

**VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MER ET DU
LITTORAL
DÉFIS ET PERSPECTIVES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES ZONES CÔTIÈRES FRANÇAISES**

**COLLOQUE FRANCO-JAPONAIS D'OCÉANOGRAPHIE 2008
12 SEPTEMBRE – MAISON DU JAPON**

**CATHERINE BERSANI, inspecteur général de l'équipement
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

REMERCIEMENTS :

Au professeur Hubert-Jean Ceccaldi, dont l'intelligence et la passion à promouvoir le partage des cultures entre la France et le Japon sur l'océan et la mer côtière force l'admiration,

à l'équipe de compétences qu'il a su réunir autour de son projet, les scientifiques, les entrepreneurs et les politiques des deux nations, en saluant tout particulièrement les représentants de l'université des sciences et des technologies marines de Tokyo, de la ville de Kobe et de la ville de Marseille qui ont spécialement contribué à la réussite de cet événement,

Et bien sûr, aux sociétés française et japonaise d'océanographie sans lesquelles rien de tout ceci n'aurait pu avoir lieu.

Je dois dire que je suis très honorée personnellement et, à travers moi l'institution à laquelle j'appartiens, le Conseil général de l'environnement et du développement durable au sein du ministère d'Etat de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'avoir été invitée à partager avec toutes ces éminentes personnalités la vision française de la relation des hommes et du milieu marin.

Cette question, comment s'organise la relation des hommes et du milieu marin, concerne tous les habitants de la « Planète bleue », ainsi nommée à cause de l'importance de la haute mer, « la zone » vue du ciel et proclamée patrimoine commun de l'humanité par la convention de Montego Bay.

Mais elle se réfère aussi à la culture et à l'identité de nos différents pays côtiers dont les particularités institutionnelles et sociales se retrouvent dans les réponses singulières, originales qui lui sont apportées.

Même si le sujet de cette conférence sera plus particulièrement la vision française de cette relation entre l'homme et le milieu marin et la régulation qui s'y applique, avant de le développer, je voudrais souligner deux observations importantes qui sous-tendront l'ensemble de mon propos.

La première m'apparaît comme un constat optimiste pour nous tous : au-delà des particularismes de nos identités nationales respectives que je viens d'évoquer, on remarque durant les dernières vingt années du XXème siècle et les premières du XXIème

une indéniable convergence des traités internationaux, des lois nationales et des mobilisations citoyennes dans tous les pays du monde¹ en faveur d'une meilleure prise en considération des océans et des littoraux.

Quelques exemples pris au Japon et en France suffisent à illustrer cette convergence :

- Notamment, le rapprochement des sciences du vivant et de celles de l'ingénieur : il est à l'origine de la nouvelle université de Tokyo que j'ai citée tout à l'heure², et il est aussi à l'origine du nouveau format du ministère auquel j'appartiens, créé au moment de l'élection récente du président de la République, en fusionnant les administrations en charge de l'écologie et celles en charge de l'énergie, de l'aménagement et de l'équipement du territoire.

- Il faut placer également dans ce mouvement de convergence les nombreuses innovations législatives qui mettent en cohérence les politiques publiques applicables à la sauvegarde des littoraux et des océans et les conditions de leur exploitation, en particulier au Japon le « basic act on océan policy » adopté en 2007, point d'orgue de la mise en œuvre de l'« environment basic law » de 1993, qui avait conduit à réviser dans le même esprit les législations sur le littoral, les ports et les pêcheries ; je vous parlerai tout à l'heure des évolutions législatives et institutionnelles françaises dans le même esprit.

C'est indiscutablement, en soi, un signe d'espoir pour la reconnaissance d'une véritable gouvernance, à l'échelle de la Planète bleue, des océans, des mers et des littoraux.

La GOUVERNANCE, question-clef, sera ici entendue comme l'ensemble de deux composantes indissociables, d'une part le positionnement respectif des acteurs, autorités publiques aux différents niveaux de responsabilités, organisations non gouvernementales, opérateurs économiques...et d'autre part les règles du jeu pourrait-on dire, définies et acceptées collectivement qui régissent leurs relations.

L'enjeu du développement durable des littoraux, des mers et des océans et donc l'enjeu de cette nouvelle gouvernance, c'est d'aboutir à une gestion appropriée et équitable à la fois pour les sociétés humaines sur les plans politique, économique et social, et au maintien en bonnes conditions des écosystèmes naturels, producteurs de biens et services indispensables au bien-être humain.

Ma seconde observation préliminaire est la suivante.

Cet enjeu place très haut la relation entre la science et les décideurs. C'est un point essentiel que je tiens aussi à souligner d'entrée.

¹ Près de 400 conventions procèdent ou se réfèrent à la convention de Montego bay (1982/1994), sur laquelle se fonde notamment la zone de protection écologique récemment créée en Méditerranée ;on citera les pays suivants, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Danemark, Espagne, Croatie, Lettonie...pour ce qui est notamment des lois traitant des littoraux, des mers et des océans.

