Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 1, n° 2 | Septembre 2010

Paysage et développement durable

Les conflits de temporalités dans la gestion du littoral à l'épreuve de la GIZC

Temporality conflicts in coastal management standing the test of ICZM

Betty Queffelec et Fabienne Kervarec

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8487>

DOI : 10.4000/developpementdurable.8487

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Betty Queffelec et Fabienne Kervarec, « Les conflits de temporalités dans la gestion du littoral à l'épreuve de la GIZC », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 1, n° 2 | Septembre 2010, mis en ligne le 23 septembre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8487> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.8487

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les conflits de temporalités dans la gestion du littoral à l'épreuve de la GIZC

Temporality conflicts in coastal management standing the test of ICZM

Betty Queffelec et Fabienne Kervarec

- 1 Qualifiée de démarche stratégique impliquant une gestion adaptative¹, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) pourrait contribuer à résoudre les conflits de temporalité ponctuant la gestion du littoral de blocages récurrents.
- 2 Le concept de temporalité peut être compris comme une échelle temporelle propre, en rapport avec des objectifs ou des situations intrinsèques. François Ost définit la temporalité juridique comme les « *formes particulières que prend le temps en rapport avec les divers phénomènes juridiques (branches du droit, sources du droit, systèmes juridiques)* » (Ost, 1993 : 607). Il souligne la pluralité des temporalités juridiques.
- 3 Des conflits de temporalités peuvent survenir quand la rationalité d'une prise de décision change en fonction de la perspective temporelle dans laquelle on se place. L'arbitrage entre plusieurs options disponibles devient difficile. C'est le cas, par exemple, lorsque des préoccupations de court terme semblent contradictoires avec celles de long terme. Jean Chesnaux prend notamment l'exemple de la pêche pour souligner ce problème. Face à l'épuisement des stocks, des préoccupations sociales de court terme entrent en conflit avec celles de long terme au plan environnemental et social (la survie de la profession est menacée en cas d'épuisement des stocks). « *Le difficile arbitrage politique du moyen terme entre les exigences de l'immédiat et les inquiétudes de l'avenir concernent des dyschronies opposant la temporalité lente de la nature et la temporalité accélérée sinon frénétique de l'agir humain.* » (Chesneaux, 2000 : 56). Il existe, en outre, d'autres formes de conflits de temporalité, moins frontaux, mais conduisant également à des blocages. Il s'agit de décalages entre les différents calendriers en jeu dans une prise de décision. C'est le cas par exemple de l'insécurité juridique émanant de l'attente d'un texte en cours de

préparation dont les parties prenantes ne connaissent ni la future date d'adoption, ni le contenu final.

- 4 Obstacles récurrents de la gestion territoriale, les conflits de temporalité sont particulièrement présents sur le littoral. Cet espace est marqué par un grand nombre d'interactions entre activités très diverses (transport maritime, tourisme, ostréiculture, pêche...) sur des zones variées (terrestres ou marines, zones humides, estran...), souvent fragiles et changeantes (biodiversité menacée, érosion...). La « frontière » naturelle entre la terre et la mer a modelé socialement le développement de deux mondes dont les temporalités sont très différentes. Le temps des marées fondamental pour certains, comme les pêcheurs par exemple, est ignoré par la grande majorité des activités conduites à terre. La zone côtière est en outre caractérisée par de nombreuses incertitudes. La complexité des écosystèmes et des interactions nature-société qui y sont en œuvre laisse des zones d'ombre dans la description des évolutions passées et des états présents, rendant difficile les exercices de prospective. Ce contexte prend une dimension majeure du fait de la dépendance directe de nombreuses activités avec leur environnement naturel (pêche, conchyliculture...).
- 5 La GIZC postule la prise en compte de l'ensemble des activités et acteurs intervenant dans la zone considérée pour agir. Bien que déjà présente dans la déclaration de Stockholm de 1972 (principe 13), la notion de gestion intégrée va être popularisée dans le cadre des problèmes environnementaux globaux et du développement durable à la suite du rapport Brundtland (1987), (Lozachmeur 2005 : 264, Kalaora 1999 : 517). La définition qu'en donne le conseil de l'Europe dans le contexte des zones côtières en est tout à fait démonstrative : *« 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 »* (art. 2 al.1 du Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières). Elle inclut l'intégration environnementale qui recouvre d'une part la mise en cohérence des différents aspects de la protection de l'environnement (Mesnard, 1993 : 75, Cicin-Sain, 1998 : 18) ; d'autre part la prise en considération de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles ayant une influence sur l'environnement, telles que le transport maritime, les ports ou le tourisme (Marques, 2005 : 442).
- 6 De nombreuses définitions de la GIZC ont été tentées ; claire et synthétique, celle de l'atelier de Charleston (1989), décrit la GIZC comme un *« processus dynamique par lequel une stratégie coordonnée est développée et mise en œuvre pour l'allocation des ressources environnementales, socioculturelles et institutionnelles afin d'assurer la conservation et l'usage multiple et durable de la zone côtière »* (Billé, 2006). En dépit d'une variété certaine, les définitions proposées s'accordent sur ces deux caractères de la GIZC : intégratif et dynamique. La combinaison de ces deux aspects confère à la GIZC un potentiel pour appréhender la gestion du littoral de manière globale et sur plusieurs échelles de temps. Le programme est ambitieux mais recèle un potentiel qu'il convient d'explorer pour atténuer les conflits de temporalité dans la gestion de la zone côtière.
- 7 Dès 1993, l'OCDE notait qu'il s'agissait même là d'une condition de son succès : *« pour réussir, la gestion intégrée de la zone côtière exigera aussi une "intégration dans le temps", les objectifs de gestion à court terme au jour le jour (...) devant être coordonnés aux objectifs d'action à long terme (...) »* (OCDE, 1993 : 28, voir également Conseil de l'Europe 1999 : 108). C'est en effet une condition de sa durabilité *« qui implique que l'on se projette dans l'avenir afin*

