées dans le cadre du Programme de démonstration autant à la légitimité que leur conférait la présence de l'UE qu'à leur financement.

4) L'agenda 2000 a été le moteur de révisions des Fonds structurels (FEDER et IFOP inclus) et de la politique de développement rural financée par le FEOGA garantie. Ces révisions comportent un nouvel engagement à respecter les principes du partenariat, de la viabilité et de la programmation concertée et à contribuer à la mise en application des principes de bonne gestion du territoire. Les nouveaux règlements des Fonds structurels accordent une place plus importante qu'auparavant au respect de l'environnement dans la programmation des Fonds structurels, par exemple, par l'évaluation ex-ante des incidences sur l'environnement dans l'appréciation des programmes et des projets. Cette évolution continue vers une approche d'intégration de la dimension environnementale est aussi attestée dans la Politique Agricole Commune (PAC) par l'accent mis sur le développement rural en s'éloignant du traditionnel soutien des prix .

Les principes directeurs des programmes prévus pendant la période 2000-2006¹⁹ font aussi expressément allusion au "développement durable" considéré comme un principe horizontal de mise en œuvre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Lors des négociations sur les programmes financés par les Fonds, pour la période 2000-06, la Commission a cherché à promouvoir un développement rural et urbain intégré dans la perspective d'un effort global pour réaliser un développement territorial équilibré en Europe. En harmonie avec ces lignes directrices, les actions à encourager comprennent également celles qui sont en favorables aux zones côtières, y compris celles qui ont trait à « la réduction de la pollution et à la réhabilitation des espaces dégradés, au contrôle des plages, aux excavations et autres activités qui altèrent les bassins et les fonds marins et à la conservation des habitats ».

En préparant les priorités politiques stratégiques pour l'avenir, la Commission se penchera sur les mesures supplémentaires susceptibles d'être prises pour promouvoir une approche intégrée du développement durable du territoire de l'UE et ouvrir des perspectives de développement des régions rurales viables. Pendant la phase de consultation sur la gestion intégrée des zones côtières des suggestions ont été faites au sujet de la prochaine révision des programmes sous les Fonds structurels Européens, entre autres:

a) d'associer (ou de subordonner) le niveau de financement à l'application d'un ensemble de principes généraux de planification et d'aménagement intégrés, tels que ceux présentés à l'Annexe I ou, le cas échéant, les options dont il est fait état dans le SDEC;

¹⁸ Les bassins fluviaux, plaines inondables, cellules côtières, etc. comptent au nombre des entités naturelles; les regroupements sectoriels économiques, les associations culturelles, etc. au nombre des entités socio-économiques.

¹⁹ Adopté le 1^{er} juillet 1999.

b) de renforcer la nécessité pour les projets financés par les Fonds structurels d'être insérés dans un plan global de développement régional intégré.

Par ailleurs, la Commission n'a pas l'intention de proposer un nouveau Fonds structurel dédié exclusivement aux zones côtières. En ligne avec l'article 158 du traité, les Fonds structurels doivent être utilisés pour traiter les disparités régionales au sein de l'Union. Les zones côtières qui ont à faire face aux plus grands besoins en termes socio-économiques peuvent de ce fait espérer obtenir un soutien des Fonds structurels.

5) La Commission fera le maximum pour satisfaire aux obligations et aux engagements qu'elle a contractés aux termes de conventions régionales et internationales portant sur les zones marines et côtières, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) et diverses les conventions relatives aux mers régionales (à savoir: la convention HELCOM, la convention de Barcelone, etc.). La Commission consentira à des efforts accrus pour assurer la coordination entre les initiatives communautaires et les activités prévues dans le cadre de ces conventions régionales. La Commission a un rôle à jouer au niveau de l'exécution technique de ce travail, par l'intermédiaire du Centre commun de recherche et par la mise en œuvre des programmes de RDT appropriés que comporte le 5^{ème} Programme-cadre de recherche et de développement et plus particulièrement celle du programme "Énergie, environnement et développement durable".

6) Outre les possibilités offertes par les programmes INTERREG III et URBAN (pour certaines zones urbaines côtières dont la population est supérieure à 10.000 habitants) financés par les Fonds structurels, l'UE encouragera la mise en œuvre de l'AIJC par le biais d'autres instruments financiers parmi lesquels le projet de programme LIFE III et la mise en place de l'espace européen de la recherche. Les services de la Commission coordonneront l'application de ces instruments pour s'assurer de leur complémentarité par l'échange d'informations concernant les projets dont le financement a été accepté. En raison de leur durée limitée (8 ans au maximum), la Commission s'efforcera également d'encourager les responsables de chaque projet à développer une stratégie qui leur permette de garantir le financement à long terme de la planification et de l'aménagement intégrés de la zone cible concernée.

Les nouvelles lignes directrices d'INTERREG III²⁰, lequel prévoit l'octroi de financements par le biais de son programme consacré aux régions maritimes éligibles et, partant, aux activités d'aménagement des zones côtières, énoncent que la gestion des fonds entrant dans ce cadre ainsi que dans celui des instruments conçus pour les pays tiers (ISPA, SMAP, PHARE, TACIS) devront faire l'objet d'une coordination visant à permettre l'inclusion de pays limitrophes dans ces activités et, par conséquent, la mise en pratique d'une approche territoriale globale.

Le volet A du programme INTERREG (coopération transfrontalière) compte l'aménagement du littoral (y compris la préparation des orientations communes relatives à l'aménagement du territoire dans les zones côtières) parmi les champs d'intervention prioritaires et les mesures d'éligibilité. Le volet B (coopération transnationale) fait également état, parmi ses priorités, de l'aménagement concerté des eaux côtières et de la coopération intégrée des régions maritimes et insulaires.

²⁰ Communication de la Commission aux États membres énonçant les lignes directrices d'une Initiative communautaire relative à une coopération transeuropéenne visant à favoriser le développement harmonieux et équilibré du territoire de l'Union européenne, C(2000) 1101.

7) Le règlement du nouvel Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) offre également des possibilités de soutien à la collecte de données fondamentales et à la préparation de modèles de gestion de l'environnement couvrant la pêche et l'aquaculture ainsi que l'exploitation durable des ressources marines en vue de l'élaboration de plans d'aménagement intégré des zones côtières; ce règlement prévoit aussi le financement d'un nombre limité de projets pilotes visant à améliorer les liens existants entre la pêche/aquaculture et le processus d'AIZC.

8) Travaillant en collaboration avec les États membres, la Commission européenne œuvre en faveur de la promotion de la protection de l'environnement et du développement durable dans le secteur du tourisme. Conformément au mandat qui lui a été conféré, le Comité consultatif du tourisme (composé de représentants des États membres) a constitué un groupe de travail chargé de se pencher sur ce thème. Ce groupe de travail s'est vu confier la mission d'identifier les stratégies et mesures appropriées prises au niveau communautaire, national, régional et local pour promouvoir le développement durable dans le secteur du tourisme. Ce groupe devra également procéder à une évaluation de la contribution actuelle et potentielle des politiques et programmes communautaires en matière de tourisme viable. Se fondant sur cette analyse, le groupe de travail tirera les conclusions qui s'imposent et préparera ses recommandations, sans négliger ni les possibilités de coopération accrue entre les autorités concernées ni tout le parti que l'on pourrait tirer des instruments et programmes développés par la Communauté. L'AIZC est l'un des thèmes sur lesquels devrait s'arrêter le rapport final de ce groupe de travail (dont la publication est attendue fin 2001).

