



HAL
open science

La participation dans le champ de l'aménagement de l'espace maritime. Etat de l'art et bilan critique des expériences françaises et étrangères

Laurie Tissièrè

► To cite this version:

Laurie Tissièrè. La participation dans le champ de l'aménagement de l'espace maritime. Etat de l'art et bilan critique des expériences françaises et étrangères. [Rapport de recherche] Université de Nantes (UN). 2020, pp.54. hal-02972991

HAL Id: hal-02972991

<https://hal.science/hal-02972991v1>

Submitted on 20 Oct 2020

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.

Chaire Maritime

Rapport de recherche

**LA PARTICIPATION DANS LE CHAMP DE L'AMÉNAGEMENT
DE L'ESPACE MARITIME.**

État de l'art et bilan critique
des expériences françaises et étrangères

- 2020 -

Rédactrice du rapport : Laurie Tissièrè
Titulaire de la Chaire : Brice Trouillet ; Co-porteur : Laurent Baranger

SOMMAIRE

Introduction

PREMIÈRE PARTIE – Préalables

CHAPITRE 1 : Éléments d'introduction sur la participation dans l'aménagement maritime

CHAPITRE 2 : Démarche et protocole de recherche

DEUXIÈME PARTIE – Résultats

CHAPITRE 3 : Freins et leviers structurels

CHAPITRE 4 : Freins et leviers conjoncturels

CHAPITRE 5 : Freins et leviers organisationnels

CHAPITRE 6 : Freins et leviers méthodologiques

TROISIÈME PARTIE – Prolongements

CHAPITRE 7 : Mise en perspective européenne

Conclusion

Bibliographie

Annexes

LISTE DES SIGLES

ARML	Assemblée régionale Mer et littoral
CAF	Commission administrative de façade
CMF	Conseil maritime de façade
CNDP	Commission nationale du débat public
CNML	Conseil national de la mer et des littoraux
CP	Commission permanente
CRML	Conférence régionale de la mer et du littoral
DCSMM	Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin
DCPEM	Directive-cadre pour la Planification de l'espace maritime
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DML	Délégation à la mer et au littoral
DSF	Document stratégique de façade
EMR	Énergie marine renouvelable
Feamp	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
HELCOM	Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la Mer Baltique
MEMN	Manche-Est-Mer-du-Nord
NAMO	Nord-Atlantique-Manche-Ouest
OFB	Office français de la biodiversité
OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PSM	Planification spatiale maritime
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SNML	Stratégie nationale pour la mer et les littoraux
UNCLOS	Convention des Nations unies pour le droit de la mer
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

INTRODUCTION

L'espace maritime est le théâtre d'un ensemble de pratiques émergentes en matière d'aménagement. Ainsi, les paradigmes de spatialisation, d'intégration et de participation se diffusent et s'imposent largement à travers le monde. Ils entendent répondre aux enjeux contemporains de développement économique, de protection écologique et d'impératif démocratique. Dans ce contexte, **la planification de l'espace maritime vise la définition d'une stratégie de partage de la mer, sur la base de connaissances géographiques, et repose généralement sur des étapes de participation d'une diversité d'acteurs** (gouvernement, collectivités, professionnels, riverains...).

La Chaire maritime mène une réflexion sur la démarche française de participation, en particulier de la concertation multi-collégiale, pour la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime métropolitain. Cette recherche s'opère en étroite relation avec les questions de représentations spatiales des usages et de données socio-économiques en ce qu'elle interroge la contribution de ces dernières au processus de participation (**Fig. 1**).

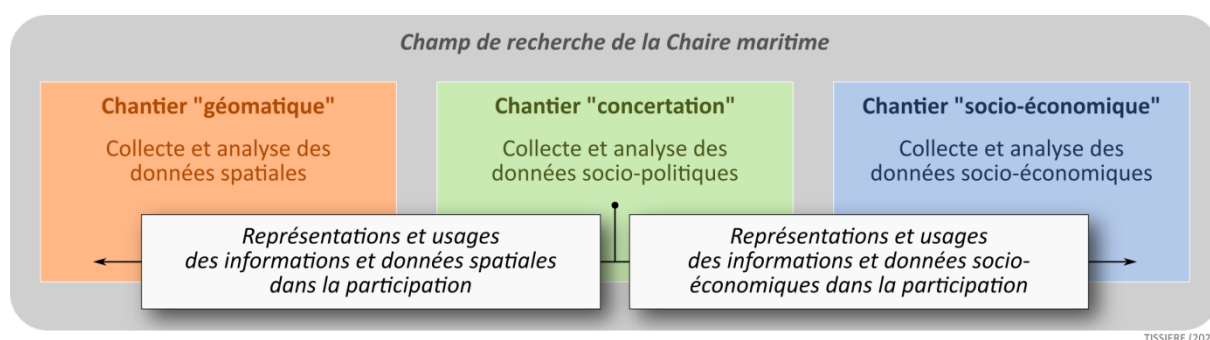


Figure 1 – Situation de la concertation dans les recherches de la Chaire maritime

Le présent rapport s'organise en trois grandes parties : la première partie (préalables) est consacrée à la mise en tension de l'objet de recherche ; la deuxième partie (résultats) propose une analyse de la participation à partir d'une enquête par entretiens ; la troisième partie (prolongements) propose de mettre en perspective les résultats de cette recherche à l'échelle européenne.

PREMIÈRE PARTIE – PRÉALABLES

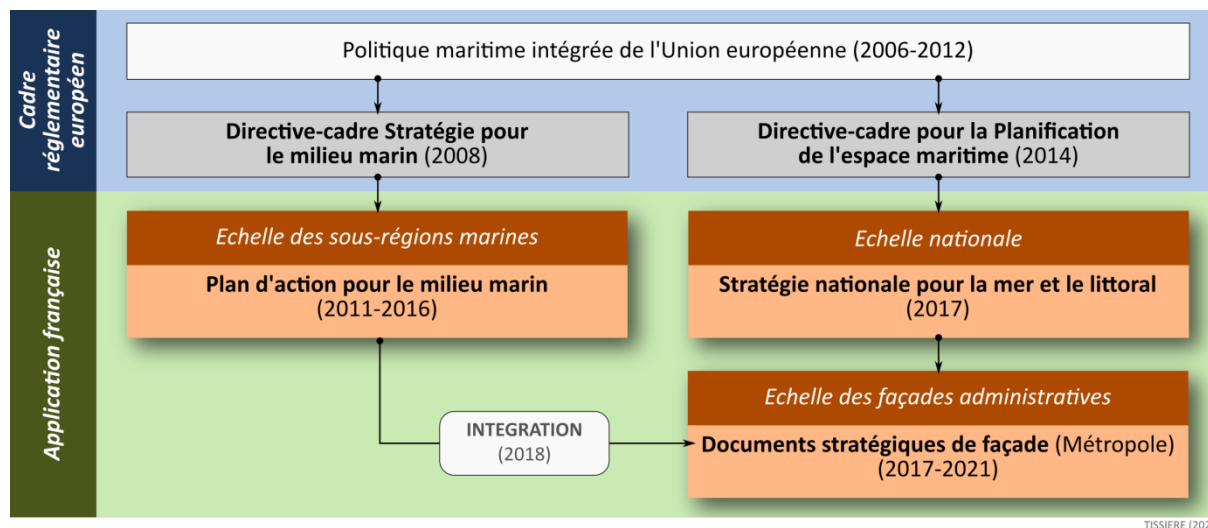
Dans cette première partie, nous posons la trame théorique et méthodologique de la recherche menée sur la participation des acteurs à la planification de l'espace maritime métropolitain français. Ainsi, dans un premier chapitre, nous présenterons la construction historique et politique de nouvelles normes d'aménagement en mer. Puis, dans un second chapitre nous dresserons l'inventaire de nos questionnements scientifiques avant de présenter les choix opérés pour notre démarche de recherche.

CHAPITRE 1 : Éléments d'introduction sur la participation dans l'aménagement maritime

1. Origines et développement de la planification de l'espace maritime

Les approches sectorielles ont longtemps prévalu dans le domaine de l'aménagement de l'espace maritime. Or, dans un contexte spatial devenu très concurrentiel et aux problématiques renouvelées (renforcement d'usages anciens, développement d'usages nouveaux, protection de l'environnement), sans s'être substituées aux approches sectorielles, **les approches intégrées ciblent désormais la réalisation d'objectifs communs à l'ensemble des usages de l'espace maritime** (Cicin-Sain *et al.*, 1998 ; Jay, 2010 ; Smith et Lalwani, 1992). Parmi elles, la planification spatiale maritime (PSM) entend proposer une forme rationnelle et durable d'aménagement, largement basée sur une dimension spatio-temporelle (Douve, 2008 ; Jay *et al.*, 2013). La diffusion de cette doctrine d'aménagement, dont l'origine est couramment attribuée aux années 1970, s'accélère depuis la fin des années 2000 sous l'impulsion notable d'organisations internationales telles que l'Union européenne ou l'UNESCO (Blau et Green, 2015 ; Trouillet *et al.*, 2011).

En Europe, le Livre vert « vers une politique maritime de l'Union » de 2006 (COM(2006) 275) et le livre bleu « pour une politique maritime intégrée de l'Union » de 2007 (COM(2007) 575) sont les préalables à la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime (Douve, 2008 ; Qiu et Jones, 2013). La Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM, 2008) l'a dans un premier temps fortement inscrite dans le champ de la **préservation environnementale**, se traduisant en France par l'élaboration de Plans d'action pour le milieu marin (PAMM) (Bouleau *et al.*, 2018). Plus récemment, l'adoption de la Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM, 2014) a permis de prendre en considération les **enjeux économiques**, consacrant dès lors le principe de « croissance bleue » (Brennan *et al.*, 2014 ; Friess et Grémaud-Colombier, 2019). Cette dernière directive est en cours d'application en France et se traduit (i) par la définition d'une Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) achevée en 2017 pour fixer les grands objectifs de la planification française et (ii) par l'élaboration de Documents stratégiques de façade (DSF) engagée jusqu'en 2021 qui déclinent ces objectifs à l'échelle régionale (**Fig. 2**).



TISSIERE (2020)

Figure 2 – Mise en œuvre théorique de la PSM en Europe et en France

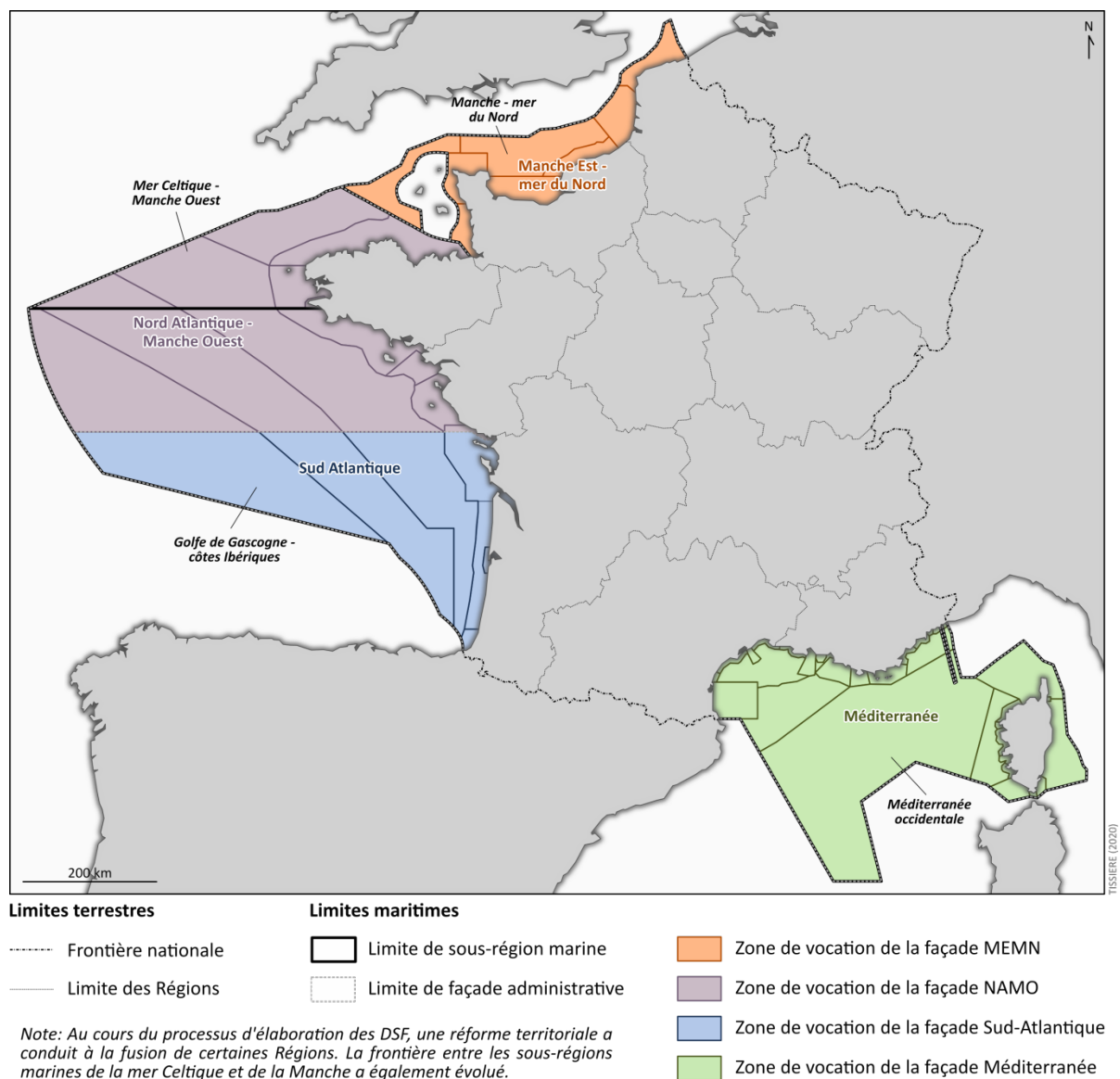


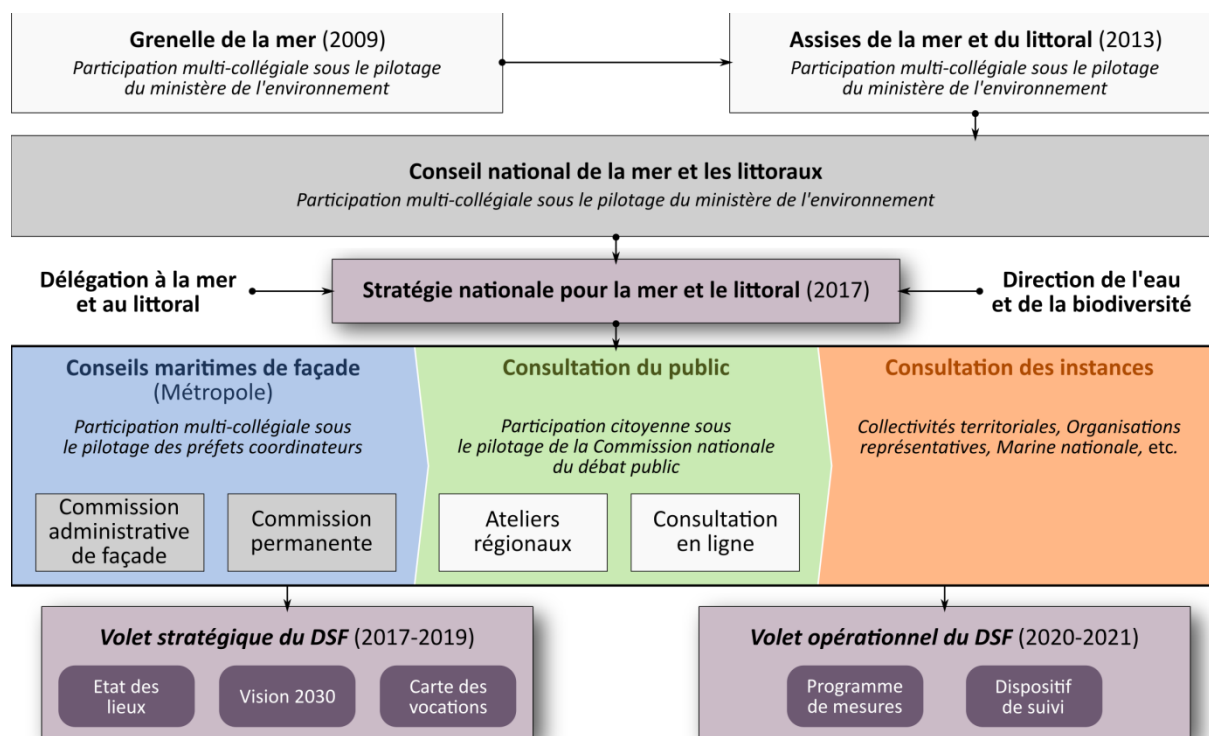
Figure 3 – Délimitations territoriales de l'espace maritime et terrestre de France métropolitaine

La mise en œuvre de la PSM s'opère dans l'espace, selon un découpage produit par la réglementation internationale (ex. : Convention OSPAR, UNCLOS) et nationale (dans un relatif prolongement des frontières administratives terrestres). Après avoir été un temps applicables aux **sous-régions marines** dans la continuité des PAMM, les DSF métropolitains sont désormais applicables aux **façades administratives (Fig. 3)**.

2. La concertation dans le domaine de la planification de l'espace maritime

La participation dans les politiques publiques s'est progressivement imposée comme une **norme d'aménagement**, en particulier dans le domaine des politiques environnementales (Barbier et Larrue, 2011), tandis que ses modalités s'étendent sur un spectre allant de la communication au public jusqu'à l'autogestion des communautés locales (Arnstein, 1969 ; Pomeroy et Douvère, 2008). La participation – sous toutes ses formes – est alors perçue comme un moyen utile pour **compléter la connaissance** d'un terrain particulièrement mal connu, en l'occurrence l'environnement marin (Morf *et al.*, 2019 ; Ritchie et Ellis, 2010). Dans le cadre de la PSM, la participation est également appréhendée comme étant la composante socio-politique de cette dernière (Jay, 2010 ; Pomeroy et Douvère, 2008). Il est alors postulé que la participation permet de **renforcer la qualité, la démocratisation et l'acceptabilité de l'aménagement** maritime grâce à la représentation et la conciliation de tous les intérêts ainsi que la décision et le consentement libre et éclairé des populations (Taylor et Eberhard, 2020). Par ailleurs, la participation est un moyen théorique d'**intégrer des objectifs de bien-être et de justice sociales**, trop souvent marginalisés des documents d'aménagement (McKinley *et al.*, 2019 ; Saunders *et al.*, 2019).

En France, la participation à la planification de l'espace maritime s'opère sous deux formes principales et complémentaires : la **concertation multi-collégiale** et la **consultation du grand public (Fig. 4)**. La concertation multi-collégiale renvoie directement à la notion de « gouvernance à cinq », c'est-à-dire à la discussion et la construction collectives d'un projet de politique publique qui associe généralement l'État, les collectivités, les organisations syndicales et patronales et la société civile organisée (Boy, 2010). Complétant les circuits de la représentation démocratique classique (soit la démocratie électorale), la gouvernance à cinq a été initiée pendant le Grenelle de l'environnement (2007) et prolongée au sein du Conseil national pour la mer et le littoral (CNML) et des Conseils maritimes de façade (CMF). Le CNML a participé à l'élaboration de la SNML alors que les CMF forment les chevilles ouvrières des DSF. En parallèle de la concertation multi-collégiale, les DSF sont soumis à un exercice de consultation étendu au grand public, piloté par la Commission nationale du débat public (CNDP), en conformité avec le Droit de l'environnement (Blatrix *et al.*, 2007). Ce second volet de la participation repose sur deux éléments : une consultation en ligne et des ateliers régionaux.



