

## **Stratégies Maritimes : réconcilier les gestions terre-mer**

LittOcean, le 30 mai 2013

Ce deuxième atelier LittOcean, visait à analyser l'effort de réconciliation des gestions terre-mer. Des échanges de la journée se détache la permanence d'un décalage entre les différents niveaux juridiques d'intégration des enjeux terre/mer – et vice et versa mer/terre – aux niveaux européen, national, régional et local. Ce décalage se maintient de pair avec l'absence de vision commune et partagée entre les acteurs faute de cadres cognitifs et pratiques d'appréhension.

Le droit est considéré par nombre d'acteurs et dans de nombreuses situations comme une boîte à outil et non comme un système. Sa mise en œuvre au cas par cas et pour faire face à une situation particulière pose alors problème. En outre, la diversité et la pluralité des milieux, des contextes, des activités et des institutions s'accorde mal d'une approche trop centralisée. Faute de réflexivité et d'analyses critiques des effets qu'elle produit, l'intégration juridique peut contrairement à l'intention requise accroître la sectorisation et la désintégration et ajouter de l'incertitude à l'incertitude.

Nous en déduisons la nécessité réaffirmée de mieux articuler le droit, la société, et la politique en créant des lieux d'interface et de co-construction à l'échelle de problèmes bien identifiés.

A cet égard, la difficulté de trouver l'échelle adéquate a été soulignée, les différents problèmes de gouvernance territoriale ne recouvrant généralement pas la même échelle et ceci est d'autant plus vrai pour la mer. Ensuite, une approche top down faite de mise en œuvre de textes nationaux ou européens sans marge de manœuvre au niveau local a été critiquée. Parallèlement, l'importance de l'effectivité de la norme a également été soulignée, par exemple le droit de l'environnement en France ne serait pas aussi avancé aujourd'hui sans les Directives européennes.

L'efficacité des processus d'intégration et d'articulation est liée à une volonté politique où les résultats compteraient plus que les procédures mises en œuvre pour les atteindre. Cette volonté est la plupart du temps absente faute de vision et d'affichage politique permettant de donner un cadre aux stratégies des différents acteurs à différentes échelles.

### **La nécessité d'une structuration opérationnelle des concepts systématiques**

L'atelier a permis de souligner le risque important de confusion face aux différents concepts systémiques. Nous plaidons dès lors pour un effort de structuration, scientifiquement et opérationnellement, des liens entre approche écosystémique, gestion intégrée des zones côtières et planification des espaces maritimes. Cette structuration peut s'appuyer sur un retour d'expérience prenant comme matériaux de base les débats tenus à l'occasion du Grenelle de la mer.

Au-delà du caractère spécifique et particulier de chaque situation et des approches construites pour la traiter, la réussite de toute démarche intégrée est étroitement dépendante d'un certain nombre de facteurs. Certains fondent la possibilité d'agir en commun, parmi lesquels :

- le temps et les opportunités prises pour l'itération et l'adaptation des expériences menées ;
- des lieux de rencontre ancrés dans le terrain culturel des acteurs ;
- l'aptitude et la détermination des praticiens de terrain
- la participation des acteurs en accord avec leurs référents culturels et leurs aspirations de développement ;
- la capacité de travailler simultanément à plusieurs niveaux hiérarchiques (et donc d'échelles) en matière de gouvernance ;
- un investissement (humain, financier) approprié et continu tout au long du processus ;
- le caractère contraignant des décisions adoptées en commun.

Quelques-uns engagent la responsabilité d'un leader :

- le leadership dans les processus de changement ;
- la capacité à mobiliser les partenaires appropriés, au moment voulu ;

D'autres enfin constituent déjà l'aboutissement de travaux préalables, comme :

- l'existence d'une vision et un plan d'action négociés entre tous ;

### **Les directives européennes, cadre contraignant pour l'intégration des politiques publiques**

Les directives européennes assignent une obligation juridique de traduction à toutes les échelles. Elles posent un enjeu majeur pour le développement d'approches systémiques. Ce sera ainsi le rôle de l'intégration des politiques publiques que de permettre l'aboutissement d'obligations juridiques adaptées à chaque échelle – locale, nationale ou régionale. L'atelier a permis de revenir sur certaines difficultés pratiques liées à cet enjeu.

