Guide PNUE du développement et de l'implémentation d'un programme d'action national visant à protéger le milieu marin des activités terrestres.

Préparé par le Bureau de Coordination du PNUE pour le Programme d'Action Mondial (en abrégé PAM) visant à protéger le milieu marin des activités terrestres.

Avant-propos

Les environnements côtiers et marins sont source de santé, de beauté et de loisirs. Nous en dépendons pour notre alimentation, notre santé et notre développement économique. Nous devons les protéger autant que possible de toute pollution et de toute dégradation provenant de la terre.

Les activités terrestres telles que le défrichement, l'exploitation minière, la construction de routes, de maisons et d'hôtels peuvent entraîner la destruction d'habitats sensibles et remplir les cours d'eau et estuaires de boues et de vase. La vie quotidienne produit des déchets solides, des ordures et des eaux usées qui polluent les nappes phréatiques ainsi que les cours et plans d'eau, et parfois même les océans. La production industrielle et agricole augmente la charge alimentaire et polluante des cours d'eau et des eaux littorales, ce qui peut engendrer des poussées planctoniques ou contaminer les produits de la mer. Toutes ces activités ont un impact cumulé susceptible d'affecter la santé des environnements côtiers et marins dont nous dépendons. Il nous revient impérativement dès lors de gérer nos activités terrestres de manière à préserver ces écosystèmes dans un esprit de développement durable.

La première réunion intergouvernementale d'examen du *Programme d'action mondial visant à protéger le milieu côtier et marin des activités terrestres* (PAM) en novembre 2001 à Montréal, au Canada, a souligné l'intérêt que portent les gouvernements nationaux à l'état des environnements côtiers et marins du monde et a réaffirmé leur volonté de mieux gérer ces environnements côtiers et marins par l'implémentation de ce programme.

Le Manuel du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) consacré au développement et à l'implémentation des programmes d'action nationaux visant à protéger les environnements côtiers et marins des activités terrestres est un guide pratique qui permettra aux gestionnaires environnementaux et aux décideurs politiques nationaux de mieux implémenter le PAM au niveau national. Il esquisse un cadre général tout en restant souple, permettant d'adapter ce programme aux politiques, aux programmes et aux plans nationaux.

Un programme d'action national (PAN) développé avec l'aide de ce manuel constituera un outil dynamique et itératif appelant à une implémentation progressive des priorités évoquées dans un cadre multisectoriel participatif. Son objectif principal consiste à développer des projets concrets mobilisant tant les ressources que leurs intéressés dans le respect des grands cadres institutionnels, budgétaires et politiques. Cet ouvrage ne se contente dès lors pas d'être un guide efficace dans l'implémentation du PAM. Il vise aussi à favoriser le développement d'actions concrètes visant à réduire les effets néfastes des activités terrestres sur les environnements côtiers et marins.

Dr Veerle Vandeweerd
Coordinateur
Bureau de coordination du PAM
Programme des Nations Unies pour l'Environnement

SOMMAIRE

Section 1 : Un cadre pour les actions nationales

Chapitre		PAGE
1.	**Développement d'un cadre pour les actions nationales**	3
1.1	*Contexte* .	4
1.2	*But et fonction d'un programme national*	6
1.3	*Plan ou Programme ? Implémentation progressive*	8
1.4	*Principes directeurs du développement d'un programme nationa*	10
2.	**Lancement d'un programme d'action national**	13
2.1	*Guide progressif du développement d'un programme national* .	14
2.2	*Conserver le dynamisme*	26

Section 2: Privilégier les éléments critiques du succès

Chapitre		PAGE
3.	**Encourager une large participation des intéressés**	27
3.1	*Développer l'engagement par la participation des intéressés*	28
3.2	*Impliquer le secteur privé*	28
3.3	*Développer une stratégie de communication et de participation*	29
3.4	*Promouvoir l'éducation et la prise de conscience*	31
4.	**Projets pilotes**	33
4.1	*Valeur démonstrative des projets pilotes*	34
4.2	*Développer un ou plusieurs projets pilotes*	34
4.3	*Créer un scénario d'investissement favorable*	38

Annexes

	PAGE
A: Déclaration de Montréal	39
B: Chapitre II du PAM	43

SECTION 1

UN CADRE POUR LES ACTIONS NATIONALES

CHAPITRE 1

DEVELOPPEMENT D'UN CADRE POUR LES ACTIONS NATIONALES

Pourquoi protéger les côtes et les océans des activités terrestres ?

L'exploitation durable des ressources océaniques et côtières est liée à la santé publique, à la sécurité alimentaire et au bien-être économique et social, en ce compris les valeurs culturelles et les moyens d'existence traditionnels. Plus largement, il s'agit là d'éléments décisifs d'allégement de la pauvreté. Mais les environnements côtiers et marins sont aussi le reflet des activités que l'on mène sur terre. Ces activités, qui vont de la production industrielle et agricole aux routines de la vie quotidienne, exercent un impact cumulé susceptible d'affecter la santé de ces écosystèmes sensibles et à terme celle des populations qui y vivent, leur alimentation et leur développement économique.

Un bon équilibre des systèmes estuaires, littoraux et océaniques a des répercussions positives dans des matières aussi diverses que la culture, les alimentations renouvelables, les opportunités touristiques, les grands axes de transport, les supermarchés biotechnologiques, sans oublier bien d'autres avantages qui sont très souvent oubliés ou négligés dans de nombreuses parties du monde. La protection et le développement durable de ces précieux écosystèmes d'eau saline face au vaste éventail des activités terrestres susceptibles de les menacer posent des défis qui demandent une approche multidisciplinaire et multisectorielle.

Le programme d'action mondial

En 1995, la communauté internationale, réalisant que les impacts des activités terrestres sur le milieu marin constituaient un problème local, national et régional à ramifications internationales, a lancé le Programme d'action mondial (PAM) visant à protéger le milieu côtier et marin des activités terrestres. En bref, les gouvernements ont manifesté leur intérêt à prévenir la dégradation des environnements côtiers et marins des activités terrestres, en lançant des actions au niveau national et une coopération au niveau régional. L'objectif premier du PAM consiste à faciliter "la réalisation du devoir des Etats de préserver et protéger le milieu marin. Il est conçu pour aider les Etats à prendre des initiatives…". Le PAM propose une série de recommandations d'actions tout comme des critères permettant d'assurer leur développement, à différents niveaux. Au niveau national, il fournit un cadre à la fois exhaustif et souple, destiné à aider les pays à remplir leur obligation de préserver et protéger les environnements marins des eaux usées, des altérations physiques, de la destruction des habitats, des nutriments, de la mobilisation des sédiments, des polluants organiques persistants, des hydrocarbures, des déchets, des métaux lourds et des substances radioactives.

Le besoin d'actions nationales[2]

Toute action au niveau national doit s'appuyer sur les priorités, les politiques et les plans de développement existant au niveau national.

Les causes sous-jacentes tout comme les liens complexes entre les sources et menaces de la dégradation environnementale induisent que seule une action nationale peut appréhender les circonstances et priorités spécifiques de chaque pays. Chaque pays doit choisir l'approche qui convient le mieux aux caractéristiques et aux cadres géographiques, politiques, institutionnels et réglementaires, aux sciences et aux technologies les plus pertinentes, ainsi qu'aux évaluations, aux inventaires et aux données dont on dispose. Chaque approche nationale ou

2

chaque programme d'action national visant à protéger les environnements marins des activités terrestres aura donc un aspect, un objectif et un accent exclusifs.

A propos des programmes nationaux, le PAM précise : "Ce peut être un document distinct ou non mais il doit comprendre des objectifs spécifiques et un calendrier très clair reprenant les dates auxquelles l'Etat ou les Etats impliqués s'engagent politiquement à atteindre ces objectifs." S'il est vrai qu'une action nationale comprendra dans la plupart des cas la préparation d'un document, ce dernier doit être considéré comme un moyen visant une fin et non comme une fin en soi. Le PAM recommande plutôt "des programmes continus et adaptatifs d'action dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières."

Un outil pour les actions nationales

Ce manuel est basé sur le cadre PAM et développe davantage les actions qu'il recommande en proposant une approche plus détaillée des éléments constitutifs du processus de développement des programme d'action nationaux. Les actions esquissées dans le PAM sont reprises dans un canevas qui propose une sorte de "profil" progressif qui doit permettre de structurer la méthodologie choisie par chaque pays.

Comme les programme d'action nationaux s'inspirent des programmes, des évaluations et des recherches préexistants, et comme les priorités des pays varient fortement, il faut souligner que ce manuel a pour seule ambition d'identifier les activités et éléments fondamentaux susceptibles de faciliter et de renforcer la procédure de développement d'une action nationale. Il décrit un processus de base. Il doit être vu comme une "boîte à outils" que l'on peut utiliser en fonction des priorités et des conditions nationales. En cette qualité, il décrit avant tout un processus idéal de développement d'un programme d'action national. Il n'a pas pour ambition d'analyser ou de détailler le contenu potentiel d'un programme d'action national.

Un processus itératif

Les programme d'action nationaux sont des processus itératifs appelant une implémentation progressive des priorités identifiées dans un cadre participatif multisectoriel. En fixant des priorités à long terme, un programme d'action national se transforme en processus cyclique permettant aux intéressés d'identifier et de s'attaquer progressivement aux impacts et aux menaces frappant les environnements côtiers et marins. L'objectif fondamental consiste à développer des projets concrets qui :

- mobilisent tant les intéressés que les ressources,
- s'inspirent des informations et des programmes existants,
- sont coulés dans des cadres institutionnels, budgétaires et politiques pertinents, et
- tirent profit des leçons apprises dans le processus.

BUT ET FONCTION D'UN PROGRAMME D'ACTION NATIONAL (PAN)

Le but fondamental de l'implémentation d'un programme d'action national consiste à assurer l'équilibre et l'exploitation durable des ressources côtières et marines en répondant de manière réaliste et stratégique, à l'aide de mesures ciblées, intégrées et adéquatement instrumentées, aux pressions tant présentes qu'à court terme engendrées par les activités terrestres.

Le PAN doit servir de structure d'analyse des liens trans-sectoriels, d'évaluation des alternatives, d'intégration des apports des diverses parties en présence, et d'identification des points de convergence permettant d'optimiser les interventions.

Qu'est-ce qu'un programme d'action national ?

Un cadre intégré politique et de gestion

Un programme d'action national visant à protéger le milieu marin des activités terrestres doit être vu comme un cadre de politique et de gestion intégré. Les impacts et les menaces que constituent les activités terrestres pour le milieu côtier et marin sont complexes, et exigent des réponses multisectorielles et multidisciplinaires envisagées sur une base largement participative. Ceci ne doit pas constituer une fin en soi, mais plutôt un outil stratégique pragmatique susceptible d'aider les gouvernements, l'industrie et les communautés locales à fixer des priorités progressives, dans une période de temps assez grande, aux besoins de développement durable et à la mobilisation d'un support tant politique que financier. Cet outil doit fournir à ces deux niveaux un cadre politique complet à facettes multiples et une base informative très exhaustive et sans cesse mise à jour.

Un programme d'action national peut ou non être appelé *Programme d'Action National.* D'autres titres tels que Programme national de politique côtière ou Programme national de politique marine peuvent toutefois s'avérer plus appropriés, surtout si le programme d'action national est intégré à d'autres programmes marins tels que la gestion de la pêche ou la protection des zones marines. Ce qui importe, ce n'est pas tant le titre que la définition d'actions concrètes permettant de s'attaquer aux effets néfastes des activités terrestres sur le milieu marin.

Fonctions de base d'un programme d'action national

Des actions efficaces

- Identifier, instrumenter et implémenter les actions susceptibles de **s'attaquer aux causes spécifiques** de la dégradation de l'environnement ou aux menaces des activités terrestres
- **Proposer un mécanisme flexible** permettant d'identifier et de s'attaquer aux problèmes prioritaires par le biais de partenariats et d'un consensus entre intéressés.
- **Renforcer la capacité du secteur public** à s'attaquer efficacement à ces causes, et assurer la pérennité des actions et des projets entrepris.