d'examiner les conséquences possibles de l'aménagement à long terme et d'altérer au minimum les ressources, les paysages et le patrimoine du littoral » (Lozachmeur, 2004 : 175).

- 8 Dans un contexte où les acteurs et les modes de gestion de la zone côtière connaissent une diversité de temporalités propres et peu coordonnées (section 1), l'approche de GIZC, qui se veut structurante sur le long terme, pourrait permettre de dépasser les conflits de temporalités (section 2).

1. Les démarches de gestion du littoral aux prises avec les conflits de temporalités

- 9 Une grande variété de mesures de gestion s'entrecroisent sur le littoral pour l'application de textes internationaux (réserves de biosphère, zones Ramsar), européens (Directive cadre sur l'eau (DCE)², Directives habitats et oiseaux³...), nationaux et locaux (loi sur l'eau⁴, loi littoral⁵, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite SRU⁶, parcs, réserves...).
- 10 Ces mesures qui par leur nombre et leur diversité peuvent déjà produire en elles-mêmes des conflits de temporalité, interviennent sur une zone, le littoral, qui est marquée par une grande variété d'usages aux rythmes divers et souvent ponctués par les phénomènes naturels (marées, saisons...).
- 11 Les démarches de gestion du littoral connaissent dès lors une concomitance de perspectives à long, moyen et court termes (1.1) qu'elles tentent de mettre en cohérence sur un rythme souvent imposé (1.2).

1.1. Concomitance de perspectives à long, moyen et court termes sur le littoral

- 12 En matière de gestion du littoral, les différentes échelles de temps s'entrecroisent. La concertation, l'attente d'un texte et la mise en œuvre urgente de dispositions permettent d'illustrer cette assertion.
- 13 Les procédures de concertation classiques de type enquête publique ou avis institutionnels dont le délai n'excède souvent pas deux mois s'inscrivent sur le moyen voire court terme. Pourtant, la concertation des parties prenantes (administrations, collectivités locales, acteurs économiques, associations, citoyens...) s'impose de plus en plus comme un processus de long terme. D'une part ces procédures sont aujourd'hui complétées de phases plus étendues de concertation. Ce phénomène est conforté par les obligations internationales (Convention Aarhus⁷) et européennes (Directive cadre sur l'eau (DCE), Natura 2000...) de la France. La stricte application des procédures contraignantes échouant souvent à satisfaire pleinement les volontés de concertation, elles sont en outre fréquemment complétées par des démarches informelles.
- 14 La lourdeur des procédures concourt également à l'allongement des délais. C'est le cas dans le cadre des processus de planification comme l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (5 ou 7 ans en moyenne)⁸, mais aussi pour la conduite de projet d'aménagement comme la construction d'éoliennes dont le délai d'instruction du permis de construire varie de 3 à 24 mois selon les départements (Sénat, 2009 : 6). Ces lenteurs ont pu conduire au contentieux. Le Conseil d'État a cependant

considéré que la légalité d'un Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ne pouvait être entachée du fait d'une période de plus de trois ans entre la consultation des conseils municipaux et l'adoption du SMVM dès lors qu'aucun changement dans les circonstances de fait ou de droit ne rendait nécessaire une nouvelle consultation des communes⁹.

