

**La mise en œuvre  
expérimentale d'une GIZC :**



**Les pratiques des  
collectivités territoriales**

**Emilie Colmagro**

MASTER 2 Sciences de l'Homme, des Territoires et de la Société

MENTION : Dynamique spatiale, Gestion des Territoires et Développement

SPECIALITE : Gestion des Littoraux et des Mers



## *Remerciements*

Je tiens à remercier,

le personnel du Département d'Economie Maritime de l'Ifremer de Brest pour son accueil,

mon maître de stage, Mr. Gaignon Jean-Louis, pour m'avoir transmis ses connaissances et guidé tout au long de mon stage, et Mme Gouedranche Luce du Cetmef pour son aide,

les techniciens des collectivités territoriales pour m'avoir accordé des entretiens téléphoniques ou m'avoir reçu, avec lesquels j'ai beaucoup appris,

Mr. Le Visage C., délégué adjoint pour la façade Atlantique à la Direction Régionale de l'Environnement Bretagne (DIREN), et Mr. Cadiou P-Y., Doctorant 3<sup>ième</sup> année de l'Université de Bretagne Occidentale (UBO) sur « Les zonages écologiques et le droit de l'urbanisme », qui m'ont apporté des précisions au sujet des modalités d'élaboration du SCoT,

mes professeurs de l'Université, Mme Lavaud, Mr. Pistre, Mr. Marchiaro pour m'avoir suivi,

ainsi que mon entourage pour leur soutien.

1. Introduction	3
1.1. Présentation de la structure d'accueil	3
1.1.1. L'Ifremer : Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer	3
1.1.2. Le DEM : Département d'Economie Maritime	5
1.2. Le contexte du stage	6
1.2.1. Appel à projet de la DIACT et du SG Mer	6
1.2.2. Rôle de l'Ifremer dans l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer	7
1.3. Missions du stage	8
2. La « GIZC »	9
2.1. Origine du concept	9
2.2. Définition du concept	10
2.3. Les stratégies d'action européennes et françaises	12
2.4. La Recommandation européenne	14
3. Les objectifs de gestion et les démarches des collectivités territoriales	15
3.1. Mode de caractérisation des objectifs et des démarches entreprises	15
3.2. Les objectifs des collectivités territoriales	16
3.3. Les démarches des collectivités territoriales	17
4. L'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT	20
4.1. Cadre réglementaire des SMVM, des SCoT et des SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM	20
4.1.1. Le SMVM (Schéma de Mise en Valeur de la Mer)	20
4.1.2. Le SCoT (Schéma de Cohérence Territorial)	23
4.1.3. Le SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM	25
4.2. Méthode pour la description des pratiques des collectivités territoriales	26
4.3. Description des pratiques	27
4.4. Analyse des pratiques	30
4.5. Conclusion	36
5. La participation des acteurs	37
5.1. Quelques références bibliographiques	37
5.2. Méthode pour la description des pratiques	39
5.3. Description des pratiques	41
5.4. Analyse des pratiques	46
5.5. Conclusion	50
6. Conclusion générale	50
Table des figures	53
Table des tableaux	54
Bibliographie et sites Internet	55
Annexe 1 : Qu'est ce que la DIACT, le CNADT et le CIADT ?	56
Annexe 2 : Les lauréats de l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer	57
Annexe 3 : Recommandation européenne du 30/05/02, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe	59
Annexe 4 : Les résultats du premier questionnaire de l'Ifremer et du Cetmef	63

# 1. Introduction

Cette première partie introductive présente la structure qui m'a accueillie en stage pendant 6 mois (de mars à août 2007). Puis elle précise le contexte et les missions du stage.

## 1.1. Présentation de la structure d'accueil

Mon stage de fin d'étude, dans le cadre de mon Master 2 professionnel « Gestion des Littoraux et des Mers » de l'université de Montpellier, s'est déroulé au Département d'Economie Maritime (DEM) du centre Ifremer de Brest sous la direction de Mr. Gaignon Jean-Louis, ingénieur et chef du projet « demande sociétale, instruments de planification et formation ».

### 1.1.1. L'Ifremer : Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (@1)

Résultat de la fusion de l'Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes (ISTPM) et du Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNExO), l'Ifremer, établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé en juin 1984. L'Ifremer a pour missions de conduire et de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des activités d'expertise et des actions de développement technologique et industriel destinées à connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et permettre leur exploitation durable, à améliorer les méthodes de surveillance, de prévision d'évolution, de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier, et à favoriser le développement économique du monde maritime.

Son organisation s'articule autour de 3 structures :

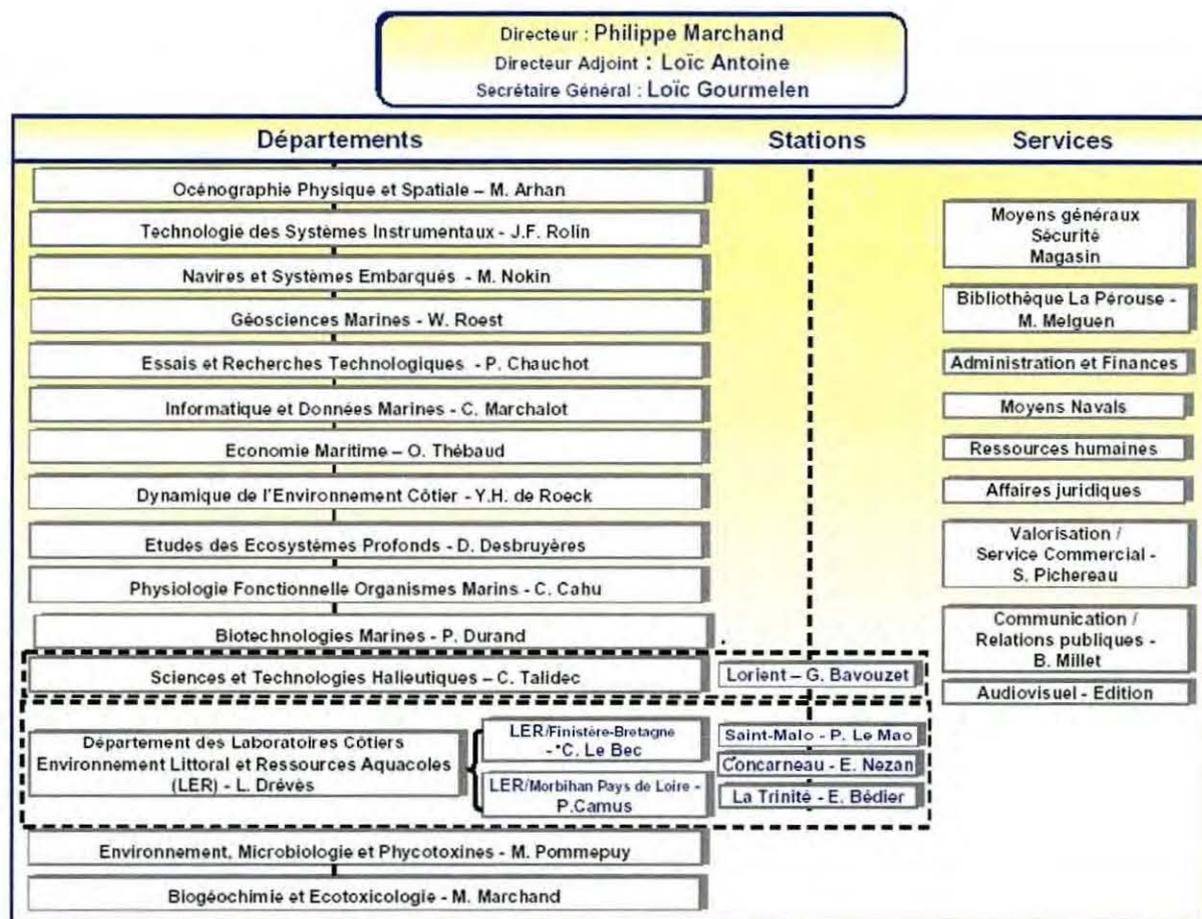
- **la Direction des Programmes et de la Stratégie (DPS)** qui anime et coordonne les activités scientifiques et technologiques (thèmes, programmes, projets),
- **la Direction des Opérations (DOp)** à laquelle sont rattachées les unités (centres, départements, laboratoires),

---

<sup>1</sup> [www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr)

- les **Directions Fonctionnelles** (Affaires Financières, Affaires Juridiques, Communication, Opérations et Moyens Navals, Ressources Humaines et Valorisation).

Le Centre de Brest gère et anime les équipes de l’Ifremer basées en Bretagne (Brest, Saint-Malo, Lorient, La Trinité-sur-Mer). Le site de Brest est le plus grand centre de l’Ifremer, en taille (30 ha) et en personnel (690 salariés permanents en Bretagne, dont 610 à Brest). A travers ses 13 départements (cf. figure 1), il conduit des recherches dans plusieurs thématiques.



**Figure 1 : Organisation de l’Ifremer de Brest** (source : [www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr))

L’Ifremer mène ses programmes de recherche en partenariat avec des organismes nationaux, européens et internationaux. Au niveau régional, il contribue activement à la coopération avec

les industriels et organismes de recherche à travers le Pôle de Compétitivité « Mer », et est associé à l'Europôle Mer.

### **1.1.2. Le DEM : Département d'Economie Maritime**

Le DEM a été créé au début de 2005 à partir du Service d'Economie Maritime (SEM) préexistant. Il comprend 11 permanents, plus des post-doctorants, doctorants et stagiaires étudiants.

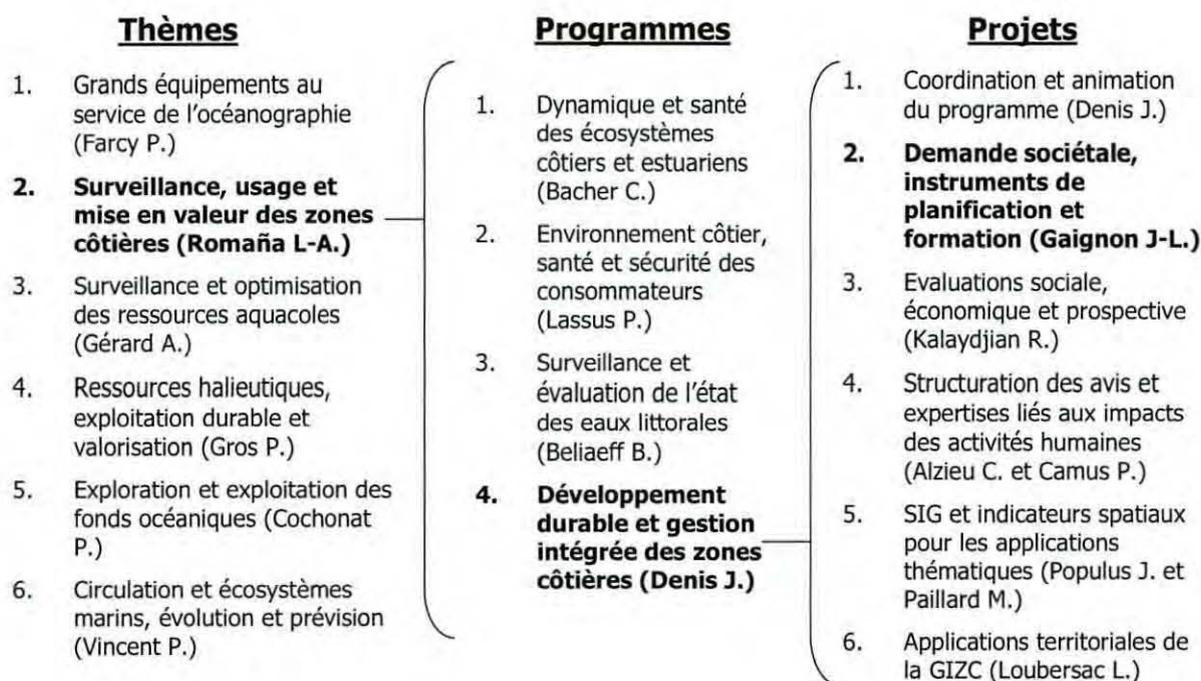
En vertu de son mandat général, le DEM réalise la collecte et le traitement d'informations à caractère économique, ainsi que des recherches en appui aux stratégies de développement durable des activités exploitant les océans. Le terme "océans" englobe ici les ressources et l'environnement marins et littoraux. Les modes d'exploitation considérés couvrent un spectre large : usages des ressources et des écosystèmes, usages des eaux et des espaces marins et littoraux (Ifremer, 2006).

L'action du Département est transversale, et porte sur trois domaines complémentaires de travail : l'acquisition des connaissances empiriques nécessaires à la caractérisation des activités marines et littorales ; l'analyse de la dynamique de ces activités en réponse aux évolutions du contexte économique, environnemental et institutionnel dans lequel elles se développent ; et la contribution aux études intégrées de problèmes de gestion des ressources et des espaces littoraux et marins (Ifremer, 2006).

L'activité du Département s'appuie sur des collaborations pluridisciplinaires mises en œuvre dans le cadre de trois thèmes de l'Ifremer :

- surveillance, usage et mise en valeur des zones côtières,
- surveillance et optimisation des ressources aquacoles,
- ressources halieutiques, exploitation durable et valorisation.

Mon stage a eu lieu dans le cadre du projet 2 du programme 4 faisant partie du thème 2 (cf. figure 2).



**Figure 2 : Thème, programme et projet de l'étude du stage** (source : www.ifremer.fr, auteur : Colmagro Emilie, juin 2007)

## 1.2. Le contexte du stage

### 1.2.1. Appel à projet de la DIACT et du SG Mer

La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, devenue DIACT depuis le 1 janvier 2006) (cf. annexe 1) et le SG Mer (Secrétariat Général de la Mer) ont lancé en 2005 un appel à projet pour une mise en œuvre expérimentale d'une GIZC (Gestion Intégrée des Zones Côtières) dans l'objectif d'encourager des expérimentations de terrain autour de projets concrets, de faire émerger des pratiques et méthodes adaptées aux besoins des territoires et aux volontés locales. **49 dossiers de candidature** ont été déposés. Après une instruction par les préfets de région, avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat, et une analyse effectuée par douze experts, les projets ont été examinés par le comité national de sélection, composé de représentants des ministères et des organismes concernés, qui s'est réuni le 12 juillet 2005 sous la co-présidence de Sylvie Esparre, directrice à la DATAR et de Xavier de la Gorce, Secrétaire Général de la Mer. Suite à cela, **25 projets** ont été **retenus** (cf. annexe 2) dont 33 % d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et 22 % de communes. Avec l'appui du Secrétariat Général de la Mer, la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires) a mis en

place un dispositif d'accompagnement de la mise en œuvre des projets qui ont bénéficié, pendant 18 mois (fin de la période : mars 2007), d'un appui technique (Bureau d'étude RCT) et financier (60 000 euros/projets).

### **1.2.2. Rôle de l'Ifremer dans l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer**

Après que l'Ifremer ait participé au jury de sélection des projets (été 2005) et ait analysé l'ensemble des soumissions (fin 2005), il a été considéré que l'entrée territoriale permise par l'appel à projet offrait une opportunité intéressante pour cerner la demande d'un point de vue original pour l'Ifremer habitué à travailler avec des gestionnaires non locaux (Agence de bassin, Etat, Région, UE, ...) (Ifremer, 2006).

L'Ifremer, en collaboration avec le Cetmef (Centre d'études maritimes et fluviales, structure de l'Etat), a un rôle de suivi scientifique et d'accompagnement des projets, pendant la période impartie et au-delà, qui consiste à apporter un appui scientifique et conceptuel aux projets sélectionnés par la DIACT et le SG Mer et à procéder à une analyse des modalités concrètes de mises en œuvre des projets. Pour se faire, deux questionnaires ont été établis et destinés aux territoires. Le premier porte sur la manière d'envisager la GIZC par les territoires avec pour entrée les principes de la Recommandation européenne de 2002 (cf. annexe 3), et le deuxième concerne les pratiques des acteurs sur leur territoire en fonction de leurs objectifs. Les résultats du premier questionnaire (cf. annexe 4) ont été diffusés et montrent une grande diversité dans la façon dont les territoires appréhendent les différents principes qui fondent la GIZC. De manière générale, deux dimensions de la GIZC sont difficilement appréhendées : l'implication des acteurs et l'intégration de la connaissance. Le deuxième questionnaire (20 réponses/25) est en cours d'analyse.

### 1.3. Missions du stage

Dans le premier questionnaire les collectivités territoriales ont, entre autre, émis le souhait d'avoir un accompagnement dans l'auto-évaluation de leurs projets nécessitant l'élaboration d'indicateurs de processus de gestion<sup>2</sup> et d'avoir un guide de « bonnes pratiques » identifiées à travers les différentes expériences. Une des questions qui s'est posée, pour répondre à ces préoccupations, est : « qu'est ce qu'une bonne pratique ? ». Il a été proposé que l'analyse de cette question puisse être faite à partir des éléments disponibles dans le cadre du suivi des expériences GIZC de la DIACT et sur la base des principes de la Recommandation européenne qui est un cadre acceptable par tous. Ces éléments ont ainsi permis de préciser la question qui fait l'objet du stage : « comment analyser la pertinence d'une pratique au regard des principes GIZC ? »

La présente étude consiste à rechercher les éléments d'une méthode qui permettraient d'analyser la pertinence des pratiques au regard des principes GIZC. Il ne s'agit en aucun cas d'identifier ce que sont de « bonnes pratiques ». Pour se faire, certaines pratiques des collectivités territoriales, mises en œuvre au cours de la période expérimentale « GIZC », ont été décrites de manière à essayer de les analyser.

Les collectivités territoriales mettent en œuvre des pratiques en fonction des objectifs de gestion qu'elles se fixent. La première phase de travail a donc consisté à préciser ces objectifs et les démarches entreprises correspondantes à partir des réponses des collectivités territoriales au deuxième questionnaire de l'Ifremer et du Cetmef.