- **Mobiliser les ressources et les partenaires**, en ce compris le secteur privé, assurant l'implémentation de projets spécifiques.
- Accroître la **prise de conscience et la compréhension** des avantages, des bénéfices ainsi que de la vulnérabilité des environnements côtiers et marins stratégiques.

Les instruments et les strategies régionales d'importance doivent faire partie de toute action nationale

Pourquoi un programme d'action national ?

Les bénéfices d'un cadre intégré

- Un cadre intégré permet à tous les intéressés de **définir plus facilement la viabilité et la durabilité** des projets, des mesures, des politiques ou des initiatives proposés ou en cours.
- C'est un outil efficace qui permet de **proposer des projets concrets, ciblés et chiffrés**, et dès lors de mobiliser les donateurs et investisseurs potentiels.
- Une structure exhaustive permet **d'intégrer plus facilement des considérations environnementales dans des plans de développement** sectoriels, nationaux et régionaux.
- Ceci permet **d'identifier plus clairement les liens ou les fossés entre secteurs**, et donc d'éviter la duplication ou la fragmentation du travail.
- On peut également **identifier les besoins de gestion** qui ne font généralement pas l'objet de priorités, tels que le développement de capacités ou le renforcement institutionnel.
- Un "pipe-line de projets" national pourra être développé à mesure de l'identification et de la caractérisation progressive des impacts et de la désignation des projets correspondants (voir chapitre 4).

Cadre international et régional des actions nationales

La coopération régionale optimise l'action nationale

L'obligation fondamentale des Etats de prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin par des sources terrestres est codifiée dans l'article 207 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

Le PAM dépourvu d'effet obligatoire est un ambitieux programme mondial adopté en 1995 par 108 pays et la Commission européenne après de longues négociations. Il traduit le souci de la communauté internationale de préserver l'état des océans et des côtes de la planète, et

constitue un engagement implicite de résoudre progressivement les différents problèmes évoqués.

Lors du premier examen intergouvernemental du PAM en 2001, la communauté internationale a réaffirmé son souci de préserver l'état des océans et des côtes de la planète, et s'est engagée à améliorer et à accélérer l'implémentation du PAM en intégrant le PAM, en améliorant la gestion des côtes et des océans, et en finançant le PAM (voir éclaration de Montréal, annexe A).

Les cadres régionaux tels que les programmes marins régionaux respectifs constituent des mandats et des plates-formes claires favorisant l'identification et l'implémentation des priorités régionales. Bien que les instruments destinés à gérer les activités terrestres varient de région à région, ils constituent souvent un mandat légal permettant à un pays de développer un programme d'action national.

PLAN OU PROGRAMME ? IMPLEMENTATION PROGRESSIVE D'UNE ACTION NATIONALE

Dans le contexte du PAM, un programme d'action national est un système de projets ou de services destinés à répondre à un besoin public et environnemental. Il exige une planification, bien qu'elle ne soit pas une fin en soi mais un moyen d'implémenter le programme. Un programme d'action national n'est dès lors pas un produit, mais une série d'actions systématiquement intégrées qui visent à instaurer une amélioration stratégique continue.

Un PAN est un calendrier dynamique de protection du milieu marin à court, moyen et long terme impliquant une planification stratégique, l'implémentation de projets ciblés et budgétés concrets et une évaluation périodique destinée à optimiser les performances.

S'appuyer sur d'anciens succès

Un processus dynamique et cyclique

Un programme d'action national peut être considéré comme un processus d'implémentation progressive qui s'appuie sur des priorités et des plans de développement nationaux existants et permet à un pays de régler graduellement différentes questions et différents problèmes par le biais d'actions définies. Il n'existe pas de modèle unique susceptible d'inspirer l'élaboration d'un programme d'action national ou son implémentation. Le concept d'implémentation progressive reflète cette constatation, en fournissant un cadre flexible qui peut être adapté en fonction des conditions spécifiques de chaque pays.

Un programme d'action progressif permet d'arrêter un agenda adéquat et de mobiliser les ressources et les partenaires, même si les priorités et les solutions varient dans le temps.

C'est un processus dynamique qui s'appuie sur des évaluations et des données existantes, intègre les composants du PAM dans un cadre politique, institutionnel et budgétaire pertinent et tire des leçons des projets et des activités développées et implémentées. L'implémentation effective dépendra toutefois de l'appui des autorités compétentes.

Le présent document identifie différentes phases cycliques contenant chacune des éléments recommandés. Les pays peuvent déterminer dans ce cas les phases et éléments susceptibles de favoriser leur projet national. En outre, les pays peuvent aussi décider de l'implémentation simultanée de certaines phases proposées : on peut en effet développer

parallèlement plusieurs activités ou plusieurs phases.

Le chapitre II du PAM (voir annexe B) adopté en 1995 recommande une série d'actions qui peuvent aider un pays à développer un programme d'action national. Elles sont réparties en six étapes ou phases qui doivent permettre d'identifier et d'approcher un vaste éventail de questions. L'approche décrite dans le présent document s'appuie sur la structure ainsi proposée.

Comme il s'agit d'un processus progressif cyclique, on conseille aux pays de définir des modalités d'examen, d'ajustement et de mise à jour périodiques. Les pays, et plus particulièrement ceux dont le territoire est important, peuvent décider de développer progressivement leur programme national en divisant leur territoire en portions.

Enfin, le processus de planification et de documentation d'un programme d'action national peut être lui-même considéré comme un "projet" au sein d'un processus, projet qui serait analysé à différents intervalles, par exemple tous les 5 ans.

Le mécanisme d'une implémentation progressive

La création et le développement d'un "pipe-line national de projets"

Assurer une implémentation progressive d'un programme d'action national implique la sélection de projets à moyen et long terme. Le processus développé par le biais de la méthodologie adoptée devrait être suivi ou analysé périodiquement dans le but de définir de nouvelles interventions sur base des critères de fixation des priorités préalablement définies. Ce qui devrait permettre de mener à terme l'implémentation progressive du "pipe-line projets".

Citons comme propositions concrètes de projet :

- **l'implémentation à court ou moyen terme ;**
- **une initiative à court ou moyen terme mais le lancement d'un long processus d'implémentation, ou**
- **une initiative uniquement à moyen ou long terme.**

Qu'est-ce qu'un "pipe-line de projets national" ?

Comme on conçoit et on développe les projets progressivement, dans un cadre exhaustif, guidé par des considérations et des critères cohérents, les résultats obtenus résoudront tout aussi progressivement les impacts engendrés par les activités terrestres.

Le cadre établi au début devrait faciliter l'identification et la mobilisation des intéressés, des ressources et des partenaires. C'est l'un des avantages pratiques d'un programme d'action national durable et cyclique.

Considérations sur les projets retenus

Les projets retenus, qu'ils soient pilotes ou rentrent dans le cadre général d'implémentation du PAN, doivent traiter des deux questions qui suivent :

1. ***Durabilité***

a) financière

b) en termes de bénéfices pour les intéressés, en tenant compte des valeurs sociales et culturelles, et

c) en termes de réalisation effective des résultats attendus.

2. ***Faisabilité:***

a) financière;

b) en termes de soutien et d'engagement politique ;

c) en termes de sentiment d'appartenance des intéressés, et

d) possibilités d'implémentation prenant en considération l'environnement opératoire et la capacité institutionnelle et de gestion des agents responsables.

Il faut toujours étudier ***l'établissement des mécanismes de soutien financier***.

PRINCIPES DIRECTEURS DU DEVELOPPEMENT D'UN PROGRAMME D'ACTION NATIONAL

La présente liste de principes, à prendre en considération si l'on veut développer un programme d'action national, n'est pas une liste exhaustive. Ces principes sont uniquement proposés à titre de guide et leur liste peut s'allonger. Les principes repris ici sont suggérés comme principes fondamentaux si l'on veut assurer un développement durable des environnements côtiers et marins, et ne font l'objet d'aucun ordre ou priorité.

1. Dans la mesure du possible, il faudra définir les atouts économiques, environnementaux, sociaux et culturels des ressources côtières et marines et les effets des activités terrestres sur ces atouts.

2. Les évaluations de l'impact des activités terrestres à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale devront prendre en compte les impacts à long terme.

3. Il faudra tenir compte des impacts cumulés si l'on veut évaluer l'impact des activités terrestres et définir une action coopérative.

4. On n'autorisera des activités terrestres susceptibles d'affecter de manière sérieuse ou irréversible les environnements côtiers et marins que si le dommage peut être réduit de manière adéquate à l'aide de mesures économiquement rentables, même en l'absence de certitude pleinement scientifique concernant le dommage possible.

5. Les gouvernements prendront en considération les impacts positifs et négatifs des législations et des politiques intérieures, et notamment des mesures fiscales telles que la taxation et la (suppression de la) subvention d'activités terrestres contribuant à la dégradation des environnements côtiers et marins.

6. Tant au développement qu'à l'implémentation de l'action nationale, on encouragera une consultation et une participation efficace et de haute qualité du public. Les intérêts indigènes pour et la connaissance locale de la zone côtière seront aussi reconnus et intégrés dans les dispositions de gestion.

7. Les communautés locales seront encouragées à partager la responsabilité de la protection des environnements côtiers et marins des activités terrestres.

8. Lors du développement et de l'implémentation d'une action nationale, il faudra tenir compte de l'intérêt de maintenir des habitats naturels et des sites de valeur écologique, culturelle, archéologique, historique et scientifique.

9. Lors de la conception de cette action nationale, on tiendra également compte des conséquences résultant de la nature hautement dynamique des environnements côtiers. On veillera pareillement à préserver les cycles naturels physiques et biologiques de la zone côtière. Toutefois, il faudra éviter tout développement en des endroits ou les cycles naturels sont de nature à menacer la sécurité publique.

10. La diversité biologique des écosystèmes côtiers et marins sera conservée pour les générations futures. Des actions de remédiation et de restauration seront envisagées aux endroits où la qualité de l'environnement aura été dégradée.

CHAPITRE 2

LANCEMENT D'UN PROGRAMME D'ACTION NATIONAL :

Il faudra adopter une approche appropriée et méthodique de développement du cadre du programme d'action national de sorte que les activités soient entreprises de manière *adaptée*. Cette considération est importante si l'on veut garantir la continuité et la durée à moyen et long terme du développement du programme national. Mieux encore, cela ne peut que favoriser une plus grande transparence du processus de développement du programme national, et donc une meilleure accessibilité des intéressés et utilisateurs finaux.

Le choix d'une méthode appropriée doit découler des conditions et des priorités nationales spécifiques. Dès lors, il est conseillé à chaque pays d'explorer différentes méthodes, ainsi que la méthode proposée au chapitre II du PAM "Actions au niveau national" (voir plus loin). Parmi les autres exemples de méthodes et d'approches applicables, citons la gestion intégrée de la zone côtière, une analyse intégrée des problèmes ou une analyse de causalité, une analyse des points critiques et des zones sensibles, une définition des objectifs à programmer, une analyse du système, une évaluation de l'impact environnemental, ainsi que l'identification d'activités terrestres plus spécifiquement sectorielles influençant de manière significative la qualité et la fonctionnalité des ensembles marins partagés. Alors que chacune de ces approches ou chacun de ces outils diffère légèrement dans son application, l'accent sera surtout mis sur l'identification et la caractérisation des causes de la dégradation environnementale (la pression sur l'environnement), la détermination de la flexibilité, de la robustesse et de l'équilibre des écosystèmes (l'état de l'environnement), ainsi que l'identification et l'implémentation de mesures de remédiation, d'atténuation ou de prévention appropriées (réponses).

Le chapitre II du PAM reprend différentes considérations multisectorielles susceptibles d'étayer la nature stratégique des ressources côtières et marines. Les considérations ainsi recommandées constituent la "base d'action" au niveau national. Elles suivent un processus logique et sont de nature cyclique. Chaque cycle doit s'appuyer sur les résultats du cycle précédent. Nous proposons six étapes d'élaboration d'une action nationale :

1. Identification et évaluation des problèmes, en prenant en considération des questions telles que la sécurité alimentaire, la santé publique et l'équilibre des écosystèmes, ainsi que les utilisations et les atouts économiques. Le présent document suggère un large éventail de sites et de catégories de sources susceptibles d'être affectés ou menacés par une dégradation environnementale.

