



Programme de gestion
du littoral ouest-africain
Sénégal



ÉLABORATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION INTEGREEE DES ZONES COTIERES DU SENEGAL

WACA - SENEGAL

Stratégie Nationale de Gestion Intégrée des Zones Côtieres



Version finale

Septembre 2022

	BRL ingénierie 1105 Av Pierre Mendès-France BP 94001 30001 NIMES CEDEX 5
---	--

Date du document	26/09/2022
Contact	Mathieu DUCROCQ / François CARNUS

Titre du document	Stratégie Nationale de Gestion Intégrée des Zones Côtierées au Sénégal
Référence du document :	SN GIZC
Indice :	4

Date émission	Indice	Observation	Dressé par	Vérifié et Validé par
16/05/2022	1	Draft	MDU	FCA
03/06/2022	2	Draft intégrant plusieurs commentaires de la DGL	MDU	FCA
19/09/2022	3	Version intégrant l'ensemble des commentaires transmis par la coordination WACA	MDU	FCA
26/09/2022	4	Version finale revue et validée par WACA	MDU/FCA	FCA / UGP WACA

Revue qualité : UGP WACA – Sénégal

ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES DU SÉNÉGAL

Stratégie Nationale de Gestion Intégrée

1	REMARQUES LIMINAIRES	1
1.1	EVOLUTION ATTENDUE DU CORPUS LEGAL ET DU CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA GIZC	1
1.2	VERS UN CODE DU LITTORAL ?.....	1
2	INTRODUCTION GENERALE	3
2.1	DIMENSION STRATEGIQUE DE LA GIZC.....	3
2.2	RAPPEL HISTORIQUE SUR LA GIZC.....	3
2.3	LA GIZC EN AFRIQUE DE L'OUEST ET AU SENEGAL	4
2.4	DEMARCHE ADOPTEE POUR L'ACTUALISATION DE LA SN GIZC	4
3	RAPPEL DES PRINCIPAUX ELEMENTS ET ENJEUX MIS EN EVIDENCE PAR LE DIAGNOSTIC..	7
3.1	UN CAPITAL NATUREL ET DES INFRASTRUCTURES NATURELLES A PRESERVER AVEC SOIN	7
3.2	ADAPTATION DES INFRASTRUCTURES ET DES ACTIVITES ECONOMIQUES EN ZONE LITTORALE	8
3.3	SUIVI DES CHANGEMENTS, EVALUATION DES RISQUES ET INFORMATION DES ACTEURS COTIERS	8
3.4	GESTION DES RISQUES ET ADAPTATION SANS REGRETS : DES SOLUTIONS A CO-CONSTRUIRE	9
3.5	DES FAIBLESSES A DEPASSER AU NIVEAU CENTRAL, SUR LE PLAN LEGAL ET INSTITUTIONNEL	9
3.6	REFORCER LA COORDINATION INTERSECTORIELLE POUR UNE GESTION PLUS INTEGREE DU LITTORAL	11
3.7	PRECISER L'EMPRISE GEOGRAPHIQUE DU LITTORAL ET DES PRESCRIPTIONS LE CONCERNANT.....	11
3.8	LE TERRITOIRE, ECHELLE DE VIE ET DE PRISE DE DECISION	12
3.9	ARTICULER DECENTRALISATION ET PLANIFICATION LOCALE.....	12
3.10	INFORMATION TRANSPARENTE, CONCERTATION OUVERTE ET IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE.....	12
3.11	RECONNAITRE, CAPITALISER ET CONSOLIDER LES EXPERIENCES FRUCTUEUSES	13
4	HORIZON TEMPOREL DE LA SN GIZC	13
5	DIMENSION TERRITORIALE DE L'APPLICATION DE LA SN GIZC.....	14
6	VISION STRATEGIQUE.....	15
7	PRINCIPES DE LA SN GIZC.....	17
7.1	PROMOUVOIR LA SPECIFICITE ET LA DIMENSION PATRIMONIALE DES ZONES COTIERES	17
7.2	PLACER L'ANTICIPATION AU CŒUR DE LA DECISION	17
7.3	INSTITUTIONS CENTRALES ET DECONCENTRÉES : DECLOISONNER ET REFORCER LA COHERENCE INTERSECTORIELLE	17
7.4	ECHELLE TERRITORIALE : REFORCER LA COHERENCE ET L'ARTICULATION DES OUTILS DE PLANIFICATION SPATIALE.....	18

7.5	REFORCER LE DIALOGUE ENTRE NIVEAUX CENTRAUX DE DECISION ET ACTEURS DECENTRALISES	18
7.6	UNE STRATEGIE INCLUSIVE	18
7.7	DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ADAPTEES AUX REALITES REGIONALES	19
8	AXES D'INTERVENTION ET MESURES PRIORITAIRES	21
8.1	CHANTIERS MOBILISATEURS D'ECHELLE NATIONALE	21
8.1.1	Axe 1 - Evolution du cadre juridique et réglementaire	21
8.1.2	Axe 2 - Développement du dialogue intersectoriel et interinstitutionnel et renforcement de la capacité d'anticipation	23
8.1.3	Axe 3 - Plan national de communication et de renforcement des capacités pour la GIZC	24
8.2	CHANTIERS MOBILISATEURS D'ECHELLE DECENTRALISEE ET LOCALE	26
8.2.1	Axe 5 — Promotion des instruments effectifs de la GIZC	26
8.2.2	Axe 6 — Appui conseil aux collectivités territoriales	26
8.2.3	Axe 7 — Promotion de la démarche de « projet de territoire »	26
9	MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA SN GIZC.....	27
9.1	MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN NATIONAL D'ACTION DE GIZC	27
9.2	CHANTIERS MOBILISATEURS D'ECHELLE NATIONALE	27
9.2.1	Plan de communication et de capitalisation	27
9.2.2	Renforcement du cadre légal et institutionnel	28
9.2.3	Identification des éléments de paysage et des sites à préserver en priorité	28
9.2.4	Délimitation de l'emprise de l'espace littoral	29
9.2.5	Plan de renforcement des capacités des acteurs côtiers	29
9.3	CHANTIERS MOBILISATEURS D'ECHELLE DECENTRALISEE ET LOCALE	29
9.3.1	Promotion des instruments de la GIZC.....	29
9.3.2	Promotion des solutions douces et des reculs stratégiques.....	29
9.3.3	Appui conseil à l'échelle des collectivités territoriales	30
9.3.4	Programme compétitif d'appui aux « projets de territoire ».....	30
9.4	SYSTEME DE SUIVI EVALUATION	30
9.5	FINANCEMENT DE LA SN GIZC.....	31
ANNEXES.....		33
ANNEXE 1.	NOTIONS ET DEFINITIONS RELATIVES AU LITTORAL ET A LA ZONE COTIERE.....	35
ANNEXE 2.	PRINCIPALES CATEGORIES D'ACTEURS INTERVENANT SUR LE LITTORAL.....	37

ACRONYMES

ANAT	Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire
ANGIL	Autorité Nationale du Gestion Intégrée du Littoral
CDN	Contribution Déterminée au niveau National
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CSE	Centre de Suivi Ecologique
CT	Collectivités Territoriales
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
DTGC	Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques
GEBCO	General Bathymetric Chart of the Oceans
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZC	Gestion Intégrée de la Zone Côtier
LOADT	Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MNT	Modèle Numérique Tridimensionnel
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMVS	Organisation de la Mise en Valeur du fleuve Sénegal
ONGIL	Organe National de Gestion Intégrée du Littoral
ONL	Observatoire National du Littoral
OSM	Open Street Map
PCTI	Plans Climats Territoriaux Intégrés
PNA	Plan National d'Adaptation
PNADT	Plan National d'Aménagement et de Développement Territorial
PN GIZC	Plan National de Gestion Intégrée de la Zone Côtier
PSE	Plan Sénégal Emergent
SAPCO	Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques
SDLAO	Schéma Directeur du Littoral d'Afrique de l'Ouest
SIG	Système d'Information Géographique
SHOM	Service Hydrographique et Océanographique de la Marine
SN GIZC	Stratégie Nationale de Gestion Intégrée de la Zone Côtier
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UTM	Universal Transverse Mercator
WACA	West African Coastal Areas



1 REMARQUES LIMINAIRES

1.1 Evolution attendue du corpus légal et du cadre de mise en œuvre de la GIZC

L'actualisation de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée des Zones Côtieres (SN GIZC) du Sénégal a été réalisée dans un contexte marqué par la préparation d'une future Loi littorale et de la création attendue d'une Autorité Nationale de Gestion Intégrée du Littoral (ANGIL).

Le cadre législatif relatif au littoral connaît des évolutions significatives, avec l'adoption en 2021 de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires, dont les modalités de mise en œuvre sont en cours d'installation, ainsi que la préparation de la Loi Littorale et de la Loi sur la Biodiversité. La stabilisation d'un corpus légal clair applicable par tous les secteurs constitue un point important favorisant la participation efficace des nombreux acteurs des territoires côtiers en demande d'information et d'implication au niveau des mécanismes décisionnels régissant l'aménagement et la gestion du littoral.

Considérant ce contexte évolutif, la nouvelle SN GIZC a été développée dans la perspective d'une mise en œuvre fondée sur le dispositif légal et institutionnel actuel, mais également en tenant compte des évolutions attendues, l'adoption de la future Loi Littorale figurant comme l'une des priorités du MEDD. Ainsi, le présent document gardera une complète validité à l'issue des changements attendus, dont les effets devraient se limiter essentiellement à un rééquilibrage des responsabilités de mise en œuvre entre les services du MEDD et la nouvelle institution qui sera mise en place.

A l'image de l'adaptation sans regrets et sans certitude concernant l'échéance de l'adoption de la future Loi Littorale, la SN GIZC propose d'aborder de manière prioritaire, différents chantiers, qui, dans tous les cas, s'avèrent pertinents en réponse aux constats du diagnostic. Si jugé utile, il sera possible, une fois le cadre juridique et institutionnel de la gouvernance du littoral complété, d'adapter les recommandations stratégiques présentées ici, en vue d'assurer leur parfaite cohérence avec les nouvelles dispositions établies.

1.2 Vers un Code du Littoral ?

Une question mérite d'être abordée, concernant la multiplicité des dispositions et prescriptions relevant de différents textes de Loi sectoriels, directement ou indirectement applicables au littoral, à ses écosystèmes et ses activités, et de la nécessaire mise en cohérence de ces textes et de leurs modalités de mise en application par une diversité importante d'acteurs institutionnels et territoriaux.

L'identification et le regroupement de ces différentes dispositions au sein d'un Code du Littoral permettrait de conforter les bases du cadre juridique existant et celui de la SN GIZC, d'améliorer les conditions d'application d'une future Loi Littorale, tout en renforçant l'harmonisation de l'action publique, au travers de la mise en évidence d'éventuels conflits ou chevauchements de dispositions juridiques et/ou réglementaires en vue de leur mise en cohérence.

On peut rappeler ici que le travail d'analyse menée à partir des différents textes régissant le secteur de la pêche et de l'environnement avait déjà mis en évidence divers antagonismes entre différentes dispositions juridiques¹.

¹ Bonnin M., Le Tixerant M., Ly I., Ould Zein A., (2013) « Atlas cartographique du Droit de l'Environnement Marin. Sénégal, Mauritanie, Guinée », CSRP-IUCN, Rapport de Recherche IRD, Janvier 2013, 112 pages.



2 INTRODUCTION GENERALE

2.1 Dimension stratégique de la GIZC

Le littoral constitue une portion du territoire national caractérisée par son caractère multifonctionnel. Cette interface entre la terre et l'océan accueille une forte diversité d'acteurs et d'activités sociales et économiques. En effet, ses ressources sont non seulement liées aux activités de production, mais incluent également des valeurs esthétiques, paysagères et culturelles, qui bénéficient à une palette extrêmement variée d'acteurs, issus de secteurs tout aussi diversifiés.

L'un des principaux défis de la gouvernance littorale est de mettre en place un cadre de prise de décision et d'administration des espaces côtiers et du capital naturel et culturel correspondant qui respecte et valorise les différents acteurs et leurs savoir-faire respectifs.