² Et qui fournit une illustration de ce que pourrait être en France l'université de la mer appelée de ses vœux par le rapport « Poséidon » : une ambition maritime pour la France » remis au premier ministre en novembre 2006.

Aujourd'hui, nous avons pris conscience que toutes les décisions se traduisent par un coût environnemental. Il se trouve que la plupart d'entre elles affectent les mers et les océans, en relation avec les effluents terrestres et les courants d'air...

Notre empreinte écologique s'apprécie collectivement et il est certain que chacun d'entre nous devra payer pour les impacts cumulés de nos activités.

Malheureusement, nous connaissons encore mal les impacts premiers de nos activités, encore moins la manière dont ils se cumulent, et fort peu la capacité de résilience des milieux que nous affectons, l'océan en particulier, pas plus que les causes et les manifestations du changement global que nous voyons à l'œuvre.

Dans ce contexte nos décideurs ont un besoin crucial des scientifiques comme médiateurs de l'incertitude.

Les champs de la recherche s'accroissent à mesure des travaux dans chaque domaine sectoriel, mais les résultats des travaux renouvellent également l'acuité des interrogations sur l'interdépendance des domaines disciplinaires.

Le besoin d'innovation s'est renforcé pour faciliter les adaptations au changement global : la voie classique du progrès a toujours été de trouver de nouvelles solutions; mais il est maintenant devenu prioritaire de minorer les risques au quotidien et d'évaluer sérieusement les inconvénients et les impacts des choix avant de les mettre à exécution.

Nous n'avons pas toujours la possibilité de différer telle ou telle intervention politique et nous devons agir avec la meilleure connaissance disponible qui cependant laisse souvent une large place à l'inconnu.

C'est pour cela que les scientifiques doivent s'engager comme médiateurs de l'incertitude.

Le principe de précaution, aujourd'hui inscrit dans la Constitution française, et un recours systématique à l'évaluation environnementale traduisent en partie cette nouvelle exigence qui devrait aussi s'appliquer aux décisions les plus proches du quotidien.

Après avoir mis ces deux points en exergue, la convergence des politiques publiques internationales et nationales sur l'océan, la mer et les littoraux, et la nouvelle posture demandée aux scientifiques, je souhaiterai aborder à travers l'exemple français l'ambition et les difficultés liées à la construction de cette nouvelle gouvernance.

Mon exposé traitera successivement des démarches et des instruments rassemblés progressivement pour construire la vision partagée indispensable à une politique publique de la mer et du littoral.

En second lieu j'essaierai de présenter quelques unes des questions posées pour faire la place qui lui revient à la relation entre terre et mer dans cette nouvelle régulation.

Pour comprendre quelques uns des défis à relever dans la construction d'une vision commune et d'une politique partagée de la mer et du littoral, j'évoquerai à travers quatre démarches indispensables une partie du chemin qui nous reste à parcourir.

Ces quatre démarches sont les suivantes :

- La nécessité d'une mesure commune à la terre et la mer pour représenter les problématiques de la relation entre la terre et la mer.

- La manière dont peut se définir la zone littorale tant vers la terre que vers la mer.

- La méthode pour rendre compatible à propos des littoraux, des mers et des océans l'approche institutionnelle et sociale, et l'approche par écosystèmes ; la première aisément traduite en termes juridiques et abstraits, se caractérise par un « arrêt sur image » ; dynamique par essence, la seconde est fluctuante comme la logique du vivant ; la combinaison des deux est indispensable à une prise en compte des incidences du changement global sur le littoral, la mer et l'océan...

- La forme et les outils de la communication sans lesquels il serait impossible de construire et de partager la vision et de l'action dont nous avons besoin pour faire face au changement global des littoraux, des mers et des océans.

A propos de chacune de ces questions je mettrai l'accent plutôt sur l'origine des difficultés à résoudre et sur la recherche des solutions plutôt que de tenter une description exhaustive du sujet.

- Que signifie la question d'une mesure commune de la mer et du littoral ?

A l'origine, l'aménagement du territoire français a surtout envisagé le littoral comme l'accessoire d'une économie de cueillette qu'il s'agisse de l'exploitation des ressources vivantes ou minérales sur terre et en mer, ou de l'utilisation de l'espace pour le tourisme balnéaire ou plaisancier, ou encore au bénéfice des établissements industrialo- portuaires.

Des mutations sans précédent, actives également à l'échelle mondiale, des vagues démographiques vers les bords de mer à l'explosion du trafic maritime lié aux « containers », ont récemment rompu un équilibre qui semblait immuable entre ce qui était perçu comme deux mondes différents, la terre et la mer.

Ces mondes étaient séparés ; leurs limites constituaient d'ailleurs une frontière. Rien d'étonnant à ce qu'ils aient reçu des clés de lecture différentes, même si l'expérience démontre depuis toujours qu'ils entretiennent une relation intime, dynamique, dont la fragilité est encore trop méconnue.

Pour nommer un univers dessiné par le balancement des marées, les ruissellements de la pluie et l'embouchure des fleuves, le mariage de l'atmosphère et des vagues, l'administration de l'Etat a eu recours aux enjeux qu'elle y découvrait au fur et à mesure avec chaque fois les espérances et les risques qu'ils expriment.