2. L'établissement des priorités s'appuie sur l'exercice d'identification précédent et arrête différentes considérations à prendre en compte, en ce compris la relative sévérité des impacts, les approches ICZM, les liens avec les eaux douces environnantes, ainsi que les stratégies et les programmes importants existant déjà au niveau national, régional ou international. L'application du principe de précaution sera soulignée.

3. Sur base des priorités établies, les pays se verront invités à fixer des objectifs de gestion pour les problèmes prioritaires concernant tant les sites que les catégories de sources affectés, comprenant des éléments concrets tels que des objectifs spécifiques ou des calendriers.

4. **L'identification, l'évaluation et la sélection des stratégies** permettant d'atteindre es objectifs de gestion doivent inclure les étapes nécessaires pour promouvoir une utilisation durable des ressources côtières et marines et pour protéger ou restaurer les zones affectées, ainsi que d'autres mesures telles que l'internalisation des coûts environnementaux, une assistance et une coopération technique, l'éducation et la prise de conscience du public, l'identification des besoins de collecte de données et de recherche, l'identification des dispositions institutionnelles à prendre pour partager les tâches de gestion, ainsi que l'identification des ressources financières permettant de mener à bien les stratégies et les programmes identifiés.

5. Les **critères d'évaluation de l'efficacité des stratégies et des mesures** doivent inclure des éléments croisés tels que l'efficacité environnementale, les coûts et bénéfices économiques, l'équité ainsi que des structures administratives à la fois souples et efficaces.

6. Au rang des **éléments de support des programmes**, il faut s'assurer que lon a bien installé des structures administratives et de gestion susceptibles de supporter le programme national à long terme, en ce compris des mécanismes légaux et financiers, des plans d'urgence et des mesures de participation publique.

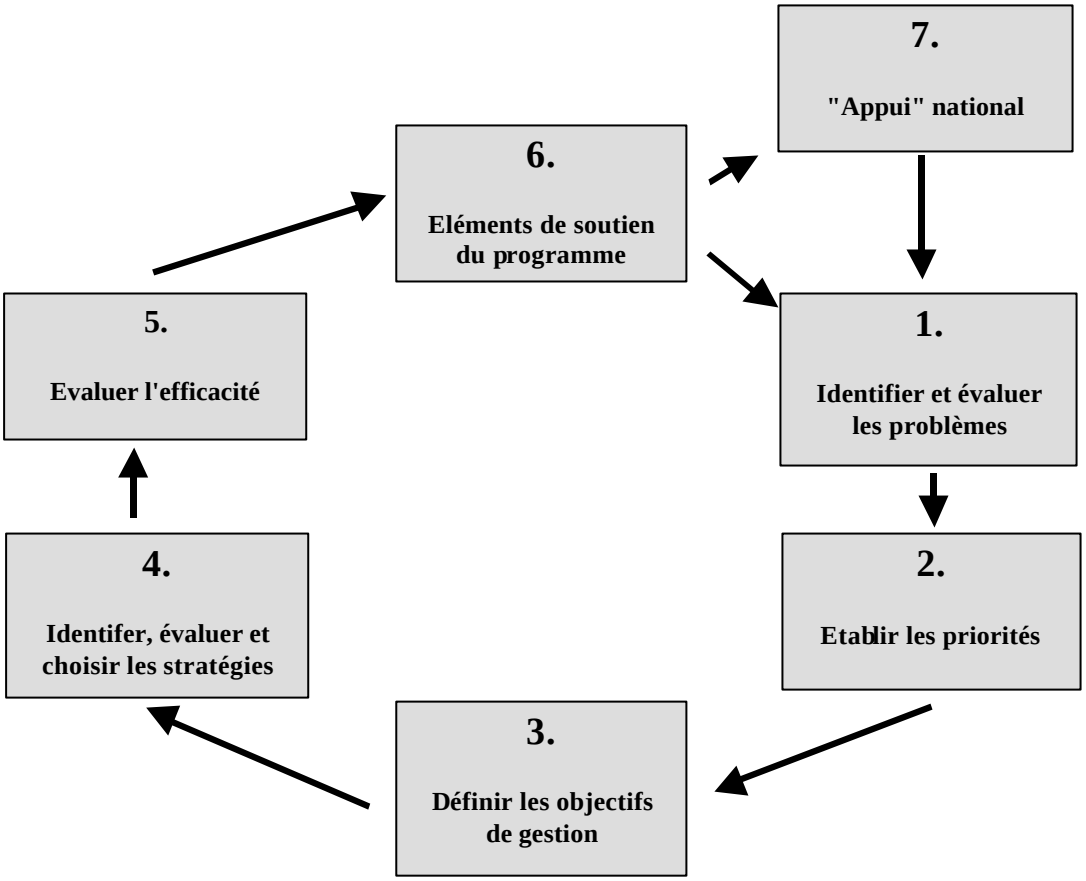
A REMARQUER :

L'expérience a montré qu'un programme d'action national a nettement plus de chance d'être implémenté avec succès si le cycle décrit ci-dessus commence par la phase 6 : Eléments de soutien du programme.

Si le processus de développement a tenu compte de chacune des étapes décrites plus haut, il y a une septième étape qui s'avère critique pour l'implémentation à long terme du programme national :

7. **l'appui formel aux niveaux national et sous-national**, conférant au processus une réelle légitimité et lui apportant un vrai soutien politique, institutionnel et financier des autorités gouvernantes.

Le cycle du programme d'action national



Action : Définir les éléments initiaux de soutien du programme

Désigner une agence de coordination

Assigner des responsabilités et arrêter un plan d'action

Il faudra désigner une agence d'exécution ou de coordination chargée de mettre en œuvre le développement du programme national et de distribuer les activités entre les institutions et les intéressés concernés. Dans la mesure du possible, il est conseillé d'utiliser ou de renforcer les mécanismes existants. L'agence de coordination devra procéder aux tâches préparatoires suivantes :

- **Définir les dispositions institutionnelles favorisant le développement du programme national ;**
- **Identifier les autorités et agences gouvernementales clé ainsi que tous les autres intéressés ;**
- **Développer un plan initial d'action et arrêter un calendrier ; et**
- **Assigner les responsabilités spécifiques ;**

- **Organiser de une à trois réunions rassemblant tous les intéressés et parlementaires concernés par ce problème ;**
- **Organiser des réunions lors des phases initiales du processus pour en définir la portée et autres aspects spécifiques ;**
- **Procéder à mi-chemin à des analyses des premiers résultats et du soutien du travail.**

Etablir un cadre institutionnel

Evaluer les institutions et les capacités existantes

Le processus d'initiation d'un programme d'action national doit si possible s'appuyer sur les capacités et les institutions existantes. Il faut dès lors procéder aux activités suivantes :

- **Une évaluation des institutions, agences et associations existantes ainsi que de leurs mandats, tant dans le secteur privé que dans le secteur public ;**
- **Une évaluation des capacités existantes pour l'allocation des ressources humaines, financières et techniques ; et**
- **L'identification des besoins capacitaires à développer aux niveaux national, sous-national et local. Tout au long du processus de développement du programme, il faut continuer à identifier en permanence les besoins capacitaires qui peuvent être associés à des projets spécifiques, surtout au niveau local.**

Cette évaluation doit fournir les informations nécessaires pour intégrer le programme d'action national dans les cadres politique et stratégique ad hoc aux niveaux national et sous-national, dans les dispositions institutionnelles des agences gouvernementales concernées et dans le processus de définition du budget. Le programme d'action national qui est un processus à long terme doit aussi disposer de mécanismes de soutien. Il est dès lors recommandé de créer parallèlement à l'agence de coordination un site *web* institutionnel avec la consolidation des dispositions institutionnelles requises, de manière telle que l'implémentation continue du programme soit assurée même en cas de changements administratifs.

Evaluation des informations, des bases de données et des inventaires existants

Développement d'une base d'analyse intégrée

Comme le programme national doit s'appuyer sur les informations, les évaluations, les bases de données et les inventaires existants, il est fortement recommandé de procéder à une évaluation exhaustive qui permette d'analyser l'état actuel des connaissances et d'identifier les carences en matière de recherche et d'information. Cette évaluation doit être effectuée sans tenir compte du nombre d'évaluations existantes afin de juger de leur niveau et de leur qualité. Comme les évaluations, les bases de données ou les inventaires peuvent se chevaucher, présenter des carences ou s'avérer impossibles à comparer ou concilier, il est nécessaire de développer une base d'analyse intégrée.

Les projets doivent être basés sur une science de haut niveau. L'identification des carences en matière de recherche permettra de mieux définir les responsabilités et les tâches.

Définir le cadre politique national

Evaluation de la politique, du cadre légal et des carences

Si l'on veut développer un cadre d'action exhaustif, le programme d'action national devra s'appuyer sur le cadre politique national existant. Pour ce faire, il est essentiel de procéder à une évaluation des politiques, des lois et des règlements concernés.

Action : Identifier et évaluer les problèmes

Définir la portée d'une action nationale

Quelles étapes à franchir pour développer un programme national ?

Comme les questions à étudier dans un programme d'action national sont complexes et souvent interdépendantes, les gouvernements nationaux devront déterminer l'objet réel de leur initiative en tenant compte des autres plans, priorités et circonstances nationales. La méthodologie choisie permettra de mieux définir la portée de l'entreprise. Le PAM, par exemple, trace les grandes lignes d'un processus d'action (comme décrit plus haut) qui a été utilisé par de nombreux pays et constitue un référence utile dans la détermination de la portée de l'initiative.

Sur quelles questions et quelles zones se pencher ?

La nature des questions et les interactions croisées qui les lient montrent que les programmes d'action nationaux doivent être un processus itératif et gradué, dont la portée peut être progressivement élargie.

Deux aspects additionnels spécifiques permettent aussi de mieux définir la portée d'un programme d'action national :

Thématique : Il peut être basé, entre autres, sur des questions environnementales, des approches sectorielles, des catégories de polluants. On peut aussi décider d'inclure des questions prioritaires qui pourraient ne pas constituer des activités terrestres mais sont influencées par ces dernières, telles que des pêcheries ou l'accessibilité et la qualité des ressources en eau douce associées.

Géographique: Ce concept reflète souvent la dimension relative d'un pays. S'il est vrai qu'un programme d'action national peut couvrir l'ensemble du territoire d'une petite île, les pays disposant d'un territoire plus vaste peuvent souhaiter centrer leur action sur une ou plusieurs régions particulières et ne développer que progressivement un programme national. Cette décision peut aussi refléter le souhait de limiter le programme national aux régions de captage, par exemple.

Action : Etablir les priorités d'action

Définir les critères d'établissement des priorités

Les critères déterminent la continuité et la cohérence du processus

Comme le vaste éventail des facteurs influençant les environnements côtiers et marins ne peut pas être maîtrisé d'un coup, un élément clé du succès, quelle que soit la méthode retenue, consiste à définir des critères d'établissement des priorités nationales. Cet exercice peut intéresser tous les pays, y compris ceux qui ont progressé dans l'identification et la caractérisation des activités terrestres nocives ou qui ont déjà identifié des priorités, car il garantit la continuité et la cohérence de l'implémentation graduée du programme national.

Les décisions sont plus transparentes et mobilisent mieux les intéressés

Le processus d'établissement des priorités doit prendre en considération les facteurs environnementaux et socio-économiques, les cadres politiques et législatifs ainsi que l'infrastructure technique, institutionnelle et de gestion disponible.

Définir des critères clairs et explicites pour établir les actions prioritaires engendrera les bénéfices suivants :

- **les décisions au sein du processus sont transparentes ;**
- **on crée ce faisant un climat d'équité et de cohérence qui donne confiance ;**
- **on encourage une participation effective des différents intéressés ;**
- **on surpasse les perspectives à court terme ;**
- **on génère une approche cohérente de l'identification et de la caractérisation progressive des questions ; et**
- **on inclut les considérations socio-économiques.**

Ces critères doivent refléter les circonstances et les priorités globales de chaque pays. Le cadre PAM repris dans le chapitre II "Actions au niveau national" constitue un guide détaillé de l'établissement des priorités.