- 15 Mais les procédures de long terme doivent s'articuler avec d'autres événements s'inscrivant dans un moyen terme comme l'attente d'un texte juridique annoncé, une loi en discussion au Parlement ou un Décret dont la sortie est législativement prévue par exemple. Ce phénomène peut être perturbant pour la concertation. Ce fut le cas par exemple dans le cadre de l'élaboration des SAGE où les acteurs devaient se concerter pour mettre en œuvre cet outil dont la portée exacte, spécialement la question de leur opposabilité aux tiers, est longtemps restée en suspend dans l'attente d'une nouvelle loi sur l'eau. Son adoption était prévue pour 2005, elle a été repoussée jusqu'en fin décembre 2006. De la même manière, l'attente d'une loi sur les parcs marins pendant l'élaboration de celui de la mer d'Iroise a contribué à ralentir ce projet qui a été discuté pendant plus de 15 ans¹⁰.
- 16 Les contraintes du quotidien doivent composer avec ces considérations de moyen et long termes. Sur le court terme, se trouvent les acteurs chargés de la mise en œuvre des textes au jour le jour. Ils sont bloqués entre la nécessité d'appliquer les textes et l'imprécision de ceux-ci. Cette situation peut révéler l'attente d'un texte, comme certains décrets d'application de la loi littoral dont l'adoption n'est intervenue que 18 ans plus tard (Bécet, 2002 : 36)¹¹. Dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE et spécialement pour l'élaboration de l'état des lieux, les acteurs parmi lesquels notamment les agences de l'eau ont eu l'impression d'« apprendre en faisant », de « naviguer à vue ». Chakira Degron (agent d'une Direction régionale à l'environnement (DIREN) commente « *on fait tout en même temps, l'acquisition de données, leur mise à disposition, les plans d'action, l'évaluation de l'état des eaux...* » (Ginestet, 2008). La Directive donne certaines indications sur ce qu'il faut entendre par le bon état mais manque de précision et les détails ne viendront qu'à la suite de discussions menées au niveau européen. Pour compenser les difficultés concrètes qui en découlent, l'État donne des indications par voie de circulaires, en juillet 2005 pour les eaux douces superficielles¹², en décembre 2006 pour les eaux souterraines¹³. Les Circulaires précisant la méthodologie applicable aux réseaux de surveillance se sont longtemps fait attendre alors que l'échéance posée par la Directive devenait imminente¹⁴. Dans sa communication visant la première étape de mise en œuvre de la DCE, la Commission européenne annonce, en mars 2007, qu'elle « (...) déploiera également des efforts particuliers pour améliorer l'évaluation de "l'état écologique". En 2005, la Commission a publié le réseau des sites d'interétalonnage¹⁵. Elle élabore actuellement une décision sur les résultats de l'interétalonnage, qui sera adoptée avant la fin 2007 ; cette décision servira de référence pour définir ce que l'on entend par "bon état écologique" dans tous les États membres. La Commission poursuivra ensuite ses travaux en vue de l'élaboration d'un cadre général pour l'évaluation écologique de la biodiversité aquatique »¹⁶. Une note produite en mars 2008 par la DG environnement précise que les scientifiques ont délivré leurs résultats en juin 2007 et qu'une décision de la Commission les publiera en 2008¹⁷. Les résultats de l'exercice d'interétalonnage ont été partiellement publiés dans une Décision de la Commission en Octobre 2008¹⁸. Mais l'exercice n'est pas terminé. La Commission précise que « *dans certains cas, des résultats n'ont été fournis que pour certains paramètres des éléments biologiques ou pour quelques États membres participant au groupe d'interétalonnage géographique considéré. Dès lors, la Commission considère que, dans ces cas, la comparabilité n'est pas totalement assurée* »

(ibid, introduction, §9). Elle annonce par conséquent que « *d'autres résultats d'interétalonnage pourront (...) faire l'objet d'une décision ultérieure* »(ibid).

- 17 En outre, dans un certain nombre de situations, il est nécessaire d'agir vite, de prendre des décisions ou d'arbitrer en urgence. C'est une caractéristique propre aux situations de crise, qui raccourcissent l'horizon temporel des acteurs, car elles menacent la survie de leurs entreprises, de leurs unités de production (voire leur survie personnelle). La suspension des activités de vente de coquillages en période de fêtes suite à une pollution accidentelle par exemple illustre une telle situation.
- 18 Sous l'angle économique, les contextes d'incertitude et de concrétisation des risques (crises) sont aussi des espaces de liberté. Les schémas d'action planifiés sont bousculés et il devient nécessaire d'agir ou réagir, voire de choisir les contraintes dont on peut et dont on veut se libérer.
- 19 Les différentes actions de gestion ou d'usage du littoral évoluent selon des horizons temporels multiples. Chacune suit sa temporalité propre selon un rythme dicté par différents conditionnements.