Sur l'ensemble des démarches entreprises seules certaines ont été retenues de manière à ce qu'elles soient variées et représentatives des processus de gestion des collectivités territoriales, aucun besoin d'exhaustivité n'étant nécessaire dans cette étude. Ensuite les pratiques mises en œuvre, dans le cadre des démarches retenues précédemment, ont été décrites par les porteurs de projet GIZC des collectivités territoriales avec lesquels nous nous sommes entretenus au téléphone ou sur place.

Pour finir, une analyse par rapport aux principes GIZC des pratiques décrites a été tentée afin de déterminer si cela était possible et comment.

---

<sup>2</sup> Les indicateurs de processus de gestion sont différents des indicateurs de performances de gestion qui portent sur des paramètres économiques, sociaux et environnementaux

Le présent rapport se décline donc en quatre parties. La première partie présente le concept de GIZC (origine, définition, stratégies d'action, et la Recommandation européenne) ce qui permet notamment de resituer le contexte de l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer. La deuxième présente les objectifs de gestion et les démarches des collectivités territoriales dans le cadre de l'appel à projet. Comme il l'a été précisé ci-dessus, seules certaines démarches entreprises ont été retenues afin de décrire et de tenter d'analyser les pratiques correspondantes. Par conséquent, la troisième partie du rapport concerne une des démarches retenues : l'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM (Schéma de Mise en Valeur de la Mer) au sein d'un SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Elle présente la description et l'analyse des pratiques des collectivités territoriales correspondantes après avoir détaillé le cadre juridique des procédures d'élaboration des instruments de planification (SMVM, SCoT). La quatrième partie concerne la deuxième démarche retenue : la démarche participative. Elle présente la description et l'analyse des pratiques correspondantes après avoir donné quelques éléments bibliographiques sur la participation des acteurs d'un territoire.

## **2. La « GIZC »**

### **2.1. Origine du concept**

L'émergence d'un tel concept résulte de l'évolution et des transformations que connaît le littoral depuis plusieurs années. Pendant longtemps, la vision du littoral était portée sur les activités militaires (lieu stratégique) et commerciales (ports). Avec le fort accroissement du tourisme, dans les années 70, de nouvelles activités se sont développées sur un paysage d'activités traditionnelles : c'est la « maritimisation » des activités humaines (DATAR, 2004).

Le littoral attire de plus en plus, son cadre de vie est recherché notamment par les retraités et les cadres (de nombreuses entreprises viennent s'y implanter). Une hétérogénéité accrue des populations est observée, ce qui en fait un espace de plus en plus conflictuel car les différents acteurs qui s'y côtoient n'ont pas les mêmes objectifs. Les sociétés littorales sont composées de ceux qui y vivent, ceux qui en vivent et ceux qui y viennent (DATAR, 2004). Les résidents actifs ont tendance à favoriser le développement économique pour assurer leurs emplois tandis que les résidents non actifs (touristes, retraités) se soucient davantage de la qualité de

l'environnement. Les conséquences de tous ces phénomènes sont une pression démographique croissante, un taux de chômage important, un vieillissement de la population et des conflits d'usage sur le littoral.

Des activités industrielles, des espaces résidentiel et touristique coexistent sur le littoral. L'érosion, la submersion marine, les pollutions diverses, la raréfaction de certaines espèces, témoignent de la fragilité de ce milieu.

Face aux différentes problématiques littorales, un certain nombre de mesures ont été préconisées en France notamment dans le rapport Piquard de la DATAR en 1973, dans l'objectif de préserver la biodiversité et de garder les espaces naturels ouverts à la fréquentation du public. Puis ensuite deux outils majeurs, plutôt « défensifs » ont été créés : le Conservatoire du Littoral en 1975 et la Loi « littoral » en 1986.

Mais c'est lorsqu'il est apparu que la juxtaposition d'approches, de législations, et de politiques sectorielles ne permettaient pas de résoudre et de limiter la majorité des conflits d'usage et la dégradation de l'environnement côtier, que la nécessité de gérer le littoral de manière intégrée et globale a été reconnue (Lozachmeur O., 2005).

## **2.2. Définition du concept**

Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » a été consacré lors du « Sommet de la Terre » à Rio en 1992. Le Chapitre 17 de l'Agenda 21 de la Conférence de Rio désigne la gestion intégrée des zones côtières comme étant l'outil de planification et de gestion privilégié pour la mise en œuvre du concept de développement durable<sup>3</sup> sur cette zone complexe, à l'interface des territoires marins et terrestres (CEL, 2002). La GIZC n'a pas fait l'objet d'une directive européenne.

En France, ce sont les nombreuses recommandations en faveur de cette démarche (UICN<sup>4</sup>, Conseil de l'Europe, OCDE<sup>5</sup>, FAO<sup>6</sup>, Convention de Ramsar, etc.) qui servent de référence et

---

<sup>3</sup> Le concept de développement durable, adapté de l'anglais « sustainable development », est apparu au milieu des années 80. Après une consultation très large, Madame Gro Harlem Brundtland, Premier ministre de Norvège, a rendu un rapport intitulé « Notre avenir à tous » plus connu sous le titre de Rapport Brundtland proposant une définition du concept.

<sup>4</sup> UICN : Union mondiale pour la nature fondée en 1948

<sup>5</sup> OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

<sup>6</sup> FAO : Organisation de l'Alimentation, des Forêts et des pêches créée en 1943

en particulier, la dernière en date, celle du Parlement européen et du Conseil en 2002 (cf. annexe 3) (Rolland G., 2005).

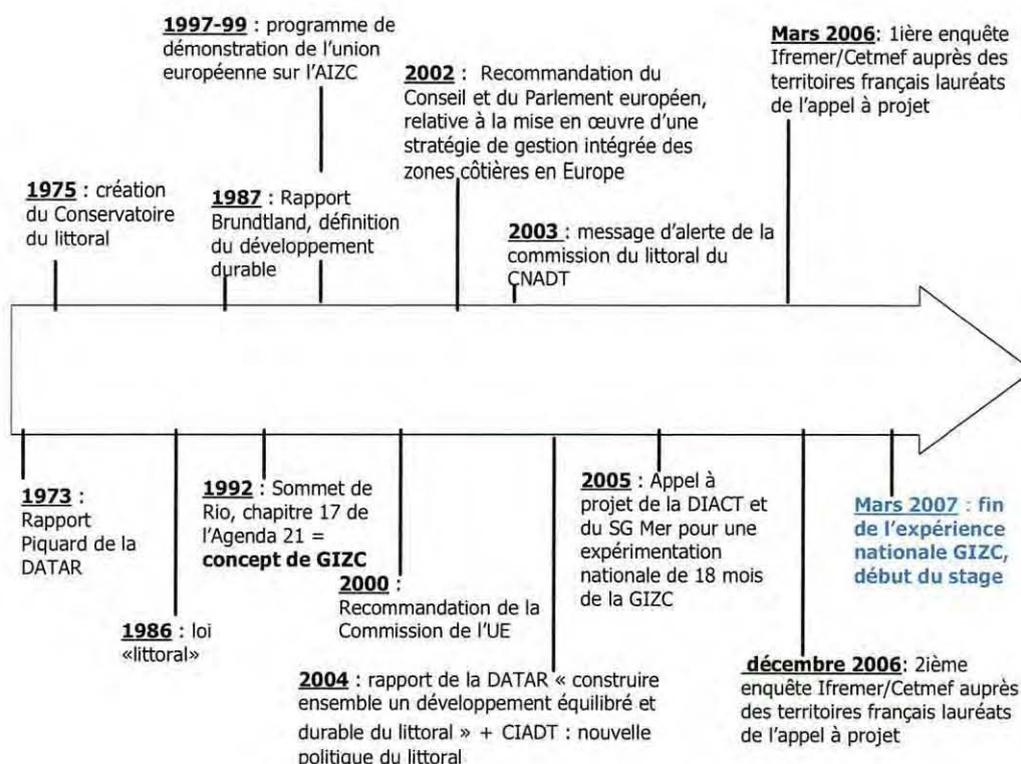
Il n'existe pas de définition communément acceptée de la GIZC, chacune des organisations et structures proposant la sienne selon une approche principale (macroéconomique pour l'OCDE, approche par l'exploitation de la gestion de la ressource pour la FAO, approche par une politique fédératrice pour l'Union européenne, approche par la conservation de la nature pour l'UICN, etc.) (Rolland G., 2005). L'analyse comparative des principales définitions disponibles permet, d'après Lozachmeur O. (2005), de considérer que la plus complète et la plus précise est celle proposée par le doyen Prieur dans le « Modèle de loi pour la gestion durable des zones côtières » qu'il a réalisé à la demande du Conseil de l'Europe :

« On entend par gestion intégrée, l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages» (Prieur M. in Lozachmeur O., 2005).

Il ajoute surtout que « la mise en place d'une GIZC exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur le plan territorial et décisionnel et impose de traiter les problèmes non pas au coup par coup, mais de façon globale et en tenant compte de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement.» (Prieur M. in Lozachmeur O., 2005).

Le concept de GIZC a fait l'objet de stratégies d'action, en Europe et en France, qui sont rappelées, de manière non exhaustive, dans le paragraphe suivant.

## 2.3. Les stratégies d'action européennes et françaises



**Figure 3** : Les grandes dates du développement durable et de la GIZC (auteur : Colmagro Emilie, mai 2007)

C'est au milieu des années 90 que l'Union Européenne développe une véritable stratégie dans le domaine de la GIZC.

En décembre **1995**, la Commission Européenne a annoncé le lancement d'un important **programme de démonstration sur l'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC)**, fondé sur 35 zones pilotes dont 3 françaises : la Rade de Brest, le bassin d'Arcachon, et la Côte d'Opale. En se fondant sur les enseignements de ce programme, la Commission a publié une « **Stratégie européenne de gestion intégrée des zones côtières** » en septembre **2000**. A cette occasion, elle a également proposé au Conseil et au Parlement Européen d'adresser une Recommandation aux Etats membres afin de favoriser la mise en œuvre de cette stratégie au niveau national. Cette **Recommandation** (cf. annexe 3), adoptée en mai **2002**, invite en effet les Etats à élaborer leurs propres stratégies nationales de « gestion intégrée des zones

côtières », en se fondant sur les principes identifiés dans le cadre du programme de démonstration (@<sup>7</sup>).

En France, **le message d'alerte de la Commission du littoral du CNADT (Conseil National pour l'Aménagement et le Développement du Territoire)** (cf. annexe 1), remis au Gouvernement en juillet 2003, et **le rapport de la DATAR « construire ensemble un développement équilibré et durable du littoral »**, de septembre 2004, proposent de mettre en œuvre sur des territoires pertinents, un développement équilibré et durable des territoires littoraux dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières (@<sup>8</sup>).

De plus, **le CIADT (Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire)** (cf. annexe 1), du 14 septembre 2004, a défini les objectifs de la politique littorale et arrêté un ensemble de mesures qui visent à rénover les outils concourant au développement et à l'aménagement du littoral aux différentes échelles du territoire et à articuler l'ensemble des politiques sectorielles qui permettent la mise en œuvre de cette nouvelle politique (@<sup>8</sup>).

Selon l'Union européenne, les autorités locales sont des acteurs essentiels dans les régions côtières d'Europe. Elles seules, ainsi que les autres parties impliquées sur le terrain, telles que les entreprises, les résidents locaux et les organisations non gouvernementales, connaissent les problèmes réels auxquels doit faire face une zone donnée (UE *in* Rolland G., 2005). C'est donc dans cette logique que la DATAR et le SG Mer ont lancé le 11 janvier 2005 **l'appel à projet pour une mise en œuvre expérimentale d'une GIZC**.

---

<sup>7</sup> ec.europa.eu

<sup>8</sup> www.diact.gouv.fr

## 2.4. La Recommandation européenne

La Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30/05/02 (cf. annexe 3), relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, préconise, en s'appuyant entre autre sur les expériences du programme de démonstration de la Commission sur l'AIZC, que la gestion des zones côtières soit notamment fondée sur les principes suivants (cf. tableau 1) :

**Tableau 1 : Les principes GIZC de la Recommandation européenne** (source : Journal officiel des Communautés européennes 6.6.2002)

- |  |
|--|
| <p>a) perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières;</p> <p>b) perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures;</p> <p>c) gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances. Cela nécessite une base scientifique solide en ce qui concerne l'évolution des zones côtières;</p> <p>d) prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des solutions spécifiques et des mesures souples;</p> <p>e) mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme;</p> <p>f) association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées;</p> <p>g) soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats devraient être établis ou maintenus en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes. Un partenariat avec les autorités régionales et locales et entre celles-ci devrait être mis en œuvre, le cas échéant;</p> <p>h) utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion.</p> |
|--|

Il n'existe ni définition communément acceptée de la GIZC, ni cadre réglementaire, ni cadre opérationnel concret pour mettre en œuvre une GIZC. Ces principes de la Recommandation européenne représentent le seul cadre récent sur lequel les collectivités territoriales peuvent s'appuyer pour expérimenter une GIZC.

Envisageant la GIZC de manière très diverse en fonction de leur contexte (cf. annexe 4), les collectivités ont fixé des objectifs très diversifiés à leur projet expérimental.

### **3. Les objectifs de gestion et les démarches des collectivités territoriales**

Les pratiques des collectivités territoriales dépendent des objectifs qu'elles se sont fixées dans le cadre de leur expérimentation « GIZC ». Ainsi pour décrire et ensuite tenter d'analyser certaines pratiques, la première phase du travail consistait à préciser ces objectifs et à retenir certaines démarches entreprises correspondantes.

#### **3.1. Mode de caractérisation des objectifs et des démarches entreprises**

A partir des réponses « libres » obtenues au premier questionnaire et lors d'interviews des techniciens des collectivités, l'Ifremer et le Cetmef ont cherché à caractériser les objectifs les plus fréquents des collectivités. Ils ont ainsi reformulé les réponses « libres » à travers 12 objectifs principaux. Dans le deuxième questionnaire de l'Ifremer et du Cetmef, les collectivités devaient indiquer leurs objectifs parmi les 12 proposés. Les réponses (20/25) ont été rassemblées dans le tableau 2.

Ensuite, pour chaque objectif de chaque projet les informations concernant les démarches entreprises ont été recherchées dans les documents fournis par les collectivités territoriales au cours de leur expérience « GIZC ». Les informations obtenues ont été résumées dans le tableau 3.

### 3.2. Les objectifs des collectivités territoriales

Comme nous le montre le tableau 2 ci dessous, les objectifs les plus partagés par les différents territoires sont :

- 1- la recherche d'une meilleure cohérence entre les différents services administratifs (Etat, Région...),
- 2- la sensibilisation à des enjeux environnementaux,
- 3- la mise en place d'un outil de partage de connaissance (SIG),
- 4- la réalisation d'un SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), d'une charte et d'autres types de document.

**Tableau 2 : Les objectifs des différentes collectivités territoriales pour la mise en œuvre expérimentale d'une GIZC** (source : deuxième questionnaire de l'Ifremer et du Cetmef, auteur : Colmagro Emilie, mars 2007)

Les objectifs globaux	territoires/20
construction d'un projet de territoire	11
échange- partage d'idées sur le développement durable	12
mise en cohérence de différents documents	10
mise en place d'un agenda 21	5
mise en place d'un outil de partage de connaissance (SIG, atlas...)	14
préparation des contrats de projets	5
réalisation d'un SCoT, d'une charte, d'autres types de documents	13
réalisation d'une étude particulière, spécifique...prospective	8
recherche d'une meilleure cohérence entre les différents services administratifs (Etat, région...)	19
renforcer une légitimité politique locale	10
résolution d'un ou de conflits existants ou potentiels	10
sensibilisation à des enjeux environnementaux	15
autre :	4

On peut constater que ces objectifs sont de nature très diverse. Ils peuvent viser le long terme (sensibilisation) et alors la contribution des collectivités est une parmi d'autres. Ils peuvent viser un meilleur fonctionnement des relations institutionnelles du maillon local aux maillons régionaux et nationaux. Ils sont directement la traduction des compétences des collectivités concernées. La diversité des statuts des collectivités (EPCI, PNR, Région...) se traduit ici par le fait que l'élaboration des instruments de planification ne consiste pas un objectif prioritaire. L'ensemble des collectivités se retrouve donc sur des objectifs plus « généraux », communs à tous, comme la sensibilisation et l'intégration institutionnelle.

### **3.3. Les démarches des collectivités territoriales**

Les informations résumées, concernant les démarches entreprises par les collectivités territoriales pour chaque objectif, sont présentées dans le tableau 3.

Il apparaît que la formulation des objectifs et des démarches est très diverse et peut se recouper. Ainsi la majorité des collectivités territoriales, ayant pour objectif la construction d'un projet de territoire, ont entrepris l'élaboration d'un SCoT ou d'une charte qui est considéré comme étant un objectif en soi pour d'autres collectivités.

Sur 13 collectivités territoriales ayant pour objectif l'élaboration d'un SCoT, d'une charte et d'autres types de documents, 5 ont précisé leur volonté d'élaborer un chapitre individualisé valant SMVM au sein de leur SCoT, les autres n'ont pas apporté de précisions. L'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT relève des compétences des collectivités territoriales, le SCoT faisant partie de leur processus de gestion en tant que document de planification. Depuis une loi récente (2005), les collectivités territoriales ont la possibilité d'élaborer dans leur SCoT un chapitre individualisé valant SMVM. Ainsi, le rapport français d'application de la Recommandation européenne considère, à condition de garder à l'esprit que la planification spatiale ne peut constituer l'instrument unique de planification stratégique et de régulation en zones côtières, que le SCoT peut être pour les collectivités territoriales le moyen de s'approprier les problématiques littorales et de décliner dans l'urbanisme les orientations de définies par les projets de gestion intégrée (DIACT, 2002).

Pour les trois objectifs suivants : échange/partage d'idées sur le développement durable ; sensibilisation à des enjeux environnementaux ; mise en place d'un outil de partage de connaissance (SIG, atlas...), les démarches entreprises reposent toutes sur la participation des acteurs du territoire. Les processus engagés par la démarche GIZC concourent à une nouvelle dynamique sociale via l'implication des acteurs, les débats avec élus et privés, la prise de conscience de ceux qui participent, la communication avec le public (CEL, 2002). Mais les résultats du premier questionnaire ont montré la difficulté des collectivités territoriales à appréhender la participation des acteurs sur leurs territoires car cette démarche ne fait pas partie de leurs habitudes. L'expérimentation « GIZC » a été pour elles le moyen d'initier cette démarche.