La mise en œuvre des directives européennes passe par des procédures nationales d'une rigidité certaine et quasi-exclusivement centrée autour de la directive. Ces limites restreignent la possibilité de construire une approche intégrée au niveau local. A titre d'exemple a été mentionnée l'impossibilité d'une procédure partiellement commune aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et aux Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

La transposition d'une directive n'a d'intérêt qu'à partir du moment où les obligations légales sont respectées. Cette importance d'une mise en œuvre effective du droit suppose à la fois que le droit soit clairement énoncé – donc que la transposition s'inscrive dans une démarche d'intégration des politiques – et que les moyens de son application soient suffisants. Or on constate régulièrement la

faiblesse des moyens mis à la disposition de l'administration pour assurer cette mise en œuvre sur le terrain. A cette faiblesse de moyens, s'ajoutent les réticences et méconnaissances des acteurs décentralisés à produire des règles adaptées aux enjeux. Les thématiques des risques et de la gestion de l'eau, tout comme les exemples des plans locaux d'urbanisme et des SAGE, constituent les archétypes de ces situations.

L'opposabilité relative des instruments mis en œuvre constitue également une gageure pour l'intégration des politiques publiques. De nombreuses directives – Directive Cadre sur l'Eau, Directive Cadre « Stratégie pour le Milieu Marin », Directive Cadre risques, ... – présentent des exigences au regard des objectifs de résultat. Malgré ces exigences, le droit français met en œuvre des instruments à portée relative comme le « rapport de compatibilité », voire très relative comme la notion de « prise en compte ». Notons par exemple que les SDAGE n'imposent qu'un rapport de compatibilité aux décisions relatives prises dans le domaine de l'eau (Installations, Ouvrages, Travaux et Activités IOTA) et aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales). Même lorsqu'il s'agit d'un instrument pouvant instaurer une réglementation (comme les SAGE), le contenu normatif, notamment en zone côtière, est très faible.

Parfois, lorsqu'un instrument générique national se distingue d'un instrument spécifique associé à une directive européenne et assorti d'un calendrier, les services de l'Etat donnent la priorité au second par crainte de sanctions de l'UE. C'est l'exemple des Documents Stratégiques de Façade (DSF) par rapport aux Plans d'Actions pour la Mer (PAM) destinées spécifiquement à la mise en œuvre de la DCSMM. En théorie, les plans d'action sont porteurs du seul volet environnemental d'une politique nationale intégrée pour la mer portée par les documents de façade. Pourtant, les plans d'actions sont mis en œuvre en priorité parce qu'associés à une directive européenne. Le manque de moyens expliquerait largement cette obligation de prioriser.

La pratique de la coopération transfrontalière reste encore très faible malgré les recommandations des directives. On constate ainsi l'absence de polices communes de l'environnement, ou de saisine conjointe et unique de tribunaux.

### **L'intégration comme nécessité de composer un ensemble cohérent en assumant les différences**

L'intégration des politiques n'est pas synonyme d'assimilation. Au contraire, elle fait sienne la nécessité de composer un ensemble cohérent qui assume les différences entre les éléments visés par l'intégration.

Dans le cas des cultures maritimes outre-mer, la richesse résulte de la diversité des situations. Cette richesse sera perdue par nivellement si les structures et procédures construites par et pour l'Europe métropolitaine y sont directement appliquées.

Dans le cas de l'articulation entre terre et mer, l'intégration doit prendre en compte deux mondes dont les acteurs diffèrent, et dont les échelles d'action diffèrent – la notion d'acteur local en mer est sujette à discussion, peut-on définir un acteur local comme celui qui se définit par rapport à son implication dans un sujet traité localement ? –. Les compétences en matière de planification sont essentiellement dévolues aux collectivités territoriales à terre, essentiellement à l'Etat en mer. Mais

il existe aussi des modalités d'interventions croisées. A titre d'exemple, le droit de l'eau douce s'applique en mer aux eaux côtières. Réciproquement, le droit de la mer devrait bientôt avoir un impact à terre. En effet, les documents stratégiques de façade et plans d'action marins auront des effets sur les planifications terrestres.