1.2. Les conditionnements du rythme des activités de gestion et d'usage du littoral

- 20 L'existence d'une date limite pour finir une procédure ou pour atteindre un résultat constitue un élément essentiel de la temporalité d'une démarche de gestion du littoral. Dans un cadre contractuel, la date limite découle de l'accord entre les parties. C'est le cas des expériences pilotes issues du projet conjoint de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹⁹ et du secrétariat général de la mer (SG-mer) dit « DATAR-SG Mer » par exemple.
- 21 La limite peut également découler d'un texte juridique de portée générale. Le calendrier de la DCE impose un bon état des eaux à l'horizon de 2015. Il ponctue la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et joue un rôle important dans celle des SAGE. Le déploiement du réseau Natura 2000 impose également des échéances claires. La France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)²⁰ pour non-respect des délais de désignation des sites²¹. Dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE, la France a d'abord adopté une loi sur l'eau en 2004 pour répondre dans l'urgence aux échéances européennes, mais en annonçant dès alors une prochaine loi sur l'eau plus réfléchie et complète.
- 22 L'existence d'une date limite peut également découler de contraintes politiques. En janvier 2005, François Goulard, Secrétaire d'État aux transports et à la mer et premier adjoint du maire de Vannes, annonçait une accélération de l'adoption d'un SMVM pour le Golfe du Morbihan dont il fixait l'échéance à la fin 2005, suite à la réforme attendue dans les semaines suivantes du régime juridique et spécialement du mode d'élaboration de cet outil de planification (Simon, 2005). La réforme législative est intervenue en février 2005²² et le SMVM a été adopté par arrêté préfectoral en date du 10 février 2006.
- 23 Le degré de contrainte de la date limite peut varier. Le financeur peut accorder des délais pour l'accomplissement des obligations de son co-contractant. Un système de délais très encadré existe également dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. Et de nombreux éléments conditionnent la souplesse d'un engagement politique. Mais dans chaque cas, la

date limite impose un certain rythme dans la mise en œuvre d'une action. Lorsqu'une telle échéance n'existe pas, le risque de non-réalisation n'est pas négligeable.

- 24 Les choix s'inscrivant à long terme constituent des processus structurant le territoire, engageant leurs auteurs (collectifs ou individuels) à moyen et court termes, car ils se caractérisent par une certaine forme d'irréversibilité. Celle-ci s'avère particulièrement déterminante pour les relations entre l'homme et la nature : par exemple à travers les dynamiques agraires, l'exploitation des ressources naturelles ou le développement d'activités économiques structurant le territoire, mais aussi par l'apprentissage, la prise de conscience et les réflexions prospectives des acteurs sur leur territoire, l'évolution des pratiques techniques et sociales et la construction de relations nouvelles entre les acteurs voire d'identité territoriale.
- 25 Ces orientations à long terme entraînent une évolution parallèle des impacts et interdépendances entre les usages (liées notamment aux externalités associées à certains usages et aux liens entre usages et milieux terrestres et littoraux/maritimes). Ils supposent par ailleurs « *le choix d'un domaine de choix futurs possibles* » (Favereau, 1989 : 127) et déterminent le champ des possibles à moyen terme et le degré d'adaptabilité et de réactivité à court terme²³ (Kervarec, 1997 : 273 et suivantes). On perçoit naturellement la difficulté d'articulation entre les différentes temporalités des logiques économiques : ainsi, les choix possibles à court terme sont conditionnés par les décisions préalables de long et moyen termes, alors même que celles-ci ne prévoient pas forcément de possibilité de substitution ultérieure avec d'autres choix économiques ou techniques.
- 26 La diversité des acteurs intéressés par la gestion du littoral conduit en soi à des conflits de temporalités : les horizons temporels qui orientent les stratégies des acteurs dépendent de leurs situations économiques et de leurs activités, des enjeux qu'ils entendent défendre ainsi que de leur perception de l'environnement et de l'information qu'ils reçoivent. Une situation économique précaire, parfois due à un événement – par exemple un cours défavorable touchant la filière pêche, une pollution accidentelle ou diffuse affectant les producteurs de coquillages ou le secteur du tourisme, ou plus généralement l'anticipation d'une dégradation des conditions de production ou de vente, etc. – peut conduire à développer des stratégies de court terme et à se prononcer pour des évolutions dans un délai court. Cela ne cadre pas forcément avec le temps des mesures de gestion du littoral et de l'évolution des pratiques. Or, ces horizons temporels ne sont généralement pas discutés en tant que tels en cours de processus de concertation. Par contre, les conflits de temporalités se dévoilent lorsque l'agenda se précise et que les décisions ordonnent de hiérarchiser les priorités ou bien dans les situations de crise.
- 27 La dégradation de la qualité des eaux côtières dans une zone conchylicole illustre l'apparition de tels conflits. Une telle situation affecte les conditions de production de coquillages. Les conséquences sont donc immédiates pour les conchyliculteurs, qui demandent des réactions rapides. Dans un tel contexte, on perçoit bien les difficultés d'articulation qui peuvent se produire :
 - entre la nécessité d'adopter des mesures d'urgence et de prendre le temps de dialoguer, de concerter pour traiter le problème à sa source, spécialement lorsque les causes de la pollution sont structurelles ;
 - entre les horizons temporels des différents acteurs, qui font face à des difficultés immédiates de production ou à des exigences d'investissements qui ne peuvent être envisagés qu'à moyen voire long termes.