**Tableau 3 : Les démarches entreprises par les collectivités territoriales au cours de la période expérimentale GIZC** (source : documents fournis par les collectivités territoriales, auteur : Colmagro Emilie, mars 2007)

<u>Les objectifs</u>	<u>Les démarches entreprises</u>
construction d'un projet de territoire	élaboration d'un SCoT, d'une charte
réalisation d'un SCoT, d'une charte, d'autres types de documents	élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT
mise en cohérence de différents documents	pas d'information précise sur les modalités prévues
mise en place d'un agenda 21	pas d'information précise sur les modalités prévues
mise en place d'un outil de partage de connaissance (SIG, atlas...)	participation de différents acteurs du territoire
sensibilisation à des enjeux environnementaux	participation de différents acteurs du territoire
échange-partage d'idées sur le développement durable	participation de différents acteurs du territoire
préparation des contrats de projets Etat-Région	pas d'information précise sur les modalités prévues
résolution d'un ou de conflits existants ou potentiels	recensement des activités, élaboration d'une charte...
réalisation d'une étude particulière, spécifique... prospective	dans tous les cas elle est confiée à un bureau d'étude
recherche d'une meilleure cohérence entre les différents services administratifs (Etat, région...)	ceci correspond davantage à une demande des collectivités territoriales
renforcer une légitimité politique locale	la démarche entreprise est de nature politique et non de gestion

Seules certaines démarches de gestion des collectivités ont été retenues dans cette étude afin de mieux appréhender les pratiques correspondantes.

La participation des acteurs d'un territoire et l'élaboration d'un SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM sont des démarches différentes dont les objectifs sont les plus recherchés par les collectivités dans le cadre de leur expérimentation « GIZC » et elles traduisent la volonté d'une prise en compte des principes de la GIZC par les collectivités. Ainsi, dans le but d'intéresser l'ensemble des territoires lauréats et de permettre un échange entre les différentes expériences, les démarches dont les pratiques seront analysées dans le présent rapport sont : la participation des acteurs du territoire et l'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT.

## **4. L'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT**

Avant de s'intéresser aux pratiques mises en œuvre dans ce cadre il semblait important de donner une définition et de détailler la procédure d'élaboration juridique des SMVM, des SCoT et des SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM. Ceci permet de préciser le cadre réglementaire qui s'impose aux collectivités.

### **4.1. Cadre réglementaire des SMVM, des SCoT et des SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM**

#### **4.1.1. Le SMVM (Schéma de Mise en Valeur de la Mer)**

Les SMVM portent sur une partie de littoral qui présente une unité géographique et maritime : un bassin ou une rade par exemple. Ils permettent de préciser la vocation de cet espace et d'assurer la cohérence entre ses différents usages et notamment entre la protection de l'environnement et le développement économique (<sup>9</sup>).

Ils ont été **institués par la loi du 7 janvier 1983 (article 57)** : « Dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. ». Leur **contenu et la procédure de leur élaboration** ont été précisés par **le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986** (cf. figure 4).

---

<sup>9</sup> [www.mer.equipement.gouv.fr](http://www.mer.equipement.gouv.fr)

**SMVM**  
Loi 83-8 du 7/01/1983, Art. 57

**Contenu** Section 1 du décret du 05/12/1986 (n° 86-1252) :

- rapport
- documents graphiques
- annexes

**Elaboration** Section 2 du décret du 05/12/1986 :

- délimitation du périmètre** par arrêté préfectoral
- élaboration et instruction du projet** par le responsable d'un service d'Etat désigné par le préfet
- soumission du projet** à un groupe de travail (art. 10)
- communication du projet** aux conseils municipaux, généraux, régionaux, aux établissements publics, chambres consulaires, sections régionales de la conchyliculture
- mis à disposition du projet** au public (2 mois)
- transmission du projet** par le préfet au ministre chargé de la mer
- approuvé par décret en Conseil d'Etat**

**Figure 4 : Contenu et procédure d'élaboration juridiques des SMVM** (source : textes juridiques, auteur : Colmagro Emilie, avril 2007)

Si la prise en compte du littoral dans une démarche globale d'aménagement du territoire passe notamment par des instruments spécifiques tels les SMVM, l'expérience de ces 20 dernières années montre un bilan mitigé.

La concertation nécessaire entre l'administration, les élus locaux, les organisations professionnelles et les associations concernées a généralement été intense et fructueuse. Mais déterminer la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et littoral est lourd de conséquences, d'autant plus que le SMVM est un document d'orientation à long terme, alors que les retombées concrètes immédiates ne sont pas forcément perceptibles. Onze schémas ont été lancés jusqu'à ce jour, seulement trois ont été approuvés<sup>10</sup>, ce sont ceux de Thau (20

<sup>10</sup> Les Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR) des départements d'outre-mer et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse qui comportent un chapitre individualisé valant SMVM ne seront pas abordés dans cette étude.

avril 1995), du Bassin d'Arcachon (23 décembre 2004), approuvés par décret en Conseil d'Etat, et celui du Golfe du Morbihan approuvé le 10 février 2006 par arrêté préfectoral.

Le mode d'élaboration des SMVM fait l'objet de critiques, correspondant aux principales difficultés qui expliquent la lenteur des projets en cours. Le bilan de l'application de la loi « littoral », que le Gouvernement avait dressé en février 1999 et remis au Parlement, avait insisté sur la nécessité d'améliorer la procédure et de faciliter la mise en place de ces schémas (@<sup>11</sup>). Cette demande a été prise en compte dans la **loi 2005-137 du 23 février 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux (loi DTR)**.

La loi DTR a, à la fois, **décentralisé et déconcentré la procédure d'élaboration des SMVM (article 235)**.

En effet, cette loi a permis tout d'abord l'élaboration des SMVM dans le cadre de l'élaboration des SCoT. **Les SMVM** constituent alors des **chapitres individualisés des SCoT**. Cette possibilité de couplage de deux outils orientés respectivement vers la mer et la terre permet une meilleure prise en compte de l'interface terre-mer, dans une volonté de mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières, telle qu'elle a été recommandée par le Parlement Européen et le Conseil du 30/05/2002 (@<sup>11</sup>).

La loi maintien aussi l'élaboration des SMVM par l'Etat, telle qu'elle a été conduite jusqu'à présent. **L'approbation des schémas** élaborés par l'Etat est **néanmoins désormais déconcentrée** : le schéma est approuvé par un arrêté préfectoral après enquête publique (exemple : SMVM du Golfe du Morbihan).

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 place la valeur juridique des SMVM au niveau des DTA<sup>12</sup> (Pitron F., Jolivet V., 2007).

---

<sup>11</sup> [www.mer.equipement.gouv.fr](http://www.mer.equipement.gouv.fr)

<sup>12</sup> DTA : les Directives Territoriales d'Aménagement, prévues par l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, ont pour objet de fixer, sur certaines parties du territoires, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Sur le littoral, elles peuvent préciser les modalités d'application des articles L146-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Elles sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, ou éventuellement sur la demande d'un conseil régional.

#### 4.1.2. Le SCoT (Schéma de Cohérence Territorial)

Depuis plusieurs années, pour faire face à l'expansion démographique, des outils au service de l'expansion urbaine et de la production de logements ont été créés : loi LOF (Loi d'Orientation Foncière) en 1967, création de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) en 1971, réforme du financement du logement en 1977, la loi LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs) en 1982, la loi LOV (Loi d'Orientation pour la Ville) en 1991.

**La loi SRU** (Solidarité Renouvellement Urbain), du 13 décembre **2000**, est un prolongement et une amélioration de ces derniers, car face aux différents phénomènes comme l'éclatement spatial, l'éclatement des fonctions urbaines et l'éclatement social, de nouvelles mesures s'imposaient. La loi SRU (assouplie par la loi UH - Urbanisme et Habitat - en 2003) a plusieurs ambitions comme le renouvellement urbain, la mixité des fonctions urbaines, la diversité de l'offre de logements pour promouvoir un développement urbain plus solidaire et plus durable. Pour cela, elle impose notamment la réforme des documents d'urbanisme et les **Schémas Directeurs (SD) deviennent les SCoT** (Jaubert P., 2007). Alors que les SD portaient essentiellement sur l'occupation des sols, les SCoT ont pour objectif de renforcer la cohérence entre les politiques d'habitats, d'urbanisme, de développement économique et de transport, le tout, en respectant les principes du développement durable c'est pourquoi il détermine un PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable).

Le SCoT est un document de planification globale à l'échelle d'un bassin de vie qui se doit d'être compatible avec la loi « littoral » de 1986, les DTA, et par conséquent les SMVM lorsqu'il ne comporte pas de chapitre individualisé valant SMVM. Il rend pour la première fois la concertation obligatoire (cf. figure 5).

## SCoT

Loi SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000

**Contenu** article R122-1 du code de l'urbanisme :

-rapport de présentation

-PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

-document d'orientations générales assortis de documents graphiques

### Elaboration :

-**arrêt du périmètre** par le préfet après vote des communes et **constitution d'un EPCI ou syndicat mixte compétent** (maître d'ouvrage)

-**élaboration du projet**, délibération fixant les modalités de concertation, diagnostic et état initial de l'environnement, évaluation environnementale continue et concertation pour tous les documents, débat d'orientation sur le PADD

-**arrêt du projet** par EPCI ou syndicat mixte

-**transmission du projet pour avis** aux personnes publiques associées (3 mois)

-**enquête publique** (1 mois)

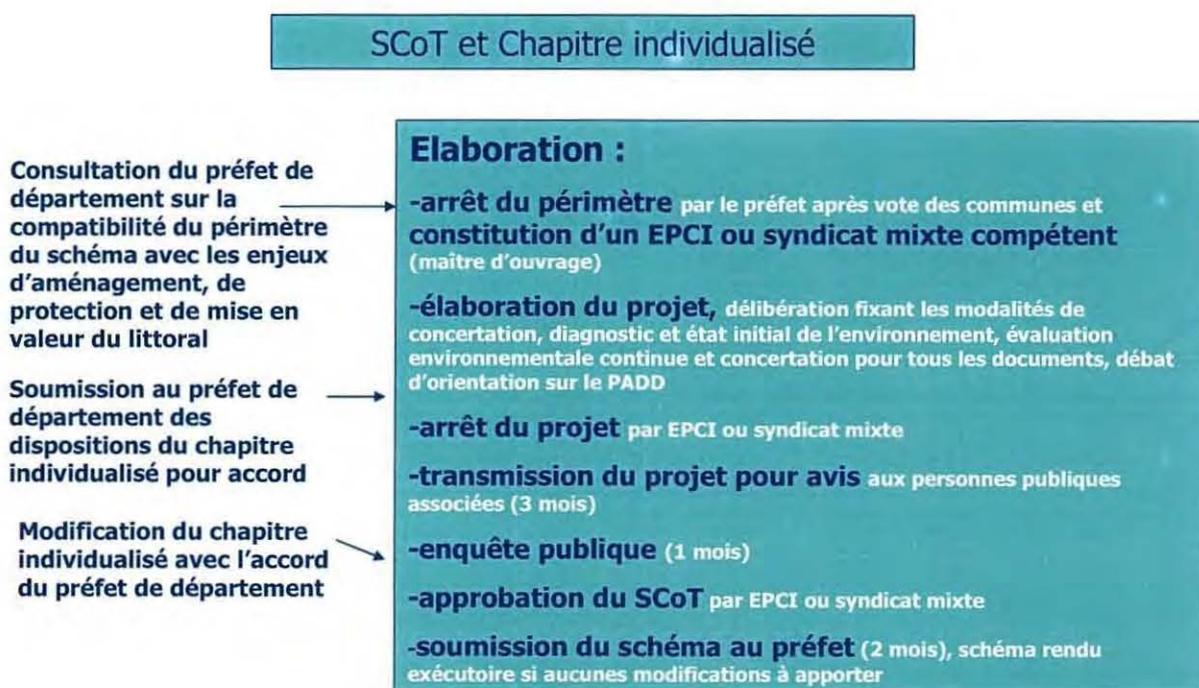
-**approbation du SCoT** par EPCI ou syndicat mixte

-**soumission du schéma au préfet** (2 mois), schéma rendu exécutoire si aucunes modifications à apporter

**Figure 5 : Contenu et procédure d'élaboration juridiques des SCoT** (source : textes juridiques, auteur : Colmagro Emilie, avril 2007)

#### 4.1.3. Le SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM

Comme il l'a été précisé ci-dessus, un chapitre individualisé valant SMVM peut être élaboré au sein d'un SCoT depuis la loi DTR de 2005. Par conséquent, sa procédure d'élaboration est intégrée à celle du SCoT et elle suit les règles suivantes (cf. figure 6) (d'après les articles L.122-3, L.122-8-1, L.122-11 du code de l'urbanisme) :



**Figure 6 : Procédure d'élaboration juridique du chapitre individualisé valant SMVM au sein du SCoT** (source : textes juridiques, auteur : Colmagro Emilie, avril 2007)

Dans la procédure d'élaboration du chapitre individualisé, il est prévu comme dans celle du SMVM, une coopération entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales, la différence est que le chapitre individualisé est rédigé par les collectivités territoriales alors que le SMVM est rédigé par l'Etat.

D'après les textes actuellement disponibles (cf. figure 6), la procédure d'élaboration du chapitre individualisé au sein du SCoT reste floue et aucune information ne nous renseigne sur le contenu exact du chapitre individualisé. Cependant, un projet de décret est actuellement en Conseil d'Etat et d'après une communication personnelle de source officielle, il éluciderait

le contenu et la procédure d'élaboration du chapitre individualisé au sein du SCoT. En ce sens, il préciserait les compléments à apporter au rapport de présentation du SCoT et rappellerait quelles devraient être les dispositions impérativement contenues dans le chapitre individualisé laissant un choix quant au positionnement des autres dans l'ensemble du document constitué par le SCoT et son chapitre individualisé.

## **4.2. Méthode pour la description des pratiques des collectivités territoriales**

Afin de connaître les pratiques mises en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'un chapitre individualisé et de les décrire, toutes les collectivités territoriales (H, I, E, G et L)<sup>13</sup> qui avaient affiché dans le deuxième questionnaire leur volonté d'élaborer ce document ont été contactées. Les entretiens se sont déroulés avec les techniciens des collectivités au téléphone pour les collectivités H, I et L et sur place pour les collectivités E et G. Les entretiens se sont déroulés selon un mode semi-dirigé. Les techniciens guidaient l'entretien en fonction des informations qu'ils souhaitaient fournir.

Après chaque entretien, une fiche de synthèse descriptive des pratiques, recueillant toutes les informations obtenues et complétées par les documents et site Internet des collectivités territoriales, a été rédigée.

Ensuite nous avons essayé de voir en quoi les pratiques pouvaient répondre aux principes « GIZC » de la Recommandation européenne.

---

<sup>13</sup> La diffusion des résultats de suivi scientifique de l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer s'est fait en conservant l'anonymat des territoires lauréats. Ils sont donc désignés dans ce rapport par des lettres. Chacune des collectivités territoriales connaît son « code ».

### 4.3. Description des pratiques

La description des pratiques des collectivités territoriales est présentée dans le tableau 4. L'élaboration d'un SCoT se déroulant en plusieurs étapes, figure également dans le tableau l'étape à laquelle se situe la collectivité territoriale.

