HAL
open science

Freins et leviers organisationnels de la participation pour la planification de l'espace maritime. Fiche Thématique 3

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch

To cite this version:

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch. Freins et leviers organisationnels de la participation pour la planification de l'espace maritime. Fiche Thématique 3. [Rapport de recherche] Université de Nantes (FR). 2021. hal-03272220

HAL Id: hal-03272220

https://hal.science/hal-03272220v1

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°3

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

Laurie Tissière, Sarah Petrovitch

UNIVERSITÉ DE NANTES

Référence du document : Tissière L., Petrovitch. S., (2021), *Freins et leviers organisationnels de la participation pour la planification de l'espace maritime*, Chaire maritime.

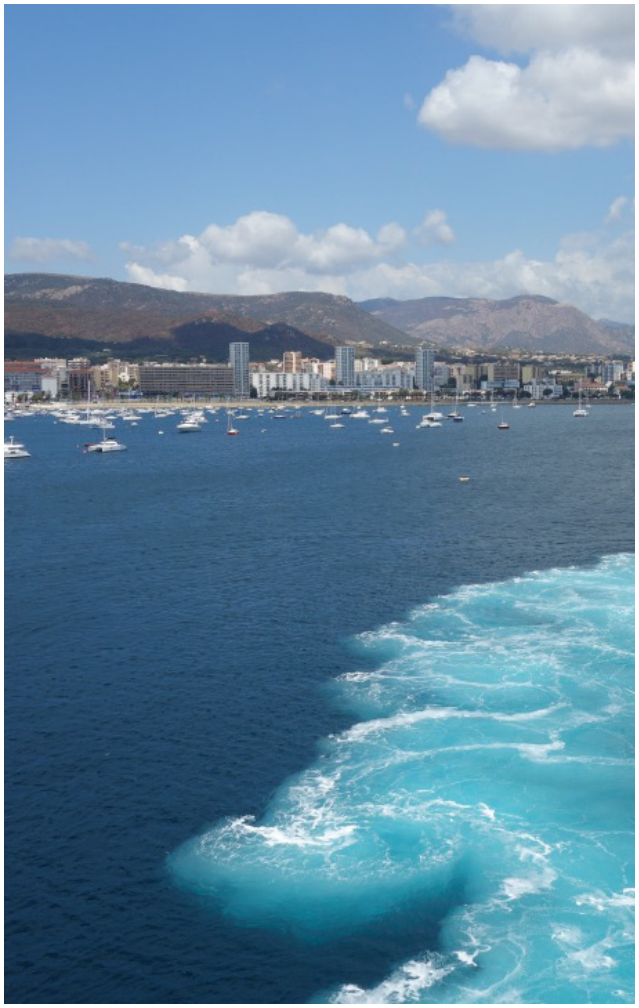
FONDATION UNIVERSITÉ DE NANTES

Préambule

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*.



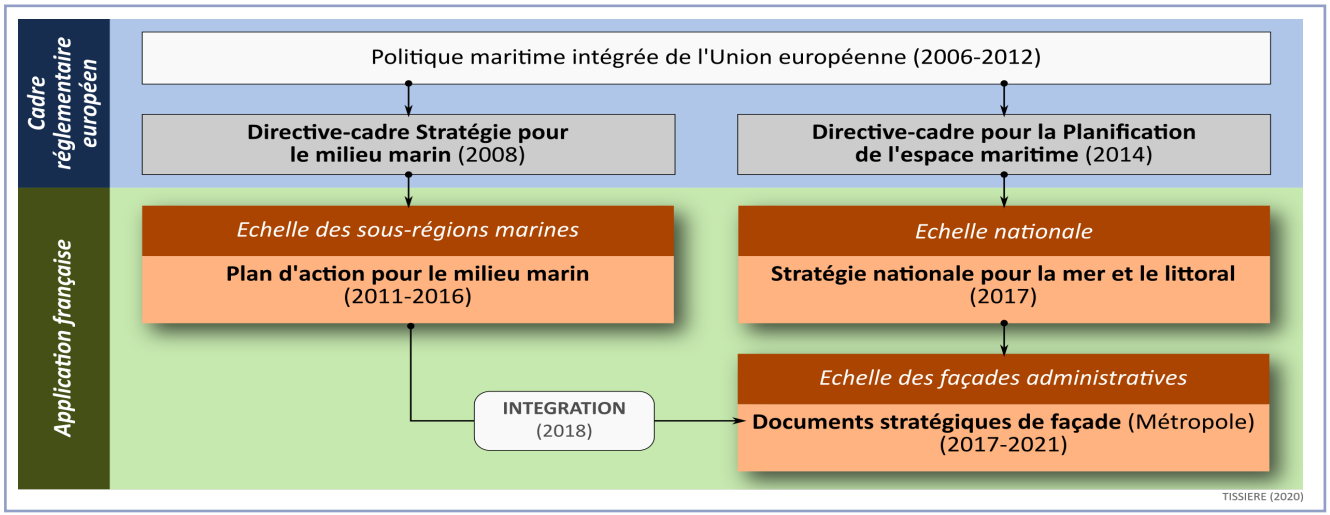
Cadre d'étude et méthode

La planification participative de l'espace maritime s'opère dans un cadre institutionnalisé à deux échelles :

- Au niveau national avec le Conseil national de la mer et des littoraux ;
- Au niveau local avec les Conseils maritimes de façade (voir la figure ci-après).

