



HAL
open science

La GIZC en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ?

Thierry Guineberteau, Catherine Meur-Ferec, Brice Trouillet

► To cite this version:

Thierry Guineberteau, Catherine Meur-Ferec, Brice Trouillet. La GIZC en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ?. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2007, 7 (3), pp.1-14. hal-00195572

HAL Id: hal-00195572

<https://hal.science/hal-00195572v1>

Submitted on 22 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES EN FRANCE : mirage ou mutation stratégique fondamentale ?

Thierry Guineberteau¹, Catherine Meur-Férec², Brice Trouillet¹, ¹Géolittomer, UMR 6654 CNRS (Littoral, Environnement, Télédétection, Géomatique) et Université de Nantes, Institut de géographie et d'aménagement régional, courriels : thierry.guineberteau@univ-nantes.fr / brice.trouillet@univ-nantes.fr, ²Géolittomer, UMR 6654 CNRS (Littoral, Environnement, Télédétection, Géomatique) et Université du Littoral Côte d'Opale, EA 1702 Institut des Mers du Nord, Dunkerque, courriel : meur@univ-littoral.fr

Résumé : L'actualité de la GIZC impose de s'interroger sur la réalité de ce processus. Sa mise en œuvre en France, pays connu pour avoir engagé une politique du littoral dès les années 1970, offre la possibilité d'examiner les éventuels décalages entre le concept et la pratique. L'appel à projets GIZC lancé par des institutions nationales offre la matière d'une première analyse. Les 49 candidatures soumises sont ainsi décryptées puis mises en perspective avec la complexité héritée et actuelle des territoires littoraux. Enfin, l'analyse se concentre sur l'une des difficultés majeures et récurrentes de la GIZC que constitue l'intégration du volet marin des zones côtières.

Mots-clés : GIZC, Littoral, Mer, Territoire, Acteur, Compétence, Gouvernance, France

Title: ICZM in France: an illusion or a fundamental strategic mutation?

Abstract: The recent developments in ICZM compels us to question the reality of this process. Its implementation in France (a country known for of its coastal zone policy which was established during the 1970's) represents a good opportunity to analyse the possible gaps between theory and practice. The call for ICZM projects launched by national institutions offers material for primary analysis. We have therefore examined its 49 applications and put them in perspective with the complex heritage and dynamics of coastal territories. Lastly, the analysis is focused on one of the ICZM's major and recurrent problems: the integration of the marine aspects of coastal zones.

Keywords : ICZM, Coastal Zone, Territory, Actor, Competence, Governance, France

Introduction

On estime que près de 700 expériences de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans plus de 140 Etats ont été initiées dans le monde depuis le milieu des années 1960 (Sorensen, 2002) dont 11 en France et 150 en Europe. Un bilan des expériences de GIZC ces 30 dernières années dans le monde a permis de souligner les nombreux points communs entre toutes ces expériences et, sur cette base, d'identifier les blocages et de fixer des orientations, parmi lesquelles : pérenniser la participation des parties-prenantes, développer des plans d'action intégrant des évaluations et des outils incitatifs quelle que soit l'échelle, chercher à mieux relier les volets terrestre et marin des zones côtières (Klinger, 2004).

Les enjeux européens placent aujourd'hui la GIZC dans un contexte particulier. Elle est en effet d'une grande actualité puisque la recommandation du Parlement et du Conseil de l'Europe du 30 mai 2002 demandait à chaque État membre d'établir sa stratégie nationale dans les cinq ans. Dans ce cadre européen, la France a commencé à élaborer sa stratégie nationale, dans la continuité historique d'une *vision à la française* (Lozachmeur, 2005 ; Roland, 2005 ; Miossec, 1999). La mise en

œuvre de la GIZC a été officiellement décidée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 à Limoges. Les fondements de la stratégie française sont exposés, à partir de cinq études de cas sur la façade atlantique, dans un document émanant de la Commission Environnement Littoral (2002) : *Pour une approche intégrée de la GIZC, initiatives locales - stratégie nationale*. Le 29 avril 2003, le Comité Interministériel de la Mer a officialisé la mise en œuvre de la recommandation européenne. Parallèlement, la GIZC s'inscrit dans la Stratégie nationale pour le développement durable adoptée en novembre 2003 par le gouvernement. Le rapport qui a été adressé à la Commission européenne en mai 2006 fait le bilan de la stratégie française et répond à l'échéance prévue par la recommandation européenne (Bresson, 2006). C'est dans ce contexte qu'en 2005, un appel national à projets GIZC¹ a été lancé par l'État vers les acteurs littoraux.

¹ Appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières, lancé début 2005 par la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) et le Secrétariat général de la mer (SG-Mer) : <http://www.territoires-littoraux.com>

L'objectif est donc de s'interroger sur la réalité et la portée du processus engagé. La GIZC serait-elle, comme le développement durable, plus un mythe pacificateur qu'un outil opérationnel, une *croissance* (Roland, 2005), une abstraction à usage strictement politique, ou peut-elle avoir une efficacité sur le terrain ? Pour ce faire, le décryptage des réponses à l'appel à projets ci-dessus mentionné confronté aux études, récentes ou plus anciennes, relatives à la gestion des littoraux constituent une matière exploitable riche.

La première partie de cet article propose de tirer des enseignements des 49 réponses à l'appel à projets GIZC de 2005. Il ne s'agit pas, à ce stade, d'évaluer déjà les réalisations concrètes sur le terrain, mais d'analyser l'appropriation du concept dans l'esprit des services de l'État et des acteurs locaux ayant répondu, afin de mettre en lumière les décalages ou adéquations existant entre eux. La seconde partie cherche ainsi à resituer la démarche en cours dans le cadre plus large des politiques territoriales qui impliquent les littoraux français, cela dans un contexte de modification de l'action publique (Fontaine, Hassenteufel, 2002 ; Moquay, 2004) et de la régulation sociale (Reynaud, 1999 ; Thoenig, 1998), accordant une plus grande place aux principes de décentralisation et de gouvernance (Gaudin, 2002). Ainsi, pour Moquay (2004, p.6) les recompositions territoriales qui sont en œuvre aujourd'hui en France (et qui sont très profondes sur le littoral) « *pourraient traduire le basculement (incomplet à ce jour) d'un paradigme ancien [...] de l'État républicain universaliste vers un paradigme nouveau [...] que l'on pourrait référer à l'idée de démocratie pluraliste.* » Les constats nous conduisent dans la troisième partie à nous focaliser sur une difficulté particulière à laquelle se heurte l'application de la GIZC : l'intégration de l'espace marin et la place accordée à la mer dans le processus. Au final, cette analyse d'un processus en action permet de dessiner provisoirement les caractéristiques, les freins et les pistes d'avancées concernant la mise en place de la GIZC aujourd'hui en France.

Les premiers enseignements des réponses à l'appel à projets national GIZC

À la suite des décisions du CIADT du 14 septembre 2004, la DIACT et le Secrétariat général de la Mer ont lancé début 2005 un appel à projets national : *Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une GIZC*. Sur 49 dossiers de réponse émanant des acteurs des territoires littoraux, 25 ont été sélectionnés par un jury, après avis de plusieurs experts², et ont reçu un appui technique et un financement (60 000 €) pour une période de 18 mois d'expérimentation. L'analyse des dossiers de réponse et des critères de sélection permet de rentrer dans la *fabrication concrète* de la GIZC. La méthodologie détaillée et

toutes les données de cette analyse ont fait l'objet d'une habilitation à diriger des recherches (Meur-Férec, 2006)³.

Il a été choisi d'analyser non seulement les 25 projets lauréats qui représentent les *bons* dossiers ou, à tout le moins, les dossiers *encouragés* par l'État et les experts, mais aussi les dossiers rejetés, révélateur d'éléments importants comme la faiblesse de moyens de certaines équipes ou la faible maturité de certains projets dans les processus d'intégration.

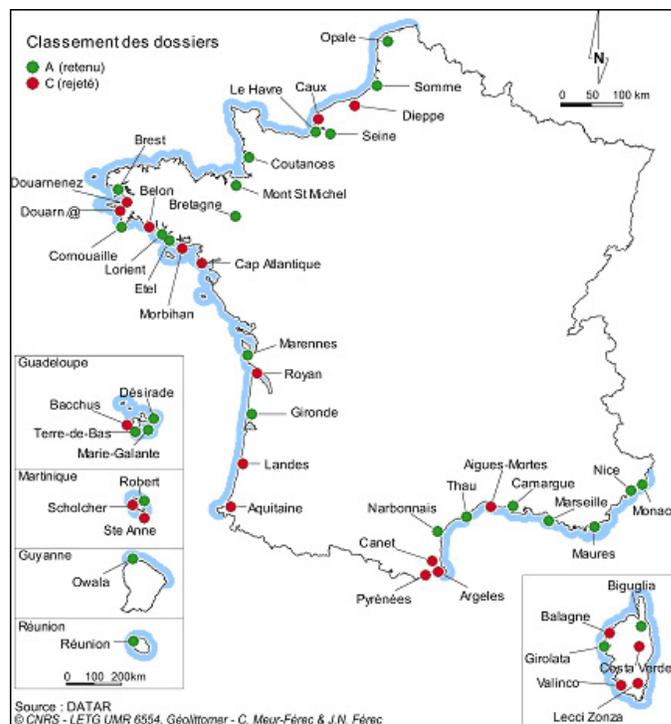


Figure 1. Localisation des 49 candidatures selon leur classement⁴

La matière première constituée par ces dossiers représente environ 2500 pages de documents comprenant texte, photos, cartes, etc. Une telle masse d'informations ne pouvant être facilement traitée *à la main*, le logiciel d'analyse de données Sphinx⁵ a permis de synthétiser et de croiser les données afin de mettre en valeur certains faits remarquables ou d'ouvrir des pistes de réflexion (Meur-Férec, 2006). Le premier enseignement qui peut être tiré de l'appel à projets est la très large mobilisation qu'il a suscitée. Le nombre de réponses a largement dépassé les

³ Cette étude est disponible sur le site des archives ouvertes du CNRS : <http://tel.ccsd.cnrs.fr>

⁴ Les 25 dossiers sélectionnés correspondent à 28 candidatures cartographiées du fait des regroupements imposés (un seul dossier pour les trois sites de Guadeloupe, regroupement des candidatures Seine et Le Havre).