2. Quel apport de la GIZC au problème des conflits de temporalité dans la gestion du littoral ?

- 28 Les développements théoriques sur la GIZC insistent sur son inscription dans le long terme (Meur-Férec, 2008 : 165). Elle se veut structurante, permettant de préparer le champ des futurs possibles. Dynamique, elle n'entend pas figer une évolution planifiée, elle vise l'adaptation en fonction des évolutions du contexte, dans une perspective d'apprentissage collectif à l'échelle d'un territoire.
- 29 Une telle démarche présente donc un potentiel intéressant pour faciliter la prévention ou la résolution des conflits de temporalité dans la gestion du littoral (2.1). Mais plusieurs obstacles entravent aujourd'hui la réalisation de ce potentiel (2.2).

2.1. Le potentiel de la GIZC pour dépasser les conflits de temporalité

- 30 La GIZC est fondamentalement stratégique. La recommandation européenne de 2002 met particulièrement en lumière cette caractéristique. Son intitulé même reprend le terme : « *la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe* »²⁴ et son premier chapitre est consacré à l'« approche stratégique ». Comme le précise A.-H. Mesnard, « *Le stratège est le général qui a une vision complète du territoire et des acteurs qui y évoluent, qui connaît ses moyens et ses contraintes, et qui a la volonté de parvenir à ses fins.* » (Mesnard 2009 : §2). Elle vise certains objectifs inscrits dans le long terme, c'est son caractère structurant ; tout en s'adaptant aux évolutions environnementales, économiques ou sociales du contexte. Elle pourrait ainsi concilier les contraintes de différentes échelles de temps. Sur le point de savoir comment y parvenir, plusieurs principes de la GIZC, l'approche globale, l'intégration, la concertation et la gestion adaptative permettent d'en développer les contours.
- 31 L'intégration et la concertation partagent l'avantage de construire des liens entre des personnes qui par leur activité se croisent souvent sans dialoguer. Il s'agit d'intégrer dans une même vision globale et complexe l'ensemble des administrations, professionnels, associations, citoyens, leur ouvrir un espace de parole et les amener à échanger leurs perceptions autour d'un projet de territoire.
- 32 Sans une application large du principe d'intégration (administrative, sectorielle, terre-mer...) (Lozachmeur, 2009), la vision globale des moyens et contraintes nécessaires à la mise en œuvre de toute stratégie est impossible. La concertation a été montrée comme un mode de gestion de la complexité et des incertitudes (Froger, Oberti, 2000 : 4 et suivantes), en particulier par les sources de connaissance qu'elle apporte et la construction d'un savoir commun qu'elle permet. La Recommandation Européenne de 2002 inscrit la 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* » (Ibid.). On retrouve dans ce principe l'idée développée par F. Ost « (...) *la complexification accrue fait que nul décideur ne peut plus prétendre détenir exclusivement, ni surtout durablement, les informations nécessaires à la prise de décision, aussi est-il contraint de mettre en place à défaut de règles préétablies, des normes procédurales associant un maximum de personnes intéressées à la définition des objectifs à atteindre et des moyens les plus expédients d'y parvenir. La procéduralisation du droit qui en*

résulte prend alors la forme d'un learning process au cours duquel se précisent progressivement et les intérêts à prendre en considération et les données factuelles pertinentes » (Ost, 2000 : 11). Ce processus aboutit à une norme expérimentale et soumise à évaluation périodique. « *La bonne loi n'est plus la loi stable mais la loi révisable* » (Ost 2000 : 11), répondant ainsi aux impératifs d'adaptabilité. Cette approche rejoint l'idée d'une recherche de flexibilité, du développement d'un apprentissage informationnel, la GIZC permettant potentiellement de répondre à certains impératifs liés à la croissance de l'information dans le temps et cela, à l'échelle du territoire.