TISSIERE (2020)

Figure 4 – La démarche de concertation pour la PSM en France métropolitaine

CHAPITRE 2 : Démarche et protocole de recherche

1. Bilan de la littérature, questions et hypothèses

Dans un contexte où la planification spatiale en mer d'une part et la participation d'acteurs d'autre part semblent se renforcer, cette recherche vise à en dresser un bilan croisé. En effet, la participation dans le domaine de la PSM est un objet scientifique assez faiblement investi, doublé d'une question opérationnelle assez prégnante (Pentz, 2012 ; Ritchie et Ellis, 2010). Nous aborderons cette question sous l'angle **des leviers et des freins du processus de participation relatif à la planification de l'espace maritime français**. Sur la base des enseignements de la littérature relative à la concertation et l'aménagement, notamment maritimes, confrontés à des entretiens préliminaires auprès d'acteurs de la PSM en France, nous considérons ces leviers et freins comme relevant *a priori* de quatre familles de facteurs : les facteurs structurels, conjoncturels, organisationnels et méthodologiques. C'est donc autour de ces facteurs qu'un ensemble de questions et d'hypothèses de recherche a été établi (**Fig. 5**).

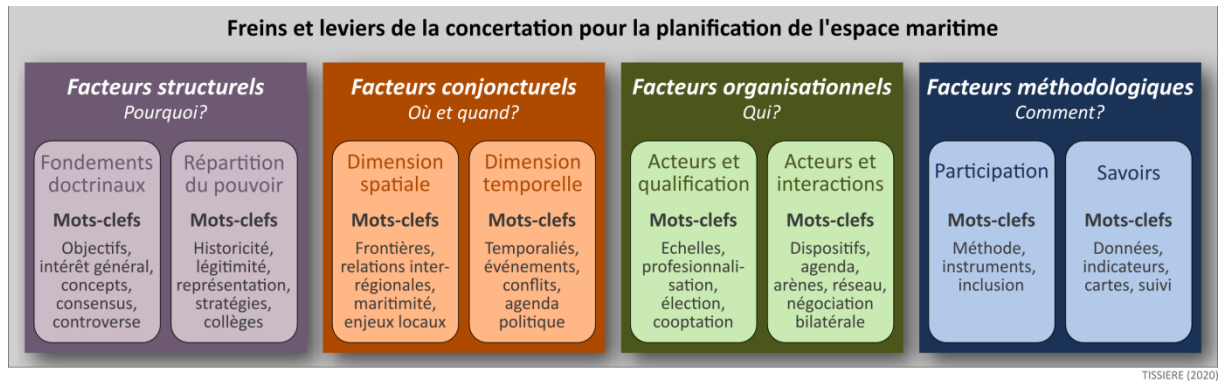


Figure 5 – Champ d'hypothèses et de questionnements

1.1. Les facteurs structurels

La PSM est décrite comme un aménagement de l'espace maritime, théoriquement basé sur la reconnaissance commune d'un « problème marin », comme point d'entrée rationnel et pragmatique à partir duquel les représentations sont amenées à converger pour bâtir une résolution collective (Pomeroy et Douvère, 2008 ; Ritchie et Ellis, 2010). Interroger les freins et leviers structurels revient alors à questionner fondamentalement la participation pour la PSM, notamment en discutant le prérequis qui vient d'être posé. La question structurelle se pose en fait à deux niveaux.

Premièrement, si la concertation pour la PSM repose sur le principe du **consensus légitime**, qui doit se manifester dans le diagnostic, l'objectif et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif, et alors que les textes européens (DCPEM) et nationaux (SNML) fixent les grandes orientations de la PSM, ce principe soulève un ensemble d'interrogations en matière d'**adhésion** au consensus, des processus qui président à sa **construction** et du **traitement des controverses et des conflits** pendant ce processus (Corroyer, 2013 ; Flannery *et al.*, 2019).

Deuxièmement, la gouvernance à cinq collèges renvoie au concept d'**hétérarchie** (Jessop, 1998), c'est-à-dire à une équivalence des niveaux de pouvoir, en l'occurrence, entre acteurs maritimes socio-professionnels et acteurs planificateurs ; entre acteurs publics, acteurs privés et acteurs tiers ; entre acteurs dépendants de l'espace maritime et acteurs concernés par l'espace maritime (Hatchard, 2005 ; Pomeroy et Douvère, 2008 ; Stojanovic et Gee, 2020). Il convient alors de soumettre à l'étude pratique cette structure théorique de la participation en investiguant la question de la **distribution du pouvoir entre acteurs**, compte-tenu par exemple, de leur historicité ou de la distribution en capitaux sociaux, politiques et culturels parmi les participants (Bennett, 2018).

Par ailleurs, et d'une manière plus générale, les facteurs structurels de la participation pour la PSM conduisent à s'interroger sur l'intention participative. Autrement dit, et dans le cas français, nous chercherons à **comprendre les raisons de la participation** parmi un ensemble de motivations possibles : consolider la connaissance de l'espace maritime et de l'environnement marin, favoriser l'acceptabilité des plans d'aménagement par ou pour la co-construction de programmes d'actions, réduire la conflictualité entre usagers et les impacts sur les écosystèmes en suscitant le changement de pratiques et de valeurs des acteurs, *etc* (Pomeroy et Douvère, 2008).

1.2. Les facteurs conjoncturels

Au-delà d'une analyse des freins et leviers structurels de la participation à l'aménagement maritime, le regard doit parallèlement être posé sur des aspects conjoncturels, c'est-à-dire sur les

interactions entre le contexte temporel et géographique d'une part et le projet d'aménagement participatif d'autre part. Dès lors, nous avançons que des leviers et des freins résident dans les **événements** qui environnent et impactent le processus de participation ainsi que dans des particularismes spatiaux, qui conduisent à adapter le processus aux « réalités » maritimes et locales.

Derrière les caractéristiques physiques et socio-économiques singulières de la mer (Brewer, 2017), quelques **particularismes maritimes** qui interviennent dans les politiques publiques concertées ont été mis en avant dans la littérature. Tout d'abord, nous recensons quatre problèmes déterminants : une préoccupation environnementale renforcée qui conduit à une forte tonalité écologique des ambitions d'aménagement maritime ; une difficulté pour appréhender les dimensions spatiales, sociales et culturelles de l'espace maritime, qui peut s'expliquer par le choix opéré pour la « rationalité » politique et scientifique ; une fragmentation institutionnelle qui fait de la PSM une tentative d'intégration et d'harmonisation ; une identification plus difficile que sur le continent des parties prenantes de la concertation (Flannery *et al.*, 2019 ; Ritchie et Ellis, 2010 ; Stojanovic et Gee, 2020). Pour compléter ce tableau, deux constats ont été dressés au cours de la mise en œuvre de la DCMM par Gabrielle Bouleau (*et al.*, 2018). Il convient donc de confirmer ou d'infirmer ces éléments en les éprouvant à la mise en œuvre de la DCPEM. Il ressort en fait de son analyse que les politiques maritimes intégrées sont, à tout le moins en France, orientées vers le suivi d'indicateurs collectivement établis plutôt que vers l'action (environnementale) collective. De plus, l'auteure a mis en évidence que la participation aux politiques maritimes consiste en un dialogue, sinon une négociation, entre administrateur et usagers impactés par la gestion, au sein duquel de nouveaux acteurs montent en puissance (Organisations non gouvernementales, plaisanciers, *etc.*).

Par ailleurs, il apparaît que l'emprunt de concepts polysémiques, tels que « la durabilité » pour définir la PSM, ouvre la voie à des interprétations, et donc à des applications, très localisées (Kirkfeldt *et al.*, 2020). Il convient plus largement d'investiguer les probables **effets régionaux** dans l'élaboration des DSF.

1.3. Les facteurs organisationnels

En complément d'aspects de structure et de conjoncture, le fonctionnement de la concertation pour la PSM est potentiellement déterminé par des éléments d'organisation. Nous entendons par facteurs organisationnels, deux aspects de la participation introduits par Biermann (cité par Stojanovic et Gee 2020), à savoir « l'architecture » et « l'agencement ». Plus précisément, l'architecture est un **ensemble d'acteurs**, intervenant à diverses échelles en fonction de leurs compétences et pouvoirs, alors que l'agencement renvoie aux **interrelations** qui unissent ces acteurs et qui sont productrices de normes d'aménagement, en l'occurrence de PSM.

Afin d'approfondir la caractérisation de l'architecture, nous emprunterons le concept de **qualification** (Bherer, 2006), pour désigner d'un côté le motif de légitimité (ex. : dépendance économique à l'espace maritime) et d'un autre côté la modalité de représentation de l'acteur (ex. : élection par ses pairs). Aussi, afin d'affiner la lecture de l'agencement, nous nous intéresserons aux **arènes** de participation, soient les espaces plus ou moins matérialisés dans lesquels s'opèrent des discussions et des délibérations collectives (Badouard *et al.*, 2016 ; Beuret *et al.*, 2006). Nous distinguerons ces arènes par degré d'institutionnalisation (qui s'exprime notamment dans le niveau d'intégration à la démarche formelle de PSM) et de spécialisation (environnementale, maritime, sectorielle...), dans la perspective d'identifier d'éventuelles complémentarités et contradictions entre arènes (Brewer, 2017 ; Smythe et McCann, 2018).

1.4. Les facteurs méthodologiques

Si les facteurs de freins et de blocages précédemment posés s'intéressent surtout à la structure, au contexte et au fonctionnement de la participation à l'aménagement maritime, il convient également de s'intéresser aux paramètres méthodologiques de nature à produire le succès ou l'insuccès de la participation pour la PSM en France. C'est à travers deux perspectives que les facteurs méthodologiques doivent être explorés. Tout d'abord, il convient d'analyser les **méthodes de participation** mobilisées pour l'élaboration des DSF, en s'intéressant notamment à la forme, aux moments et aux étapes dans lesquels interviennent les acteurs et le public. Ensuite, il s'agit de regarder les **méthodes de collecte et de traitement des informations**, notamment spatialisées, qui permettent d'incarner, de nourrir ou de stabiliser le débat (Cornu *et al.*, 2014 ; Degnbol et Wilson, 2008 ; St. Martin et Hall-Arber, 2008). Dans les deux cas, nous nous intéresserons aux **stratégies d'utilisation** de ces méthodes par les acteurs de la participation à la PSM, et plus largement, aux relations que les participants entretiennent avec elles.

Si ces deux volets de la méthodologie des démarches participatives de PSM soulèvent des questions spécifiques, nous concentrons une grande partie de l'analyse sur les méthodes de collecte et de traitement des informations. Nous nous intéressons donc plus précisément **aux données, aux indicateurs et aux outils d'aide à la décision**, dont le lien étroit avec la participation en général, et pour la PSM en particulier, a d'ores et déjà été démontré (Bouleau *et al.*, 2018 ; Gee *et al.*, 2019 ; Pinarbaşı *et al.*, 2017). En effet, la PSM peut être entendue comme une démarche de production de documents prescriptifs ou normatifs (ex. : CNML, DSF, carte des vocations) déterminée par deux processus : le processus démocratique et le processus scientifique (Piwowarczyk *et al.*, 2019). Pour de nombreux auteurs et praticiens, la participation des acteurs à l'information – et donc l'interconnexion de ce double processus – est un élément essentiel de la PSM. L'intention peut être de (i) rendre tous les savoirs visibles ou (ii) de combler des lacunes de connaissance (Gee *et al.*, 2019). La participation intervient alors à trois niveaux théoriques : (i) au **niveau « conceptuel »** pour poser le socle des connaissances ; (ii) au **niveau « instrumental »** pour éclairer la décision ; (iii) au **niveau « stratégique »** pour envisager l'action (McKenzie *et al.*, 2014). Pourtant, des observateurs de la participation notent une **tendance à la hiérarchisation et à l'exclusion de certaines informations** aux différentes étapes de la PSM, pour des raisons techniques, épistémologiques ou politiques (Boucquoy *et al.*, 2016 ; Saunders *et al.*, 2017). Il conviendra donc de confronter cette observation à l'exemple français.

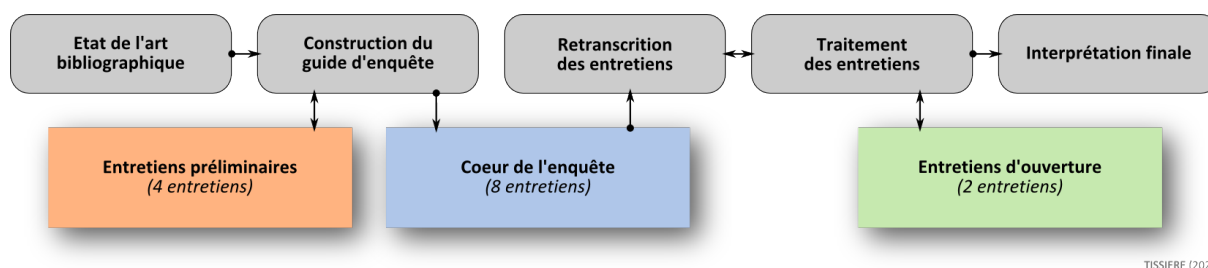
2. Dispositif méthodologique

Cette recherche s'intéresse à un ensemble de questions posées par la participation pour l'aménagement de l'espace maritime. Plus spécifiquement, elle entend poser un regard exploratoire sur les **dynamiques récentes de participation pour la PSM en France**. Le déploiement de la démarche a coïncidé avec la finalisation du premier acte des DSF, à savoir la co-construction des stratégies de façade maritime au sein des CMF. C'est principalement autour de cette dernière que la collecte de matériaux empiriques a été déployée. Une **enquête qualitative par entretiens auprès d'acteurs engagés dans l'élaboration des DSF** a alors été mise en œuvre. En parallèle de l'enquête, une **fouille de documents scientifiques et techniques** sur la concertation pour la PSM à une échelle européenne a eu vocation à comparer et consolider les enseignements de la démarche exploratoire.

2.1. L'enquête par entretiens

L'enquête par entretiens s'est organisée en trois phases (**Fig. 6**) :

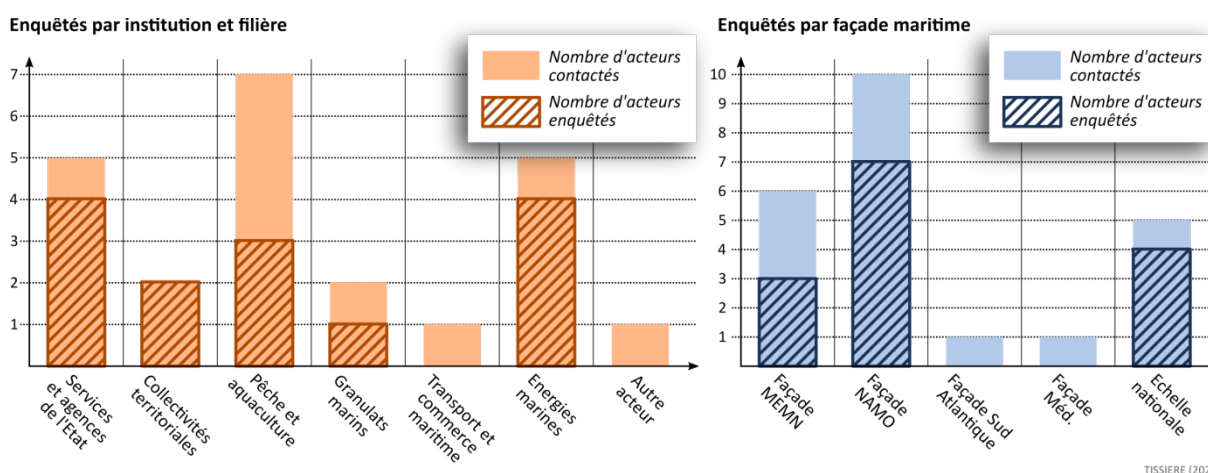
- Une **phase préliminaire** autour d'acteurs investis dans le pilotage du processus de concertation, au niveau local (ex. : DIRM) comme au niveau national (ex. : CNDB). Cette première phase avait vocation à stabiliser nos hypothèses et questionnements ainsi qu'à améliorer la connaissance du processus institutionnel de concertation pour la PSM ;
- Le **cœur de l'enquête** auprès d'usagers de l'espace maritime, disposant d'un mandat en CMF ou en CNML. C'est à la lumière du récit de ces acteurs que les principaux freins et leviers de la concertation ont pu être identifiés ;
- Une **phase d'ouverture** auprès d'autres acteurs, ayant contribué à ou observé l'élaboration des DSF (collectivités, société civile organisée, personnalités qualifiées...). Cette phase de conclusion, écourtée par le contexte de crise sanitaire, avait vocation à discuter et généraliser les enseignements des entretiens précédents.



TISSIERE (2020)

Figure 6 – Déroulement de l'enquête

Par ailleurs, possédant un fort caractère exploratoire, l'enquête a reposé sur un principe de **compromis entre exhaustivité de type d'acteurs et diversité de façades administratives** davantage que sur un principe de représentativité socio-professionnelle et géographique. En ce sens, des acteurs représentant l'ensemble de l'espace maritime métropolitain ainsi qu'une diversité d'institutions et de secteurs d'activité, ont été sollicités. Sur les 23 acteurs et institutions qui ont été contactées, **14 ont effectivement répondu à l'enquête (Fig. 7)**¹.



TISSIERE (2020)

Figure 7 – Composition du groupe d'enquêtés par catégorie et façade

1 Les entretiens duraient 1h30 environ. À l'exception de deux entretiens (panne matérielle), ils ont tous fait l'objet d'un enregistrement, et donc d'une retranscription littérale. Par ailleurs, sur les 14 enquêtés, 13 ont accepté que la retranscription (littérale ou non) soit utilisée dans le présent rapport.

Il ressort de cet échantillon qu'une partie des enquêtés disposent d'une forte historicité d'aménagement ou d'usages de la mer (ex. : pêcheurs, producteurs de granulats, services de l'État) contrairement à d'autres acteurs qui incarnent davantage la nouveauté dans ces domaines (ex. : opérateurs éoliens, collectivités territoriales). Aussi, la recherche a d'abord pris appui sur la concertation au sein de la façade **Nord-Atlantique-Manche-Ouest** (NAMO). Elle a ensuite eu vocation à s'étendre à l'ensemble des façades métropolitaines, même si seules l'**échelle nationale** et la façade **Manche-Est-mer-du-Nord** (MEMN) sont finalement représentées.

2.3. La recherche documentaire

Tout d'abord, l'Union européenne s'est dotée d'une plate-forme numérique qui recense les initiatives de PSM à travers son territoire². Ainsi, chaque État membre dispose d'une **fiche technique** sur l'état d'avancement et les modalités de mise en œuvre. Cette fiche comprend plusieurs rubriques descriptives dont « *Public participation* » et « *Stakeholder involvement* » qui ont été dépouillées systématiquement pour cette recherche. Ensuite, une fouille bibliographique opérée par requête automatique sur plusieurs moteurs de recherche scientifique a été engagée. Les **articles** ont ensuite fait l'objet d'un tri manuel selon leur pertinence partielle ou intégrale. Il en ressort un échantillon de 16 articles (3 pour le Portugal ; 2 pour l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas ; 1 pour la Belgique, la Pologne, l'Espagne, l'Estonie, la Roumanie et la Suède) qui ont été traités en profondeur. Enfin, l'Union européenne finance un ensemble de projets transnationaux de PSM³ qui ont fait l'objet de publication de rapports scientifiques. Après recensement, 7 de ces **rapports** traitant directement ou indirectement de la participation ont ainsi été consultés.

2 <https://www.msp-platform.eu/>

3 Un inventaire de ces projets est disponible vers ce lien :
https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_en

DEUXIÈME PARTIE – RÉSULTATS

Sur la base des grandes catégories de facteurs identifiés comme déterminant la participation à la PSM (structurels, conjoncturels, organisationnels et méthodologiques), cette partie restitue les enseignements de l'enquête par entretiens, menée auprès des acteurs engagés dans l'élaboration des DSF en France métropolitaine.

CHAPITRE 3 : Freins et leviers structurels

Dans ce troisième chapitre, la participation à la PSM est appréhendée sous l'angle structurel, c'est-à-dire du point de vue de ses fondements et objectifs. Ainsi, dans une première partie, nous traiterons des origines et des ambitions de la démarche française de concertation pour l'élaboration des DSF. De plus, dans la mesure où l'ensemble des acteurs interrogés, et en creux, des collègues représentés ne disposent pas du même rapport à la participation, ni du même poids dans le processus français, une deuxième partie sera dédiée à une analyse différentielle de la participation.

