

CONFERENCE MARITIME REGIONALE

TABLE RONDE 1 : LES USAGERS DE LA MER

Pascal SAFFACHE, Enseignant-Chercheur,
Président de l'Université des Antilles et de la Guyane (UAG),
&
Pierre ANGELELLI, Enseignant-Chercheur à l'UAG (CEREGMIA)

Communication

Gestion des zones côtières : la mosaïque des pouvoirs publics en Martinique.

**HABITATION DEPAZ, MARTINIQUE
23 JUIN 2010**

Introduction

La Stratégie nationale pour la mer et les océans¹, le Grenelle de la Mer, la Stratégie européenne pour la recherche marine et maritime², la Directive-Cadre relative à la Stratégie pour le milieu marin³, le Livre bleu sur la politique maritime intégrée de l'Union européenne⁴, la Stratégie européenne sur le milieu marin⁵ témoignent de l'accélération récente de la prise en compte de la mer et tout particulièrement des zones côtières dans les institutions nationales et européennes. Parallèlement, des événements dramatiques (naufrages, pollutions maritimes, tsunamis) sont autant de rappels de la vulnérabilité des zones côtières, tandis que la pression anthropique tend à y générer au quotidien des conflits d'usage.

Ces événements amènent à s'interroger sur les instruments de gestion des zones côtières, tout particulièrement en Martinique, île institutionnellement française et européenne et géographiquement caribéenne et américaine.

Dans le cadre de cette Conférence centrée sur les usagers de la mer, la présentation générale des principes d'organisation de la zone côtière se heurte toutefois à trois difficultés.

En premier lieu, il n'y a pas de définition uniforme de la « zone côtière » mais plusieurs définitions en fonction des usages. Il y a ainsi, en allant de la terre vers le large et sans être exhaustif,

- la « bande côtière » des 300 mètres, qui est la zone de responsabilité des maires en matière de police des baignades (loi Littoral du 3 janvier 1986),
- puis la zone d'un mille (objet de mesures et de contrôles dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union européenne d'octobre 2000),
- les différentes zones constituées par les « catégories de navigation » qui limitent les possibilités d'éloignement des côtes pour certains types d'engins nautiques à moteur,
- et naturellement, les zones définies par la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer : eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë et zone économique exclusive.

Pour l'essentiel, on limitera la zone côtière à l'espace compris entre le rivage et un mille au large. Celui-ci concentre en effet en Martinique l'essentiel de l'activité maritime, mais aussi l'essentiel de la pollution tellurique. Partant, les problèmes de cohabitation entre les usagers ou les actions préventives ou curatives visant le milieu marin et, par conséquent, les instruments classiques ou nouveaux de gestion de l'espace ont une place privilégiée en zone côtière.

En second lieu, la difficulté de l'approche réside dans l'appréhension des problèmes. Concentrant une part croissante de la population, le littoral de France hexagonale et d'outre-mer induit la concentration de certains problèmes : cohabitation entre les diverses utilisations (et utilisateurs) de l'espace, qualité du milieu aquatique (en lien notamment avec l'urbanisation), protection des ressources marines et, au-delà, de la biodiversité, etc. A ces problèmes généraux, s'ajoutent des problèmes propres à la Martinique : le climat favorise une multi-utilisation permanente de la zone côtière ; la qualité des eaux se ressent des problèmes de raccordements des installations d'assainissement ; enfin la zone côtière, source de richesses convoitée, est par là même un enjeu de concurrence dans l'utilisation de l'espace, par exemple entre des activités traditionnellement maritimes activités nouvelles.

En dernier lieu se pose la question de la définition des usages proprement dits de la zone côtière. On peut ici opposer commodément les usages traditionnels (navigation, pêche, baignades, activités portuaires, etc.) et les usages dont le développement est plus récent (sports nautiques de glisse ou de vitesse, aquaculture, navires rapides, conservation du milieu marin, etc.)

¹ Gouvernement français (2009). Stratégie nationale pour la mer et les océans, Services du Premier ministre, décembre.

² Union européenne (2008). Communication de la Commission COM(2008)534 final du 03.09.2008 relative à la Stratégie européenne pour la recherche marine et maritime.

³ Union européenne (2008). Directive-cadre 2008/56/CE relative à la Stratégie pour le milieu marin.

⁴ Union européenne (2007). Communication de la Commission COM(2007)575 final du 10.10.2007 : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne.

⁵ Union européenne (2005). Communication de la Commission COM(2005)504 final du 24.10.2005 relative à la Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin

Pratiqués dans le même espace à des fins différentes, ces usages déterminent une « matrice » de conflits et de risques potentiels dont la concrétisation ou la résolution va dépendre pour partie de la performance des instruments de gestion de la zone côtière.

Dans cet exposé rapide, on se focalisera sur les instruments classiques de gestion de la zone côtière et les instruments nouveaux dits « intégrés ».