**Tableau 4 : Les pratiques des collectivités territoriales pour l'élaboration du chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT** (source : entretiens avec les techniciens des collectivités territoriales, auteur : Colmagro Emilie, juin 2007)

<u>Les collectivités territoriales</u>	<u>Etape de l'élaboration du document</u>	<u>Description des pratiques</u>
H	SCoT en cours d'élaboration : le diagnostic a été réalisé.	<p>Les élus du territoire ont souhaité travailler sur les enjeux de la partie terrestre et maritime avant l'élaboration du PADD du SCoT. Le terme de chapitre individualisé n'est pas encore employé. Ils préfèrent attendre les résultats du travail mené dans le cadre de l'expérience « GIZC » pour voir si ces derniers seront transférables au niveau du SCoT et pourront alors constituer un chapitre individualisé.</p> <p>La réalisation du diagnostic du SCoT s'est faite de manière partagée : un séminaire de 5 jours (2005) a fait intervenir les spécialistes, les élus et les usagers locaux. Afin de prendre en compte toutes les activités maritimes du territoire, un représentant de chaque activité a été désigné.</p> <p>Dans le cadre de l'expérience « GIZC » trois commissions de travail ont été créées (habitat/ foncier, environnement, activités économiques). Composées de socioprofessionnels, des élus, des représentants institutionnels, des organismes consulaires, des associations environnementales et des usagers, elles travaillent sur la définition des enjeux autour d'une thématique et sur le suivi des projets pilotes transférables au PADD du SCoT (ateliers de projets pilotes) identifiés par les élus à partir des enjeux. Chaque commission est présidée par un élu et un socioprofessionnel.</p> <p>Le porteur du projet « GIZC » s'est lui-même chargé d'interroger les usagers locaux et le comité local des pêches.</p>

I	SCoT approuvé le 12/07/06 et modifié le 22/12/06 sans chapitre individualisé.	Le SCoT a été volontairement arrêté sans chapitre individualisé alors que cela était prévu. L'élaboration du chapitre individualisé aurait retardé la procédure d'élaboration du SCoT et les décideurs locaux se trouvaient devant l'urgence de disposer de ce document pour mener à terme l'étude de leurs PLU (Plans Locaux d'Urbanisme). De plus, certains ont compris que l'étude du chapitre individualisé risquait de remettre en question un nombre de dispositions d'aménagement arrêtées en méconnaissance de l'interface littorale.
E	SCoT approuvé le 18/12/06 sans chapitre individualisé. Préparation à la définition du prochain SCoT avec chapitre individualisé	Les élus du territoire ont pris réellement conscience des problématiques littorales que très tardivement et suite à cela ils ont fait la demande auprès de l'Agence d'urbanisme d'organiser un groupe de travail qui leurs permettrait d'avoir des éléments d'information sur le milieu littoral afin d'en déterminer les enjeux par la suite. Ce groupe de travail est composé de 8 à 9 commissions du Pays (environnement, tourisme, affaires maritimes, transport, développement économique...) représentés par les maires qui sont les vice-présidents de ces commissions. Le groupe de travail se réunit tous les quinze jours environ. Les élus sont volontaires, ils n'ont aucune obligation de présence. Les communes représentées (19) sont les communes littorales et les communes touchant les communes littorales. Les communes rurales ne sont pas représentées. La réunion du groupe de travail dure une demie journée, il y a 2 voire 3 ou 4 intervenants extérieurs qui sont invités par l'Agence d'urbanisme (industriels, associations, institut de l'Etat, bureau d'études). L'objectif du groupe de travail est d'informer et de sensibiliser les élus en premier lieu et ensuite il s'ouvrira à d'autres acteurs comme les associations pour construire pour 2008 un diagnostic qui tienne compte des enjeux littoraux, maritimes et terrestres. Pour l'instant le terme de chapitre individualisé n'est pas employé car ils n'ont pas assez de recul pour savoir si le travail aboutira réellement à ce document.
G	SCoT approuvé le 27/12/05 sans chapitre individualisé. Volonté de consolider le prochain SCoT avec un chapitre individualisé	Le terme de chapitre individualisé n'est pas employé, il est remplacé par « volet littoral ». La réflexion sur son élaboration n'a pas commencé. Le chapitre individualisé n'est pas dans les discours des élus car ils ne se sentent pas compétents pour intervenir sur le DPM (Domaine Public Maritime). Toutefois, dans le cadre du groupe de travail constitué pendant la période expérimentale « GIZC » qui consiste à élaborer des

		outils méthodologiques de manière partagée avec les différents acteurs les techniciens de la collectivité territoriale essayent au fur et à mesure d'amener le sujet.
L	Le diagnostic du SCoT a été approuvé, réalisation du PADD.	L'Agence d'urbanisme a élaboré un document préalable au chapitre individualisé qu'elle a nommé Schéma des Vocations Littorales (SVL). L'objectif était de mettre en synergie tous les acteurs et d'établir une vision commune de la côte. Elle souhaite décliner ce document dans le SCoT afin d'y exposer les enjeux du littoral. Les élus ne sont pas contre mais le problème qui se pose à eux est plutôt d'ordre financier et ils se demandent également si les orientations du chapitre individualisé dans le SCoT seront aussi valables dans quelques années et si elles ne seront pas source de barrage. Le SVL a été élaboré en concertation avec différents acteurs (club et associations de plaisanciers, Fédération Française d'Etudes et de Sports Sous-marins, Fédération des Industries Nautiques, consultants, directeurs de ports, offices de tourisme, office de la mer, Parc marin, agence de l'eau, conservatoire du littoral, le Conseil Général, personnalités compétentes). Des réunions ont été organisées entre ces acteurs et ils ont également été interrogés de manière individuelle. Le SVL est aussi fait pour ouvrir des négociations avec l'Etat et faire qu'il collabore ensuite. Le SVL contient un diagnostic des différentes activités littorales et maritimes et leurs impacts sur l'environnement suivi des orientations proposées pour les années à venir.

Dans le cas de la collectivité territoriale I, les élus n'ont pas souhaité s'engager dans l'élaboration d'un chapitre individualisé qu'ils considèrent comme contraignante. Ce sont également pour des raisons politiques que la collectivité territoriale G ne s'est pas encore engagée dans l'élaboration de ce document car les élus ne se sentent pas compétents pour intervenir et planifier sur le DPM où seul l'Etat est gestionnaire.

Pour les autres collectivités territoriales (H, E et L), il existe une volonté politique de prendre en compte les enjeux littoraux et maritimes dans leur SCoT, c'est pourquoi elles ont commencé à réfléchir sur la manière dont elles pouvaient le faire à travers leur expérience GIZC. Ce n'est pas pour autant que le terme de « chapitre individualisé » est dans leur discours car elles ne savent pas encore si les procédures engagées aboutiront réellement à ce document. De plus, lorsque nous leur avons demandé comment elles envisageaient la

délimitation du périmètre du SCoT avec un chapitre individualisé valant SMVM, qui par définition se doit d'être prolongé en mer, elles n'ont pas souhaité s'engager mis à part la collectivité territoriale E qui s'est prononcée pour une délimitation allant jusqu'à 12 mille nautiques.

Par conséquent les pratiques mises en œuvre par les collectivités territoriales, quand elles existent, ne sont pas réellement inscrites dans une procédure d'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT car aucune collectivité territoriale ne sait si elles aboutiront à ce document.

#### **4.4. Analyse des pratiques**

L'élaboration d'un SCoT avec un chapitre individualisé valant SMVM est une démarche cadrée par des textes juridiques. Par conséquent, les pratiques mises en œuvre dans cette démarche dépendent de ce cadre juridique imposé. Il semblait donc intéressant, en premier lieu, de voir en quoi les textes juridiques pouvaient répondre aux principes « GIZC » (cf. tableau 5).

**Tableau 5 : Analyse de l'instrument SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM au regard des principes GIZC** (source : textes juridiques, auteur : Colmagro Emilie, juin 2007)

<u>Les principes « GIZC »</u>	<u>Les textes juridiques</u>
<b>a- vision globale élargie : intégration Terre/ Mer</b>	Art. L. 122-1 du code de l'urbanisme : lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les SCoT peuvent comporter un chapitre individualisé valant SMVM. Prise en compte des activités maritimes, littorales et terrestres dans le document
<b>b- perspective à long terme</b>	Le SCoT est un document de planification sur 20 ans
<b>c- gestion adaptative</b>	Les SCoT sont révisables. <u>Art. L. 122-13 de la loi SRU</u> : les SCoT sont mis en révision par l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, et révisés dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122-12. De plus, selon l' <u>Art. L. 122-14 de la loi SRU</u> : au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du SCoT, l'établissement public procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération le SCoT devient caduc.
<b>d- prise en compte des spécificités locales</b>	Par définition le SCoT prend en compte les spécificités locales
<b>e- mise à profit de processus naturels</b>	<u>Art. L. 121-1, 3° loi SRU</u> : les SCoT déterminent les conditions permettant d'assurer une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux sites et paysages naturels, la prévention des risques naturels prévisibles...

<p><b>f- associations de toutes les parties intéressées</b></p>	<p><u>Art. L 300-2 du code de l'urbanisme</u> : le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant toute élaboration ou révision du SCoT...</p> <p><u>Art. L. 121-4 loi SRU</u> : l'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des SCoT. Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture, et dans les communes littorales des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.</p> <p><u>Art. L. 121-5 loi SRU</u> : les associations locales d'usagers agréées dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural sont consultées à leur demande.</p> <p><u>Art. L. 122-7 loi SRU</u> : le président du conseil régional, le président du conseil général, les présidents des établissements publics intéressés et ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et des maires des communes voisines, ou de leurs représentants. Le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des Etats limitrophes.</p>
---	--

<p><b>g- relation entre Etat et collectivités locales</b></p>	<p><u>Art. L. 122-3 du code de l'urbanisme</u> : lorsque le schéma de cohérence territoriale englobe une ou des communes littorales et dans le cas où l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 décide d'élaborer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. <u>Art. L.122-8-1 du code de l'urbanisme</u> : les dispositions du chapitre individualisé valant SMVM sont soumises pour accord au préfet avant l'arrêt du projet. <u>Art. L. 122-11 du code de l'urbanisme</u> : A l'issue de l'enquête publique, le chapitre individualisé valant SMVM ne peut être modifié qu'avec l'accord du préfet. <u>Art. L. 121-2 loi SRU</u> : le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (...). Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. <u>Art. L. 122-6 loi SRU</u> : A l'initiative du président de l'établissement public ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de schéma. Les collectivités locales sont maîtres d'ouvrage du SCoT, lors du processus d'élaboration l'Etat intervient sur la délimitation du périmètre du schéma et donne son avis sur le document après son arrêt, et peut faire modifier le schéma si ce dernier n'est pas compatible avec les directives territoriales d'aménagement (DTA) et en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral... (Art. L. 122-11 loi SRU).</p>
<p><b>h- utilisation conjointe de différents instruments</b></p>	<p>Le SCoT doit être compatible avec la loi « littoral », les DTA (<u>Art. L. 122-11 loi SRU</u>).</p>

Le cadre juridique, tel qu'il est formulé, permet donc de prendre en compte les principes « GIZC ». Autrement dit, les collectivités territoriales ont la possibilité de prendre en compte les principes « GIZC » à travers l'élaboration d'un SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM.

Les principes de perspective à long terme, de gestion adaptative, de prise en compte des spécificités locales, de mise à profit des processus naturels, de relation entre l'Etat et les collectivités et d'utilisation conjointe de différents instruments sont obligatoirement pris en compte à partir du moment où la collectivité territoriale s'engage dans une procédure d'élaboration d'un SCoT de par le cadre réglementaire imposé. Cependant, le principe d'association de toutes les parties intéressées, ne peut être pris en compte dans le processus d'élaboration du document qu'à condition que les collectivités le souhaitent. En effet, les textes juridiques rendent la concertation entre les acteurs obligatoire mais n'imposent pas les modalités de cette concertation laissant le choix aux collectivités de les définir. De plus, certains acteurs comme les associations locales d'usagers ne sont associés au processus qu'à leur demande. Par ailleurs, le principe de vision globale élargie est pris en compte à condition que le document final intègre les activités maritimes, littorales et terrestres, c'est-à-dire qu'il contienne un chapitre individualisé valant SMVM.

A travers cette analyse on s'aperçoit finalement que ce qui permet de répondre aux principes « GIZC » c'est l'ensemble du processus d'élaboration du document, dépendant à la fois du cadre réglementaire imposé et des pratiques des collectivités, ainsi que du document lui-même.

En effet, une pratique donnée, comme celle de la collectivité territoriale H, intitulée « commissions de travail » va permettre d'associer les parties intéressées au processus. Cela en fait-elle une pratique pertinente pour autant ? Elle permet de réunir tous les acteurs concernés mais la question est de savoir si elle permettra par la suite de prendre en compte dans le SCoT les activités locales maritimes, littorales et terrestres, leurs interactions et leurs impacts sur l'environnement. La réponse à cette question ne peut être donnée qu'à condition de connaître le contenu du document final. Il faut souligner également que ce n'est pas la seule manière qu'à la collectivité d'associer toutes les parties intéressées (séminaires, commissions de travail et entretiens avec les acteurs locaux).

Il en est de même pour la pratique « groupe de travail » de la collectivité territoriale E, permettant en premier lieu de sensibiliser les élus à l'environnement littoral et maritime et ensuite de définir avec les acteurs locaux les enjeux de cette zone. Si elle permet effectivement une association de toutes les parties intéressées, nous ne savons pas si elle contribuera opérationnellement à l'élaboration du document.

La collectivité L a pris en compte les activités maritimes, et littorales, leurs impacts sur l'environnement, et leurs interactions mais dans un document préalable au chapitre individualisé qu'elle a nommé Schéma des Vocations Littorales (SVL) et non dans un SCoT pour l'instant. Cette méthode et les pratiques correspondantes peuvent être intéressantes à condition d'aboutir réellement à un chapitre individualisé valant SMVM au sein du SCoT permettant de prendre en compte tous les enjeux qu'ils soient maritimes ou terrestres.

Dans un des cas d'étude, est mentionné dans le SCoT approuvé : « le SCoT ouvre un chapitre individualisé ». Or, en ayant pris connaissance du contenu du document, on s'est aperçu qu'aucune activité maritime n'était prise en compte, ce qui est contraire aux principes GIZC.

Autrement dit, il semble que la pertinence d'une pratique, en tant que telle, ne puisse être analysée en l'absence d'un document final de gestion et de planification. Or, actuellement aucun document n'a été rédigé. Et il faudra attendre encore quelques années car la procédure d'élaboration d'un SCoT est longue (4 à 5 ans en moyenne) et elle est d'autant plus avec un chapitre individualisé valant SMVM d'après les propos recueillis auprès des techniciens des collectivités. En effet, dans certains cas les élus ne connaissent pas les milieux littoral et marin donc une étape de sensibilisation et d'information sont nécessaires et dans la majorité des cas, même pour les collectivités ayant la volonté de s'engager dans une telle procédure, les élus ne se sentent pas compétents pour intervenir sur le Domaine Public Maritime (DPM) étant donné le peu de responsabilités que leur confère le droit sur ce milieu<sup>14</sup>. C'est sans doute pour cela aussi que la majorité d'entre elles préfèrent le terme de volet littoral à celui de chapitre individualisé.

La loi a conservé, par rapport aux SMVM, une collaboration étroite entre l'Etat, gestionnaire du DPM, et les collectivités territoriales, mais comment se déroule t-elle en pratique et qu'elle est la position de l'Etat par rapport à cela ? Un travail est actuellement mené au Cetmef, dans le cadre d'un stage de Master 2 professionnel, sur ces questions en rencontrant les services de l'Etat. Et d'après les informations du Cetmef, à l'intérieur des services de l'Etat, les personnes concernées par le SCoT ne connaissent pas le chapitre individualisé et ne se concertent pas non plus avec les personnes en charge des activités maritimes. Ceci rejoint une citation de Mr.

---

<sup>14</sup> Articles L 2213-22 et L 2213-23 du code général des collectivités territoriales : le maire a compétence sur les ports de plaisance et sur une zone n'excédant pas 300 m de bande littorale au titre de son pouvoir de police spéciale sur les eaux de baignade. Le maire contrôle des zones maritimes à dimensions réduites limitées aux concessions du DPM et à la bande littorale au titre de ses pouvoirs de police spéciale.

Le Visage (Délégué adjoint pour la façade Atlantique, DIREN Bretagne) disant : « Nous ne ferons pas de la GIZC avec un SCoT mais un SCoT avec la GIZC ! ».

#### **4.5. Conclusion**

Dans le cadre de l'élaboration d'un chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCOT, le fait qu'une pratique réponde à un principe de la Recommandation européenne ne la rend pas pertinente pour autant au regard de la GIZC. Les pratiques ne nous apparaissent donc pas analysables, au regard des principes « GIZC », individuellement et indépendamment du contexte auquel elles sont liées. C'est le processus d'élaboration du document dans son ensemble et le document lui même qui sont analysables au regard des principes « GIZC ». En revanche s'ils répondent globalement aux principes « GIZC » alors il peut être intéressant de retenir les pratiques qui auront été mises en œuvre.

## 5. La participation des acteurs

### 5.1. Quelques références bibliographiques

La participation des habitants et des usagers aux projets et aux politiques menés sur le territoire constitue un élément déterminant dans la conduite d'une démarche de développement durable parce qu'elle permet de rendre compte de la complexité des systèmes local et global qui intéressent un territoire (MEDD, 2006). La participation des acteurs fait partie des principes de l'Action 21, texte international de référence pour les Agendas 21, et fait l'objet d'une convention européenne spécifique (convention d'Aarhus<sup>15</sup>) (MEDD, 2006). En France, de nombreux textes de loi y font référence (loi SRU, loi sur la démocratie de proximité, LOADDT<sup>16</sup>) et l'ont rendue obligatoire dans certaines procédures notamment dans celle du SCoT, comme il l'a été précisé dans le précédent paragraphe. Récemment, le principe de la participation citoyenne a été repris dans l'article 7 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution (MEDD, 2006) : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Un des aspects fondamentaux de la GIZC, tiré de l'expérience européenne sur l'AIZC et des autres expériences internationales, qui a été mis en avant par la Commission Environnement Littoral (CEL) dans son rapport au Gouvernement (2002) est la participation des acteurs : « Toute initiative GIZC doit être porteuse d'une vision pour le futur. Sachant qu'une telle vision à long terme doit pouvoir se dégager des acteurs locaux, il est essentiel de mettre en œuvre un exercice prospectif et négocié au sein des groupes d'intérêts locaux. »

---

<sup>15</sup> La convention d'Aarhus signée par 39 Etats et par l'Union européenne, le 25 juin 1998 au Danemark, porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>16</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 appelée aussi Loi Voynet modifie la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT ou Loi Pasqua) du 4 février 1995.

Dans la Recommandation européenne du 30 mai 2002 c'est le principe « f » qui fait référence à la participation des acteurs et préconise que « toutes les parties intéressées (partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial) soient associées au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées ».

Le littoral est un espace où s'expriment de multiples enjeux, dont une part seulement est portée par des acteurs institutionnels (Etat et collectivités territoriales ou leurs groupements), les acteurs socioprofessionnels étant moteurs de la plupart des activités dont les effets menacent les équilibres sur le littoral, alors que de nombreuses associations porteuses d'intérêts citoyens sont de plus en plus actives sur le littoral et les questions qui y sont liées (DIACT, 2002). De ce fait, quels que soient l'échelle spatiale et le niveau d'intégration concernés, chacune des catégories d'acteurs du littoral est légitime pour s'exprimer et participer à la définition des orientations stratégiques, et toutes les catégories d'acteurs du littoral devraient donc être représentées à toutes les échelles (DIACT, 2002).

La participation des acteurs vise à un meilleur fonctionnement du processus de décision et permet, en vertu du principe de subsidiarité, de trouver des solutions plus adaptées à une demande exprimée localement. Elle ne remet pas en cause la responsabilité des décideurs (élus, autres...) mais facilite la hiérarchisation des objectifs et l'orientation de leurs décisions, et les légitime (MEDD, 2006).

La participation rythme et accompagne les projets. Elle est partie prenante de la conduite des projets et se caractérise par différentes étapes : **l'information, la formation, la consultation, la concertation et la coproduction** (MEDD, 2006).

**L'information** en amont d'un projet est essentielle pour faire connaître l'objectif et les enjeux pour le territoire, pour mobiliser les acteurs et faire en sorte que tous s'approprient le projet.