1. Cadre de la concertation

1.1. L'émergence de la concertation : une filiation forte avec la protection de l'environnement

En France, la mise en œuvre d'un processus de concertation, en accompagnement des politiques publiques d'aménagement, est une doctrine relativement récente. Son origine est clairement attribuée aux politiques environnementales. Plus exactement, l'environnement a servi de point d'appui pour les premières participations publiques relatives à l'évaluation des impacts des grands projets d'équipement sur le continent. Pour des acteurs de la concertation, elle dispose dès lors d'une fonction principale : susciter de l'acceptabilité sociale par l'expression – et la considération – de la relation des populations avec l'espace sur lequel un projet est porté.

« L'histoire de la concertation, c'est amusant. Après la Guerre, il y a eu le commissariat au plan [...] Et c'était très simple. Ça descendait [...]. De Gaulle il disait "on va faire le Concorde, on va faire le paquebot *France*, on va faire la bombe atomique", [...]. C'était vraiment une dictature phénoménale mais personne ne moufetait [...]. Sauf que maintenant [...] il faut tout analyser en regard des effets sur l'environnement [...]. Comment on fait ? On fait de la concertation. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

« Y avait pas de concertation à l'époque [...], pas du tout de compréhension du territoire, des acteurs [...]. Les industriels comme [...] EDF [...], comme France Télécom. Ils posaient les câbles et ils se contre-foutaient des usages [...]. Sans parler d'impact sociétal [ou] environnemental [...]. C'est inentendable aujourd'hui [...]. Avant 1990, vous avez un projet qui va d'un point A à un point B, vous tirez une ligne droite. Et vous passez [...] parce que vous êtes la "Fée électricité". Après 1990, 1995, ça commence à changer [...]. Les gars arrivent, ils vont tout droit vers le blocage. Des associations qui montent au créneau, des communes qui montent au créneau. Vous passerez pas quoi. Faut se mettre autour de la table et là "au lieu de faire une ligne droite, voilà ce qu'on vous propose". »

Opérateur énergétique

Du fait de cet héritage, c'est avec les principaux programmes de protection de l'environnement marin que la concertation a fait son apparition en mer. Ce sont notamment le

déploiement du réseau d'aires marines protégées d'une part, et l'application de la DCSMM d'autre part (à travers l'élaboration des PAMM) qui ont conduit au développement de dispositifs de concertation maritimes. Ainsi, la concertation mise en œuvre dans le cadre de la DCPEM en est le prolongement. Toutefois, il apparaît que la concertation pour la DCPEM a consolidé une participation des acteurs, jusqu'alors embryonnaire, à travers un principe plus net de dévolution de l'aménagement maritime régional aux services déconcentrés de l'État et notamment aux Directions interrégionales de la mer (DIRM).

1.2. L'ambition de la PSM : le développement durable de l'espace maritime

- **Intégrer les usages sur fond de développement des énergies marines renouvelables**

La mer se caractérise par une multiplication des activités économiques, et avec elle, une concurrence croissante entre usages (« anciens » et « nouveaux ») pour l'occupation d'un espace limité, en particulier en mer côtière. La densification économique se heurte aux programmes de gestion de l'environnement, notamment spatialisés (aires marines protégées). Dans ce contexte, l'ambition première de la PSM est donc d'intégrer les formes d'exploitation d'une part ainsi que le développement économique et la protection écologique d'autre part. Les politiques économiques et environnementales étaient en effet jusqu'alors relativement sectorisées. Pour certains acteurs, l'intégration concertée peut néanmoins servir de repoussoir à la décision publique.

« L'idée c'est quand même de donner un peu de recul, finalement. Et temporel et spatial [...]. La question c'est quel est le projet pour la mer. Il ne s'agit pas simplement d'appliquer une politique de planification pour planifier. On découpe pas pour découper. Et on fait pas des traits pour simplement partager. La question c'est qu'est-ce qu'on veut faire pour la mer dans le respect des équilibres écosystémiques et dans le respect également des équilibres économiques et sociaux. »

Représentant d'un service de l'État

« C'est une démarche quand même intéressante et [c'est] certainement pas facile de dégager des consensus [...]. Après, ce qu'on peut regretter, dans cette stratégie de façade, c'est de vouloir plaire à tout le monde. Et du coup, de pas trancher, de pas arbitrer vraiment [...]. Je ne suis pas sûr que tout soit conciliable [...]. En même temps, ça a quand même quelque chose d'assez vertueux [...] d'avoir dans le même exercice [un travail] sur le volet "environnement" et [...] sur le volet "socio-économique pour pas avoir des orientations dans deux documents différents qui sont complètement inconciliables. »

Responsable régional de la mer et du littoral

En France, par-delà cette ambition globale d'intégration, la PSM est aussi conçue comme un instrument pour le développement de la filière de l'énergie *offshore*, de manière plus ou moins clairement affichée. Si les énergies marines renouvelables font l'objet d'appels d'offres réguliers depuis le début des années 2010, l'élaboration des DSF et surtout des cartes des vocations qui l'accompagnent, doit faciliter, par l'anticipation et la discussion multi-collégiale, l'identification de nouvelles zones propices. Cette seconde intention, pensée comme relevant de l'intérêt général, suscite néanmoins plus de perplexité de la part des participants à la concertation dans la mesure où elle déroge à l'horizontalité *a priori* de l'ensemble des usages maritimes.

« Si on prend l'éolien [...], les enjeux économiques de la filière, la pression des Régions, la pression des acteurs impliqués dans cette filière, sont tels [qu'il] fallait trouver de la place [...]. L'objectif – je pense – également important, c'était quand même ne pas bloquer le développement de l'éolien. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

- **Renouveler la relation entre État et administrés par la concertation**

La mise en œuvre de la PSM a conduit à un changement de paradigme en matière de démocratie et de dialogue social entre les acteurs publics, les acteurs privés et les acteurs tiers. Aux fins de la PSM, la « gouvernance à cinq collèges » a remplacé – ou du moins complété – le modèle préexistant de la négociation bilatérale et de l'arbitrage étatique. C'est sur cette base qu'ont été élaborés les DSF. Toutefois, alors que la gouvernance multi-collégiale est la forme principale et privilégiée de concertation pour la mise en œuvre de la PSM, elle demeure ponctuée par des temps de discussion dits « bilatéraux », associant l'État et un type d'acteurs.

« On sort de ces bisbilles de discussion où chacun va voir le préfet en disant "voilà, nous sommes les acteurs de telle branche, et voilà ce qu'on veut quoi. Et on s'occupe pas de savoir si les autres peuvent être intéressés et si ça pose problème à quelqu'un [...]". Ça a créé des frictions [...], des tensions fortes [mais] ça a été une réussite. Après le document tel qu'il est aujourd'hui [...], il ne satisfait pas tout le monde parce que chacun a dû faire des concessions [...]. Pour rattraper certains acteurs qui avaient un peu de mal à comprendre comment se positionner, on a [...] en complément des réunions des CP, des CMF, [fait] du bilatéral. Pour pouvoir prendre un peu le temps d'écouter justement des acteurs qui ont pas forcément trouvé le moment pour placer leurs arguments. »

Représentant d'un service de l'État

La concertation multi-collégiale marque une rupture dans l'exercice politique de l'État mais le maintien d'une centralisation des compétences maritimes et le statut singulier de la mer conduisent à une approche régaliennne persistante de l'aménagement maritime et donc de la PSM. En ce sens, des acteurs conviennent que le CMF, espace au sein duquel est organisé la concertation, demeure dominé par l'État. Aussi, des participants concèdent que le rôle dominant de l'État est nécessaire pour garantir l'intérêt général et assurer une coordination entre parties prenantes de la concertation. Ils objectivent en effet que les limites de la concertation sont un biais ressentis lorsqu'ils ne s'accordent pas avec les orientations de politique générale dans lesquels les DSF doivent de toute façon s'intégrer.

« Clairement, la concertation, elle est limitée [...]. En France, on reste quand même un État très colbertiste. En fait, on fait parler les gens, on écoute les gens mais à la fin de la foire, c'est quand même l'État qui décide [...]. C'est facile de papoter comme ça autour d'une table [mais] après, il faut écrire les choses [...]. Même si je suis pas content du résultat, je suis respectueux et conscient du travail qui a été fourni [...]. C'est très difficile de faire la synthèse des débats. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

Si le rôle arbitral et décisionnel de l'État reste un paramètre important de la concertation, le consensus est une cible forte du processus de mise en œuvre de la PSM. Il repose sur une démarche itérative de discussion avec les acteurs des DSF qui conduit à l'écriture d'un document d'aménagement, le DSF.

« Dans ce genre de débat, dans ce genre de programmation [...], il s'agit d'arriver à des choses consensuelles. Et donc, pour que ce soit consensuel, il faut que chacun intègre les données, les contraintes de [...] l'ensemble des acteurs de la mer. Et qu'on essaye de marier tout ça avec les enjeux environnementaux. Les enjeux de planification [sont pour nous] de porter la voix des producteurs de granulats tout en écoutant la voix ou les contraintes des autres acteurs. Et d'essayer de trouver un compromis en quelque sorte. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

« Y a la réalité que dit le texte et y a ensuite les postures que chacun peut prendre par rapport à ce que le projet [...] propose [...]. La concertation est terminée mais maintenant on a [...] à intégrer les propositions, les demandes. Certaines, on va y donner suite effectivement. C'est-à-dire qu'on rajoute telle carte qui permettra de mieux comprendre le découpage. On enlève peut-être tel terme qui définit pas bien les enjeux [...]. Donc on va reprendre des choses comme ça [mais] l'équilibre général maintenant est quand même établi. Il a eu un avis favorable en général. »

Représentant d'un service de l'État

2. Participation des acteurs : les stratégies par collège comme révélateur du poids des acteurs

2.1. Le cas des collèges professionnels

- **Le collège des pêcheurs professionnels**

Les pêcheurs seraient des participants très assidus aux dispositifs de concertation. Deux raisons ont été avancées par les personnes enquêtées. Premièrement, ce groupe professionnel disposant d'une relation à l'espace extensive et ubiquiste, il est particulièrement impacté par tout changement d'allocation de l'espace maritime et donc par la PSM qui tend à stabiliser des fonctions économiques et écologiques par zone géographique. Deuxièmement, cette assiduité leur permet d'acquérir (ou de conserver) une légitimité à se positionner dans l'ensemble des concertations et leur accorde un pouvoir de négociation.

« On est systématiquement présents [...]. Que ce soit les comités de pilotage Natura 2000, les instances de concertation de suivi sur les projets éoliens. Enfin voilà, on prend notre part dans les projets [...]. On est en première ligne sur les instances de concertation [...]. Parce que qu'il y a tellement de trucs à inventer, de potentiels problèmes de cohabitation à résoudre [...]. Donc ouais, pas de politique de la chaise vide [...]. Quelque part, le fait d'être actifs, de bonne volonté sur les projets existants [...] nous donne la possibilité de dire [...] "ça c'est du domaine de l'acceptable. Ce qui reste c'est pas acceptable". »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

Si les pêcheurs investissent largement le jeu de la concertation, un sentiment de désillusion progresse et rend de plus en plus difficile la participation des professionnels. Il est expliqué par les aléas rencontrés dans certains programmes de concertation, et notamment par un écueil régulier de non-alignement entre produit de la concertation et décision finale. Cela favorise le scepticisme sur le pouvoir réel des instances participatives. De plus, si la non-participation des élus professionnels est relayée par la participation des salariés permanents des institutions représentatives des pêcheurs, par ricochet, ces dernières peuvent également faire l'objet de contestation interne.

« Au conseil du CRPM, régulièrement, [j'entends que] la représentation des professionnels dans les différentes instances [...] ça sert à rien. Que malgré tout, la politique de la chaise vide, n'est pas la bonne politique et qu'ils doivent continuer à y aller, crier haut et fort leur désaccord. Voilà, même si ils sont conscients qu'ils doivent continuer à y aller, il y a de moins en moins de personnes qui veulent bien s'y coller. »

Responsable régional de la pêche et du littoral

« Le pouvoir de l'État, et le manque de transparence dans les décisions, pose problème dans la relation entre Comités des pêches et pêcheurs. Les revendications des professionnels ne sont pas entendues donc les pêcheurs remettent en question l'action des Comités et nous qualifient de "vendus". Dans le meilleur des cas, ils doutent juste de la pertinence de participer aux instances. Les pêcheurs ont cessé d'y croire. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

- **Le collège des opérateurs énergétiques**

Les acteurs de l'énergie – principalement des énergies renouvelables – disposent également d'une expérience importante de concertation et donc d'une stratégie qu'ils ont généralement éprouvée sur le continent avant de la reproduire à l'espace maritime. Elle consiste à analyser le territoire avant de s'y implanter, à l'amont des appels d'offres portant sur l'installation de parcs d'exploitation en mer. Cette stratégie leur permettrait d'abord de maximiser l'acceptabilité des projets, en établissant le cadre avec le tissu d'acteurs locaux et ensuite les chances de réussite de leur candidature, en répondant aux critères socio-territoriaux contenus dans les cahiers des charges établi par la puissance publique pour chaque projet de parcs.

« En 2010, on ne connaissait pas du tout le monde marin, les usages. Donc en fait, on a démarré avec notre démarche de concertation dont on a l'habitude sur les projets terrestres [...]. Ça démarre toujours, pour nous, par [...] une analyse du territoire [avant de rencontrer qui que ce soit]. C'est une analyse de contexte sociétal en fait [...]. Et ça c'est vraiment un an avant de dire "ok, maintenant on peut sortir à l'extérieur". »

Opérateur énergétique

« La concertation doit commencer très tôt, très à l'amont du projet [...]. Nous avons un coup d'avance sur l'État et sur la CNDP [...]. Cette concertation précoce doit par ailleurs être ouverte, en matière de zone d'implantation du projet de parc. Et elle doit s'accompagner d'un diagnostic territorial avec deux thématiques centrales : les enjeux environnementaux et les enjeux socio-économiques dans lequel les acteurs locaux doivent être associés. »

Représentant de la filière éolienne en mer

2.2. Le cas des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales forment un collège à part entière au sein des CMF. Pourtant, ce collège apparaît en retrait de la concertation. Parmi les éléments d'explication figure celui de la faible et récente décentralisation des compétences maritimes à travers par exemple les volets maritimes des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle intercommunale ou la gestion d'une partie du Fonds européen consacré aux affaires maritimes et à la pêche (Feamp) à l'échelle régionale. Elle n'a jusqu'alors pas permis à tous les élus territoriaux d'investir amplement la question maritime.

« Les élus sont peu présents dans les Conseils maritimes de façade. Ça c'est, malheureusement ce qu'on observe [...]. Sauf les élus régionaux qui comprennent un peu plus cette échelle-là. Évidemment un maire va pas forcément voir l'intérêt qu'il a à siéger [...] pour parler de la plaine abyssale ou savoir ce qu'on va faire sur le talus. Effectivement, c'est extrêmement loin de ses préoccupations quotidiennes. »

Représentant d'un service de l'État

« Les élus, en fait, ils viennent à la fin, ils donnent les bons points et les mauvais points. Eux ils ont une influence mais ils sont jamais présents sur les réunions de travail. Ils sont jamais là. Ils écoutent pas les doléances, les avis ou les positions des uns et des autres. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

Pour autant, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir important en matière d'aménagement, à plus forte raison que cette observation doit être nuancée par deux éléments. D'abord, l'absence des élus territoriaux est compensée par la participation des personnels techniques des collectivités territoriales, qui deviennent dès lors les acteurs politiques « cachés » des territoires. Ensuite, certaines collectivités, notamment les Régions, ont créé leurs propres instances de concertation pour l'aménagement en mer. Nous recensons notamment la Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) en Bretagne, l'Assemblée régionale Mer et littoral (ARML) en Pays-de-la-Loire ou le Parlement de la mer en Occitanie. À des degrés divers, ces instances font du lien avec les CMF au sein desquelles elles se sont imposées comme des acteurs incontournables.

« Tout ce qui est, effectivement, démarche de planification [...] élaboration du DSF [...], on essaye de suivre un peu tout ça. Et du coup de faire l'interface entre la DIRM [...] et nos élus pour ... en interne alerter les élus quand y a un sujet dont se saisit la DIRM et qu'il y a besoin d'une position régionale ou une contribution. C'est nous qui préparons la contribution. Et puis inversement. Si les élus ont des choses à faire passer. »

Responsable régional de la mer et du littoral

« La Région [...] n'est pas tournée vers la mer. Clairement. Les sujets maritimes sont des sujets assez accessoires. [...] Résultat, l'implication dans les différentes instances relatives à la mer [est assez limitée et la voix politique peu présente]. Nous, au niveau technique, on est associé à [la PSM]. On y participe [...]. À un niveau technique, on a pu s'exprimer pour la Région. »

Responsable régional de la pêche et de l'aquaculture

En dépit de leur faible participation, les collectivités joueraient un rôle essentiel lorsqu'elles se positionnent en binôme avec un acteur socio-professionnel. C'est par exemple le cas avec les

pêcheurs et autour du sujet de l'éolien en mer pour ou contre lequel l'appui d'un Département ou d'une Région peut déterminer l'issue d'un projet, avec des impacts sur l'ensemble du processus de concertation, et plus largement du système maritime local.

« La problématique "granulats" [qui a conduit à l'arrêt des Permis d'exploration et de recherche] découle d'une position des élus [qui] fort intelligemment [disent] "bon, [on] peut pas exporter ses déchets, importer son énergie, faut qu'on fasse quelque chose. Donc ok pour l'éolien en mer". Mais, y a quand même les pêcheurs [...] il faut que les granulats, on mette un couvercle dessus. On prend un morceau aux pêcheurs mais on leur prendra pas plus à cause des granulats. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

« [On était] en attente de retour d'expérience [...] avant de se lancer dans [la recherche] de nouveaux sites d'implantation [...]. Évidemment, si on l'avait formulé seuls, [notre position] aurait pas forcément eu beaucoup de portée [mais] on a été appuyés par la Région [...]. Ce que n'ont pas pu faire [ceux dont la Région] est très demandeuse [...] d'une filière EMR sur son territoire [...]. Si le Comité régional [...] n'a plus [...] le Conseil régional [...] derrière, c'est compliqué. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

La concertation pour la PSM s'opère au sein des CMF par le biais de discussions itératives qui conduisent à l'élaboration des DSF. En théorie, la co-construction des DSF permet l'intégration des enjeux et des acteurs des façades maritimes. En pratique, la participation est déterminée par ses héritages (compétence maritime régaliennne, historicité des pêches maritimes, tonalité environnementale de la participation) et par des éléments de politique générale, notamment en faveur du développement des énergies marines renouvelables. Par ailleurs, le retrait des acteurs politiques (élus territoriaux et élus professionnels) au profit d'acteurs techniques (agents des services de l'État et des collectivités, salariés des institutions représentatives) est un aspect important de la concertation.

CHAPITRE 4 : Freins et leviers conjoncturels

Nous posons que la concertation varie dans le temps et l'espace. Ce quatrième chapitre a donc vocation à explorer successivement les paramètres spatiaux et temporels qui déterminent le processus d'élaboration des DSF.

1. Les facteurs géographiques et territoriaux

1.1. Les enjeux du découpage administratif

Les sous-régions marines puis les façades administratives dans lesquelles s'appliquent les DSF n'ont pas fait l'objet de discussion avec les acteurs et ont ponctuellement soulevé un problème d'acceptabilité. Trois principales raisons auraient concouru à ce problème : la complexité, en cas de démultiplication des procédures pour des acteurs concernés par plusieurs sous-régions marines puis plusieurs façades administratives ; la « territorialité » lorsque le découpage divise un territoire terrestre ou maritime bien identifié par les acteurs ou à l'inverse, lorsqu'il réunit des territoires terrestres ou maritimes marqués par une certaine conflictualité (politique, culturelle...) ; la question de l'échelle lorsqu'un acteur dispose d'une aire d'occupation plus fine ou plus large que l'aire de

planification. En effet, les différents CMF et DSF sont indépendants et la carte des vocations ne propose pas d'opérer de jeu d'échelles.