1. Les instruments classiques de la gestion des zones côtières : principes et organisation.

1.1. Principes.

A bien y regarder, les instruments classiques reposent sur trois principes.

1.1.1. D'abord, la gestion publique.

Dans le système classique de gestion des zones côtières en France en général et en Martinique en particulier, l'espace marin (en zone côtière et *a fortiori* plus au large) est public. Ce caractère a deux origines très complémentaires. Premièrement, il répond à une volonté ancienne de non appropriation de l'espace marin (domaine public maritime immergé et, bien sûr, plan d'eau en surface) ainsi qu'une incapacité technique à dominer cet espace. Deuxièmement, la mer et les zones côtières n'étant pas appropriées, les pouvoirs publics, et plus particulièrement l'Etat, en sont devenus gestionnaires « par défaut » pour le compte de la collectivité.

1.1.2. Deuxième principe de la gestion classique des zones côtières : l'utilisation de la réglementation.

Cet aspect est lié au premier : l'Etat est gestionnaire et il utilise son outil privilégié, à savoir la réglementation unilatérale (même si elle est concertée) plutôt que la contractualisation. Au-delà de cette simplification extrême, la réglementation recouvre en fait plusieurs volets qui, chacun, illustrent ce que nous nommons ici la « gestion classique ».

Pour fixer les idées, citons simplement trois volets.

C'est d'abord le caractère général des mesures : en zone côtière, l'autorité compétente régule les activités par voie d'autorisation, d'interdiction ou de limitation (exemples : limitation de vitesse des engins nautiques dans la bande des 300 mètres ; pêche interdite dans telle ou telle zone de cantonnement ; interdiction de la pêche de telle ou telle espèce à telle ou telle période de l'année ; utilisation du *kite surf* dans tel ou tel secteur, en dehors des zones réservées à la baignade, etc.).

Le deuxième volet caractérisant ces réglementations, c'est, paradoxalement, leur spécialité : bien que générales, ces réglementations en zone côtière s'appliquent à des questions très spéciales, d'où le caractère limité de la concertation. D'ailleurs, en termes de gouvernance, les décisions laissent institutionnellement peu de place à la démocratie : décisions prises par le représentant de l'Etat, préparées par des services techniques, avec une participation limitée du public (enquêtes publiques ou consultation de commissions spécialisées, etc.).

Dernier volet de ce pilotage administratif de la zone côtière, les régimes d'autorisation individuelle : une fois les cadres généraux définis, la zone côtière fait l'objet d'une micro-gestion individualisée, qu'il s'agisse des autorisations d'occupation temporaire sur le domaine public maritime immergé, des permis de navigation délivrés aux navires pour la pratique de telle ou telle activité, des autorisations de pêche. Bref, l'association des « parties prenantes » (*stakeholders*) à la gestion de la zone côtière se fait dans un cadre administré « d'en haut » (*top-down*).

1.1.3. Troisième grand principe de la gestion « classique » (découlant des deux principes qui viennent d'être évoqués) : la pratique des zonages horizontaux et verticaux. On vient de voir que l'appropriation de la zone côtière était juridiquement impossible⁶ en France et en Martinique.

⁶ Au demeurant, le milieu marin étant retiré des « choses du commerce », la France présente un retard assez grand en termes d'évaluation (*valuation* ou *pricing*) du milieu et, partant, des atteintes au milieu, notamment au regard de

Le zonage horizontal apparaît alors comme une sorte de compensation de la non-appropriation des zones côtières par des individus ou des groupes. Des zones vont ainsi être réservées ou interdites à des activités. Les cas les plus emblématiques se retrouvent en matière de loisirs nautiques : chenaux de vitesse, zones de mouillage, zones réservées à la baignade, etc. Transposant à partir du début des années 1980 les régimes de séparation des trafics existant de longue date au plan terrestre et plus particulièrement routier, les zonages nous semblent très caractéristiques de la gestion « désintégrée » de la zone côtière, alors même que les autorités décisionnaires sont théoriquement très peu nombreuses (Préfet, maires)⁷.

Ce zonage « horizontal » est complété d'un zonage « vertical » qui découpe les zones côtières en tranches (espace aérien, surface de l'eau, masse d'eau, sol, sous-sol). On ne s'arrêtera pas sur ce découpage sinon pour signaler rapidement que, s'il semble en principe anodin (et d'ailleurs habituel en droit de la mer) et sans réelle portée sur la gestion des zones côtières, la pratique est toute autre car chaque « tranche » relève d'une autorité ou d'un service technique différents. Par exemple, l'autorité technique qui va délivrer à un usager une autorisation d'occupation temporaire pour la réalisation d'un mouillage forain n'est pas la même que celle qui va régler la circulation sur le plan d'eau, ou gérer l'utilisation de l'espace aérien au dessus du mouillage ou autoriser l'exploitation du sous-sol au même endroit... De plus, à chaque démarche correspondent des procédures et des motivations administratives particulières.