Autour de ces deux arènes de participation gravitent d'autres instances de dialogue relatives à l'aménagement maritime, et notamment :

- Des assemblées littorales et maritimes portées par les collectivités territoriales ;
- Des instances de participation liées à des politiques sectorielles (ex. : protection de l'environnement, énergies marines renouvelables…) ;
- Des instances de participation liées à des programmes d'aménagement localisés (ex. : Schéma de mise en valeur de la mer).



Nos recherches ont alors ciblé l'inventaire de ces arènes de participation et leur articulation, en leur apposant trois questionnements :

- Quels sont les champs de compétences thématiques et géographiques des arènes de participation ?
- Quels sont les niveaux d'institutionnalisation de ces instances ?
- Existent-il des perméabilités entre ces arènes ?

Pour interroger les facteurs organisationnels de la participation, nous avons complété l'angle de vue collectif (ou institutionnel) adopté par un angle de vue individuel (relatif aux acteurs). Nous avons dès lors qualifié les participants à partir de trois principaux critères :

- Le domaine représenté (collège, secteur...) ;
- La modalité de représentation (élection, nomination…) ;
- La connaissance de la participation (théorique ou empirique).

Référence du document : Tissière L., Petrovitch. S., (2021), *Freins et leviers organisationnels de la participation pour la planification de l'espace maritime*, Chaire maritime.

Principaux résultats

Quatre principaux résultats ont été dégagés de cette recherche.

1) L'approche déconcentrée de la planification de l'espace maritime : le rôle clef du Conseil maritime de façade et de ses commissions

La planification de l'espace maritime français est portée par l'État à deux échelles différentes auxquelles correspondent leurs instances de participation :

- La stratégie et la méthodologie générales sont définies à une échelle nationale (ministère en charge de l'environnement) et discutées au Conseil national de la mer et des littoraux ;
- Le diagnostic territorial, la déclinaison « locale » de la stratégie nationale et le programme de gestion et de suivi sont établis à l'échelle de la façade administrative, au sein du Conseil maritime de façade.

Les Conseils maritimes de façade disposent d'une structure multi-collégiale comparable d'une façade à une autre. Aux côtés de leur organisation « en plénière », ils comprennent différents groupes restreints, qui préparent les orientations et les décisions du Conseil maritime de façade :

- Les groupes de travail (disposant d'une spécialisation thématique) ;
- La Commission permanente (dans laquelle siègent des acteurs publics et socio-professionnels) ;
- La Commission administrative de façade (restreinte aux seuls représentants de l'État) (Tissière, 2020).

2) L'approche décentralisée de la planification de l'espace maritime : le poids des assemblées régionales

Certaines Régions ont créé leurs propres instances de participation et de décision politiques en matière d'aménagement littoral et maritime. Nos recherches ont montré deux éléments :

- Ces instances de participation disposent d'une historicité et d'un pouvoir plus ou moins marqués ;
- Elles impactent les discussions menées en Conseil maritime de façade (Tissière, 2020).

Dotées d'une assemblée/conférence/parlement maritime et littorale ou non, toutes les collectivités territoriales disposent de leviers pour engager des démarches de planification et d'aménagement de l'espace maritime :

- A l'échelle intercommunale avec les volets maritimes des Schémas de cohérence territoriale
- A l'échelle régionale avec les volets maritimes des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Ces documents d'aménagement font l'objet de dispositifs de participation autonomes.

3) Autres dispositifs de participation pour l'aménagement maritime

En complément des cadres nationaux et territoriaux de participation pour l'aménagement maritime, d'autres nombreuses arènes proposent directement de produire de la participation. Nous avons effectivement observé qu'il existe de nombreuses arènes dans lesquelles se déplacent les acteurs maritimes.

Ces dispositifs parallèles de participation peuvent prendre des formes très variables :

- Arènes institutionnalisées (ex. : conseils de gestion de Parc naturel marin) ou plus informelles (ex. : cellule de liaison territoriale dans le cadre d'un projet d'EMR) ;
- Arènes régulières (ex. : commission nautique) ou plus éphémères (ex. : discussion d'une zone de moindre contrainte dans le cadre d'un programme de prospection minière).