Voilà pourquoi aujourd'hui les rivages maritimes se situent pour les français au cœur d'un territoire flou composé de nombreux périmètres disparates mais très concrets.

Voilà pourquoi de leur côté, les hommes politiques et les scientifiques définissent ces rivages d'une façon différente, ambiguë, paradoxale et finalement imprécise, alors qu'ils sont d'abord l'expression d'une identité singulière qui parle à chacun d'entre nous de liberté et d'éternité.

La mer apparait ainsi tout à la fois comme un réservoir infini d'énergies, un potentiel biochimique à peine deviné et largement inexploité, une source de nourriture, de vie, d'inspiration culturelle³ ainsi qu'une route d'échanges toujours renouvelée pour les hommes...

Les concepts et les mots pour qualifier les zones côtières portent la marque des usages et fonctions multiples, de cette réalité mouvante née de mondes qui se rencontraient si peu qu'ils n'ont ni vision ni mesure communes.

La terre, vue de la mer, se lit comme un espace fini formant en élévation une silhouette dont les points singuliers servent d'amers. Côté terre, la ligne de contact avec la mer offre une multitude de terroirs et de paysages perçus à l'échelle de la vie quotidienne.

Vue de la terre, la mer est un espace plane qui s'étend jusqu'à la ligne d'horizon. Les modifications apportées par les activités humaines, d'ordre biologique, chimique, voir physique sur le fonds marin ou altimétrique, sont le plus souvent imperceptibles et la lumière devient la référence primordiale pour le navigateur comme pour le poète.

Le mode de repérage dans l'espace et la représentation mentale de l'univers des marins et de celui des terriens ont longtemps voisiné sans se pénétrer, et coexistent donc deux systèmes d'unités de mesures et de cartographie.

Dès lors, on comprendra que tout se complique lorsqu'on veut dresser une carte continue de la zone côtière associant repères terrestres et maritimes.

Au delà de la difficulté de concevoir une limite juridique fixe sur un territoire mouvant par définition, plusieurs lignes de références synthétiques coexistent dont le « zéro hydrographique », point de départ des cartes marines, établi à partir du niveau d'eau suffisant pour qu'un bateau puisse naviguer, soit 20 mètres, et le zéro NGF point de départ de l'altimétrie terrestre, donc établi à partir de l'endroit où la mer n'arrive pas.

Entre les deux une « zone blanche » n'est pas cartographiée. Elle laisse floue une bande de largeur variable en fonction de la profondeur le long des côtes de France. Et peu importait, semble-t-il, que cette ignorance perdure alors qu'il s'agit d'une des zones les plus fertiles en termes de biodiversité, les plus convoitées aujourd'hui par les activités humaines !

La nécessité de connaître l'altimétrie précise de la zone englobant le trait de côte et l'estran a suscité d'ailleurs à l'heure actuelle un projet ambitieux.

Le projet Litto3D, porté par le service hydrographique de la marine (SHOM) et l'institut géographique national (IGN) vise à fournir une description altibathymétrique précise et continue de la zone située de part et d'autre du trait de côte : depuis l'altitude +10m au-dessus de l'estran, jusqu'à l'isobathe 10 m (ou sur une distance de 10 km).

En plus de la description topographique du sol (terrestre+sous-marin), Litto3D prévoit de fournir un modèle hydrodynamique précis, permettant de positionner à tout moment la ligne du rivage.

L'intérêt de ce projet est de fournir un cadre de référence altibathymétrique et hydrodynamique de précision pour toutes les mesures ou études visant à suivre

³ « Homme libre toujours tu chéris la mer » Baudelaire

l'évolution de ce milieu, qui est souvent devenu, au fil des ans, l'objet d'aménagements et de surexploitation, et par là-même le siège de conflits aigus.

Je cite cet exemple pour illustrer l'urgence de construire un référentiel du littoral associant terre et mer, car chez nous, contrairement sans doute à nos amis japonais, le lien essentiel entre l'homme et le milieu marin n'est pas encore perçu par tous.

D'autre part, la réalisation de ce projet pourrait être un exemple d'implication de la nouvelle gouvernance, car sa réalisation est fonction de notre capacité à réunir dans une maîtrise d'ouvrage commune au moins les collectivités territoriales et l'Etat.

Malgré les lacunes que je viens d'exposer, cette question de la mesure de la terre et de la mer a cependant été résolue en partie.

Soumise à la même nécessité de préciser les responsabilités des institutions et de réglementer les usages, l'administration de ces deux mondes, la terre et la mer, avait défini des limites opposables aux tiers, c'est-à-dire qui s'imposaient entre les différents acteurs et usagers ; ces limites étaient par nature « fixes » comme la règle de droit.

Nouvelle difficulté ! Elles sont bousculées aujourd'hui par la connaissance de nouvelles limites, instables, mobiles par essence, nées de la découverte des milieux et des écosystèmes.

De plus ces nouvelles limites ne sont pas harmonisées entre elles : elles sont discordantes car ni la géographie ni la biologie ne répondent aux mêmes échelles spatiales ou aux mêmes pas de temps.