1.2. L'organisation.

Dans un article publié récemment⁸, nous nous étions donnés pour tâche de présenter sommairement à l'intention de lecteurs étrangers la répartition des compétences administratives en zone côtière en Martinique. Pourtant relativement familiers de ces questions, il nous a fallu quelques jours pour élaborer un tableau simplifié (hors prévention des accidents et des pollutions par les navires, sauvetage en mer, urbanisme, assainissement, fiscalité, police aux frontières, justice et aviation civile) résumant la complexité de l'organisation locale. Ce tableau est cependant dépassé par les évolutions institutionnelles et organisationnelles récentes, celles qui sont en cours et celles qui sont prévisibles à court terme (réforme et regroupement de certains services de l'Etat, au plan central et au plan local) ; rapprochement au sein d'une même collectivité martiniquaise des compétences et des moyens de la Région et du Département, etc.).

Tableau 1 : Répartition des compétences des autorités publiques en matière de gestion côtière en Martinique (Sources : réalisé à partir d'un croisement de données - 2009)

DOMAINES INTERESSES	AUTORITES RESPONSABLES
Suivi des ressources de pêche et statistiques.	Gouvernement français (ministère chargé de la Pêche, assisté par l' <i>Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer</i> - IFREMER).
Recherche scientifique.	En tant de financeurs publics de la recherche scientifique - Union européenne (Programme-cadre de recherche et de développement ; Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) ; Fonds Européen pour la Pêche -

nos amis anglo-saxons – voir les travaux de Gary Becker sur droits de propriété ou, après la catastrophe de l'Exxon Valdez, ceux de Kenneth Arrow et Robert Solow (le célèbre *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*, 1993).

⁷ Dernier mot sur le zonage : la tendance, récente en mer (50 ans au plus avec le développement des loisirs nautiques) et inspirée de la terre, de séparer les activités (moteur/baignade ; vitesse/lenteur ; voile/moteur, activités de surface/activités sous-marines, activités de pêche/activités de plongée, etc.) et de multiplier les balisages mériterait d'être reconsidérée. On pourrait en effet s'interroger sur le bien fondé des zonages qui séparent les trafics et les activités. Ne vaudrait-il pas mieux renouer avec les principes de base de la navigation que constituent le Règlement international pour prévenir les abordages en mer, la prudence et la responsabilité civile et pénale de chacun, plutôt que multiplier les règles souvent mal connues ou mal signalées ?

⁸ Angelelli, P. & P. Saffache (2010). O mosaico dos poderes públicos em zona costeira numa região ultraperiférica da União Europeia: o caso da criação dos recifes artificiais na Martinica. *Revista da Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management* 10(1):65-80.

	<p>FEP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etat français (ministère chargé de la Recherche scientifique) - Région Martinique (art. L.4252-1 du code général des collectivités territoriales) <p>En tant qu'opérateurs de la recherche scientifique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) - Université - Institut de Recherche pour le Développement (IRD).
Qualité des eaux marines (définition des normes).	Union européenne.
Qualité des eaux marines (contrôle de l'application des normes, accompagnement et police).	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> et directeur régional de l'environnement + directeur départemental de l'Équipement + directeur de la Santé + directeur régional des Affaires maritimes).
Autorisation des exploitations des ressources vivantes en mer (<i>établissements de pêche, notamment pour l'implantation des récifs</i>).	Région Martinique (art. L.4433-15-1 du code général des collectivités territoriales) (En pratique : Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> de région sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Lutte contre la pollution en mer (POLMAR).	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> délégué à l'action de l'Etat en mer + Marine Nationale + directeur départemental de l'Équipement).
Balitage des zones en mer.	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> sur proposition du directeur départemental de l'Équipement).
Organisation des loisirs nautiques dans la bande littorale des 300 mètres : protection des baignades et réglementation des activités nautiques pratiquées sans engins à moteur.	Maire des Communes littorales.
Organisation des loisirs nautiques dans la bande littorale des 300 mètres : règlement des activités nautiques pratiquées avec des engins à moteur.	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> délégué à l'action de l'Etat en mer + directeur régional des Affaires maritimes).
Réglementation de sécurité des navires de plaisance (définition des normes).	Gouvernement français (ministère chargé des transports).
Réglementation de sécurité des navires de plaisance (contrôle de l'application des normes, accompagnement et police).	Représentant local du ministère (directeur des Affaires maritimes et Chef du Centre de Sécurité des navires Antilles-Guyane).
Délivrance des titres de conduite des navires de plaisance (définition des normes)	Gouvernement français (ministère chargé des transports).
Délivrance des titres de conduite des navires de plaisance (organisation des examens, délivrance des titres, suspension des permis, etc.)	Représentant local du ministère (directeur des Affaires maritimes).
Qualité des eaux de baignade (définition des normes).	Union européenne.
Qualité des eaux de baignade (contrôle de l'application des normes, accompagnement et police).	Représentant local du gouvernement français (directeur de la Santé).
Occupation du domaine public maritime immergé en dehors des ports.	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> sur proposition du directeur départemental de l'Équipement).
Occupation du domaine public maritime immergé en dehors des ports avec inconvénient pour la navigation.	Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> sur proposition du directeur départemental de l'Équipement (après avis des services de la Marine Nationale et des Affaires maritimes).
Réglementation de la pêche professionnelle dans la zone économique (de 12 aux 200 milles) : zones d'exclusion de pêche ; époques de pêche ; espèces ; caractéristiques des engins ; tailles minimales de captures ; gestion des permis de pêche spéciaux ; limitation des tonnages exploitables espèces.	Union européenne (Direction générale chargée de la Pêche – DG MARE).
Réglementation de la pêche professionnelle en mer territoriale (de 0 aux 12 milles) : zones d'interdiction temporaire de pêche ; navires autorisés et création et gestion d'un régime de licences de pêche ; temps de pêche ; espèces.	Organisation professionnelle des pêcheurs (<i>Comité régional des pêches maritimes et des Elevages marins</i>) + Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet</i> de région sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).