- 33 Ainsi se dessine le potentiel de la GIZC à prévenir et résoudre les conflits de temporalité dans la gestion de la zone côtière. Dans le cadre de cette approche stratégique, les parties prenantes devraient plus clairement voir venir ces conflits et disposer d'espaces de dialogue nécessaires pour tenter de les résoudre. Les ajustements s'inscrivent dans la perspective de long terme assurant le caractère structurant de la démarche. Deux cas concrets illustrent ce potentiel structurant sur le long terme.
- 34 En baie du Mont Saint Michel, le lancement du projet de GIZC mené par l'association interdépartementale s'est inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par la DATAR et le SG mer ; l'échéance était prévue à 18 mois à partir de la signature du contrat, soit au printemps 2007. Cet appel était présenté par la France, auprès de l'Europe et des acteurs du littoral intéressés, comme un catalyseur d'initiatives, susceptible de favoriser la capitalisation d'expériences en GIZC dans la perspective de la mise en œuvre de la Recommandation de 2002.
- 35 Il n'existe pas en France de texte spécifique pour mettre en œuvre la GIZC²⁵. Mais elle est souvent intégrée dans des mesures de gestion existantes et est affichée, de plus en plus souvent, dans les textes juridiques les encadrant²⁶. Certaines collectivités ont, en outre, élaboré des démarches *ad hoc*. C'est le cas de l'initiative de GIZC portée par l'association interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine en Baie du Mont-Saint-Michel. Les objectifs affichés par le projet attestent de la volonté d'une démarche globale et structurante en matière de gouvernance des ressources et espaces littoraux : « *protéger durablement l'écosystème Baie, dans ses composantes maritimes et terrestres ; conforter l'identité Baie ; mettre en œuvre un projet opérationnel et partagé sur un territoire cohérent en termes de paysages, d'histoire, de fonctionnalité écologique ; intégrer ces objectifs dans les outils de planification : SCoT²⁷, SAGE, DocOb²⁸ Natura 2000... ; créer in fine une structure de coordination et de suivi transversale, au-dessus des clivages administratifs pour une gestion coordonnée de l'interaction mer-terre.* » (Association interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine, 2005).
- 36 Dans une perspective plus pragmatique, l'association CAP 2000 en Bretagne Sud défend par ses actions la place des activités primaires sur le territoire littoral, en favorisant le dialogue et la concertation entre agriculteurs et conchyliculteurs. Ils se sont réunis en association pour mettre en place un protocole de diagnostic d'exploitations agricoles afin de trouver des solutions pour satisfaire aux contraintes réglementaires et limiter les pollutions microbiologiques. Cette démarche de concertation, qui permet de dépasser un conflit entre deux professions, a également pour but de défendre la présence du secteur primaire face à la concurrence d'autres usages (tourisme, résidences secondaires) en zone littorale. Cette initiative vise un effet à long terme sur l'aménagement du territoire et permet l'acquisition d'un savoir-faire commun, susceptible de faciliter la recherche de solution en cas de crise.
- 37 L'effet structurant à long terme se retrouve bien dans la pratique de la GIZC et il est intéressant de constater qu'il s'exprime de manière diverse en fonction des contextes. Le

potentiel de la GIZC pour limiter les conflits de temporalité n'est pas seulement théorique. Pourtant, les expériences de GIZC révèlent aussi des obstacles importants à sa réalisation.