**La formation** permet aux acteurs (élus, citoyens, professionnels) de s'approprier les concepts (développement durable, GIZC) et de mieux comprendre le fonctionnement de leur territoire et plus spécifiquement le milieu littoral.

Une fois les bases communes mises en place arrive le temps de la participation elle-même. Celle-ci peut prendre la forme de consultation, concertation, mais à terme, toute démarche de

développement durable devrait permettre une coproduction de réflexion, de décision, et d'action.

**La consultation** a pour objectif de recueillir les avis, les attentes des bénéficiaires d'un projet, de ceux qui en seront les utilisateurs.

**La concertation** vise à associer de manière active, à travers des débats, des rencontres, des échanges d'arguments et de points de vue, le plus grand nombre des citoyens à l'élaboration d'un projet.

**La coproduction** c'est l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques pensées et réalisées en impliquant le plus grand nombre d'acteurs à toutes les étapes d'un projet.

## **5.2. Méthode pour la description des pratiques**

Afin de décrire les pratiques mises en œuvre dans le cadre de la participation des acteurs, des entretiens téléphoniques ont eu lieu avec les techniciens de certaines collectivités territoriales. Toujours dans un souci de mieux appréhender les pratiques par la suite et sans besoin d'exhaustivité, toutes les collectivités territoriales (18/20) ayant mis en place une participation des acteurs n'ont pas été interrogées. Les pratiques de participation des collectivités territoriales, identifiées à la suite des interviews réalisées par l'Ifremer et le Cetmef au cours de la période expérimentale, ont été classées selon une typologie (cf. tableau 6) prenant en compte le degré de participation des acteurs.

**Tableau 6 : Les types de pratiques mis en œuvre dans le cadre de la participation des acteurs des territoires** (source : les interviews des collectivités territoriales, auteur : Gaignon Jean-Louis, 2007)

Radio, journaux, bulletins d'informations, site Internet	Information « passive » (unidirectionnelle, sans échange)
Rando/visite, Journée de la baie, film, formation ciblée	Information « active » (échange)
Forum, colloque, café des sciences, espaces publics	Communication (échange et prise en compte des avis)
Questionnaire-enquête, entretien	Recueil d'information (demande d'avis)
Groupe de travail, atelier-réunion-projets, journée du SCoT	Groupe de travail conversation (discussion sur un projet précis, avec prise en compte des avis)
Groupe, espace de concertation	Groupe de travail participation (confrontation des différents acteurs, démarche constructive)

Le choix des collectivités territoriales s'est fait de manière aléatoire, en tirant au sort deux collectivités territoriales pour chaque type de pratique. En tout 12 collectivités territoriales ont été retenues mais une n'a pas pu être interrogée par manque de disponibilité du technicien.

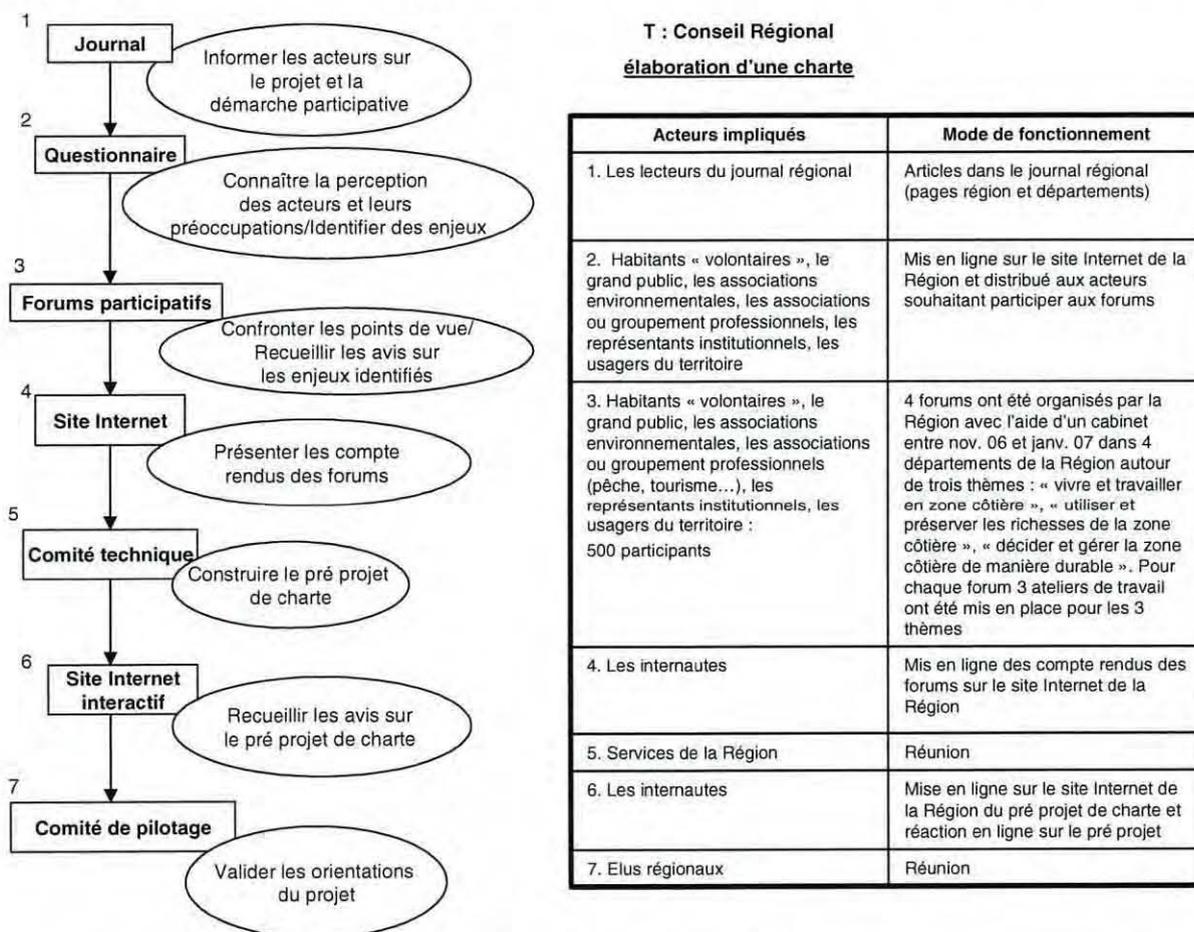
Les entretiens semi-dirigés consistaient à décrire dans le détail les acteurs impliqués, les thèmes abordés et de manière générale le mode de fonctionnement des pratiques. Les techniciens ne se sont pas arrêtés à la description d'une seule pratique mais ont décrit un ensemble de pratiques qui sont liées les unes aux autres au sein d'un processus plus ou moins complexe que nous avons schématisé. A chaque schéma correspond un tableau descriptif des pratiques. Les onze schémas ne sont pas représentés dans ce présent rapport car dans le temps imparti au stage certains nous ont semblé ne pas apporter d'éléments originaux.

### 5.3. Description des pratiques

Les pratiques de participation du territoire T (cf. figure 7) sont inscrites dans un processus qui consiste à élaborer une charte des espaces côtiers. Cette charte a été élaborée dans le but de définir une vision commune pour l'avenir de la zone côtière de la Région, de développer une stratégie pour la mettre en œuvre et aussi de faire prendre conscience à tous les acteurs de la dimension et des capacités maritimes de la Région. Elle a été coproduite par tous les acteurs du territoire (des services de la Région aux citoyens volontaires).

Le processus comporte plusieurs étapes de participation des acteurs qui sont (cf. figure 7) : information (1 et 4), consultation (2, 6), concertation (3).

Les pratiques de participation sont dépendantes les unes des autres car elles correspondent chacune à une étape du processus. Le mode de fonctionnement est tel qu'il cherche à impliquer les acteurs « terrestres » et « maritimes » du littoral.



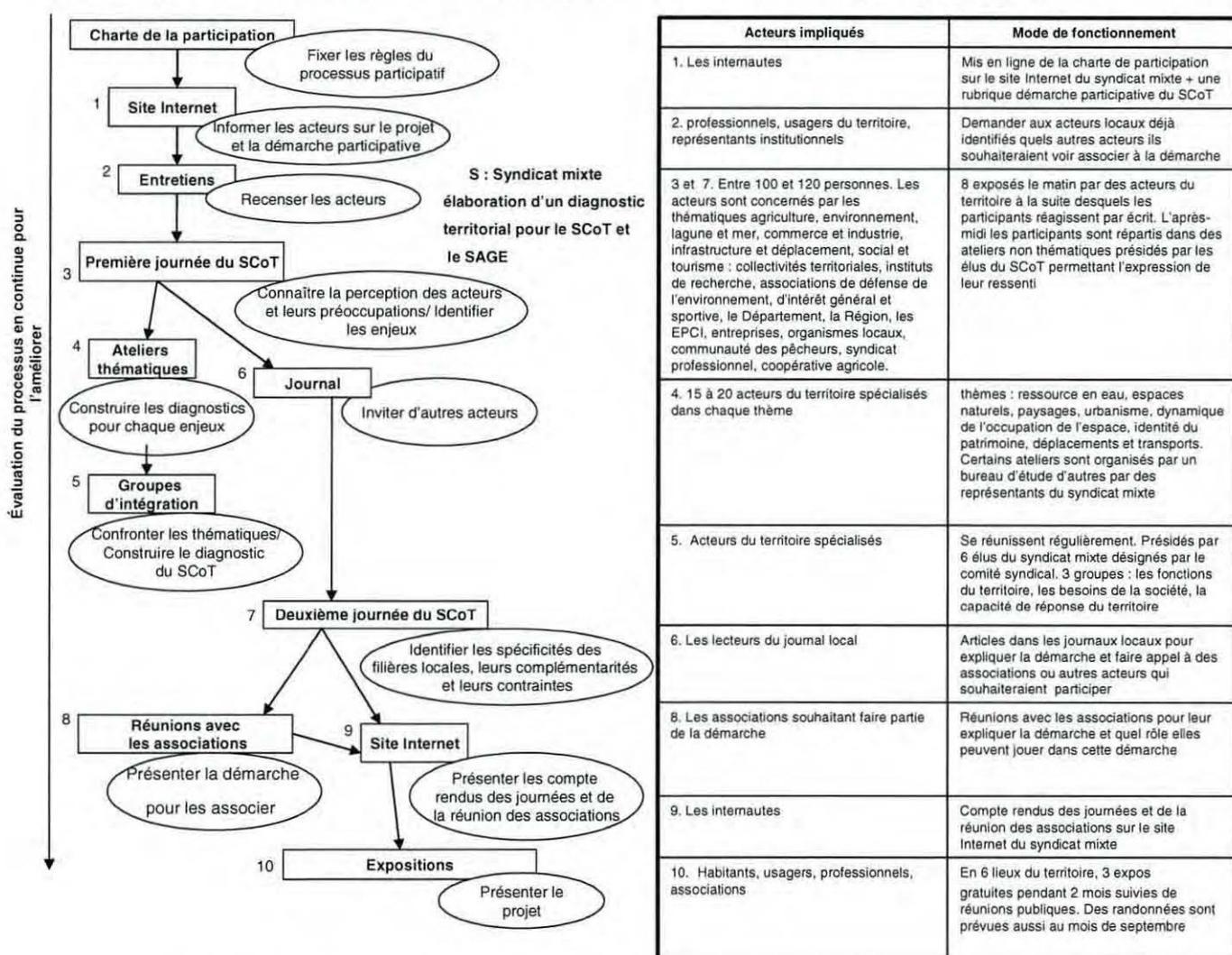
**Figure 7 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale**

T (source : entretien avec le technicien de la collectivité territoriale, auteur : Colmagro Emilie, juillet 2007)

Les pratiques de participation de la collectivité S sont également intégrées dans un processus (cf. figure 8) qui consiste cette fois à élaborer le diagnostic du SCoT et du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) en parallèle.

L'expérimentation GIZC du territoire s'est déroulée à travers la réalisation du SCoT et du SAGE ce qui permettait entre autre de ne pas employer le terme de « GIZC » mal accepté par les acteurs du territoire qui le considèrent comme « barbare ».

Plusieurs étapes de participation des acteurs sont identifiables dans le processus (cf. figure 8) : information (1, 6, 8, 9, 10), consultation (2), concertation (3, 4, 5, 7). Les étapes d'information sont nombreuses car la collectivité a souhaité préciser aux acteurs, et particulièrement aux associations, leur rôle au sein du processus. Les pratiques sont dépendantes les unes des autres car elles correspondent chacune à une étape de participation.

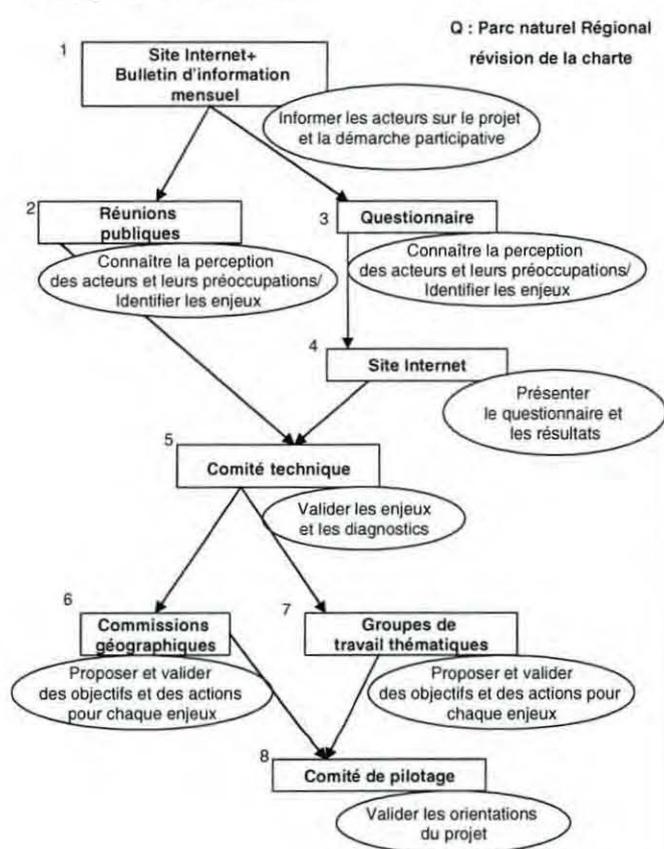


**Figure 8 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale**

S (source : entretien avec le technicien de la collectivité territoriale, auteur : Colmagro Emilie, juillet 2007)

Les pratiques de la collectivité territoriale Q (cf. figure 9) sont inscrites dans un processus qui consiste à réviser la charte du Parc Naturel Régional (PNR). La charte d'un PNR est un outil juridique pour la protection des espaces naturels. Un PNR, régi par sa charte, concourt à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'éducation et de formation du public (@<sup>17</sup>).

Plusieurs étapes de participation des acteurs sont identifiables à l'intérieur du processus (cf. figure 9) : information (1, 4), consultation (2, 3), concertation (6, 7), pour lesquelles ont été mises en œuvre des pratiques qui sont de ce fait dépendantes les unes des autres. La charte est co-produite par l'ensemble des acteurs du territoire (des chargés de missions du Parc aux citoyens volontaires).



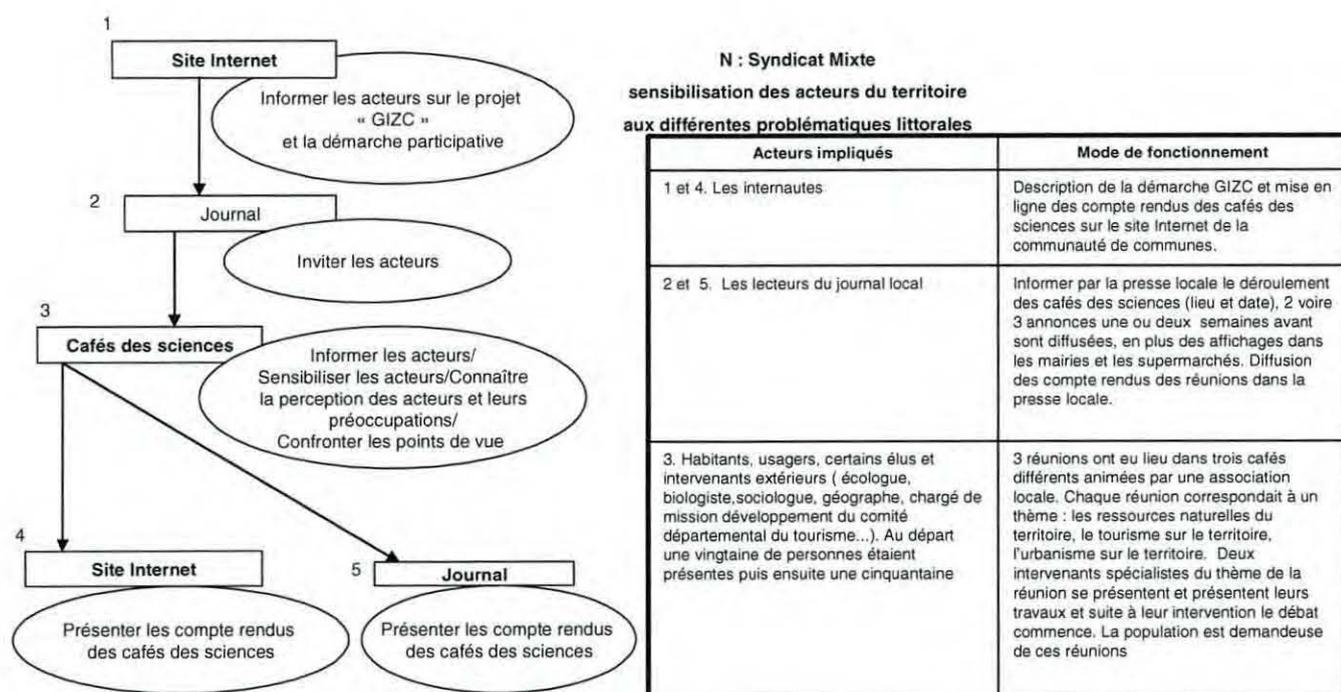
Acteurs impliqués	Mode de fonctionnement
1 et 4. Les internautes et les habitants	Rubrique consacrée à la révision de la charte sur le site Internet du Parc Le bulletin d'information mensuel est mis en ligne sur le site Internet et envoyé aux habitants
2. Habitants des villages et hameaux, les chargés de missions et chefs de projet et de service du Parc, élus, professionnels (riculteurs, pêcheurs, viticulteurs), chercheurs, associations	Un DVD interactif est présenté pour lancer le débat, il comprend diaporama, historique, paroles d'habitants et d'experts, des cartes interactives, Réunions réalisées dans 8 villages
3. Les habitants (échantillon de 250 : 170 sur le périmètre du Parc, 80 en dehors)	Une entreprise a été mandatée. L'enquête s'est déroulée par téléphone et en se déplaçant directement chez les personnes
5. Les gestionnaires du parc	Réunion pour les prises de décision
6. Habitants de deux villages et les gestionnaires du Parc	Créées à la suite de demande des habitants de deux villages lors des réunions publiques. Un même groupe de travail géographique travail sur plusieurs thèmes (1 par réunion). Les participants inscrivent des objectifs et actions sur un carton pour un enjeu, et les gestionnaires du parc rassemblent les idées et les classent et ensuite les objectifs et actions sont formulés au « paper-board ».
7. Elus, maires, conseils régionaux, conseils généraux, syndicat, professionnels (pêcheurs, plaisanciers...), conservatoire du littoral, CCI, sous-préfecture	5 groupes : gestion intégrée de l'eau et du littoral, évolution des activités économiques pour un développement durable du territoire, protection et valorisation des patrimoines naturels paysagers et culturels, concertation locale cadre de vie sensibilisation et éducation au territoire, aménagement du territoire intercommunalité coopération. Chaque groupe est composé de 2 co-présidents (dont 1 élu) et de 2 animateurs. Une formation d'une journée à l'animation de ces groupes a été organisée. La méthode de production collective utilisée est le « métaplan » : chaque acteur propose sur des cartons des objectifs et des actions qui sont ensuite collés sur un tableau en fonction des enjeux. Les documents de travail de chaque groupe sont mis en ligne sur un « weblog » pour permettre à chaque groupe de se rendre compte du travail des autres groupes
8. Associations environnementales, professionnels, représentants institutionnels, usagers, gestionnaires d'espaces naturels, experts scientifiques, élus	Réunion