Dans la définition des priorités, les éléments de gouvernance suivants sont souvent négligés :

- *rationalisation/harmonisation de la législation appropriée*
- *clarification des mandats d'agence*
- *identification des "chevauchements" juridictionnels*
- *résolution des ambiguités statutaires.*

L'implémentation ou la durabilité d'un projet donné peuvent en être minées.

Utiliser les critères pour fixer les priorités

Assigner les priorités et avancer

Dès que les critères d'établissement des priorités ont été définis, il est important de les appliquer aux problèmes identifiés avant puis de passer à l'étape suivante de fixation des objectifs de gestion des problèmes prioritaires. Il faudra résister à la tentation de fixer sans cesse de nouvelles priorités avant de passer à l'étape suivante du processus. Il est important de se rappeler que le processus décrit ici est cyclique, et que l'opportunité de fixer de nouvelles priorités va se présenter d'elle-même dans les phases ultérieures du cycle.

La fixation des priorités ne peut pas "coûter" trop de temps ou d'argent.

Action : Fixation des objectifs de gestion pour les problèmes prioritaires

Fixation des objectifs de gestion intégrés

La détermination des objectifs sert à susciter l'appartenance

Pour les problèmes prioritaires identifiés plus tôt, il est important de définir des objectifs de gestion intégrés dans le cadre d'un processus impliquant le plus grand nombre d'intéressés possible. Le chapitre II du PAM conseille d'exprimer les objectifs en termes de :

- **buts et objectifs généraux, ainsi que calendriers ;**
- **objectifs et calendriers spécifiques pour les zones géographiques affectées ; et**
- **objectifs et calendriers spécifiques pour les secteurs industriels, agricoles, urbains et autres.**

Alors que l'agence de coordination peut développer un calendrier et un plan de travail initial à l'attention des autres intéressés, les objectifs de gestion intégrés d'une action nationale ne devraient pas être établis par un seul département gouvernemental ou un seul intéressé qui ne consulterait pas les autres. Un élément clé du succès de l'implémentation d'un programme d'action national est la participation de tous les intéressés, qui devraient dès lors être impliqués dans la fixation des objectifs.

Les objectifs de gestion peuvent être tant quantitatifs que qualitatifs. Ils doivent en tout cas être réalisables. Ils doivent aussi témoigner d'un engagement dans l'action de terrain et générer une prise de conscience, un soutien et des stimulants favorisant le développement continu du programme national.

Comme pour le processus d'établissement des problèmes prioritaires, dès que les objectifs de gestion sont définis, il est important de passer à l'étape suivante qui est la sélection des stratégies et des mesures susceptibles d'atteindre ces objectifs. Il faudra résister à la tentation de reconsidérer sans cesse ces objectifs avant de passer à l'étape suivante du processus. Il est important de se rappeler que le processus décrit ici

est cyclique, et que l'opportunité de reconsidérer ces objectifs va se présenter d'elle-même dans les phases ultérieures du cycle.

Encourager une coopération régionale

Dans la plupart des exemples, le succès du lancement de mesures de protection des environnements marins à l'égard des activités terrestres dépend du niveau de coopération régional et sous-régional. Ce qui se justifie surtout dans les mers intérieures ou semi-intérieures. Une coopération régionale soutient une approche écosystémique de la gestion environnementale et engendre des actions plus performantes et plus rentables. Par conséquent, il faudra aussi tenir compte des activités et des objectifs des instances régionales telles que les différents programmes marins régionaux et les organisations économiques régionales quand on définira les objectifs de gestion nationaux du programme d'action national.

Action : Identifier, évaluer et sélectionner les stratégies

Le chapitre II du PAM conseille que les stratégies et programmes visant à atteindre ces objectifs de gestion incluent une combinaison de :

(a) Mesures spécifiques

(b) Des conditions et des incitants amenant l'action à se conformer aux mesures

(c) Identification/désignation des dispositions institutionnelles en matière de pouvoirs et de ressources pour mener à bien les tâches de gestion associées aux stratégies et aux programmes, en ce compris l'implémentation des dispositions de conformité

(d) Identification des besoins à court et à long terme de recherche et de collecte de données

(e) Développement d'un système de surveillance et de rapport de la qualité environnementale

(f) Identification des sources de financement et des mécanismes susceptibles de couvrir les frais d'administration et de gestion des stratégies et des programmes

Voici quelques points expliqués en détail :

Définir les responsabilités et arrêter le calendrier

Une approche trans-sectorielle exige une coordination assidue

La définition et l'assignation des responsabilités dans le cadre des tâches et activités identifiées est un processus évolutif qui se déroule parallèlement au développement du PAN même, et du ou des projets pilote.

L'équipe de base veillera à ce que tout au long du processus, on définisse et on assigne clairement ces responsabilités et qu'on arrête les calendriers respectifs, comme le recommande d'ailleurs le PAM. Sachant que le PAN exige une approche multidisciplinaire et multisectorielle, un manque de clarté dans l'assignation des tâches

peut déboucher sur une duplication ou une fragmentation du travail ou même une omission d'activités données. La définition d'un calendrier d'implémentation aidera les participants à coordonner l'exécution des différentes missions. Il va de soi que les programmes des premières années du PAN doivent être plus précis, et que ceux qui concernent les années suivantes pourront se contenter d'être plus indicatifs.

Développer une stratégie financière

Pour les éléments qui suivent, il faudra arrêter une stratégie financière pertinente qui mobilise les partenaires privés et publics :

- développement et implémentation des projets retenus ; et
- développement du cadre du PAN lui-même.

i) Définition des besoins financiers

Définition des besoins de ressources financières

La stratégie financière justifiée par l'implémentation des projets retenus, tant les projets pilote que ceux qui sont entrepris dans le cadre d'une implémentation graduée, devrait comprendre, là où c'est faisable :

- **Une estimation détaillée des coûts, comprenant aussi les coûts de "non-action" chaque fois que possible ;**
- **Une évaluation des bénéfices découlant du projet, tant en termes généraux qu'en termes de groupes d'intéressés spécifiques ;**
- **Un relevé des ressources disponibles et des services environnementaux ;**
- **Des études techniques et de faisabilité ;**
- **Des études de pré-investissement ; et**
- **L'identification des nouvelles opportunités d'investissement ;**
- **L'identification des opportunités de promotion de partenariats public-privé (tant nationaux qu'étrangers)**

En outre, et dans la mesure du possible, la stratégie financière devrait aussi estimer le coût des éléments de soutien tels que le développement des moyens, la formation, le monitoring et l'évaluation, ainsi que l'exécution.

ii) Identification et mobilisation des partenaires

Identification & mobilisation des partenaires

Tâches requises :

- **Evaluation des mécanismes de financement existants et de la disponibilité des ressources financières permettant d'investir dans l'environnement (l'annexe du PAM "Liste explicative des sources et des mécanismes de financement" est un excellent résumé) ;**
- **Evaluation des exigences spécifiques, des cycles budgétaires, des priorités et des services et produits financiers proposés par chaque partenaire potentiel ; et**
- **Evaluation de la disponibilité des sources de financement pour le secteur privé, impliquant notamment des subventions de développement, des subsides, des "soft loans" et/ou de nouvelles facilités de crédits proposés à un taux préférentiel.**

iii) Développement des partenaires publies et privés (PPP)

L'urgence de trouver de nouvelles ressources financières permettant de traiter les problèmes prioritaires de pollution et de dégradation incite à créer des partenariats entre le secteur public et le secteur privé ainsi que les institutions financières.

Dans ce cadre, il faut renforcer la capacité du secteur public à négocier des contrats d'investissement durables avec les secteurs privé et financier, ce qui est l'une des priorités du secrétariat de coordination du PAM. Il est recommandé dans ce cadre :

- **de développer des "check-lists" des questions à traiter lors de ces négociations ;**
- **de préparer des résumés des différentes alternatives pour chacune de ces questions ;**
- **de développer des explications très claires sur les pratiques durables ; et**
- **d'identifier et de développer des projets revêtant une fonction démonstrative efficace.**

Comme on l'a dit plus haut, il est fortement recommandé d'organiser des tables rondes ou des réunions de partenariat avec les secteurs clés et les institutions financières afin de les impliquer comme intéressés au projet et de stimuler le processus d'investissement. Pareillement, on procédera à des études de pré-investissement et de faisabilité qui alimenteront substantiellement le processus.

Objectif clé : établir des mécanismes de soutien financier visant à assurer l'évolution à moyen et long terme du processus PAN.

Créer un environnement favorable aux investissements

Un aspect essentiel de la promotion des investissements

Il est important pour bien des pays de renforcer les opportunités d'investissement tant pour les sources nationales qu'étrangères. Il faut procéder à une évaluation exhaustive des politiques et des règlements existants en matière d'investissements étrangers, dans le but de favoriser les investissements dans les projets identifiés au sein du PAN. Il se peut que l'on doive créer un contexte favorable aux investissements. On doit dans ce cas étudier de près la création d'incitants économiques et fiscaux permettant de catalyser les investissements du secteur privé et de promouvoir les pratiques, les opérations et les technologies profitant à l'environnement.

Les investissements doivent être à la fois promus et protégés.

Action : Evaluer l'efficacité des stratégies et des mesures nationales

Mesurer et évaluer

Leçons apprises : ce qui fonctionne bien ou mal

Un programme d'action national doit intégrer des mesures de monitoring et d'évaluation, parce que :

- **il faut assurer un monitoring et une évaluation constante des activités prévues par le programme d'action national si l'on veut garantir sa continuité et sa durabilité ;**
- **une évaluation s'avère nécessaire tant durant l'implémentation d'un projet qu'après sa finalisation ; et**
- **l'évaluation de l'efficacité des étapes et projets proposés est le fondement d'un processus itératif d'ajustement et de mise à jour du programme d'action national.**

Elément clé : *Le développement de critères et de mécanismes spécifiques permettant d'évaluer l'efficacité des étapes et des projets proposés : "qu'est-ce qui fonctionne bien, qu'est-ce qui ne fonctionne pas bien".*

Les indicateurs doivent être

- objectivement vérifiables
- clairement spécifiés
- Pas très complexe, sachant que différents groupes et niveaux d'intéressés doivent participer aux activités de monitoring et d'évaluation.

Suivant le PAM, les critères doivent comprendre :

- l'efficacité environnementale ;
- les coûts et bénéfices économiques ;
- l'équité (les coûts et bénéfices de la stratégie ou du programme doivent être partagés équitablement) ;
- la souplesse administrative ;
- l'efficacité administrative ;
- le "timing" et
- les effets intermédias (la réalisation des objectifs de la stratégie ou du programme engendrent des bénéfices environnementaux).

Rapports périodiques

Les intéressés doivent être informés à temps et en suffisance

Le monitoring et l'établissement d'un système de rapport de la qualité environnementale implique non seulement la collecte et l'analyse des informations autorisant une évaluation des performances du projet et des décisions, mais aussi des mécanismes permettant de s'assurer que ces résultats sont communiqués à tous les intéressés, sachant qu'une participation efficace est conditionnée par un accès à des informations pertinentes en suffisance. On ne peut donc qu'encourager des rapports ou des comptes rendus périodiques.