En un mot, les influences réciproques de la terre et de la mer qui définissent la zone littorale ou côtière aujourd'hui ne correspondent pas aux limites définies par l'esprit humain, abstraites, qui fondaient jusqu'à présent la gestion du territoire de la zone côtière.

Précisément de quel territoire s'agit-il ?

Son étendue, au-delà du problème de la mesure, s'avère fluctuante et peu déterminée tant vers la terre que vers la mer en raison des transformations des modes de vie, des usages et aussi du progrès des connaissances sur les interdépendances entre le milieu terrestre et le milieu marin.

- La manière dont peut se définir la zone littorale tant vers la terre que vers la mer varie selon le sujet considéré.

En quelques mots je voudrais évoquer ici deux mouvements qui élargissent le domaine de la zone côtière par rapport à la définition qui a été posée par le droit et qui servait de base à l'aménagement et à l'exploitation.

Un article de la loi française sur le littoral de 1986 avait posé le principe selon lequel le littoral comprenait essentiellement le territoire des communes riveraines de la mer. Bien sûr, cette loi avait réservé l'hypothèse d'un élargissement possible aux communes qui subissaient d'une façon ou d'une autre l'influence de la proximité de la mer.

Mais en tout état de cause, la croissance démographique plus rapide des communes littorales a bouleversé cette définition.

Si l'on considère par exemple le marché foncier, on constate que dans les régions littorales les plus peuplées comme les rivages méditerranéens ou ceux de l'Atlantique aujourd'hui, le niveau des prix immobiliers, et les difficultés corrélatives de se loger dans les communes côtières, ont rejailli à plusieurs dizaines de kilomètres à l'intérieur des terres, bien au-delà de la limite « légale » du littoral.

Le phénomène de l'étalement urbain sur le littoral est devenu aujourd'hui pour nous un problème majeur qui se fonde sur une relation de l'homme et du milieu marin de type culturel : l'océan fait rêver ; les populations les plus aisées souhaitent s'installer pour vivre et travailler avec « vue sur mer » ou disposer de bateaux de plaisance⁴, sans parler de l'afflux massif des touristes de toute l'Europe vers nos plages.

Cette relation d'attraction, la place du littoral dans l'univers mental de la population, entraîne des conséquences dommageables très concrètes sur la qualité du milieu marin du point de vue de l'écosystème.

L'implantation humaine modifie la consommation d'eau et accroît le volume des rejets d'eaux usées. Faute de traitements suffisamment appropriés, il arrive que les eaux côtières, dépendantes des bassins versants deviennent impropres aux cultures marines par exemple...

Il arrive aussi que la densité de population soit telle qu'il faille rechercher en mer la place ou les ressources que l'on trouvait auparavant à terre : c'est le cas pour certaines énergies ou pour les granulats ou matériaux de construction...

Il faut ajouter à ces facteurs de déplacement des limites de la zone côtière les effets du changement global sur le trait de côte ou le climat.

Sur la définition de la zone littorale, le droit « court » après la réalité.

Et les décideurs compteraient volontiers sur les scientifiques pour trouver la solution qui permettrait de la rattraper...et donc de savoir précisément de quoi on parle, comment dessiner sur une carte la géographie de la zone côtière.

- Cette solution pourrait être une méthode qui rendrait compatible l'approche institutionnelle et sociale et l'approche par écosystèmes.

La première traduit les contours de la zone côtière en termes juridiques et abstraits. Elle se caractérise par un « arrêt sur image », tandis que la seconde dynamique par essence, s'avère fluctuante comme la logique du vivant ; elle est néanmoins indispensable à la prise en compte du changement global dans les politiques publiques sur le littoral, la mer et l'océan ...

Le droit peut-il devenir contingent et évolutif, varier selon les contextes ? Avec quels indicateurs scientifiques le cas échéant ?

Le dessin de l'organisation institutionnelle française est complexe.

⁴ En Bretagne le nombre des pêcheurs de loisir concurrence sérieusement l'exercice de la pêche professionnelle.

Il répartit les compétences sur la zone littorale entre de multiples autorités : l'Union européenne, l'Etat avec beaucoup d'organismes différents, les collectivités territoriales assez largement décentralisées (Régions, départements et communes ou groupements de communes).

Cette répartition des compétences est différente selon qu'il s'agit de la zone marine ou de la zone terrestre.

Dans la zone de balancement des marées, le sol qui est recouvert occasionnellement ou en permanence par la mer est propriété publique et, en principe, l'Etat a la haute main sur son administration : c'est le domaine public maritime.

D'une manière générale la tradition française de la souveraineté confère à l'Etat la quasi-totalité des responsabilités de gestion et de surveillance de la mer, alors même qu'il s'agit jusqu'aux limites des eaux territoriales du territoire des communes⁵.

Les usagers de la mer exercent cependant parfois des prérogatives sur le milieu marin qu'il s'agisse du maire comme surveillant des eaux de baignade ou des organisations professionnelles de pêcheurs par exemple.