Règlementation de la pêche professionnelle en mer territoriale : zones d'interdiction temporaire de pêche ; époques de pêche ; espèces.	Région Martinique (article L.4433-15-1 du code général des collectivités territoriales) (En pratique : Représentant local du gouvernement français (<i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Règlementation de la pêche professionnelle en mer territoriale : zones d'interdiction de pêche sans limitation de durée ; caractéristiques des engins de pêche ; tailles minimales de captures de certaines espèces.	Gouvernement français (ministère chargé des Pêches, assisté par l' <i>Institut de français de recherche pour l'exploitation de la mer</i>).
Règlementation de la pêche de loisir : zones d'interdiction de pêche ; époques de pêche ; espèces réglementées ; limitation des quantités pêchées.	Le gouvernement central ou son représentant local (<i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Règlementation de sécurité des navires de pêche et de commerce.	Gouvernement français (ministère chargé des transports).
Règlementation des qualifications professionnelles maritimes pour la pêche (définition des normes, programmes, examens et émission des brevets).	Gouvernement français (ministère chargé des transports) ou son représentant local (<i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Règlementation des qualifications professionnelles maritimes pour la navigation de commerce (définition des normes)	Organisation maritime internationale et Union européenne.
Règlementation des qualifications professionnelles maritimes pour la navigation de commerce (mise en œuvre des normes, définition des programmes, délivrance et revalidation des titres)	Gouvernement français (ministère chargé des transports) ou son représentant local (<i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Qualité des produits de la mer (définition des normes).	Union européenne (avec l'Autorité européenne pour sécurité des aliments - EFSA).
Qualité des produits de la mer (contrôle de l'application des normes, accompagnement et police).	Gouvernement français (ministère chargé de l'Alimentation) et son représentant local (directeur des services vétérinaires).
Actions collectives dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture marine.	Organisation professionnelle des pêcheurs (<i>Comité régional des pêches maritimes et des Elevages marins</i>).
Tutelle des organisations professionnelles des pêcheurs (<i>Comité régional des pêches maritimes et des Elevages marins</i> ; sociétés coopératives ; organisations de producteurs).	Gouvernement français ou son représentant local (<i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).
Application de la réglementation des pêches.	Représentant local du gouvernement français (directeur régional des Affaires maritimes, coordonnateur de l'action de l'Etat en mer dans le domaine des pêches maritimes).
Police judiciaire (recherche et répression des infractions) en matière de pêche.	Directeur régional des Affaires maritimes.
Financement direct des investissements - flotte de pêche artisanale (navires de moins de 9 mètres) - aide aux entreprises d'aquaculture - concours au développement économique - transfert de technologie dans le domaine des pêches et de l'aquaculture.	Région Martinique + Union européenne (représentée par l'Etat français ou son représentant local, le <i>Préfet de région</i>).
Formation professionnelle maritime (définition des programmes).	Gouvernement français (ministère chargé des transports).
Formation professionnelle maritime (financement).	Région Martinique + Union européenne (Fonds social européen, représenté par l'Etat français ou son représentant local, le <i>Préfet de région</i>).
Équipement des ports de pêche (infrastructures et capacité d'accueil et mise en valeur des produits).	Département Martinique + Union européenne (représentée par l'Etat français ou son représentant local, le <i>Préfet de région</i> sur proposition du directeur régional des Affaires maritimes).

Malgré ses approximations et les évolutions évoquées plus haut, ce tableau illustre le terme de « mosaïque » que nous avons utilisé pour résumer cette fragmentation des pouvoirs publics en zone côtière.