Action : Renforcer les éléments de soutien du programme

Eléments de soutien du programme

Eléments administratifs et de gestion

Le PAM souligne le besoin de "créer les structures administratives et de gestion nécessaires pour soutenir les programme d'action nationaux". On trouvera ci-dessous une liste indicative des éléments qu'il faut prévoir ou consolider :

- **Des dispositions organiques et institutionnelles permettant de coordonner les secteurs et les institutions sectorielles ;**
- **Des mécanismes légaux et des mécanismes d'application ;**
- **Des mécanismes financiers ;**
- **Des moyens d'identifier et de satisfaire les besoins de recherche et de monitoring chargés de soutenir le programme ;**
- **Des plans d'urgence ;**
- **Le développement et la formation des ressources humaines ;**
- **Une participation et une prise de conscience du public; et**
- **Une bonne coordination des programmes et des mandats régionaux concernés.**

Action : S'assurer de la bonne exécution du programme d'action national

Exécution aux niveaux national et sous-national

Le programme national doit être explicitement soutenu par les autorités en place et intégré aux cadres existants

En qualité de programme stratégique à long terme conçu pour modifier le comportement du gouvernement, des entreprises et du public, le programme d'action national incluant la phase de planification initiale doit être mis en œuvre formellement par les autorités gouvernementales aux niveaux tant national que sous-national en vue de s'assurer qu'il soit adéquatement intégré aux processus budgétaires et de planification aux niveaux national et sous-national (par ex. état, province, district, municipalités etc.).

Une des exigences clé d'une implémentation fructueuse du programme d'action national ainsi que des activités et stratégies développées dans ce cadre, en ce compris les projets pilote, est un soutien politique, institutionnel et financier très ferme des autorités

gouvernementales concernées à tous les niveaux appropriés. C'est justement parce qu'il traite de questions multisectorielles complexes que ce programme d'action national doit être intégré aux cadres concernés, en ce compris les dispositions politiques, légales et budgétaires, les mécanismes d'exécution ainsi que les informations et expertises techniques et scientifiques.

L'adoption officielle du programme d'action national est un autre impératif si l'on veut conférer à ce processus la légitimité et le soutien qu'il requiert dans le but de regrouper une vaste palette d'intéressés issus des sphères publiques aussi bien que privées.

CONSERVER LE DYNAMISME

Comme on l'a dit plus haut, les six étapes de base du PAM suivent un processus logique et sont de nature cyclique. Chaque cycle devrait s'appuyer sur les résultats du cycle précédent, conservant à l'initiative son efficacité et son dynamisme. Cette conservation du dynamisme initial est sans doute l'enjeu le plus important si l'on veut traiter avec efficacité les effets nocifs des activités terrestres sur le milieu marin. Il est impossible de diriger un bateau qui n'avance pas encore.

L'évolution cyclique du programme d'action national appelle des évaluations périodiques, notamment des éléments suivants :

- Les priorités ;
- L'état de l'implémentation des interventions retenues ;
- Les consultations avec les intéressés concernant les points qui précèdent ;
- Les mécanismes financiers et la faisabilité financière des projets ;
- Les développements au sein du cadre institutionnel ; et
- Les développements aux niveaux régional et international.

Ces évaluations engendrent à leur tour des améliorations. A mesure que le programme d'action national commence à produire des résultats, il bénéficie d'un soutien politique accru et de plus grandes ressources financières qui facilitent son développement. La portée de l'influence du programme d'action national commence à prendre de l'ampleur et les résultats visibles deviennent perceptibles dans le milieu marin et côtier.

Au rang des recommandations permettant de renforcer l'implémentation du programme national, citons :

- La promotion des meilleures techniques disponibles (Best Available Techniques, BAT) et des meilleures pratiques environnementales (Best Environmental Practices, BEP) ;
- L'introduction de pratiques de production plus "propres" ;
- L'application des meilleures pratiques de gestion (Best Management Practices (BMP) ;
- L'utilisation de technologies environnementales et efficaces appropriées ;
- La substitution de produits : et
- Des mesures de modification des contaminants ou autres formes de dégradation après génération, telles que le traitement ou la récupération des déchets, le recyclage etc.

SECTION 2

PRIVILEGIER LES ELEMENTS CRITIQUES DU SUCCES

CHAPITRE 3

ENCOURAGER UNE LARGE PARTICIPATION DES INTERESSES

DEVELOPPER L'APPARTENANCE PAR LA PARTICIPATION DES INTERESSES

Comme on l'a vu à la section 1, le programme d'action national doit constituer un important lieu de participation et de consultation. L'objectif de cet outil est de veiller à ce que l'éventail complet des intéressés développe un sens de l'appartenance et partant un réel engagement à l'égard des mesures et activités proposées par le programme d'action national. Ce qui est tout au profit de l'efficacité et du rendement. Sans une participation très large des intéressés dans le processus de développement et d'implémentation d'un programme national, les actions initiées par les gouvernements et la société civile et industrielle risquent d'être partielles, non complémentaires et même contradictoires.

Identifier les intéressés

Développer le sens de l'appartenance

L'identification des intéressés :

- **est un processus continu qui doit se développer et se redéfinir au fil du temps ;**
- **doit varier en fonction des différents niveaux : national, sous-national, local et**
- **requiert une évaluation des besoins et des intérêts des différents groupes d'intéressés.**

CITONS AU RANG DES INTÉRESSÉS :

- *Les représentants du gouvernement, les parlementaires, le pouvoir législatif et le régulateur*
- *Les autorités locales et les représentants des communautés locales et indigènes ;*
- *Les représentants du secteur privé (industrie, services et secteurs financiers) ;*
- *Les investisseurs potentiels, tant nationaux qu'internationaux ;*
- *Les ONG et leurs expertises respectives ;*
- *Les experts d'institutions académiques ou scientifiques (d'horizons scientifiques, techniques et socio-économiques)*
- *Les médias, en vue de renforcer la prise de conscience publique du PAN et d'engendrer du soutien)*
- *Les institutions financières tant nationales qu'internationales, par ex. pour les microfinancements et le financement d'entreprise.*

IMPLIQUER LE SECTEUR PRIVE

Le secteur privé doit être impliqué dès le stade de la planification, et non quand les propositions de projets ont été finalisées. Il faut favoriser le sens de l'appartenance au processus et aux différents projets.

Promouvoir des partenariats solides

Les partenariats public-privé peuvent augmenter les bénéfices

La mobilisation du secteur privé peut être initiée par les cadres institutionnels existants tels que les chambres de commerce, les agences de promotion à l'exportation, les institutions de micro-financement ou le Conseil Economique Mondial pour le Développement Durable (World Business Council for Sustainable Development). Il revient d'identifier des entités centrales ou des personnes de contact chargées d'assurer les mutuelles liaisons au cours du développement du programme d'action national et du suivi de l'implémentation des activités et projets spécifiques.

Toutefois, il est important de promouvoir des partenariats très solides, en ce compris des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, s'appuyant sur une prise de conscience des potentialités et des bénéfices mutuels, ne se souciant pas uniquement de la mobilisation des ressources. Un objectif clé à long terme consiste à changer l'attitude et les valeurs communes, ce qui exige de réaliser qu'une gestion adéquate de l'environnement engendre des bénéfices et des profits réels. Les industries qui dépendent directement de l'équilibre et de la sauvegarde des ressources côtières telles que la pêche et le secteur du tourisme peuvent contribuer à renforcer l'engagement des autres industries.

Le secteur privé doit être incité à changer les processus ou les politiques de production dans le but de s'assurer d'une meilleure gestion environnementale à long terme et de la pérennité de leurs propres activités. Dans ce contexte, il faut favoriser ce qui suit :

- **des standards, des codes et des programmes de récompense volontaires ;**
- **une "comptabilité" environnementale ;**
- **des outils de gestion environnementale tels que les systèmes EMS (Environmental Management Systems) et EIA (Environmental Impact Assessments) et**
- **les BEP (Best Environmental Practices) et une production plus propre.**

DEVELOPPER UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION ET DE PARTICIPATION

Les intérêts et priorités des différents utilisateurs de l'interface côtier peuvent varier et même s'avérer conflictuels. Dès lors, il faudra développer des approches multi-intéressés d'identification et de résolution des problèmes et conflits. Ceci demande des consultations continues des différentes parties, et d'importantes capacités de leadership et de coordination dans le chef de l'équipe de base.

Objectifs de la stratégie de communication et de participation

Renforcer la prise de conscience, l'appartenance et les investissements

Les objectifs clé de la stratégie de communication et de participation consistent à générer et renforcer :

- **la prise de conscience des impacts des activités terrestres et l'importance stratégique des écosystèmes côtiers et marins,**
- **l'intérêt porté au programme d'action national, et**
- **les investissements dans les projets spécifiques**

L'un des principaux aspects du programme national, c'est la nécessité de s'assurer d'une participation très vaste, identifiant et impliquant ce faisant un vaste éventail d'intéressés. Eléments assurant une participation très large :

- **fournir des informations abondantes et suffisantes, et**
- **créer des mécanismes accessibles pour la participation des intéressés.**

L'information doit être taillée à la mesure des différents niveaux, secteurs et besoins. Les besoins informatifs d'une industrie spécialisée, de la communauté des pêcheurs locaux ou des autorités locales dans une zone de bassins versants peuvent varier fortement.

Tables rondes & Consultations

Au cours du développement d'un PAN, l'agence de coordination organisera au moins deux à trois "tables rondes" rassemblant des représentants des secteurs clé (tant privés que publics) et des institutions financières, dans le but :

- *d'en apprendre davantage sur les secteurs et industries concernés et les défis et contraintes en présence*
- *d'explorer les engagements et bénéfices potentiels découlant de la participation au PAN*
- *de découvrir les projets ou les programmes en cours auprès des secteurs spécifiques.*

***Les consultations avec les intéressés aux niveaux national et/ou local** sont fortement recommandées, tout au long du processus. Critères de réussite :*

- *un calendrier clair et concerté ;*
- *une compréhension préalable des besoins ou intérêts des groupes spécifiques ;*
- *une prise de conscience des conflits potentiels entre utilisateurs de ressources, ainsi qu'une bonne aptitude à résoudre des conflits de la part des organisateurs, et*
- *une réelle transparence des options et de leurs implications, et des ressources financières estimées et disponibles.*

PROMOUVOIR L'EDUCATION ET LA PRISE DE CONSCIENCE

Même dans les pays où des industries clé et un vaste segment de la population dépendent des ressources côtières et marines, les interactions complexes de ces environnements et le large éventail des impacts des activités terrestres ne sont souvent pas bien compris. Un programme d'action national doit tendre à augmenter la prise de conscience de la valeur et de l'importance de ces zones côtières, en termes de services et de fonctions. Les informations doivent donc être données en termes de bénéfices potentiels, face à la perte correspondante d'opportunités.

Quand on développe une stratégie de renforcement de la participation des intéressés, il faut étudier la possibilité de créer ou de renforcer des "nœuds" de bureau central, tant au niveau régional que national, car ils peuvent servir, entre autres, à la gestion des informations portant sur ce programme d'action et à la présentation des propositions de projets.

CHAPITRE 4

LES PROJETS PILOTES

VALEUR DEMONSTRATIVE DES PROJETS PILOTES

La plupart des pays préparant un programme d'action national ont déjà identifié leurs priorités, basées sur des évaluations existantes, sur la recherche et sur des plans de développement. S'attaquer à ces priorités ne peut pas exiger de longs exercices de planification. On recommande dès lors à ces pays de lancer leur processus de programme d'action national en développant un ou plusieurs projets pilotes ayant une forte valeur démonstrative, une grande visibilité, une bonne viabilité et une réelle faisabilité financière.

Caractéristiques et objectifs des projets pilotes

Une valeur démonstrative

Le ou les projets pilotes devront :

- **démontrer une détermination d'action sur le terrain ;**
- **générer une prise de conscience, un soutien et des incitants encourageant le développement continu du programme d'action national ;**
- **encourager le développement de nouveaux partenariats liant différents intéressés et partenaires, et**
- **contribuer au développement d'un modèle que l'on peut répliquer et mettre à jour.**

Une grande visibilité

La faisabilité financière

On peut organiser les priorités nationales autour de projets qui sont très visibles ou peuvent exercer une influence importante sur un site ou une cause de dégradation, mais qui n'entraînent pas de grandes dépenses financières. Le projet pilote peut être un projet en cours, tel que l'amélioration d'un port ou le contrôle d'une industrie polluante, qui peut être par la suite intégré dans le programme d'action national. Idéalement, un projet pilote doit stimuler la participation des différents groupes d'intéressés.