La multifonctionnalité du littoral, à l'origine de la multiplicité des politiques sectorielles qui s'y expriment, justifie pleinement un effort de mise en cohérence et de collaboration interinstitutionnelle et interacteurs. Elle est largement mise en avant dans l'exposé des motifs du projet de Loi d'orientation sur le Littoral. La complexité des problématiques et des intérêts suppose, en vue d'assurer une gestion équilibrée et efficace des différents secteurs évoluant en zone côtière, une adhésion de l'ensemble des acteurs au projet national de gestion intégrée du littoral et à la vision qu'il porte, axée notamment sur la durabilité des modes de valorisation, qui doivent préserver le capital naturel et l'ensemble des services écosystémiques indispensables aux sociétés côtières et à leur développement durable.

La gestion intégrée des zones côtières doit donc relever le défi de la mise en place, aux différentes échelles pertinentes, de cadres de concertation et d'instruments de prise de décision articulant les différents secteurs d'activités (environnement, urbanisme, transport, pêche, agriculture, mines, tourisme, etc.), les différents départements ministériels concernés, au niveaux central et déconcentrés, les agences et institutions spécialisées, les acteurs parapublics, les collectivités territoriales, les organisations socioprofessionnelles, les organisations communautaires et du monde associatif et les représentants du secteur privé.

Par ailleurs, la zone côtière fait l'objet d'un Plan National d'Adaptation au Changement Climatique des Zones Côtières, en cours d'élaboration concomitamment avec l'actualisation de la SN GIZC. L'adaptation du littoral sénégalais au changement climatique est bien entendu une question hautement stratégique et prioritaire. Les différents instruments de la GIZC contribueront à faciliter la mise en œuvre de ce plan national d'adaptation, en favorisant la diffusion et le partage d'information, la compréhension des enjeux et des risques par les acteurs, le renforcement des cadres de concertation et de prise de décision en relation avec les stratégies de suivi, de défense, d'atténuation et de recul stratégique.

2.2 Rappel historique sur la GIZC

Née au sein de la communauté scientifique dans les années 1970, développée dans les années 1980 jusqu'à son « acte de naissance » symbolique lors de l'atelier de Charleston (1989), la Gestion Intégrée des Zones côtières (GIZC) est entrée dans la sphère politique internationale avec la Conférence de Rio en 1992, puis l'Europe en 2002 dans le cadre de la recommandation du Parlement européen. Elle se décline depuis à différentes échelles géographiques (BILLE, 2006).

Depuis lors, de multiples articles scientifiques ont tenté de décrire la mise en œuvre de ce processus complexe dans différents contextes, et ont cherché à y apporter une définition. De fait, de très nombreuses définitions de la GIZC existent. Dans le cadre de ce document, la mission utilise la définition utilisée dans le Protocole Additionnel à la Convention d'Abidjan.



De manière générale, la GIZC est une approche qui vise à mettre en cohérence les diverses politiques sectorielles ayant une incidence sur le littoral, au travers d'une approche participative et multidisciplinaire et d'un processus dynamique concernant à la fois la planification et la gestion des ressources et de l'espace. De multiples outils peuvent être utilisés pour la mise en œuvre d'une GIZC, incluant des instruments juridiques à différentes échelles territoriales, des mécanismes de concertation et de prise de décision multi-acteurs ou encore des systèmes de suivi et d'évaluation permettant de suivre l'effectivité et l'efficacité de mesures de gestion mises en œuvre en vue de garantir le développement durable et la préservation du capital naturel et culturel des zones côtières.

2.3 La GIZC en Afrique de l'ouest et au Sénégal

La démarche de la Gestion Intégrée de la Zone Côtière s'installe de manière progressive en Afrique de l'Ouest depuis le début du 20^{ème} siècle. La plupart des pays de la région se sont engagés dans des processus de concertation et de prise de décision conjointe, mais qui restent généralement partiels, généralement appliqués à des portions de territoires ou à des thématiques spécifiques.

L'installation de cette démarche progresse toutefois avec une démarche régionale qui incite les pays ouest africains à formellement intégrer dans leur démarche de gestion du littoral les outils de la GIZC. La Convention d'Abidjan s'est ainsi dotée d'un Protocole Additionnel sur la GIZC en 2018, qui a pour objet de guider une internalisation de ses principes et de ses outils dans les cadres légaux de ses Etats membres. De fait, le Sénégal dispose déjà d'une SN GIZC et le projet de Loi Littorale au Sénégal comprend bien une mention de la GIZC, ses projets de décrets d'application prévoyant également un plan d'action national de GIZC. Nous nous référerons, dans le cadre de la présente Stratégie Nationale GIZC, à la définition de la GIZC portée par le protocole additionnel à la Convention d'Abidjan².

4

Le Sénégal, relativement en avance par rapport à la plupart de ses voisins, dispose d'une Stratégie Nationale de GIZC adoptée en 2013, dont la mise en application a été testée spécifiquement sur 4 sites jugés à la fois pilotes et prioritaires, sous la conduite de la DEEC notamment à la faveur d'investissements de l'Etat et de financements internationaux (projet GIZC UE). Pour le reste, elle n'a pas été largement portée à connaissance au niveau de l'ensemble des acteurs des autres territoires côtiers. Elle n'a que partiellement influencé les modalités de gouvernance, de planification et de gestion du littoral.

Dans le contexte littoral ouest africain et particulièrement sénégalais, caractérisé d'une part comme on l'a vu par la présence d'acteurs et d'intérêts multiples, et, d'autre part, par une culture du dialogue et de la concertation, on soulignera que la GIZC constitue une pratique facile à justifier et à expliquer aux acteurs de la zone côtière, à toutes les échelles depuis l'Etat central jusqu'aux niveaux les plus décentralisés.

2.4 Démarche adoptée pour l'actualisation de la SN GIZC

La démarche méthodologique très inclusive et participative qui a été suivie pour l'élaboration de la SN GIZC repose essentiellement sur les axes suivants :

Dans un premier temps, la réalisation d'un diagnostic de la GIZC au Sénégal, basé sur :

² « Gestion intégrée des zones côtières » : un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certaines d'entre eux ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre



- Une revue documentaire ;
- Une analyse de l'ancienne version de la SN GIZC de 2013 et de sa mise en œuvre ;
- La prise en compte des orientations données par le Protocole Additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la GIZC ;
- Une analyse du cadre légal, juridique et institutionnel en place au Sénégal ;
- Des entretiens ciblés avec des représentants d'institutions, d'organisations et différentes personnes ressources ;
- Des visites de sites et des études de cas (Saint Louis, Tivaouane Peul, Bargny, Pointe Sarène, Foundiougne, Ziguinchor) ;
- Une série d'ateliers régionaux inter-acteurs ;
- La préparation d'un rapport des ateliers régionaux et d'un rapport de diagnostic, soumis à l'appréciation des partenaires consultés par la coordination du projet WACA et au travers d'une mise en ligne sur une plateforme web dédiée, équipée d'un système d'enregistrement des commentaires ;
- Une série d'atelier de révision du rapport de diagnostic et de ses conclusions, impliquant les institutions nationales, collectivités territoriales et organisations de la société civile partenaires de la DEEC et concernées par la gestion de la zone côtière ;

Dans un second temps, la préparation de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée de la Zone Côtière (SN GIZC) à proprement parler, à travers :

- Le développement d'une proposition de SN GIZC, soumise à l'appréciation des partenaires par la coordination du projet WACA et au travers d'une mise en ligne sur une plateforme web dédiée, équipée d'un système d'enregistrement des commentaires ;
- Un atelier de présentation et de validation de la SN GIZC, impliquant les institutions nationales, collectivités territoriales et organisations de la société civile partenaires de la DEEC et concernées par la gestion de la zone côtière.

Cette démarche a permis de valider des contenus finaux et consensuels largement partagés et appropriés par les acteurs de la zone côtière sénégalaise.



3 RAPPEL DES PRINCIPAUX ELEMENTS ET ENJEUX MIS EN EVIDENCE PAR LE DIAGNOSTIC

3.1 Un capital naturel et des infrastructures naturelles à préserver avec soin

Le capital naturel du littoral sénégalais soutient les systèmes de vie de plus d'un tiers des sénégalais, cette proportion étant amenée à s'accroître avec la littoralisation progressive du pays. Il est fondé sur des écosystèmes hautement productifs (zone d'upwelling, estuaires à mangroves) et sur des infrastructures vertes qui à la fois assurent son renouvellement sur le long terme et renforcent les capacités d'adaptation de communautés côtières face au défi du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer. La préservation du capital naturel et des infrastructures vertes constitue un élément central commun des stratégies nationales d'adaptation et de gestion intégrée des zones côtières.

Les objectifs de conservation de la biodiversité, de maintenance et de restauration des infrastructures vertes et de gestion durable des ressources naturelles renouvelables marines et côtières figurent donc au cœur des principes et des objectifs de la SN GIZC et de son plan d'action.

Les évolutions positives observées avec la multiplication des aires protégées marines et côtières de tous statuts et les systèmes de gouvernance partagée et de cogestion des espaces côtiers et des ressources halieutiques plaident pour un renforcement et une généralisation de ces démarches, y compris via le renforcement de l'investissement financier de l'Etat pour en assurer un fonctionnement pérenne et efficace.

Le risque d'une dégradation et d'un mitage progressifs de la bande des filaos de la Grande Côte est sérieux et doit conduire les institutions et les communautés à renforcer les conditions de la préservation de cette infrastructure naturelle stratégique, au travers de statuts plus robustes et résistants aux velléités de déclassement à des fins d'installation.

Concernant la restauration des mangroves, le Sénégal tient une place de leader mondial en matière d'initiatives de grande ampleur mises en œuvre grâce aux instruments de la finance carbone. La restauration des mangroves bénéficie également d'une diversité de financements nationaux et internationaux non fondés sur la finance carbone, mais qui pourraient également être valorisés en vue de mobiliser ce guichet innovant de financement des initiatives environnementales. L'ensemble de ces démarches de restauration doivent être poursuivies et mieux encadrées par l'Etat, pour favoriser un renforcement des financements dédiés, de l'investissement privé, un suivi rigoureux ainsi qu'une comptabilité objective des surfaces effectivement restaurées, en vue notamment de documenter plus précisément la mise en œuvre effective de la CDN du Sénégal et la réalisation de ses engagements au titre de la CCNUCC.



3.2 Adaptation des infrastructures et des activités économiques en zone littorale

Le littoral sénégalais concentrent des activités économiques capitales pour le pays que sont : le tourisme, la pêche et l'aquaculture, les industries ainsi que les activités portuaires. Toutes ces activités en lien avec la mer, et qui sont pour la plupart non déplaçables, subiront à des degrés divers les effets du changement climatique liées notamment à l'aggravation des risques littoraux (érosion et submersion marine). Les préoccupations économiques soulevées par la fragilisation de ces secteurs d'activités porteurs de revenus et créateurs d'emplois sont à prendre en compte dans la stratégie nationale de gestion intégrée.

Pour cela, des études économiques pourront être réalisées par l'élaboration d'analyses coûts-avantages (ACA) qui prennent en compte à la fois des modèles physiques pour l'évaluation des risques (phénomènes naturels susceptibles de causer des dommages) et d'un modèle économique, pour l'évaluation des dommages et des pertes.

Les résultats de ces études économiques pourront amener à une grande diversité de types d'intervention mais rappelons que le choix de ces options devra se baser sur des critères prédéfinis. Ces critères (niveau des enjeux, niveau d'exposition, vulnérabilité, sévérité des risques, etc.) doivent être déterminés dans le cadre du PNACCZC.

Notons également que les recommandations internationales orientent de manière privilégiée les réponses vers les solutions fondées sur la nature, notamment la résolution mondiale WCC-2020-RES-030 sur la résilience côtière adoptée par l'Assemblée Générale des membres de l'IUCN sur proposition de l'Etat du Sénégal (Congrès Mondial de la Nature, 2020). La stratégie nationale à l'horizon 2035 se doit donc d'orienter les décideurs dans les directions correspondantes.