Dans ce contexte juridique compliqué l'approche par écosystèmes, dont la pertinence a été de plus en plus clairement mise en lumière par les scientifiques, peine à s'introduire, alors qu'elle apparaîtrait mieux à même de rénover les politiques publiques relatives au littoral, à la mer et aux océans.

Elle commence à servir de référence à l'occasion des difficultés.

Le constat de diminution de la ressource pour les pêcheries, qui illustre une conséquence directe de l'affectation de la biodiversité sur la structure économique et sociale du littoral, a été à l'origine de l'une des premières prises en considération de cette approche, relayée en l'occurrence par les conventions internationales⁶.

D'autre part, les conflits d'usages sont en quelque sorte un catalyseur, un facteur de prise de conscience sur l'apport de l'approche par écosystèmes.

Les concurrences entre les touristes et les habitants permanents, les usagers urbains ou ruraux de l'eau et les conchyliculteurs, producteurs d'huîtres, de moules ou de coquilles St. Jacques et c. autour des usages de l'eau en est un exemple ; elles ont conduit à organiser la gestion des interdépendances sur un périmètre de plus en plus étendu à mesure que l'on comprenait le lien entre les écosystèmes ; la prise en compte des eaux côtières en est devenue partie intégrante.

La compétition sur le sol s'est étendue à la mer avec un renouvellement des méthodes (et des partenaires, notamment les pêcheurs et les marins...) induit par l'incidence des conflits d'usage sur les écosystèmes marins.

Parallèlement, la conscience des risques et des opportunités qui pourraient provenir du changement global développe aussi la sensibilité de tous, décideurs, acteurs économiques et citoyens, sur le rôle des écosystèmes notamment marins et côtiers, les biens et services qu'ils procurent ainsi que sur les menaces découlant des atteintes qu'ils subissent.

⁵ Cf. les décisions du Conseil d'Etat St Quaix-Portrieux (1981) ou sur l'obligation de gérer domaine public maritime conformément au plan d'urbanisme des communes. Schwestof (1973)...

⁶Convention sur la biodiversité, ou conventions régionales : Ospar, Carthagène, Barcelone...

L'acidification ou les pollutions accidentelles de l'océan et des côtes, les dangers de submersion ou de retrait des eaux, y compris l'assèchement des zones humides littorales figurent parmi les représentations les plus courantes du danger.

De nouvelles opportunités, qu'une connaissance plus approfondie de l'évolution des écosystèmes favoriserait, sont imaginées aussi à partir des réservoirs de richesse que représentent le développement des biotechnologies ou des énergies marines, les éventuelles réorganisations des routes maritimes (celle du Nord-Ouest qui ferait gagner 23000 km entre l'Asie et l'Europe par exemple) et les aménagements portuaires correspondants.

Dans tous les cas, positifs ou négatifs, le soutien des scientifiques auprès des décideurs apparaît une urgence nécessaire : l'innovation et la connaissance sont vraiment indispensables à la construction de nouvelles régulations.

Cette remarque met en exergue le quatrième point de la démarche vers une nouvelle gouvernance, le partage d'une vision commune sur la relation des hommes et du milieu marin.

- La forme et les outils de la communication comme pierre angulaire de la construction et du partage d'une nouvelle vision politique sur les littoraux, les mers et les océans.

L'élargissement des échanges de savoir est une obligation à tous les niveaux de réflexion, de décision et d'action.

Cela vaut pour le développement intrinsèque de la recherche : la connaissance des océans et des milieux marins est clairement une nouvelle frontière puisqu'elle reste très insuffisante à l'heure actuelle, à peine 2 à 3% du potentiel décelé selon J-F Minster, océanographe français de renom et ancien dirigeant de l'IFREMER. Il faut insister cependant sur la nécessité de l'interdisciplinarité des recherches à mener...

L'ardente obligation d'échanges des savoir vaut aussi pour l'information des décideurs à tous les niveaux de responsabilités, de l'international au national et au local, en passant par les responsables des décisions dans les domaines sectoriels.

En effet les décisions d'aménagement et d'organisation des usages doivent être délibérées par rapport aux conséquences qu'elles peuvent avoir sur un milieu utilisé concurremment par d'autres.

Il ne serait ni sérieux ni adéquat de considérer la mesure de l'impact d'une opération en faisant abstraction des impacts cumulés sur le milieu : la qualité de l'eau côtière s'apprécie à une date donnée compte tenu de toutes les pressions subies et mesurées ; l'exemple des grands estuaires où se situent les ports en est une image éloquente. C'est une application du constat qu'une seule goutte d'eau peut suffire à faire déborder un vase !

Et les impacts cumulés ne peuvent pas pourtant être « gérés » en se bornant à faire l'addition finale de chacune des opérations, en méconnaissant les capacités de résilience des écosystèmes et leurs délais face à certaines situations..

Nécessaire ici encore, la participation des scientifiques au processus de décision passe cette fois non seulement par un développement de la communication des résultats,

mais aussi par une mise en garde sur les lacunes de ces résultats et sur un partage des hypothèses de la recherche.