Afin de stimuler les soutiens apportés au programme d'action national, on pourra développer un projet pilote au tout début du processus. Ce projet pilote peut devenir le stimulant d'autres projets futurs, et engendrer l'engagement d'intéressés. Il devrait servir à démontrer que bien qu'il faille procéder à des évaluations, le vrai objectif, c'est le développement d'actions concrètes.

DEVELOPPER UN OU PLUSIEURS PROJETS PILOTES

Les activités de développement d'un projet pilote peuvent être considérées comme un sous-ensemble de l'approche méthodique de développement et d'implémentation d'un programme d'action national, comme expliqué au chapitre 2 de ce manuel. L'implémentation des éléments clé suivants peut faciliter et renforcer le développement de projets pilotes :

- **Etablissement de dispositions de coordination**
- **Etablissement de dispositions institutionnelles**
- **Identification des intéressés**
- **Exécution au niveau national et le cas échéant sous-national et local**
- **Etablissement d'un cadre institutionnel et politique**
- **Développement d'une stratégie de participation**
- **Information, Recherche et Monitoring**
- **Développement d'une stratégie financière**

<u>Action</u> : Etablissement de dispositions de coordination

Définir un groupe fondamental

Comme pour le programme national, plus important, il est nécessaire de désigner une agence de coordination ou un groupe de base qui se chargera de la préparation de la proposition de projet et de la coordination des institutions et des intéressés concernés. Dans la mesure du possible, il est conseillé d'utiliser ou de renforcer les mécanismes existants.

<u>Action</u>: Définir les dispositions institutionnelles

Assigner des responsabilités et arrêter un plan de travail

Au départ, l'agence ou l'équipe de coordination doit :

- **définir les dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer le développement et l'implémentation des projets pilotes ainsi que des tâches de gestion associées**
- **développer un plan d'action et arrêter un calendrier**
- **assigner les responsabilités spécifiques.**

<u>Action</u> : Identifier les intéressés

Une activité initiale clé

Comme le programme national, les projets pilotes doivent constituer un important volant de participation et de consultation. Le premier objectif de l'équipe de coordination est dès lors d'identifier et d'impliquer le plus tôt possible les intéressés clé provenant tant du secteur public que du secteur privé, ainsi que de la société civile. Les objectifs sont :

- **faire prendre conscience aux investisseurs et/ou aux donateurs des bénéfices et de la portée du projet**
- **veiller à ce que les intérêts des intéressés concernés, en ce compris ceux du secteur privé, soient représentés**
- **générer un sens de l'appartenance et de l'engagement favorable aux activités et aux mesures proposées.**

<u>Action</u> : Exécution du projet au niveau national et le cas échéant sous-national

L'intégration est un élément décisif

Les projets pilotes doivent bénéficier d'un soutien politique, institutionnel et financier adéquat des autorités gouvernementales à tous les niveaux concernés.

Le projet pilote devra être officiellement endossé par les autorités concernées et intégré aux processus de planification et de budgétisation existants. Pareillement, le projet pilote devra être intégré aux cadres concernés, en ce compris les dispositions législatives et politiques, les mécanismes d'exécution, ainsi que l'information et l'expertise technique et scientifique.

A court terme, il faudra affecter à ce projet pilote des ressources financières nationales provenant du budget annuel. Il faudra également identifier, affecter et développer les mécanismes de financement à plus long terme susceptibles d'assurer leur pérennité. L'intégration à tous les niveaux est une condition préalable du succès de l'implémentation du projet pilote.

<u>Action</u>: Renforcer le cadre institutionnel et politique

Des évaluations pour s'appuyer sur les capacités et institutions existantes

Le projet pilote devra être intégré aux (ou devra s'appuyer sur les) moyens et institutions flanquant l'agence de coordination ou le groupe de base chargé de coordonner le projet. Voici dès lors les exigences de base :

- **Une évaluation des capacités existantes pour l'allocation des ressources humaines, financières et techniques**
- **Une identification des éventuels besoins de développement des moyens, plus particulièrement au niveau local, et en fonction du type de projet**
- **Une évaluation des politiques, des législations et des règlements concernés.**

Cet exercice doit être fait dans le souci de garantir de manière adéquate la pérennité du projet pilote. Des aspects tels que le besoin d'harmoniser la législation ou de clarifier les mandats conférés à l'agence pourraient déterminer le succès de l'implémentation du projet pilote.

<u>Action</u> : Développer une stratégie de participation

Des informations à temps et en suffisance

Une stratégie de participation efficace peut être une force motrice très importante du projet pilote. La souplesse est elle aussi très importante car différents intéressés peuvent demander des approches personnalisées ainsi que différents types et niveaux d'information. On fera l'effort de recourir aux groupements existants tels que les associations communautaires locales, les associations commerciales, les chambres de commerce ou les groupes de travail interministériels.

Citons comme objectifs fondamentaux de la stratégie de participation :

Créer des mécanismes faciles

- **Générer un appui politique cohérent du projet**
- **Impliquer le secteur privé et la société civile**
- **Développer un sens de l'appartenance auprès de tous les intéressés concernés**

Citons aussi comme éléments de participation effective :

- **La fourniture à temps d'informations suffisantes et transparentes**
- **La création de mécanismes de participation conviviaux**

Les encouragements à participer seront optimisés si les gens comprennent bien:

- **les bénéfices concrets devront être dérivés de chaque groupe d'intéressés**
- **La perte potentielle d'opportunités si l'intervention n'est pas exécutée (le coût d'une non-action)**

La participation du secteur privé

Engager le secteur privé dès le début

Garant de la pérennité du projet, le secteur privé devra être identifié et invité à participer au développement du projet pilote le plus rapidement possible. Toutefois, le secteur privé ne sera pas uniquement approché comme une source de ressources financières mais comme un partenaire susceptible de tirer bénéfice du projet pilote (en termes, par exemple, d'image de marque, ou d'économies opérationnelles en l'absence d'amendes pour non-respect des règles environnementales). Des secteurs tels que le tourisme ou la pêche qui dépendent directement de l'équilibre et du développement durable des ressources côtières et marines y trouveront un intérêt immédiat.

La participation du secteur privé dès le début du processus engendrera des partenariats public-privé très solides, grâce auxquels :

- **on pourra répondre à des intérêts, des préoccupations et des besoins spécifiques**
- **il sera possible de s'appuyer sur des initiatives et des projets proposés ou en cours du secteur privé**
- **on pourra optimiser les ressources et les savoir-faire et éviter toute duplication des initiatives**
- **il sera possible de résoudre les sources potentielles de conflit.**

POUR ETRE EFFICACE, L'INFORMATION

- ➔ *Doit être communiquée à temps*
- ➔ *Etre facile à comprendre*
- ➔ *Etre formulae en termes de bénéfices potentiels à tirer d'activités et de projets spécifiques*

Le coût de la non-action peut être un formidable stimulant deprise de conscience.

ORGANISER DES TABLES RONDES

On organisera au moins une ou deux tables rondes avec des représentants des secteurs clé (tant privés que publics) et des institutions financières, notamment pour

- ➔ *En savoir davantage sur l'industrie ou le secteur;*
- ➔ *Comprendre les intérêts, les défis, les contraintes;*
- ➔ *Explorer les opportunités d'implication, et*
- ➔ *Identifier les bénéfices à tirer.*

Documenter scientifiquement le projet

<u>Action</u>: Analyse des besoins d'information, de recherche et de monitoring

Comme les projets pilotes s'appuieront plus que probablement sur le courant d'informations, d'évaluations, de bases de données et d'inventaires existant, il faudra les analyser afin :

- **d'évaluer leur état actuel**
- **d'identifier les collectes de données, les informations et les besoins potentiels en recherche**.

La pérennité du projet peut impliquer le développement d'un système de monitoring et d'évaluation.

Mobiliser les partenaires et les ressources

<u>Action</u> : Préparer une stratégie financière

La stratégie financière doit permettre :

- **d'évaluer les sources et mécanismes financiers nationaux existant afin d'identifier des possibilités de financement sûres pour le projet spécifique**
- **de définir des étapes concrètes pour la mobilisation des ressources financières et des partenaires (c'est étroitement lié à l'identification des intéressés, au cours de la phase proprement dite de définition du projet)**
- **de d'appuyer sur les projets existants et d'identifier les opportunités de se raccrocher aux initiatives et programmes en cours.**

Les besoins en ressources financières devront être définis dans le détail. Les propositions de projet devront être assorties de budgets réalistes, détaillés et ciblés, comprenant quand c'est possible :

- **Une estimation détaillée des coûts, comprenant aussi les coûts de''non-action'' chaque fois que possible :**
- **Une évaluation des bénéfices découlant du projet, tant en termes généraux qu'en termes de groupes d'intéressés spécifiques ;**
- **Un relevé des ressources disponibles et des services environnementaux.**

Un objectif clé de la stratégie de financement est l'établissement de mécanismes de soutien financier.

Dans la mesure du possible, la stratégie financière devrait aussi estimer le coût des éléments de soutien tels que le développement des moyens, la formation, le monitoring et l'évaluation, ainsi que l'exécution.

Le projet pilote peut être l'occasion de développer ou de renforcer les études de faisabilité et de pré-investissement concernés. Pareillement, il faudra faire des efforts pour identifier ou favoriser les opportunités d'investissement.

Au rang des partenaires financiers potentiels :

- **L'industrie et les secteurs marchands**
- **Les institutions financières : nationales, régionales (banques de développement régional) et internationales (par ex. la Banque Mondiale et le FEM, le fonds pour l'Environnement Mondial).**
- **Les donateurs bilatéraux**
- **Les organisations non gouvernementales.**

LES ÉTUDES DE PRÉ-INVESTISSEMENT

L'objectif des études de pré-investissement consiste à déterminer la viabilité d'un projet donné par le biais d'une analyse portant entre autres sur la faisabilité de l'idée, ses avantages économiques potentials, les exigencies techniques, ainsi que les limites, impacts ou bénéfices environnementaux. Les études de pré-investissement sont multidisciplinaires et portent sur un éventail de questions dont des considérations d'ordre économique, social, politique et environnemental. Les recherches, la planification et les analyses effectuées durant cette phase sont des activités qu'il faut parfois financer. Ce sont les données obtenues lors de la préparation des études de pré-investissement qui fondent l'étude de faisabilité et le business plan.

La protection des environnements marins de l'influence des activités terrestres ne peut pas être assurée par la seule action gouvernementale ou en dépendant uniquement de financements publics. C'est pour cela qu'il est important de créer un scénario favorable permettant au privé de s'investir dans les projets. C'est une composante fondamentale de la mobilisation du secteur privé, tant national qu'international, ainsi que des institutions financières internationales.