B) Élaboration de politiques de l'UE compatibles avec l'AIZC

L'écrasante majorité des participants à la consultation sur l'AIZC organisée en 1999 a insisté sur la nécessité pour les institutions de l'UE de montrer l'exemple en s'assurant, d'une part, que les politiques sectorielles de l'UE qui affectent le littoral respectent l'ensemble des principes d'une saine gestion du territoire et, d'autre part, que la collaboration entre les services de la Commission et les institutions de l'UE est une réalité et que le dialogue instauré avec les groupes d'intérêts concernés est satisfaisant. Compte tenu du fait que la plupart, sinon la totalité des politiques et instruments de l'UE ont une incidence sur les zones côtières, la Commission prendra les mesures qui s'imposent pour répondre à ces exigences.

9) La Commission mettra en œuvre une procédure d'évaluation permanente au sein de ses services, procédure visant à s'assurer que les politiques sectorielles de l'UE sont compatibles avec l'aménagement intégré des zones côtières de l'UE et qu'elles le favorisent. La Commission élaborera un ensemble de principes directeurs pour aider les différents services à effectuer cet inventaire, lequel devrait inclure le suivi de l'impact local des programmes et de la législation de l'UE en collaboration avec les autorités nationales et locales. Les documents techniques publiés dans le cadre du programme de démonstration (en particulier le rapport final de l'étude thématique sur "L'influence des politiques de l'UE sur l'évolution des zones côtières" et le document intitulé "Enseignements à tirer du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières") identifient un certain nombre de domaines politiques, dont ceux déjà mentionnés, qui devront faire l'objet d'une attention particulière.

10) Nature: la politique de l'UE en matière de protection et de conservation de la nature, y compris les directives Oiseaux et Habitats ainsi que les actions entreprises pour créer le réseau Natura 2000, est conçue pour assurer la protection des habitats et des espèces considérées comme importantes pour la Communauté. La Commission reconnaît que cette politique ne peut assurer la protection d'autant d'écosystèmes ou de sites naturels qu'il serait souhaitable

d'un point de vue local ou national; cependant, ce constat souligne la nécessité que d'autres échelons de l'administration prennent des mesures complémentaires, en conformité avec le principe de subsidiarité. La Commission supervisera la mise en application de l'article 6 de la directive Habitats²¹, dans le souci de veiller à ce que la désignation d'un site comme faisant partie du réseau Natura 2000 n'y décourage pas l'implantation d'activités économique (ou non économiques) qui n'auraient aucune incidence néfaste sur la préservation des habitats ou des espèces cibles.

11) Transport: la Commission continuera à promouvoir le cabotage qu'elle considère comme une activité économiquement, socialement et écologiquement adaptée au développement de la plupart des zones côtières et elle mettra en œuvre, comme prévu, l'Évaluation environnementale stratégique de la politique des transports de l'UE. Elle accordera une attention accrue au problème des pollutions accidentelles²².

12) Politique extérieure: la Commission veillera à ce que la formulation de sa politique prenne en considération l'impact de certaines activités commerciales non européennes²³ sur les zones côtières de l'UE.

13) Évaluation des incidences sur l'environnement: la Commission collaborera avec les États membres pour s'assurer que la mise en œuvre de la directive EIE privilégie une approche globale des projets proposés, comportant une évaluation des incidences transfrontalières²⁴. La Commission estime que la directive Évaluation environnementale stratégique proposée sera un outil des plus utiles pour promouvoir l'adoption d'une approche globale et de perspectives à long terme dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire. Les conditions d'application de cette directive faciliteront l'analyse de la compatibilité entre les plans ou programmes proposés et les plans et programmes existants.

14) Pêche: l'Article 2 du Règlement du Conseil N° 3760/92, autrement dit du Règlement de base de la Politique commune de la pêche (PCP), faisait déjà allusion à la nécessité de prendre en considération l'intégrité des écosystèmes dans l'élaboration de la politique de la pêche. Par ailleurs, la récente Communication de la Commission sur la pêche et la nature²⁵ met en lumière quelques-uns des principes d'orientation de la politique de l'UE dans ce domaine. La réforme projetée de cette politique (en 2002) fournira une nouvelle occasion de promouvoir l'aménagement intégré et durable des zones côtières et de s'attaquer aux priorités écologiques et socio-économiques. La réforme de la PCP permettra, quant à elle, de se pencher sur la dérogation des douze milles pour voir dans quelles conditions il serait possible de la maintenir afin de pouvoir planifier et aménager la pêche côtière dans le cadre d'un processus d'AIZC à long terme.

Le déclin de la pêche et de l'emploi dans ce secteur d'activité, lequel constituait naguère une composante fondamentale du tissu socio-économique dans de nombreuses zones dépendantes de la pêche (ZDP) fragilise considérablement ces dernières. Le soutien apporté à la

²¹ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992. JO L 206, 22.7.1992, p. 7.

²² Dans le prolongement de la catastrophe de l'Erika, la Commission a élaboré un projet de communication détaillée sur la sécurité du commerce maritime du pétrole (COM (2000) 142 final). Elle a l'intention de présenter un train de mesures supplémentaires à cet effet dans une seconde Communication avant la fin de l'année.

²³ Les industriels européens estiment que certains chantiers navals asiatiques, par exemple, bénéficient de subventions injustifiées et qu'ils se livrent à une concurrence déloyale.

²⁴ A titre d'exemple, les grandes infrastructures côtières érigées aux Pays-Bas pourraient avoir une incidence sur la vitesse d'érosion côtière au RU.

²⁵ COM(1999)363.

diversification des activités à l'extérieur de ce secteur (prévu par le nouveau règlement de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)) ne constitue qu'une solution partielle compte tenu, d'une part, de la raréfaction des possibilités de création d'emplois en dehors de ce secteur d'activité et, d'autre part, de la mobilité professionnelle restreinte des pêcheurs dans de nombreuses zones côtières.