« Ce découpage [OSPAR] a été assez mal accepté, en particulier par les Bretons puisque la Bretagne a été concernée par trois sous-régions marines. Donc ça simplifiait pas les choses [avec] trois documents à établir pour une seule Région [...]. Et puis l'immense golfe de Gascogne partagé en plus avec [...] deux régions [...]. Y avait déjà [...] des tensions fortes [pour] faire la [politique maritime intégrée]. »

Représentant d'un service de l'État

« On considère que [...] le DSF ne prend pas en compte l'arrêt, ou le risque d'arrêt, de concessions en dehors de la façade ni la fermeture de sablières terrestres. Il n'y a pas eu non plus de prise en compte du fait que les gisements varient dans le temps et dans l'espace. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

1.2. Les enjeux de la « maritimité »

Pour certains acteurs, mieux rompu à une approche littorale de l'aménagement, la PSM a renouvelé le rapport à la mer, en déplaçant le regard plus au large. Cette maritimisation de l'aménagement n'était pas évidente dans la mesure où, d'une part, les connaissances de l'espace maritime sont limitées pour ne nombreux acteurs et, d'autre part, que la question de la légitimité à participer (par exemple, en fonction du critère de dépendance aux ressources marines) s'est posée avec force.

« Beaucoup de gens avaient complètement oublié la question du grand large. C'est-à-dire que pour beaucoup, ils étaient très surpris quand on a commencé à sortir des cartes où on voyait autant de bleu [...]. Ils étaient restés à mon avis [...] sur la gestion intégrée des zones côtières. »

Représentant d'un service de l'État

« La concertation est un sujet délicat [...]. Qui est légitime ? Et comment [...] ça se traduit [...] ? Quand on concerta, il faut bien identifier les personnes. Il faut bien identifier les intérêts à agir. C'est-à-dire quelqu'un qui vit à l'année sur le littoral [...], qui travaille en mer [...], il n'a pas les mêmes intérêts [que quelqu'un] qui vient juste pendant quinze jours de vacances. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

Alors que certains acteurs disposent d'une expérience de la concertation à terre comme en mer, ils peuvent identifier les spécificités de la concertation dans le domaine maritime. C'est notamment le cas des acteurs de la filière énergétique. Ils observent qu'à terre, la concertation pour l'implantation d'un parc éolien s'opère sur des territoires très resserrés (échelle communale voire intercommunale) alors qu'en mer la concertation doit considérer une échelle beaucoup plus étendue (la façade). De plus, la concertation à terre s'organise généralement autour de quelques groupes d'utilisateurs (riverains, agriculteurs, chasseurs) alors que le tissu social à concerter en mer est plus diversifié, à plus forte raison que les acteurs détenteurs d'un pouvoir de décision ou de contrainte seraient difficiles à identifier, et les enjeux seraient parfois cachés. Enfin, les caractéristiques physiques de l'espace maritime conduiraient à de plus fortes contraintes environnementales pour la réalisation des projets d'aménagement. L'environnement s'imposerait d'ailleurs comme une clef d'autant plus essentielle de la concertation que les impacts des projets d'aménagement sont généralement doublés : en mer et sur le littoral.

« Y a énormément de couches d'acteurs différents. Et ce qui a été très compliqué au début, c'était de comprendre qui décide [...] parce qu'on ne connaissait pas le "langage de la tribu" ... le langage maritime [...]. En fait, quand le port vous dit "vous faites pas ça, c'est une histoire de sécurité", ça veut dire que "vous nous empêchez pas de faire passer nos bateaux. Vous empêchez pas le commerce" [...]. La mer c'est pas du tout comme la terre [...]. On fait des travaux, il faut prendre en compte de multiples paramètres : les fonds, le vent, la problématique de l'érosion [...]. En mer, c'est complètement différent. Vous avez une problématique de profondeur. Vous avez une problématique de roche. Vous avez une problématique de sol. Vous avez une problématique de biodiversité marine complètement différente. Une problématique d'une multitude d'usages. Et surtout, c'est un milieu qui est beaucoup plus vivant. »

Opérateur énergétique

1.3. Les particularismes locaux et la variabilité inter-façade

La concertation, et par conséquent les DSF, ont pris des formes très variables selon les façades administratives. Cette variabilité s'est d'abord exprimée en matière de méthode dans la mesure où chaque façade a fait des choix opérationnels différents. Ces choix ont notamment eu des conséquences sur le calendrier de la concertation ou sur la forme prise par la carte des vocations. Cette variabilité est le reflet de dynamiques localisées auxquelles le processus de concertation et l'aménagement tend à s'adapter. Ces dynamiques peuvent être territoriales (relations inter-régionales, transfrontalité), physiques (configuration du plateau continental et de la plaine abyssale) ou institutionnelles (présence ou absence d'une chambre régionale de concertation).

« Les modalités de la concertation, même proches, peuvent donner un truc différent par rapport à la sensibilité ou aux instances qu'on a en France. Du coup, y a pu avoir petit à petit des adaptations. [NAMO], c'est une façade extrêmement maritime au sens où on a beaucoup de large dans les discussions [...]. Et là on touche à des zones peu connues [...] sur lesquelles la concertation a par contre des fois du mal à s'exercer [...]. C'était pas le cas, évidemment pour ceux qui sont en Manche-Mer-du-Nord [...] puisque ils sont limités par les eaux britanniques [...]. Ceux qui ont une surface importante aussi, c'est la Méditerranée [...] avec des questions de frontières. »

Représentant d'un service de l'État

Les dynamiques localisées sont également le produit de jeux d'acteurs locaux. Autrement dit, d'une façade à une autre, les jeux d'alliance et de conflit entre groupes socio-professionnels ne sont pas les mêmes. Cela pose plus de difficultés pour les acteurs nationaux – par exemple les opérateurs énergétiques – car l'absence d'harmonisation nationale nécessite leur adaptation d'une façade à une autre. Plus généralement, les opérateurs éoliens, dont l'intégration dans les réseaux locaux de concertation est en cours de stabilisation, sont des révélateurs des dynamiques des systèmes d'acteurs.

« [En NAMO], vous avez la CRML, l'ARML. En Manche-Est-Mer-du-Nord y a juste le CMF. Sur la façade Méditerranée, y a le CMF, y a le Parlement de la mer [...]. Et c'est pas toujours simple. C'est pas pareil d'une façade à l'autre [...]. Pour l'instant [...] chacun y va un peu de sa méthodologie. Dans le DSF de Méditerranée, c'est des macro-zones. En NAMO, ils l'ont pas fait. En Normandie, en Manche-Est-mer-du-Nord, ils l'ont pas fait non plus [...]. Donc, ce qui manque vraiment, c'est une méthodologie que tous les DSF, toutes les façades suivent. »

Chef de projet éolien en mer

« En Pays-de-la-Loire, on a des difficultés avec les résidents secondaires. Et on n'a pas tellement de difficultés, que ce soit avec les associations environnementales [ou] avec les pêcheurs. [Avec] les élus, ça se passe bien aussi. [...]. Dans le sud, c'est plutôt avec les associations environnementales qu'on a un problème. Dans le nord, parfois, c'est un peu compliqué avec la pêche [et les élus]. »

Chef de projet éolien en mer

2. Les facteurs temporels et « événementiels. »

2.1. La concertation, un processus non linéaire

Si la concertation doit déboucher sur le consensus, le déroulement du processus pour y parvenir est marqué par différents soubresauts qui perturbent la concertation. Ces événements sont de différentes natures : changement de majorité politique, au niveau local ou national ; mise à l'agenda d'un projet d'aménagement tel que le développement de l'éolien flottant ou l'extension du réseau d'aires marines protégées ; apparition d'une revendication nouvelle de la part de participants ; aléa international de type *Brexit* qui renouvelle la priorité des discussions pour les acteurs impactés, etc.

« S'est greffé en plein milieu de la procédure d'élaboration des DSF, une commande ministérielle sur la recherche des zones propices pour l'éolien en mer. Donc en fait, ça a fait un petit rejet d'un point de vue politique. [Elle] a un petit peu bousculé l'objectif long-termiste de la planif [...], et ça a un peu coupé la dynamique collective sur laquelle on aurait pu avancer dans le cadre du DSF. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

« À propos des mesures M003 c'est-à-dire des mesures "protection forte des territoires" [...], sur la carte des vocations, il y aura des zones avec des objectifs de protection environnementaux [...] parce qu'il y a eu une instruction du président [...]. Le discours du PR dit [...] "maintenant on est à 22 % [d'aires protégées], l'objectif c'est 30 %, dont le tiers en pleine naturalité" [...]. Du coup, je travaille toujours là-dessus. Pour voir comment, parer le coup. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

« Y a toujours quelque chose qui perturbe. Y avait le *Brexit*. Y a toujours le *Brexit*. Y a des moments de décision attendus sur les parcs éoliens. Y a toujours quelque part des éléments qui peuvent tendre l'atmosphère et qui peuvent faire que [ce n'est] jamais le moment. »

Représentant d'un service de l'État

2.2. L'exemple emblématique du projet de parc éolien en mer de Dieppe-Le-Tréport

Parmi les faits marquant le processus de concertation pour la mise en œuvre de la PSM en France, le conflit dans la délimitation du parc éolien de Dieppe-Le-Tréport constitue un cas d'école⁴. En effet, *a priori* géographiquement et thématiquement limité, le parc a en fait eu des effets sur l'ensemble des démarches participatives de la façade MEMN, en plus d'avoir affecté la politique de développement des EMR à une échelle nationale. Ainsi, et dans le même temps, le conflit a créé du blocage sur un ensemble de projets d'EMR tout en conduisant l'État à modifier sa méthode de consultation du grand public et des acteurs. Si le cas du parc éolien de Dieppe-Le-Tréport est décrit comme l'archétype des écueils de la concertation par de nombreux acteurs, y compris les opérateurs éoliens eux-mêmes, ils reconnaissent que les projets échoués sont autant d'expériences de nature à favoriser une amélioration des conditions de concertation sur les projets postérieurs. Plus largement, aucun parc éolien en mer n'ayant à ce stade été concrétisé, toutes les concertations relatives à ce secteur d'activité présentent un handicap assez important.

4 Le parc éolien de Dieppe-Le-Tréport est le projet français le plus ancien. La délimitation du parc est contestée depuis son origine mais le contournement de l'avis négatif rendu par le conseil de gestion du Parc naturel marin des Trois estuaires – auxquels participent des acteurs par ailleurs impliqués dans la concertation pour la PSM – par l'Office français pour la biodiversité (OFB) en février 2018 a entériné la mécanique conflictuelle relative à ce projet.

« Le parc du Tréport est sans doute emblématique d'une concertation échouée, d'une rigidité sur la zone d'implantation, dont les conséquences affectent l'ensemble de la façade. C'est un précédent qui se répercute sur l'ensemble du territoire national. »

Représentant de la filière éolienne en mer

« J'ai l'impression que l'État s'est vraiment engagé trop tôt sur le site du projet [éolien de Dieppe-Le-Tréport]. Avec un débat public qui était un peu ficelé parce que les choses étaient déjà engagées [...]. Je me souviens qu'à l'époque, les acteurs de la pêche avaient fait des propositions constructives pour trouver un emplacement alternatif [...]. La localisation du site [...] a vraiment cristallisé des mécontentements de la part des acteurs locaux, des collectivités, des acteurs de la pêche. Et du coup ça a mis un peu le discrédit sur les autres projets [...]. Il est heureux de constater que pour les prochains parcs, les choses sont différentes. »

Responsable régional de la mer et du littoral

D'un point de vue spatial, la concertation pour la PSM a été basée sur un double découpage : les façades administratives déterminées par les territoires terrestres et les zones des vocations laissées à l'appréciation de chaque CMF. Le découpage en façade a conduit à des dynamiques régionalisées de concertation qui s'incarnent notamment dans la variabilité du jeu des acteurs et des cartes des vocations. D'un point de vue temporel, le processus de concertation est affecté par des temporalités internes (calendrier général et local de la planification) et des temporalités externes (aléas politiques et géopolitiques) à la PSM.

CHAPITRE 5 : Freins et leviers organisationnels

Dans ce cinquième chapitre, nous aborderons l'organisation de la concertation en deux temps. D'abord, nous traiterons les aspects d'architecture et d'armature générales de la concertation pour la mise en œuvre de la PSM. Ensuite nous développerons les modalités d'organisation des différents groupes d'acteurs.

1. L'organisation de la concertation

1.1. L'approche centralisée/déconcentrée de la PSM : le rôle-clé du Conseil maritime de façade et ses commissions

En application de la DCPEM, la PSM française est portée par l'État à deux échelles différentes auxquelles correspondent leurs instances de concertation : une stratégie (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017) ainsi qu'une méthodologie (CEREMA *et al.*, 2017) sont définies à une échelle nationale et discutées en CNML ; un document d'aménagement (le DSF) est établi à une échelle infra-nationale (la façade administrative) et élaboré au sein du CMF.

Les CMF disposent d'une structure multi-collégiale qui distingue (i) l'État, ses services, agences et établissements publics, (ii) les collectivités territoriales, (iii) les usagers professionnels, (iv) les organisations syndicales, (v) les usagers non-professionnels et les organisations de défense de l'environnement ; auxquels s'ajoutent des membres dits « qualifiés » qui disposent principalement d'une fonction technique et scientifique. Aux côtés de son organisation « en plénière », le CMF comprend différents groupes de travail, une Commission permanente (CP) – dans laquelle siège un nombre restreint d'acteurs publics et socio-professionnels – ainsi qu'une Commission administrative de façade (CAF) – fermée aux seuls acteurs étatiques (notamment aux Préfets). Ces commissions et

groupes de travail préparent très largement les orientations et les décisions du CMF, par exemple en ce qui a trait au DSF.

« Il faut arrêter de tourner autour du pot, [le CMF] est une chambre d'enregistrement. On vote mais en fait tout est décidé avant [...]. La Commission permanente [c'est différent], c'est là qu'on fait le travail. C'est là que la discussion et que le débat interviennent. Les projets intermédiaires sont débattus dans cette instance. [...]. Mais, des Conseils maritimes de façade, il y en a un ou deux par an au grand maximum [...]. Quand on vote le DSF [...], on voit les gens qu'on n'a pas vu depuis déjà deux ans, parfois. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

« Les séances plénières sont clairement les chambres d'enregistrement des CP [mais] les CP sont les chambres d'enregistrement des CAF. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

Les CMF ont été créés en 2011 et sont montés en puissance avec la mise en œuvre de la PSM en France. Ils formeraient désormais une arène de participation fonctionnelle et auraient favorisé la création d'une culture de la concertation, irréversible, parmi les acteurs maritimes. Pourtant, du point de vue de certains acteurs, le dispositif mis en œuvre pour la PSM aurait davantage permis de prolonger le réseau d'acteurs qu'il n'aurait permis de le consolider, le renouveler ou le normaliser. Ainsi, il poursuit les alliances, et à l'inverse, il cristallise sans doute les conflits historiques

« Les acteurs ont pris l'habitude de travailler ensemble [...] même si ils sont pas forcément d'accord sur les choses. Les premiers temps étaient hyper durs, hyper conflictuels [mais], c'est devenu aussi une nécessité. Et ça tourne quand même plutôt bien [...]. Ça a été un peu imposé, l'organisation. C'est sûrement perfectible à plein d'égard mais on n'entend personne remettre en cause le CMF [...]. Soyons-fou, employons le mot, c'est l'acculturation. »

Représentant d'un établissement public

« Il n'y a pas eu de construction de nouveau jeu d'acteurs en fait. Ça a juste donné un autre cadre [au] jeu d'acteurs existant [...]. Entre les différentes activités [...], on a beau avoir un système de cohabitation qui est complexe, on va dire, on s'en sort très bien sur le terrain [...]. C'est juste reproduit dans le cadre du CMF, lorsqu'on parle du DSF [...]. On n'a pas toujours les mêmes objectifs mais on arrive à se comprendre et avoir un qualitatif dans la discussion qui est suffisant pour qu'on arrive à vouloir aller au même endroit. Chacun arrive à un petit peu infléchir sa ligne pour finalement se retrouver à un moment. Et ça c'est pareil, c'est un mode de fonctionnement qui a été poursuivi dans le CMF mais qui existait déjà avant. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

1.2. L'approche décentralisée de la PSM : le poids des chambres régionales

Soit à l'amont, soit à l'aval de la création des CMF, certaines Régions ont créé leurs propres instances de concertation et de décision politiques maritimes. Elles disposent d'une historicité et d'un pouvoir plus ou moins marqués. La CRML (Bretagne) est le précurseur de ces initiatives, suivie par l'ARML (Pays-de-la-Loire) et le Parlement de la mer (Occitanie). Initialement contestées – ou du moins non soutenues – par les autorités nationales, elles se sont imposées comme des arènes de concertation complémentaires aux CMF.

« La CRML elle est incontournable depuis longtemps. L'ARML elle est un lieu de débat important qui s'affirme de plus en plus. C'est pas encore un lieu de délibération parce que ça a pas été prévu comme ça mais on sent bien qu'il y a de l'écho. Y a pas que quand on réunit le Conseil maritime de façade qu'on parle de DSF [et] des énergies marines renouvelables. »

Représentant d'un service de l'État

« En fait, c'est un peu spécifique la façade NAMO parce que y a la CRML et l'ARML. En fait, y a beaucoup de travail qui se fait en CRML et en ARML. Le CMF NAMO, j'aurai tendance à dire que c'est plutôt une boîte d'enregistrement [...]. Le travail il est pas vraiment en CMF en fait mais plutôt dans l'ARML et la CRML. »

Chef de projet éolien en mer

« [Les chambres régionales maritimes sont] une grande consultation permanente. C'est tout à fait ouvert alors ça, ça fait peur au pouvoir bien sûr parce que ça met à mal la démocratie électorale [et oblige de négocier] entre Région et État [...]. Le Conseil maritime de façade [s'adjoint], quand ça existe, de la contribution des Conférences régionales mer et littoral, ou assemblées régionales. [Par exemple], la Région Bretagne [...] a fait un pacte avec l'État [...]. Un Pacte pour l'action publique [...]. C'est pas du transfert direct de prérogatives régaliennes vers la Région mais c'est un engagement à permettre à la collectivité Région de co-rédiger le mode de planification des activités. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

En complément des démarches centralisées (SNML) et déconcentrées (DSF) de PSM, toutes les collectivités territoriales disposent de levier pour engager des démarches de planification et d'aménagement de l'espace maritime, à travers notamment les volets maritimes des SCoT et des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces documents font l'objet de dispositifs de concertation autonomes. Néanmoins, toutes les collectivités ne sont pas parvenues au même niveau de maturité dans le domaine des politiques maritimes et littorales. On distingue dès lors les collectivités qui initient une stratégie d'aménagement maritime des collectivités dont la stratégie est d'ores et déjà opérationnelle. Dans le second cas, le DSF, et plus particulièrement la carte des vocations, seraient suffisamment généralistes pour permettre aux territoires de planifier leur espace maritime, parfois sous la forme de projets expérimentaux et à tout le moins dans la bande côtière, et donc de mener d'autres concertations.