Enfin, compte tenu du lien naturel entre l'opinion publique et les décisions politiques, ainsi que de l'incidence des comportements individuels éco-responsables sur la qualité de l'environnement, la communication et l'information scientifiques doivent être rendues accessibles aux publics les plus concernés sinon au grand public, ce que favorise le développement des nouvelles technologies.

La démocratie est en effet susceptible de relayer l'exigence de qualité, ce qui correspond bien à l'objectif d'une nouvelle gouvernance.

Si une politique publique de la mer et du littoral peut se construire avec le partage d'une vision commune, la manière de traiter la relation entre la terre et la mer dans le contexte institutionnel français soulève encore d'autres questions.

Les voies d'une gouvernance appropriée à cette nouvelle régulation, prenant en compte les écosystèmes sont encore à leurs débuts.

Pourtant des évolutions importantes se sont fait jour.

Quatre séries de remarques peuvent être formulées à ce sujet. Elles concernent :

- L'élargissement du cercle des acteurs reconnus institutionnellement.
- L'ouverture progressive des instruments juridiques et des outils administratifs pour appréhender à la fois la terre et la mer.
- L'introduction progressive du concept de gestion intégrée des zones côtières.
- L'innovation du « Grenelle de l'environnement » sur la mer et le littoral.

Pour rénover et rendre plus efficiente la gouvernance de la mer et du littoral il apparaît indispensable d'élargir le cercle des acteurs reconnus par les politiques publiques.

La tradition française isole la gestion de la mer de celle du reste du territoire et aujourd'hui encore la prééminence du rôle de l'Etat en mer porte la marque d'une ordonnance de 1681 qui ne reconnaît comme acteurs de proximité, et encore à certaines conditions, que les marins ou les goémoniers...

Ce n'est qu'en 2006 qu'un Conseil national du littoral présidé par le premier ministre associe officiellement les élus des régions côtières, les professionnels de la mer et les ONG à l'élaboration et à l'évaluation des politiques et des décisions sur le littoral. Encore faut-il souligner que la dimension terrestre y demeure prépondérante.

Néanmoins, depuis déjà plusieurs années, voire décennies, la reconnaissance des acteurs comme participants légitimes à la configuration des dispositifs de gestion sur le littoral est entrée dans les faits :

Les Conseils de rivage du Conservatoire du littoral, établissement public de l'Etat créé en 1975 pour conduire une politique foncière de sauvegarde des espaces naturels, réunissent les élus des régions, départements et communes côtières en vue de choisir les terrains à préserver et d'assurer leur gestion.

Les comités de bassin des Agences de l'eau, dont le financement s'inspire du principe « pollueur/payeur » et qui sont établies dans chaque grande circonscription

hydrographique associent avec voie délibérative les élus et les usagers professionnels de l'eau. Certaines parmi ces agences ont très tôt considéré que le débouché à la mer des fleuves et des eaux de ruissellement impliquaient de traiter du littoral et ont essayé d'ajuster leur représentativité⁷.

Des régions françaises, particulièrement maritimes comme la Bretagne, la Corse, la Provence ou le Nord - Pas de Calais ont pris des initiatives en termes de gouvernance. On peut citer l'institution de conférences ou de sections spécialisées au sein de leurs instances délibératives, ou encore la définition de programmes d'action, voire même de nouvelles circonscriptions d'action politique et administrative remettant implicitement en cause le monopole d'élaboration des politiques publiques dans ces domaines qui revient traditionnellement à l'Etat.

Dans cet ordre d'idée on évoquera l'expérimentation en matière d'énergie marine du prototype « SABELLA » soutenu par la région Bretagne dans le cadre de son plan sur l'énergie, le premier district européen, « CHANNEL DISTRICT » promu avec le Kent et la Flandre occidentale, régions anglaise et belge, par la Région Nord – Pas de Calais ou encore le parc marin de la Côte bleue, initiative locale des professionnels de la pêche soutenue par les élus de proximité.

Outremer la question s'est posée différemment car la définition de statuts des territoires avec une autonomie plus ou moins importante a corrélativement élargi le cercle des décideurs ; ceux-ci ont parfois pris complètement ou presque le relais du rôle traditionnel de l'Etat en mer (la Polynésie), ou sur certains domaines comme la recherche minière en mer (la Guyane).

L'habilitation progressive de multiples acteurs à traiter des affaires de la zone côtière, y compris en mer, a eu pour effet d'ouvrir aussi le champ des instruments juridiques destinés à l'exercice de ces compétences, voire d'en susciter de nouveaux.

- L'ouverture progressive des instruments juridiques et des outils administratifs pour appréhender à la fois la terre et la mer.

Historiquement, par exemple, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), dont la vocation est de planifier les usages tant du sol ou du sous-sol de la mer que de la colonne d'eau ou de la surface ainsi que de réguler les usages et décisions d'équipements terrestres susceptibles d'avoir une incidence marine et maritime, était du seul ressort de l'Etat. ; la procédure ne prévoyait qu'une association limitée des autres partenaires, élus et professionnels.

Depuis un décret de l'année 2007 en exécution d'une loi enrichie par amendement parlementaire, l'usage direct de cet instrument est à la disposition des groupements de communes qui voudraient compléter la planification de l'aménagement de leur territoire terrestre par un volet relatif à la mer.