15) Eaux: La Commission continuera à donner la priorité à l'adoption ainsi qu'à la mise en application du projet de directive cadre relative à la qualité des eaux. Ayant pour objectif de garantir un bilan hydrique satisfaisant, cette directive réclame des autorités compétentes qu'elles gèrent les cours d'eau de chaque bassin fluvial comme un ensemble, en tenant compte les interactions en amont comme en aval. Comme bon nombre des forces de changement génératrices de pressions sur les zones côtières exercent leur influence à partir de sites localisés en amont par rapport aux bassins fluviaux considérés, le projet de directive cadre relative à la qualité des eaux devrait donner des résultats intéressants dans les eaux côtières et le long du littoral. Il faudra impérativement veiller à ce que la mise en application du projet de directive cadre relative à la qualité des eaux prenne en considération l'impact des activités de gestion des eaux sur les régimes sédimentaires. Bien que l'Aménagement des bassins fluviaux ne constitue pas en soi un instrument d'aménagement du territoire, la dimension spatiale évidente de cette approche requiert une coopération étroite avec les autorités chargées de la planification ainsi que son intégration dans un cadre élargi à diverses mesures d'aménagement du territoire. Pour mettre en œuvre le projet de directive cadre sur la qualité des eaux, la Commission devra travailler avec les États membres à l'articulation de liens entre les plans d'aménagement des bassins fluviaux et d'autres projets d'aménagement du territoire envisagés dans la zone cible, y compris les plans éventuels d'aménagement des zones côtières ou d'application des fonds structurels.

La Commission veillera également à ce que les principes de l'AIZC soient pris en considération dans la révision en cours de la directive Qualité des eaux de baignade (QEB). En particulier, comme la directive QEB révisée devrait insister davantage sur la gestion de la qualité des eaux plutôt que sur sa surveillance au sens strict, elle accordera une plus grande attention à l'approche globale intégrée, à la planification à long terme ainsi qu'à l'information et à la participation du grand public.

16) Politique du développement rural: la désertification des campagnes constitue un problème majeur pour de nombreuses zones côtières, aussi bien dans l'hypothèse où l'émigration des populations qui résident dans les zones côtières isolées entraîne une détérioration du tissu social et une dégradation de l'environnement que dans celle où la dépopulation de l'arrière-pays se traduit par une plus grande concentration des populations dans les zones côtières voisines²⁶. Parmi les instruments dont dispose à présent la Commission pour s'attaquer au développement rural, il faut citer le programme LEADER et certains aspects de l'IFP. Les programmes de développement rural doivent comporter des mesures agri-environnementales qui, conjointement avec d'autres dispositions telles que le versement d'indemnités compensatoires dans les zones défavorisées, visent à créer des conditions telles que les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural soient en mesure de répondre aux attentes de la société en satisfaisant à la demande de services ruraux et environnementaux et, ce faisant, de contribuer à la préservation et à l'amélioration du rôle polyvalent de

²⁶ À cet égard, l'évolution de la situation est particulièrement alarmante dans la péninsule ibérique où l'on assiste à un exode rural continu de l'intérieur des terres vers les zones côtières dont la densité de population est déjà très élevée. Cet exode provoque l'apparition de divers problèmes écologiques et socio-économiques qui frappent aussi bien les régions de départ que les zones de destination.

l'agriculture. Ces mesures doivent être reconduites et renforcées par l'incorporation d'un dispositif de sensibilisation à l'incidence de l'exode rural sur les zones de destination éventuelles. En dépit d'une volonté affichée d'améliorer les conditions qui règnent dans les zones rurales, le fait que la PAC se soit focalisée, par le passé, sur la production intensive compte au nombre des facteurs qui ont parfois contribué à la désertification des zones rurales. S'inscrivant dans le prolongement des réformes entreprises aux termes de l'Agenda 2000, l'abandon du soutien des prix constitue une avancée positive; mais lors des réformes à venir, il faudra accorder une attention particulière aux mesures susceptibles de garantir que les petits producteurs (autrement dit, ceux dont les conditions d'exploitation sont souvent les plus défendables) bénéficient d'un soutien équivalent. L'UE s'efforce de soutenir l'exploitation des terres sur l'ensemble de son territoire, y compris dans les zones défavorisées dans le souci de préserver la fonction économique, sociale et environnementale de l'agriculture durable.

17) Pollution marine: si elle constitue un problème significatif pour les zones côtières du littoral européen, cette pollution peut être traitée avec efficacité à l'échelon communautaire. L'UE et ses États membres sont signataires d'un grand nombre d'accords régionaux et internationaux dans ce domaine; une part importante de la législation de l'UE en matière d'exploitation et de sécurité maritimes repose sur ces exigences internationales qu'elle met en relief. La coordination étroite des travaux auxquels les États membres se sont livrés dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) aura permis d'améliorer la sécurité maritime le long du littoral de l'UE, par l'aménagement d'itinéraires, les obligations de signalement, le niveau de qualité requis des équipements et la formation du personnel navigant. La mise en application permanente de ces accords constitue par conséquent une priorité importante. La Commission s'attaque aussi à la pollution marine par le biais de la directive HAZMAT²⁷ (qui couvre diverses obligations de signalement auxquelles sont soumis les navires qui transportent des marchandises dangereuses ou polluantes), de la directive de contrôle des navires par l'État du port, du projet de directive sur les installations de réception portuaire²⁸, du projet de décision du Conseil définissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle²⁹ et des Communications sur la sécurité des pétroliers auxquelles renvoie la note de bas de page du point 11.

La Communauté continue à soutenir les projets de recherche qui ont pour objet l'élaboration de solutions techniques pouvant contribuer à améliorer la sécurité maritime, à faire progresser la compréhension du cheminement des polluants, de l'importance de leur charge et de leur impact sur l'écosystème marin, et à prévenir ou réduire la pollution dans les zones côtières; elle travaille aussi en étroite collaboration avec les États membres dans le cadre de l'OMI à l'élaboration de solutions globales à certains problèmes tels que l'emploi de peintures maritimes antisalissures au TBT, alors que diverses peintures antisalissures plus respectueuses de l'environnement sont à l'étude dans le contexte du programme ESD que comporte le 5^{ème} Programme-cadre de recherche mis en œuvre par la Communauté. Le TBT compte au nombre des substances dont la Commission a proposé l'inclusion dans la liste des substances d'intérêt prioritaire établie aux termes du projet de directive cadre relative à la qualité des eaux; après son adoption par le Conseil et le Parlement européen, la Commission proposera l'adoption de normes de qualité, y compris pour les eaux côtières, ainsi que celle de mesures de contrôle d'émission frappant toutes les substances répertoriées dans cette liste.

²⁷ 93/75/CEE.

²⁸ COM(1998) 452 final.

²⁹ COM(1998)769 – 1998/0350/COD.

L'entrée en vigueur de la directive sur les installations de réception portuaires, qui garantit la disponibilité d'installations adéquates pour la réception des déchets d'exploitation et des résidus de cargaisons et qui oblige, entre autres, tous les navires faisant escale dans les ports de l'Union européenne à utiliser ces installations, devrait contribuer à une réduction significative de la pollution générée par les navires.

18) Pollution provenant de déchets et de sources terrestres: la Directive du Conseil 76/464/CEE concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, y compris dans les eaux côtières, constitue le principal instrument législatif de lutte contre les pollutions provenant de sources ponctuelles. À cet égard, les États membres doivent élaborer plusieurs programmes de diminution des émissions de substances répertoriées. Leur mise en œuvre devrait permettre de s'attaquer à une pollution diffuse qui ne cesse de gagner en importance. Toutefois, seuls quelques-uns des objectifs ambitieux de cette directive ont été atteints. La Commission insistera davantage encore sur la mise en œuvre et l'application intégrales des mesures de lutte contre la pollution prévues par la directive en ce qui concerne les eaux côtières.