Si chacun de ces dispositifs a des objectifs différents (décision, acceptation, négociation…) et est plutôt sectoriel, ils paraissent contraints à l'intégration des autres acteurs et usages et présentent une continuité assez forte avec les dispositifs de planification de l'espace maritime (Tissière, 2020).

4) L'organisation des acteurs

Théoriquement, la structure multicollégiale des Conseils maritimes de façade est conçue de façon à répartir le poids politique entre acteurs « historiques » et acteurs « nouveaux ». En pratique, nous avons mis en évidence que tous les collèges et acteurs mobilisés par la participation n'ont pas la même organisation, en termes de structuration ou de moyens. Il en ressort donc une grande hétérogénéité de la participation des représentants (Tissière, 2020).

Globalement, trois modalités de représentation existent :

- L'élection bénévole (pour les collèges associatif et syndical) ;
- La cooptation interne (pour les filières d'activité) ;
- La professionnalisation (dans le cas spécifique des pêches et des cultures marines ainsi que des

Principaux résultats

collectivités, parfois en binôme avec un élu professionnel ou territorial).

Ces différentes formes de qualification au processus participatif nous semblent contribuer à attribuer deux types de rôles aux participants :

- Le rôle technique (pour les participants professionnalisés) ;
- Le rôle politique (pour les acteurs élus et nommés).

Par ailleurs, notre étude a pointé deux profils de participants cooptés par une filière économique, qui conduisent les acteurs à entretenir une relation différenciée avec la participation :

- Les acteurs qui disposent d'une formation professionnelle à la participation ;
- Les acteurs qui disposent d'une expérience empirique directe de la participation (Tissière, 2020).

Mise en perspective européenne

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 distinction entre acteurs maritimes et « grand public »

Alors que la réglementation européenne n'est pas si binaire, la plupart des États membres distinguent nettement deux types de participation à la planification de l'espace maritime :

- La participation des acteurs organisés ;
- 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 d'un État membre à l'autre.

Dans le second cas, le « grand public » est rarement défini. Par déduction, la plupart des États empruntent une acception ouverte, notamment lorsqu'il s'agit d'engager une consultation nationale.

Seuls les États de l'UE pour lesquels le concept de « communauté littorale » a été intégré et délimité (ex. : Roumanie, Estonie et, dans une moindre mesure, Irlande) considèrent les « habitants » non organisés du littoral comme un groupe pleinement partie prenante de la participation.

2) La rareté d'instances de participation *ad hoc*

Si l'échelle régionale est souvent l'échelle privilégiée de la participation, seuls deux États européens disposent d'une instance de co-construction des plans relativement comparable aux Conseils maritimes de façade français : la Bulgarie avec le Comité de bassin de la mer Noire et la Finlande avec les Comités consultatifs régionaux des politiques environnementales.
Ainsi, les autres États membres privilégient d'autres formes de participation régionale :

- La forme ponctuelle, à l'aide de réunions publiques ou multi-acteurs (comme au Danemark ou en Allemagne) ;
- La forme expérimentale en développant des ateliers thématiques et potentiellement délibératifs, notamment sur des sites pilotes (ex. : île Hiiumaa, Estonie et delta du Danube, Roumanie).

Pour aller plus loin

PERSPECTIVES SCIENTIFIQUES

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

1. Suivre les travaux menés par les chambres régionales de participation et l'ensemble des arènes parallèles pour l'aménagement maritime afin de mieux appréhender la construction et l'articulation, par la participation, des programmes de planification de l'espace maritime.

2. Comparer le profil des participants aux arènes de participation avec le profil des participants au débat public pour connaître les ressemblances, les différences et les complémentarités de ces deux types de participation.

3. Approfondir le sujet des savoirs empiriques et théoriques de la participation pour identifier d'éventuels facteurs d'inégalités et de complémentarités entre participants.

RESSOURCES

- Badouard, R., Mabi, C., & Monnoyer-Smith, L. (2016). Le débat et ses arènes. À propos de la matérialité des espaces de discussion. Questions de communication. 30, pp. 7-23.
- Beuret, J.-E., Pennanguer, S., & Tartarin, F. (2006). D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire. Natures Sciences Sociétés. 14 (1), pp. 30-42.
- Bherer, L. (2006). La démocratie participative et la qualification citoyenne : À la frontière de la société civile et de l'État. Nouvelles pratiques sociales. 18 (2), pp. 24-38.
- Brewer, J. (2017). Actualizing marine policy engagement. Dialogues in Human Geography. 7 (1), pp. 45-49.
- Smythe, T. C., & McCann, J. (2018). Lessons learned in marine governance : Case studies of marine spatial planning practice in the U.S. Marine Policy. 94, pp. 227-237.
- Stojanovic, T., & Gee, K. (2020). Governance as a framework to theorise and evaluate marine planning. Marine Policy. 120, 104115.