⁵ Sphinx est un logiciel de création - traitement d'enquêtes et d'analyse de données : il est couramment utilisé en sociologie et en géographie sociale : <http://www.sphinxonline.com>

² En grande majorité des universitaires et des chercheurs.

attentes des services de l'État. Cette réactivité, outre l'intérêt pour la question de la GIZC, révèle aussi le fait que beaucoup de collectivités locales ont intégré le principe de la recherche de financements via les appels à projets.

Les porteurs et les territoires de projet

Une tendance nette se dégage des dossiers en ce qui concerne les porteurs de projets. Elle marque l'avènement des intercommunalités qui sont nettement prépondérantes puisque plus de la moitié des projets sont portés par des regroupements de communes. Au total et sans double compte, plus de 80 % des dossiers sont portés par des groupements de communes ou des communes seules. Ce résultat est essentiel car il reflète la forte mobilisation des collectivités locales et donc une concrétisation de la GIZC, ou du moins de l'idée de la GIZC sur le terrain.

Dans l'ensemble, les tailles des territoires de projet sont très hétérogènes : elles vont d'une seule commune à un territoire de plus de 900 communes. Ces tailles très variées reflètent les grandes différences d'estimation de l'échelle à laquelle appliquer la GIZC, mais aussi l'hétérogénéité des territoires à même de se positionner sur ce thème très généraliste, que la question littorale soit ou non au cœur de leur préoccupation (voir partie 2). L'échelle des territoires impliqués dans les projets a été un critère de sélection important. Tous les projets ne s'étendant que sur une seule commune ont été rejetés ou regroupés⁶. Il semblerait donc que le territoire communal ne soit pas reconnu par l'État et les experts comme étant adapté à l'application de la GIZC. Hormis le cas de ces projets ne traitant que d'une commune, il y aurait cependant une assez bonne adéquation d'échelle entre la vision de l'État et celles des candidats, la plupart des territoires de projets (proposés et acceptés) se situant entre 2 et 40 communes.

Les principaux objectifs affichés

En ce qui concerne les principaux objectifs affichés dans les projets, la préservation de la nature est présente dans la très grande majorité des dossiers (85 %). Ceci semble logique puisque la protection des espaces et des ressources naturelles est l'un des trois piliers du concept de développement durable et donc de la GIZC. Sur le littoral, où les ressources et les espaces naturels sont particulièrement convoités par le développement économique (touristique, résidentiel, industriel, etc.), leur préservation constitue à plus forte raison un enjeu majeur. Autre explication probable de cette mise en avant de la nature dans les projets, la GIZC est souvent présentée avec une entrée naturaliste dominante, comme tendent à le prouver les 27 indicateurs mis en place par le groupe de travail de la Commission européenne (voir partie 3). En France le ministère de l'Écologie et du Développement Durable, par exemple, joue de tout son poids

dans les prises de décisions concernant la GIZC et ce sur des critères souvent essentiellement naturalistes (par exemple le projet communal de Girolata en Corse). Les acteurs littoraux partagent aussi souvent cette perception tronquée de la GIZC et le faible nombre de réponses à l'appel à projets concernant de grandes agglomérations, des estuaires ou des ports est révélateur. Dans le même esprit, les 49 candidatures ne font apparaître que très marginalement les questions relevant de la rubrique « ports, commerce, industrie » parmi les objectifs.

On peut alors remarquer que le développement économique et l'équité sociale, les deux autres pierres angulaires du développement durable, ne tiennent pas une place aussi importante dans les projets. Le développement économique est en fait induit dans la plupart des dossiers et tellement moteur dans la dynamique des littoraux métropolitains qu'il n'a sans doute pas semblé utile aux porteurs de projets d'y insister. En effet, l'attractivité que connaissent les espaces côtiers les place davantage dans une logique de gestion du *trop-plein* (Paskoff, 1998) et du mal-développement que dans une recherche d'essor économique. Il faut noter à ce sujet l'exception des petits territoires insulaires de Guadeloupe qui se trouvent dans des situations de crise économique et démographique très particulières. Les préoccupations d'équité sociale sont quant à elles peu présentes dans les objectifs des 49 dossiers. Dans les quelques projets où elles apparaissent, elles soulignent cependant un phénomène préoccupant : la ségrégation sociale entraînée par la flambée des prix sur les côtes⁷. De façon générale, le peu de préoccupations orientées vers les questions d'équité sociale révèle probablement l'une des faiblesses actuelles majeures dans l'application du principe de développement durable en général et de la GIZC en particulier.

Bien que la « participation de la population locale » soit affichée parmi les objectifs principaux dans environ un tiers des candidatures, il semblerait, au vu de la lecture approfondie des dossiers, que cet objectif soit davantage un effet d'affichage qu'un véritable projet d'association des habitants et usagers. Cette faiblesse peut être considérée comme une lacune mais reflète aussi probablement les difficultés pratiques d'association des citoyens, surtout dans des projets de grande envergure. La participation de la population se fait souvent, dans la pratique, par le biais d'associations de riverains qui sont aussi très peu présentes dans les dossiers. Cet aspect marque probablement une autre faiblesse dans le processus de la GIZC. Le règlement des conflits d'usage, souvent invoqué dans la GIZC, est finalement peu cité comme objectif (12 %), peut-être parce qu'il s'agit d'une entrée donnant une image peu positive des territoires de projets. Pourtant cet élément est une des clés les plus importantes de la GIZC qui, dans des situations de concurrence de la ressource, doit permettre de chercher des compromis, en amont de la

⁶ A l'exception d'un seul, Girolata en Corse, qui a été fortement soutenu en raison de son caractère très particulier, quasi-insulaire, et de sa très grande valeur patrimoniale (patrimoine de l'UNESCO).

⁷ Ce thème a notamment été retenu par l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) pour être discuté lors de ses journées nationales (Ploemeur (56), 28 au 30 mars, 2007).

situation de conflit ou d'atténuer des blocages hérités de conflits préexistants.

Ces objectifs affichés dans les projets sont-ils en adéquation avec les attentes de l'État et des experts ? On note une nette surreprésentation de dossiers retenus pour les projets affichant des objectifs d'organisation globale du littoral comme « stratégie globale GIZC », « hiérarchisation des enjeux », « gestion des conflits d'usage », mais aussi pour les projets traitant des deux faiblesses précédemment soulignées : « participation de la population » et « pression foncière ». Enfin les indicateurs « agriculture » et « déplacements, transports » font aussi partie des objectifs pour lesquels environ 80 % des dossiers qui les affichaient ont été retenus.

Bien que les objectifs ne soient pas le seul critère de choix et que le nombre de dossiers concernés soit parfois trop faible pour pouvoir tirer des conclusions définitives, on peut dégager là quelques pistes. L'État, responsable de l'aménagement global du territoire, est logiquement sensible aux questions d'organisation générale de la gestion du littoral. Par ailleurs, il est naturellement enclin à favoriser les dossiers s'attachant aux points faibles connus de l'application de la GIZC que sont notamment la participation des habitants et le risque d'embourgeoisement des zones côtières. Enfin, certains objectifs touchent à des secteurs moins emblématiques de la GIZC mais constituent des enjeux nationaux comme le maintien de l'agriculture face au risque de mono-activité touristique ou la question des transports, non spécifique au littoral mais étroitement liée aux processus d'urbanisation et de métropolisation.

L'articulation avec les politiques publiques

Une des dimensions essentielles de la GIZC est aussi son intégration dans les politiques existantes, particulièrement dans les politiques publiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement. Une première constatation est que près d'un tiers des dossiers est dans la catégorie *sans réponse* pour cette variable, ce qui signifie qu'aucune articulation explicite du projet avec les politiques existantes n'est mise en avant.

Il semble qu'on touche ici à l'une des difficultés majeures de la GIZC. Il s'agit d'une part de problèmes de compétences et de capacités pour les structures locales à s'orienter et à être à jour dans le croisement des nombreuses politiques régissant le littoral et dans la multitude d'outils, sans cesse changeants, qui en émanent. D'autre part, cette faible intégration des politiques publiques dans les projets locaux peut venir d'une certaine réticence à entrer dans le *moule régalién* et d'une volonté de développer ses propres projets de territoire, avec ses propres visions et ses propres moyens. Quelles qu'en soient les raisons, il apparaît qu'un effort supplémentaire d'information et de concertation de la part des services de l'État pourrait améliorer sensiblement cette situation. Une mauvaise intégration des

politiques publiques existantes pourrait être un frein majeur à l'application de la GIZC, ainsi qu'une perte de temps et d'énergie pour tous les acteurs.