Ces questions d'intégration nous paraissent ainsi soulever des questions importantes sur lesquelles poursuivre la réflexion :

- Comment organiser les rapports entre intégration et hiérarchisation ? Les secteurs d'activité sont-ils placés sur le même plan ?
- Faut-il privilégier des activités d'intérêt général comme l'environnement ou la sécurité maritime ? Quelles sont les priorités ?
- Comment associer des activités qui s'affranchissent de l'intégration (comme la Défense nationale ou le nucléaire) ?

Le nucléaire sur les façades littorales constitue un angle mort de la réflexion sur l'intégration des politiques publiques. Le sujet n'est pas inscrit à l'agenda, personne ne semble l'évoquer. Pourtant, les risques sont réels, rendus concrets par une série de précédents marquants de Windscale à Fukushima, en passant par des incidents graves comme l'inondation de la centrale du Blayais (décembre 1999). Mais cette activité reste absente des démarches de gestion intégrée.

La défense nationale constitue un autre cas d'école. Elle est officiellement exclue de la nécessité d'intégration dans la majorité des textes.

Ces deux exceptions ont en commun de partager la caractéristique, par le biais des questions de sûreté nucléaire, la qualification de « secret défense ».

### **Du futur et de notre capacité à construire un chemin vers ce futur et à vérifier le chemin accompli**

Des questions ont été soulevées sur la prospective : si planifier c'est penser l'avenir, comment concrètement intégrer le futur ? Cette question permettrait de distinguer les notions de planification stratégique et de planification réglementaire, s'appuyant généralement sur un référentiel spatial.

La question de la projection vers le futur amène à s'interroger sur les conséquences des changements de long terme, ou des évolutions structurantes comme le changement climatique ou les évolutions économiques. Comment prévoir, ou construire des hypothèses utiles, sur les besoins et les acteurs de demain ? Ce type de démarche est essentiel pour traiter des conditions de développements d'infrastructures structurantes comme les éoliennes en mer.

La projection vers le futur amène également à traiter de l'incertain. Décider en avenir incertain engage le présent au nom de risques à venir. L'exemple du retrait stratégique ou plus généralement du retrait de l'urbanisation sur le littoral constitue un enjeu sur lequel appliquer une telle démarche. Plus généralement, comment organiser le débat démocratique pour développer des stratégies face à des phénomènes de portée incertaine ?

Enfin, ces efforts de projection vers le futur suppose de disposer d'outils de suivi des résultats de l'intégration présente des politiques publiques. Quels sont alors les indicateurs partagés d'une évaluation des politiques publiques reposant sur l'interdépendance entre terre et mer ? Quels indicateurs existants sont pertinents ? Quels nouveaux indicateurs construire ? Les thématiques de qualité des eaux – notamment de transition au niveau des estuaires – et de qualité des milieux et des espèces – comme les mangroves, ou les coraux – constituent des objets particulièrement intéressants pour mesurer l'intégration.

### **Quel cénacle pour une concertation effective, l'espoir des conseils de gestion des aires marines protégées.**

Certains participants ont souligné que les conditions favorables au processus de participation de tous les acteurs ne sont pas réunies actuellement. La dominante est technocratique et procédurale. Elle laisse peu d'espace pour une concertation autre que formelle. D'autant plus que l'approche sectorielle conduit à multiplier les cercles de concertation mobilisant les mêmes acteurs. Dans ces conditions, la mobilisation locale reste faible dans ces cercles officiels de concertation. Parallèlement, certains participants ont précisé qu'un travail important avait été conduit par l'administration et les collectivités locales notamment sur les sujets des aires marines protégées, et/ou par des équipes de recherches comme les projets « imcore » et « dessine-moi un projet terre-mer » pour susciter et développer une participation effective. Les Conseils de gestion des aires marine protégées semblent aujourd'hui pouvoir constituer un exemple des « voies du possible », de l'association de tous les acteurs à une approche spatialisée.

Enfin, l'atelier n'a pu que constater que les financements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée ne sont pas identifiés. Les seuls financements clairement établis – quoique faibles actuellement – sont ceux des Agences de l'eau qui peuvent avoir ainsi de fait un rôle important à jouer.