3.3 Suivi des changements, évaluation des risques et information des acteurs côtiers

Les évolutions que connaît le littoral sénégalais s'inscrivent dans une logique de développement rapide avec l'apparition d'enjeux nouveau dans des zones géographiques déjà saturées ou en voie de saturation, des contextes de planification et de concertation insuffisantes, des situations de conflits d'usage et d'accès aux espaces disponibles, générant dans certains cas de nouvelles situations de risques et des dégradations environnementales. Ces constats plaident résolument en faveur d'une anticipation plus forte et de prises de décision mieux informées et concertées, tenant compte des enjeux et des risques immédiats et futurs. Les perspectives liées aux changements climatiques confirment la nécessité de telles démarches.

La capacité de suivi des évolutions et de compréhension des aléas et des dynamiques des changements doit être renforcée, y compris dans l'aptitude à repérer de manière précoce l'apparition de nouveaux enjeux de manière à les appréhender précolement.

Les enjeux et les risques doivent faire l'objet de scénarios et d'évaluations à co-construire en impliquant les acteurs directement concernés, et en visant des échelles de temps pertinentes permettant d'envisager les évolutions et les risques correspondants à court, moyen et long terme.

Les éléments d'information disponibles doivent être portés à connaissance du public et des acteurs côtiers afin de renforcer leur compréhension, leur sensibilisation et leur capacité à participer à des prises de décision concertées, voire à s'interposer dans le cas de projets dont les impacts probables auraient été incorrectement étudiés et évalués.



3.4 Gestion des risques et adaptation sans regrets : des solutions à co-construire

L'amélioration de la compréhension des enjeux et des risques futurs est évidemment fondamentale. Ce sera l'une des fonctions du futur Observatoire National du Littoral que d'apporter ces éléments de connaissances et de compréhension.

Toutefois, afin d'anticiper les risques liés au changement climatique (élévation du niveau de la mer), il conviendra d'installer progressivement la diversité des solutions disponibles face aux risques côtiers, et notamment la notion de recul stratégique, d'abandon de zones exposées aux aléas et de relocalisation en arrière du littoral, qui s'imposera dans le futur dans un nombre croissant de situations. Les options de relocalisation ne sont aujourd'hui acceptées par les populations que lorsqu'il est déjà trop tard et qu'il n'est plus question de demeurer dans des zones déjà impactées et dont l'exposition aux aléas s'accroît avec le recul du trait de côte.

L'acceptabilité et la programmation de telles stratégies de recul ne peuvent progresser que dans la mesure où les collectivités et les populations concernées disposent d'une bonne compréhension des enjeux, des risques futurs ainsi que de toutes les facettes sous-jacentes à l'élaboration de telles stratégies. En effet, le recul stratégique ne s'apparente pas forcément à de la relocalisation des établissements humains mais concerne également la planification de la localisation des futurs établissements humains en dehors de la zone côtière et l'interdiction d'établissement. Le recul stratégique se veut alors préventif plutôt que curatif.

Il sera utile que la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique en Zone Côtierne valorise les démarches et les instruments de la SN GIZC et favorise la communication, la concertation et l'implication des acteurs aux échelles décentralisées. De plus, les stratégies de recul doivent être accompagnées par des stratégies d'aménagement des territoires intérieurs réfléchies et conformes à la planification locale et à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable des Territoires.

3.5 Des faiblesses à dépasser au niveau central, sur le plan légal et institutionnel

Le contexte juridique et institutionnel actuel rend difficile la mise en œuvre efficace d'une SN GIZC, faute notamment d'un cadre légal dédié. Les législations en place échouent le plus souvent à assurer le respect du Domaine Public Maritime et à arbitrer les compétitions et les conflits d'usages entre secteurs et acteurs. La LOADT et le PNADT, bien que prévoyant différents instruments de planification et d'aménagement décentralisés ainsi qu'un statut de zone spéciale, ne contiennent pas de dispositions spécifiques au littoral malgré les particularités et les enjeux liés aux territoires côtiers. L'adoption du projet de Loi Littorale, qui vise à apporter des réponses aux insuffisances identifiées par le Gouvernement, demeure donc une priorité LOADT.

Au plan des capacités institutionnelles relatives à la gestion du littoral, si le MEDD peut documenter des progrès au niveau du réseau national d'AMP, on note une carence en termes de capacités au niveau de la DEEC, avec une Division de Gestion du Littoral insuffisamment équipée pour faire face aux immenses défis à relever et aux prérogatives qui lui incombent, que ce soit en termes de capacités humaines, matérielles et financières. La capacité de coordination intersectorielle que requiert la mise en œuvre d'une SN GIZC n'est pas en place et s'oppose à la fluidité de l'information et des relations entre les différents départements ministériels concernés. Cette faiblesse existe aussi au niveau déconcentré, les capacités opérationnelles des DREEC étant également limitées.



Au niveau de l'évaluation des impacts environnementaux des projets et des infrastructures, on identifie également des faiblesses, la DEIE ne disposant pas d'une autonomie institutionnelle propre à lui garantir une parfaite indépendance dans la formulation de ses avis. On retiendra également l'absence de guides sectoriels ou guides pratiques destinés à guider et encadrer les procédures d'évaluations environnementales des projets en littoral. Enfin, on notera que les DREEC ne sont pas toujours en position d'assurer le suivi de la bonne mise en œuvre des PGES, dont la mise en œuvre n'est pas financièrement exigée des promoteurs des projets. Cette situation est de nature à limiter la portée des procédures d'évaluation environnementale à l'étape de la préparation des projets, la capacité à encadrer leur mise en œuvre une fois le certificat de conformité environnemental délivré restant dépendante des budgets opérationnels restreints dont disposent les DREEC.

La responsabilité du MEDD en tant que coordonnateur et garant de l'effectivité et du respect des règles et procédures relatives à la gestion du littoral et supervisant les actions de développement et d'aménagement qui s'y déroulent ne peut pas être efficacement assumée, et justifierait une refonte institutionnelle profonde, avec *a minima* i) un service en charge du littoral doté de compétences et de capacités largement renforcées et ii) un service en charge des évaluations environnementales renforcé dans son indépendance et son autonomie, disposant d'instruments spécifiques aux problématiques littorales et de moyens financiers appropriés pour renforcer ses capacités d'encadrement des projets en préparation et en exécution dans la zone côtière.

A noter que différentes institutions sont également chargées de prérogatives s'appliquant au littoral, avec des missions exclusives sur une partie ou sur certaines ressources du littoral. C'est notamment le cas du Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime (chargé de la mise en place des quais de pêche, de l'aménagement des pêcheries, de la gestion des ressources halieutiques), de l'ANAM en charge de la politique portuaire et des opérations de dragages, ou encore de la HASSMAR concernant la gestion des pollutions marines d'origine terrestres, de SAP (partie terrestre et la sécurité). De telles institutions n'ont pas toujours les moyens adéquats de mise en œuvre et réalisent des missions qui entrent en collision avec la capacité et le rôle de coordination de la DEEC.

Les CT disposent également de compétences sur le littoral mais l'exercent de manière ténue. Parmi les domaines de compétences transférées aux CT, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le domaine, l'aménagement du territoire et enfin, l'urbanisme et l'habitat semblent beaucoup référer aux enjeux de gestion du littoral. Au-delà de la posture hiérarchique de l'État sur la gestion et la régulation du littoral qui échappe ainsi à la responsabilité des CT, peu d'entre elles s'investissent dans la prise en charge de leurs compétences transférées. Par exemple, malgré la responsabilisation des CT en matière de planification environnementale à l'échelle territoriale, il n'a pas été relevé la formulation et la mise en œuvre de plans départemental ou communal d'action pour l'environnement au sein des CT. Le même constat peut être relevé dans l'élaboration et la mise en œuvre par les conseils départementaux et par les communes de schémas territoriaux d'aménagement du territoire. Même si la faiblesse des capacités humaines, techniques et financières des CT est souvent évoquée, un tel état de fait facilite la logique top down de l'aménagement du territoire. Enfin, des conflits de compétences entre Conseil départemental et Commune dans le processus décisionnel et la gestion du DPM sont souvent relevés.



3.6 Renforcer la coordination intersectorielle pour une gestion plus intégrée du littoral

Une collaboration étroite et proactive est très souhaitable entre le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et le Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MCTDAT), avec un rapprochement de la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) et de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), notamment en vue d'intégrer des prescriptions précautionneuses spécifiques au littoral et au changement climatique dans les plans de développement des collectivités territoriales aux différentes échelles.

Cette collaboration devrait s'étendre vers d'autres départements ministériels, prioritairement d'une part au Ministère des Impôts et Domaines (MID), en charge des domaines de l'Etat, du Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime (MPEM) , afin de renforcer la cohérence entre les instruments de gestion décentralisés (CLPA et aires protégées notamment) et, d'autre part, au Ministère du Tourisme et des Transports Aériens (MTTA) en vue de s'entendre sur des règles d'occupation du sol et d'aménagement touristique en littoral, ainsi que le développement d'une politique d'écotourisme valorisant les remarquables efforts de conservation entrepris par le MEED et les communautés littorales.

Suite à la promulgation de la Loi Littorale, l'ANGIL sera instituée. Cette autorité fonctionnera sur la base d'un Comité Technique Intersectoriel essentiellement chargé de i) partager l'information sur les projets des différents départements sectoriels touchant le littoral, ii) analyser les propositions de projets et recommander leur adaptation pour respecter les prescriptions de la Loi Littorale, et iii) délivrer un avis de conformité des projets en vue de leur mise en œuvre.

Dans l'attente de sa mise en place, il est prioritaire de renforcer la communication et la coordination intersectorielle et interinstitutionnelle, afin de réduire certaines faiblesses constatées au niveau du dialogue entre les différentes institutions intervenant sur le littoral.

3.7 Préciser l'emprise géographique du littoral et des prescriptions le concernant

Une solution fonctionnelle, pour la mise en œuvre de la SN GIZC et l'application des éléments du cadre légal applicables aux territoires littoraux, serait de conduire un travail de délimitation du périmètre et de l'emprise géographique du littoral dans les régions, précisant les portions de territoire sur lesquels s'expriment et s'appliquent les prescriptions du cadre légal en vigueur. Il conviendra dans une telle démarche, qui pourrait être placée sous la responsabilité des Gouverneurs de régions assistés de comités techniques intersectoriels, de veiller à la continuité de l'espace littoral d'une région administrative à la région voisine.

On soulignera que cette démarche, qui peut être valablement mise en œuvre dans le contexte actuel, favorisera également la mise en application de la future Loi Littorale suite à sa promulgation, en application de son article 12 notamment. Par ailleurs, de tels documents de délimitation de l'espace littoral correspondraient aux plans territoriaux littoraux prévus par le projet de décret d'application du projet de Loi littorale.



3.8 Le territoire, échelle de vie et de prise de décision

Le territoire ne s'oppose pas forcément à la notion d'espace et constitue plutôt une évolution sémantique de ce dernier. En effet, l'espace social, culturel ou le bassin de vie porte la même connotation que la notion de territoire. De manière spécifique, les territoires rendent compte d'une construction historique, socioculturelle, socio-économique et institutionnelle non transférable et non reproductible. On peut l'évoquer comme un système d'acteurs réalisant des activités à travers un système d'interactions sur un espace délimité dans un temps déterminé, mobilisant des ressources au travers d'un système de représentations sociales et de régulation (Ndiaye, 2019).

Avec le contexte d'Acte III de la décentralisation, le territoire est devenu l'échelle stratégique par excellence de la définition des problématiques publiques, de la formulation des réponses et de la mise en œuvre des politiques publiques. A ce propos, la politique de territorialisation engage une plus grande autonomisation des territoires ainsi qu'une responsabilisation accrue des collectivités locales dans l'action publique.

Dans une perspective de Gestion Intégrée des Zones Côtieres, l'échelle des collectivités territoriales littorales apparaît bien comme celle à laquelle il convient de privilégier l'animation des dialogues et le développement des collaborations entre acteurs en vue de guider les prises de décisions relatives aux investissements publics, à l'aménagement et à la gestion territoriale.

3.9 Articuler décentralisation et planification locale

La politique de décentralisation amène les collectivités territoriales à assumer une place croissante dans les décisions et interventions concernant le littoral. Au regard des compétences transférées, les collectivités territoriales doivent élaborer divers documents de planification locale (PDC, PDD) tandis que la Loi 2021- 04 du 12 janvier 2021 portant LOADT invite celles- ci à élaborer le schéma départemental ou communal d'aménagement et de développement territorial ou encore, le schéma de cohérence territoriale affecté aux grandes métropoles pour faciliter l'intercommunalité.