Parmi les politiques publiques les plus mentionnées dans les dossiers vient en tête l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale (SCOT). Deux raisons principales expliquent probablement ce fait. D'une part, le calendrier fait que la plupart des collectivités locales sont actuellement dans une phase active d'élaboration d'un SCOT⁸, dont la mise en place vise plus particulièrement les villes et les littoraux (Lozachmeur, 2005). Les acteurs locaux se sont donc aujourd'hui déjà investis dans un diagnostic de territoire et s'engagent dans l'élaboration d'un plan d'aménagement, dans lesquels ils trouvent des éléments utiles et des arguments pour soutenir leur dossier GIZC. D'autre part, le SCOT est par excellence l'outil qui permet d'exprimer dans une logique territoriale les grandes orientations d'aménagement choisies par les collectivités locales, et ce à l'échelle de plusieurs communes (Becet, 2002). Intercommunalité, décentralisation, intégration sectorielle, le SCOT présente plusieurs points de correspondance avec la démarche GIZC. Viennent ensuite par ordre de fréquence, les articulations avec des politiques publiques de préservation de l'environnement naturel, qu'elles émanent de l'État (réserve naturelle, parc marin), de l'Europe (Natura 2000) ou des régions (parc naturel régional). Les politiques publiques touchant au domaine de l'eau telles les schémas (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) ou les contrats (de baie, d'étang, de delta) sont aussi bien représentées dans les dossiers, surtout dans ceux touchant aux activités aquacoles et nautiques requérant une bonne qualité des eaux côtières. Toutes les candidatures affichant un lien avec des politiques de l'eau ont ainsi été retenues. Plus ponctuellement, et donc sans qu'il soit possible d'en tirer de réelles conclusions, quelques candidatures s'articulent avec d'autres procédures d'aménagement⁹.

L'attention de l'Etat et des experts à cette articulation avec les politiques existantes fait que les dossiers ne la mentionnant pas explicitement ont été majoritairement rejetés. Ces projets correspondent par ailleurs le plus souvent à des projets inaboutis, de taille trop réduite, ou trop sectoriels.

L'adhésion aux critères fondamentaux de la GIZC

Au-delà de leurs caractères spécifiques, liés aux particularités territoriales, les 49 candidatures adhèrent plus ou moins étroitement aux critères fondamentaux de la GIZC tels que l'intégration terre-mer, l'intégration sectorielle et la dimension durable. L'analyse du niveau d'adhésion à ces critères croisé avec les résultats de la sélection révèle à la fois l'*idée de GIZC*

⁸ Le SCOT est créé par la Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite Loi SRU), et modifié par la Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003.

⁹ Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), Directive territoriale d'aménagement (DTA), Schéma d'aménagement régional (SAR), Opération grand site (OGS).

telle qu'elle est assimilée par les porteurs de projets, et aussi le degré de sensibilité et d'exigence de l'État sur ces différents points.

L'intégration sectorielle est très variable selon les dossiers, mais on peut noter que près d'un tiers des projets ont un niveau faible, c'est-à-dire une approche trop partielle de la gestion intégrée. Cette faiblesse peut venir d'une vision tronquée du principe de GIZC, ou bien de difficultés pratiques à associer un grand nombre d'activités. Une bonne intégration sectorielle apparaît naturellement comme un facteur favorisant la sélection des dossiers, mais ce critère est à la fois non suffisant pour être sélectionné (certains dossiers présentant une forte intégration sectorielle ont été rejetés) et non rédhibitoire (plusieurs dossiers faibles sur ce point ont été sélectionnés). Il est donc important sans être absolument déterminant pour l'État et les experts.

L'intégration terre-mer a été évaluée au travers de la prise en compte conjointe dans les projets de préoccupations, d'activités ou d'objectifs liés à la fois à la mer et à la terre. Comme la vision terrestre est toujours présente (ne serait-ce que par le statut des porteurs, les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme associées, etc.), ce critère est surtout déterminé par une affirmation de la dimension maritime de la GIZC (pêche et filières halieutiques, activités nautiques, ports, SMVM, contrats de baie, parcs marins, etc.). Bien qu'elle soit complètement absente de certains projets, cette dimension est dans l'ensemble relativement clairement affichée, en tout cas abordée, dans plus de trois quarts des dossiers. Ce critère a été essentiel pour la sélection des dossiers puisque la quasi-totalité des dossiers qui l'intégrait ont été sélectionnés et tous ceux qui le négligeaient ont été rejetés.

La dimension durable, traduite par le souci d'évaluation et de prospective dans les projets, est insuffisamment prise en compte dans beaucoup de dossiers. Cette relative faiblesse est à mettre en relation avec la nature des projets (échelle locale et expérimentation sur 18 mois) et les types de porteurs (principalement des collectivités locales) dont les échelles temporelles et spatiales sont forcément plus réduites que celles de l'État. La dimension durable a été un critère déterminant au regard de la sélection des dossiers. Tous ceux qui l'ont bien intégrée dans leur projet (protocoles de suivi, scénario, etc.) ont été retenus et la quasi-totalité des projets qui l'ont négligée ont été rejetés. La prise en compte de cette dimension, qui par ailleurs reflète une bonne qualité générale des dossiers, constitue donc pour l'État et les experts une préoccupation majeure.

Pour compléter les enseignements tirés de ces 49 dossiers, on peut enfin considérer que le principe même de l'appel à projets est révélateur d'une nouvelle forme d'action publique. Plutôt que d'imposer un cadre normatif peu adapté aux particularismes territoriaux, qui serait probablement mal perçu par des acteurs locaux déjà investis dans le processus de GIZC, et donc quasiment impossible à faire appliquer, l'État français choisit ici

de jouer la politique du *bottom-up*. Il s'agit de faire émaner des acteurs locaux des projets territoriaux de mise en place de la GIZC qui serviront à consolider et concrétiser la stratégie nationale. Cette démarche de mise en application de la GIZC correspond au processus de régulation sociale tel que défini par Reynaud (1997). « *C'est le jeu de l'action collective qui devient un point d'entrée, et la règle formelle ou informelle qui fait fonction de point de sortie, qui apparaît donc comme un construit collectif de négociation ou de quasi-négociation. [...] Des normes secondaires d'application émergent qui structurent les relations empiriques entre la puissance publique et la société* » (Thoenig, 1998, p. 37). Cette façon de procéder peut permettre de contourner une difficulté majeure d'application de la GIZC, écueil perceptible dans les projets qui viennent d'être analysés : la déconnexion entre le niveau *local* et le niveau *global*. Selon Theys (2002), il existe « *deux logiques des développements durables qui n'ont, finalement, que très peu de points communs* » et qu'il faut tenter de faire coexister : celle des territoires décentralisés qui se mobilisent et agissent avec pragmatisme et efficacité pour le développement local et celle de l'État ou d'un niveau global, garant des grands principes de responsabilité, de solidarité, d'éthique. C'est l'un des enjeux majeurs de la GIZC.

La GIZC en France face au contexte hérité et à la dynamique territoriale à l'œuvre

Comme nous avons pu le voir dans le décryptage des projets GIZC soutenus par la DIACT et le SG-Mer, ce processus se veut résolument territorial, s'inscrivant dans un contexte français relativement complexe. Le littoral n'est pas ici un espace vierge en matière de conceptions globales d'aménagement, comme pourrait l'être par exemple la Mauritanie appliquant actuellement son premier plan d'organisation du littoral¹⁰, dans une logique d'ailleurs fortement imprégnée de références françaises. L'objectif n'est pas ici de revenir dans le détail sur le cheminement de la politique du littoral et des stratégies nationales (Guineberteau, Trouillet, 2006), mais de se focaliser sur la question territoriale, les territoires littoraux de France, qui y est associée. La complexité est en outre amplifiée par le fait que les espaces littoraux français se trouvent directement impliqués, et de façon croissante, dans de multiples territoires qui ne font pas pour autant de la zone côtière une référence centrale, ni même majeure dans certains cas.

Régional et local : les territoires littoraux d'échelles extrêmes

Les maillages les plus distants en termes d'échelles ont été et sont encore aujourd'hui des territoires, souhaités ou réels, de gestion du littoral. Cela renvoie d'une part aux visions régionales ou de façades, et d'autre part au niveau communal.

Façades et régions littorales

¹⁰ Plan directeur d'aménagement du littoral mauritanien (PDALM)

La volonté d’avoir des modalités d’intervention et des objectifs sur de très vastes sections côtières s’est manifestée dès les années 1960, dans une perspective particulière. Les missions interministérielles, sous responsabilité de l’Etat, de l’époque s’inscrivaient dans une stratégie de croissance et d’encadrement de l’équipement touristique du littoral. La mission Racine tout comme la MIACA¹¹ avaient une finalité très opérationnelle et ont pour une large part contribué à l’image actuelle de ces régions côtières. Par la suite et jusqu’à aujourd’hui, les actions littorales menées par les services de l’Etat à cette échelle territoriale furent davantage axées sur les aspects diagnostic et prospective. Il en fut ainsi des schémas littoraux esquissés dans les années 1970 (Centre-Ouest-Atlantique, Provence-Alpes-Côte-d’Azur, etc.) tout comme des missions récentes, telles les Missions interministérielles et interrégionales d’aménagement du territoire (MIATT) lorsqu’elles traitent des questions littorales. La décentralisation, engagée en France depuis 1982 (Madiot, Le Mestre, 2001), a progressivement permis de faire émerger des stratégies régionales sans toutefois que celles-ci soient particulièrement littorales. Les approches sont pour l’essentiel thématiques ou territoriales mais dans une vision (départements, villes, etc.) qui tient peu compte des particularités côtières. L’actuel projet GIZC (DIACT, SG-Mer) porté par la Région Bretagne et impliquant toutes ses zones côtières s’apparente à une anomalie, ou bien est tout simplement précurseur.

Au final, une gestion du littoral sur des territoires aussi vastes demeure relativement rare et, lorsqu’elle existe, d’une efficacité qui reste à démontrer. Ainsi, les schémas approuvés dans les années 1970¹² ne sont jamais parvenus à être de véritables guides en matière d’interventions infrarégionales. Le positionnement actuel du projet GIZC-Bretagne permettra peut-être d’infirmer ce constat. Par ailleurs, ces tentatives s’inscrivent dans des limites territoriales guidées pour l’essentiel par le maillage terrestre : la région au sens politico-administratif (collectivité locale, directions régionales des services de l’Etat). Des modulations géographiques ont toutefois été expérimentées : le schéma de 1977 s’étendant hors de la Région Bretagne jusqu’à l’estuaire de la Loire, les départements côtiers de deux régions regroupés sous l’appellation de Centre-Ouest-Atlantique, la MIAT Grand-Ouest prenant en compte l’ensemble de la façade atlantique pour son diagnostic littoral. Signalons enfin que cette vision de façade pourrait peut-être à terme s’affirmer sous l’impulsion de réflexions supranationales, à l’image du processus de Barcelone relative à la Méditerranée et ses régions bordières.