Sans s'étendre sur les raisons de cette situation, on indiquera simplement :

a) que cette fragmentation des compétences caractérise la structure de l'État en France et, donc, en Martinique⁹ (séparation verticale des pouvoirs ; séparation horizontale des pouvoirs entre l'État et les collectivités infra-étatiques, non hiérarchisées entre elles) ;

b) que cette fragmentation n'est pas propre à la France mais semble au contraire commune à la plupart des États comme l'ont rappelé certains auteurs¹⁰ : « *Most countries continue to manage their ocean resources and space on a sector-by-sector regulatory basis. One law, one agency, and one set of regulations may be applicable to a single-purpose regime (e.g., oil and gas development, fisheries, water quality, navigation, or protecting endangered species), and a single ocean area may be subject to a plethora of regulatory management regimes* ». (...) « *The fragmentation of governmental agencies is both horizontal and vertical. At the present time, management of the marine environment is carried out at local, state, regional and national (and, in some cases, marine transportation, for example, international) levels of government. At any given level, various functions are carried out by a wide array of separate agencies and organizations, with limited or sporadic coordination. As a result, fragmentation is the general rule and many situations are poorly or inefficiently managed.* »

c) que cette fragmentation résulte donc plutôt de l'évolution historique vers une complexité croissante des sociétés et des pouvoirs publics amenés à accompagner réguler les activités sociales ;

d) que cette complexité, en France et en Martinique, s'est cependant accrue dans les trente dernières années avec la décentralisation territoriale, la décentralisation par services (augmentation des établissements autonomes ou des agences publiques indépendantes) et la montée en puissance de l'Union européenne, alors que parallèlement les usages de la zones côtières et les contraintes anthropiques se développaient.

Ces derniers aspects ont par conséquent conduit progressivement à rechercher à travers la gestion intégrée une alternative à la gestion traditionnelle et mosaïque de la zone côtière.

2. Les instruments nouveaux (dits « intégrés ») de gestion des zones côtières.

2.1. Origines multiples mais convergentes.

2.1.1. On peut souligner l'importance et la complexité croissante de la « demande » de littoral et de zones côtières.

En Europe, les zones côtières sont de moins en moins périphériques mais concentrent au contraire de manière croissante population et activités (environ 40% du PIB et 40% de la population)¹¹. Cette situation est majorée en France métropolitaine et outre-mer, où la densité moyenne de population de 108 hab./km² passe respectivement à 186 hab./km² dans les cantons littoraux métropolitains et à plus de 300 hab./km² outre-mer (exceptée la Guyane)¹². Et en même temps que la croissance brute, le développement prend place : autrement dit, la croissance est accompagnée de changements plus structurels dans les activités maritimes et les problèmes qu'elles génèrent.

Pour schématiser, les usages traditionnels de la zone côtière (navigation, pêche) sont confrontés voire contestés par des usages nouveaux évoqués plus haut (loisirs nautiques, mais aussi protection et conservation des espaces et des espèces¹³, par exemple). Parallèlement, les atteintes à la zone côtière évoluent (pollution liée à l'urbanisation, conflits d'usage).

⁹ Dauvin, J.-C., Lozachmeur, O., Capet, Y., Dubrulle, J.-B., Ghezali, M. & A.H. Mesnard (2004) – Legal tools for preserving France's natural heritage through integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management*.47, 463-477.

¹⁰ Ehler, C.N. (2003) – Indicators to measure governance performance in integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*. 46, 335-345.

¹¹ Union européenne (2007). Communication de la Commission COM(2007)575 final du 10.10.2007 : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne.

¹² Saffache, P. et P. Angelelli, article en préparation.

¹³ Il est ainsi symbolique que la Stratégie nationale pour la mer et les océans de décembre 2009, qui consacre un chapitre entier consacré à « Promouvoir la dimension maritime des outre-mers », n'opère dans les « outre-mers »

2.1.2. Dès 1973, le Conseil de l'Europe adopte une résolution relative à la protection des zones côtières. Initiées à proprement parler à la fin des années 1970, les politiques de gestion intégrée des zones côtières visent une gestion rationnelle des espaces côtiers, mais aussi une prise en compte de l'ensemble des facteurs qui agissent et/ou interagissent sur le milieu marin. En clair, il s'agit d'une politique globale (holistique) basée sur la filiation terre-mer¹⁴.

A partir du milieu des années 1980, l'Union européenne a développé une politique de protection de l'environnement puis de développement durable (Acte unique européen en 1986, puis Traité d'Amsterdam en 1997) qui s'est combinée à une évolution mondiale (Sommet de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002). Longtemps traitée à part, la mer s'est progressivement intégrée à la terre.