Le projet de directive cadre relative à la qualité des eaux garantira une identification et un contrôle plus précis des sources et activités en amont qui pourraient être à l'origine d'une dégradation de la qualité des eaux et de pollutions hydriques aussi bien diffuses que directes. Cette identification et ce contrôle résulteront de la gestion intégrée qu'impose l'aménagement des bassins fluviaux, une approche qui bénéficie du soutien de la recherche communautaire dans ce domaine.

La Commission s'attaque également au problème de la pollution diffuse par l'adoption de diverses mesures politiques de protection de l'environnement et par le biais des réformes entreprises aux termes de l'Agenda 2000, notamment l'élaboration de politiques rurales comportant les mesures agri-environnementales requises. Afin d'évaluer l'efficacité des programmes agri-environnementaux de lutte contre l'eutrophisation des eaux côtières et marines, ces programmes feront l'objet d'un suivi visant à en apprécier l'impact global. L'eutrophisation des eaux côtières et marines ainsi que les méthodes de lutte contre celle-ci sont également abordées dans le cadre de l'action clé intitulée "Ecosystèmes marins viables" du 5^{ème} Programme-cadre de RDT mis en œuvre par la Communauté.

La Commission s'efforcera également de traiter ce problème par son adhésion à des conventions régionales telles que les conventions d'Ospar, d'Helsinki et de Barcelone, qui comportent une série d'instruments spécifiques de lutte contre les pollutions provenant de sources terrestres.

La gestion des déchets pose souvent problème dans les zones côtières. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la grande vulnérabilité des zones côtières lors de la planification et de l'implantation des installations de traitement des déchets et d'épuration des eaux usées. La législation communautaire en matière de gestion des déchets vise à garantir que leur traitement ne présente aucun danger pour l'homme ou l'environnement. À titre d'exemple, la directive 99/31/CE sur l'épandage contrôlé des déchets précise que la sélection de tout terrain de décharge doit, entre autres, tenir compte de la présence d'eaux côtières dans la zone considérée. L'épandage de déchets ne peut être autorisé que si, sur ce point précis, les caractéristiques du site confirment que la décharge de déchets ne présente aucun risque sérieux pour l'environnement. La Commission accordera une attention particulière à l'application sans faille de cette législation.

19) Eaux de ballast: certaines recherches financées par l'UE pourraient contribuer à une évaluation de l'impact global du problème très sérieux que pose l'introduction d'espèces exotiques par le truchement des eaux de ballast³⁰. Pour s'attaquer à ce problème, il faut prendre des mesures au niveau international, telles que les conventions de sécurité et de protection de l'environnement de l'OMI dont tous les États membres de l'UE sont signataires.

20) La Commission accordera une attention particulière à la mise en œuvre et à l'application plus rigoureuses de la législation communautaire existante, considérée comme un moyen de promotion de la planification et de l'aménagement intégrés du territoire. En particulier, la Commission collaborera avec les États membres pour garantir l'application impartiale de la législation communautaire en matière d'environnement sur l'ensemble du territoire de l'UE afin de créer un climat tel que les acteurs du secteur privé installés le long du littoral des pays dont les normes sont plus strictes ne soient pas désavantagés sur le plan commercial. La Commission accordera également une attention particulière à l'application des quotas de prises prévus aux termes de la PCP.

21) La Commission s'est déjà dotée d'une série de mécanismes généraux de coordination interne; actuellement, elle travaille à l'amélioration de ses procédures afin de garantir la cohérence requise entre ses diverses politiques. Ce processus horizontal devrait améliorer, entre autres, la collaboration des parties concernées par la mise en œuvre des politiques qui influent sur les zones côtières.

Pendant la durée du Programme de démonstration, la coopération encouragée par l'“Unité de gestion du Programme”³¹ a constitué un nouveau mode de collaboration sur les questions spécifiquement associées aux zones côtières. Cette collaboration particulière, mais informelle, se poursuivra entre les différents services concernés de la Commission.

C) Encouragement au dialogue entre les différents groupes d'intérêts des zones côtières européennes

De même que le dialogue peut contribuer à l'émergence d'un consensus au niveau local et régional, la tenue d'un forum s'impose pour réunir les groupes d'intérêts au niveau européen et leur permettre d'échanger leurs points de vue et de travailler à l'édification d'un avenir commun.

22) La Commission reconnaît l'importance d'un Forum européen des groupes d'intérêts du littoral. Cet organe devrait être conçu de manière à améliorer la coordination entre ces différents acteurs en leur donnant la possibilité de se rallier à une vision européenne de la planification et de l'aménagement des zones côtières. Un tel forum devrait susciter l'engagement de certains groupes d'intérêts à œuvrer pour la mise en application des principes de l'AIZC élaborés pendant le programme de démonstration sur l'AIZC (Annexe I). Il pourrait aussi remplir la fonction d'“observatoire” chargé de l'établissement de rapports cohérents sur la mise en œuvre de l'AIZC au sein des États membres. Ce forum pourrait se muer en organe politique avec la participation de différents secteurs d'activité, des vacanciers et des résidents permanents des zones côtières ainsi que celle de représentants des divers services et échelons des administrations dont se sont dotés les États membres. Ce forum collaborerait dans la mesure du possible avec les structures existantes. La Commission

³⁰ L'introduction d'espèces exotiques par le biais des eaux de ballast est l'un des facteurs à l'origine de la disparition des herbiers de posidonies en Méditerranée.

³¹ Cf. COM(97)744, p. 8 pour plus de détails.

entamera un dialogue avec les autres institutions de l'UE afin de déterminer les conditions dans lesquelles la constitution et la coordination d'un tel forum pourraient être envisagées.

D) Développement des meilleures pratiques d'AIZC

L'UE est en mesure de soutenir le développement et la diffusion des meilleures pratiques dans le domaine en pleine évolution de l'AIZC ainsi que la mise en valeur du potentiel existant à l'échelon local au moyen de stimulations, de financements et de structures/appuis logistiques. L'UE contribuera aussi au développement d'une vision et d'un "langage" communs en matière d'AIZC parmi les intervenants au sein des administrations et des organisations locales sur l'ensemble de son territoire. Elle contribuera également à favoriser l'échange d'expériences (positives et négatives) et de compétences entre les intervenants. Comme les principes de bonne gestion du territoire ne s'appliquent pas exclusivement aux zones côtières, cet échange d'informations sur les meilleures pratiques devra comporter la promotion d'interactions entre les représentants des zones côtières et d'autres responsables compétents en matière de planification et de gestion du territoire.