L’échelle communale

¹¹ Mission Racine (mission interministérielle d’aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon) lancée en 1963, MIACA (Mission interministérielle d’aménagement de la côte Aquitaine) lancée en 1967.

¹² Schéma d’aménagement du littoral Centre-Ouest-Atlantique (SALCOA), Schéma d’aménagement du littoral breton et des îles (SALBI) et Schéma d’aménagement du littoral bas-normand (SALBN) furent approuvés lors du Comité interministériel d’aménagement du territoire du 23 novembre 1977.

À l’autre extrémité scalaire, et bien évidemment dans un esprit différent du fait de l’échelle, le maillage le plus fin de la France, la commune, constitue un territoire de gestion du littoral qui ne peut être négligé. Les communes sont des entités territoriales fortes, héritées de la Révolution et pour la grande majorité d’entre elles fondées sur des limites bien plus anciennes. Les pouvoirs municipaux se sont accrues du fait de la décentralisation. L’inadaptation de ce maillage aux problématiques de la gestion des territoires est un débat récurrent depuis de nombreuses années (Bœuf, 2002) et ce, que l’on soit plutôt dans une logique urbaine ou bien davantage dans une approche rurale. En zone côtière, l’idée selon laquelle la commune est trop petite est accentuée du fait des thématiques et des moyens. Le rapport Piquard (DATAR, 1973) pointait déjà cette incohérence il y a plus de 30 ans : les dynamiques, naturelles ou sociales, ne peuvent être appréhendées que sur un espace plus vaste ; les moyens, humains et financiers, pour diagnostiquer et agir sont difficilement mobilisables à cette échelle trop fine. Ce constat se traduit par des tentatives constantes de limitation du rôle de la commune dans la gestion des zones côtières. Cela s’opère au travers d’incitations fortes à la coopération intercommunale, stratégie nationale qui est amplifiée sur le littoral. Dès 1973, les préfets reçoivent ainsi consigne d’inciter à l’intercommunalité littorale¹³. Cette volonté n’a jamais été démentie par la suite. Dans le même esprit d’encadrement de l’action municipale, la *loi littoral* votée à l’unanimité en 1986¹⁴ identifie la notion de *commune littorale* comme une portion du territoire national sur lequel vont porter des normes particulières d’aménagement.

La commune n’est pas pour autant exclue des processus de gestion des espaces littoraux, au contraire. Cela s’explique tout d’abord par les compétences qu’elle exerce (Becet, 2002). Celles-ci sont par exemple larges en matière d’organisation de son propre territoire, ce que concrétise le Plan local d’urbanisme. C’est aussi une collectivité qui dispose officiellement d’une compétence maritime par le pouvoir de police du maire dans la bande des 300 mètres. Au-delà de ces fonctions directes, d’autres éléments parfois prépondérants permettent de comprendre la puissance des communes ou tout au moins de certaines d’entre elles. Elles sont associées à de nombreuses interventions côtières portées par d’autres organismes (acquisition et gestion d’espaces naturels par le Conservatoire du littoral, élaboration et application des Plans de prévention des risques). Elles constituent la base légitime des intercommunalités qui n’existent qu’au travers des compétences que les conseils municipaux leur transfèrent ; c’est la commune qui est collectivité locale et dont le conseil est issu du vote de la population. Certaines communes côtières sont puissantes financièrement (communes urbaines, communes touristiques) ou politiquement : collectivement au travers de l’ANEL, individuellement par le cumul de mandats

¹³ Circulaire du ministère de l’Équipement du 26 novembre 1973

¹⁴ Loi (86-2) du 3 janvier 1986 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral.

locaux et nationaux. Enfin, la quête actuelle d'une meilleure connexion entre les élus et techniciens d'une part, les populations locales d'autre part, tend à conforter la commune. La proximité pourrait lui conférer un rôle majeur dans ces stratégies de démocratie participative ou de gouvernance.

Les territoires intermédiaires : littoraux et bords de mer

Parallèlement à ces approches spatiales d'échelles extrêmes, régionale ou locale, l'action territoriale passe de plus en plus par une échelle intermédiaire. Ces territoires recouvrent des réalités très différentes, comme l'attestent les réponses à l'appel à projets national, pouvant aller schématiquement du regroupement d'un nombre limité de communes jusqu'à des ensembles de niveau départemental. Les zones côtières sont fortement impliquées dans ces visions multiples que ce soient dans une logique spécifiquement littorale, associant mer et terre, ou au travers de types de territoires qui sont présents en bordure de mer comme ils pourraient l'être dans l'intérieur des terres.

La notion d'entité littorale cohérente et l'outil schéma

Entre les tentatives de niveau régional et le souhait de brider l'action micro-territoriale de la commune, la quête d'une entité cohérente de gestion du littoral s'est focalisée sur l'échelle intermédiaire. Conformément à la tradition française, la volonté de faire émerger des entités littorales d'aménagement s'est principalement inscrite dans des procédures normées, contractuelles (l'exemple des contrats de baie) ou planificatrices (schémas). Cette utilisation de l'outil *schéma* tout comme les évolutions récentes sont riches d'enseignement par rapport au contexte actuel de la GIZC. C'est en 1973 que fut lancée la première expérimentation sur des entités d'échelles intermédiaires¹⁵, sous l'appellation de Schéma d'aptitude à l'utilisation de la mer (SAUM). Après divers rebondissements, trois schémas furent finalement approuvés¹⁶. D'expérimentale, la démarche s'est institutionnalisée en 1983 avec la création, par la loi, de la procédure du Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Reprenant pour l'essentiel les modalités du SAUM, le SMVM s'est vu attribué un pouvoir réglementaire plus fort, symbolisé par l'approbation par décret en Conseil d'Etat. Depuis sa création il y a presque un quart de siècle, seuls trois schémas de ce type ont été approuvés¹⁷.

L'originalité affichée de la procédure, SAUM ou SMVM, vient principalement de sa triple caractéristique littorale, territoriale et maritime : littoral car il cherche à prendre en compte les espaces marins et terrestres de part et d'autre du trait de côte ; territorial

car ce sont bien tous les éléments d'un système géographique dont on veut tenir compte et sur lesquels on veut agir ; maritime car les aptitudes du volet marin du littoral doivent contribuer à définir les choix d'aménagement à terre (voir partie 3). Enfin, bien que le SMVM soit de la compétence de l'Etat, tout au moins jusqu'à aujourd'hui, c'est davantage sur le terrain le principe des compétences partagées qui est mis en œuvre. Ainsi, aucun schéma n'a été approuvé sans l'aval des collectivités locales, ce qui est peut-être un élément d'explication du faible nombre d'approbation.

Comme indiqué précédemment, le bilan quantitatif des SMVM, le nombre de schémas approuvés et que l'on cherche à appliquer, est donc très modeste. Pour autant, de nombreux schémas ont été mis à l'étude pour des problématiques et sur des périmètres très variés. Si la procédure n'aboutit pas à l'approbation, elle contribue néanmoins à enrichir les connaissances sur l'espace géographique concerné et à mobiliser les acteurs impliqués dans une véritable réflexion centrée sur le littoral. Nous sommes donc bien dans un processus d'initiation à la gestion côtière dont les bénéfices peuvent se faire ressentir, par exemple, lorsque s'amorce une nouvelle démarche comme la GIZC.

Au-delà, l'inefficacité réglementaire du SMVM sous sa forme initiale a conduit à faire évoluer l'outil. La procédure d'approbation a ainsi été allégée¹⁸ par transfert au représentant local de l'Etat (arrêté préfectoral), ce qui pourrait par contre coup affaiblir la valeur contraignante du schéma. Dans le même esprit d'adaptation et sans que les modalités ne soient encore totalement précisées, une plus grande connexion aux actions des collectivités locales est souhaitée. L'idée est qu'un SMVM puisse devenir un élément de SCOT, outil décentralisé qui est de la compétence des organismes intercommunaux. Ce dernier point renvoie directement à l'existence, sur les littoraux, d'entités territoriales qui ne font pas nécessairement de la question côtière un élément central ou une problématique majeure.

Des territoires de bords de mer à littoralité aléatoire

Même si l'on considère que les zones côtières développent des problématiques de gestion spécifiques et nécessitent des modalités d'intervention particulières, elles sont aussi le support de fonctions et d'acteurs qui ne leurs sont pas propres. À des degrés divers et avec des formes adaptées, les bords de mer sont le lieu de problématiques urbaines ou rurales, industrielles ou agricoles, similaires à d'autres espaces. Divers territoires vont donc être présents (Guineberteau, 2004) sans qu'ils ne soient pour autant spécifiques aux espaces littoraux. Les uns sont prioritairement portés par des structures, à l'image de l'*intercommunalité institutionnelle*¹⁹, des *pays* ou des *parcs*

¹⁵ Quatre sites étaient identifiés à cette date : rade de Brest (Finistère), golfe du Morbihan (Morbihan), pertuis d'Antioche (Charente-Maritime), rade d'Hyères (Var).

¹⁶ Pertuis charentais (8 février 1979), rade de Brest (11 août 1980), et un SAUM allégé du bassin d'Arcachon (19 mars 1980).

¹⁷ L'étang de Thau (20 avril 1995), le bassin d'Arcachon (23 décembre 2004), le golfe du Morbihan (10 février 2006)

¹⁸ Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite Loi DTR.