2.1.3. Deux éléments intéressants sont à noter :

- le premier élément est que, pour traiter la problématique maritime, l'Union européenne a d'abord¹⁵ mis l'accent sur quatre domaines « terrestres » d'intervention qui ont un impact sur la gestion côtière : la réduction de la pollution du milieu aquatique (1976), la qualité des eaux de baignade (1976), la qualité des eaux conchylicoles (1979) et la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduelles, ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées qui proviennent de secteurs industriels (1991).

Avec la « Directive-Cadre sur l'eau » (2000)¹⁶, qui concerne les eaux douces mais également les eaux côtières jusqu'à « une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base », l'Union européenne a effectué une vaste synthèse déjà qualifiée de « politique intégrée » de la protection des eaux destinées à la consommation humaine, des espèces aquatiques, des eaux de baignade, des habitats et des espèces *Natura 2000* (1992), du traitement des eaux urbaines résiduelles et de ses engagements internationaux en matière de pollution du milieu marin.

- Le second élément, plus restreint mais ciblé sur la gestion côtière, est l'initiative européenne prise en 1996 de lancer un programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières¹⁷. Avec ce programme qui s'intégrait dans le cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement soutenable, l'Union européenne a voulu accélérer la mise en oeuvre de sa politique environnementale dans les zones côtières et a suggéré de créer un programme de démonstration sur l'aménagement intégré de ces zones. Ce programme aboutira en 2002 à une Stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe¹⁸.

Sans entrer dans le détail, il convient peut-être de retenir trois points de cette vision européenne de la gestion intégrée des zones côtières.

a) Au plan des objectifs, la gestion intégrée des zones côtières s'inscrit pour l'Union européenne dans le cadre du développement durable dont elle est un outil.

b) Au plan de la méthode, la stratégie européenne part du constat que « *les différentes mesures et dispositions législatives sur la gestion côtière et leurs mécanismes de mise en oeuvre ont généralement été élaborés séparément et sur une base purement sectorielle, ce qui peut donner lieu à des priorités contradictoires, à un manque de clarté et dans l'ensemble à une approche fragmentée lors de la mise en oeuvre des dispositions concernées* » ; et préconise donc « *une approche plus cohérente et intégrée de l'aménagement et de la gestion des zones côtières [pour] fournir un cadre plus propice aux synergies,*

aucune véritable distinction de statuts ou de compétences, et semble vouer ces territoires au rôle de « conservatoire » ou de réserve naturelle abritant ressources vivantes, récifs coralliens, énergies renouvelables, etc.

¹⁴ Saffache, P. et P. Angelelli, article en préparation.

¹⁵ Bien avant de se doter d'une politique de sécurité maritime à la suite des naufrages de l'*Erika* (1999) et du *Prestige* (2002) et des pollutions majeures que ces navires ont engendrées.

¹⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

¹⁷ Union européenne (1995). Communication de la Commission COM(1995) 511 du 31/11/1995 sur l'aménagement intégré des zones côtières.

¹⁸ Union européenne (2002). Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

permettant de réduire les incohérences et finalement de parvenir plus aisément et de manière plus efficace au développement durable »¹⁹.

c) Enfin, la vision européenne²⁰ s'appuie sur une approche écosystémique du milieu marin²¹.

En résumé, l'intégration souhaitée porte sur deux dimensions au moins : l'intégration des objectifs (notamment environnementaux) et l'intégration des niveaux de décision en faisant jouer autant que possible la subsidiarité entre les différents niveaux européens, nationaux, régionaux et locaux.

Ce qui nous conduit à examiner rapidement la réponse que peut apporter la gestion intégrée aux problématiques de zones côtières.

2.2. La réponse offerte par la gestion intégrée (principes et structures)

2.2.1. Les principes de la gestion classique sont « revisités ».

On a caractérisé (et schématisé) la gestion classique des zones côtières en trois éléments : c'est une gestion essentiellement publique, fondée principalement sur la réglementation et les zonages. Avec la gestion intégrée, ces principes subissent quelques modifications.

- Gestion publique (sous-entendu : les espaces sont gérés par les pouvoirs publics au nom de la collectivité et l'appropriation est exceptionnelle). Avec la gestion intégrée, la gestion reste publique, mais :

- a) la plupart du temps, il y a un gestionnaire effectif de la zone « intégrée » (ce gestionnaire étant différent de l'autorité de police administrative générale, préfet ou Maire) ;
- b) la gestion peut être déléguée par l'autorité de police administrative à des organismes spécialisés disposant d'une certaine autonomie ;
- c) elle confère généralement une place plus importante et institutionnalisée aux différentes « parties prenantes » de la gestion d'une zone.