Des outils de planification spatiale sont également prévus comme le plan directeur d'urbanisme, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (une ou plusieurs communes), le plan directeur de détail (commune). Par ailleurs, la loi prévoit la mise en place de commissions départementale et communale d'aménagement et de développement territorial chargées d'élaborer leur schéma correspondant ainsi que l'élaboration de schémas directeurs sectoriels, ce qui constitue une opportunité pour davantage adresser les enjeux spécifiques au littoral.

Enfin, la LOADT permet aux collectivités territoriales de créer des organes de réflexions, d'études ou des établissements publics contribuant à l'aménagement du territoire.

Les collectivités territoriales disposent donc d'une panoplie d'outils de planification qui leur permet d'assurer une appréhension correcte des enjeux littoraux, en cohérence avec le Plan National d'Aménagement et de Développement des Territoires (PNADT).

3.10 Information transparente, concertation ouverte et implication de la société civile

Les organisations de la société civile, selon les circonstances, sont force de proposition ou des outils de mobilisation sociale œuvrant pour s'opposer à la réalisation de projets qu'elles estiment mal justifiés ou mal préparés. Il apparaît indispensable de renforcer leur implication dans les processus de préparation, d'évaluation, de suivi, d'information et de prise de décision concertée, en vue de mieux asseoir la conception et l'acceptabilité des projets proposés, et pour éviter les frustrations et les oppositions.



L'implication de ces organisations se traduira par leur professionnalisation et permettra de renforcer les compétences et les niveaux de compréhension des enjeux et des risques à l'échelle de la société civile et des communautés qu'elles représentent.

La société civile nationale est également en lien avec la société civile internationale et vient renforcer les capacités de l'Etat à mobiliser des fonds auprès de partenaires au développement qui ne passent pas par les institutions gouvernementales (i.e. Blue Action Fund).

L'une des principales exigences pour une implication sincère et une collaboration efficace des organisations de la société civile est la qualité et la régularité de l'information ainsi que la transparence dans les prises de décision pour tout ce qui concerne l'aménagement, le développement et la gestion des zones côtières et de leurs ressources.

3.11 Reconnaître, capitaliser et consolider les expériences fructueuses

De nombreuses initiatives démontrent des évolutions fructueuses, qu'il convient de consolider et de reproduire pour un véritable passage à l'échelle des bénéfices environnementaux, économiques et sociaux qu'elles délivrent.

C'est le cas pour les différents types d'instruments, conventions locales, accords de gestion qui ont été expérimentés en relation avec la gestion intégrée de la zone côtière. On citera à ce propos i) les différents types d'aires protégées marines et côtières en cogestion et portées par des dynamiques communautaires, comme les AMCP et les APAC ; ii) les instruments de cogestion de la pêche, comme les CLPA et les ZPP ; iii) les conventions locales pour la gestion des forêts littorales, les plus emblématiques étant celles relatives à la bande des filaos depuis Saint Louis du Sénégal jusqu'à Guediawaye, au nord immédiat de la presqu'île du Cap Vert.

On soulignera également les fortes mobilisations communautaires et les actions de la société civile pour la mise en œuvre de campagnes de restauration des écosystèmes côtiers et des infrastructures naturelles en littoral, comme les mangroves et la bande des filaos. Ces grandes actions constituent des contributions importantes du Sénégal à la Décennie des Nations Unies pour la Restauration des Ecosystèmes et à la mise en œuvre de la Contribution Déclarée au niveau National du Sénégal vis-à-vis de la CCNUCC et des Accords de Paris, des agendas internationaux liés à la CBD et la Convention d'Abidjan, et des recommandations de la résolution globale WCC-2020-RES-030 sur la Résilience Côtière, adoptée par l'Assemblée Générale de l'UICN sur proposition du Gouvernement du Sénégal.

L'un des principes sur lesquels l'action publique doit se baser est l'accompagnement de processus engagés démontrant des succès et portées par une opinion publique favorable, ce qui permet, au-delà de consolider les expériences fructueuses et leurs bénéfices, d'établir des rapports de confiance et de renforcer les capacités à définir des objectifs partagés aux échelles des territoires de vie des populations littorales, tout en maintenant une articulation avec les orientations stratégiques du Sénégal. Les stratégies de réponse de nature empirique, basées sur les savoirs locaux et les expériences conduites localement, méritent également d'être analysées dans une perspective de capitalisation et d'identification de solutions efficaces aux problématiques locales.

4 HORIZON TEMPOREL DE LA SN GIZC

Un horizon à 2035 est proposé pour la SN GIZC, pour des raisons évidentes de cohérence avec le Plan Sénégal Emergent et les principales politiques publiques qui en découlent.



Avant 2035, la mise en œuvre de la stratégie nationale devra être évaluée, et celle-ci devra nécessairement être actualisée en fonction des importantes évolutions prévisibles qui marqueront le devenir des zones côtières au Sénégal. Cette démarche évaluative pourrait être conduite de manière périodique, par exemple tous les cinq ans. C'est la durée qui est proposée pour le principal instrument de sa mise en œuvre, le Plan National d'Action de Gestion Intégrée de la Zone Côtière (PNA GIZC), tel que décrit dans le projet de décret d'application de la future Loi Littorale.

Il est en effet cohérent de proposer une évaluation régulière de la mise en œuvre et des effets de la SN GIZC en vue de l'actualisation de ses grandes orientations et de ses priorités, sur la base de la lecture de l'évolution du contexte. Les résultats d'exercices de prospective qui seraient rendus disponibles devraient également être valorisés dans cette perspective. La version mise à jour de la SN GIZC et les priorités qui en découlent guideront l'élaboration des successifs PNA GIZC.

5 DIMENSION TERRITORIALE DE L'APPLICATION DE LA SN GIZC

La SN GIZC est applicable à l'ensemble des zones côtières du Sénégal.

Au plan spatial, l'espace concerné par la notion de zone côtière reste souvent à définir. Il inclut naturellement l'interface terre-mer, et donc le Domaine Public Maritime et s'étend aux portions du territoire qui entretiennent avec le littoral des relations complexes aux niveaux géographique, culturel, social et économique. Toutefois, on constate dans de nombreux cas une forte imbrication des milieux terrestres et marins, qui rend la remarque ci-dessus relative.

14

Ainsi, le terme de « littoral » est diversement accepté et défini, comme rappelé en 2011 dans le cadre du Schéma Directeur des Littoraux d'Afrique de l'Ouest SDLAO. Les notions de zone côtière et de gestion intégrée de la zone côtière telle que conçue pour guider l'application du protocole additionnel à la Convention d'Abidjan sur la GIZC restent également sujettes à interprétation (voir annexe 1). Le projet de Loi Littorale se réfère toutefois à ce texte pour définir la zone côtière sénégalaise.

La notion même de « zone » conduit à bien différencier la spécificité de la zone considérée par rapport à celles situées hors de l'espace correspondant. Cette remarque conduit intuitivement à une notion de délimitation.

La dimension territoriale de l'application de la SN GIZC reste une notion essentielle, ne serait-ce que pour des raisons de cohérence avec les textes juridiques qui restent à adopter. La mise en œuvre et l'efficacité de ceux-ci seront conditionnées à une définition (raisonnée et s'appuyant sur des éléments concrets ou simplement conventionnelle) de l'espace au sein duquel s'appliqueront les dispositions juridiques spécifiques en vigueur, applicables dans les zones côtières, ainsi que les prescriptions de la future Loi Littorale.



6 VISION STRATEGIQUE

Sans entrer à ce stade dans le détail de sa définition, la zone côtière constitue un support territorial essentiel du développement de la société sénégalaise. Il s'agit de la région la plus peuplée du Sénégal, où sont concentrés la majorité des enjeux économiques, industriels, culturels et sociaux.

L'interface côtière supporte l'ouverture du pays au reste du monde, une grande partie de ses échanges, et constitue le principal théâtre de la mobilité des populations. Le développement du Sénégal émergent est donc étroitement dépendant du maintien d'une capacité d'accueil durable et suffisante pour une population en croissance, qui ne peut être garantie qu'au travers d'une préservation des services écologiques d'approvisionnement et de régulation, ainsi que des services culturels encore offerts par les écosystèmes naturels côtiers.

La dimension patrimoniale de ce capital naturel est essentielle pour les générations futures. Le maintien de la fonctionnalité naturelle des systèmes côtiers et des connexions fluvio-marines conditionne donc la capacité des zones côtières du Sénégal à supporter un développement durable et harmonieux ne devant pas affecter les potentiels économiques et écologiques.

Le Sénégal est un pays qui vise l'émergence économique (voir Plan Sénégal Emergent), et il y a peu de doutes que ses performances se traduiront d'ici 2035 par le renforcement d'une classe moyenne nombreuse et majoritairement urbaine. Cette croissance de la population urbaine sera accompagnée d'une demande accrue, déjà constatée, de fréquentation et de consommation du littoral. Les qualités paysagères et environnementales ainsi que les valeurs récréatives et culturelles du littoral contribueront donc hautement à la qualité de vie des urbains confrontés aux contraintes de la vie en ville.

Repenser les formes d'urbanisation et d'habitat sur le littoral, faire preuve de créativité en préservant le capital naturel et en valorisant mieux l'arrière-pays côtier constituent certainement des chantiers qui devront accompagner l'occupation croissante de la zone côtière, en visant une adaptation progressive des formes urbaines aux spécificités, sensibilités, fragilités liées à la proximité de la mer, dans une perspective d'adaptation mais également en vue de diversifier les capacités d'accueil et de valorisation touristiques.

Le développement d'une gouvernance collaborative et inclusive des zones côtières, associant tous les acteurs, chacun dans son rôle, contribuera également à stimuler la gouvernance territoriale décentralisée. Au niveau central, le renforcement de la dimension intersectorielle dans l'élaboration des politiques et des stratégies se traduira par une meilleure cohérence et une efficacité accrue de l'action publique dans les zones côtières.

La multiplicité des usages au sein des zones côtières, qui constitue une difficulté lorsque ceux-ci sont concurrents voire antagonistes, peut devenir une opportunité en matière de diversification économique, pour autant que les usages soient gérés en développant des synergies, entre les secteurs et entre les acteurs. Cette démarche est essentielle pour anticiper les mutations économiques, notamment en fonction du déclin possible de certaines activités, ou au contraire de l'essor de secteurs émergents.

La gestion intégrée de la zone côtière, vitrine et interface d'échanges et d'ouverture du pays, doit également permettre de renforcer l'attractivité du Sénégal. La vision stratégique correspondante peut être formulée comme suit :



VISION POUR LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES SENEGALAISES A L'HORIZON 2035

Option 1 (option privilégiée) :

Une gestion intégrée des zones côtières fondée sur un cadre légal et institutionnel clair, génératrice d'un progrès social et économique équitable, mise en œuvre aux échelles pertinentes par des acteurs informés des enjeux engagés de manière cohérente et solidaire dans la valorisation et le maintien des potentiels de développement et du capital naturel et culturel du littoral sénégalais.

Option 2 :

Une gestion intégrée des zones côtières, basée sur un cadre légal et institutionnel adéquat, mise en œuvre avec efficacité aux différentes échelles pertinentes par des acteurs informés des enjeux, en vue d'assurer un développement harmonieux et durable des différents secteurs d'activités ainsi que le maintien du capital naturel et culturel au bénéfice premier des communautés littorales

Option 3 :

Une gestion intégrée des zones côtières garantissant une valorisation équilibrée et le maintien à long terme du capital naturel et culturel et des potentiels de développement durable.

7 PRINCIPES DE LA SN GIZC

7.1 Promouvoir la spécificité et la dimension patrimoniale des zones côtières

Les caractéristiques particulières des zones côtières, et plus généralement des espaces à proximité de la mer, doivent conduire à l'établissement de dispositions de gestion différenciées par rapport aux espaces de l'hinterland. Par exemple, des procédures spécifiques d'étude d'impact environnemental devraient y être établies, en vue de la prise en compte des enjeux et des risques propres à ces zones ainsi que de la préservation des services écologiques délivrés par les écosystèmes côtiers.