¹⁹ Communauté de communes (CC), communauté d'agglomération (CA), communauté urbaine (CU), à quoi s'ajoutent les syndicats

naturels régionaux. Les autres vont être identifiés par des outils tels les schémas de gestion des eaux dans une logique de bassin versant ou bien les SCOT qui s'inscrivent davantage dans une logique socio-spatiale. L'analyse des réponses à l'appel à projets GIZC a clairement montré l'implication de ces différents territoires dans la démarche en cours (voir partie 1), ce qui est conforme à la volonté de mobiliser les acteurs locaux non étatiques. Cette connexion entre la démarche GIZC d'une part, des territoires portés par des institutions ou des outils non spécifiques au littoral d'autre part semble logique. En effet, ces derniers se réfèrent à, ou tout au moins affichent, certains fondements majeurs de la GIZC tels que la prospective, la *gouvernance* ou bien les préoccupations environnementales.

Toutefois, ce constat soulève quelques interrogations par rapport à l'objectif de gestion des zones côtières. Ainsi, les territoires locaux mobilisables sont aujourd'hui de tailles extrêmement hétérogènes. Les travaux menés dans le cadre de la MIIAT Grand-Ouest (Guineberteau *et al.*, 2002) sur les départements côtiers des régions de la façade atlantique soulignaient déjà cette particularité qui ne s'est pas atténuée depuis lors. Pour ne prendre que l'exemple de l'intercommunalité, les communautés (CC, CA, CU) de l'époque regroupaient de 2 à 123 communes. Cette hétérogénéité frôle dans certain cas l'émiettement et ne permet pas forcément d'atteindre une dimension optimale, nous rapprochant alors des critiques formulées à l'encontre du maillage communal. Par ailleurs, les limites de ces territoires, et ce quelle que soit leur taille, ne sont pas nécessairement en cohérence spatiale avec des géosystèmes littoraux reconnus. Il en est ainsi par exemple du périmètre du SCOT Nantes-Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) qui ne prend pas en compte la rive sud de l'estuaire de la Loire, ou bien de la communauté d'agglomération d'Arcachon (Gironde) qui ne regroupe que les quatre communes du sud du bassin. Enfin, les faibles compétences des collectivités hors du domaine terrestre associées aux difficultés des services de l'Etat à fonctionner dans le cadre de ces nouveaux mécanismes territoriaux (Moquay, 2004) freinent la prise en compte du volet marin. Celui-ci, lorsqu'il est effectivement présent dans des réflexions de schémas (type SCOT) ou de structures (type Communauté d'agglomération), est souvent abordé selon quelques champs sectoriels (nautisme, cultures marines, etc.) ou thématiques (érosion côtière, qualité des eaux de baignade, etc.) sans réelle vision territoriale. Dans cette logique, le découpage terrestre préexistant prime sur l'entité qui pourrait émerger d'une réflexion GIZC, avec les incertitudes que cela implique sur les résultats.

Sur ces questions territoriales, le golfe du Morbihan est un exemple tout à fait intéressant et très actuel²⁰. Cette *petite mer*

intercommunales qui n'ont pas encore opéré leur transformation statutaire.

²⁰ Pour une visualisation et une actualisation de ces territoires en mouvement, on peut se référer aux sites web suivants : Préfecture du Morbihan <http://www.morbihan.pref.gouv.fr/> pour les maillages territoriaux et les documents officiels relatifs au SMVM ; Région

intérieure est le théâtre d'activités multiples et parfois contradictoires, voire conflictuelles. Le domaine terrestre qui l'entoure offre l'image contrastée d'une urbanisation rapide et de zones naturelles encore préservées. Globalement, les pressions y sont très fortes, notamment sous l'impulsion de la croissance des villes et de la dynamique touristique. La structuration territoriale actuelle, sous l'angle des regroupements de communes, ne se réfère pas pour autant à l'existence de cette entité mais renvoie à d'autres logiques. Ainsi, les communes littorales du golfe se répartissent dans quatre intercommunalités²¹, elles-mêmes inscrites au sein de deux *pays* distincts. Les SCOT à l'étude conservent cette vision éclatée. En parallèle, deux visions territoriales se réfèrent au golfe, mais il n'est pas certain qu'elles puissent devenir les éléments moteurs de la gestion de cet ensemble :

- Le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan, créé en 1964 dans une finalité touristique, regroupe 34 communes dont toutes celles qui bordent le golfe. Cette structure porte depuis 1999 le projet de création d'un Parc naturel régional²². La création du parc permettrait de consolider la seule intercommunalité structurée sur le golfe, tout au moins pour sa partie terrestre, mais le pari n'est pas encore gagné.
- Le SMVM (arrêté préfectoral du 10 février 2006), quant à lui, symbolise la vision et les orientations portées par l'Etat. Sa mise en œuvre et son incidence réelle seront à observer dans la période à venir sachant que, d'une manière générale, cet outil est considéré à tort ou à raison comme le document par excellence de gestion du volet marin des zones côtières en France.

La prise en compte de la mer dans la GIZC : rééquilibrage ou repositionnement ?

Le principal enjeu de la mise en pratique(s) de la GIZC se noue autour de la dialectique entre un cadre universel dans lequel il faudrait s'insérer et une latitude qu'il conviendrait de donner pour permettre aux différentes initiatives de s'exprimer. Cette tension entre le général et le particulier, entre rigidité et adaptabilité, est perceptible à tous les changements d'échelle, notamment ceux qui impliquent le niveau national, et tire son origine de la diversité et de l'atavisme des pratiques de gestion (organisations administratives, exercices du pouvoir, cultures, etc.) constituant parfois des facteurs de blocage. En la matière, la place accordée à la mer dans les réflexions ou démarches de

Bretagne <http://www.region-bretagne.fr/CRB> pour les chartes des pays ; CA du pays de Vannes <http://www.agglo-vannes.fr> pour le SCOT en élaboration ; syndicat intercommunal <http://www.golfe-morbihan.fr/> pour la démarche de création d'un parc naturel.

²¹ CC des Trois Rivières (3 communes), CC du pays d'Auray (10 communes), CA du pays de Vannes agglomération (24 communes), CC de la Presqu'île de Rhuy (5 communes).

²² C'est dans ce cadre que le SIAGM a été l'un des 49 candidats à l'appel à projets GIZC de 2005 (DIACT, SG-Mer), candidature rejetée.

gestion des zones côtières est particulièrement révélatrice de ces tensions d'autant que : la partition juridique de l'espace marin est très récente, les compétences s'exerçant sur l'espace marin relèvent le plus souvent de l'échelon national ou supranational (comme en Europe), de nouveaux usages y apparaissent, la connaissance y demeure très parcellaire, etc. Ainsi, affirmer que la mer doit être prise en compte n'est pas un truisme mais une nécessité. À cette fin, on peut rappeler que la GIZC prend son élan et sa légitimité dans le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, plus particulièrement le chapitre 17 de l'Agenda 21 consacré aux océans et à leurs bordures, dont l'intitulé accorde une large place à la mer.

À l'analyse de l'expérience française (voir parties 1 et 2), il y a matière à s'interroger sur la réalité de la prise en compte du volet marin des zones côtières dans la gestion intégrée, alors même que son fondement y invitait. Bien entendu, la question de la prise en compte du volet marin dans la gestion des zones côtières n'est pas le seul aspect problématique de la mise en pratique(s) du concept. Si cette dimension pourtant fondamentale à l'origine a été quelque peu égarée en chemin, il paraît intéressant de se focaliser dessus. En effet, la prise en compte du volet marin constitue non seulement un révélateur des cinq niveaux de l'intégration distingués par Cicin-Sain et Knecht (1998), mais offre aussi un angle d'analyse pertinent du décalage entre le concept de GIZC et sa mise en application(s).

La mer dans l'expérience de gestion des zones côtières

Il y a deux principaux niveaux d'impulsion de la politique de gestion des zones côtières en France : l'un national, l'autre européen. On veut ici montrer qu'à l'analyse, ces deux niveaux se heurtent, par des voies différentes, aux mêmes difficultés de prise en compte du volet marin des zones côtières.

L'expérience française

À l'évocation d'une mauvaise prise en compte du volet marin des zones côtières, s'oppose d'emblée –et d'ailleurs presque uniquement– l'argument du SMVM pour lequel l'article premier du décret n°88-1252 du 5 décembre 1986 (relatif à leur contenu et à leur élaboration) précise qu'il « *porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime* ». On pourrait presque prendre l'argument comme tel, d'autant que l'intention de prendre en compte le volet marin est clairement affichée à travers le principe d'aménagement *vu de la mer*, de l'aval vers l'amont, en sorte que la présence d'un espace terrestre dans le périmètre n'est même justifiée que dans la mesure où il est influencé par l'espace maritime couvert par le schéma. Si le maigre bilan des SMVM (voir partie 2) fait partiellement tomber l'argument, on peut aller plus loin en posant l'hypothèse que leur échec relatif serait en partie lié à leur caractère théoriquement marin. Deux éléments plaident en ce sens. Premièrement, la question des compétences est centrale puisque ces schémas sont portés par l'Etat qui est seul en France, à travers ses préfets

maritimes ou *terrestres*, à avoir des compétences en mer alors même que l'on y cherche l'adhésion des collectivités territoriales focalisées *de facto* sur leurs préoccupations qui s'arrêtent à la bande des 300 mètres. Si ce principe d'aménagement *vu de la mer* pose des difficultés procédurales (Becet, 1991), elles sont exacerbées concrètement par cette répartition des compétences²³. Deuxièmement, le caractère marin des SMVM peut aussi expliquer leur échec relatif dans la mesure où, sur la base de cette répartition des compétences, la faiblesse des crédits d'Etat laisse supposer une mise à disposition conjointe des moyens nécessaires (Becet, 1991) qui a pour effet de décaler le propos sur des questions plus *terrestres* pour lesquelles les collectivités sont compétentes et donc intéressées (érosion côtière, port de plaisance, etc.). Au passage, on peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas cette question financière qui aurait aussi poussé l'Etat à chercher l'adhésion des collectivités (Trouillet, 1998).