Une loi récente a aussi confirmé et organisé la compétence déjà reconnue au Conservatoire du littoral par la loi sur le littoral (article 25) pour gérer le domaine public maritime au droit des terrains dont il a la responsabilité.

Depuis longtemps la législation sur l'eau a engendré la création de dispositifs associant les dimensions terrestres et maritimes : les « contrats de baie », qui ont connu un développement très significatif tant en métropole qu'outremer, associent sur des programmes opérationnels d'amélioration de la qualité de l'eau toutes les parties

⁷ Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie...

prenantes. En rade de Brest où la présence de navires militaires est importante, les analyses et les programmes du contrat de baie ont fait changer la composition de la peinture des bateaux militaires toxique pour certaines espèces marines.

Evidemment les directives européennes sur l'environnement ont eu une influence décisive sur de nombreuses législations et projets sectoriels.

On se bornera à citer le volet environnemental du programme d'extension du port autonome du Havre « port 2000 » qui a ainsi inclus la création d'une nouvelle île pour les oiseaux dans l'estuaire de la Seine, en compensation d'un remodelage des berges indispensable à la modernisation. Et malgré le faible recul on peut déjà voir que les différents bénéficiaires, canards et oiseaux migrateurs en ont l'air très satisfaits.

La création des aires marines protégées fait indiscutablement partie de ce mouvement et les projets de parcs nationaux marins se multiplient actuellement alors que le parc national de Port-Cros en Méditerranée est longtemps resté l'unique initiative de l'Etat d'une préservation commune « terre et mer ».

Il convient de mentionner dans cette rubrique l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) appelée, nous l'espérons, à des développements au-delà de notre seule zone de compétence nationale.

Cependant le plus gros du travail reste devant nous, avec d'une part, la directive-cadre sur l'eau (DCE) qui demande un bon état écologique des eaux côtières jusqu'à 1 mille marin de la côte, et un bon état chimique jusqu'à la limite des eaux territoriales en 2015, et d'autre part avec la politique européenne de la pêche.

Si l'on peut identifier l'amorce d'une nouvelle gouvernance de la terre et de la mer au travers de ces multiples évolutions, il est clair que l'acclimatation progressive du concept de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) n'y est pas étrangère.

- L'introduction progressive du concept de gestion intégrée des zones côtières.

L'influence internationale sur la diffusion de ce concept est évidente car le paradoxe qu'il apparaisse comme une innovation en France se mesure en rapprochant les dates du premier appel à projets expérimentaux initié par le gouvernement français (2005) et les premières recommandations de l'OCDE (1973) ou de la Banque mondiale (1992). Là encore le rôle de l'Union européenne aura été décisif avec la recommandation du 30 mai 2002 conjointe du Parlement et de la Commission.

Il faut souligner que le message a été particulièrement bien reçu par les collectivités territoriales françaises malgré toute la complexité de la dénomination et de la démarche dans le contexte national.

On me permettra de résumer le concept de GIZC avec la formule un peu caricaturale suivante : « éviter que les solutions des uns ne deviennent les problèmes des autres ! »

Sa prise en considération résulte certainement d'une conscience partagée de trois séries de difficultés :

- les crises de gestion résultant de la superposition et de l'éparpillement des compétences des acteurs publics et privés sur le littoral et la mer.
- Les risques nouveaux associés aux phénomènes naturels (érosion, submersion...) et aux pollutions accidentelles (marées noires de l'Erika ou du Prestige transportant des produits pétroliers) ou diffuses (marées vertes ou rouges).
- La perte progressive de l'identité littorale avec la disparition des savoir-faire et des capacités d'innovation qui en résulte ainsi que l'apparition de nouveaux risques pour les populations nouvellement installées qui méconnaissent le milieu marin.

C'était d'ailleurs avec ces arguments que le « MESSAGE D'ALERTE » adressé en 2003 par le Conseil national de l'aménagement du territoire au gouvernement lui recommandait de lancer un appel à projets expérimentaux en direction des collectivités territoriales.

Les expériences ont été suffisamment nombreuses et concluantes pour que le premier ministre déclare le 31 janvier dernier au Conseil national du littoral son intention de renouveler la démarche.

Des exemples très intéressants se sont déroulés dans toutes les régions françaises.

On se bornera à citer quelques images françaises de la GIZC.

C'est en son nom que, pour la première fois depuis des décennies de recherches et de travaux dans la baie du Mont-Saint-Michel, a été fondée, à l'initiative d'un élu, une Entente interdépartementale entre la Manche et l'Île et Vilaine « puisque le Couesnon⁸ par sa folie mit Saint Michel en Normandie ».

C'est aussi par sa vertu qu'agriculteurs et conchyliculteurs de la Ria d'Etel en Bretagne ont articulé leurs calendriers d'épandage d'engrais et d'affinage des claires.

On lui doit également la découverte de l'élargissement incontournable du cercle des partenaires responsables de l'état écologique de la lagune de Thau, le long de la Méditerranée, aux maires bâtisseurs de la périphérie.