« Il y a quelques élus de la façade qui sont bien au courant de ces thématiques-là mais au sein de l'Assemblée régionale, il y a beaucoup d'élus qui sont pas forcément sur la côte et qui ont pas forcément une bonne vision de ce qu'il se passe sur la façade [...]. Comme les questions maritimes et littorales sont forcément transversales et peuvent concerner énormément de monde au sein de la Région [...] ... on anime un groupe de travail [...] transversal [pour] partager les informations qu'on a [...], bâtir des positions convergentes et cohérentes entre elles [...]. Et puis, pour [...] dans un troisième temps, mettre en œuvre une politique stabilisée sur l'intervention de la Région [...]. Ce qui est pas encore le cas actuellement. »

Responsable régional de la mer et du littoral

« [En Bretagne], on est restés dans le flou volontairement, surtout dans la bande des douze milles [...] parce qu'il y a le Pacte pour l'action publique [et la Région] va déléguer à la Communauté de communes qui va bien [...]. Honnêtement ça a été une grosse bagarre. En Pays-de-Loire [...] est sortie une possibilité d'action particulière qui s'appelle "Territoires maritimes et littoraux à valeur d'expérience" [...]. Ils ont identifié l'estuaire de la Loire. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

1.3. Dispositifs proto-politiques de concertation pour l'aménagement maritime

Il apparaît que l'ambition des DSF est de fournir un cadre général à la politique maritime intégrée en accordant à d'autres arènes de concertation le soin de porter des politiques plus localisées, plus précises ou plus sectorielles, par exemple dans le cadre de l'élaboration de Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

« Le DSF, il n'efface pas tout [...]. À une échelle à laquelle il porte les choses, le DSF n'a pas vocation à revenir sur des échelles plus grandes en termes de géographie [...]. On n'a pas vocation par exemple à effacer ce qui se fait à des échelles très locales, à effacer ce qui se fait sur des secteurs [...] où les acteurs discutent déjà un peu depuis longtemps. »

Représentant d'un service de l'État

Ainsi et très clairement, la concertation pour la PSM ne se limite pas à l'élaboration des DSF dans le cadre des CMF. En complément des cadres nationaux et territoriaux de concertation pour l'aménagement maritime, d'autres arènes proposent donc directement de produire de la concertation. Il existe effectivement de nombreuses arènes dans lequel se déplacent les acteurs maritimes qui y bâtissent des réseaux d'interconnaissance. Les acteurs débordent donc du cadre posé par l'État. Ces dispositifs parallèles de concertation peuvent prendre des formes très

institutionnalisées à l'image des conseils de gestion de parc naturel marin. Ils peuvent également être plus informels, de façon pérenne (ex. : cellule de liaison territoriale dans le cadre d'un projet d'EMR), chronique (ex. : commission nautique) ou éphémère (ex. : discussion d'une zone de moindre contrainte dans le cadre d'un programme de prospection minière). Si chacun de ces dispositifs ont des objectifs différents (décision, acceptation, négociation...) et qu'ils sont d'abord sectoriels, ils sont contraints à l'intégration des autres acteurs et usages et présentent pour cela une continuité assez forte avec les dispositifs de PSM.

« On a deux parcs, ici, marins dans notre zone. On a également deux Schémas de mise en valeur de la mer. Donc les acteurs locaux ne se sont pas arrêtés pour autant. Donc y a du débat autour du partage de la mer. »

Représentant d'un service de l'État

« Dans les CMF, on a évidemment tout ce qui a trait à la mise en œuvre [...], des DSF. Je participe aussi à des travaux, des réunions de concertation sur l'éolien ou sur Natura 2000 en mer. Ce genre de choses. Donc globalement ça fait une dizaine d'années que je participe à des réunions où on trouve, en gros, toutes les parties prenantes. Cinq collègues qui sont plus ou moins présents, plus ou moins actifs. Plus ou moins impliqués dans les différentes réunions [...] donc je côtoie un peu ce monde-là depuis un petit moment. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

« [Pour] mener cette planification [...], ce qui a été retenu, [c'est d'avoir] une première forme d'appropriation des thématiques [...], une montée en compétences réciproque, à la fois de l'organisateur de la concertation et à la fois des participants à la concertation. Donc [...] nous, on a appris à connaître les enjeux de la pêche [et] les pêcheurs [ont] appris les enjeux de l'éolien [...]. On a été en mer [...] à la fois avec les pêcheurs, les associations environnementales et les élus. On a fait aussi des programmes de science participative. »

Chef de projet éolien en mer

2. L'organisation des acteurs

Du point de vue de certains observateurs, la structure multi-collégiale des CMF est conçue de façon à répartir le poids politique entre acteurs « historiques » et acteurs « nouveaux », c'est-à-dire entre acteurs disposant d'un accès à l'espace maritime et aux arènes de concertation déjà éprouvé d'un côté et nouveaux entrants d'un autre côté. Or, toutes les composantes représentées ne disposant pas de la même historicité (ni de moyens équivalents), elles ne bénéficient pas du même poids dans la concertation. Dit autrement, tous les collègues mobilisés par la concertation n'ont pas la même organisation (point de vue qualitatif) ni le même niveau d'organisation (point de vue quantitatif).

« Ça a permis [...] à certains acteurs d'être plus visibles [...]. La CP, le CMF [...] ont permis l'expression d'un rééquilibrage [...] entre les acteurs. [Mais] on a eu l'impression que la représentativité de tel ou tel sujet (ou activité) était très inégale en raison de la structuration de certaines filières [...] vraiment immatures, pas suffisamment structurées et visibles, pour pouvoir exprimer ses intérêts. »

Représentant d'un établissement public

Il en ressort donc une grande hétérogénéité de la participation des représentants. Globalement, trois modalités de représentation existent : l'élection bénévole (pour les collègues associatif et syndical), la cooptation interne (pour les filières d'activité) et la professionnalisation (dans le cas spécifique des pêches et des cultures marines ainsi que des collectivités, parfois en binôme avec un élu professionnel ou territorial).

« Y a des fonctionnements assez différents selon les collègues, selon les types d'organisations présentes [...]. Les associations, ce sont les élus associatifs en fait qui sont présents. [Même chose] concernant les syndicats [...]. C'était des élus syndicaux qui étaient présents. Et après, concernant les représentants d'activités socio-éco, ils ont pas le même fonctionnement [...]. Pour les extracteurs de granulats ou [...] les porteurs de projet d'EMR [...] c'était directement les salariés des entreprises qui étaient là [...] au titre d'un mandat plus sectoriel. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

« Ce n'est pas une motivation ... c'est une mission [...]. Faire passer les informations importantes et les contraintes de la profession qu'on représente [...]. J'y vais clairement avec un mandat qui est de défendre, dans la mesure du possible, dans la concertation, les intérêts ou les contraintes de notre activité par rapport à toutes les autres contraintes à prendre en compte. »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

Ces différentes formes de qualification au processus de concertation contribuent à attribuer deux types de rôle aux participants : le rôle technique (pour les participants professionnalisés) et le rôle politique (pour les acteurs élus et nommés).

« Mon implication dans la planif et le DSF [...] a été surtout un rôle d'appui technique aux élus professionnels [sur les] méthodes utilisées pour l'analyse de données sur les potentialités de cohabitation, ce genre de chose. Sur les représentations aussi des activités, notamment de pêche. Mais aussi sur d'autres activités. Et du coup, de pouvoir produire dans le cadre de cette analyse critique, des petits supports de positionnement aux élus professionnels [...]. Sur des thématiques comme ça, la présence des deux profils [...], c'est-à-dire le profil politique avec un élu et le profil plus technique avec un salarié du Comité des pêches, est quasi indispensable parce que c'est extrêmement dur pour un élu professionnel de suivre la complexité [d'un] DSF [...]. Donc on a toujours été en binôme sur ces réunions-là. Que ce soit CMF ou CP. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

Par ailleurs, deux profils de participants cooptés par une filière économique se distinguent, et entretiennent alors une relation différente, pour ne pas dire inégale, avec la concertation : les acteurs qui disposent d'une formation professionnelle à la concertation – et pour lesquels la participation aux arènes de concertation et la relation avec les autres acteurs ont été « théorisées » – de ceux qui disposent d'une expérience empirique directe. De ce point de vue, et même si en pratique l'ensemble des acteurs sont placés sur un plan d'équivalence, nous avançons que le savoir de l'acteur sur la concertation est théorique, ou à l'inverse empirique, et que cela impacte son pouvoir indirect dans le domaine de la participation politique à l'aménagement maritime.

« Les entreprises comme la nôtre, créent des cellules avec des gens comme moi [...]. Des gens qui sont un peu issus du monde des RH [...], plutôt "conduite du changement". C'est la modification des représentations, conduite du changement, en partant de l'étude des résolutions de problème, c'est un peu ça. Et en fait, l'idée c'est de [nous mettre] sur le terrain. »

Opérateur énergétique

« [La concertation], c'est complètement une formation sur le tas [...]. J'ai fait une école d'ingénieur [...] dans l'industrie chimique [...] bien loin [des questions] de la concertation. [Mais] cette partie-là est complètement internalisée [...] donc c'est moi qui m'en suis occupé, [de] la concertation sur le territoire. »

Chef de projet éolien en mer

Finalement, la concertation intervient à trois niveaux : un premier niveau orchestré par l'État au sein du CNML (forme centralisée) et des CMF (forme déconcentrée) ; un deuxième niveau relevant de la compétence des collectivités (forme décentralisée) ; un troisième et dernier niveau piloté par les acteurs (forme proto-politique). Par ailleurs, les modalités de représentation des participants de la concertation dépendent de différents paramètres tels que leur historicité dans le domaine maritime, leur processus de qualification et leur fonction (politique ou technique).

CHAPITRE 6 : Freins et leviers méthodologiques

Dans ce sixième chapitre, nous discuterons deux types de facteurs méthodologiques. Ainsi, dans une première partie, nous reviendrons sur la géométrie générale de la concertation et les

méthodes mobilisées pour discuter l'élaboration du premier volet des DSF. Dans une seconde partie, nous aborderons les différents instruments à caractères scientifiques qui ont été utiles pour favoriser la participation des acteurs, à la construction des connaissances comme de la stratégie collective.

1. Les temporalités du protocole méthodologique pour la concertation et la planification

1.1. Les étapes de la PSM : aléas méthodologiques pour l'écriture des premiers DSF

- **Première étape : cadrage méthodologique et stratégique national**

En France, la première étape de la mise en œuvre de la PSM a été de définir la SNML. Cette étape aurait pris deux années avant que les CMF ne puissent s'en saisir pleinement dans la perspective d'établir les DSF. Du point de vue de certains acteurs, la lenteur avec laquelle la SNML a été construite s'explique par la difficulté de trouver l'institution compétente à une échelle nationale⁵.

« Pour la Directive PEM [...], y avait pas forcément une assise politique forte [...]. Ce n'était pas porté par une administration centrale particulière. Et donc [...] on a un peu souffert quand même de toute la période pendant deux ans où la Directive PEM devait être traduite. Où y avait une stratégie nationale du littoral qui était attendue. »

Représentant d'un service de l'État

L'attente de la stratégie nationale s'est combinée à l'attente d'une méthodologie de la concertation et de la planification qui a amplifié les dysfonctionnements et les incertitudes des acteurs locaux, déjà engagés dans le processus. Des participants nuancent toutefois, en interprétant la lenteur à fixer une stratégie et une méthodologie comme un effet bénéfique de la concertation.

« Y a eu quand même une longue période [...] où c'était pas [...] très clair [...]. Quand l'incertitude est à ce point marquée sur qui va piloter, comment on va piloter, quelle sera la doctrine, qu'est-ce qu'on veut faire, sur quel espace. Ça fait beaucoup d'inconnu [...]. L'accompagnement méthodologique, pour moi, il a été relativement mauvais [...]. On était déjà en train d'essayer d'écrire des choses [...] et dans le même temps d'écrire la méthodo qui devait nous permettre d'écrire ces choses. »

Représentant d'un service de l'État

« On a sorti un guide méthodo. Sauf que la stratégie était sortie [...]. Donc on a écrit le mode opératoire avant d'avoir des instructions formelles qui expliquaient comment on devait se débrouiller. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

« Sur la méthodo et le calendrier, clairement c'était pas lisible. Mais [...] parce que ça a été construit un peu au fur et à mesure [...]. Y a eu certains éléments sur lesquels il y a eu des inflexions, ça a été adapté. Certes ça créé de l'incertitude, ça créé de l'instabilité mais [...] c'était sur demande des acteurs. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

- **Deuxième étape : le volet diagnostique du DSF**

La stratégie nationale et la méthodologie générale ayant été posées, les CMF ont réalisé le diagnostic puis la stratégie régionale qui forment les deux maillons du premier volet des DSF. Pour certains observateurs, la répartition du temps entre ces deux éléments aurait présenté un certain déséquilibre dans le sens où le diagnostic a pris plus d'importance que la stratégie. Les participants auraient en fait manqué de temps pour construire des cartes des vocations pertinentes et approfondies. En fait, la pertinence du diagnostic n'est pas appréhendée de la même façon d'un acteur à un autre et dans ces conditions, il est difficile d'avancer que cette étape devrait être plus

5 Le choix opéré a finalement été d'associer la Délégation à la mer et au littoral (DML) et la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

courte. Il s'agit d'un débat méthodologique dépassant le seul cadre de la PSM. Au sein de ce débat, deux visions semblent s'opposer. Pour les uns, le diagnostic doit se limiter à une connaissance des principaux problèmes et enjeux et le diagnostic détournerait (volontairement ou involontairement) du politique, en repoussant la décision et l'action ; pour les autres, ces problèmes et enjeux doivent s'incarner par une connaissance fine de l'existant dans la perspective précise de guider (et éclairer) la décision et l'action.

« On est dans l'idée qu'il faut faire un diagnostic exhaustif duquel vont sortir naturellement les enjeux [...]. C'est pas vrai parce qu'en fait, on fait pas le même diagnostic [selon les enjeux]. »

Représentant d'un établissement public

« Pour arriver à bon résultat, il faut arriver à un vrai bon diagnostic [...]. On est en train de mener cet exercice de spatialisation des activités en mer, de manière pluriannuelle, en rentrant des données sociales et économiques [en mettant] des curseurs sur des indicateurs de différents types d'enjeux [...]. Et en fait, ce vrai diagnostic-là, il permet malgré tout de concourir à l'objectif de planification dans la mesure où il va permettre, à la fois de présenter aux autres les éléments factuels, et du coup de partir aussi avec eux sur une base de discussion réaliste. Et il permet côté pêche aussi, à long terme, d'objectiver des éléments, d'objectiver un espace d'intérêt, un espace d'importance. Et de permettre aux élus professionnels de faire des choix préalables, de construire une stratégie, préalablement à la discussion avec les autres. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

- **Troisième étape : le volet stratégique du DSF**

Initialement, la PSM ne contenait pas de dimension prospective. C'est donc à l'initiative des acteurs des façades que la « Vision 2030 » a été intégrée au guide méthodologique national (CEREMA *et al.*, 2017) et donc, au volet stratégique des DSF. Toutefois, elle est jugée insuffisante pour permettre à la planification de disposer d'une valeur politique et d'une approche intégrée des espaces maritimes. En effet, cette vision parviendrait difficilement à s'émanciper d'objectifs purement comptables par catégorie d'usages. Pour finir, compte-tenu du temps de réalisation des DSF, l'échéance de cette vision (2030) semble trop resserrée pour constituer une démarche long-termiste. En conséquence, certains acteurs s'approprient la question prospective et préparent une réflexion interne approfondie de façon à l'intégrer dès la révision prochaine des DSF.

« Le volet "prospective" [nous a énormément manqué]. Y a pas eu de mission prospective d'opérée au niveau central pour nous aider, [...] en tout cas pour dire quel est le projet [...]. Il a fallu que la vision soit portée par les façades [...] qui ont dit à un moment, ça sert à rien de faire des objectifs, si on sait pas où on va [...]. On ne fait pas de stratégie si on n'a pas de vision. Et la vision, elle ne peut pas être techno. »

Représentant d'un service de l'État

« On se rend compte [que] le DSF était censé intégrer [...] les planifications sectorielles [...] de manière systémique [...]. Et *in fine*, ça sera absolument pas le cas dans cette première mouture des DSF [où] on continue de faire cohabiter [avec des] coups de boutoir sur certains secteurs d'activités [...]. Une fois qu'on a vu qu'on arriverait pas à avancer comme on le souhaitait dans la première mouture du DSF, on a assez vite lâché l'affaire [...] pour se dire "on va préparer la deuxième". »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

- **L'introduction d'une consultation publique**

Initialement, le déroulement du dispositif de concertation ne devait comprendre que la forme de la « gouvernance à cinq collèges ». Or, alors que le processus d'élaboration était déjà engagé, il a été réformé de façon à intégrer une consultation du grand public. Dans la mesure où le dispositif n'a pas été conçu en ce sens dès le début de l'exercice, cela a été de nature à poser des problèmes politiques (inquiétudes des acteurs du CMF sur une possible remise en question de leurs travaux) comme méthodologiques (doutes sur la pertinence du débat public).

« Avant 2016, il n'était pas du tout envisagé que ce document puisse faire l'objet d'une phase de participation du public. Donc ça avait pas du tout été intégré dans le processus d'élaboration du document initialement prévu [alors que le DSF était déjà bien lancé]. Quand c'est défini à l'avance, on peut y réfléchir plus en amont et l'introduire dans l'ensemble du dispositif [...]. Là c'est une évolution législative et réglementaire, qu'il a fallu prendre en compte dans l'urgence. On savait pas trop à quel moment ces phases de concertation devaient avoir lieu [ni] sur quels aspects. »

Représentant d'un établissement public

Aussi, alors que la concertation sur les DSF a reposé sur une alternance entre séquences plénières (CMF), restreintes (CP) et publiques (débat public), la confusion entre temps de construction et temps de décision aurait ainsi été renforcée.

« Dans la concertation, on a bien ces deux phases pour nous qui sont l'association des acteurs où là on travaille sur les sujets, on les fait monter en puissance [...]. Ensuite on rentre dans une phase de consultation, qui sont des phases contraintes en temps, très cadrées par les textes avec des instances qui sont consultées expressément par une saisine par le préfet coordinateur. Et donc y a ces articulations [...] à gérer. Que les gens comprennent bien à quel moment on leur demande leur avis, à quel moment on leur demande de contribuer et à quel moment c'est fini. »

Représentant d'un service de l'État

1.2. *Le hiatus entre durée d'élaboration et durée de validité du DSF*

D'une manière plus générale, la durée d'élaboration des DSF est contestée par certains acteurs, sans qu'ils ne remettent en question l'intérêt d'une longue concertation. Cette critique est appuyée par le fait que la validité du document d'aménagement peut finalement être plus courte que le temps qui a été nécessaire à sa rédaction. Cela implique potentiellement qu'à la validation du document succède immédiatement sa révision.

Pour finir et en dépit de l'ensemble des écueils méthodologiques qui viennent d'être décrits, des acteurs soulignent que les DSF sont des nouveaux documents d'aménagement qui ne permettent pas de s'appuyer sur un retour d'expérience pour garantir des conditions de réalisation claires et stabilisées. En ce sens, ils sont plus confiants sur la révision des premiers DSF.

2. Les instruments scientifiques et techniques de la concertation et de la planification

2.1. *La qualification des méthodes, des indicateurs et des données*

- **Le recours aux méthodes et aux indicateurs standardisés**

L'élaboration de l'état de l'existant, présent dans le DSF, repose sur des méthodes standardisées, de type « AFOM » (pour « atouts, faiblesses, opportunités et menaces ») et « DPSIR » (pour « facteurs, pressions, états, impacts, réponses »). La méthode dite « AFOM » a été proposée dans le guide méthodologique du (CEREMA *et al.*, 2017) afin d'inventorier les principaux enjeux de planification par grand thème d'aménagement : activités et usages, écosystèmes marines et littoraux, prévention des risques, patrimoine culturel et paysager, connaissance et recherche. L'approche par pression a quant à elle correspondu au virage environnemental des DSF opéré en 2018⁶. Le caractère faiblement analytique de ces méthodes est, au passage, de nature à renforcer la critique précédemment introduite quant à la difficulté pour définir une stratégie politique à partir du diagnostic et ses indicateurs quantitatifs.

6 Voir l'Arrêté du 11 juillet 2018 relatif aux critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration des deux premières parties du document stratégique de façade. Ce même arrêté prévoit d'intégrer une prospective à l'horizon 2030 dans les DSF ainsi que l'articulation entre le DSF et le PAMM.

« On est rentrés par la question environnementale. Ça a été assez mal accepté par les acteurs [parce qu'on parlait] de justement intégrer tout, de parler de tout en même temps à tout le monde et de tous les sujets à la fois [...]. On n'entraîne pas à ce moment-là par les pressions. On était sur une méthode qui n'était pas la méthode d'aujourd'hui, DPSIR. »

Représentant d'un service de l'État

Les résultats de l'application de ces méthodes par l'État et ses services ont ensuite été soumis aux acteurs. En d'autres termes, l'État a tenu un rôle de pilote en matière de production de l'information mais a assuré une circulation et une discussion de celle-ci.

« On est garants de mettre ces gens-là autour de la table. On est garants qu'ils aient tous le même niveau d'information. Et qu'ils puissent s'exprimer. C'est-à-dire que ça c'est important. On a eu des fois des réunions extrêmement lourdes mais c'est notre boulot d'assurer ça. Et même si c'est dur, notre travail de secrétariat. »

Représentant d'un service de l'État

Par ailleurs, à l'image de la plupart des politiques environnementales, la PSM propose une approche par indicateurs. Ces indicateurs sont définis à une échelle nationale, avec une concertation locale *a posteriori*, portée par les services déconcentrés de l'État. Ils ont pour fonction de décrire le « bon état environnemental » et posent plus de difficultés lorsqu'il s'agit de décrire le « bon état socio-économique ».

« Les indicateurs de suivi de l'objectif développement durable 14 [...], pour le coup, c'est assez vilain parce qu'il y a pas de concertation. Ça se fait qu'au niveau national. Comme les objectifs environnementaux des Conseils de façade, ils sont pré-écrits par la DEB [...]. Et ils descendent du niveau national [...]. Nous on accepte, on trie tout, on veut, on veut pas, on renvoie. On fait des propositions, ça remonte au niveau parisien [...]. C'est la DIRM qui y va [et] qui défend le bifteck [...]. Des fois c'est le PREMAR [...]. Il porte ça là-haut. Ça revient modifié. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

« On fait bien des objectifs pour atteindre [...] le bon état écologique, certes [...] mais c'est quoi par exemple le bon état économique et social. Aujourd'hui il n'est pas défini. Donc aujourd'hui il y a absolument rien sur ce thème. »

Représentant d'un service de l'État

- **L'exclusion des données professionnelles**

Les acteurs socio-économiques sont d'importants producteurs de données environnementales et de données d'activité, comme le reconnaît la DCPEM qui fixe comme principe qu'il « est essentiel que les États membres exploitent les meilleures données et informations disponibles en incitant les parties prenantes concernées à partager leurs informations »⁷. Dans le cadre de l'exercice de concertation pour l'élaboration des DSF, ces dernières n'ont pourtant pas (ou ont rarement) été utilisées, au profit de données institutionnelles. Ainsi, l'adhésion au diagnostic a été fragilisée, à plus forte raison que d'une part la pertinence des données mobilisées dans le DSF a été contestée par des acteurs (par exemple par les représentants des pêches maritimes) et d'autre part, elles ont, dans certains cas de figure, conduit à la remise en question à venir des usages maritimes (notamment pour les producteurs de granulats marins).

7 Il convient néanmoins de préciser que l'argument affiché est plus économique que démocratique dans la mesure où la limitation des coûts publics pour la mise en œuvre de la PSM est un principe récurrent de la DCPEM.

« [Pour l'état de l'existant], on a essayé de bossé un peu avec les services de l'État. Je pense qu'on a eu beaucoup de mal à se comprendre [...]. L'État nous dit "nous on est en capacité, grâce à notre appui technique le CEREMA, de traiter les données VMS pour spatialiser le déroulement de l'activité de pêche [...]. On vous sort un premier truc et vous complétez". [On voulait, nous, ne pas simplement représenter les enjeux en termes d'espace en mer. Mais les enjeux de filière, les enjeux de territoire, les enjeux croisés avec bien d'autres choses que l'économique]. En fait, [l'État voulait] juste le nombre de navires par petits carrés [...]. Quand on a compris ça [...] on a lâché l'affaire justement [...]. Je pense que dans la manière de réaliser l'état de l'existant [...] il y a eu une somme d'erreurs qui fait que ça a pas du tout matché sur le fond et sur la forme [...]. Et du coup, ça te pourri complètement le processus d'échange. »

Représentant permanent de pêcheurs professionnels

« On est extrêmement déçus [que nos données] ne puissent pas [être] valorisées [...]. Ça fait trente ou quarante ans qu'on accumule des données [...]. Elles sont de plus en plus précises. De plus en plus fréquentes [...]. Je veux dire, c'est des données qui ont une valeur scientifique réelle [mais] ça reste dans les placards [...]. Les seules données qui ont été utilisées réellement dans le cadre de la planification, c'est effectivement, la quantification, pour ce qui nous concerne, des besoins en granulats [...]. Et donc cette étude a permis de conclure [...] "et bien voilà, les besoins, ils sont estimés à ça. Les autorisations, c'est ça. Quand on rapproche les deux on s'aperçoit que vous avez largement assez. Donc on vous accorde pas de [nouvelle] concession". »

Représentant d'extracteurs de granulats marins

L'utilisation des données professionnelles soulève néanmoins de plus amples questions dans le cas des pêches maritimes au sein desquelles deux postures semblent s'opposer : celle de représenter précisément l'activité (pour sécuriser les zones de forte dépendance de l'activité) et celle de ne pas afficher de connaissance précise de l'activité (au risque de perdre des espaces dont l'importance pour la pêche n'aurait pas pu être démontrée par les indicateurs retenus). Cela explique en partie pourquoi la stratégie de représentation des pêches maritimes a pu varier d'une façade à une autre.

« Pour la planification de l'espace maritime, [...] comme c'est de l'espace, est-ce qu'on montre notre travail ou est-ce qu'on le montre pas, considérant qu'on est partout. [Comme il] y a des vocations qui sont attribuées [...] peut-être que le bénéfice c'était effectivement d'être visibles et de montrer des zones qui ont des vocations particulièrement importantes pour nous. [On s'est dit], face à des [...] nouveaux venus, modernes, les EMR par exemple ou toute autre forme d'exploitation, c'était mieux de montrer nos zones historiques. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

2.2. La carte des vocations : un instrument pour spatialiser les stratégies de façade

La PSM implique intrinsèquement de spatialiser l'approche de l'aménagement. Dans le cadre de sa mise en œuvre en France, c'est l'approche par carte des vocations qui a été retenue. Lorsque le guide méthodologique d'élaboration des DSF a stabilisé cette méthode, l'ensemble des participants du processus de concertation ne l'a pas interprétée, ni ne se l'est appropriée, de la même façon. Certains acteurs ont par ailleurs contesté cette méthode. Afin qu'ils adhèrent et convergent vers une vision collective de la carte des vocations, un processus itératif de concertation a été engagé à l'échelle des façades.

« [Les ONG] voulaient des vocations de production et des vocations de protection. Sauf que nous on voulait pas cette approche binaire [...]. Il faut faire une approche par les nécessités [pour que la planification soit] la conciliation, le choix [...] politique, entre deux nécessités [...]. En réalité, nous on l'appelle la Carte des priorités. Parce que si on regarde bien zone par zone, on s'aperçoit qu'il y a des priorités. »

Représentant élu de pêcheurs professionnels

« La carte des vocations [a été partagée et modifiée en CMF]. Sur les limites ou sur des subtilités ou sur la manière de rédiger [...] la vocation [...].Après ça a été intégré dans la limite des revendications. C'est-à-dire que [...] il y a eu ce débat-là au départ : "pas de carte des vocations" [...] qui étaient vues comme des choses mises sous cloche [...]. En fait, chemin faisant, avec le temps, en expliquant, en donnant des gages, en montrant [...] qu'on se projetait bien dans l'idée aussi d'accueillir et de tenir compte de la capacité d'accueil du milieu. Progressivement, en fait, ce terme il a fini par être accepté. »

Représentant d'un établissement public

La concertation relative à la carte des vocations n'a pas abouti au même résultat d'une façade à une autre. Ainsi, en NAMO, la carte des vocations a été conçue comme un document d'organisation générale de l'espace établissant des priorités par zone. À l'inverse, en Méditerranée, elle s'apparente davantage à un cadastre maritime, avec des vocations précises déclinées à une échelle très fine.

S'agissant des premiers DSF mis en œuvre, l'organisation générale de la concertation pour la PSM a rencontré d'importants bouleversements méthodologiques pendant son déroulé (apparition tardive du guide méthodologique, introduction d'un débat public en cours de procédure, etc). Par ailleurs, la démarche française repose sur l'utilisation d'information et d'outils normalisés (méthode AFOM, DPSIR, méthode des scénarios, données institutionnelles⁸) et d'une seule méthode *ad hoc* (la carte des vocations).

8 Pour aller plus loin, voir Dupont (*et al.*, 2020).

TROISIÈME PARTIE – PROLONGEMENTS

L'enquête par entretiens menée auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PSM en France a permis de mettre en évidence quelques avancées et limites de l'exercice de concertation qui l'a accompagnée. Un chapitre final permet de mettre en perspective ce retour d'expérience avec des exemples européens, pour à terme, dégager les principaux enjeux des sciences de la participation dans le domaine de l'aménagement maritime.

CHAPITRE 7 : Mise en perspective européenne⁹

1. Constats et principes généraux de la participation à la PSM dans l'Union européenne

À une année de la date butoir d'application de la DCPEM (2021), les États membres sont à des **niveaux de transposition et d'application nationales très variables de la PSM**. Ainsi, alors que certains États membres sont des chefs de file de la PSM, en ayant adopté des plans nationaux ou locaux à l'amont de la DCPEM voire de la DCSMM (ex. : Allemagne, Portugal ou Belgique), d'autres États membres sont aux prémices d'une politique d'aménagement planifiée de l'espace maritime, aujourd'hui limitée à un cadrage général national ou à des démarches d'expérimentation localisées (ex. : Grèce, Italie, Estonie). De ce fait, la doctrine de participation pour l'aménagement maritime est plus ou moins parvenue à maturité selon les États membres, même si de nombreux dispositifs participatifs sont hérités de réglementations nationales environnementales et de précédentes directives européennes (DCSMM et Directive cadre sur l'eau) (Fidélis et Carvalho 2015 ; Suárez de Vivero et Rodríguez Mateos 2012). Le constat est d'autant plus contrasté d'un pays à l'autre que le contexte politique et historique de chaque État membres de l'Union européenne produit autant de **variations internationales dans le rapport à la participation** : jeunes démocraties d'Europe de l'Est ; structure décentralisée voire fédérale des États allemand, espagnol ou belge ; héritages idéologiques socialiste, libéral ou social-démocrate des États, pour ne prendre que ces trois grandes catégories, *etc.*

Si les applications de PSM européennes visent théoriquement l'intégration des dimensions sociales, économiques et écologiques – facilitée par une approche spatialisée – elles mobilisent un ensemble de **concepts environnementaux** tels que « l'approche écosystémique », les « services écosystémiques » ou le « bon état environnemental » (Carr, 2019 ; Jay *et al.*, 2016). Ces concepts déterminent *a priori* l'ensemble de la PSM mais ne sont **ni définis, ni problématisés, ni débattus par les démarches participatives** collectives. Pourtant, l'adhésion, la compréhension, la rationalité et l'opérabilité qu'ils suscitent ne sont pas évidentes (Jay, Klenke, et Janßen 2016). Ces concepts sont préposés et ne font pas l'objet de discussions collectives (Aschenbrenner et Winder, 2019). Ils suscitent généralement l'adhésion des acteurs mais pour deux raisons antinomiques, dont la convergence n'est pas recherchée par les pouvoirs publics : soit ces concepts permettent de subordonner la PSM aux enjeux écologiques ; soit ils permettent d'intégrer des enjeux de

9 Pour rappel, les ressources documentaires mobilisées pour ce chapitre font l'objet de l'Annexe II.

préservation environnementale sans porter atteinte à la croissance économique (Jay, Klenke, et Janßen 2016). Finalement, la PSM repose souvent sur une application douce des concepts environnementaux, du fait du jeu des acteurs mais également de limites scientifiques (y compris méthodologiques et épistémologiques). Dès lors, **la PSM revient souvent à – imparfaitement – privilégier la résolution des conflits maritimes intersectoriels** (comprenant les conflits entre protection de l’environnement et autres usages), sur la base d’une consultation ou la concertation des principaux groupes d’intérêts (Calado et Bentz, 2013 ; Vrees, 2019).

Alors que la réglementation européenne n’est pas si binaire¹⁰, la plupart des États membres – dont la France – distinguent nettement **deux types de participation à la PSM : la participation des acteurs organisés et la participation du grand public.**

Dans le premier cas, la « gouvernance à plusieurs collèges » pour établir des plans d’aménagement nationaux et régionaux est un motif récurrent de la participation mais **la composition générale et interne des collèges d’acteurs peut présenter quelques variations.** En effet, selon les États, les acteurs mobilisés ont des profils variables. Par exemple, si les organisations de défense de l’environnement sont présentes dans l’ensemble des dispositifs de participation européens, il s’agit principalement d’associations (locales ou nationales) en Irlande, en Roumanie ou en France et de fondations (nationales ou internationales) aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Lettonie. Pour prolonger, le WWF a été le pilote d’un exercice de consultation de grande ampleur en Belgique, mis sur un plan d’équivalence avec la consultation déployée par l’État (Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment 2020). Il a également déployé des dispositifs de participation plus modestes en Lettonie, en Estonie et en Finlande (Pentz 2012). Pour prendre un autre exemple, la Lettonie et Malte accordent une place privilégiée aux organisations religieuses dans la participation à l’aménagement maritime (Ministry of the Environment, 2019b ; The Planning Authority, 2018).

Dans le second cas, **le « grand public » est rarement décrit** dans la documentation¹¹. Par déduction, la plupart des États empruntent une définition extrêmement ouverte du public, notamment lorsqu’il s’agit d’engager une consultation nationale. À l’inverse, l’Estonie et la Roumanie identifient clairement les « habitants » non organisés du littoral comme un groupe pleinement partie prenante de la participation, grâce à une approche par la « communauté littorale » (Ministry of Finance, 2020 ; Ministry of Regional Development, Public Administration and European Funds *et al.*, 2018). À ce sujet, une recherche menée en Irlande a d’ailleurs permis de mettre en évidence que les habitants étaient légitimes pour participer en détenant plusieurs enjeux (*cf.* « *stakeholdings* ») : ils cumulent des usages professionnels et non professionnels de la mer et peuvent dans certains cas être poly-actifs sur le plan du travail comme de celui des activités récréatives (Flannery et Ó Cinnéide, 2008).

10 L’Article 9 de la DCPEM dispose ainsi que « les États membres mettent en place les modalités de participation du public, en informant toutes les parties intéressées et en consultant les parties prenantes et autorités pertinentes, ainsi que le public concerné, à une phase précoce de l’élaboration des plans [...]. Les États membres s’assurent également que les parties prenantes et autorités pertinentes, ainsi que le public concerné, ont accès aux plans dès leur finalisation ».

11 En France, l’entretien mené auprès d’un représentant de la CNDP a montré que les participants aux ateliers régionaux prévus dans le cadre de la consultation du grand public étaient, en partie au moins, des acteurs organisés se percevant lésés par le CMF, et notamment les organisations de plaisanciers.

2. Les échelles de la participation en Europe

La participation – des acteurs ou du public – concerne trois échelles : transnationale, nationale et régionale. À l'échelle transnationale, plus qu'une participation des acteurs ou du public, il existe des **démarches de coopération entre États membres**, afin d'établir les jalons d'une PSM transfrontalière. Les États riverains de la mer Baltique, par exemple, disposent ainsi de la Commission de la Convention d'Helsinki (HELCOM) et du Comité sur la planification spatiale et le développement de la région de la mer Baltique (VASAB) (Schultz-Zehden et Gee, 2014). Ponctuellement ou de façon plus pérenne, des acteurs représentatifs des activités maritimes peuvent être investis dans des **démarches collectives** (ex. : Action horizontale « Planification spatiale » et Groupe de travail « MSP », soutenus par l'HELCOM et le VASAB). Ces démarches sont complétées par un ensemble de projets européens, financés par la *DG Mare*, le Feamp ou le FEDER (ex. : BaltSpacePlan, Adriplan) avec lesquels sont diffusées ou récoltées des perceptions et des connaissances des acteurs (Văidianu et Ristea, 2018), voire testées des **méthodologies participatives de PSM** (ex. : MSP Challenge ; Méthode DeCyDe-4) (Fairgrieve et Scottish Coastal Forum, 2018 ; Henry *et al.*, 2019 ; Stavros, 2018).

À une échelle nationale et de façon assez claire, les gouvernements centraux sont les principaux décideurs européens en matière de PSM, en établissant une stratégie d'aménagement qui posent un ensemble de jalons applicables à l'espace maritime de l'État membre. D'ailleurs, les ministères porteurs sont des révélateurs potentiels des priorités stratégiques de la PSM (**Tab. 1**). En fait, **la stratégie nationale n'est jamais co-construite mais parfois discutée et amendée** sous des formes différentes et possiblement couplées de consultation : auditions plus ou moins formelles mais sectorielles des acteurs organisés (démarches néerlandaise, allemande, lettone...) ; réunion d'une instance consultative nationale environnementale (aux Pays-Bas¹² et en Belgique¹³) ou maritime (en France¹⁴ et en Irlande¹⁵) ; débat public national (démarches irlandaise et française).

Par ailleurs, au sein de ces structures consultatives nationales (formalisées ou non), la relativité du poids des acteurs consultés est parfois assumée. Ainsi, le Portugal y favorise explicitement les pêches maritimes alors que la Lettonie y favorise explicitement le transport maritime et la défense nationale (Ministry of the Environment, 2019b ; Ministry of the Sea *et al.*, 2020). Plus souvent, **la hiérarchisation des acteurs – et donc des usages qu'ils représentent – est sous-jacente**. Alors que la DCPEM promettait une ambition conversationniste assez forte, notamment en consacrant le principe de l'approche écosystémique (*cf.* Principes n°3, 13, 14 et 22), il semble que dans les faits, le développement des énergies marines renouvelables s'est généralement imposé comme l'enjeu dominant (pour des raisons économiques et climatiques) (Spijkerboer *et al.*, 2020). Les organisations de protection de la nature n'ont de ce point de vue, pas obtenu le niveau de pouvoir espéré, au profit des développeurs énergétiques (Jay *et al.*, 2016). Assez paradoxalement, **la politique de développement des énergies marines renouvelables, qui tend à former un biais dans le processus participatif de PSM, est également pourvoyeuse de concertation à travers l'Europe** (Piwowarczyk *et al.* 2019; Tafon, Howarth, et Griggs 2019).

12 Corps consultatif sur les infrastructures et l'environnement

13 Ellen Pecceu (*et al.*, 2016) mentionne deux instances consultatives pour la mise en œuvre des aires marines protégées : le Conseil environnemental flamand et le Conseil pour le développement durable, au niveau fédéral. Dans le cadre de la PSM, la fiche descriptive de la Belgique mentionne – sans précision complémentaire – un comité consultatif créé en 2012 (Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment, 2020).

14 *Cf.* CNML

15 *National Marine Planning Framework Stakeholder Advisory Group.*

Tableau 1 – Ministères européens en charge de la mise en œuvre de la PSM

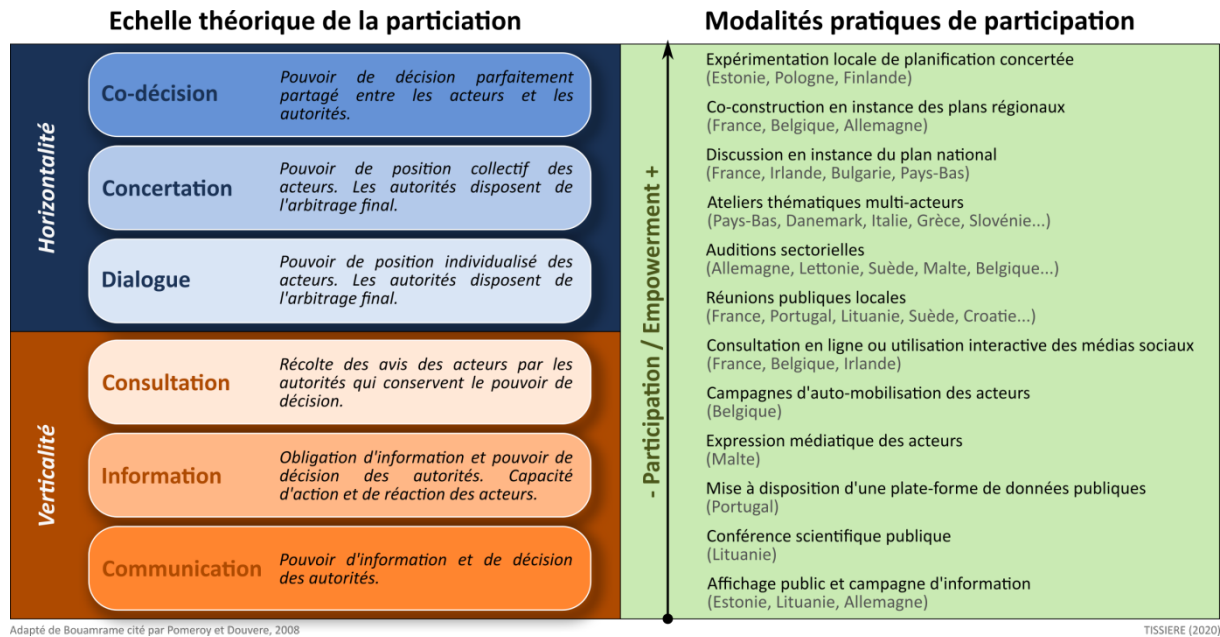
Note : Pour certains États membres, la PSM est une charge interministérielle. Certains États membres sont renseignés dans plusieurs cellules si le ministère en charge de la PSM comprend plusieurs enveloppes.