Dans un contexte qui n'a guère évolué, les projets GIZC retenus ont toutes les chances d'aboutir à la même relégation du volet marin – au-delà de l'effet d'affichage – du fait du simple statut des porteurs de projets (voir partie 1). À défaut de compétences sur le domaine marin, quelques rares porteurs de projets mettent d'ailleurs en avant la responsabilité morale qu'ils en ont, ce qui, d'une certaine manière, constitue un aveu d'impuissance. Quoiqu'il en soit, il semblerait que la dimension maritime ne soit prise en compte qu'à travers les usages de la mer (pêche, aquaculture, nautisme, etc.), mais pas l'espace en tant que tel.

En définitive, sans prétendre à l'exhaustivité, seules les aires marines protégées (en l'occurrence les parcs marins et réserves : projet de parc en mer d'Iroise, réserves des bouches de Bonifacio, etc.) prennent véritablement en compte –par définition– le volet marin. Mais on peut objecter deux éléments : d'une part leur approche est clairement d'inspiration *naturaliste*, d'autre part elle apparaît, pour le coup, presque déconnectée du volet terrestre des zones côtières.

Les incidences de l'inspiration européenne : une approche par les indicateurs

De plus en plus, la politique française de gestion des zones côtières doit composer avec les impulsions données à l'échelle européenne, comme l'atteste l'exemple de l'appel à projets de la DIACT. Il ne s'agit pas ici de revenir sur les différentes étapes de la politique européenne en la matière mais bien d'en analyser les incidences sur la prise en compte du volet marin. Dans ce but, on peut concentrer l'analyse sur l'un des éléments les plus concrets, à savoir la construction d'indicateurs pour la GIZC. Si l'examen de ces seuls indicateurs peut paraître quelque peu réducteur, il présente néanmoins l'avantage de permettre une analyse

²³ Il n'est d'ailleurs pas fortuit que le SMVM ait été institué par l'article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'état, même s'il a été précisé par l'article 18 de la loi littoral.

factuelle, et en l'état révélatrice, de la prise en compte du volet marin dans l'approche des zones côtières.

Afin d'accompagner la mise en place de la GIZC à l'échelle européenne, un groupe d'experts a été constitué en 2002 dans le but de construire des indicateurs. Deux catégories d'objectifs et donc deux jeux d'indicateurs ont émergé : ceux pour le suivi des zones côtières et ceux mesurant les progrès en termes de gouvernance. Concernant la prise en compte du volet marin, ce second type d'indicateurs n'entre pas dans cette analyse même si, inspiré par des réflexions développées par ailleurs (par exemple dans Olsen, 2003), il est intéressant et relativement novateur. En revanche, dans la droite ligne des démarches conduites au plan international, notamment par Belfiore *et al.* (2006) et Balgos *et al.* (2006), s'inscrivant aussi dans le cadre du modèle DPSIR²⁴, les indicateurs européens de suivi ont pour objectif de décrire la durabilité des zones côtières et sont, à cet effet, déclinés en 27 items renseignés par 45 mesures (Breton, 2006). Leur analyse montre d'abord qu'environ un tiers seulement des indicateurs et des mesures concernent le volet marin des zones côtières. La démarche présente néanmoins de nombreux intérêts compte tenu des contraintes majeures qui pèsent à cette échelle (disponibilité, homogénéité, etc.), d'où une logique d'opportunité vis-à-vis de démarches parallèles (Plan bleu, Banque mondiale, Agence européenne de l'environnement, etc.). Leur analyse indique ensuite que ceux-ci font une large place aux données sur l'environnement (zones protégées, habitats, qualité des eaux, etc.) alors que, globalement, la recherche d'un équilibre avec les données socio-économiques est manifeste.

Par exemple, l'activité de pêche²⁵ n'est prise en compte qu'à travers les débarquements de poissons (état des stocks, recrutement et mortalité par espèces, valeur et quantité, etc.), alors qu'il serait intéressant – mais certes difficile – de voir figurer des éléments sur la proportion d'engins de pêche sélectifs mis en œuvre, gages d'une exploitation durable des ressources halieutiques. On voit aussi à travers cet exemple que la difficulté de bien prendre en compte le volet marin est déterminée par l'état des connaissances. Or elles font souvent défaut pour le domaine marin, en particulier celles relevant des sciences humaines et sociales. Un guide d'utilisation des indicateurs européens fait le bilan de la méthodologie employée (DEDUCE Consortium, 2007). Ces indicateurs, dont l'intérêt en l'état est néanmoins certain à l'égard de l'objectif qui leur est assigné, sont repris à l'échelle nationale par l'Institut français de l'environnement, opérateur technique de l'Observatoire du littoral en France. Ils contribuent ainsi à y alimenter les réflexions en matière de gestion des zones côtières (ce fut le cas pour le rapport sur la

stratégie nationale sur la GIZC) mais, ce faisant, perpétuent un déséquilibre entre les volets terrestre et marin.

Gestion des zones côtières et gestion des mers : quelle articulation ?

Sous le double effet d'une *maritimisation* toujours croissante des activités liée à une *marinisation* des ressources (vent, courant, sédiments, hydrocarbures, protéines alimentaires, etc.) et de la nécessité corrélative de protéger l'environnement marin, se construit progressivement une gestion des mers. On veut ici montrer (a) les modalités de la mise en place de la gestion des mers et (b) les nouveaux enjeux que cela induit pour la GIZC.

Les modalités de la gestion des mers

La construction d'une politique maritime de l'Union européenne est aujourd'hui pleinement d'actualité puisqu'un livre vert a paru en juin 2006, support à une large consultation ouverte jusqu'à la mi-2007. Cela viendrait d'ailleurs solder une anomalie, car 6 Mkm² d'espaces sous juridiction ou contrôle des Etats-membres, c'est-à-dire plus que leurs surfaces terrestres cumulées (Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, 2006)²⁶, ne font pas l'objet jusque-là d'efforts pour promouvoir une politique *ad hoc*. Or, inscrite dans la droite ligne de la stratégie de Lisbonne, cette future politique maritime vise un objectif de gestion des mers européennes²⁷.

En la matière, la démarche s'appuie d'abord sur l'approche écosystémique développée dans la Directive planifiée de stratégie marine (DSM), présentée comme le pilier environnemental de la future politique maritime. Cette DSM a été conçue dans l'esprit des programmes internationaux (notamment celui sur les grands écosystèmes marins) et s'inspire des démarches paneuropéennes qui traitent de l'environnement marin : conventions *Helcom* pour la Baltique et *Ospar* pour l'Atlantique Nord-Est, processus de Barcelone pour la Méditerranée et Plan d'action pour la Méditerranée²⁸, organisations régionales²⁹ et internationales de pêche, etc. Dans le cadre de cette approche écosystémique, la démarche de gestion des mers européennes détaillée dans la future politique maritime s'appuie ensuite sur la planification spatiale. Celle-ci reposera en premier lieu sur un découpage en trois mers régionales (Atlantique, Baltique et Méditerranée) pour

²⁶ Sans compter les 19,5 Mkm² de Zones économiques exclusives outre-mer.

²⁷ Le Livre vert intitulé « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », pose clairement comme centrale la question suivante : « [...] l'Europe peut-elle se permettre de gérer ses mers et océans de manière sectorielle et non coordonnée, ou est-il temps de mettre en place une politique maritime véritablement intégrée [...] ? » (IP/06/739, Bruxelles, 07/06/2006).

²⁸ Ce plan est développé dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

²⁹ On entend ici et après par *régional* le niveau d'échelle qui couvre un vaste ensemble physique (mer Baltique, mer du Nord).

²⁴ DPSIR : *Driving-forces* (forces motrices), *Pressions, State, Impacts, Responses*. Ce modèle est une évolution du modèle PSR développé par l'OCDE au milieu des années 1990, et inspire de nombreuses démarches portées par les organismes internationaux (européens et mondiaux).

²⁵ Celle-ci est d'ailleurs abordée dans la rubrique « utilisation des ressources naturelles » et non dans la rubrique « économie côtière » avec le tourisme et l'activité portuaire.

lequel on peut considérer deux aspects. D’une part l’Atlantique et la Méditerranée sont chacun subdivisé en quatre sous-régions marines. D’autre part cette partition écosystémique ne coïncidera pas avec la délimitation des cinq Conseils consultatifs régionaux³⁰, alors même que ceux-ci sont le pilier de la réforme de la Politique commune des pêches et donc des acteurs-clés de la gestion des écosystèmes marins. En second lieu, cette planification spatiale sera notamment alimentée à l’échelle régionale par les connaissances provenant de différents outils communautaires, notamment les initiatives Inspire³¹ et *Global monitoring environment system*³². Enfin, la méthodologie de la DSM est calquée sur le modèle de la Directive cadre sur l’eau (DCE) et se fixe donc pour objectif d’atteindre un bon état écologique à l’horizon 2021, à l’échelle des mers régionales et de leurs subdivisions.

Cette vision européenne de la gestion des mers fait déjà apparaître deux éléments. D’une part, l’entrée écosystémique n’est pas surprenante dans la mesure où, au-delà de son bien-fondé, l’argumentaire environnemental est devenu un élément central de la revendication des espaces océaniques à travers le monde (Garcia et Hayashi, 2000). On peut ainsi voir cette démarche comme une manière pour l’Europe d’asseoir son contrôle sur ses mers. D’autre part, en lien avec ce premier point, à l’analyse des démarches entreprises dans différents pays du monde (*i.e.* Australian Government, 2004 ; Breeze *et al.*, 2005 ; MSPP Consortium, 2006 ; Ministry of Transport *et al.*, 2005), l’approche européenne est basée sur l’échelle régionale, en conformité avec la norme suscitée par les Nations Unies.