**Figure 9 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale**

Q (source : entretien avec le technicien de la collectivité territoriale, auteur : Colmagro Emilie, juillet 2007)

<sup>17</sup> <http://bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques>

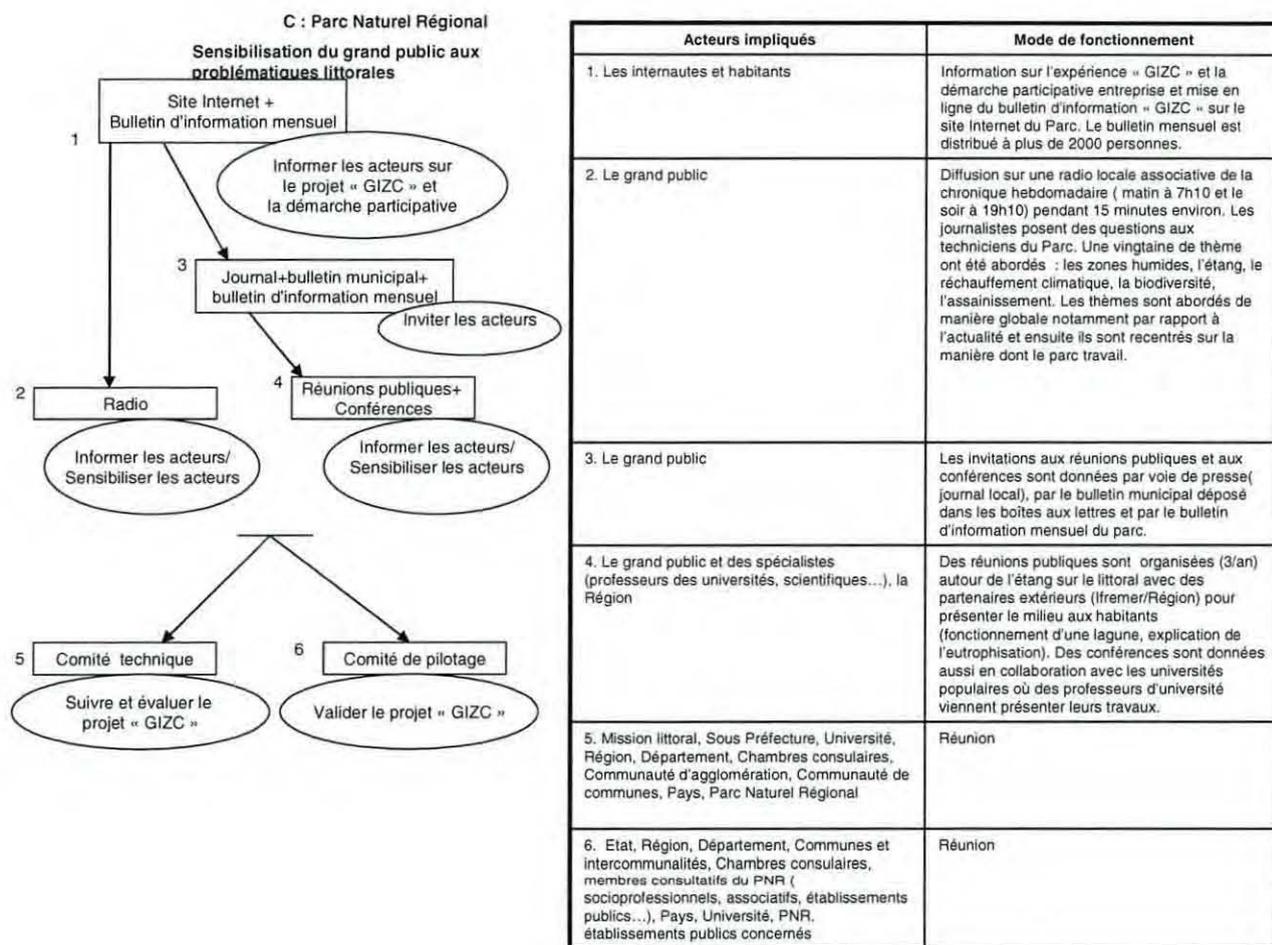
Contrairement aux trois précédents processus, celui-ci (cf. figure 10) n'aboutit pas à un plan d'action mais consiste à sensibiliser les acteurs aux différentes problématiques du littoral. Il comporte une étape de participation des acteurs (cf. figure 10) : l'information (1, 2, 3, 4, 5). Les différentes pratiques d'information sont liées les unes aux autres. Les participants sont tous volontaires et sont aussi bien des élus que des habitants du territoire.



**Figure 10 : Description des pratiques de participation de la collectivité**

**territoriale N** (source : entretien avec le technicien de la collectivité territoriale, auteur : Colmagro Emilie, juillet 2007)

Les pratiques de la collectivité territoriale C (cf. figure 11) ont été mises en œuvre dans le but de sensibiliser le grand public aux différentes problématiques littorales. Une seule étape de participation des acteurs est identifiable, c'est l'information (1, 2, 3, 4). Prochainement, dans le cadre de la révision de la charte du Parc, la collectivité souhaite rendre la radio interactive de manière à ce que les acteurs puissent réagir en direct sur les thèmes proposés.



**Figure 11 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale C** (source : entretien avec le technicien de la collectivité territoriale, auteur : Colmagro Emilie, juillet 2007)

Les pratiques décrites représentent des degrés différents de participation des acteurs : de l'information au grand public à la concertation impliquant les usagers et professionnels du territoire. Certains processus comportent différentes étapes (T, S, Q) d'autres n'en comportent qu'une seule, l'information (N et C).

On peut noter que les pratiques mises en œuvre sont généralement intégrées à un processus complexe qui les rend interdépendantes.

Ces pratiques s'inscrivent dans des objectifs de gestion variables (élaborer un SCoT, réviser une charte de PNR, élaborer une charte des espaces côtiers d'une Région, sensibiliser les acteurs).

#### **5.4. Analyse des pratiques**

Selon la même démarche employée pour l'analyse faite dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM, nous avons tenté d'analyser certaines pratiques de participation au regard des principes « GIZC ».

**Tableau 7 : Analyse des pratiques de participation des acteurs au regard des principes GIZC** (source : les entretiens avec les techniciens des collectivités, auteur : Colmagro Emilie, août 2007)

Principes \ Collectivités	T (forums participatifs)	S (journées du SCoT)	Q (réunions publiques)	N (cafés des sciences)	C (radio)
<b>a. vision globale élargie</b>	3 thèmes abordés au cours des forums des 4 départements: « vivre et travailler en zone côtière », « utiliser et préserver les richesses de la zone côtière », « décider et gérer la zone côtière de manière durable »	La pratique s'inscrit dans un processus qui consiste à élaborer un SCoT dont le périmètre comprend une lagune	Les réunions ont eu lieu dans 8 villages ce qui a permis d'identifier l'ensemble des enjeux du territoire	Trois thèmes ont été abordés au cours des cafés des sciences : « les ressources naturelles du territoire », « l'urbanisme sur le territoire », « le tourisme sur le territoire » ce qui permet de prendre en compte les différents enjeux du territoire	Les sujets diffusés à la radio sont généraux et abordés selon l'actualité (réchauffement climatique par exemple)
<b>b. perspective à long terme</b>	La pratique s'inscrit dans un processus d'élaboration d'une charte dont le but est de définir notamment une vision commune pour l'avenir de la zone côtière	La pratique s'inscrit dans une démarche qui consiste à élaborer un SCoT pour une période de 10 ans	La pratique s'inscrit dans une démarche d'élaboration d'une charte pour les douze prochaines années	La pratique est inscrite dans un processus consistant à sensibiliser les acteurs locaux	La pratique est inscrite dans un processus qui consiste à sensibiliser le grand public
<b>c. gestion adaptative</b>		Possible dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT	Possible dans le cadre de l'élaboration d'une charte de PNR		
<b>d. prise en compte des spécificités locales</b>	Les forums se sont déroulés dans les 4 départements de la Région et ont fait intervenir 500 participants dont de nombreux acteurs locaux	Les journées du SCoT ont eu lieu avec les acteurs locaux	Les réunions publiques ont eu lieu dans 8 villages avec les acteurs locaux (habitants, professionnels)	Les Cafés des sciences étaient ouverts à tous les habitants et acteurs locaux et les thèmes abordés concernaient les ressources naturelles du territoire, le tourisme sur le territoire, l'urbanisme sur le territoire	Les sujets diffusés sur la radio locale sont d'abord généraux et ensuite ramenés aux problèmes locaux

	<b>T</b> <b>(forums participatifs)</b>	<b>S</b> <b>(journées du SCoT)</b>	<b>Q</b> <b>(réunions publiques)</b>	<b>N</b> <b>(cafés des sciences)</b>	<b>C</b> <b>(radio)</b>
<b>e. mise à profit de processus naturels</b>		Obligatoire dans l'élaboration d'un SCoT	Obligatoire dans le cadre de l'élaboration d'une charte de PNR		
<b>f. association de toutes les parties intéressées</b>	Les habitants, le grand public, les associations environnementales, les associations ou groupements professionnels (pêche, tourisme...), les usagers du territoire ont participé aux forums	Les élus des collectivités territoriales, les instituts de recherche, les associations environnementales et sportives, le Département, la Région, les EPCI, les entreprises et organismes locaux, les communautés de pêcheurs, les syndicats professionnels, coopérative agricole ont participé aux journées du SCoT	Habitants des villages et hameaux, les chargés de missions et chefs de projets du Parc, les élus, les professionnels (viticulteurs, pêcheurs, riziculteurs...), chercheurs, associations, étaient présents aux réunions publiques	Habitants, usagers, certains élus et des spécialistes (écologue, biologiste, sociologue, géographe, chargé de mission développement du comité départemental du tourisme) étaient présents aux cafés des sciences	Les auditeurs de la radio locale
<b>g. relation entre Etat et collectivités</b>	Les représentants institutionnels étaient présents aux forums.	Possible dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT			
<b>h. utilisation conjointe de différents instruments</b>		Le processus auquel appartient la pratique consiste à élaborer un SCoT et un SAGE en parallèle			

Comme nous le montre le tableau 7, l'analyse des pratiques est très liée à ses modalités de mise en œuvre et surtout à l'ensemble des démarches territoriales entreprises.

Les réunions publiques de la collectivité Q permettent de connaître les préoccupations et les points de vue des acteurs locaux (habitants, usagers, professionnels) qui sont ensuite pris en compte pour déterminer les enjeux du territoire dont les objectifs sont ensuite définis par ces mêmes acteurs à travers deux autres pratiques (les groupes de travail thématiques et les commissions géographiques). Les réunions publiques contribuent donc, avec l'ensemble des autres pratiques, à élaborer la charte du Parc Naturel Régional. De la même manière, la collectivité T, a mis en place un processus participatif qui consiste à établir, avec l'ensemble des acteurs locaux, une charte (même si les deux chartes n'ont pas la même valeur juridique).

Il est possible d'identifier des limites aux pratiques par rapport aux principes. Par exemple, les journées du SCoT de la collectivité territoriale S permettent de rassembler les acteurs concernés, sur invitation, pour élaborer le diagnostic du SCoT. Dans quelle mesure cette « sélection » d'acteurs permet-elle une bonne représentativité des usages et des différentes perceptions d'acteurs sur un même enjeu ?

Autre exemple, dans le cas de la collectivité territoriale N, les cafés des sciences consistent à apporter des éléments de connaissance et à connaître les points de vue des acteurs locaux sur différents thèmes comme le tourisme, l'urbanisation, et les ressources naturelles. S'il est important d'établir des connaissances communes entre les acteurs, aucun plan d'action n'est prévu à court terme à la suite de ces manifestations. Cependant, elle aura permis de réunir des acteurs locaux dont les points de vue divergent et d'initier un débat entre ces derniers contrairement à la pratique « radio locale » de la collectivité C.

## 5.5. Conclusion

Une pratique n'apparaît pas analysable indépendamment des autres pratiques auxquelles elle est liée, de son objectif propre et de l'objectif du processus auquel elle appartient. De plus, les compétences de chaque collectivité et les contextes locaux doivent être pris en compte dans l'analyse des pratiques mises en œuvre.

Par conséquent, c'est le processus dans son ensemble dans lequel la pratique est inscrite qui peut être analysé. Si ce dernier répond aux principes GIZC alors l'ensemble des pratiques mises en œuvre, qui auront contribué au déroulement du processus, peuvent être considérées comme pertinentes. En revanche, l'analyse du processus dans sa globalité, sans tenir compte des objectifs de gestion et de chaque pratique mise en œuvre accompagnée de leur modalité, n'apparaît pas comme permettant de répondre à la pertinence d'un processus de gestion.

## 6. Conclusion générale

Pour les deux démarches étudiées, l'élaboration d'un SCoT avec chapitre individualisé et la participation des acteurs d'un territoire, les collectivités territoriales ont mis en place des pratiques extrêmement diversifiées. Leur analyse, évidence qu'il faut toutefois rappeler ici, doit reposer sur des informations et des données fiables et objectivées.

La méthode de suivi de l'Ifremer et du Cetmef, et en particulier la formulation des questionnaires, nous a conduit à tenter une analyse des pratiques qui ont été initialement définies comme étant des « outils et méthodes » : enquête de perception, actions d'information, de participation et de concertation, instrument de planification, etc. Prise isolément, leur analyse au regard des principes « GIZC » ne nous a pas paru, au cours du stage, pertinente. En effet les pratiques (l'utilisation, la mise en œuvre des outils) apparaissent très liées à bon nombre de paramètres :

- leurs objectifs propres : les pratiques des collectivités sont inscrites dans des processus de gestion qui comportent plusieurs étapes. Les objectifs des pratiques sont donc différents en fonction de l'étape à laquelle elles interviennent. Une pratique visant à réunir les acteurs locaux pour travailler sur un projet est plus intéressante, au regard de

la GIZC, qu'une pratique visant simplement à informer les acteurs locaux. Cependant les deux sont importantes au sein du processus de gestion,

- les objectifs de gestion territoriale : les processus de gestion ont des objectifs différents allant de l'élaboration d'un document de planification à la sensibilisation du grand public. De ce fait, les pratiques mises en œuvre au sein de chaque processus seront différentes mais tout aussi intéressantes si l'objectif de gestion permet de prendre en compte les principes « GIZC »,
- le statut des collectivités gestionnaires : les structures porteuses du projet GIZC sont très différentes de par leur statut, certaines sont des Parcs Naturels Régionaux (PNR), d'autres des communautés de communes ou des Régions, elles n'ont donc pas les mêmes compétences. Une pratique jugée intéressante peut donc convenir à un PNR habitué à travailler sur l'information et la sensibilisation du public mais peut ne pas être adaptée au contexte local d'un autre territoire,
- le contexte territorial et en particulier l'antériorité d'une mise en œuvre d'une GIZC : au cours de la période expérimentale GIZC, certaines collectivités ont coproduit un projet avec l'ensemble des acteurs concernés et d'autres ont commencé par expliquer aux élus que la GIZC n'était pas une procédure venant se rajouter aux autres (Parc Marin, Natura 2000) mais que c'était un concept qui permettait de rassembler ces différentes procédures. Dans ces cas les pratiques ne vont pas être identiques et seront adaptées au contexte local. Le concept de GIZC est nouveau et sa mise en œuvre est longue et complexe du fait qu'elle bouleverse les habitudes de certaines collectivités territoriales comme l'implication des processus de gestion sur le domaine public maritime, la concertation entre les différents acteurs (habitants, usagers, professionnels) dont les opinions divergent.

En d'autres termes, deux processus de gestion peuvent être aussi pertinents l'un que l'autre alors que leurs pratiques respectives sont différentes et à l'inverse, un processus de gestion peut ne pas être pertinent alors que ses pratiques sont identiques à celles d'un autre processus de gestion qui lui est pertinent au regard des principes « GIZC ». En conséquence, l'analyse de la pertinence au regard des principes « GIZC » ne semble envisageable que pour des

démarches de gestion décrites dans leur ensemble, c'est-à-dire, en incluant leur contexte de mise en œuvre, leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre.