2.2. Les obstacles à la réalisation du potentiel de la GIZC contre les conflits de temporalité

- 38 Un premier obstacle, d'ordre théorique, réside dans l'ambivalence portée par la gestion adaptative. Nécessaires à l'adaptation du droit aux modifications de son environnement, les évolutions juridiques sont néanmoins une source d'insécurité juridique. Or, « *si les contradictions sociales, c'est-à-dire des conflits d'intérêts très complexes se développent et se modifient rapidement, le droit perd son pouvoir de stabilisation.* » (Chemillier-Gendreau, 2000). Si les parties prenantes ne sont pas en mesure d'évaluer les conséquences du projet de territoire qu'elles élaborent en raison de trop grandes incertitudes sur les adaptations dont il fera l'objet à plus ou moins court terme, la GIZC, au lieu de solutionner les conflits de temporalité, en crée de nouveaux. Pourtant, si le dialogue est suffisamment large, les parties prenantes en confiance et la précipitation exclue²⁹, la GIZC peut intégrer les capacités d'adaptation des personnes touchées par les modifications et faire émerger une solution co-construite avec celles-ci.
- 39 Observés dans le cadre des expérimentations de GIZC conduites en France suite à l'appel à projets « DATAR-SG mer » plusieurs obstacles sont apparus avec la pratique. D'après le travail de suivi-accompagnement des projets (voir les résultats : Gaignon, 2007a, 2007b et 2008), les expériences conduites échouent à mettre en place l'ensemble des principes de la GIZC. Ils se focalisent généralement sur un ou deux seulement (Gaignon 2007a, 2008). A l'analyse des projets déposés, « *la gouvernance, dans le sens d'une intégration des citoyens aux projets, apparaît nettement comme un point faible, négligé dans la plus part des dossiers (67 %)* » (Meur-férec, 2008 : 198). C. Meur-Férec nuance néanmoins ce constat par le manque de clarté dans les dossiers de ce qui tient de l'« *information du citoyen* » et ce qui relève de la « *prise de décision* ». La première enquête de suivi-accompagnement de ces projets dresse le constat d'une faiblesse de l'« *implication des acteurs* » et de l'« *intégration de la connaissance* ». Ce sont pourtant des éléments essentiels du potentiel de la GIZC à solutionner les conflits de temporalité. La deuxième enquête de suivi révèle que « *la participation des acteurs dans notre système de démocratie représentative est largement en tête des thématiques prioritaires des collectivités* » (Gaignon 2007b).
- 40 18 projets sur les 20 observés ont mis en œuvre des groupes de travail et de concertation, des ateliers, des réunions. Ces deux enquêtes ont été conduites dans des perspectives distinctes. La première embrasse l'ensemble des principes de la GIZC alors que la seconde focalise sur les « *points faibles* » identifiés dans la première. En outre, la seconde étude ne révèle pas le détail des acteurs impliqués dans ces groupes de travail et les auteurs y voient le « *mode de fonctionnement habituel des collectivités territoriales* » (Gaignon, 2008 : 3). Enfin, la postériorité de la seconde enquête et le caractère de suivi-accompagnement de ce travail a pu conduire à une intégration des préoccupations de participation des acteurs *a posteriori* dans les projets.
- 41 Pour permettre de dépasser les conflits de temporalités, la GIZC doit pouvoir s'inscrire effectivement dans le long terme. C.Meur-Férec constate que « *la dimension durable traduite par le souci d'évaluation et de prospective est moyenne pour plus de la moitié des dossiers. Les 12 dossiers "forts" dans ce domaine proposent généralement des outils spécifiques à ce critère comme*

"prospective, scénario, agenda 21" (5 dossiers) ou (et) des chartes (3) visant à pérenniser le processus engagé ». Certes, comme le souligne l'auteur, ce constat tient notamment à la nature des projets locaux (à perspectives temporelles plus courtes) et d'expérimentation sur 18 mois (Meur-Férec, 2008 : 200). Mais l'appel à projet « DATAR-SG mer » relève d'un choix gouvernemental orientant le développement la GIZC en France.