La GIZC, un rouage essentiel

Sur cette base, la question est de savoir comment articuler les gestions des zones côtières et des mers, puisque l’on constate que le modèle émergent repose, pour schématiser, sur l’échelle locale pour la GIZC et régionale pour la gestion des mers, réintroduisant ainsi une friction supplémentaire liée aux échelles. Le rapport d’évaluation de la recommandation GIZC (Rupprecht Consult et IOI, 2006) est très clair de ce point de vue puisqu’il décrit la GIZC comme l’instrument permettant de faire le lien entre les législations terrestre et maritime, entre la DCE et la DSM, entre la politique maritime et les différentes politiques sectorielles, d’assurer le continuum entre les bassins versants les régions marines. D’une certaine manière, on cherche ainsi à résoudre un problème d’articulation des réglementations

(figure 2a) avec un outil –la GIZC– qui nécessite encore des ajustements dans sa mise en pratique. Cette place qu’on veut lui donner dans le dispositif de gestion rend plus perceptible encore l’enjeu de la prise en compte du volet marin dans la GIZC. Sur un autre plan, on essaie de faire jouer également un rôle de pivot à la GIZC dans l’ensemble du dispositif, entre le développement économique et la protection de l’environnement (figure 2b). En l’état, faire peser de tels enjeux sur la GIZC paraît relativement osé. Quoi qu’il en soit, on a déjà progressé puisqu’on est passé d’une difficulté d’intégrer différentes politiques sectorielles à la difficulté d’articuler différentes politiques intégrées.

Ainsi, on assiste actuellement à un repositionnement dans le dispositif réglementaire sans rééquilibrage préalable de la place de la mer dans la GIZC, alors qu’il aurait sans doute été plus prudent et efficace de chercher à opérer un rééquilibrage avant. Au-delà, il faut aussi considérer que le volet marin des zones côtières n’est pas une bande homogène mais plutôt un ensemble d’espaces de configurations variables, diversement intégrés aux zones côtières (Trouillet, 2004). Prendre en compte cette réalité implique de réfléchir à une meilleure articulation de différents niveaux de gestion depuis les mers côtières jusqu’aux mers régionales, sans chercher forcément à trouver tous les niveaux de gestion en tous lieux. De ce point de vue, les *zones côtières de gestion* à différents niveaux d’échelle proposés par Corlay (2003) fournissent une piste intéressante.

En cherchant à faire de la GIZC un rouage essentiel du dispositif réglementaire, on accentue presque mécaniquement le risque de décalage entre le concept et sa mise en pratique. En effet, se pose alors avec encore plus d’acuité la question de l’articulation verticale (au sein d’un Etat) et de l’harmonisation latérale (entre Etats riverains) des compétences pour la gestion à l’échelle d’une mer régionale. Conscient de ce problème récurrent, le rapport d’évaluation de la recommandation GIZC indique d’ailleurs la nécessité de fournir à la GIZC « [...] un cadre commun au niveau européen qui permette de regrouper les différents acteurs, de créer des nouvelles compétences et d’harmoniser les procédures dans une perspective transnationale » (Rupprecht Consult et IOI, 2006).

Conclusion

Partant d’une expérimentation en cours (les candidatures à l’appel à projets de la DIACT et du SG-Mer) nous avons cherché à pointer différents atouts et écueils relatifs à la mise en œuvre de la démarche GIZC dans un pays antérieurement engagé dans des réflexions littorales et territoriales comme la France. Sans revenir sur l’ensemble des éléments exposés, il est essentiel de mettre en exergue les ambiguïtés et/ou chantiers majeurs qui se profilent.

³⁰ La délimitation des Conseils est basée sur les carroyages du CIEM et du COPACE (CIEM : Conseil international pour l’exploitation de la mer ; COPACE : Comité des pêches de l’Atlantique Centre-Est).

³¹ Relative à une infrastructure d’information spatiale dans la Communauté (proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, Com 2004-516).

³² L’initiative *GMES* (Com 2005-565) est un élément important de la structuration du réseau de données (l’une de ses premières priorités est l’environnement marin) et représente la contribution européenne au réseau mondial des systèmes d’observation de la Terre GEOSS.

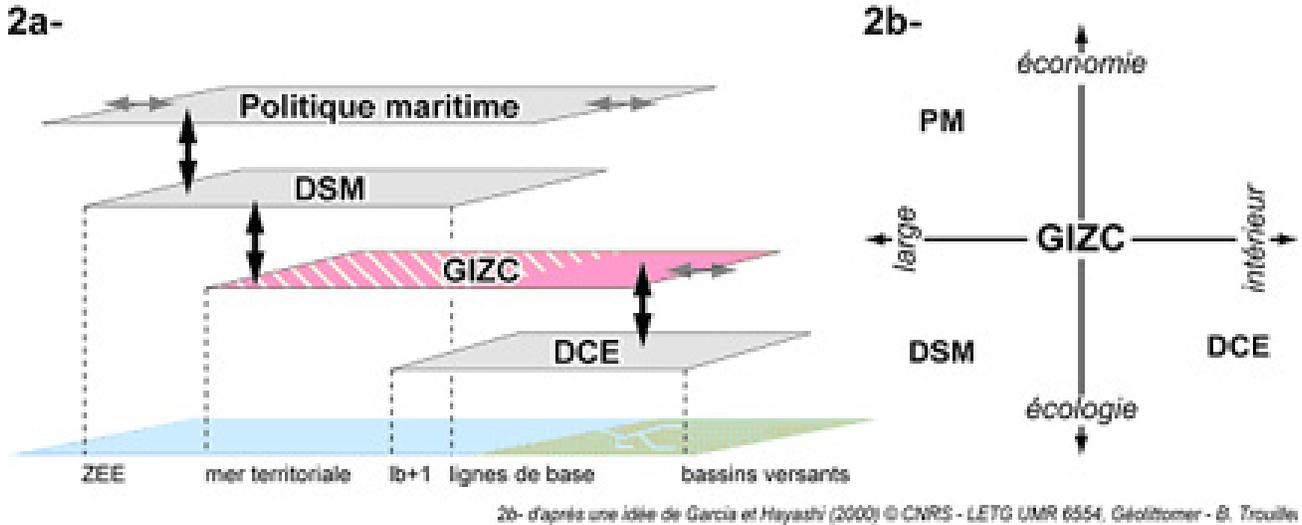


Figure 2. Le rôle donné à la GIZC dans le dispositif de gestion

La question territoriale, au cœur de la GIZC, constitue peut-être l’une des difficultés majeures pour sa mise en œuvre. Elle peut se décliner en quatre facettes que sont l’échelle, l’intégration, l’antériorité et l’efficacité :

- La question de l’échelle renvoie au schéma classique de la difficile articulation entre le global et le local que l’on souhaiterait voir agir en synergie, stratégie complexe qui de plus omet souvent l’existence de niveaux intermédiaires.
- L’intégration territoriale est ici vue sous l’angle du couple terre-mer. La symbiose que cherche à impulser la GIZC se heurte à des cloisonnements politico-juridiques (les fameuses compétences) mais au-delà, et de façon plus problématique, au maintien d’une perception sociale forte selon laquelle le trait de côte est une fin plus qu’une interface. Dans ce contexte, il n’est pas aisé d’attendre que remontent du local des idées d’intégration, sauf pour des lieux où sociologiquement et/ou économiquement la symbiose est un fait.
- L’antériorité souligne le fait que l’appréciation des problématiques littorales peine à s’extraire, lorsque cela semble nécessaire, des visions territoriales préexistantes. Concrètement, ce sont alors les territoires hérités, qu’ils soient plutôt marins (une baie) ou plutôt terrestres (une ville), qui guident le diagnostic et la gestion. La situation devient d’une extrême complexité dans le cas français où les territoires sont multiples et s’empilent.
- L’efficacité territoriale pointe la nécessité d’avoir des acteurs, individus et structures, à même de faire vivre la gestion esquissée. Ce point est fondamental étant entendu que la gestion d’une entité géographique est un processus constant qui ne peut s’arrêter à une date préétablie, et d’autant plus difficile à appliquer dans un

pays habitué à des procédures normées et datées (lancement, approbation, etc.).

La GIZC se doit donc de jongler avec ces différentes facettes, parfois contradictoires. Au-delà de cet aspect territorial fondamental, notre analyse nous conduit à soulever trois autres points. Tout d’abord, le cheminement d’émergence du concept de GIZC tout comme l’héritage des institutions et individus impliqués dans les questions côtières, tendent à un certain déséquilibre dans la mise en œuvre de cette démarche. La dimension naturaliste, dont la forte présence est tout à fait compréhensible, ne doit pas devenir trop dominante, voire exclusive, au risque de réduire la GIZC, ou tout au moins sa perception locale, à une nouvelle procédure de protection de la nature. La GIZC, dans la logique du développement durable, porte des objectifs plus larges.

Par ailleurs, et en lien partiel avec le point précédent, l’évaluation est un aspect essentiel qui se doit d’être clarifié. Cela suppose de s’accorder sur ce que l’on souhaite évaluer : l’état du littoral (voire de la nature littorale) ; la démarche de gestion intégrée des zones côtières ; les *bonnes pratiques* même si dans la terminologie et les méthodes celles-ci ne s’inscrivent pas spécifiquement dans des *critères côtiers* (par exemple la gouvernance urbaine d’une ville côtière). Au-delà du quoi, se pose bien sûr la question du comment, c’est-à-dire de la méthode et du choix d’indicateurs pertinents, utilisables, et acceptés par les différents partenaires (Rey-Valette, Roussel, 2006).