23) La Commission contribuera à la création d'un réseau d'intervenants dans les zones côtières faisant office de forum propice à l'élaboration et à la diffusion d'informations sur les meilleures pratiques. Un tel réseau devrait continuer à nourrir et encourager certaines initiatives dont le financement par des instruments communautaires tels que LIFE et TERRA a pris fin. Toutefois, le réseau sera également ouvert à la communauté plus étendue des gestionnaires de zones côtières. Il constituera une excellente voie de diffusion des résultats de recherche, données scientifiques et autres informations relatives à la saine gestion du territoire. L'existence de ce réseau pourrait également susciter la création de groupes de travail ayant pour mission d'évaluer les diverses techniques de gestion, d'identifier des besoins spécifiques de la recherche et d'élaborer des directives techniques intégrant les pratiques les mieux adaptées à la gestion des flux d'information, à la motivation du secteur privé, à la communication avec la classe politique, etc.

24) La Commission continuera à œuvrer pour l'adoption d'une décision du Parlement européen et du Conseil relative à la création d'un cadre communautaire de coopération visant à promouvoir un développement urbain viable³². Ce programme de coopération prévoit le développement des meilleures pratiques dans le domaine de l'aménagement intégré du territoire dans les zones urbaines. Compte tenu du degré d'imbrication des zones urbaines et côtières ainsi que de l'homogénéité des principes directeurs, le réseau regroupant les intervenants en zone côtière mentionnés au paragraphe précédent pourrait être associé aux réseaux existants créés dans le cadre de la Campagne des villes et cités viables.

25) Divers instruments financiers de l'UE ouvrent des perspectives de développement des meilleures pratiques en matière d'aménagement intégré du territoire et fournissent des connaissances applicables aux zones côtières. Ceci comprend les programmes INTERREG III et URBAN ainsi que le projet d'instrument LIFE III. Dans le cadre de son programme de recherche, la Commission est en train de développer des méthodes d'évaluation de l'efficacité d'application des directives de qualité des eaux sur le plan du bilan coûts-bénéfices socio-économiques et de la qualité de l'eau dans les bassins fluviaux et les zones côtières, afin d'identifier les meilleures pratiques dans ce secteur.

³² COM(1999)557.

La Commission a également publié trois études consacrées à la "Gestion intégrée de la qualité dans les zones côtières, rurales et urbaines à destination touristique" et visant à encourager l'échange des meilleures pratiques dans le domaine du tourisme, avec le concours de tous les partenaires concernés des secteurs public et privé. L'approche dite de la Gestion intégrée de la qualité met l'accent sur le degré de satisfaction des visiteurs, tout en s'efforçant d'apporter des améliorations à l'économie locale, à la protection de l'environnement et à la qualité de vie de la collectivité locale. Ces publications définissent une série de recommandations ou de codes de pratiques relatifs à la gestion intégrée de la qualité dans les zones côtières de destination touristique. Ces textes se basent sur les facteurs expérience et succès que font apparaître plusieurs études de cas. Les recommandations émises s'adressent aux organisations et associations chargées du tourisme dans les zones de destination. Elles comportent une liste de priorités qui nécessitent aussi l'intervention des entreprises du secteur privé.

E) Production d'informations et de connaissances relatives aux zones côtières

L'UE continuera à promouvoir le développement de connaissances et la production d'informations utiles³³ au sujet des zones côtières, relevant aussi bien du secteur des sciences naturelles que de celui des sciences sociales. La Commission contribuera au développement de bases de données ainsi qu'à la production de connaissances pouvant être utilisées à l'échelon communautaire. Elle veillera également à ce que les recherches financées par l'UE qui portent sur les zones côtières participent au développement de connaissances et à la production d'informations dont le contenu, le format et l'actualité répondent aux besoins des utilisateurs finaux à tous les niveaux.

26) La politique de recherche de la Communauté soutiendra les recherches qui répondent aux besoins des zones côtières en matière d'aménagement. Depuis l'adoption du 3^{ème} Programme-cadre, les recherches visant à défendre l'aménagement des zones côtières sont considérées comme une priorité et continueront à l'être. Le 5^{ème} Programme-cadre de RDT et d'activités de démonstration porte sur une série de thèmes précis en rapport avec les zones marines et côtières³⁴. Les nouvelles modalités de mise en œuvre des programmes thématiques ("actions clés") encouragent les coordinateurs de projet à impliquer les utilisateurs finaux dans la définition et l'exécution de chaque projet. Une priorité sera accordée aux projets qui font intervenir la recherche pluridisciplinaire (dont les travaux devraient être d'une plus grande utilité pour les responsables de la planification et de l'aménagement des zones côtières). La Commission supervise la diffusion et l'exploitation effectives des résultats du 5^{ème} Programme-cadre pour s'assurer de l'utilisation efficace des résultats des RDT financées par l'UE ainsi que pour préparer l'ordre de priorité des recherches intégrées dans les futurs Programmes-cadres.

³³ Sont considérés comme utiles les connaissances et informations susceptibles de soutenir le processus de gestion et de planification des zones côtières, y compris les informations destinées au grand public (à l'appui d'une participation éclairée).

³⁴ Parmi ces thèmes, il convient de citer les écosystèmes marins, les interactions continent-océan, développement d'une surveillance efficace de l'évolution du littoral afin de soutenir la gestion des zones côtières, la protection de ces mêmes zones contre l'érosion et les inondations, leur aménagement intégré ainsi que l'exploitation viable des ressources en eau au niveau des sites de captage, les villes du littoral, la recherche en aquaculture et les effets des interactions entre l'environnement, la pêche et l'aquaculture, le développement d'indicateurs de qualité et de méthodologies visant à identifier et analyser les facteurs socio-économiques qui affectent les différents secteurs d'activité des communautés installées le long du littoral (dans le cadre du programme pour l'Énergie, l'environnement et le développement durable ainsi que du programme pour la Qualité de vie et la gestion des ressources biologiques).

27) L'Agence européenne pour l'environnement a pour mission de procurer en temps utile des informations pertinentes aux institutions de l'UE et à ses États membres pour soutenir l'élaboration et l'évaluation des politiques. "L'environnement côtier et marin" fait partie intégrante du programme de travail pluriannuel de l'AEE (1999-2003). Dans ce domaine, l'AEE s'efforcera d'améliorer la disponibilité et la diffusion des données recueillies ainsi que leur utilisation dans le cadre de la production d'analyses thématiques et de rapports d'évaluation basés sur des indicateurs appropriés. En particulier, l'Agence européenne pour l'environnement et la Commission prépareront, dans le courant des trois années à venir, une mise à jour du projet CORINE Land Cover 2000, dans le but de diffuser des informations sur l'évolution des pressions terrestres qui s'exercent sur les zones côtières dans toute l'Europe (actualisation des résultats du projet COAST). La Commission invite également l'AEE à procéder à une mise à jour de son Atlas de l'érosion côtière dans les années à venir.

28) L'Agence européenne pour l'environnement mettra l'accent sur l'achèvement des travaux en cours portant sur la définition des indicateurs de surveillance des zones côtières. Il est nécessaire de coordonner l'exécution de cette mission avec les travaux de développement d'indicateurs entrepris par Eurostat et d'autres services de la Commission.