Eléments d'un scénario positif d'investissement

Promotion & protection des investissements

On distingue de nombreux éléments susceptibles d'influencer un scénario positif d'investissement. La liste qui suit, qui ne tient compte d'aucune priorité, est indicative :

- **Des règles d'investissement stables, claires et non discriminatoires et des actions légales de protection, en ce compris la protection contre toute forme d'expropriation**
- **Des textes de loi stables et non ambigus, régissant notamment la restitution des rapports**
- **Une obligation raisonnable de participation locale le cas échéant**
- **Une stabilité monétaire et un système monétaire transparent et solide**
- **Une convertibilité raisonnable des devises**
- **Des lois et règlements clairs et stables sur l'acquisition de la propriété et les droits d'utilisation des sols, en ce compris l'exploitation des ressources naturelles**
- **Des exigences claires et transparentes concernant l'implémentation des règles environnementales, et la réduction ou la remédiation des impacts environnementaux.**
- **Des services et une infrastructure adéquats et fiables (à un coût raisonnable), et notamment l'électricité, les transports, les communications.**
- **Une législation du travail transparente, notamment concernant les taxes salariales directes et indirectes**
- **Des mécanismes et une législation de travail raisonnables concernant la résolution des conflits et la négociation**
- **Des règles d'importation et d'exportation sensées, concernant par exemple les machines et les pièces de rechange**
- **Une législation sensée sur l'immigration, concernant notamment les permis de travail pour travailleurs étrangers (aussi bien temporaires que permanents)**
- **Des informations claires et accessibles concernant les indicateurs économiques et sociaux**
- **Une totale absence de corruption**

ANNEX A

DECLARATION DE MONTREAL SUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN CONTRE LA POLLUTION DUE AUX ACTIVITES TERRESTRES

1. Nous, représentants de 98 gouvernements, forts de l'appui précieux et de l'accord de représentants d'institutions financières internationales, d'organisations internationales et régionales, du secteur privé, d'organisations non gouvernementales, d'autres parties prenantes et de grands groupes, réunis à Montréal (Canada), du 26 au 30 novembre 2001, à l'occasion de la première Réunion intergouvernementale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, sommes convenus de ce qui suit :

2. Nous nous inquiétons de ce que :

a) Le milieu marin est de plus en plus dégradé du fait de la pollution par les eaux usées, les polluants organiques persistants, les substances radioactives, les métaux lourds, les huiles et les ordures, de l'altération physique et de la destruction des habitats, ainsi que de l'altération de la fréquence, du volume et de la qualité des apports d'eau douce, avec les changements de bilans en éléments nutritifs et en sédiments et de régimes de salinité qui en résultent;

b) Les incidences négatives notables sur la santé humaine, la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et la salubrité des aliments ainsi que sur les industries touchées sont d'une importance considérable sur le plan mondial;

c) Les coûts sociaux, environnementaux et économiques augmentent fortement à cause des effets néfastes des activités terrestres sur la santé humaine et les écosystèmes littoraux et marins et de ce que certains types de dommages sont graves et risquent d'être irréversibles;

d) Les incidences des changements climatiques sur les milieux marins constituent une menace pour les plaines côtières et les petits Etats insulaires en raison de la dégradation accrue des écosystèmes littoraux et marins protecteurs;

e) Un caractère d'urgence accrue ne soit pas conféré à l'adoption de mesures aux niveaux national et régional pour atteindre les objectifs du Programme d'action mondial;

3. Nous sommes également préoccupés

par la pauvreté endémique, en particulier dans les communautés littorales des pays en développement, et par la contribution des conditions de pauvreté à la pollution marine du fait par exemple de l'absence ne serait-ce que de services d'assainissement de base; et par la façon dont la dégradation du milieu marin engendre la pauvreté en sapant les fondements même du développement socio-économique.

4. Nous reconnaissons que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et Action 21 fournissent le cadre fondamental pour la mise en œuvre du Programme d'action mondial.

5. Nous déclarons que la mise en œuvre du Programme d'action mondial incombe en premier lieu aux gouvernements nationaux. Les programmes pour les mers régionales jouent également un rôle important dans sa mise en œuvre, et toutes les parties prenantes devraient participer activement tant au premier qu'aux seconds.

6. **Nous coopérerons** en vue d'une meilleure gouvernance des zones côtières et des océans afin d'accélérer la mise en œuvre du Programme d'action mondial, grâce à la démarginalisation et à l'intégration de la gestion des zones côtières et des bassins hydrographiques et au renforcement des processus de gouvernance nationale, régionale et mondiale.

7. **Nous coopérerons également** en vue de dégager des ressources financières nouvelles et additionnelles afin d'accélérer la mise en œuvre du Programme d'action mondial, en renforçant les capacités pour instaurer des partenariats efficaces entre les gouvernements, l'industrie, la société civile, les organisations internationales et les institutions financières, et en faisant un meilleur usage des ressources nationales et internationales.

Démarginalisation du Programme d'action mondial

8. **Nous nous engageons** à améliorer et à accélérer la mise en œuvre du Programme d'action mondial et, pour ce faire, à :

a) Incorporer les buts, objectifs et orientations du Programme d'action mondial dans les activités, programmes d'action, stratégies et plans nouveaux ou existants aux niveaux local, national, régional et mondial, ainsi que dans les politiques sectorielles qui sont de notre ressort;

b) Renforcer la capacité de coopération et d'action multipartite des organisations s'occupant des mers régionales, notamment grâce à une participation à des réunions de partenariat consacrées à l'identification de problèmes concrets et à la recherche de solutions à ces problèmes;

c) Appuyer la ratification des accords en vigueur sur les mers régionales et l'élaboration de nouveaux accords, le cas échéant, et promouvoir la collaboration entre les organisations existantes qui s'occupent des mers régionales, grâce notamment à des mécanismes de jumelage;

d) Lancer un appel aux organismes et programmes des Nations Unies et aux institutions financières internationales pour qu'ils incorporent, s'il y a lieu, les objectifs du Programme d'action mondial dans leurs programmes de travail respectifs, en donnant la priorité au cours de la période 2002-2006 à l'examen de l'impact des eaux usées, de l'altération physique et de la destruction des habitats et des éléments nutritifs sur le milieu marin, la santé humaine, la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et la salubrité des aliments, les ressources en eau, la diversité biologique et les industries touchées;

e) Lancer un appel aux programmes pour les mers régionales pour que, compte tenu des évaluations du milieu marin sur lequel ils portent :

i) Ils déterminent les priorités compte tenu en particulier de celles qui sont énoncées à l'alinéa d) ci-dessus du présent paragraphe;
ii) Etablissent des plans d'action pour mettre en œuvre ces priorités et collaborer, selon qu'il conviendra, avec les autorités nationales à l'application de ces plans;
iii) Etablissent des rapports intérimaires sur l'application de ces plans d'action en vue d'achever des rapports complets au moment du prochain examen du Programme d'action mondial.

Gouvernance des océans et des zones côtières

9. **Nous nous engageons** en outre à améliorer et à accélérer la mise en œuvre du Programme d'action mondial et, pour ce faire, à :

a) Prendre des mesures appropriées aux niveaux national et régional pour renforcer la coopération institutionnelle notamment entre les services responsables des bassins fluviaux, les autorités portuaires et les gestionnaires des zones côtières et pour incorporer les considérations relatives à la gestion des zones côtières dans la législation et la réglementation pertinentes en matière de gestion des bassins hydrographiques, en particulier des bassins hydrographiques transfrontaliers ;

b) Renforcer la capacité des autorités locales et nationales d'obtenir et d'exploiter des informations scientifiques fiables pour la prise de décisions concertées, avec la participation des parties prenantes, et d'appliquer des cadres institutionnels et juridiques efficaces pour une gestion durable des zones côtières;

c) Renforcer les programmes pour les mers régionales pour qu'ils jouent un rôle en matière de coordination et de coopération, selon qu'il convient :

i) Dans la mise en œuvre du Programme d'action mondial;
ii) Avec d'autres organisations régionales concernées;
iii) Dans l'élaboration, au niveau régional, de plans de gestion des bassins hydrographiques;
iii) Avec les organisations et programmes mondiaux, s'agissant de l'application des conventions régionales et mondiales;

d) Appuyer ce nouveau modèle de gestion intégrée pour la gouvernance des océans et des zones côtières, qui constitue un nouvel élément important de la gouvernance internationale en matière d'environnement;

e) Affiner l'évaluation scientifique des incidences des activités humaines sur le milieu marin, y compris notamment les effets socio-économiques;

f) Améliorer la présentation de rapports sur l'états des océans afin de mieux mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable, fournir des informations pour la prise des décisions (par exemple pour la fixation d'objectifs en matière de gestion), améliorer la sensibilisation du public et aider à évaluer les résultats;

g) Améliorer le développement et le transfert de la technologie, conformément aux recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Financement du Programme d'action mondial

10. **Nous nous engageons** à améliorer et à accélérer la mise en œuvre du Programme d'action mondial et, pour ce faire, à :

a) Renforcer la capacité des autorités locales et nationales, en les dotant de ressources financières et autres appropriées, à déterminer et évaluer les besoins et les solutions de remplacement pour certaines sources terrestres de pollution et à élaborer, négocier et appliquer des contrats et autres arrangements en partenariat avec le secteur privé;

b) Inviter les institutions financières internationales et les banques régionales de développement, ainsi que d'autres mécanismes internationaux de financement, en particulier la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial, conformément à leur stratégie et à leurs politiques opérationnelles, à faciliter et à financer dans les meilleurs

délais des activités liées à la mise en œuvre du Programme d'action mondial aux niveaux régional et national;

c) Tenir dûment compte des incidences tant positives que négatives des législations et politiques nationales, y compris des mesures fiscales, telles que l'imposition et les subventions, entre autres, sur les activités terrestres entraînant une dégradation du milieu marin et littoral;

d) Prendre des mesures appropriées au niveau national, prévoyant, entre autres, des réformes institutionnelles et financières, une transparence et des obligations réditionnelles accrues, la mise au point de programmes d'investissement pluriannuels et la création d'un environnement favorable aux investissements.

Autres dispositions

11. **Nous nous félicitons** du Plan d'action stratégique relatif aux eaux usées urbaines et invitons instamment le Programme des Nations Unies pour l'environnement à mettre définitivement au point ce document en tant qu'instrument pour la mise en œuvre des objectifs du Programme d'action mondial.

12. **Nous engageons** les gouvernements à ratifier la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, le Protocole de 1996 à la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières et les autres accords pertinents, en particulier les conventions régionales, comme le Protocole d'Aruba de 1996 à la Convention de Carthagène pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraï bes et les protocoles portant sur la prévention de la pollution du milieu marin, en tant que moyen de mettre en œuvre le Programme d'action mondial. Nous soulignons également la nécessité d'une coopération internationale accrue dans le domaine de la gestion des produits chimiques.

13. **Nous nous félicitons** aussi du travail accompli par le Bureau de coordination du Programme d'action mondial, nous recommandons son programme de travail pour la période 2002-2006 à l'attention du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'encourageons à mettre en œuvre ce programme avec plus de vigueur, sous réserve que des ressources soient disponibles.

14. **Nous prenons note** des conclusions du premier examen intergouvernemental du Programme d'action mondial, qui constitue une contribution précieuse à l'application d'Action 21. Nous prions le prochain Forum ministériel mondial pour l'environnement de souscrire à ces conclusions. Nous les recommandons à l'attention de la Conférence internationale de Monterey sur le financement du développement ainsi que du troisième Forum mondial de l'eau, prévu à Kyoto (Japon) en 2003. Nous demandons qu'il soit pleinement tenu compte des conclusions de cette réunion et de l'objectif du Programme d'action mondial lors des préparatifs du Sommet mondial pour le développement durable consacrés à l'étude des mesures de protection du milieu marin.

15. **Nous prions** le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement de convoquer la deuxième réunion intergouvernementale d'examen en 2006 et sollicitons un appui pour l'organisation de cette réunion.

Adoptée par la première Réunion intergouvernementale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres,
le vendredi 30 novembre 2001

Chapitre II
du programme d'action mondial

Actions au niveau national

Les bases de l'action

1. L'exploitation durable des océans dépend de l'équilibre des écosystèmes, de la santé publique, de la sécurité alimentaire et de bénéfices économiques et sociaux, en ce compris les valeurs culturelles. De nombreux pays dépendent de revenus tirés d'activités qui seraient directement menacées par la dégradation du milieu marin: les exemples les plus frappants en sont les industries de la pêche et du tourisme. L'économie de subsistance d'importantes populations côtières et plus particulièrement de pays en développement, est basée sur les ressources vivantes de la mer qui seraient aussi menacées par une telle dégradation. Il faut enfin considérer les impacts d'une telle dégradation sur la culture marine et les styles de vie traditionnels.

2. La sécurité alimentaire est menacée, plus particulièrement dans les pays en voie de développement, par la perte des ressources marines vivantes sans lesquelles il est impossible de combler les besoins alimentaires et de combattre la pauvreté. Les répercussions sur la santé publique d'un environnement marin dégradé se manifestent elles-mêmes par la contamination des produits de la mer, le contact direct, notamment par les baignades, ainsi que l'utilisation de l'eau de mer dans les installations de dessalement et l'industrie alimentaire.