L'élaboration d'un guide des « bonnes pratiques » ne peut donc pas reposer sur des « recettes » utilisables en toutes circonstances. Et ce, d'autant plus que la mise en œuvre d'une GIZC dépend probablement plus de la volonté politique locale et nationale que d'un guide de « bonnes pratiques ». Or on ne peut que constater que les contrats des chargés de missions, employés pour la période expérimentale GIZC par les collectivités, ne sont pas renouvelés dans beaucoup de cas et l'investissement de l'Etat se révèle limitée au cours de l'expérience notamment autour des questions du SCoT avec le chapitre individualisé valant SMVM.

L'Ifremer et le Cetmef souhaitent continuer à travailler avec les territoires lauréats de l'appel à projet de la DIACT et du SG Mer. Un projet est en cours d'élaboration. Il visera entre autre à élaborer une méthodologie de suivi et d'analyse pour aider à la mise en place de démarches de gestion territoriale répondant aux principes « GIZC ».

## **Table des figures**

Figure 1 : Organisation de l'Ifremer de Brest .....	4
Figure 2 : Thème, programme et projet de l'étude du stage .....	6
Figure 3 : Les grandes dates du développement durable et de la GIZC.....	12
Figure 4 : Contenu et procédure d'élaboration juridiques des SMVM.....	21
Figure 5 : Contenu et procédure d'élaboration juridiques des SCoT.....	24
Figure 6 : Procédure d'élaboration juridique du chapitre individualisé valant SMVM au sein du SCoT.....	25
Figure 7 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale T.....	41
Figure 8 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale S.....	42
Figure 9 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale Q.....	43
Figure 10 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale N.....	44
Figure 11 : Description des pratiques de participation de la collectivité territoriale C.....	45

## **Table des tableaux**

Tableau 1 : Les principes GIZC de la Recommandation européenne .....	14
Tableau 2 : Les objectifs des différentes collectivités territoriales pour la mise en œuvre expérimentale d'une GIZC .....	16
Tableau 3 : Les démarches entreprises par les collectivités territoriales au cours de la période expérimentale GIZC .....	18
Tableau 4 : Les pratiques des collectivités territoriales pour l'élaboration du chapitre individualisé valant SMVM au sein d'un SCoT.....	27
Tableau 5 : Analyse de l'instrument SCoT avec chapitre individualisé valant SMVM au regard des principes GIZC.....	31
Tableau 6 : Les types de pratiques mis en œuvre dans le cadre de la participation des acteurs des territoires .....	40
Tableau 7 : Analyse des pratiques de participation des acteurs au regard des principes GIZC .....	47

## **Bibliographie et sites Internet**

CEL, septembre 2002. Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, initiatives locales, stratégie nationale. Rapport au Gouvernement, 82p.

CIADT, septembre 2004. Dossier de presse nationale, 85p.

DATAR, août 2004. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Documentation française, 156p.

DIACT, 2002. Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 82p.

Ifremer, 2006. Rapport d'activité du Département d'Economie Maritime. Rapport interne Ifremer, 53p.

Jaubert P., 2007. Ingénieur en chef urbaniste, direction de l'urbanisme et de l'action foncière de la Seyne sur Mer. Communication de document de travail.

Lozachmeur O., 2005. Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national. Article publié dans la revue le « Droit maritime français » de mars 2005, 19p.

MEDD, 2006. Rapport : Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, éléments de démarche et pistes pour l'action, 159p.

Pitron F. et Jolivet V., 2007. La gestion du littoral et des espaces marins. Edition « politiques locales », 109p.

Rolland G., mai 2005. Synthèse bibliographique sur la gestion intégrée des zones côtières. Etat des lieux en France, dans son contexte européen et international. Edition « Rivages de France », 37p.

### **Sites Internet :**

[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

[www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)

[www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.mer.equipement.gouv.fr](http://www.mer.equipement.gouv.fr)

## **Annexe 1 : Qu'est ce que la DIACT, le CNADT et le CIADT ?**

(source : [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr))

**La Délégation à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)** est l'héritière de la DATAR, depuis le 1 janvier 2006. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagne les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité.

La DIACT est une administration de mission à vocation interministérielle au service des territoires.

Service du Premier ministre, elle est mise à la disposition du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Elle est dirigée par Pierre Mirabaud, Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

La DIACT regroupe 196 agents issus de différentes administrations ou contractuels (dont 26 dans les commissariats de massifs). Elle travaille en étroite relation avec les préfets et entretient des contacts réguliers avec les élus, directement ou à travers leurs associations représentatives.

**Le Conseil National pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CNADT)**, instance de consultation, contribue à l'élaboration des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire. A ce titre, il rend au Gouvernement des avis, formule des suggestions, participe aux démarches de concertation entreprises au plan national sur toute question relative à l'aménagement du territoire et peut se saisir de toute question relevant de ce domaine de l'action publique. Ses débats et avis sont publics. Ses travaux sont préparés et suivis par sa Commission permanente, à qui la loi du 25 juin 1999 confie également une mission d'évaluation des politiques concernées.

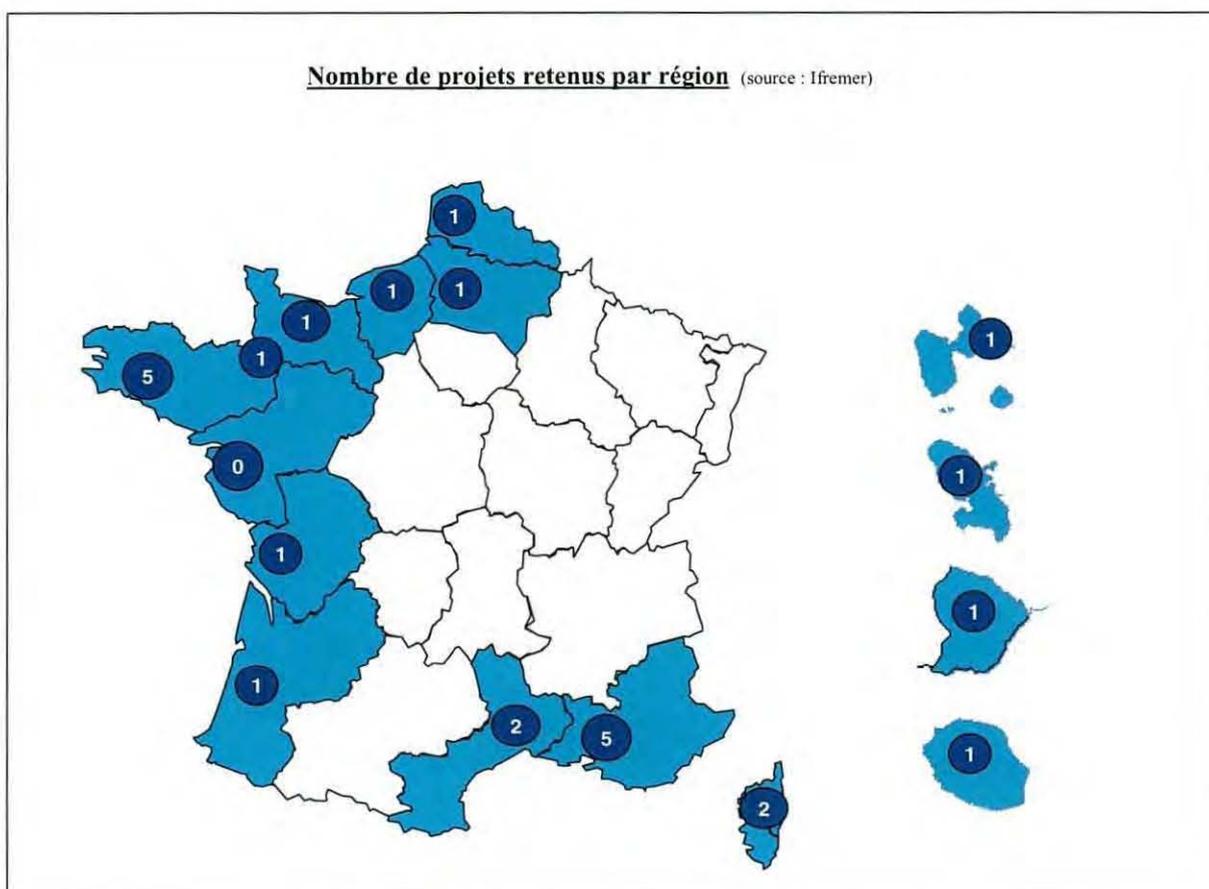
**Le Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT)** est depuis 2005 le Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire (CIACT). Le CIACT, institué auprès du Premier ministre, se prononce sur les objectifs de la politique nationale d'attractivité, de compétitivité et de cohésion des territoires : en anticipant les mutations économiques ; en améliorant l'accessibilité des territoires et en promouvant un aménagement équilibré des espaces ruraux et urbains ; en coordonnant la définition et la mise en oeuvre des procédures européennes et des dispositifs contractuels associant l'Etat aux collectivités territoriales dans le champ de l'aménagement du territoire.

## Annexe 2 : Les lauréats de l'appel à projet de la DIACT et du SG

**Mer** (source : [www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr))

- **Côte d'Opale**, syndicat mixte de la côte d'Opale (Nord-Pas-de-Calais)
- **La baie de Somme** et sa région, syndicat mixte pour l'aménagement de la côte picarde (Picardie)
- Stratégie de gestion intégrée de l'estuaire de **la Seine**, GIP Seine- Aval et vers une gestion concertée de l'estuaire de la seine ville du Havre (Haute Normandie dans le cadre d'un rapprochement entre ces deux projets)
- Conflits d'usage et planification : construire ensemble un développement équilibré de **la Côte des Havres**, syndicat mixte du Pays de Coutances (Basse-Normandie)
- **Baie du Mont Saint Michel**, association interdépartementale Manche/Ille-et-Vilaine (Basse-Normandie)
- Gestion intégrée du littoral **Pays de Brest**, Pays maritime, association des communautés du Pays de Brest (Bretagne)
- Pour un projet de territoire **Ouest Cornouaille**, syndicat intercommunal communauté de communes du Pays bigouden Sud, association Ouest Cornouaille promotion (Bretagne)
- Trois projets expérimentaux sur trois échelles de territoire, communauté de communes du **Pays de Lorient** (Bretagne)
- **Bassin versant littoral de la Ria d'Etel**, communauté de communes Ria d'Etel (Bretagne)
- Pour une charte des espaces côtiers bretons, **Région Bretagne**
- Pays de **Marennes Oléron**, Pays de Marennes Oléron, (Poitou-Charentes)
- Au fil de l'eau, du Médoc au bassin d'Arcachon, **conseil général de la Gironde (Aquitaine)**
- Des Corbières à la Méditerranée : GIZC autour des étangs du Narbonnais, syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de **la Narbonnaise** en Méditerranée (Languedoc- Roussillon)
- GIZC sur le bassin de **Thau**, syndicat mixte du Bassin de Thau (Languedoc- Roussillon)
- Programme d'actions pour la gestion des risques naturels, la gestion durable des ressources aquatiques et la maîtrise de la fréquentation touristique, parc naturel régional de **Camargue** (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
- GIZC **Marseille**, communauté urbaine Marseille Provence Métropole et ville de Marseille (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
- **Les Maures**, un territoire de Méditerranée pour une gestion intégrée du littoral, syndicat intercommunal à vocation multiple du littoral des Maures, association MALTAE (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
- Création d'un outil d'aide à la GIZC, Communauté d'agglomération de **Nice Côte d'Azur** (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
- Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontaliers Roya – **Riviera** – Principauté de Monaco, Communauté d'agglomération de la Riviera française (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
- Développement du grand site de Girolata-Osani respectueux de l'environnement et des hommes, **commune d'Osani** (Corse-du-Sud)

- Etang de **Biguglia** : un développement équilibré du littoral et de son arrière-pays par un usage raisonné des ressources et de l'espace, conseil général de la Haute-Corse
- Mise en valeur de la zone Nord-Ouest de **Marie-Galante**, communauté de communes de Marie-Galante ; Terre-de-Bas, Ile des Terroirs et des savoirs, Commune de Terre-de-Bas ; La Désirade, l'île des trésors, commune de La Désirade dans le cadre d'un rapprochement de ces trois projets.
- Suivi de l'évolution de **la baie du Robert**, commune du Robert (Martinique)
- **Owala** "ensemble, en même temps, au même niveau", modèle de gestion intégrée des problématiques d'aménagement et de développement de la zone côtière du Nord-Ouest guyanais, commune d'Awala-Yalimapo (Guyane)
- Pour une gestion intégrée du **Littoral Ouest de l'Île de la Réunion**, conseil régional de la Réunion.



# **Annexe 3 : Recommandation européenne du 30/05/02, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe** (source : Journal officiel des Communautés européennes 6.6.2002)

L 148/24

FR

Journal officiel des Communautés européennes

6.6.2002

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

### CONSEIL

#### RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 30 mai 2002

relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

(2002/413/CE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>(2)</sup>,

savant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité<sup>(3)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) La zone côtière revêt une grande importance environnementale, économique, sociale, culturelle et du point de vue des loisirs pour l'Europe.
- (2) La biodiversité des zones côtières est unique en termes de flore et de faune.
- (3) Le chapitre 17 du plan d'action 21, adopté au sommet de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisé à Rio en juin 1992, devrait être pris en considération.
- (4) Le rapport d'évaluation de 1999 de l'Agence européenne pour l'environnement fait état d'une dégradation continue des conditions qui règnent dans les zones côtières d'Europe, s'agissant tant des côtes elles-mêmes que de la qualité des eaux côtières.
- (5) La menace qui pèse sur les zones côtières de la Communauté est aggravée par les effets des changements climatiques, qui entraînent notamment une élévation du niveau des mers, modifiant la fréquence et la force des tempêtes et accentuant l'érosion côtière ainsi que les risques d'inondation.

- (6) L'expansion démographique et l'essor des activités économiques menacent de plus en plus l'équilibre, tant écologique que social, des zones côtières.
- (7) Le recul de l'activité de pêche et des possibilités d'emploi liées à celle-ci rend de nombreuses zones tributaires de la pêche extrêmement vulnérables.
- (8) Les disparités régionales existant dans la Communauté affectent de façon différente la gestion et la conservation de chaque zone côtière.
- (9) Il est essentiel de mettre en œuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles, et qui préserve l'intégrité de cette ressource importante tout en tenant compte des activités et des usages locaux traditionnels qui ne représentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles et pour l'état de préservation des espèces sauvages de la faune et de la flore côtières.
- (10) La Communauté favorise une gestion intégrée à une plus grande échelle grâce à des instruments horizontaux. Ces actions contribuent à la gestion intégrée des zones côtières.
- (11) La Commission fait observer dans ses communications au Conseil et au Parlement européen<sup>(4)</sup> que la gestion intégrée des zones côtières nécessite des actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau national.
- (12) Le programme de démonstration de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières identifie des principes de bonne gestion des zones côtières.

<sup>(1)</sup> JO C155 du 29.5.2001, p. 17.

<sup>(2)</sup> JO C148 du 18.5.2001, p. 23.

<sup>(3)</sup> Avis du Parlement européen du 5 juillet 2001 (JO C 65 E du 14.3.2002, p. 369), position commune du Conseil du 13 décembre 2001 (JO C 58 E du 5.3.2002, p. 1) et décision du Parlement européen du 10 avril 2002. Décision du Conseil du 7 mai 2002.

<sup>(4)</sup> COM(97) 744 et COM(2000) 547.

- (13) Il est nécessaire de garantir une action cohérente au niveau européen, y compris une action de coopération et la consultation d'organisations maritimes régionales ou d'organisations internationales, telles que l'Organisation maritime internationale, afin de traiter les problèmes transfrontaliers qui affectent les zones côtières.
- (14) La résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières <sup>(1)</sup> et la résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne <sup>(2)</sup> insistent toutes deux sur la nécessité d'une action européenne concertée pour mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières.
- (15) Depuis la résolution du Conseil du 6 mai 1994, l'Union européenne a connu une accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières, une augmentation de la population côtière et un développement des infrastructures à proximité des côtes et sur le littoral.
- (16) Une gestion intégrée des zones côtières comporte de multiples facteurs, parmi lesquels l'aménagement du territoire et l'affectation des sols n'interviennent qu'accessoirement.
- (17) En vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité et en vertu du protocole n° 7 du traité d'Amsterdam sur la mise en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et compte tenu de la diversité des conditions qui règnent dans les zones côtières et des cadres législatifs et institutionnels créés dans les États membres, les objectifs de l'action proposée peuvent être mieux réalisés par un encadrement au niveau communautaire.

## RECOMMANDENT CE QUI SUIT:

## CHAPITRE I

## Une approche stratégique

Les États membres prennent en considération la stratégie de développement durable et la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement <sup>(3)</sup> et adoptent à l'égard de la gestion de leurs zones côtières une approche stratégique fondée sur les éléments suivants:

- protection du milieu côtier sur la base d'une approche par écosystème préservant son intégrité et son fonctionnement, et gestion durable des ressources naturelles des composantes marines et terrestres du littoral;
- prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et des dangers que représentent l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes;
- mesures de protection du littoral appropriées et responsables du point de vue écologique, y compris la protection des agglomérations côtières et de leur patrimoine culturel;
- perspectives économiques et possibilités d'emploi durables;
- système socioculturel opérationnel dans les communautés locales;

<sup>(1)</sup> JO C 135 du 18.5.1994, p. 2.

<sup>(2)</sup> JO C 59 du 6.3.1992, p. 1.

<sup>(3)</sup> Non encore publiée au Journal officiel.

- mise à disposition adéquate pour le public de terres à des fins tant de loisirs qu'esthétiques;
- dans le cas des communautés côtières isolées, maintien ou promotion de leur cohésion;
- amélioration de la coordination des mesures prises par toutes les autorités concernées, aussi bien en mer que sur terre, pour gérer l'interaction mer-terre.