29) Actuellement, la Commission mène une étude sur l'importance socio-économique des zones côtières et de l'AIZC. Les résultats de cette étude seront publiés sur la page Web de la Commission d'ici la fin de l'an 2000.

30) La Politique d'enseignement de l'UE continuera à promouvoir la pluridisciplinarité de l'enseignement, lequel devrait constituer un soutien à long terme de l'aménagement intégré du territoire.

31) La politique de formation de la Commission comporte un large éventail d'instruments horizontaux qui pourraient être utilisés au profit du potentiel d'aménagement des zones côtières. Le programme LEONARDO et le fonds structurel ESF figurent parmi ces instruments. Les responsables de la gestion des zones côtières seront informés (y compris par l'intermédiaire du réseau envisagé) des possibilités d'accès à la formation que comportent les politiques et programmes de l'UE.

F) Diffusion de l'information et sensibilisation du public

La Commission veillera à ce que les informations et connaissances pertinentes qu'elle génère ou détient soient diffusées auprès des responsables de la planification et de l'aménagement du territoire. La Commission a également un rôle à jouer dans le développement d'outils, de normes de compatibilité et de principes directeurs visant à promouvoir la diffusion ciblée, structurée, fiable et intégrée de l'information et connaissances émanant d'autres sources auprès des responsables de la planification et de l'aménagement des zones côtières. L'UE contribuera aussi à la diffusion de l'information auprès des groupes d'intérêts concernés (secteur privé et grand public) afin de permettre leur participation éclairée à la gestion des zones côtières.

32) La Commission assurera une large diffusion des résultats des projets qu'elle a financés. Le 5^{ème} Programme-cadre de RDT et d'activités de démonstration demande désormais aux responsables de projet de livrer un Plan de mise en œuvre technologique indiquant leurs intentions d'exploitation des résultats obtenus et de publier ces résultats (y compris une synthèse à l'intention des profanes) sur une page Web. Le programme LIFE-Nature a adopté une série de contraintes similaires imposant la création d'une page Web, tandis que le programme LIFE-Environnement exige des bénéficiaires qu'ils produisent un rapport destiné

aux profanes. La Commission étudiera les possibilités d'extension de telles exigences à d'autres projets financés par l'UE. Les pages Web de la Commission peuvent comporter des liens dynamiques avec d'autres pages Web de présentation de projet ou avec des métabases de données regroupant des résultats définitifs, comme le prévoient d'ores et déjà les services compétents pour la page d'accueil du réseau thématique ELOISE du 4^{ème} Programme-cadre de recherche.

33) La Commission facilitera également la diffusion ciblée des résultats qui pourraient intéresser les responsables de la planification et de l'aménagement des zones côtières. En 1999, la Commission a organisé une rencontre entre les responsables des projets de recherche ELOISE et ceux des projets de démonstration sur l'AIZC. De telles réunions constituent un moyen de diffusion ciblée des résultats. De plus elles permettent aux scientifiques de mieux saisir les besoins des gestionnaires des zones côtières et, partant, elles les incitent à entreprendre des recherches dont les résultats seront plus directement applicables à la planification et l'aménagement des zones côtières. La Commission a l'intention d'organiser de telles rencontres à intervalles réguliers. En outre, la Commission mettra sur pied un bureau de recherche sur les zones côtières européennes (EuCoRe) pour créer les conditions d'une coordination plus efficace des projets de recherche sur les zones côtières financés par l'UE avec d'autres programmes nationaux et internationaux, améliorer l'intégration et la synthèse des résultats, organiser la diffusion et l'exploitation des résultats et en faciliter le transfert vers les groupes d'intérêts et les utilisateurs finals.

34) L'Agence européenne pour l'environnement et la Commission mènent toutes deux différentes activités de développement des outils d'intégration et d'accès efficace aux données qui pourraient revêtir un intérêt pour la planification et l'aménagement des zones côtières. Les systèmes EIONET, système d'information DESIMA du projet COAST, réseau ESPON (probable), projet COASTBASE, activités menées dans le cadre d'EUROSTAT ainsi que le système européen d'information statistique comptent au nombre de ces outils. Diverses mesures seront prises pour coordonner ces activités et définir un cadre stratégique clair assorti de normes et outils propices à l'échange d'informations en matière d'aménagement du territoire et de gestion des ressources. Ce cadre devra garantir la cohérence des systèmes d'information sur les zones côtières avec les systèmes portant sur d'autres régions du territoire de l'UE. Ainsi, bien que l'on puisse concevoir qu'un tel système ne s'intéresse pas exclusivement aux zones côtières, ses gestionnaires se verront tout de même dans l'obligation de pourvoir à la diffusion d'informations à caractère environnemental, socio-économique, culturel et institutionnel. Compte tenu de la nature "écologique" du mandat confié à l'Agence européenne pour l'environnement, cette dernière n'est pas nécessairement la mieux placée pour prendre une telle initiative. L'identification d'un hôte approprié mérite par conséquent un examen plus approfondi de la question.

35) La Commission veillera à augmenter la diffusion d'informations relatives à l'AIZC auprès du grand public, par la préparation de matériels de vulgarisation des enseignements tirés du programme de démonstration de la Commission sur l'AIZC. Les matériels d'information dont la préparation est prévue l'année prochaine mettront l'accent sur la dynamique, la fonction et l'importance du littoral ainsi que sur les conditions d'une gestion et d'un aménagement durable des zones côtières. La Commission procédera également à la préparation et à la diffusion d'informations sur les répercussions des problèmes auxquels les zones côtières sont confrontées à l'heure actuelle et sur les raisons pour lesquelles une gestion saine du littoral revêt un intérêt immédiat pour la plupart de nos concitoyens. Cette tâche sera exécutée avec la participation active des organisations et autorités compétentes ainsi qu'avec le concours des médias et de l'enseignement.

36) La ratification et la mise en œuvre rapides de la convention d'Aarhus constituent une étape importante quant à l'accès des groupes d'intérêts européens aux informations documentées qu'exige une participation éclairée.

37) La Commission n'a pas l'intention de proposer un nouveau label de qualité pour l'AIZC. Le nombre des labels de qualité associés aux zones côtières est déjà pléthorique. Par conséquent, l'adoption d'un nouveau label ne pourrait qu'ajouter à la confusion actuelle. En outre, la Commission estime qu'elle n'est pas en mesure de valider et de garantir la pleine application des critères d'octroi d'un nouveau label. Toutefois, la Commission se penchera sur la participation éventuelle de programmes tels que la "Sustainable Cities Award" et autres programmes d'encouragement à la promotion de l'aménagement intégré des zones côtières. La Commission a déjà émis une proposition aux termes de laquelle certains écolabels pourraient être attribués à des activités de services; cette proposition devrait encourager les principaux "utilisateurs" des ressources côtières, tels que les exploitants d'entreprises touristiques, à adopter des pratiques plus viables pour se voir décerner un écolabel.