Enfin, la GIZC de part son caractère souple et son inscription dans la durée, peut offrir la possibilité d’aborder de multiples sujets, y compris les plus épineux, afin d’éviter de s’accorder *a minima*, en un consensus qui serait inopérant. À ce titre, la faible référence aux conflits dans les réponses à l’appel à projets GIZC

de 2005 n'est peut-être pas un signe positif. Les conflits existent sur les littoraux et ils sont d'ailleurs pour partie fondateurs des politiques publiques de ces dernières décennies. Les travaux engagés dans le cadre du programme ORECOLM³³ cherchent sur ce point à les décrypter tout en démontrant qu'ils font partie intégrante des géosystèmes et qu'ils ne sont pas exclusivement sources de blocages et de retombées négatives. Éviter les questions de fond risquerait à terme de dénaturer la GIZC et de démobiliser durablement les acteurs impliqués, alors même que cette démarche représente une opportunité de faire évoluer les conceptions et modes de gestion des littoraux français.

Bibliographie

- Australian Government, 2004. *Northern marine atlas. Non-fisheries uses in Australia's marine jurisdiction*. Hobart : National Oceans Office, 98 p.
- Balgos M.C., Barbière J., Bernal P. A., Cicin-Sain B., Vandeweerdt V., Williams, L.C., 2006. *Reports from the third global conference on oceans, coasts, and islands: moving the global oceans agenda forward*. Paris : UNESCO. Co-chairs' report, vol. 2, 23-28 janvier, 74 p.
- Becet J-M., 1991. L'aménagement de l'espace littoral. In : Becet J-M., Le Morvan D. (dir.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*. Paris : Economica, p. 138-149.
- Becet J-M., 2002. *Le droit de l'urbanisme littoral*. Rennes : PUR, 253 p.
- Belfiore S., Barbière J., Bowen R., Cicin-Sain B., Ehler C., Mageau C., McDougall D., Siron R., 2006. *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. Paris : UNESCO-IOC, coll. Manuals and Guides, n°46, ICAM Dossier n°2, 224 p.
- Boeuf J-L., 2002. *Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002*. Paris : La Documentation Française, collection Problèmes politiques et sociaux, 84 p.
- Breeze H., Coffen-Smout S., Fenton D., Hall T., Herbert G., Horsman T., Macnab P., Millar D., Strain P., Yeats P., 2005. *The Scotian Shelf: An Atlas of Human Activities*. Dartmouth : Fisheries and Oceans Canada, Maritimes Region. 113 p.
- Bresson D. (coord.), 2006. *Zones côtières : un bilan de la mise en œuvre de la stratégie française de gestion intégrée*. Rapport de la DIACT, 87 p.
- Breton F. (dir.), 2006. *Report on the use of the ICZM indicators from the WG-ID. A contribution to the ICZM evaluation. Version 1*. Barcelone : ETC-TE/EEA, septembre 2006, 63 p.
- Callon M., Lascoume P., Barthes Y., 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris : Le Seuil, collection La couleur des idées, 358 p.
- Cicin-Sain B., Knecht R.W., 1998. *Integrated coastal and ocean management, concepts and practices*. Washington D.C. : Island press, 518 p.
- Commission Environnement Littoral (Hénocque Y. rédac.), 2002. *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, initiatives locales, stratégies nationales*. Rapport au gouvernement, 82 p.
- Comité National à l'Aménagement et au Développement du Territoire, 2003. *Pour un nouveau contrat social*. Rapport de la Commission Littoral du CNADT, juillet 2003.
- Corlay J-P., 2003. Interactions fonctionnelles et spatiales en zone côtière : réflexions pour l'analyse et la gestion. In : Gascuel D., Fontenelle G. (éd. sc.), *Activités halieutiques, aménagement et gestion en zone côtière*. Plouzané : IFREMER, Actes de colloques n°35, p.69-86.
- DATAR, 1973. *Le littoral français - perspectives pour l'aménagement*. Rapport au gouvernement, novembre 1973.
- Deboudt P., Dauvin J-C., Meur-Férec C., Morel V., Desroy N., Dewarumez J-M, Dubaille E., Ghézali M., 2006. Dix ans de démarche GIZC en Côte d'Opale : bilan et enjeux. In : Actes du colloque « Prospective du littoral, Prospective pour le littoral » du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 1 et 2 mars 2005, Paris.
- DEDUCE Consortium, 2007. *Guide d'utilisation des indicateurs. Mettre en œuvre une approche basée sur les indicateurs pour évaluer le développement durable sur le littoral*. Barcelone : ministère de l'Environnement et du Logement, Gouvernement catalan, 70 p.
- Fontaine J., Hassenteufel P., 2002. *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes : PUR, 308 p.
- Garcia S.M., Hayashi M., 2000. Partage des océans et gestion des écosystèmes. Évolution spatiale contrastée de la gouvernance des pêches maritimes. In : Gascuel D., Chavance P., Bez N., Biseau A. (dir.), *Les espaces de l'halieutique*. Paris : IRD, collection Colloques et séminaires, p. 441-485.
- Gaudin J-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences Po., 137 p.
- Guineberteau T. (dir.), Chaigneau G., Lamberts C., Le Gurun G., Parreau C., 2002. *Cartographie des compétences exercées sur le littoral atlantique*. Rapport d'étude à la Mission Interministérielle et Interrégionale d'Aménagement du Territoire (MIAT) du Grand Ouest, CNRS - Géolittomer - LETG UMR 6554, avril, 148 p.
- Guineberteau T., 2004. Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés. In : Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes : PUR, p. 181-201.
- Guineberteau T., Trouillet B., 2006. Quelle politique du littoral en France et en Europe ? In : Guéllec J., Lorot P. (dir.), *Planète Océane. L'essentiel de la mer*. Paris : Choiseul La Documentation Française, p.201-214.
- Klinger T., 2004. International ICZM : in search of successful outcomes. *Ocean & Coastal Management*, 47, p. 195-196.
- Lozachmeur O., 2005. Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national. *Le droit maritime français*, n°657, Paris, p.259-277.
- Madiot Y., Le Mestre R., 2001. *Aménagement du territoire*. Paris : A. Colin, 4^{ème} édition, 195 p.
- Meur-Férec C., 2006. *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe*. Habilitation à Diriger des Recherches, géographie, Université de Nantes, 247 p.
- Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Ministry of Economic Affairs, 2005. *Integrated Management Plan for the North Sea 2015*. 166 p.
- Miossec A., 1999. La France a-t-elle construit une politique de gestion intégrée de son littoral ? *Bulletin de l'association de géographes français*, n°2, p. 212-220.
- Moquay P., 2004. *L'arroseur arrosé, ou les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France : l'État territorialisé, entre cohérence paradigmatique et doute existentiel*. Actes du colloque « Les recompositions territoriales locales en France et au Québec » CRECQSS/VRM, Bordeaux, 4-5 mai 2004.
- MSPSP Consortium, 2006. *Marine spatial planning pilot*. Rapport au DEFRA (department of Environment, Food & Rural Affairs), 105 p.
- Olsen S.B., 2003. Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives. *Ocean & Coastal Management*, 46, p. 347-361.
- Paskoff R., 1998. *Les littoraux, impact des aménagements sur leur évolution*. Paris : Masson, collection Géographie, 3^{ème} édition, 260 p.
- Rey-Valette H., Roussel S., 2006. L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières. *Développement Durable et Territoires*. Dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable. [en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=3311>], consulté le 13 décembre 2006]
- Reynaud J-D., 1997. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : A. Colin, 3^{ème} édition.
- Reynaud J-D., 1999. *Le conflit, la négociation et la règle*. Toulouse : Octarès, 276 p.
- Roland G., 2005. *Synthèse bibliographique sur la gestion intégrée des zones côtières. État des lieux en France dans son contexte européen et international*. Rivages de France, 37 p.

³³ Le programme ORECOLM (Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes) associe géographes, économistes et juristes des laboratoires de l'Université de Nantes, avec l'appui de la Région Pays-de-la-Loire (France).

- Rupprecht Consult et International Ocean Institute, 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report*. Cologne : rapport d'évaluation de la recommandation européenne sur la GIZC, 18 août 2006, 360 p.
- Sorensen J., 2002. *Baseline 2000 Background Report: The Status of Integrated Coastal Management as an International Practice. Second Iteration, 26 August 2002*. 167 p. [en ligne : <http://www.uhi.umb.edu/b2k/baseline2000.pdf>, consulté le 15 juin 2007]
- Suárez de Vivero J.L., Rodríguez Mateos J.C., 2006. Maritime Europe and EU enlargement. A geopolitical perspective. *Marine policy*, 30 (2), p. 167-172.
- Theys J., 2002. L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement Durable et Territoire*, dossier 1 « Approche territoriale du développement durable », [en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=1475>, consulté en février 2007]
- Thoenig J-C., 1998. L'usage analytique du concept de régulation. In : Comaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*. LGDJ, Droit et Société, MSH, p. 35-53.
- Trouillet B., 1998. *Le SIG « suivi des SMVM » des Côtes d'Armor. Des outils au service de la gestion intégrée du littoral*. Mémoire de maîtrise, géographie, Université de Rennes 2, 202 p.
- Trouillet B., 2004. *La « mer côtière » d'Iroise à Finistère. Étude géographique d'ensembles territoriaux en construction*. Thèse de doctorat, géographie, Université de Nantes, 293 p.

LISTE DES ABREVIATIONS (hors notes de bas de page)

- ANEL : Association nationale des élus du littoral
CA : Communauté d'agglomération
CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CC : Communauté de communes
CU : Communauté urbaine
DCE : Directive cadre sur l'eau
DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (ex-DATAR)
DPSIR : Driving-forces, Pressions, State, Impacts, Responses
DSM : Directive Stratégie Marine (planifiée)
GIZC : Gestion intégrée des zones côtières
MIACA : Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine
MIAT : Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire
ORECOLM : Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes
SAUM : Schéma d'aptitude à l'utilisation de la mer
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SG-Mer : Secrétariat général de la mer
SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer