



HAL
open science

Freins et leviers structurels de la participation pour la planification de l'espace maritime. Fiche thématique 1.

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch

► To cite this version:

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch. Freins et leviers structurels de la participation pour la planification de l'espace maritime. Fiche thématique 1.. [Rapport de recherche] Université de Nantes (FR). 2021. hal-03272202

HAL Id: hal-03272202

<https://hal.science/hal-03272202>

Submitted on 28 Jun 2021

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

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

Chaire maritime

Chaire de recherche sur les dynamiques des activités humaines en mer et la planification de l'espace maritime

Fiche thématique n° 1

Freins et leviers structurels de la participation pour la planification de l'espace maritime

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch



L'espace maritime est le théâtre d'un ensemble de pratiques émergentes en matière d'aménagement parmi lesquelles la planification de l'espace maritime vise la définition, généralement « participative », d'une stratégie de partage de la mer. Dans ce contexte, la Chaire maritime mène une réflexion sur la démarche française de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime métropolitain en explorant la question des leviers et des freins du processus de participation des acteurs maritimes.

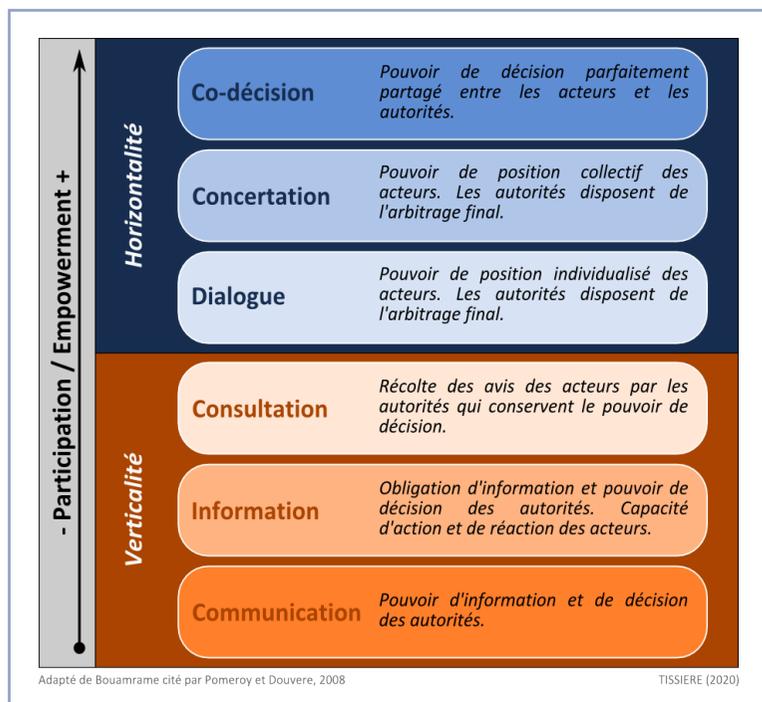
À cette fin, un regard rétrospectif a été posé sur l'élaboration du volet stratégique des Documents stratégiques de façade (DSF), au sein des Conseils maritimes de façade. En parallèle d'une enquête qualitative menée auprès d'une dizaine d'acteurs maritimes, une fouille documentaire sur la participation à la planification de l'espace maritime

européen a eu vocation à comparer et consolider les enseignements de l'expérience française.

Le présent document s'inscrit dans un jeu de fiches de synthèse des résultats publiés dans un rapport de recherche (Tissière L., 2020, La participation dans le champ de l'aménagement de l'espace maritime. État de l'art et bilan critique des expériences françaises et étrangères) disponible à ce lien : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02972991>.



La participation des acteurs, et plus largement des populations, aux politiques publiques peut recouvrir des formes très différentes (voir la figure ci-après).



Plusieurs raisons conduisent les pouvoirs publics à déployer une démarche participative en matière de planification marine :

- Produire une forme nouvelle de démocratie pour les questions maritimes ;
- Améliorer la connaissance de l'espace maritime ;
- Favoriser l'acceptabilité des programmes d'aménagement maritime ;
- Résoudre les conflits d'usages en mer...

Dans un premier temps, nous avons cherché à identifier les formes et les motivations de la démarche française de participation. Les démarches de décision concertée reposent généralement sur la recherche du consensus entre participants. Dans le cas de l'élaboration du volet stratégique des DSF, les orientations de politiques générales ont été fixées à un niveau central.

Le consensus a été recherché pour poser un diagnostic de l'espace maritime et élaborer une stratégie régionale d'aménagement. Dès lors, nous nous sommes posés deux principales questions :

- Sur le fond, les acteurs maritimes adhèrent-ils au diagnostic et à la stratégie de façade ?
- Sur la forme, quel chemin a été parcouru pour parvenir au consensus ?

Du fait d'expériences de concertation antérieures et de la structuration institutionnelle, la participation à la planification de l'espace maritime métropolitain français s'opère selon la doctrine de la multi-collégialité. Dans un second temps, nous nous sommes alors intéressés à cette doctrine selon deux entrées principales :

- Le pouvoir des acteurs ;
- Les facteurs explicatifs de ce pouvoir.

Cinq principaux résultats ont été dégagés de cette recherche.

1) Une filiation forte entre participation et protection de l'environnement

En France, la participation à l'aménagement est une doctrine récente et attribuée aux politiques environnementales au sein desquelles elle dispose d'une fonction principale : susciter de l'acceptabilité sociale autour des grands projets d'aménagement, en considérant la relation que les populations locales entretiennent avec l'espace.

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 (Aires marines protégées, Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin, etc.). Les recherches menées par la Chaire maritime ont confirmé le prisme

environnemental conféré à l'ensemble des concertations maritimes (Tissière, 2020).

2) L'ambition de la planification de l'espace maritime : le « développement durable » de l'espace maritime

La mer se caractérise par une multiplication des activités et donc une concurrence croissante entre usages pour l'occupation d'un espace limité, en particulier en mer côtière. Dès lors, la planification de l'espace maritime dispose d'une double ambition :

- Intégrer les différentes formes d'exploitation ;
- Rendre compatible le développement économique et la protection écologique.

L'étude menée permet d'avancer que la planification de l'espace maritime est également un instrument

pour le développement de la filière des énergies marines renouvelables (Tissière, 2020). En ce sens, les DSF et leur carte des vocations doivent faciliter l'identification de nouvelles zones propices par l'anticipation et la discussion multi-colégiale.

3) La place des concepts dans la concertation entre acteurs

La planification de l'espace maritime vise théoriquement l'intégration des dimensions sociales, économiques et écologiques, facilitée par une approche spatialisée. À cette fin, elle s'appuie sur un ensemble de concepts, en particulier, de concepts environnementaux tels que « l'approche écosystémique », les « services écosystémiques » ou le « bon état environnemental ». Ces concepts déterminent a priori l'ensemble du processus de participation mais ne semblent ni définis,

ni problématisés, ni débattus collectivement. Pourtant, la compréhension, la pertinence et l'opérabilité ne sont pas évidentes.

Ils suscitent généralement l'adhésion des acteurs mais pour deux raisons antinomiques :

- Pour certains acteurs, ils permettent de subordonner l'aménagement maritime aux enjeux écologiques ;
- Pour d'autres acteurs, ils permettent d'intégrer des enjeux de préservation environnementale sans porter atteinte à la croissance économique.

Finalement, nous avons pu démontrer que la planification de l'espace maritime semble reposer sur une application douce de ces concepts, du fait du jeu des acteurs mais également de limites scientifiques (y compris méthodologiques et épistémologiques) (Tissière, 2020).

4) La concertation pour renouveler la décision publique

La mise en œuvre de la planification de l'espace maritime 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. La « gouvernance à cinq collèges » complète le modèle de la négociation bilatérale et de l'arbitrage étatique.

Si le rôle décisionnel de l'État reste un paramètre important de la concertation, le consensus est une cible forte du processus de planification de l'espace maritime. Nous avons observé que ce consensus repose sur une démarche itérative de discussion avec les acteurs maritimes qui conduit à l'écriture d'un DSF (Tissière, 2020).

5) Les stratégies par collègue comme révélateur du poids des acteurs

Les pêcheurs sont décrits comme des participants assidus aux dispositifs de concertation pour deux principales raisons :

- Leur relation extensive et ubiquiste à l'espace maritime est fragilisée par les changements d'allocation et tentatives de stabilisation des fonctions spatiales. Il convient donc d'exposer cette vulnérabilité aux autres acteurs maritimes ;
- Leur participation régulière permet de conserver une légitimité et un pouvoir de négociation.