38) La phase de consultation du programme de démonstration de l'AIZC a mis en évidence le besoin urgent d'une meilleure compréhension globale de l'impact des directives sectorielles de l'UE sur les zones côtières, des compétences de l'UE et des possibilités de financement existantes³⁵. La Commission prend des mesures pour améliorer la communication dans ce domaine. Ces mesures s'inscrivent dans sa politique actuelle d'amélioration globale de la transparence des institutions de l'UE, laquelle comporte également l'élaboration de pages Web accessibles au grand public. Cependant, il paraît nécessaire de veiller à la mise en place, au sein de la Commission, d'un pôle clairement identifié de traitement des problèmes côtiers. C'est à la DG Environnement qu'incombera cette responsabilité, sachant que dans de nombreux cas, les questions et autres demandes d'informations devront être transférées vers d'autres services.

G) Mise en œuvre de la stratégie

Les différentes actions et initiatives proposées seront mises en œuvre dès que la situation le permettra, compte tenu du cycle de développement des programmes et de réforme des politiques dans les différents domaines concernés. En réalité, certaines de ces actions ont déjà été lancées pendant les dernières phases du programme de démonstration.

Cette stratégie doit être considérée comme un instrument souple et évolutif, conçu pour répondre aux besoins spécifiques de différents secteurs et régions. Elle nécessitera certainement l'adoption de rectifications et modifications au gré de l'évolution des situations et de l'appréhension des liens existants entre la politique de l'UE et l'état des zones côtières.

Par conséquent, les services de la Commission procéderont à une révision initiale de la stratégie au terme d'un délai de trois ans. Les révisions ultérieures de ladite stratégie s'opéreront conjointement avec l'évaluation de l'état de l'environnement à laquelle procédera l'AEE à intervalles réguliers. Ces révisions successives devraient permettre de proposer, s'il y a lieu, l'apport de modifications à la stratégie adoptée, en se fondant sur une évaluation de la situation et en concertation avec toutes les parties concernées. Ces révisions comporteront trois niveaux distincts: une révision des dispositions prises pour mettre en œuvre les mesures et actions répertoriées dans ce chapitre, une évaluation de leur capacité à résoudre les

³⁵ Un nombre significatif de réponses ont clairement révélé le manque d'information ainsi que la circulation d'informations erronées, même chez les personnes qui s'intéressent sérieusement aux activités d'élaboration des politiques de l'UE.

problèmes sous-jacents évoqués au chapitre IIA et une analyse des progrès accomplis dans la résolution des problèmes physiques et humains abordés au chapitre I.

IV. OBSERVATIONS

Les 8 principes décrits dans l'Annexe I ne s'appliquent pas exclusivement au littoral; ils constituent plutôt une série de composantes fondamentales d'une saine gestion des affaires publiques. Par voie de conséquence, le fait que la Commission propose l'adoption d'une stratégie européenne de promotion de l'aménagement intégré s'adressant plus particulièrement aux zones côtières ne signifie nullement que ces mêmes principes n'auraient aucune raison de s'appliquer dans les autres régions du territoire de l'UE.

L'adoption élargie de tels principes de saine gestion du territoire pourrait améliorer la situation qui règne dans les différentes régions du territoire, littoral inclus. Elle pourrait également garantir qu'en dépit de la mise en œuvre d'activités de planification et d'aménagement séparées des différentes zones du territoire de l'UE, les autorités compétentes ne négligent pas les nombreux liens physiques, institutionnels et socio-économiques que les zones côtières ont su tisser avec les autres régions de ce même territoire. En réalité, l'UE est d'ores et déjà en train de promouvoir l'aménagement intégré du territoire à une plus grande échelle par l'intermédiaire de bon nombre des instruments horizontaux déjà évoqués. Les principes sur lesquels repose cette stratégie d'AIZC sont presque assimilables à ceux qui fondent le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Ils se reflètent aussi dans les activités urbaines de la Commission. La révision des Fonds structurels et de la Politique agricole commune de l'UE prévue aux termes de l'Agenda 2000 s'oriente également vers une application généralisée des principes de saine gestion du territoire. Toutefois, la reconnaissance de l'importance fondamentale que revêtent ces principes pour une saine gestion des affaires publiques et leur intégration en tant que tels prendront du temps parce qu'une telle évolution suppose un changement de culture.

Par conséquent, cette stratégie propose un certain nombre d'actions spécifiques à court terme qui peuvent être menées directement dans les zones côtières pour traiter certains des problèmes urgents auxquels ces régions stratégiques sont confrontées, tout en créant des conditions propices au développement d'une culture plus globale de l'aménagement du territoire. Nous espérons que la mise en œuvre de meilleures pratiques de gestion dans les zones côtières pourra servir d'exemple et qu'elle incitera les autorités compétentes à en adopter les principes sur l'ensemble du territoire de l'UE et plus particulièrement dans les autres régions confrontées à de multiples pressions et intérêts antagonistes. La Commission a l'intention de se pencher sur les perspectives d'élargissement de l'approche dite de l'Aménagement intégré du territoire à l'ensemble du territoire de l'UE.

Annexe I

Les principes de l'aménagement intégré des zones côtières

L'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) se définit comme un processus dynamique, pluridisciplinaire et itératif visant à promouvoir la gestion durable des zones côtières. L'AIZC couvre l'ensemble du cycle comprenant la collecte de données, la planification (au sens le plus large), la prise de décisions, la gestion et le suivi de la mise en œuvre. L'AIZC s'appuie sur la participation et la coopération éclairées de toutes les parties concernées pour évaluer les objectifs de société retenus dans une zone côtière donnée et prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre ces objectifs. A long terme, l'AIZC vise à trouver le juste équilibre entre les objectifs environnementaux, économiques, socioculturels et récréatifs, dans les limites fixées par la dynamique des systèmes littoraux.

Dans l'expression AIZC, le terme "intégré" se rapporte à l'intégration des objectifs et aussi à l'intégration des nombreux instruments nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Il implique l'intégration de tous les domaines d'action, secteurs d'activité et niveaux administratifs concernés. Il renvoie également à l'intégration des composantes terrestres et marines du territoire visé, dans le temps comme dans l'espace.

La réussite de l'aménagement des zones côtières repose sur les principes suivants:

1. Perspective "holistique" élargie (thématique et géographique)—

Les zones côtières sont complexes; elles subissent l'influence d'une myriade de forces interdépendantes relevant de systèmes hydrologiques, géomorphologiques, socio-économique, institutionnels et culturels. Le succès de la planification et de l'aménagement des zones côtières repose sur la capacité des autorités concernées à renoncer à la prise de décisions hâtives au profit d'approches plus stratégiques caractérisées par une appréhension plus globale qui intègre les causes et les effets indirects et cumulatifs. Il faut accepter l'inaliénable interdépendance à long terme entre la préservation de l'intégrité des systèmes naturels et culturels, d'une part, et l'adoption d'options économiques et sociales, d'autre part.