Ces particularités, associés à la dimension multifonctionnelle et culturelle de la zone côtière doivent faire l'objet d'un plaidoyer afin d'infuser l'ensemble des politiques publiques et des projets d'investissement et d'aménagement du littoral, notamment dans les secteurs fortement consommateurs d'espace.

7.2 Placer l'anticipation au cœur de la décision

La rapidité des changements en cours implique une forte capacité d'anticipation et de scénarisation, qui doit marquer l'ensemble de la conception de tout projet ou démarche d'aménagement concernant la zone côtière. Cette notion d'anticipation et de maîtrise anticipée des impacts devrait également inspirer les évaluations environnementales, qui pourraient par exemple prendre en compte les conséquences d'installations nouvelles sur le littoral, notamment lorsqu'il s'agit de précurseurs d'urbanisation.

La mise en place d'une commission permanente de prospective littorale, regroupant les différents secteurs, mais aussi les universités, les gouvernorats et des représentations de la société civile devraient contribuer à produire une vision réaliste des dynamiques en cours (scénarios à évaluer régulièrement), de leur cohérence avec les politiques cadres du gouvernement, dont la stratégie nationale GIZC.

7.3 Institutions centrales et déconcentrées : décloisonner et renforcer la cohérence intersectorielle

Le caractère nécessairement intégré de la stratégie de gestion des zones côtières implique un réel décloisonnement intersectoriel, afin d'éviter des antagonismes au sein de l'action publique. Cette remarque s'applique bien sûr à l'échelle centrale, mais aussi aux niveaux déconcentrés, s'agissant des services techniques. Tout projet d'aménagement littoral devrait nécessairement être conçu dans une logique trans sectorielle permettant :

- Des synergies et des complémentarités entre les objectifs sectoriels respectifs ;
- Une étude préalable en vue d'une mise en œuvre mobilisant de manière coordonnée les compétences des services techniques les plus directement concernés et/ou disposant des capacités les plus adéquates.



Les politiques sectorielles nationales doivent donc considérer la nature transversale de la politique environnementale et de ses prolongements, notamment la SN GIZC, et les institutions techniques disposant de cellules environnementales devraient concevoir leur action en tenant compte de l'ensemble des prescriptions relative à la gouvernance et à la gestion intégrée des zones côtières.

7.4 Echelle territoriale : renforcer la cohérence et l'articulation des outils de planification spatiale

De la même manière que la construction d'un Code du Littoral contribuerait à mettre en cohérence les différents textes (voir section 1), il est essentiel que les plans d'aménagement du territoire développés aux différentes échelles puissent être conçus et articulés dans une perspective de mise en synergie et d'harmonisation. Cette nécessité, qui n'est pas toujours perçue lorsque ces plans s'appliquent à des milieux terrestres, devient évidente lorsqu'il s'agit du littoral, puisque tous s'appliquent au même espace côtier.

Il s'agit également de respecter le principe de subsidiarité qui doit être appliqué dans toute la mesure du possible. Cela signifie qu'il est nécessaire de rechercher un équilibre entre l'impulsion donnée par le niveau central et les options d'aménagement mises en œuvre aux niveaux décentralisés des territoires et des collectivités. Les niveaux de gouvernance les plus proches du terrain doivent être nécessairement mobilisés et responsabilisés dans la conception et mise en œuvre de l'aménagement et de la gestion côtière.

7.5 Renforcer le dialogue entre niveaux centraux de décision et acteurs décentralisés

Des canaux de communication et d'échange doivent permettre une remontée d'informations pertinentes et l'expression des attentes des niveaux décentralisés à destinataire des niveaux centraux, en charge de la programmation des interventions. La capitalisation rétrospective des décisions d'aménagement et de leurs conséquences sur l'espace littoral devrait notamment devenir une pratique courante et une thématique de dialogue entre les acteurs centraux décisionnaires, les acteurs décentralisés et les acteurs côtiers, qui sont les premiers intéressés lorsque les conséquences de certains projets ou aménagement affectent directement leur sécurité économique et alimentaire. Une telle démarche doit permettre d'améliorer l'évaluation des solutions déjà mise en œuvre, la priorisation des zones à considérer dans les projections d'intervention, ainsi que la qualité et l'appropriation des initiatives en préparation.

7.6 Une stratégie inclusive

Les zones côtières étant des espaces multifonctionnels, la stratégie sn GIZC doit être inclusive, c'est-à-dire qu'elle a vocation à impliquer l'ensemble des acteurs et usagers du littoral. La SN GIZC a donc évidemment vocation à s'adresser à tous les acteurs du littoral du niveau central au niveau local, en passant par les niveaux décentralisés des territoires. L'implication de ces multiples acteurs devrait s'établir dans le cadre strict des prérogatives de chacun, mais aussi de la subsidiarité, mentionnée plus haut, qui consiste à impliquer les acteurs compétents du niveau le plus proche des territoires. La SN GIZC doit également privilégier une distribution des responsabilités équilibrée garantissant que, face aux difficultés, les acteurs ne rejettent pas systématiquement la responsabilité sur le niveau central. Cette stratégie nationale doit donc conduire à ce que chacun se sente impliqué et responsable à son niveau et dans ses usages.

L'application de la notion de subsidiarité devrait conduire à élargir les prérogatives et les responsabilités des acteurs de la gouvernance territoriale, et dans certains cas même directement des acteurs côtiers de manière plus générale. C'est ici que le renforcement des capacités est essentiel, s'agissant de préparer ces acteurs à assumer de nouvelles responsabilités. C'est aussi par respect de la subsidiarité, qu'il est important de susciter et de laisser le champ aux initiatives locales, tout en les accompagnant.

Il s'agit aussi de valoriser les différentes formes d'organisation et de représentativité existantes au sein des territoires : par exemple des comités de gestion des aires communautaires protégées, des instances de gestion des quais de pêche, du monde associatif, etc.

Le rôle que peuvent jouer ici des services techniques déconcentrés compétents et des ONG professionnalisées est essentiel, pouvant intervenir en appui conseil aux communes et inter communes. Compte tenu de ce qui précède, les services techniques pourraient utilement voir leurs capacités d'appui conseil aux collectivités renforcées, en complément des fonctions normatives et de contrôle qui leur sont déjà dévolues.

7.7 Des modalités de mise en œuvre adaptées aux réalités régionales

Les différents principes de la stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières relèvent du niveau central ou concernent directement l'ensemble des acteurs côtiers. Dans tous les cas, le développement de mécanismes de gestion intégrée doit nécessairement s'appuyer sur une prise en compte des caractéristiques écologiques, économiques, sociales et culturelles diverses des différents territoires côtiers. Le diagnostic a en effet mis en relief les contrastes et la diversité du littoral du Sénégal, et de ses territoires côtiers, qui doivent finalement rester le principal « arbitre des décisions ».

La responsabilisation et la mobilisation des différentes catégories d'usagers du littoral et de ses ressources posent bien sûr la question de leur représentativité, or cette représentativité s'organise de manière différente dans les différentes régions littorales du Sénégal. De fait, les mécanismes de dialogue et d'expression des acteurs au niveau local peuvent difficilement être envisagés et instaurés au travers d'un modèle unique, qui s'appliquerait aux réalités contrastées du littoral sénégalais.



8 AXES D'INTERVENTION ET MESURES PRIORITAIRES

Cette stratégie peut être déclinée au travers des quatre grands axes correspondant à quatre chantiers mobilisateurs.

CHANTIERS MOBILISATEURS D'ECHELLE NATIONALE

- Axe 1 : Evolution du cadre juridique et réglementaire
- Axe 2 : Développement du dialogue intersectoriel et renforcement de la capacité d'anticipation
- Axe 3 : Plan national de communication et de renforcement des capacités pour la GIZC

CHANTIER MOBILISATEUR D'ECHELLE DECENTRALISEE ET LOCALE

- Axe 4 : Mise en œuvre d'un programme « territoires côtiers innovants »
- Axe 5 : Renforcement des capacités pour la mise en œuvre des instruments efficaces de la GIZC

8.1 Chantiers mobilisateurs d'échelle nationale

Ces chantiers mobilisateurs doivent être lancés par le MEDD en collaboration avec les institutions et les acteurs pertinents, notamment issus du monde académique et de la société civile nationale et internationale.

8.1.1 Axe 1 - Evolution du cadre juridique et réglementaire

Le cadre juridique relatif au littoral est en pleine évolution, avec une proposition de Loi Littorale qui doit encore être approuvée. La mise en place d'un cadre juridique clair, valable pour tous, doit être considérée comme un préalable à l'implication des nombreux acteurs qui déplorent leur manque de compréhension par rapport au fonctionnement des mécanismes décisionnels et du cadre juridique qui régissent l'aménagement du littoral. Une proportion significative d'acteurs côtiers considère également que leur implication dans les processus décisionnels est insuffisante et attendent que cette carence soit dépassée grâce aux compléments attendus du corpus juridique applicable au littoral.

8.1.1.1 Renforcement du cadre légal, institutionnel et stratégique

La **poursuite du processus d'élaboration de la Loi Littorale**, ainsi que le chantier associé, d'ordre institutionnel, concernant la création d'une entité de régulation du littoral (ANGIL), doivent demeurer un axe prioritaire de travail, avec une attention donnée à une large concertation y compris aux échelles décentralisées. Les ateliers régionaux conduits lors du diagnostic de la GIZC préalable à l'élaboration de la SN GIZC ont en effet révélé une déficience de perception des bénéfices d'une institution telle que l'ANGIL. Le renforcement des capacités institutionnelles de la DEEC pour la gestion du littoral, avec ou sans l'ANGIL, constitue également une urgence prioritaire et une nécessité en vue d'opérationnaliser la SN GIZC.

- Il s'agira également d'influencer les autres cadres légaux, notamment la Loi sur la Biodiversité, en préparation, afin d'intégrer les infrastructures naturelles littorales, les solutions douces et les démarches de GIZC parmi les outils de conservation, d'adaptation et d'aménagement.



- Une question connexe doit être posée, qui concerne les multiples dispositions applicables au littoral et à ses écosystèmes et activités, dispersées au sein des différents instruments juridiques sectoriels. **Le regroupement des dispositions existantes au sein d'un Code du Littoral** permettrait de conforter les bases du cadre juridique de la SN GIZC, d'améliorer la cohérence du cadre légal en vigueur ainsi que les conditions d'application de la future Loi Littorale. Une telle démarche permettrait l'harmonisation de l'action publique à travers la mise en évidence d'éventuels conflits ou chevauchements de dispositions juridiques et/ou réglementaires. Le développement d'un Code du Littoral en vue de rassembler et de mettre en cohérence les différentes législations sectorielles pouvant s'appliquer aux espaces côtiers, ressources et activités côtières serait donc une réalisation qui s'avérera utile dans tous les secteurs.
- **Intégration des recommandations issues des cadres de décision globaux** : le MEDD, en collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, pourrait conduire une revue des agendas multilatéraux et des résolutions et recommandations concernant la gestion des zones côtières qui ne seraient pas encore correctement internalisées dans le corpus légal du Sénégal. On soulignera notamment l'existence de la résolution mondiale WCC-2020-RES-030 sur la Résilience Côtière face aux processus de changement rapide, adoptée par l'Assemblée Générale de l'IUCN lors du Congrès Mondial de la Nature 2020³.
- **Promotion des solutions douces et du capital naturel dans les politiques publiques** : l'analyse de la CDN du Sénégal montre que seuls les programmes de restauration des mangroves sont pris en compte comme des éléments contribuant à l'atténuation et l'adaptation. Il sera important que le MEDD fasse la promotion auprès des institutions partenaires des solutions fondées sur la nature d'aménagement et de réduction des risques, notamment basées sur l'ingénierie écologique et sur la valorisation des autres infrastructures naturelles comme les zones humides, les petits estuaires, les flèches sableuses, les dunes bordières et leurs communautés floristiques, ainsi que les herbiers marins.