Les acteurs des énergies marines renouvelables sont également décrits comme des acteurs fortement engagés dans la participation politique. Ils maximisent ainsi l'acceptabilité de leur filière, en établissant

sant un lien avec le tissu d'acteurs locaux, avec lesquels ils délimitent les contours de leurs projets. Les collectivités territoriales apparaissent plus en retrait de la concertation. La raison invoquée réside dans la décentralisation limitée et récente des compétences maritimes qui n'a pas permis aux élus territoriaux d'investir amplement la question maritime. Pour autant, nos recherches de la Chaire maritime ont permis de montrer qu'en cas d'absence d'élus territoriaux, elle est compensée par la participation des personnels techniques des collectivités territoriales (Tissière, 2020). De plus, certaines collectivités (notamment les Régions) ont créé leurs propres instances de concertation pour l'aménagement en mer, complémentaires des institutions créées par l'État.



Ces principaux résultats peuvent être mis en perspective avec les démarches de planification spatiale maritime qui ont été menées au sein de l'Union européenne (UE).

1) La participation comme instrument pour la résolution des conflits d'usage

Dans la plupart des États membres de l'UE, la planification de l'espace maritime est un outil de résolution des conflits maritimes intersectoriels (comprenant les conflits entre protection de l'environnement et autres usages), sur la base d'une consultation ou de la concertation des principaux groupes d'intérêts. Dans ce cadre, certains États membres assument une hiérarchisation des groupes socio-professionnels (à l'image des pêcheurs professionnels au Portugal ou de l'Armée en Lettonie). Dans d'autres cas, cette hiérarchie est latente.

En règle générale, les représentants des énergies marines renouvelables disposent d'un poids important, proportionnel à la volonté des États de développer cette filière (pour des raisons économiques et climatiques).

2) La combinaison des dispositifs et des échelles de participation

En pratique, la participation revêt des formes très diversifiées, et souvent combinées, au sein de l'UE. Elle peut se limiter au droit à l'information et à la liberté d'expression et de mobilisation. À l'extrême opposé, elle peut faire l'objet de démarches (expérimentales ou normalisées) de co-construction des plans d'aménagement par les groupes socio-professionnels et les pouvoirs publics, à toutes les étapes de la planification de l'espace maritime (communément : le dia-

gnostic, la stratégie, le programme d'action et l'évaluation).

En définitive, notre recherche montre que les modalités de participation suivantes 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 (Tissière, 2020).

PERSPECTIVES SCIENTIFIQUES

A l'issue de cette étude, les travaux pourraient être approfondis selon deux perspectives.

1. Évaluer la trajectoire des représentations individuelles et collectives, du début jusqu'à l'issue du processus de planification de l'espace maritime métropolitain français afin de mieux comprendre les effets de la participation en matière de construction du consensus.
2. Améliorer la connaissance des stratégies de participation de l'ensemble des types d'acteurs, et notamment des représentants de plaisanciers et de la « société civile organisée » qui n'ont pas été enquêtés.

RESSOURCES

- Bennett, N. J. (2018). Navigating a just and inclusive path towards sustainable oceans. *Marine Policy*. 97. pp. 139-146.
- Corroyer, G. (2013). Consensus/ Dissensus. In I. Castillo, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, D. Salles, & R. Barbier, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. GIS Démocratie et participation. En ligne: <https://www.dicopart.fr/fr/dico/consensusdissensus>.
- Flannery, W., Clarke, J., & McAteer, B. (2019). Politics and power in Marine Spatial Planning. In J. Zaucha & K. Gee, *Maritime Spatial Planning : Past, present, future*. Palgrave Macmillan. pp. 201-218.
- Hatchard, J. (2005). Engaging Stakeholder Preferences Through Deliberative Democracy in North

- Sea Fisheries Governance. In T. Gray, *Participation in fisheries governance*. Springer. pp. 45-64.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure : The case of economic development. *International Social Science Journal*. 50 (155), pp. 29-45.
- Pomeroy, R., & Douvère, F. (2008). The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy*. 32 (5), pp. 816-822.
- Ritchie, H., & Ellis, G. (2010). «A system that works for the sea»? Exploring Stakeholder Engagement in Marine Spatial Planning. *Journal of Environmental Planning and Management*. 53 (6), pp. 701-723.
- Stojanovic, T., & Gee, K. (2020). Governance as a framework to theorise and evaluate marine planning. *Marine Policy*. 120. 104115.