NOM GÉNÉRIQUE	ÉTATS-MEMBRES	TOTAL
Ministère de l'Environnement	Danemark, Grèce, Belgique, Espagne, Lituanie, Suède, Roumanie, Finlande, Lettonie, Slovaquie, Pays-Bas, France	12
Ministère de l'Aménagement	Irlande, Allemagne, Croatie, Italie, Slovaquie, Pays-Bas, Malte	7
Ministère de la Mer	Pologne, Portugal, Chypre	3
Ministère de l'Énergie	Danemark, Grèce, Suède	3
Ministère du Développement régional	Bulgarie, Roumanie	2
Ministère de l'Alimentation	Belgique	1
Ministère du Transport	Italie	1
Ministère de l'Industrie	Danemark	1
Ministère de l'Intérieur	Allemagne	1
Ministère de l'Administration	Roumanie	1
Ministère de l'Économie	Danemark	1
Ministère des Finances	Estonie	1

L'échelle régionale est en fait l'échelle privilégiée de la participation dans la mesure où c'est à cette échelle que les acteurs et le public interviennent plus amplement dans les décisions publiques. Cependant, il apparaît que seuls deux États européens disposent d'une **instance de co-construction des plans comparable aux CMF** français : la Bulgarie avec le Comité de bassin de la mer Noire et la Finlande avec les Comités consultatifs régionaux des politiques environnementales, même si ces derniers ne sont pas exclusivement maritimes (Ministry of Regional Development and Public Works *et al.*, 2020 ; Ministry of the Environment, 2019a). Ainsi, la plupart des États membres ne semblent pas dotés en instance régionalisée et privilégient une **participation (i) ponctuelle**, à l'aide de réunions publiques ou multi-acteurs « au fil de l'eau » (comme au Danemark ou en Allemagne : Danish Maritime Authority *et al.*, 2020 ; Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2019) **ou (ii) expérimentale** en développant des ateliers thématiques et potentiellement délibératifs, notamment sur des sites pilotes (ex. : île Hiiumaa, Estonie et delta du Danube, Roumanie ; Ministry of Regional Development, Public Administration and European Funds *et al.*, 2018 ; Tafon *et al.*, 2019).

En pratique, la participation revêt des formes très diversifiées, et souvent combinées, dans l'Union européenne (**Fig. 8**). Elle peut se limiter au droit à l'information (notamment sous des formes numériques) et à l'exercice de la liberté d'expression et de mobilisation (auprès des médias et des organisations) (The Planning Authority, 2018). À l'extrême opposé, elle peut faire l'objet de démarches – expérimentales ou normalisées – de co-construction des plans par les groupes socio-professionnels et les pouvoirs publics, à toutes les étapes de la PSM (communément : le diagnostic, la stratégie, le programme d'action et l'évaluation) (Calado *et al.*, 2010 ; Ministry for Ecological Transition, General Directorate of Biodiversity and Environmental Quality, 2018). En définitive, **trois modalités de participation comptent parmi les plus répandues à travers l'Europe** : à l'échelle nationale, l'audition des représentants des usages maritimes ; à l'échelle locale, l'atelier

thématique mobilisant différents acteurs organisés et la réunion d'information auprès du grand public.



Adapté de Bouamrane cité par Pomeroy et Douvere, 2008

TISSIERE (2020)

Figure 8 – Dispositifs de participation déployés dans l'Union européenne. Éléments de synthèse

CONCLUSION

Dans le cadre des travaux menés par la Chaire maritime sur la planification spatiale marine, cette recherche avait plus spécifiquement vocation à investiguer la question de la participation à l'aménagement en mer. En ce sens, un retour d'expérience de la démarche française de concertation pour l'élaboration du premier volet des Documents stratégiques de façade a reposé sur une enquête par entretiens auprès de ses animateurs et de ses participants. Il s'est au demeurant appuyé sur une grille de lecture déclinant quatre catégories d'analyse destinées à mettre en évidence des facteurs de frein et de levier de la participation. Si ces catégories présentent quelques points de porosité, nous avons néanmoins distingué :

- (i) les **facteurs structurels** qui mettent en tension les principes fondamentaux de la participation et la notion de pouvoir des acteurs ;
- (ii) les **facteurs conjoncturels** qui confrontent le processus de participation au contexte temporel et spatial ;
- (iii) les **facteurs organisationnels** qui proposent d'observer le fonctionnement des arènes de concertation et les modalités de mobilisation de leurs acteurs ;
- (iv) les **facteurs méthodologiques** avec lesquels sont interrogés les moyens concrets mis en œuvre pour que les acteurs participent à la connaissance et à la planification de l'espace maritime.

Le bilan de la démarche française a, dans un second temps, été mis en perspective avec l'ensemble des démarches européennes. À vocation exploratoire, les travaux menés ne répondent que partiellement aux questions soulevées, à plus forte raison que le contexte de crise sanitaire a amputé une partie de l'enquête et a reporté la réflexion pluridisciplinaire – croisant tous les axes scientifiques de la Chaire maritime – qui doit nous conduire à programmer des expérimentations méthodologiques avec les acteurs maritimes. En dépit de ces éléments, quelques enseignements éclairants peuvent être tirés de la recherche menée et des pistes d'investigation complémentaire peuvent être suggérées.

À la faveur de la réglementation et de l'histoire politique de la participation, en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne, la concertation pour l'aménagement maritime prend largement appui sur la thématique environnementale avant de s'ouvrir à des thématiques plus diversifiées, notamment économiques et spatiales alors que les thématiques sociales ou culturelles demeurent plus marginales. Si l'intégration de ces thématiques est ciblée par la planification de l'espace maritime, en France, il s'agit surtout de formuler des compromis entre plusieurs intérêts, grâce à un processus itératif de discussion entre parties prenantes. Selon une logique d'équilibre comparable, d'autres États membres de l'Union européenne font surtout de la participation à la planification, un instrument de résolution des conflits d'usage en mer. Dans ce contexte, l'horizontalité entre les usages est théoriquement permise par la « gouvernance » multi-collégiale. En pratique, le poids des collèges et donc des usages varie. Une tendance européenne comme française forte est à favoriser le développement des énergies marines renouvelables et donc de produire leur acceptabilité par la concertation. Pour cette raison, les opérateurs énergétiques sont d'importants pourvoyeurs de participation en ouvrant des dispositifs parallèles aux dispositifs de planification de l'espace maritime. Il convient de nuancer la puissance des acteurs des énergies marines

renouvelables dans le jeu de la planification par le poids d'acteurs historiques, à commencer par l'État, suivi par les pêcheurs professionnels ou le transport maritime. Ces quelques affirmations ne pourront cependant être stabilisées qu'à l'aide d'**entretiens complémentaires**, menés notamment auprès d'**organisations environnementales** ainsi qu'auprès des « **personnalités qualifiées** », considérant que ces dernières sont des observatrices privilégiées de la démarche de concertation menée en France.

Quand les États membres de l'Union européenne ont défini une stratégie exclusivement nationale ou exclusivement régionale d'aménagement maritime, ou encore, en ont fait un processus expérimental d'aménagement participatif local, la France se distingue en ayant mis en place une programmation nationale déclinée en façade à l'aide d'une participation systématique et normative. Dès lors, chaque façade présente son propre itinéraire de concertation déterminé notamment par le contexte géographique et le fonctionnement des systèmes d'acteurs régionaux. Là aussi, des **entretiens complémentaires**, menés notamment sur les **façades aquitaine et méditerranéenne** permettront de mieux comprendre les spécificités de chaque façade. Nous avons également appréhendé la question conjoncturelle sous l'angle de la maritimité, en avançant qu'elle pouvait revêtir une difficulté accrue pour la participation. Nous avons obtenu quelques éléments de réponse grâce au récit des opérateurs énergétiques impliqués sur des concertations marines comme terrestres. Il en ressort que la difficulté première réside dans l'identification difficile des composantes sociales et spatiales. Il conviendra d'amplifier l'analyse par des **études de cas comparatives sur le continent**.

En associant assez largement et conjointement les principaux usagers de l'espace maritime à l'élaboration des plans d'aménagement puis en consultant le grand public, la démarche française est assez exemplaire en Europe dont certains États membres tendent à privilégier une forme de participation parmi les deux préconisées par l'UNESCO¹⁶. Toutefois, la démarche française ne semble pas se prémunir de deux écueils. En effet, alors que les conclusions du débat public sont simplement annexées aux Documents stratégiques de façade, ni l'intégration entre ces deux dispositifs participatifs, ni la plus-value du débat public dans la participation à l'aménagement maritime ne sont évidentes. Aussi, alors que ce débat public s'est opéré en ligne et au cours d'ateliers, à l'échelle des façades, nous supposons d'une part qu'il implique l'auto-mobilisation de ses participants et d'autre part qu'il s'inscrit assez peu dans la perspective d'association des « habitants ». De ce point de vue, une **réflexion approfondie autour du déroulement du débat public** mené en France, et des questionnements qu'il soulève en matière de démocratie locale, est une piste de recherche complémentaire pertinente.

Assez nettement, les acteurs français sont investis dans la construction des stratégies de façade en disposant d'arènes de concertation centralisées, déconcentrées et décentralisées. Toutefois, ces stratégies co-construites – *a minima* à l'échelle des façades – tendent à relever du pragmatisme plus que du politique. Nous avons relevé quatre facteurs explicatifs : le manque d'association des acteurs aux opérations de conceptualisation et de problématisation des enjeux maritimes ; la projection à trop court terme de la planification (2030) ; le retrait des acteurs disposant d'un mandat électif au profit de personnels techniques des institutions représentées ; la préférence méthodologique pour des instruments standardisés et parfois assez « superficiels » (données institutionnelles, méthodes génériques de diagnostic et de prospective, carte des vocations). À l'exception des démarches de planification de l'espace maritime à caractère expérimental, le constat

16 Voir ici : <http://msp.ioc-unesco.org/msp-good-practices/engaging-stakeholders/>

relatif à une « mal-instrumentation » s’observe ailleurs en Europe, en dépit d’une certaine profusion d’outils d’aide à la décision. Les conditions d’exclusion de ces outils sont connus (technicité, surcoût, inadéquation, *etc*)¹⁷. Éclairé par ces renseignements, et tout en nuancant le postulat selon lequel la « bonne méthode » suffit à produire une participation de qualité, il paraît intéressant de **développer des démarches d’expérimentation méthodologique** pour concourir à l’inclusion des acteurs et de leurs savoirs et pour observer les effets de tels instruments sur l’élaboration d’un projet territorial collectif en mer.

17 Voir notamment : Pınarbaşı *et al.*, 2019

BIBLIOGRAPHIE

- Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder Of Citizen Participation ». *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-24.
- Aschenbrenner, Marie, et Gordon M. Winder. 2019. « Planning for a Sustainable Marine Future? Marine Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone of the North Sea ». *Applied Geography* 110: 102050.
- Badouard, Romain, Clément Mabi, et Laurence Monnoyer-Smith. 2016. « Le débat et ses arènes. À propos de la matérialité des espaces de discussion ». *Questions de communication* 30: 7-23.
- Barbier, Rémi, et Corinne Larrue. 2011. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape ». *Participations* 1(1): 67-104.
- Bennett, Nathan J. 2018. « Navigating a just and inclusive path towards sustainable oceans ». *Marine Policy* 97: 139-46.
- Beuret, Jean-Eudes, Stéphane Pennanguer, et Fanny Tartarin. 2006. « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire ». *Natures Sciences Sociétés* 14(1): 30-42.
- Bherer, Laurence. 2006. « La démocratie participative et la qualification citoyenne : À la frontière de la société civile et de l'État ». *Nouvelles pratiques sociales* 18(2): 24-38.
- Blatrix, Cécile, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefevre et Martine Revel. 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte
- Blau, Jason, et Lee Green. 2015. « Assessing the impact of a new approach to ocean management: Evidence to date from five ocean plans ». *Marine Policy* 56: 1-8.
- Boucquey, Noëlle, Luke Fairbanks, Kevin St. Martin, Lisa M. Campbell et Bonnie McCay. 2016. « The Ontological Politics of Marine Spatial Planning: Assembling the Ocean and Shaping the Capacities of 'Community' and 'Environment' ». *Geoforum* 75: 1-11.
- Bouleau, Gabrielle, Caitríona Carter, et Arnaud Thomas. 2018. « Des connaissances aux décisions : la mise en œuvre des directives européennes sur l'eau douce et marine ». *Participations* 21(2): 37-64.
- Boy, Daniel. 2010. « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ?, – Is France's "Grenelle de l'environnement" a political innovation ? » *Revue française d'administration publique* 134: 313-24.
- Brennan, Jonathon, Clare Fitzsimmons, Tim Gray, et Laura Raggatt. 2014. « EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK? » *Marine Policy* 43: 359-66.
- Brewer, Jennifer. 2017. « Actualizing Marine Policy Engagement ». *Dialogues in Human Geography* 7(1): 45-49.
- Calado, H., K. Ng, D. Johnson, L. Sousa, M. Phillips et F. Alves. 2010. « Marine Spatial Planning: Lessons Learned from the Portuguese Debate ». *Marine Policy* 34(6): 1341-49.
- Calado, H., et J. Bentz. 2013. « The Portuguese Maritime Spatial Plan ». *Marine Policy* 42: 325-33.
- Carr, Liam M. 2019. « Seeking Stakeholder Consensus within Ireland's Conflicted Salmon Aquaculture Space ». *Marine Policy* 99: 201-12.
- CEREMA, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et Agence française pour la biodiversité. 2017. *Documents stratégiques de façade et de bassin maritime. Volet stratégique. Guide d'élaboration. Volume 2: Méthodologie*.

- Cicin-Sain, Biliانا, Robert W. Knecht, Dosoo Jang, et Gregory W. Fisk. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts And Practices*. Island Press.
- Corroyer, Grégory. 2013. « Consensus/Dissensus ». In *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris: GIS Démocratie et participation.
- Danish Maritime Authority, Ministry of Businesses and Industry, Ministry of Energy, Utilities and Climate, et Ministry of Environment and Food of Denmark. 2020. *MSP Country Information Profile Denmark*.
- Degnbol, Ditte, et Douglas Clyde Wilson. 2008. « Spatial planning on the North Sea: A case of cross-scale linkages ». *Marine Policy* 32(2): 189-200.
- De Vrees, Leo. 2019. « Adaptive marine spatial planning in the Netherlands sector of the North Sea ». *Marine Policy*. In press.
- Douvere, Fanny. 2008. « The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management ». *Marine Policy* 32(5): 762-71.
- Dupont, Clément, Françoise Gourmelon, Catherine Meur-Ferec, Frédérick Herpers et Christophe Le Visage. 2020. « Exploring Uses of Maritime Surveillance Data for Marine Spatial Planning: A Review of Scientific Literature ». *Marine Policy* 117: 103930.
- Fairgrieve, Rhona, et Scottish Coastal Forum. 2018. *Report on potential approaches for stakeholder engagement on MSP and pilot testing at local transboundary level. SIMCelt Deliverable 9*. SIMCelt.
- Federal Ministry of the Interior, Building and Community. 2019. *MSP Country Information Profile Germany*.
- Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment. 2020. *MSP Country Information Profile Belgium*.
- Fidélis, Teresa, et Teresa Carvalho. 2015. « Estuary planning and management: the case of Vouga Estuary (Ria de Aveiro), Portugal ». *Journal of Environmental Planning and Management* 58(7): 1173-95.
- Flannery, Wesley, Jane Clarke, et Benedict McAteer. 2019. « Politics and Power in Marine Spatial Planning ». In *Maritime Spatial Planning: Past, Present, Future*, éd. Jacek Zaucha et Kira Gee. Palgrave Macmillan, 201-18.
- Flannery, Wesley, et Micheál Ó Cinnéide. 2008. « Marine spatial planning from the perspective of a small seaside community in Ireland ». *Marine Policy* 32(6): 980-87.
- Friess, Bernhard, et Marie Grémaud-Colombier. 2019. « Policy outlook: Recent evolutions of maritime spatial planning in the European Union ». *Marine Policy*. In press.
- Gee, Kira, Nerijus, Blazauskas, Karsten Dahl, Cordua Göke, Björn Hassler, Andreas Kannen, Neva Leposa, Andrea Morf, Helena Strand, Barbara Weig et Jacek Zaucha. 2019. « Can tools contribute to integration in MSP? A comparative review of selected tools and approaches ». *Ocean & Coastal Management* 179: 104834.
- Hatchard, Jenny. 2005. « Engaging Stakeholder Preferences Through Deliberative Democracy in North Sea Fisheries Governance ». In Time Gray (ed.), *Participation in fisheries governance*, Springer, 45-64.
- Henry, Sybill, Kristina Lickhacheva, David Matyas, et Cécile Nys. 2019. *Potential approaches for stakeholder engagement on marine spatial planning and outcomes of pilot testing. Version 3*. SIMNORAT.
- Jay, Stephen. 2010. « Built at sea: Marine management and the construction of marine spatial planning ». *The Town Planning Review* 81(2): 173-91.

- Jay, Stephen. 2013. « International Progress in Marine Spatial Planning ». *Ocean Yearbook Online* 27(1): 171-212.
- Jay, Stephen, Thomas Klenke, et Holger Janßen. 2016. « Consensus and Variance in the Ecosystem Approach to Marine Spatial Planning: German Perspectives and Multi-Actor Implications ». *Land Use Policy* 54: 129-38.
- Jessop, Bob. 1998. « The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development ». *International Social Science Journal* 50(155): 29-45.
- Kirkfeldt, Trine Skovgaard, Jan P. M. van Tatenhove, Helle Nedergaard Nielsen, et Sanne Vammen Larsen. 2020. « An Ocean of Ambiguity in Northern European Marine Spatial Planning Policy Designs ». *Marine Policy* 119: 104063.
- Le Cornu, Elodie, John N. Kittinger, Zachary J. Koehn, Elena M. Finkbeiner et Larry B. Crowder. 2014. « Current Practice and Future Prospects for Social Data in Coastal and Ocean Planning ». *Conservation Biology* 28(4): 902-11.
- McKenzie, Emily, Stephen Posner, Patricia Tillmann, Joanna R. Bernhardt, Kirsten Howard et Amy Rosenthal. 2014. « Understanding the Use of Ecosystem Service Knowledge in Decision Making: Lessons from International Experiences of Spatial Planning ». *Environment and Planning C: Government and Policy* 32(2): 320-40.
- McKinley, Emma, Tim Acott, et Tim A. Stojanovic. 2019. « Socio-Cultural Dimensions of Marine Spatial Planning ». In Jacek Zaucha et Kira Gee (ed.), *Maritime Spatial Planning: Past, Present, Future*, Palgrave Macmillan, 151-74.
- Ministère de la transition écologique et solidaire. 2017. *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*.
- Ministry for Ecological Transition, et General Directorate of Biodiversity and Environmental Quality. 2018. *MSP Country Information Profile Spain*.
- Ministry of Finance. 2020. *MSP Country Information Profile Estonia*.
- Ministry of Regional Development and Public Works, EAMA, IO-BAS, et CCMS. 2020. *MSP Country Information Profile Bulgaria*.
- Ministry of Regional Development, Public Administration and European Funds, Ministry of Waters and Forests, Ministry of Transports, et National Institute for Marine Research and Development. 2018. *MSP Country Information Profile Romania*.
- Ministry of the Environment. 2019a. *MSP Country Information Profile Finland*.
- Ministry of the Environment. 2019b. *MSP Country Information Profile Latvia*.
- Ministry of the Sea, DGRM, DGPM, Autonomous Region of Azores Directorate General for Maritime Affairs et Autonomous Region of Madeira Regional Directorate of the Sea. 2020. *MSP Country Information Profile Portugal*.
- Morf, Andrea, John Moodie, Kira Gee, Alberto Giacometti, Michael Kull, Joanna Piwowarczyk, Kerstin Schiele, Jacek Zaucha, İlhan Kellecioglu, Anne Luttmann et Helena Strand. 2019. « Towards Sustainability of Marine Governance: Challenges and Enablers for Stakeholder Integration in Transboundary Marine Spatial Planning in the Baltic Sea ». *Ocean & Coastal Management* 177: 200-212.
- Pecceu, Ellen, Kris Hostens, et Frank Maes. 2016. « Governance Analysis of MPAs in the Belgian Part of the North Sea ». *Marine Policy* 71: 265-74.
- Pentz, Tim-Ake. 2012. *Stakeholder Involvement in MSP. BaltSeaPlan Report 24*. BalSeaPlan.