En raison de l'existence de liens étroits (procédant aussi bien de processus physiques que d'interventions de l'homme) entre les composantes marines et terrestres du littoral, l'aménagement des zones côtières devrait toujours prendre en considération leur évolution marine et terrestre au même titre que celle des bassins fluviaux dont les eaux se déversent dans ces zones. Comme l'étendue de la zone d'interaction entre la mer et la côte est propre à la région considérée, il serait inopportun de donner une définition géographique *a priori* de la "zone côtière". En effet, il n'est pas rare que des forces de changement non négligeables ou des zones d'impact importantes se situent dans d'autres unités administratives, voire à une distance appréciable du littoral en raison de la dispersion géographique de bon nombre des systèmes qui exercent une influence sur les zones côtières (réseaux de transport, flux démographiques, évolution de l'utilisation des sols, systèmes d'acheminement des polluants, etc.). Pour ce qui concerne les petites îles, l'aménagement des zones côtières doit être synonyme de planification et d'aménagement des îles considérées dans leur intégralité et des zones maritimes qui les entourent.

2. Perspective à long terme —

Les autorités compétentes doivent prendre simultanément et équitablement en considération les besoins des générations actuelles et futures en veillant à ce que les décisions prises respectent le “principe de précaution” et à ce que l’exclusion de certaines options n’hypothèque pas l’avenir. Pour réussir, les responsables de la planification et de l’aménagement des zones côtières doivent admettre que l’avenir est incertain par définition et qu’il leur faut inscrire leur démarche dans un cadre institutionnel qui ne s’arrête pas au cycle politique en cours.

3. Gestion adaptative dans le cadre d’un processus graduel —

L’aménagement intégré est un processus dont le développement et l’évolution s’étendent sur plusieurs années, voire quelques décennies. L’AIZC ne garantit pas la résolution immédiate de tous les problèmes auxquels sont confrontées les zones côtières ; mais il œuvre dans le sens d’une intégration des politiques, programmes et activités de gestion du littoral susceptibles de favoriser la résolution de problèmes précis ou d’en prévenir la manifestation. La communication d’informations de qualité est un préalable indispensable à une compréhension réciproque laquelle renforce la motivation et crée un climat de confiance mutuelle qui à son tour conduit à la coopération et à la collaboration des parties concernées et, à terme, au partage de responsabilités et à une intégration véritable. L’AIZC nécessite un suivi qui permette d’en modifier la teneur par une gestion adaptative au gré de l’évolution des problèmes et des connaissances.

4. Prise en compte des spécificités locales —

Les zones côtières du littoral européen présentent une grande diversité marquée par une variation importante des caractéristiques géographiques, écologiques, socioculturelles, institutionnelles et économiques. L’AIZC doit s’enraciner dans une compréhension profonde des caractéristiques propres à la zone ciblée et, partant, des pressions et des forces de changement particulières qui en influencent la dynamique. Les solutions apportées aux problèmes que rencontrent les zones côtières doivent répondre à des besoins précis. Les actions entreprises au niveau de l’UE doivent être suffisamment souples pour respecter cette diversité.

L’application de ce principe passe nécessairement par la collecte et la mise à la disposition des décideurs de données et d’informations pertinentes ainsi que de connaissances traditionnelles informelles concernant les composantes terrestres et marines de la zone côtière considérée.

5. Synergie avec les processus naturels —

Les processus naturels et la dynamique des systèmes littoraux sont en constante évolution, celle-ci prenant parfois un tour plus soudain. En travaillant avec ces processus naturels plutôt que contre eux et en respectant les limites (ou ‘capacité de tolérance’) qu’ils imposent, nous accroissons la viabilité environnementale de nos activités ainsi que leur rentabilité économique à long terme.

6. Planification participative —

La planification participative vise à intégrer les points de vue de tous les acteurs concernés (y compris les groupes d'intérêts maritimes, les vacanciers et les communautés de pêcheurs) dans le processus de planification. Cette implication collaborative permet de mieux cerner l'acuité des problèmes en jeu, de mobiliser les connaissances locales et de fortifier l'engagement et la responsabilité partagée. La planification participative permet d'atténuer les conflits éventuels entre les parties concernées et d'élaborer des solutions dont la mise en œuvre est plus tangible. De vastes campagnes d'information pourraient s'avérer nécessaires pour convaincre certains acteurs qu'ils ont intérêt à participer à cette planification. Il ne faut pas sous-estimer le temps et les moyens qu'implique la planification participative.

7. Soutien et participation de toutes les instances administratives compétentes –

Les politiques, programmes et projets conçus par l'administration (affectation des sols, énergie, tourisme, développement régional, etc.) définissent le contexte dans lequel s'opèrent l'aménagement des zones côtières et la gestion de leurs ressources naturelles. À cet égard, toute approche à caractère facultatif et non gouvernemental pourrait se heurter à de sérieuses difficultés, en particulier lorsque l'AIZC entre dans sa phase de mise en œuvre des décisions consensuelles adoptées.

S'il est essentiel d'impliquer les autorités locales dès le démarrage du processus d'aménagement de la zone côtière considérée, il faut également que tous les niveaux et secteurs administratifs manifestent leur adhésion à ce processus. Traiter la totalité des problèmes auxquels une zone côtière est confrontée exigera souvent la mise en œuvre d'un ensemble imbriqué d'actions de planification et de gestion à différents niveaux administratifs. Les responsables de projet dans le cadre du Programme de démonstration ont affirmé que la gestion des zones côtières ne pouvait être efficace qu'à condition de bénéficier du soutien de tous les échelons de l'administration ainsi que tous les départements administratifs sectoriels concernés. Ce soutien doit être marqué par une volonté d'adapter, le cas échéant, les instruments législatifs, financiers et de réglementation et de se doter de moyens institutionnels de collecte, d'actualisation et de documentation des données. Dans cette perspective, la mise sur pied d'actions de soutien mutuel, l'établissement de liens entre les différents niveaux et secteurs de l'administration ainsi que la coordination de leurs politiques respectives revêtent une importance fondamentale; il faut veiller à la compatibilité et à la cohérence mutuelles des divers instruments administratifs et juridiques qui influent sur l'évolution des zones côtières. La collaboration et la participation de différentes instances administratives n'impliquent pas nécessairement la création de nouvelles structures institutionnelles. Par contre, elles imposent l'adoption de procédures ou de méthodes qui permettent aux structures et institutions existantes de coopérer dans les meilleures conditions.

8. Utilisation conjointe de plusieurs instruments —

La gestion des zones côtières nécessite l'utilisation d'un large éventail d'outils conjuguant instruments juridiques et économiques, accords volontaires, sources d'informations, solutions technologiques, recherche et enseignement. Si le recours à la réglementation et à certaines interventions économiques est susceptible de faciliter la résolution de conflits entre plusieurs secteurs d'activité, le jeu d'outils le mieux adapté à une région particulière dépendra de la nature des problèmes rencontrés dans cette zone ainsi que de son contexte institutionnel et culturel. Toutefois, quel que soit le cas de figure considéré, l'aménagement des zones côtières doit veiller à la cohérence entre les instruments juridiques et les objectifs administratifs, d'une part, et entre la planification et l'aménagement, d'autre part.