## CHAPITRE II

## Principes

Dans l'élaboration des stratégies nationales et des mesures fondées sur ces stratégies, les États membres devraient suivre les principes d'une gestion intégrée des zones côtières pour garantir une gestion saine des zones côtières en tenant compte des bonnes pratiques identifiées, entre autres, dans le programme de démonstration de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières. La gestion des zones côtières devrait notamment être fondée sur les éléments suivants:

- perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières;
- perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures;
- gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances. Cela nécessite une base scientifique solide en ce qui concerne l'évolution des zones côtières;
- prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des solutions spécifiques et des mesures souples;
- mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme;
- association de toutes les parties intéressées (partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial) au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées;
- soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats devraient être établis ou maintenus en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes. Un partenariat avec les autorités régionales et locales et entre celles-ci devrait être mis en œuvre, le cas échéant;
- utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion.

## CHAPITRE III

## Inventaire national

Les États membres procèdent à l'établissement ou à la mise à jour d'un inventaire global pour identifier les acteurs principaux, les législations et les institutions qui exercent une influence sur la gestion de leur littoral. Cet inventaire devrait:

- a) couvrir (sans que cette énumération soit exhaustive) les secteurs et domaines suivants: pêche et aquaculture, transports, énergie, gestion des ressources, protection des espèces et des habitats, patrimoine culturel, emploi, développement régional aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines, tourisme et loisirs, industrie et exploitation minière, gestion des déchets, agriculture et enseignement;
- b) couvrir tous les échelons de l'administration;
- c) analyser les intérêts, le rôle et les préoccupations des citoyens, des ONG et du secteur commercial;
- d) recenser les organisations interrégionales et les structures coopératives intéressées;
- e) faire le bilan des politiques et mesures législatives applicables.

## CHAPITRE IV

## Stratégies nationales

1. En se fondant sur les résultats de l'inventaire, chaque État membre concerné devrait, en partenariat avec les autorités régionales et les organisations interrégionales, selon le cas, élaborer une ou, le cas échéant, plusieurs stratégies nationales de mise en œuvre de principes pour une gestion intégrée des zones côtières.

2. Ces stratégies pourraient être spécifiques aux zones côtières ou faire partie d'une stratégie ou d'un programme, plus étendus sur le plan géographique, de promotion de la gestion intégrée d'une zone plus vaste.

3. Ces stratégies devraient:

- a) déterminer, à l'échelon national ou régional, les rôles respectifs des différents acteurs administratifs dont les compétences s'étendent aux activités et aux ressources liées aux zones côtières, ainsi que les mécanismes de leur coordination. Cette définition des rôles devrait permettre un contrôle adéquat ainsi qu'une stratégie appropriée et la cohérence des actions;
- b) définir la combinaison appropriée d'instruments de mise en œuvre des principes exposés au chapitre II dans le contexte juridique et administratif national, régional ou local. Lors de l'élaboration de ces stratégies, les États membres devraient apprécier l'intérêt des points suivants:
  - i) élaboration de plans stratégiques nationaux pour le littoral afin de promouvoir la gestion intégrée en assurant, notamment, le contrôle de toute urbanisation supplémentaire et de l'exploitation des zones non urbaines tout en respectant les caractéristiques naturelles du milieu côtier;

- ii) mécanismes d'acquisition foncière et déclarations de cession au domaine public afin d'assurer l'accès du public à des fins de loisirs, sans préjudice de la protection des zones sensibles;

- iii) conclusion d'accords contractuels ou volontaires avec certains exploitants des zones côtières, y compris les accords dans le domaine de l'environnement passés avec l'industrie;

- iv) exploitation d'incitations fiscales et économiques, et

- v) utilisation des mécanismes de développement régional;

- c) renforcer ou maintenir les législations, les politiques et les programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux ou locaux, qui portent à la fois sur les zones marines et terrestres des zones côtières;

- d) identifier notamment les mesures de promotion des initiatives ascendantes et de la participation du public dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières et de leurs ressources;

- e) identifier des sources de financement durable des initiatives de la gestion intégrée des zones côtières, si nécessaire, et examiner la manière d'exploiter au mieux les mécanismes de financement existant tant au niveau communautaire que national;

- f) définir des mécanismes garantissant la mise en œuvre et l'application intégrales et coordonnées de la législation et des politiques de la Communauté qui ont une incidence sur les zones côtières, y compris lors du réexamen des politiques communautaires;

- g) inclure des systèmes adéquats de supervision et de diffusion au public des informations relatives à leurs zones côtières. Ces systèmes devraient permettre la collecte d'informations et leur transmission, dans des formats compatibles et adéquats, aux décideurs, tant au niveau national qu'au niveau régional ou local, afin de faciliter la gestion intégrée du territoire. Les travaux de l'Agence européenne pour l'environnement notamment peuvent servir de base à cette fin. Ces données devraient être accessibles au grand public conformément à la législation communautaire pertinente, notamment la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil<sup>7)</sup>;

- h) déterminer les conditions dans lesquelles des programmes nationaux de formation et d'enseignement appropriés pourraient appuyer la mise en œuvre des principes de la gestion intégrée dans les zones côtières.

## CHAPITRE V

## Coopération

1. Les États membres devraient encourager, entamer ou maintenir le dialogue avec les pays limitrophes, y compris les États non membres de l'Union européenne qui bordent la même mer régionale, et mettre en œuvre les conventions existantes avec ces pays, pour élaborer des mécanismes assurant une meilleure coordination des mesures adoptées pour résoudre les problèmes transfrontaliers.

<sup>7)</sup> Nomenclature publiée au Journal officiel.

2. Les États membres collaborent aussi activement avec les institutions de la Communauté ainsi qu'avec d'autres groupes d'intérêts du littoral pour faciliter les progrès vers une approche commune à l'égard de la gestion intégrée des zones côtières en examinant la nécessité d'un forum européen des groupes d'intérêts du littoral. Il conviendrait, dans le cadre de ce processus, d'étudier les moyens de recourir aux institutions et aux conventions existantes.

3. Dans ce contexte, la coopération avec les pays candidats à l'adhésion est maintenue et renforcée.

#### CHAPITRE VI

##### Établissement de rapports et révision

1. Les États membres rendent compte à la Commission des résultats de la mise en œuvre de la présente recommandation quarante-cinq mois après son adoption.

2. Ces rapports sont mis à la disposition du grand public et contiennent, en particulier, des informations concernant:

- a) les résultats de l'inventaire national;
- b) la ou les stratégies de mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières, proposées à l'échelon national;

c) une synthèse des actions entreprises ou à entreprendre pour mettre en application la ou les stratégies nationales;

d) une évaluation de l'incidence future de la ou des stratégies sur l'état des zones côtières;

e) une évaluation de la mise en œuvre et de l'application de la législation et des politiques communautaires ayant une incidence sur les zones côtières.

3. La Commission devrait réexaminer la présente recommandation dans un délai de cinquante-cinq mois à compter de son adoption et soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation accompagné, le cas échéant, d'une proposition relative à de nouvelles mesures communautaires.

Fait à Bruxelles, le 30 mai 2002.

*Par le Parlement européen*

*Le président*

P. COX

*Par le Conseil*

*Le président*

LITQUÉI CAMPS

## Annexe 4 : Les résultats du premier questionnaire de l'Ifremer et du Cetmef (source : Ifremer)

### SUIVI - ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DE GIZC - DIACT / SG MER RESULTATS DE LA PREMIERE ENQUETE



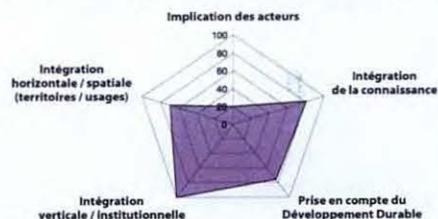
#### Contenu de cette plaquette :

- une chemise avec les résultats d'ensemble d'une première enquête de suivi des projets sélectionnés
- des intercalaires sur :
  1. l'appel à projets de la DIACT / SG Mer, le suivi-accompagnement
  2. la méthodologie du suivi
  3. une illustration des résultats pour des projets sélectionnés
  4. perspectives et questionnements susceptibles d'être approfondis

Les principes de la recommandation de l'UE (2002), bases de l'appel à projet et de l'analyse des résultats :

- perspective globale élargie
- perspective à long terme
- gestion adaptative
- prise en compte des spécificités locales
- mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes
- association de toutes les parties intéressées au processus de gestion
- coordination des politiques existantes du national au local
- utilisation de plusieurs instruments

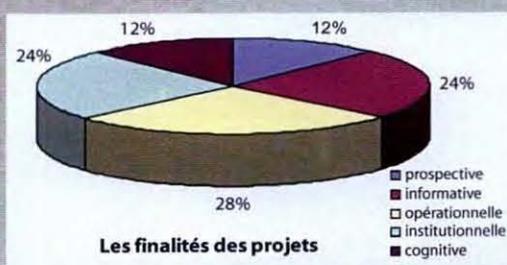
#### Représentation retenue des dimensions de la GIZC



Les principes de la Recommandation sont déclinés en 5 dimensions représentatives de la GIZC

18 réponses à l'enquête  
(sur 24 projets)

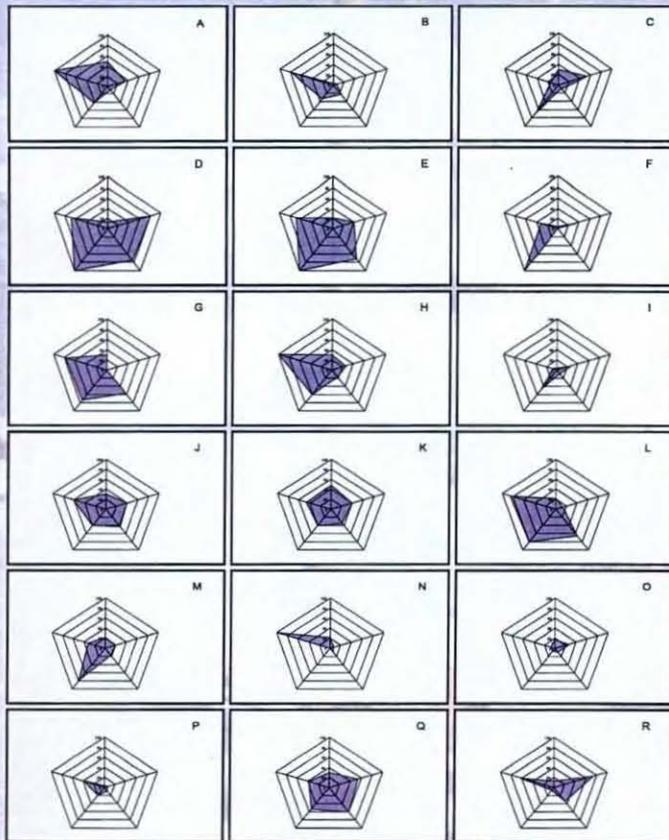
Une typologie des finalités est proposée en fonction des objectifs propres à chaque projet territorial et des moyens mis en œuvre



APPEL A PROJETS DIACT / SG Mer (2005)

" Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une GIZC "

## La manière d'envisager la GIZC par les territoires



- Les territoires abordent rarement l'ensemble des dimensions : 1 ou 2 principes sont généralement privilégiés
- la déclinaison de chaque principe est diverse

18 territoires,  
18 manières  
différentes  
d'envisager la  
GIZC

### MOYENNE SUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES POUR CHAQUE DIMENSION

Cohérence territoriale / enjeux & usages	Intégration	60
	Dimension institutionnelle	53
Prise en compte du Développement Durable		46
	Implication des acteurs	29
	Intégration de la connaissance	28

Deux dimensions sont particulièrement délicates à appréhender alors qu'elles sont une des spécificités d'une démarche GIZC ; les dimensions institutionnelles et territoriales correspondant davantage aux compétences des collectivités territoriales

- De multiples causes à cette diversité
- Aucune typologie possible

" Alors je faisais de la GIZC  
sur 2 pattes sans le savoir ! "

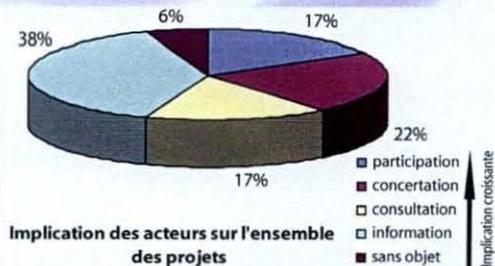
*Emprunté sans autorisation à Molière*



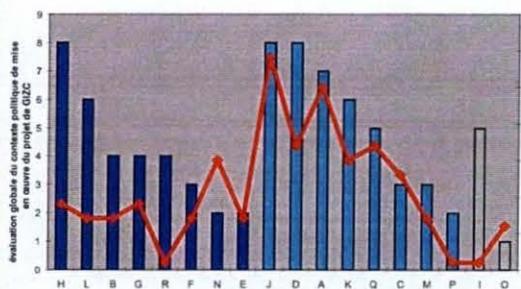
# Mais existence de préoccupations majeures communes aux projets

## 1 - L'implication des acteurs

- Recours à des pratiques le plus souvent conventionnelles : réunion de groupes constitués (associations, professionnels) et choisis
- Existence d'interactions avec les profils des territoires



### Interactions entre le contexte politique, le statut des collectivités territoriales et l'implication des acteurs



Pour les collectivités dont les organes décisionnels sont constitués d'élus, l'implication des acteurs est relativement faible quels que soient les moyens politiques dévolus à la mise en œuvre du projet GIZC. Lorsque les élus ne sont pas seuls "décideurs" une relation semble exister entre le niveau d'implication des acteurs et les moyens politiques mis en œuvre

### Légende des graphes :

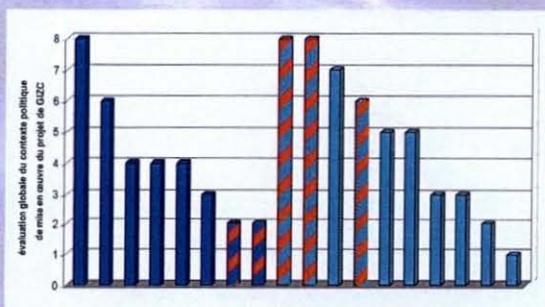
Les projets sont :

- répartis en 2 sous-ensembles : intercommunalités sensu stricto & autres types de collectivités territoriales
- classés de façon croissante en fonction des moyens politiques mis en œuvre pour la réalisation du projet DIACT
- décrits selon l'implication des acteurs (cf. graphe ci-dessus).

Figure également dans le graphe ci-dessous l'existence ou pas d'une antériorité GIZC sur le territoire.

### Interactions entre le contexte politique de mise en œuvre du projet, le statut des collectivités et une antériorité de démarche participative

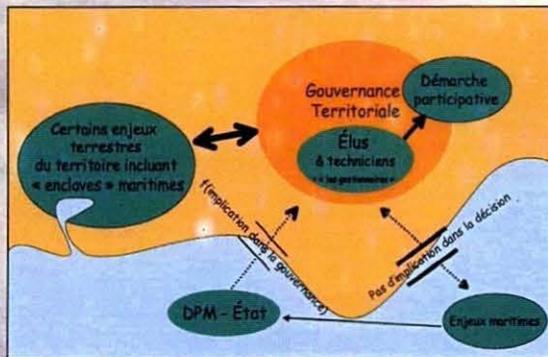
Dans les **systèmes ouverts**, les moyens mis en œuvre traduisent un contexte politique favorable au projet de la DIACT lorsqu'il existe une **antériorité GIZC sur le territoire**. Pour les **structures fermées** une **antériorité GIZC** est à mettre en parallèle avec des contextes politiques peu favorables au projet.



L'utilisation de pratiques nouvelles de concertation impliquant les citoyens semble poser questions (utilité, intérêt, légitimité) en modifiant les processus de prise de décision publique et en particulier le rôle des élus dans ceux-ci

## 2 - Les relations enjeux, territoires et institutions

La Zone Côtière, interface complexe :



- Multiplicité des acteurs institutionnels intervenant sur le littoral
- Méconnaissance et difficulté de partenariat avec les services déconcentrés intervenant sur le DPM (et en particulier les Affaires Maritimes).
- Interrogations des collectivités territoriales sur leur légitimité à jouer un rôle sur les activités maritimes et sur le DPM
- Méconnaissance de la part des acteurs des interactions Terre/Mer

L'absence 1/ d'une prise de conscience par les acteurs des impacts réciproques des usages Terre/Mer et 2/ de périmètres pertinents de GIZC rend difficile un processus de prise de décision territoriale prenant en compte les enjeux littoraux (terre & mer)

## 3 - L'intégration de la connaissance

- Difficile intégration de connaissances maritimes scientifiques (brutes ou élaborées) peu accessibles et des connaissances tacites. Existence d'une demande de "synthèse territoriale" de connaissances acquises
- SIG & atlas, outils actuellement les plus fréquemment utilisés. Diagnostic croisé, aide à la prise de décision et sensibilisation des citoyens y sont associés.
- Demandes 1) d'indicateurs de processus de gestion à des fins d'auto-évaluation et 2) de connaissance des acteurs du territoire et des méthodes de leur implication dans les processus de gestion

	nombre de sites "demandeurs"
synthèse des connaissances (y compris locales)	7
vulgarisation	5
SIG	8
atlas	3
indicateurs	8
évaluation	5
méthode de concertation	5
connaissance des acteurs	4
représentativité des acteurs	2

Les besoins identifiés sont le reflet d'un manque crucial de connaissances sur les territoires littoraux, d'outils adaptés à la prise de décision en particulier collective avec l'intégration de la dimension participative, et de méthodes d'appréciation de modalités de gestion - gouvernance mises en place.

Renseignements :  
 J.L. Gaignon, DEM, IFREMER centre de Brest  
 02 98 22 43 93 - jlgaigno@ifremer.fr  
 L. Gouedranche, CETMEF Brest  
 02 98 05 67 31 - Luce.Gouedranche@equipement.gouv.fr

Réalisation : A. Simon, CETMEF  
 Edition : IFREMER / RIC

février 2007