- Piowarczyk, Joanna, Magdalena Matczak, Marcin Rakowski, et Jacek Zaucha. 2019. « Challenges for Integration of the Polish Fishing Sector into Marine Spatial Planning (MSP): Do Fishers and Planners Tell the Same Story? » *Ocean & Coastal Management* 181: 104917.
- Pinarbaşı, Kemal, Ibon Galparsoro, Angel Borja, Vanessa Stelzenmüller, Charles N. Ehler et Antje Gimpel. 2017. « Decision support tools in marine spatial planning: Present applications, gaps and future perspectives ». *Marine Policy* 83: 83-91.
- Pinarbaşı, Kemal, Ibon Galparsoro, et Ángel Borja. 2019. « End Users' Perspective on Decision Support Tools in Marine Spatial Planning ». *Marine Policy* 108: 103658.
- Pomeroy, Robert, et Fanny Douvère. 2008. « The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process ». *Marine Policy* 32(5): 816-22.
- Qiu, Wanfei, et Peter J. S. Jones. 2013. « The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe ». *Marine Policy* 39: 182-90.
- Ritchie, Heather, et Geraint Ellis. 2010. « 'A system that works for the sea'? Exploring Stakeholder Engagement in Marine Spatial Planning ». *Journal of Environmental Planning and Management* 53(6): 701-23.
- Saunders, Fred, Michael Gilek, Kira Gee, Kersten Dahl, Björn Hassler, Anne Luttmann, Andrea Morf, Joanna Piowarczyk, Igne Stalmokaite, Helena Strand, Ralph Tafon et Jacek Zaucha. 2017. *MSP as a governance approach? Knowledge integration challenges in MSP in Baltic Sea*. Bonus Baltspace.
- Saunders, Fred, Michael Gilek, et Ralph Tafon. 2019. « Adding People to Sea: Conceptualizing Social Sustainability in Maritime Spatial Planning ». In Jacek Zaucha et Kira Gee (ed.), *Maritime Spatial Planning: Past, Present, Future*, Palgrave Macmillan, 175-200.
- Schultz-Zehden, Angela, et Kira Gee. 2014. *MSP Governance Framework Report*. PartiSEApate.
- Smith, H. D., et C. S. Lalwani. 1992. « The future development of sea use management in Europe ». *Ocean & Coastal Management* 18(2): 187-96.
- Smythe, Tiffany C., et Jennifer McCann. 2018. « Lessons Learned in Marine Governance: Case Studies of Marine Spatial Planning Practice in the U.S. » *Marine Policy* 94: 227-37.
- Spijkerboer, R. C., C. Zuidema, T. Busscher, et J. Arts. 2020. « The Performance of Marine Spatial Planning in Coordinating Offshore Wind Energy with Other Sea-Uses: The Case of the Dutch North Sea ». *Marine Policy* 115: 103860.
- St. Martin, Kevin, et Madeleine Hall-Arber. 2008. « The missing layer: Geo-technologies, communities, and implications for marine spatial planning ». *Marine Policy* 32(5): 779-86.
- Stavros, Antoniadis. 2018. *Report on potential approaches for stakeholder engagement on MSP and the evaluation of the outcome of stakeholder involvement in the pilot areas. Deliverable C 1.3.4. SUPREME*.
- Stojanovic, Tim, et Kira Gee. 2020. « Governance as a Framework to Theorise and Evaluate Marine Planning ». *Marine Policy* 120: 104115.
- Suárez de Vivero, Juan Luis, et Juan Carlos Rodríguez Mateos. 2012. « The Spanish Approach to Marine Spatial Planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy ». *Marine Policy* 36(1): 18-27.
- Tafon, Ralph, David Howarth, et Steven Griggs. 2019. « The Politics of Estonia's Offshore Wind Energy Programme: Discourse, Power and Marine Spatial Planning ». *Environment and Planning C: Politics and Space* 37(1): 157-76.

Taylor, B. M., et R. Eberhard. 2020. « Practice Change, Participation and Policy Settings: A Review of Social and Institutional Conditions Influencing Water Quality Outcomes in the Great Barrier Reef ». *Ocean & Coastal Management* 190: 105156.

The Planning Authority. 2018. *MSP Country Information Profile Malta*.

Trouillet, Brice, Thierry Guineberteau, Mathilde De Cacqueray, et Julien Rochette. 2011. « Planning the sea : the French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives ». *Marine Policy* 35.

Văidianu, Natașa, et Mădălina Ristea. 2018. « Marine spatial planning in Romania: State of the art and evidence from stakeholders ». *Ocean & Coastal Management* 166: 52-61.

ANNEXES

I- Guide d'entretien

Présentation

- Pouvez-vous me présenter votre métier, vos fonctions, vos missions ? Quel est votre espace d'action ?
- Quelle a été votre implication dans la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime en France ?
- Disposez-vous d'un mandat dans une instance de concertation (CNML, CMF, CP, CRML, ARML...) ? Comment ce mandat vous est-il parvenu (élection, cooptation...) ? Participez-vous à la concertation pour la PSM à un titre politique ou technique ? Salarié ou bénévole ?
- Avez-vous reçu une formation à la concertation ?

Principes

- Quels sont selon vous les grands principes/les grandes doctrines de la démarche de planification et de concertation française en France ?
- Quel est votre avis sur la participation des acteurs/du public aux décisions politiques ?
- D'après-vous quelles sont les spécificités maritimes pour l'aménagement et la concertation ? Quelles sont celles de votre espace (Région, façade...) ?
- Qu'attendez-vous de votre implication dans la démarche française de planification (transmettre vos connaissances, défendre une position, entretenir des liens, comprendre les autres...) ?
- Quelle a été votre stratégie de participation (assiduité, mise en retrait...) ?

Déroulement

- Pouvez-vous me retracer une chronologie de la mise en œuvre de la planification ?
- Pendant la concertation, avez-vous observé des phénomènes intéressants dont vous aimeriez parler, comme l'émergence d'un problème, la résolution d'un conflit, la compréhension d'un enjeu, la survenue d'un événement ?
- Depuis le début des discussions sur la planification de l'espace maritime, votre point de vue a-t-il évolué ? À quel sujet ?
- Quelle critique (positive ou négative) feriez-vous sur le déroulement général de la concertation maritime ?
- Avez-vous des outils, des données, des méthodes qui pourraient être utiles à la planification ? Ont-ils été mobilisés dans le cadre des Documents stratégiques de façade ? Pourquoi ?

Positionnement

- Disposez-vous de suffisamment de moyens (en temps, en argent, en connaissances...) pour participer aux réunions de concertation ? Et pensez-vous que des acteurs ont plus ou moins de moyens que vous ?

- Comment évaluez-vous votre poids dans la discussion ? Et le poids des autres ? Jugez-vous que vous ayez un pouvoir sur les décisions publiques ? À quel niveau ? Est-il formel ou implicite ?
- Disposez-vous de relation privilégiée avec certains acteurs plutôt que d'autres ? Comment s'est-elle construite ? À l'inverse, est-ce conflictuel avec d'autres acteurs ? Pourquoi ?
- Pour l'usage que vous représentez, connaissez-vous des configurations différentes dans d'autres zones ou à d'autres échelles que celle que vous avez rencontrée ?

Ouverture

- Êtes-vous engagés ou avez-vous créé d'autres démarches de discussion avec des acteurs qui pourraient être connectées avec les discussions entreprises en CMF/CNML ?
- Comment envisagez-vous la suite de la démarche de planification ? À court et à plus long termes ?

II- Corpus documentaire Europe

Fiches techniques des États membres (MSP Platform)

Danish Maritime Authority, Ministry of Businesses and Industry, Ministry of Energy, Utilities and Climate, Ministry of Environment and Food of Denmark (2020), *MSP Country Information Profile Denmark*, 8p.

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2019), *MSP Country Information Profile Germany*, 27p.

Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment (2020), *MSP Country Information Profile Belgium*, 12 p.

Marine Planning Policy and Development (2020), *MSP Country Information Profile Ireland*, 10p.

Minister of Environment and Energy, General Secretariat of Spatial Planning and Urban Environment, Department of National Spatial Planning Strategy (2020), *MSP Country Information Profile Greece*, 12p.

Ministry for Ecological Transition, General Directorate of Biodiversity and Environmental Quality (2018), *MSP Country Information Profile Spain*, 17p.

Ministry of Construction and Physical Planning (2020), *MSP Country Information Profile Croatia*, 17p.

Ministry of Environment (2019), *MSP Country Information Profile Lithuania*, 11p.

Ministry of Environment and Energy, SwAM, Swedish Environment Protection Agency (2019), *MSP Country Information Profile Sweden*, 12p.

Ministry of Finance (2020), *MSP Country Information Profile Estonia*, 16p.

Ministry of Infrastructure and Transport (2018), *MSP Country Information Profile Italy*, 26p.

Ministry of Maritime Economy and Inland Navigation, Maritime Office in Gdynia, Maritime Office in Słupsk, Maritime Office in Szczecin, General Directorate for Environmental Protection (2020), *MSP Country Information Profile Poland*, 17p.

Ministry of Regional Development and Public Works, EAMA, IO-BAS, CCMS (2020), *MSP Country Information Profile Bulgaria*, 13p.

Ministry of Regional Development, Public Administration and European Funds, Ministry of Waters and Forests, Ministry of Transports, National Institute for Marine Research and Development (2018), *MSP Country Information Profile Romania*, 19p.

Ministry of the Environment (2019), *MSP Country Information Profile Finland*, 15p.

Ministry of the Environment (2019), *MSP Country Information Profile Latvia*, 15p.

Ministry of the Environment and Spatial Planning, Regional Development Agency for South Primorska (2020), *MSP Country Information Profile Slovenia*, 12p.

Ministry of the Sea, DGRM, DGPM, Autonomous Region of Azores - Directorate General for Maritime Affairs, Autonomous Region of Madeira - Regional Directorate of the Sea (2020), *MSP Country Information Profile Portugal*, 9p.

Shipping Deputy Ministry (2020), *MSP Country Information Profile Cyprus*, 12p.

The Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment, Rijkswaterstaat, Directorate for Nature and Biodiversity of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2020), *MSP Country Information Profile Netherlands*, 15p.

The Planning Authority (2018), *MSP Country Information Profile Malta*, 15p.

Articles scientifiques

Aschenbrenner M., et Winder G.-M. (2019), « Planning for a Sustainable Marine Future ? Marine Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone of the North Sea », *Applied Geography*, 110 : 102050

Calado, H., Ng K., Johnson D., Sousa L., Phillips M. et Alves F. (2010), « Marine Spatial Planning : Lessons Learned from the Portuguese Debate », *Marine Policy*, 34(6) : 1341-1349

Calado, H., et Bentz J. (2013), « The Portuguese Maritime Spatial Plan », *Marine Policy*, 42 : 325-333

Carr L.-M. (2019), « Seeking Stakeholder Consensus within Ireland's Conflicted Salmon Aquaculture Space », *Marine Policy*, 99 : 201-212

De Vrees, L. (in proof), « Adaptive marine spatial planning in the Netherlands sector of the North Sea », *Marine Policy* : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18304597>

Fidélis T. et Carvalho T. (2015), « Estuary planning and management : the case of Vouga Estuary (Ria de Aveiro), Portugal », *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(7) : 1173-1195

Flannery W. et Ó Cinnéide M. (2008), « Marine spatial planning from the perspective of a small seaside community in Ireland », *Marine Policy*, 32(6) : 980-987

Gazzola P., Roe M.-H., et Cowie P.-J. (2015), « Marine Spatial Planning and Terrestrial Spatial Planning : Reflecting on New Agendas », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 33(5) : 1156-1172

Jay S., Klenke T., et Janßen H. (2016), « Consensus and Variance in the Ecosystem Approach to Marine Spatial Planning : German Perspectives and Multi-Actor Implications », *Land Use Policy*, 54 : 129-138

Karlsson M. (2019), « Closing Marine Governance Gaps ? Sweden's Marine Spatial Planning, the Ecosystem Approach to Management and Stakeholders' Views », *Ocean & Coastal Management*, 179 : 104833

Pecceu E., Hostens K., et Maes F. (2016), « Governance Analysis of MPAs in the Belgian Part of the North Sea », *Marine Policy*, 71 : 265-274

Spijkerboer R.-C., Zuidema C., Busscher T., Arts J. (2020), « The Performance of Marine Spatial Planning in Coordinating Offshore Wind Energy with Other Sea-Uses : The Case of the Dutch North Sea », *Marine Policy*, 115 : 103860

Suárez de Vivero J.-L., et Rodríguez Mateos J.-C. (2012) « The Spanish Approach to Marine Spatial Planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy », *Marine Policy*, 36(1) : 18-27

Tafon R., Howarth D. et Griggs S. (2019), « The Politics of Estonia's Offshore Wind Energy Programme: Discourse, Power and Marine Spatial Planning », *Environment and Planning C : Politics and Space*, 37(1) : 157-176

Văidianu N. et Ristea M. (2018), « Marine Spatial Planning in Romania: State of the Art and Evidence from Stakeholders », *Ocean & Coastal Management*, 166 : 52-61

Rapports de recherche (projets européens)

Fairgrieve R., Scottish Coastal Forum (2018), *Report on potential approaches for stakeholder engagement on MSP and pilot testing at local transboundary level. SIMCelt Deliverable 9*, 69p.

Garcia-Sanabria J., Garcia-Onetti J., Pallero Flores C., Cordero Penin V., De Andres Garcia M. et Arcila Garrido, M. (2019), *MSP governance analysis of the European Macronesia. MarSP Deliverable D.6.5*, 75p.

Henry S., Lickhacheva K., Matyas D. et Nys C. (2019). *Potential approaches for stakeholder engagement on marine spatial planning and outcomes of pilot testing. Version 3*, 188p.

Pentz T.-A. (2012), *Stakeholder Involvement in MSP. BaltSeaPlan Report 24*, 32p.

Saunders F., Gilek M., Gee K., Dahl K., Hassler B., Luttmann A., Morf A., Piwowarczyk J., Stalmokaite I., Strand H., Tafon R., & Zaucha J. (2017), *MSP as a governance approach ? Knowledge integration challenges in MSP in Baltic Sea. BaltSpace deliverable D2.4.*, 36p.

Schultz-Zehden A. et Gee K. (2014), *MSP Governance Framework Report*, 101p.

Stavros A. (2018), *Report on potential approaches for stakeholder engagement on MSP and the evaluation of the outcome of stakeholder involvement in the pilot areas. Deliverable C 1.3.4.*, 52p.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	3
Liste des sigles.....	4
Introduction.....	5
PREMIÈRE PARTIE – Préalables.....	6
CHAPITRE 1 : Éléments d'introduction sur la participation dans l'aménagement maritime.....	6
1. Origines et développement de la planification de l'espace maritime.....	6
2. La concertation dans le domaine de la planification de l'espace maritime.....	8
CHAPITRE 2 : Démarche et protocole de recherche.....	9
1. Bilan de la littérature, questions et hypothèses.....	9
1.1. Les facteurs structurels.....	10
1.2. Les facteurs conjoncturels.....	10
1.3. Les facteurs organisationnels.....	11
1.4. Les facteurs méthodologiques.....	12
2. Dispositif méthodologique.....	12
2.1. L'enquête par entretiens.....	13
2.3. La recherche documentaire.....	14
DEUXIÈME PARTIE – Résultats.....	15
CHAPITRE 3 : Freins et leviers structurels.....	15
1. Cadre de la concertation.....	15
1.1. L'émergence de la concertation : une filiation forte avec la protection de l'environnement.....	15
1.2. L'ambition de la PSM : le développement durable de l'espace maritime.....	16
Intégrer les usages sur fond de développement des énergies marines renouvelables.....	16
Renouveler la relation entre État et administrés par la concertation.....	17
2. Participation des acteurs : les stratégies par collège comme révélateur du poids des acteurs.....	18
2.1. Le cas des collèges professionnels.....	18
Le collège des pêcheurs professionnels.....	18
Le collège des opérateurs énergétiques.....	18
2.2. Le cas des collectivités territoriales.....	19
CHAPITRE 4 : Freins et leviers conjoncturels.....	20
1. Les facteurs géographiques et territoriaux.....	20
1.1. Les enjeux du découpage administratif.....	20
1.2. Les enjeux de la « maritimité ».....	21
1.3. Les particularismes locaux et la variabilité inter-façade.....	22
2. Les facteurs temporels et « événementiels. ».....	23
2.1. La concertation, un processus non linéaire.....	23
2.2. L'exemple emblématique du projet de parc éolien en mer de Dieppe-Le-Tréport.....	23
CHAPITRE 5 : Freins et leviers organisationnels.....	24

1. L'organisation de la concertation.....	24
1.1. L'approche centralisée/déconcentrée de la PSM : le rôle-clef du Conseil maritime de façade et ses commissions.....	24
1.2. L'approche décentralisée de la PSM : le poids des chambres régionales.....	25
1.3. Dispositifs proto-politiques de concertation pour l'aménagement maritime.....	26
2. L'organisation des acteurs.....	27
CHAPITRE 6 : Freins et leviers méthodologiques.....	28
1. Les temporalités du protocole méthodologique pour la concertation et la planification.....	29
1.1. Les étapes de la PSM : aléas méthodologiques pour l'écriture des premiers DSF.....	29
<i>Première étape : cadrage méthodologique et stratégique national.....</i>	29
<i>Deuxième étape : le volet diagnostique du DSF.....</i>	29
<i>Troisième étape : le volet stratégique du DSF.....</i>	30
<i>L'introduction d'une consultation publique.....</i>	30
1.2. Le hiatus entre durée d'élaboration et durée de validité du DSF.....	31
2. Les instruments scientifiques et techniques de la concertation et de la planification.....	31
2.1. La qualification des méthodes, des indicateurs et des données.....	31
<i>Le recours aux méthodes et aux indicateurs standardisés.....</i>	31
<i>L'exclusion des données professionnelles.....</i>	32
2.2. La carte des vocations : un instrument pour spatialiser les stratégies de façade.....	33
TROISIÈME PARTIE – Prolongements.....	35
CHAPITRE 7 : Mise en perspective européenne.....	35
1. Constats et principes généraux de la participation à la PSM dans l'Union européenne.....	35
2. Les échelles de la participation en Europe.....	37
<i>Conclusion.....</i>	40
<i>Bibliographie.....</i>	43
<i>Annexes.....</i>	48
I- Guide d'entretien.....	48
Présentation.....	48
Principes.....	48
Déroulement.....	48
Positionnement.....	48
Ouverture.....	49
II- Corpus documentaire Europe.....	50
Fiches techniques des États membres (MSP Platform).....	50
Articles scientifiques.....	51
Rapports de recherche (projets européens).....	52
<i>Table des matières.....</i>	53