Ce travail devra intégrer une vaste sensibilisation des ministères sectoriels, de leurs agences et de leurs services déconcentrés afin de promouvoir des politiques d'investissement et d'aménagement résilients et respectueux des dynamiques naturelles. Cela vaut notamment dans le cadre de la politique portuaire, de la politique de développement touristique et de l'urbanisme. Le rôle écologique des connexions fluviomaritimes, des petits estuaires et des zones humides littorales et leur contribution à la réduction des risques côtiers devront faire l'objet d'une réflexion collaborative du MEDD et de l'ANAT en vue de compléter le cadre légal si utile et irriguer leurs démarches programmatiques individuelles et conjointes.

8.1.1.2 Renforcement des outils de mise en œuvre

- **Renforcement des procédures d'évaluation environnementale et sociale pour le littoral** : l'absence d'un instrument guidant de manière spécifique les évaluations environnementales et sociales en littoral conduit certains projets d'investissement et d'aménagement à ne pas intégrer correctement la nature multisectorielle et multi acteurs, les particularités biogéographiques, la sensibilité et l'appréciation des risques propres aux systèmes côtiers. La perception des acteurs côtiers par rapport à ce qu'ils considèrent généralement comme une défaillance en termes d'information et d'implication découle partiellement des modalités de communication sociale accompagnant les EIES. Par ailleurs, les projets d'envergure en zone côtière touchant nécessairement une grande diversité d'acteurs et de secteurs, le recours aux évaluations stratégiques devrait être systématiquement privilégié. La mise en place d'une doctrine et d'outils dédiée aux évaluations environnementales des projets côtiers apparaît donc comme une priorité pour la gestion intégrée des zones côtières.

³ Lien vers la page web : WCC_2020_RES_030_FR.pdf (iucn.org)



- **Réflexion et propositions en vue d'une délimitation du littoral et des zones côtières** : à la lumière de l'expérience d'autres pays, notamment celle de la France, une délimitation univoque de l'espace dans lequel s'appliquerait les prescriptions des dispositions relatives aux espaces situés à proximité de la mer constitue une nécessité réelle. En l'absence d'une telle délimitation basée sur des critères éventuellement conventionnels, l'applicabilité des textes juridiques restera incertaine et pourrait déboucher, comme cela a déjà été le cas dans d'autres pays, sur des jurisprudences complexes et de multiples recours et arbitrages, parfois incertains et variables. C'est donc un chantier fondamental, qui constituera une reconnaissance de la spécificité des espaces côtiers, et qui renforcera également la clarté et les conditions de la mise en œuvre de la future Loi Littorale.
- **Valorisation des infrastructures naturelles contribuant à la résilience côtière** : Le repérage et la cartographie de tous les éléments de paysages et des habitats naturels à préserver ou à restaurer permettra de soutenir un programme conjoint du MEED et des collectivités territoriales en vue du renforcement des statuts de protection et des efforts de restauration des infrastructures naturelles jouant un rôle dans la résilience des communautés et des écosystèmes côtiers. L'ensemble des éléments de paysage et des sites identifiés devrait faire l'objet d'une mention voire d'un label particulier encourageant les démarches de classement sous des statuts appropriés, mais également pour contribuer à orienter les programmes et projets de développement durable, d'adaptation et de gestion des risques en littoral. Un tel label pourra bénéficier de manière positive aux démarches d'aménagement et de développement durable portées par les collectivités locales.

8.1.2 Axe 2 - Développement du dialogue intersectoriel et interinstitutionnel et renforcement de la capacité d'anticipation

S'il est certain que le MEDD a un rôle prépondérant dans la gestion du littoral et des zones côtières, il est également certain que l'action publique déployée par d'autres départements sectoriels peut avoir une influence déterminante sur l'avenir des zones côtières. Du fait du caractère multifonctionnel et multi-usage des zones côtières, les décisions et les actions entreprises pour leur développement, leur aménagement et leur gestion doivent être concertées et coordonnées. La reconnaissance de la spécificité de ces espaces stratégiques, riches et fragiles doit s'inscrire dans une impulsion politique génératrice de convergence entre les différents secteurs. Le triptyque complémentarité-cohérence-coordination devrait alors constituer un dénominateur commun de l'action publique pour les zones côtières.

Développer et maintenir un dialogue interinstitutionnel actif demeure cependant un défi complexe. L'expérience montre que les grandes commissions intersectorielles ont souvent montré leurs limites. C'est donc certainement dans le cadre d'une démarche progressive que peut s'installer ce dialogue et se développer une culture de collaboration ouverte et permanente.

8.1.2.1 Renforcer le dialogue et la coordination intersectorielle

Il serait utile, comme une première étape, que le MEDD, en charge du littoral et des zones côtières, puisse travailler de concert avec le MCTDAT. Une coordination étroite serait également requise entre le MEDD, le MPEM, le MTTA et le Ministère de l'Intérieur. Le contenu et les modalités opérationnelles de ces collaborations pourraient être développés par la DEEC en relation avec l'ANAT ainsi qu'avec la DPM, l'ANAM, la SAPCO et la DGAE.



Il serait donc envisageable de pouvoir créer une première cellule restreinte intersectorielle (cluster interinstitutionnel), pouvant rassembler des détachés de différentes administrations sous la direction du MEDD, dont la vocation serait de mettre en place des habitudes de travail partagé, d'échange d'information et de coordination, concernant par exemple l'instruction conjointe des nouveaux projets, et permettant aussi à chacun des détachés de faire remonter l'information dans leurs départements respectifs. Cette démarche pourrait préfigurer le futur Comité Technique Intersectoriel sur lequel se fondera le fonctionnement et la mission de l'ANGIL suite à la promulgation de la future Loi Littorale.

8.1.2.2 Mise en place d'une commission permanente de prospective des territoires littoraux

L'établissement d'une commission permanente de prospective des territoires littoraux à l'échelle nationale constitue une nécessité en vue d'éclairer les décisions d'aménagement et de valorisation et d'introduire un certain degré d'anticipation dans celles-ci. Lorsque l'Observatoire National du Littoral sera fonctionnel, celui-ci devrait contribuer à alimenter les travaux de la Commission Permanente de Prospective Côtier en fournissant une revue régulière des évolutions constatées mais également en identifiant de manière précoce les nouveaux enjeux en développement.

Cette Commission Permanente de Prospective Côtier serait tenue de publier un travail fondateur comprenant différents scénarios documentés sur l'évolution des zones côtières à différents horizons, suivi de publications périodiques sur l'évaluation et la réorientation de ces scénarios. Ces travaux devraient être publiés sous une forme attractive et facilement accessible à l'usage des institutions nationales, des élus locaux et de publics de cultures techniques diverses. Leur large diffusion constitue un point clé, contribuant à la transparence et à l'information du public.

24

8.1.3 Axe 3 - Plan national de communication et de renforcement des capacités pour la GIZC

8.1.3.1 Programme de communication et de capitalisation

Les éléments recueillis lors du diagnostic montrent qu'avant toute autre réflexion, l'information des publics est une condition nécessaire à la mise en place d'une gestion intégrée du littoral. Ces différents publics à impliquer doivent être conscients de tous les enjeux, notamment liés au changement climatique, mais aussi aux changements rapides qui affectent l'occupation des côtes, et aux échéances prévisibles auxquelles ces changements vont directement impacter leurs conditions de vie, leurs conditions de production, et leur situation socio-économique.

Il convient de noter qu'une majorité des acteurs rencontrés dans le courant du diagnostic sont en demande d'une meilleure information quant aux évolutions qui affectent la qualité et la disponibilité des ressources dont ils dépendent et qu'ils valorisent au travers de leurs systèmes de vie et leurs activités socioéconomiques, mais également concernant les processus décisionnels qui régissent l'aménagement et la gestion des zones côtières et de leurs ressources.

Par ailleurs, le repérage et la capitalisation des multiples expériences locales réussies et/ou porteuses d'enseignements et de propositions devraient également constituer des sources d'inspiration largement diffusées et communiquées vers des publics cibles. Des visites intersites et inter-acteurs seront promues, afin d'encourager les partages d'expériences et les démarches d'apprentissage mutuel, qui concourent largement à la diffusion des expériences et à leur capitalisation, ainsi qu'au renforcement des capacités des acteurs sur le terrain.



8.1.3.2 Programme de renforcement des capacités

Le diagnostic a permis de mettre en évidence le fait que différentes conditions nécessaires à la mise en place d'une gestion intégrée du littoral sénégalais ne sont pas encore remplies. Indépendamment des attentes relatives au cadre juridique et institutionnel de la gestion du littoral, il existe d'importants besoins en termes de renforcement des capacités des acteurs, depuis le niveau central jusqu'au niveau décentralisé, qui doivent être considérés comme un préalable à leur prise de responsabilité efficace.

Au niveau centralisé, le MEDD devra largement consolider les capacités existantes au niveau de la Division de Gestion du Littoral, afin de permettre à ce service d'assurer le pilotage effectif de l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des différents projets visant au renforcement de la GIZC et de la préservation du capital naturel et culturel côtier. Les autres départements sectoriels concernés par l'aménagement et la gestion des zones côtières devront également intégrer des compétences renforcées et des considérations spécifiques au littoral et à la diversité des usages correspondants dans les politiques publiques placées sous leur responsabilité, en collaboration avec le MEED.

Au niveau décentralisé, des efforts importants devront être conduits dans les régions, les collectivités territoriales et leurs outils de développement. Depuis les Gouvernorats aux communes, en passant par les ARD, les conseils départementaux, les administrations décentralisées et les services déconcentrées, les agents de l'état devront bénéficier de mises à niveau sur les principes et les outils de la GIZC.

La diversité des organisations communautaires et des acteurs côtiers des secteurs associatif et privé imposera également l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités allant jusqu'à des niveaux très décentralisés, à la rencontre des axes d'intervention de la section 8.2 traitant des chantiers mobilisateurs d'échelle locale.

C'est donc un ambitieux effort de renforcement des capacités des acteurs côtiers qu'il convient d'entreprendre. La réussite d'un tel chantier dépend entre autres du niveau d'organisation des différents acteurs côtiers, permettant de démultiplier efficacement les efforts et les moyens que l'État et ses partenaires pourront engager.

Ce programme aura bien sûr un coût significatif, qu'il s'agira de budgétiser au travers d'un plan d'investissement incluant non seulement un éveil aux mesures d'adaptation de nature territoriale, mais aussi aux mesures d'adaptation spécifiques applicables dans chaque champ professionnel (pêche, tourisme, mines, etc.).

Le PNA GIZC devra définir les grandes lignes de cette initiative, qui devra être avant tout créative, innovante et fédératrice. La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation rapproché et rigoureux (système en ligne permettant de répertorier les initiatives, comité de suivi, revue par les pairs, etc.) sera nécessaire afin d'éviter une dispersion des efforts, tout en capitalisant sur les itinéraires de renforcement des capacités les plus efficaces et les interrelations entre les actions de portée nationale et celles de portée locale.

8.1.3.3 Diversification des cibles et les supports

Un tel plan de renforcement des capacités et d'information devrait pouvoir toucher et aborder une large diversité de publics cibles : secteur privé et entrepreneurs, associations, élus locaux, leaders d'opinion (autorités traditionnelles et religieuses notamment), secteur associatif, écoles et milieu éducatif, etc.

Concernant les professionnels et agents des services techniques, la mise en place d'un MOOC sur la gestion des zones côtières pourrait aussi être envisagée, permettant ainsi des économies d'échelle, et pouvant s'adresser à des agents nombreux.



Cet ambitieux plan d'information et de renforcement des capacités devrait pouvoir combiner différents canaux multimédia (presse, télévision, réseaux sociaux, etc..) et événementiels. Le recours éventuel à des « ambassadeurs » de renom (artistes et influenceurs) n'en serait pas exclu.

Les actions en direction de l'école devraient également se multiplier, avec des éléments de curricula à faire progresser avant le baccalauréat (notions renforcées sur la géographie littorale et la compréhension des enjeux et des risques), des modules d'enseignements à adjoindre aux parcours existants et des filières d'enseignement supérieur spécialisées sur la gestion des environnements littoraux et l'adaptation.

8.2 Chantiers mobilisateurs d'échelle décentralisée et locale

Ces chantiers mobilisateurs doivent être lancés par le MEDD en collaboration avec les institutions et les acteurs pertinents, notamment issus du monde académique et de la société civile nationale et internationale.