La mobilisation des professionnels, pêcheurs et carriers, aux côtés des élus de la Baie de Somme au bord de la Manche pour tenter d'équilibrer les problèmes d'ensablement, d'érosion et de submersion lui est aussi redevable...

Le bilan qui peut en être tiré, particulièrement succinct dans le cadre de cette conférence, met une fois de plus l'accent sur la nécessaire contribution des scientifiques au succès du renouvellement de l'approche terre-mer.

On y ajoutera l'association impérative des opérateurs économiques.

Cela n'a été le cas que dans un nombre limité d'expériences au nombre desquels il faut citer la cas de la Provence grâce à un projet GIZC retenu dans le département des Alpes-Maritimes. Ce projet de GIZC faisait intervenir par exemple la société ACCRI, également partie prenante au pôle de compétitivité à vocation mondiale « MER » basé à Toulon.

Ce panorama sur la naissance d'une nouvelle gouvernance de la mer et du littoral serait inachevé s'il n'évoquait pas l'initiative présidentielle du « Grenelle de l'environnement » dont le ministère auquel j'appartiens assure la mise en œuvre.

- L'innovation du « Grenelle de l'environnement » sur la mer et le littoral.

⁸ Le Couesnon est un petit fleuve côtier qui marque la limite entre les deux départements.

La première innovation du « Grenelle » réside dans ce que nous appelons le principe de la gouvernance « à 5 » : elle associe l'Etat, les collectivités territoriales, le monde de la Recherche, les opérateurs économiques et les organisations non gouvernementales engagées sur les sujets de l'environnement.

La genèse des politiques publiques, l'évaluation des dispositifs existants, la proposition de nouvelles solutions ont constitué la feuille de route des débats menés au cours de l'été et de l'automne 2007.

Ces sujets font actuellement l'objet de projets de lois après avoir été approfondis par des comités opérationnels.

L'un de ces comités a été spécifiquement dédié à la gestion intégrée de la mer et du littoral.

Très rapidement je vais évoquer ses principales conclusions.

Le comité estime qu'il est essentiel de disposer d'un cadre national de références (une directive nationale de la mer et du littoral) pour les actions de la France en ce qui concerne la mer mais aussi le littoral avec lequel elle en relation étroite.

Comme la France a juridiction sur plus de 11 millions de km² dans tous les océans et sous toutes les latitudes, la diversité des situations géographiques est très large, mais des principes de gestion communs pourraient être appliqués partout.

La gestion de la mer doit être conduite aux échelles pertinentes qui prennent en compte à la fois les échelles naturelles, donc les écosystèmes et les échelles humaines.

Ces échelles devront évidemment être en relation avec les écorégions et sous-régions définies par la directive cadre pour le milieu marin qui vient d'être présentée aux Etats – membres par l'Union européenne.

Deux niveaux sont apparus particulièrement pertinents au comité opérationnel « mer et littoral » du « Grenelle » : celui de la « façade » à préciser selon la référence européenne qui vient d'être indiquée, et celui qui correspond aux projets opérationnels animés par les collectivités territoriales, correspondant à des aires de gestion intégrée (aires marines protégées) ou à des activités (implantation d'équipements, navigation de plaisance, pêche...).

Le niveau de la façade est celui auquel peuvent être fixés des objectifs stratégiques : seuils à ne pas dépasser ou à atteindre, modalités d'affectation des espaces ou des ressources...).

Des structures institutionnelles constituées à ce niveau, des Conseils maritimes et littoraux réunissant tous les acteurs publics et privés concernés, seraient chargées d'élaborer des plans stratégiques en déclinant le cadre de référence national en fonction des spécificités de la géographie.

Ces plans stratégiques devraient à leur tour servir de références obligées à tous les projets opérationnels ou de programmation formés dans le ressort territorial, mer comprise bien sûr, de la façade.

La vision stratégique qui sous-tendrait ces plans serait appuyée par des connaissances partagées et par une surveillance intégrée du milieu, des ressources, des activités, permettant à chaque acteur de disposer d'une vision large de ses propres activités mais aussi de tous les enjeux de la zone concernée.

Des dispositions financières et notamment des redevances sur les biens publics que sont la mer et le littoral, ainsi qu'une fiscalité environnementale adaptée à la régénération des écosystèmes, accompagneraient ce dispositif.

Il s'agit là, me semble-t-il, de l'esquisse d'un système de gouvernance qui s'inscrit dans la ligne de l'évolution décrite pour promouvoir une gestion intégrée de la mer et du littoral, et plus largement des océans sous juridiction nationale.

Cette nouvelle gouvernance se donnerait évidemment pour ambition de faire face aux évolutions du changement global autant dans sa dimension humaine qu'éco systémique.

Ainsi que l'a écrit brillamment Jared Diamond en 2005 dans « Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed » « le monde est un polder » face au changement global.

L'image est d'autant plus vraie qu'il s'agit ici de littoral, de mers et d'océans.

Nous n'avons pas d'autre choix que d'être tous solidaires pour maintenir le défi de l'humanité.

Je vous remercie de votre attention.