Objectifs

3. Développer des programmes complets, continus et adaptatifs d'action dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières, qui prévoiraient les dispositions suivantes :

(a) Identification et évaluation des problèmes;
(b) Etablissement des priorités;
(c) Fixation des objectifs de gestion pour les problèmes prioritaires;
(d) Identification, évaluation et sélection des stratégies et des mesures, en ce compris les approches de gestion;
(e) Fixation des critères d'évaluation de l'efficacité des stratégies et des programmes;
(f) Détermination des éléments de soutien du programme;

Actions

4. Les Etats devront, tout en respectant leurs politiques, leurs priorités et leurs ressources, développer ou repenser des programmes d'action nationaux dans les quelques années qui suivent et prendre les actions permettant d'implémenter ces programmes avec l'aide de la coopération internationale identifiée au chapitre IV, en particulier en faveur des pays en développement, et spécialement les moins développés, ceux dont l'économie est en transition et les pays comptant de petites îles (ci-après nommés "les pays ayant besoin d'aide"). Le développement et l'implémentation efficace de programmes d'action nationaux doivent se centrer sur des approches et des processus environnementaux durables, pragmatiques et intégrés, tels que la gestion intégrée des zones côtières, harmonisée au besoin avec la gestion des bassins fluviaux et les plans d'utilisation des sols.

5. Les actions conseillées pour permettre aux Etats d'atteindre les objectifs de développement des programmes d'action nationaux sont résumés dans les sections A, B, C, D, E et F ci-dessous. Elles sont illustrées plus en détail dans les actions et objectifs identifiés au chapitre V ci-dessous.

A. Identification et évaluation des problèmes

6. L'identification et l'évaluation des problèmes est un processus combinant cinq éléments

(a) L'identification de la nature et de la gravité des problèmes liés à :

(i) la sécurité alimentaire et l'allégement de la pauvreté ;
(ii) la santé publique ;
(iii) les ressources marines et côtières et l'équilibre de l'écosystème, y compris la diversité biologique ;
(iv) les avantages et utilisations économiques et sociaux, y compris les valeurs culturelles ;

(b) Les contaminants : **(non repris par ordre de priorité)**

(i) Eaux usées ;
Polluants organiques persistants ;
(iii) Substances radioactives ;
(iv) Métaux lourds
(v) Hydrocarbures ;
(vi) Substances nutritives ;
(vii) Mobilisation des sédiments ;
(viii) Ordures ;

(c) Altération physique, y compris modification et destruction des habitats dans les zones concernées;

(d) Sources de dégradation :

i. Les sources ponctuelles (côtières et en amont), tels que : **(non repris par ordre de priorité)**

a. Les installations de traitement d'eaux usées ;
b. Les installations industrielles ;
c. Les centrales électriques ;
d. Les installations militaires ;
e. Les infrastructures de loisirs et de tourisme ;
f.. Les travaux de construction (par ex. les barrages, les structures côtières, les travaux portuaires et les extensions urbaines) ;
g. L'extraction côtière (par ex. les sablières et gravières) ;
h. Les centres de recherche ;
i. L'aquaculture ;
j. Les modifications des habitats (par ex. les travaux de dragage, de comblement des marécages, de dégagement des mangroves) ;
k. L'introduction d'espèces envahissantes ;

ii. Les sources non ponctuelles (diffuses) côtières ou en amont tels que : **(non repris par ordre de priorité)**

a. Les écoulements urbains ;
b. Les écoulements agricoles et horticoles ;

c. Les écoulements forestiers ;
d. Les écoulements d'extractions minières ;
e. Les écoulements de construction ;
f. Les décharges par enfouissement et les décharges dangereuses ;
g. L'érosion résultat de l'altération physique des caractéristiques côtières ;

iii Les dépôts atmosphériques engendrés par :

a. Le transport (par ex. les émissions des véhicules) ;
b. Les centrales électriques et les installations industrielles ;
c. Les incinérateurs ;
d. Les activités agricoles ;
e Les zones critiques (quelles zones sont affectées ou vulnérables) : **(non reprises par ordre de priorité)**

(i) Habitats critiques, en ce compris les récifs de corail, les marécages, les lits d'herbes marines, les lagunes côtières et les mangroves ;
(ii) Les habitats d'espèces en danger ;
(iii) Les composants d'écosystèmes, en ce compris les zones frayères, les zones de reproduction, les zones d'alimentation et les zones pour adultes ;
(iv) Les rivages côtiers ;
(v) Les estuaires et leurs bassins hydrographiques ;
(vi) Les zones marines et côtières spécialement protégées, etc.
(vii) Les petites îles.

B. Etablissement des priorités

7. On établira les priorités d'action en évaluant les cinq facteurs décrits ci-dessus. Elles refléteront plus spécialement :

(a) L'importance relative des impacts sur la sécurité alimentaire, la santé publique, les ressources côtières et maritimes, l'équilibre des écosystèmes, les avantages socio-économiques, en ce compris les valeurs culturelles, par rapport à/aux :

(i) Catégories de source (contaminants, altération physique et autres formes de dégradation et la source ou la pratique dont elles émanent) ;
(ii) Zone affectée (en ce compris ses utilisations et l'importance de ses caractéristiques écologiques) ;

(b) Coûts, bénéfices et faisabilité des options d'action, en ce compris le coût de non-action à long terme.

8. Dans le processus d'établissement des priorités d'action et à travers tous les stades de développement et d'implémentation des programmes d'action nationaux, l'Etat devra :

(a) Appliquer des approches intégrées de gestion des zones côtières, en ce compris des mesures d'implication des parties prenantes, en particulier des communautés et des autorités locales et des secteurs sociaux et économiques concernés, dont les organisations non gouvernementales, les femmes, les indigènes et autres groupes importants ;

(b) Reconnaître les liens fondamentaux entre les milieux d'eau douce et les milieux marins, entre autres par l'application d'approches de gestion de bassins versants.

(c) Reconnaître les liens fondamentaux entre la gestion durable des ressources marines et côtières, l'allégement de la pauvreté et la protection des milieux marins ;

(d) Prévoir des procédures d'évaluation de l'impact environnemental dans les options d'évaluation ;

(e) Prendre en compte le besoin de considérer de tels programmes comme faisant partie de l'ensemble des programmes environnementaux existants ou futurs ;

(f) Prendre des mesures pour protéger : (i) les habitats critiques en recourant à des approches participatives communautaires correspondant aux approches actuelles de conservation et d'utilisation dans un esprit de développement durable, et (ii) les espèces en danger ;

(g) intégrer l'action nationale dans les priorités, les stratégies et les programmes régionaux et mondiaux ;

(h) établir des points de convergence pour faciliter la coopération régionale et internationale ;

(i) appliquer le principe de précaution et le principe d'équité intergénérationnelle.

9. Le principe de précaution doit être appliqué par des mesures préventives et correctives basées sur les connaissances existantes, les évaluations d'impact, les ressources et capacités au niveau national, en encourageant les analyses et flux d'information aux niveaux sous-régional, régional et mondial. S'il y a menace de dommage sérieux ou irréversible, on ne pourra pas évoquer le manque de certitude pleinement scientifique pour différer des mesures efficaces de prévention de la dégradation de l'environnement maritime.

C. Fixation des objectifs de gestion pour les problèmes prioritaires

10. Sur base des priorités arrêtées, les Etats doivent définir des objectifs spécifiques de gestion respectant aussi bien les catégories de source que les zones affectées. De tels objectifs devront être exprimés en termes de buts, d'objectifs et de calendrier, tout comme en objectifs et calendriers spécifiques pour les zones affectées et les secteurs industriels, agricoles, urbains et autres secteurs individuels. Là où c'est possible, les Etats prendront des

mesures préventives et palliatives utilisant les connaissances, les ressources, les plans et les processus existants.

D. Identification, évaluation et sélection des stratégies et des mesures

11. Les stratégies et les programmes permettant d'atteindre les objectifs de gestion devront comprendre une combinaison des éléments suivants :

(a) des mesures spécifiques incluant de manière appropriée :

(i) des mesures de promotion d'une utilisation durable des ressources côtières et marines et destinées à prévenir ou à réduire la dégradation du milieu marin, telles que :

a. les meilleures techniques et pratiques environnementales disponibles[3] en ce compris la substitution de substances ou de processus engendrant une nocivité significative;
b. l'introduction de techniques de production "propres", incluant une utilisation efficace de l'énergie et des eaux dans tous les secteurs économiques et sociaux ;

[3] dans la finalité de ce programme, les "meilleures techniques disponibles" sont censées comprendre les facteurs socio-économiques.

c. l'application des meilleures pratiques de gestion ;
d. l'utilisation de technologies environnementales et efficaces appropriées ;
e. la substitution de produits ;

(ii) des mesures de modification des contaminants ou d'autres formes de dégradation après génération, telles que :

a. la récupération des déchets ;
b. le recyclage, en ce compris la réutilisation des effluents ;
c. le traitement des déchets ;

(iii) des mesures de prévention, de réduction ou d'amélioration de la dégradation des zones affectées, telles que :

a. des critères de qualité environnementale comprenant des critères biologiques, physiques et/ou chimiques de mesure de progrès ;
b. des exigences de planification de l'utilisation des sols, incluant des critères de localisation des grandes installations ;
c. la réhabilitation des habitats dégradés ;

(b) des exigences et des incitants permettant à l'action de se conformer aux mesures, tels que :

(i) des instruments économiques et des incitants prenant en compte le principe du "pollueur payeur" et l'internationalisation des coûts environnementaux ;
(ii) des mesures régulatoires ;
(iii) une assistance/coopération technique incluant la formation du personnel ;
(iv) l'éducation et la prise de conscience ;

(c) Identification/désignation des dispositions institutionnelles en matière de pouvoirs et de ressources pour mener à bien les tâches de gestion associées aux stratégies et aux programmes, en ce compris l'implémentation de dispositions de conformité.

(d) Identification des besoins à court et à long terme en recherche et en collecte de données ;

(e) Développement d'un système de monitoring et de rapport de la qualité environnementale permettant d'examiner et au besoin d'adapter les stratégies et les programmes ;

(f) Identification des sources de financement et des mécanismes susceptibles de couvrir les frais d'administration et de gestion des stratégies et des programmes

E. Critères d'évaluation de l'efficacité des stratégies et des mesures

12. Un facteur clé du succès des stratégies et des programmes consiste à développer les moyens existants permettant de vérifier si l'on atteint les objectifs de gestion. Les Etats devront développer des critères spécifiques d'évaluation de l'efficacité de ces stratégies et de ces programmes. Ces critères, qui devront être adaptés au mélange particulier d'éléments (illustrés à la section C plus haut) de chaque stratégie et de chaque programme, devront traiter de ce qui suit :

(a) l'efficacité environnementale ;
(b) les coûts et bénéfices économiques ;
(c) l'équité (les coûts et bénéfices de la stratégie ou du programme doivent être partagés équitablement) ;

(d) la souplesse administrative (la stratégie ou le programme doivent s'adapter aux circonstances) ;
(e) l'efficacité administrative (la gestion de la stratégie ou du programme doit être "rentable" et "responsable") ;
(f) le calendrier (nécessaire pour installer la stratégie ou le programme et engranger les premiers résultats) ;
(g) les effets inter-médias (la réalisation des objectifs de la stratégie ou du programme engendre un bénéfice environnemental net).

F. Eléments de soutien du programme

13. L'objectif à long terme des programmes d'action nationaux consiste à développer des stratégies et des programmes de réalisation d'actions prioritaires découlant des impacts des activités terrestres sur le milieu marin. En outre, les programmes d'action doivent être eux-mêmes intégrés aux objectifs nationaux généraux et aux autres programmes liés au développement durable. Les Etats doivent donc créer les structures administratives et de gestion nécessaires pour soutenir les programmes d'action nationaux. Ils comprendront de manière appropriée :

(a) des dispositions organiques permettant de coordonner les secteurs et les institutions sectorielles ;
(b) des lois et des mécanismes d'exécution (par ex. le besoin d'une nouvelle loi) ;
(c) des mécanismes financiers (incluant des approches créatives de financement continu et prévisible) ;
(d) des moyens d'identifier et de satisfaire les besoins de recherche et de monitoring chargés de soutenir le programme ;
(e) des plans d'urgence ;
(f) le développement et la formation des ressources humaines ;
(g) la prise de conscience et la participation du public (par ex., sur base des principes de gestion intégrée des zones côtières).