8.2.1 Axe 5 – Promotion des instruments effectifs de la GIZC

Les outils les plus efficaces doivent faire l'objet d'une large promotion de la part de l'Etat et de ses partenaires, depuis le niveau central jusque sur le terrain. Il s'agira de documenter l'existence, le fonctionnement et les bénéfices de ces instruments, et d'apporter un appui à leur multiplication et leur mise en œuvre effective. La contribution du MEDD à leur promotion devra intégrer un soutien pour la prise en compte des orientations de la SN GIZC et des recommandations en matière de résilience côtière.

26

Ces instruments efficaces pour la GIZC concernent notamment les démarches de planification et d'aménagement territorial concerté (intercommunalités, plans de développement local, etc.), les outils d'aménagement, de cogestion et d'administration communautaire des espaces et des ressources naturelles (AMCP, CLPA, conventions locales, APAC, etc.) et tout mécanisme de concertation et d'action permettant des modes d'engagement multi acteurs, citoyens, solidaires autour d'objectifs d'animation territoriale, de préservation de l'environnement, de développement local, de promotion culturelle et de défense des patrimoines communs naturels et culturels.

8.2.2 Axe 6 – Appui conseil aux collectivités territoriales

Les plans locaux de développement, élaborés aux échelles départementale et communale, constituent des instruments essentiels de la planification spatiale et de la programmation des investissements. Ils devront, pour les collectivités territoriales littorales, intégrer les principes et valoriser les outils de la SN GIZC. Un guide méthodologique sera développé à leur usage en vue des actualisations futures de ces documents. Il sera également souhaitable de développer une capacité d'appui conseil mixte de l'ANAT, de la DEEC et de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) afin d'apporter les appuis méthodologiques et techniques adéquats en vue d'une prise en compte effective des différents éléments d'information disponibles, y compris les éléments produits par la commission de prospective côtière.

8.2.3 Axe 7 – Promotion de la démarche de « projet de territoire »

A l'image des approches développées dans d'autres géographies, la logique d'actions conjointes développées à des échelles de vie pertinentes par des groupes d'acteurs engagés dans la poursuite d'objectifs communs devrait être testée au Sénégal. Ces projets portés localement pourraient épouser la dimension d'une collectivité territoriale ou se concentrer sur des éléments cohérents de paysages ou sur des zones d'importance patrimoniale.



Il s'agirait dans un premier temps de repérer des dynamiques locales prometteuses et de les soutenir en apportant un relais en matière de mobilisation sociale, de communication au public, de renforcement des capacités et de financement.

En parallèle, l'Etat pourrait lancer un programme compétitif de financement de projets de territoires de vie, sur la base d'un concours annuel par exemple. Il s'agirait de proposer des fonds d'appui et des éléments de renforcement des capacités au bénéfice de regroupements d'acteurs côtiers organisés autour d'un projet élaboré conjointement. Cette démarche encouragerait la prise d'initiative ainsi que les collaborations concrètes entre des catégories d'acteurs diverses et complémentaires (collectivités locales, opérateurs du secteur privé, secteurs académique et associatif, organisations socio-professionnelles, organisations communautaires de base, médias locaux et communautaires, etc.). L'un des bénéfices serait également de renforcer les démarches autour de la notion du patrimoine commun que constituent le littoral et ses ressources.

9 MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA SN GIZC

9.1 Mise en œuvre d'un Plan National d'Action de GIZC

La 1^{ère} Stratégie Nationale de Gestion Intégrée de la Zone Côtière n'avait pas été déclinée sous la forme d'un plan d'action, ce qui a largement contribué à sa faible appropriation par les acteurs côtiers et à un niveau de mise en œuvre très restreint, essentiellement limité aux quelques projets qui se sont référés au document.

Dans le cadre de son actualisation, il a été prévu d'adoindre à l'exercice l'élaboration d'un Plan National d'Action GIZC qui doit traduire les principes et les objectifs de la SN GIZC en ligne d'activités dont la mise en œuvre sera prise en charge par différentes catégories d'acteurs.

On doit aussi rappeler que

Les sections suivantes présentent de manière synthétique le contenu proposé pour le PNA GIZC, dont le draft accompagnera le prochain rapport d'avancement de la mission.

9.2 Chantiers mobilisateurs d'échelle nationale

Ces parties du PNA GIZC seront essentiellement à conduire sous l'impulsion de la DEEC et de ses institutions partenaires. Les actions correspondantes pourront toutefois être portées localement par une diversité d'acteurs prolongeant l'action des institutions centrales, y compris au sein de la société civile.

9.2.1 Plan de communication et de capitalisation

Il est important de développer une capacité d'information et une démarche de « porté à connaissance » des principes et des objectifs de la SN GIZC en direction de l'ensemble des acteurs côtiers et aux différentes échelles territoriales. Ce plan de communication permettra de largement diffuser des contenus informatifs et pédagogiques sur i) les potentialités, les enjeux et les risques associés aux zones côtières, ii) les règles, rôles et responsabilités institutionnelles en matière d'aménagement et de gestion du littoral, iii) l'utilité, dans une perspective de résilience côtière, de promouvoir les prises de décision concertée, iv) les mécanismes existants et promus dans cette perspective. Ce plan de communication devra mobiliser une diversité d'acteurs à différentes échelles et s'appuyer sur des supports également diversifiés.



Le plan de communication devra s'accompagner d'un importante effort de capitalisation des expériences conduites, afin d'identifier les facteurs de succès des expériences réussies mais également les facteurs déterminants des échecs enregistrés par des initiatives spécifiques de façon à tirer toutes les leçons apprises et fournir des analyses à valeur pédagogique et de exemples illustratifs à valoriser au travers du plan de communication, du plan de renforcement des capacités et des efforts de promotion auprès des acteurs côtiers des outils efficaces de la GIZC.

9.2.2 Renforcement du cadre légal et institutionnel

Ce chantier thématique doit contribuer à un renforcement du cadre légal et institutionnel, reconnaissant le besoin de pousser à terme le processus de préparation et d'adoption de la Loi Littorale et de mettre en place l'ANGIL. Il devra permettre également d'installer au niveau des politiques sectorielles touchant l'aménagement du littoral (urbanisme, tourisme, etc.), à des fins de cohérence, différents principes relatifs à la GIZC, aux prises de décision concertées, aux solutions fondées sur la nature et au maintien des infrastructures naturelles.

Les principes de la résolution globale sur la résilience côtière WCC-2020-RES-030 pourront notamment inspirer les démarches, l'Etat du Sénégal étant le membre à l'origine de la soumission du projet de motion correspondante à l'Assemblée Générale des membres de l'UICN. Différents outils réglementaires nécessitent également d'être renforcés, notamment pour les évaluations environnementales.

La dimension institutionnelle sera également importante, conditionnant la réalité et la bonne mise en œuvre de la Gestion Intégrée des Zones Côtier. La DEEC devrait voir ses capacités institutionnelles largement renforcées, la situation actuelle constituant une contrainte à une communication large et à des collaborations fluides et efficaces. Dans l'attente de la mise en place de l'ANGIL, un premier groupe d'institutions sera structuré autour du trio Environnement, Aménagement Territorial et Impôts et Domaines.

28

Une commission interinstitutionnelle sur la prospective des territoires littoraux sera également mise en place afin d'élaborer, évaluer et mettre à jour régulièrement des scénarios du développement côtier afin de guider les décisions.

9.2.3 Identification des éléments de paysage et des sites à préserver en priorité

Il s'agira de produire une carte détaillée des espaces naturels et des éléments de paysages à préserver de manière prioritaire, sous différents statuts. Il pourra s'agir de formations géologiques, de forêts et communautés végétales, de zones humides, petits estuaires et lagunes et tout autre élément de paysage et habitat naturel participant du capital culturel et naturel et contribuant à la résilience des zones côtières du pays.

Cette cartographie devra s'adoindre de conseils en matière de préservation, restauration et gestion. Elle sera produite à l'attention des institutions centrales mais également des collectivités territoriales et accompagnée d'une sensibilisation des élus et des gestionnaires de territoires afin de promouvoir la prise en compte de ces éléments à préserver dans les plans de développement locaux et les plans d'occupation du sol.



9.2.4 Délimitation de l'emprise de l'espace littoral

Une délimitation univoque de l'espace dans lequel doivent s'appliquer les prescriptions du cadre légal en vigueur constitue une nécessité réelle. Il conviendra d'établir les critères de cette délimitation et de conduire des groupes de travail aux échelles décentralisées en vue de proposer une démarche de territorialisation du littoral. Ce travail renforcera également la clarté et les conditions de mise en œuvre de la future Loi Littorale.

9.2.5 Plan de renforcement des capacités des acteurs côtiers

Le diagnostic a permis de mettre en évidence le fait que différentes conditions nécessaires à la mise en place d'une gestion intégrée du littoral sénégalais ne sont pas encore remplies. Il existe d'importants besoins en termes de renforcement des capacités des acteurs, depuis le niveau central jusqu'au niveau décentralisé, qui doivent être considérés comme un préalable à leur prise de responsabilité efficace.

Le plan de renforcement des capacités des acteurs devra donc cibler une large diversité de publics (institutions déconcentrées, ARD, collectivités territoriales, élus et équipes municipales, organisations communautaires et socioprofessionnelles, associations et ONG, etc.) jusqu'aux échelles décentralisées. Il devra s'appuyer sur des canaux de transmission et de formation diversifiés.

9.3 Chantiers mobilisateurs d'échelle décentralisée et locale

Ces chantiers pourront être développés à l'échelle des collectivités territoriales, avec l'appui des institutions centrales lorsque nécessaire. Ils devront veiller à impliquer les élus locaux et la société civile en vue de leur implication et d'une meilleure appropriation par les communautés littorales.

9.3.1 Promotion des instruments de la GIZC

Le MEDD et ses partenaires institutionnels (MCTDAT et MPEM notamment) devront promouvoir le recours aux instruments repérés comme étant efficaces pour la mise en œuvre de la GIZC et appuyer leur bon fonctionnement (intercommunalités, AMCP, APACs, CLPA, conventions locales, etc.). Tout autre moyen de concertation et de collaboration pourra être également considéré.

C'est au travers de la multiplication des expériences, des échanges d'expériences et de l'apprentissage mutuel entre leurs porteurs, ainsi que de l'identification des leçons apprises que les pratiques de terrain s'amélioreront progressivement.

9.3.2 Promotion des solutions douces et des reculs stratégiques

En synergie avec le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique pour les Zones Côtier, le PNA GIZC contribuera à promouvoir les solutions fondées sur la nature et les solutions douces pour la réduction des risques côtiers, ainsi que les reculs stratégiques visant à réduire l'exposition des enjeux humains aux aléas marins.

Concernant les initiatives de lutte contre l'érosion et les ouvrages de défense côtière, le PNA GIZC contribuera à promouvoir l'intervention des acteurs locaux dans le développement et la mise en œuvre de savoir-faire liés à l'ingénierie écologique et aux solutions fondées sur la nature, le cas échéant en association avec des solutions grises classiques, en vue de limiter les investissements et de contribuer à atténuer les effets négatifs des ouvrages de durcissement du trait de côte sur les zones adjacentes.



Concernant les projets de recul stratégique, il s'agira notamment de mobiliser les cadres de concertation aux échelles locales, en appui aux collectivités territoriales, pour faciliter les prises de décision relatives aux délocalisations et réinstallation des populations impactées ou aux décisions intégrant la non-constructibilité (déclaration de zones *non aedificandi*) de certaines parties du littoral.

9.3.3 Appui conseil à l'échelle des collectivités territoriales

Les plans locaux de développement, élaborés aux échelles départementale et communale, constituent des instruments essentiels de la planification spatiale et de la programmation des investissements. Ils devront, pour les collectivités territoriales littorales, intégrer les principes et valoriser les outils de la SN GIZC. Un guide méthodologique sera développé à leur usage en vue des actualisations futures de ces documents.

Il sera également souhaitable de développer une capacité d'appui conseil mixte de l'ANAT et de la DEEC afin d'apporter les appuis méthodologiques et techniques adéquats en vue d'une prise en compte effective des différents éléments d'information disponibles, y compris les éléments produits par la commission de prospective côtière.