- Utilisation de la réglementation :

- a) l'association des parties prenantes au sein des organismes spécialisés évoqués ci-dessus représente en principe un changement radical dans la gouvernance des zones côtières sous régime de gestion intégrée. La réglementation devient pour partie un instrument des divers intérêts associés à la gestion.
- b) Les formules de contractualisation peuvent être généralisées dans la zone intégrée : conventions entre les usagers, conventions entre les usagers et le gestionnaire, instauration de régimes incitatifs (subventions pour la réalisation de tel ou tel action, mesures compensatoires pour le manque à gagner éventuellement subi par les activités économiques, etc.).
- c) La réglementation apparaît comme un « règlement de copropriété » permettant d'officialiser un accord entre les usagers pour partager une même zone, voire d'anticiper le règlement de conflits d'utilisation.

- Zonage. Le zonage demeure ; il est même renforcé mais change de nature.

a) zonage renforcé. Ce qui caractérise la gestion intégrée des zones côtières, c'est précisément l'existence d'une gestion spéciale dans une zone donnée. D'où l'importance de la définition de la zone concernée. La gestion classique soumet un ensemble assez vaste à un même mode de gestion, même si les mesures prises sont modulées (par exemple, la compétence du préfet délégué à l'action de l'Etat en mer pour réglementer la vitesse dans les eaux territoriales à l'extérieur des ports, etc.). Contrairement à cette gestion classique, la gestion intégrée va appliquer des règles particulières à des zones côtières de

¹⁹ Union européenne (2007). Communication de la Commission COM(2007)308 final du 07.06.2007 relative à l'évaluation de la gestion intégrée des zones côtières en Europe.

²⁰ Union européenne (2008). Communication de la Commission COM(2008)187 final du 11.04.2008, relative au rôle de la Politique commune de la pêche dans la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion du milieu marin.

²¹ Voir Pope, J., G., & D. Symes. (2000). *An ecosystem based approach to the common fisheries policy : Defining the goals*. Peterborough (UK).

dimension restreinte (par exemple, les règles de pêche dans un parc marin vont souvent être particulières et négociées avec les pêcheurs locaux sur la base de « droits historiques »).

b) De sorte que le zonage change aussi de nature : en régime de gestion intégrée, le zonage va déterminer non seulement les règles applicables (comme dans la gestion classique), mais va déterminer aussi la manière dont elles ont été élaborées (gouvernance, association des différents intérêts, concertation, incitations financières, compensations, etc.)

2.2.2. Les « supports » de la gestion intégrée des zones côtières

Pour terminer, sans entrer dans le détail ni être exhaustif, on présentera ci-après la diversité des instruments de gestion intégrée.

- Pour mémoire, il y a lieu de signaler les Grands Ports dotés maintenant d'une grande autonomie, sur le modèle des aéroports. Histoire de rappeler que la gestion intégrée n'est pas (ou ne devrait pas être) l'apanage de la protection de l'environnement ou du développement durable, mais tout simplement un mode de gouvernance démocratique compatible avec une capitalisation (voire une privatisation) du patrimoine naturel ou artificiel, permettant une mise en valeur au sens propre.

C'est un fait que les ports sont probablement et chronologiquement les premiers lieux où s'est pratiquée la gestion intégrée des zones côtières répondant aux principes évoqués ci-dessus : gestion collective (avec des aspects publics et des aspects privés) dans le cadre d'un organisme spécialisé et autonome ; mélange de réglementation et de contractualisation faisant la part belle aux usagers ; et, naturellement, zonage, côté terre et côté mer. L'« Acte II de la décentralisation »²² et la loi de 2008 poursuivant la réforme portuaire²³ ont ainsi renforcé l'autonomie des zones portuaires.

- Les supports de gestion intégrée disposant de moyens de direction et de financement propres. Ces supports sont des institutions ou reposent sur des institutions qui leur permettent de fonctionner. Ils ont tous pour objectif la protection de l'environnement et le développement durable :

a) Les parcs nationaux²⁴ (1960), qui peuvent disposer d'une partie marine ;

b) Les réserves naturelles²⁵ (1976), qui peuvent également disposer d'une partie marine et dont la gestion peut être adossée à une structure comme le « Parc naturel régional » ;

c) Les Parcs naturels marins²⁶ gérés par l'Agence des aires marines protégées nouvellement créée (2006), qui s'est vue assigner un objectif de « couverture » de 10% de l'ensemble des eaux françaises par des aires marines en 2012.

- Les supports de gestion intégrée ne disposant pas de moyens de direction et de financement propres. Ces supports se rattachent souvent au système classique de gestion des zones côtières (décision préfectorale, absence de structure ou de financement, etc.). Ils ont quelquefois des objectifs non strictement liés à la protection de l'environnement :

a) zones marines protégées définies par arrêtés du préfet de région.

b) cantonnements de pêche définies par arrêtés ministériels (Agriculture et Pêche).

- A noter enfin que les différents supports de la gestion intégrée des zones côtières ne font pas toujours disparaître les outils classiques de gestion côtière, mais se surajoutent...

²² Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²³ Loi du 4 juillet 2008.

²⁴ Article L.331-14 du code de l'environnement.

²⁵ Article L.332-1 du code de l'environnement.

²⁶ Article L.334-3 du code de l'environnement.

Conclusion.

Cette présentation illustre la difficile quête de la simplicité. Bien au contraire, la gestion intégrée des zones côtières tend à organiser et à gérer la complexité. Il semble que la multiplication des compétences et des organismes corresponde en fait à une spécialisation toujours plus poussée des tâches et des problèmes.

En conclusion, il est possible de signaler un dernier élément presque anecdotique, qui est à la fois une des conséquences et une des causes de cette complexité : nous avons calculé que le volume des textes européens (Règlements, Directives, Communications, Décisions) en matière maritime *lato sensu* (pêche, transports, sécurité, qualification professionnelle, installations portuaires, registres, conservation du milieu marin, biodiversité, qualité des eaux, etc.) double environ tous les 4 ans depuis 20 ans... La simplicité n'est donc pas pour demain.

Eléments de bibliographie

- Angelelli, P. & P. Saffache (2010). O mosaico dos poderes públicos em zona costeira numa região ultraperiférica da União Europeia: o caso da criação dos recifes artificiais na Martinica. *Revista da Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management* 10(1):65-80.
- Arrow K. & R. Solow (1993). *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*, NOAA (Washington D.C.).
- Dauvin, J.-C., Lozachmeur, O., Capet, Y., Dubrulle, J.-B., Ghezali, M. & A.H. Mesnard (2004). Legal tools for preserving France's natural heritage through integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management*. 47, 463-477.
- Deboudt, P., Dauvin, J.-C., Lozachmeur, O. (2008). Recent developments in coastal zone management in France: The transition towards integrated coastal zone management (1973-2007). *Ocean & Coastal Management*. 51, 212-228.
- Desse, M. & Saffache, P. (2005). *Les littoraux antillais: des enjeux de l'aménagement à la gestion durable*, Matoury (Guyane française). Ibis Rouge Editions, pp.90 & ss.
- Ehler, C.N. (2003). Indicators to measure governance performance in integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*. 46, 335-345.
- Gore, S. (2007). Framework development for beach management in the British Virgin Islands. *Ocean & Coastal Management*. 50, 732-753.
- Gouvernement français (2009). Stratégie nationale pour la mer et les océans. *Services du Premier ministre*, décembre.
- McKenna, J, Cooper, A. & A.-M. O'Hagan (2008). Managing by principle: A critical analysis of the European principles of Integrated Coastal Zone Management (ICZM), *Marine Policy*. 32, 941-955.
- Moutamalle L., Saffache P. & O. Dehoorne (2006). De l'aménagement du territoire à la gestion intégrée : l'exemple de la Caraïbe. *La Géographie (Acta Geographica)*, 1522 – numéro hors série, p. 5-7.
- Nunes, P.A.L.D. & Riyanto, Y. (2005). Information as a regulatory instrument to price biodiversity benefits : certification and ecolabeling policy practices. *Biodiversity Conservation*. 14, 2009-2027.
- Pope, J. G., & D. Symes (2000). *An ecosystem based approach to the common fisheries policy : Defining the goals*. Peterborough (UK).
- Queffelec, B., Cummins, V. & D. Bailly (2009). Integrated management of marine biodiversity of marine biodiversity in Europe: Perspectives from ICZM and the evolving EU maritime policy framework. *Marine Policy*. 33, 871-877.
- Union européenne (1995). Communication de la Commission COM(1995) 511 du 31.11.1995 sur l'aménagement intégré des zones côtières.
- Union européenne (2000). Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
- Union européenne (2002). Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.
- Union européenne (2005). Communication de la Commission COM(2005)504 final du 24.10.2005 relative à la Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin.

Union européenne (2007). Communication de la Commission COM(2007)308 final du 07.06.2007 relative à l'évaluation de la gestion intégrée des zones côtières en Europe.

Union européenne (2007). Communication de la Commission COM(2007)575 final du 10.10.2007 : Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne.

Union européenne (2008). Communication de la Commission COM(2008)187 final du 11.04.2008, relative au rôle de la Politique commune de la pêche dans la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion du milieu marin.

Union européenne (2008). Communication de la Commission COM(2008)534 final du 03.09.2008 relative à la Stratégie européenne pour la recherche marine et maritime.

Union européenne (2008). Directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008 relative à la Stratégie pour le milieu marin.

Union européenne (2009). Communication de la Commission COM(2009)163 final du 22.04.2009 dite « Livre vert » sur la réforme de la politique commune de la pêche.

Union européenne (2010). Document de travail de la Commission SEC(2010)428 final du 16.04.2010 relatif à la synthèse de la consultation sur la réforme de la politique commune de la pêche.