9.3.4 Programme compétitif d'appui aux « projets de territoire »

L'Etat pourrait lancer un programme compétitif de financement de projets de territoires de vie, sur la base d'un concours annuel par exemple. Il s'agirait de proposer des fonds d'appui et des éléments de renforcement des capacités au bénéfice de regroupements d'acteurs côtiers organisés autour d'un projet élaboré conjointement.

30

Cette démarche encouragerait la prise d'initiative ainsi que les collaborations concrètes entre des catégories d'acteurs diverses et complémentaires (collectivités locales, opérateurs du secteur privé, secteurs académique et associatif, organisations socio-professionnelles, organisations communautaires de base, médias locaux et communautaires, etc.).

L'un des bénéfices serait également de renforcer les démarches autour de la notion du patrimoine commun que constituent le littoral et ses ressources.

9.4 Système de suivi évaluation

Bien qu'appllicable à la SN GIZC dans son ensemble, le système de suivi évaluation sera intégré dans le PNA GIZC. Un nombre restreint d'indicateurs d'effets à moyen et long terme concerneront bien la SN GIZC, mais l'essentiel des indicateurs seront des indicateurs de performance associés à la mise en œuvre d'actions concrètes. Le choix d'associer le plan de suivi évaluation au PNA GIZC s'impose de fait.

Il sera nécessaire d'adapter le système de suivi évaluation en intégrant des indicateurs d'impacts alignés avec les effets attendus de la future Loi Littorale une fois celle-ci promulguée. La mise en place de l'ANGIL se traduira notamment par des modifications importantes du contexte institutionnel, justifiant le suivi et la compréhension de ses effets en matière de GIZC. La préparation de la future Loi sur la Biodiversité et d'un PNACCZC, constituent également des évolutions attendues qui pourraient justifier certains ajustements au niveau des indicateurs. Les effets profonds induits par chacun de ces nouveaux éléments du cadre légal et stratégique et la portée de leurs interactions ne sont toutefois pas projetables à ce stade.



9.5 Financement de la SN GIZC

A l'image du système de suivi évaluation, le plan de financement de la SN GIZC sera associé au PNA GIZC et à la budgétisation prévisionnelle de sa mise en œuvre.

Le MEDD aura la responsabilité de faire valoir les prévisions de dépenses relatives à la mise en œuvre de la SN GIZC lors de la construction du budget de l'Etat du Sénégal, afin que la Loi des Finances intègre une part significative sinon la totalité du budget correspondant.

Il serait également important de constituer une table ronde des bailleurs de fonds intervenant dans le domaine littoral au Sénégal, afin de correctement orienter et articuler leurs investissements et assurer leur synergie. Une consultation des différents bailleurs de fonds engagés dans les actions de soutien à la GIZC au Sénégal permettra d'estimer les contributions sur lesquels l'Etat du Sénégal pourrait compter à ce stade (UE, BM, AFD, Facilité Adapt'Action, FFEM, etc.).

ANNEXES

Annexe 1. Notions et définitions relatives au littoral et à la zone côtière

Dans la partie définition du Schéma Directeur des Littoraux d'Afrique de l'Ouest (SDLAO, 2011), on retrouve les éléments suivants :

LITTORAL : Dans la pratique, la définition du littoral dépend souvent de ce qui la motive, depuis le littoral « étatique » limité au DPM12, jusqu'à celui des aménageurs (bassin de vie où se diffuse l'influence économique de la mer), ou encore celui des environnementalistes, qui inclut les différents éléments naturels contribuant à la dynamique des écosystèmes marins et côtiers. Souvent plus que territoriale, cette définition du littoral procède d'une réflexion fonctionnelle, et débouche en fait sur une représentation collective assez généralement partagée, mais dont les limites territoriales côté terrestre restent globalement mal définies, y compris dans les législations les plus élaborées.

La reconnaissance du rôle du littoral comme un espace de développement contribuant de multiples manières à l'économie nationale; comme la reconnaissance des différentes ressources qui y sont associées, conduit à une prise en compte élargie plus sociale que territoriale de cette bande côtière qui, sur le plan des régimes juridiques, reste partagée entre le droit public s'appliquant sur le DPM13, et le droit privé s'appliquant hors du DPM proprement dit. En Afrique de l'Ouest, le droit foncier coutumier est encore également souvent reconnu localement.

L'émergence d'une notion spécifique, dite « de proximité de la mer » permet d'ajouter des règles et des procédures communes à chacun des deux espaces terrestre et marin. Ces règles et ces procédures ont pour vocation de garantir la compatibilité des usages dans l'ensemble de la bande côtière, et d'harmoniser les modalités d'aménagement en fonction des impératifs de préservation de milieux naturels à la fois fragiles et vitaux pour les économies nationales.

En fonction de cette représentation fonctionnelle du littoral, tout zonage doit intégrer les usages et les acteurs, en vue de proposer un système d'unités spatiales compatible avec la reconnaissance de responsabilités de gestion, qui peuvent éventuellement être l'objet de politiques contractuelles.

La notion de littoral se diffuse donc au travers des milieux terrestres situés hors du DPM en fonction d'un principe d'équilibre général du territoire, dont la gestion publique intègre la proximité de la mer, et en particulier les contraintes et risques naturels susceptibles d'affecter la sécurité et la pérennité des activités terrestres.

Le littoral reste donc avant tout un territoire complexe regroupant l'ensemble des milieux directement marqués et influencés par la proximité de la mer côtière. On conçoit bien que dans une telle définition, avant tout basée sur des considérations fonctionnelles, les limites du territoire côté terrestre restent à définir dans chaque situation locale. On distinguera successivement l'emboîtement des composantes suivantes de la partie terrestre du littoral :

- Le domaine public maritime.
- Les territoires des collectivités ayant une façade sur la mer.
- Les bassins de vie où s'effectuent la transformation et la commercialisation des produits issus de la mer.
- Les espaces naturels côtiers et les sites de conservation.



On notera que la définition géomorphologique consistant à considérer les formations sédimentaires issues des dépôts et du façonnement par les courants marins, et liées à l'interaction des deux systèmes de sédimentation terrestre et marin (estran, cordons dunaires, systèmes lagunaires, formations deltaïques, eaux saumâtres, zones humides) dont le régime est en particulier lié aux marées, reste souvent applicable.

Le même problème de délimitation peut également être posé du côté maritime de l'interface littorale. Une extension de l'espace maritime littoral à l'ensemble de la ZEE semble exagérée s'il s'agit de qualifier la mer côtière. Toutefois, la morphologie du plateau continental et la bathymétrie des petits fonds peuvent jouer un rôle important dans l'organisation et la dynamique des courants côtiers, comme dans le stockage et la redistribution des réserves sédimentaires.

Les ambiguïtés évoquées ci-dessus concernant la notion même de littoral sont également perceptibles dans d'autres domaines, où la diversité des acteurs et des parties prenantes a pour corollaire celle des points de vue. Certaines notions comme le zonage ou les vocations des espaces peuvent donner lieu à des interprétations réductrices par rapport à l'objectif fonctionnel de l'aménagement. Il existe en effet potentiellement de multiples façons de zoner le littoral selon le point de vue à partir duquel on se place.

L'identification des vocations des espaces en vue d'identifier les partis d'aménagement doit surtout préserver le caractère multifonctionnel de ceux-ci. Même si l'accent peut être mis de façon pertinente dans un secteur donné sur tel ou tel type d'activité, d'usage, ou d'occupation, celle-ci devra respecter le principe de l'équilibre territorial, notamment par le respect des principes de compatibilité entre les usages.

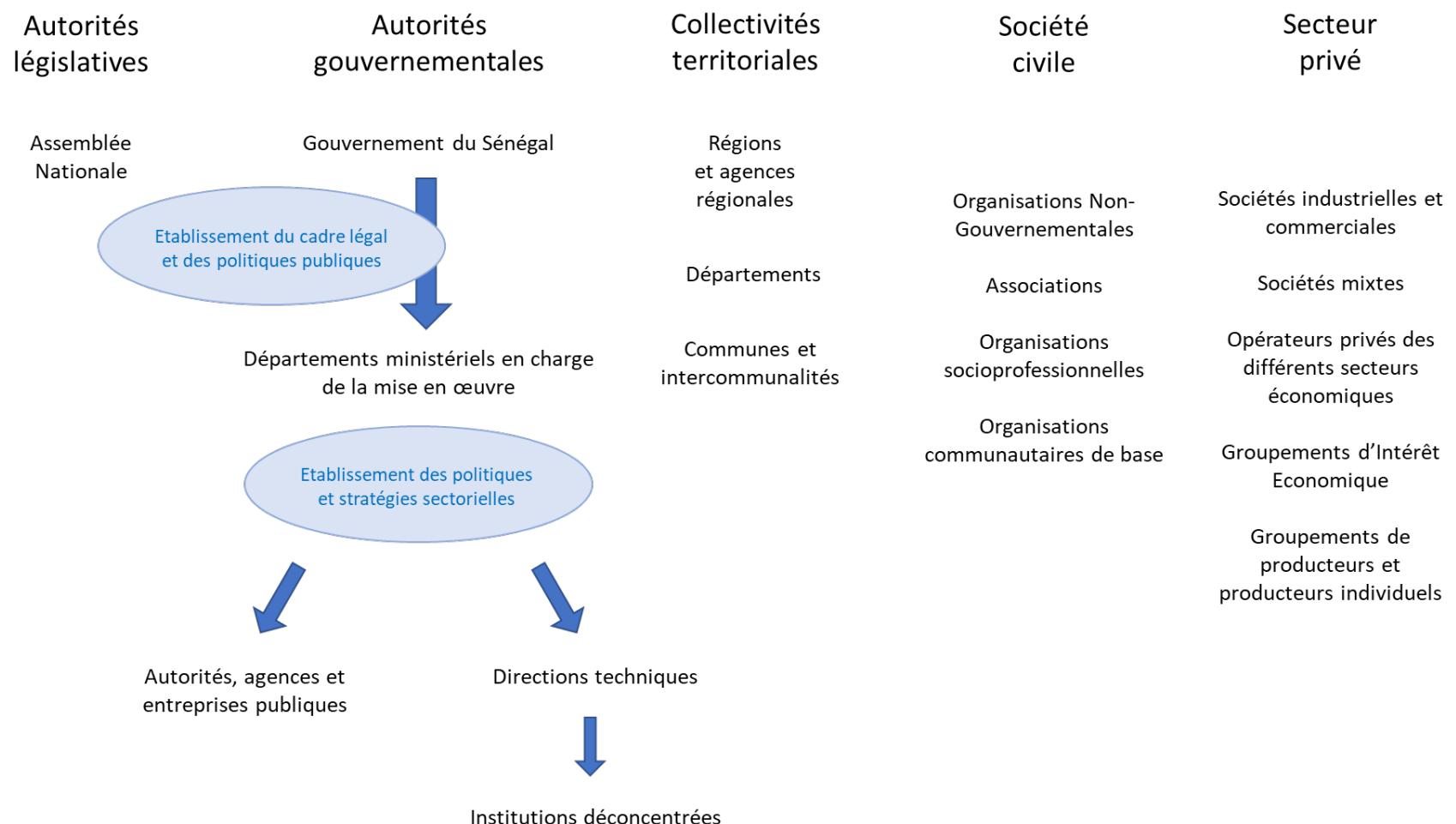
Le protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la GIZC, adopté en 2017 par ses Etats membres, se réfère aux définitions suivantes :

36

« Zone côtière » : l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques et des systèmes de ressources complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques, coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes.

« Gestion intégrée des zones côtières » : un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certaines d'entre eux ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre.

Annexe 2. Principales catégories d'acteurs intervenant sur le littoral





www.brl.fr/brli

Société anonyme au capital de 3 183 349 euros
SIRET : 391 484 862 000 19 - RCS : NÎMES B 391 484 862
N° de TVA intracom : FR 35 391 484 862 000 19

BRL
Ingénierie

1105, avenue Pierre Mendès-France
BP 94001 - 30 001 Nîmes Cedex 5
FRANCE

Tél. : +33 (0) 4 66 84 81 11
Fax : +33 (0) 4 66 87 51 09
e-mail : brli@brl.fr