- 42 Pour qu'une démarche de GIZC développe son caractère structurant, elle doit avoir un ancrage assurant sa pérennité. Comme le souligne O. Lozachmeur « *Pour être efficace, un programme intégré doit en effet s'étendre sur plusieurs années car il faut du temps pour convaincre l'ensemble des partenaires de participer au processus, d'effectuer les études préalables à la prise de décision, à l'obtention des crédits nécessaires ou à la mise en place des équipes de gestion et du dispositif destiné à assurer la coordination des politiques mises en œuvre par les différents gestionnaires* » (Lozachmeur, 2004 : 176).
- 43 On perçoit dès lors les limites de la logique de projet initiée par la DIACT et le SG Mer pour le développement d'initiatives pilote de GIZC avec un financement sur 18 mois. La GIZC est un processus qui ne peut se satisfaire de décisions ponctuelles, sa pérennité est subordonnée à la constance de son suivi.
- 44 Ainsi, la durée du contrat DIACT échue, la poursuite du projet initié en Baie du Mont Saint-Michel par l'Association interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine hors du cadre initial de l'appel DIACT-SG Mer pose aujourd'hui la question de la forme institutionnelle que peut prendre la structure porteuse.
- 45 Une recommandation a été formulée dans le cadre du Grenelle de la mer tendant à une généralisation des Scot avec un volet littoral (que l'on peut comprendre comme un volet SMVM)³⁰. Il y aurait là potentiellement un moyen de systématiser et de pérenniser la GIZC sur l'ensemble du linéaire côtier, sous réserve que les principes de la GIZC soient appliqués dans la mise en œuvre de cet outil.
- 46 Certaines actions de GIZC se concluent par la mise en place d'une institution. Mais une institutionnalisation systématique pourrait faire craindre une surabondance d'autorités compétentes accroissant la complexité de la répartition des compétences sur la zone côtière, une strate de plus dans un paysage déjà très chargé. En outre, face à la multiplicité des voies de mise en œuvre de la GIZC et la concomitance d'initiatives dans une même zone, l'institutionnalisation de l'un des modes de gestion ne garantit pas qu'il assure la coordination avec les autres initiatives.
- 47 Il serait utile de développer la mise en place d'un système de coordination des actions de GIZC à différentes échelles géographiques (local, régional, national). Un système souple de mise en réseau favorisant la circulation de l'information pourrait être adapté, évitant l'écueil de l'alourdissement du paysage institutionnel. À l'échelle nationale, dès 2004, le CIADT³¹ prônait la création d'un Conseil National du Littoral (CNL), afin de « (1) contribuer, par ses propositions, à définir les objectifs et les actions nécessaires à une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral, (2) concourir, par ses avis, à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux, (3) participer aux travaux d'évaluation, de prospective et d'observation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional, (4) diffuser les expériences et les savoir-faire en direction des collectivités territoriales et des acteurs socio-économiques de l'ensemble des façades maritimes » (CIADT, 2004 : 1). Lors de l'installation du CNL le 13 juillet 2006, sa contribution à la « cohérence des actions publiques menées sur le littoral »³² a été soulignée comme l'un des objectifs du CNL.

- 48 À l'échelle régionale, la Charte des Espace Côtiers de la Région Bretagne vise « la définition, en concertation avec l'ensemble des acteurs, d'un projet d'avenir pour la zone côtière bretonne et d'un programme de mise en œuvre ». La démarche d'élaboration de la charte s'est accompagnée d'une mise en réseau des initiatives locales de GIZC et a donné lieu à des phases de concertation de novembre 2006 à novembre 2007. Adoptée en 2007, la charte a mis en place une conférence régionale de la mer et du littoral. Il s'agit d'une instance de concertation des acteurs concernés par la gestion de la zone côtière. Elle vise à définir les actions stratégiques à mettre en œuvre et à les évaluer. Ainsi, même si elles n'ont pas de compétences définies pour la définition de GIZC, les régions peuvent développer leur rôle en tant que lieux politiques de définition de stratégies de gestion du littoral eu égard à leur proximité possible avec les initiatives locales.

Conclusion

- 49 Souvent, l'action publique vise à limiter les conséquences à court terme, éventuellement en agissant sur les causes à long terme, une fois la crise avérée. Elle pose cependant des problèmes d'irréversibilité et éventuellement de répartition ou d'équité entre les acteurs.
- 50 L'approche de la GIZC vise à traiter la cause en amont en mobilisant les acteurs de telle sorte qu'ils modifient leurs comportements avant la crise. Si elle est couronnée de succès, une telle démarche pourrait permettre d'éviter la crise en l'anticipant ou d'y faire face plus efficacement. Dans cette perspective, l'un des principaux obstacles réside dans la difficulté de mobiliser les acteurs en dehors des situations de crise.
- 51 L'approche de GIZC possède un réel potentiel de coordination des temporalités susceptible de limiter les conflits. Dans le concret de la mise en œuvre, la réalisation de ce potentiel est cependant épineuse. Les interprétations de la GIZC et les modalités choisies pour la mettre en œuvre peuvent largement limiter son efficacité sur ce point. De même, la gestion adaptative doit être conduite avec précaution pour ne pas engendrer une insécurité inacceptable pour les parties prenantes. Enfin, l'approche projet dans la mise en œuvre de la GIZC est un obstacle particulièrement sérieux au dépassement des conflits de temporalités. Le développement d'un système de mise en réseau à plusieurs échelles des parties prenantes de la gestion du littoral semble, par sa souplesse, y apporter une réponse adaptée. Cela ne doit néanmoins pas faire oublier qu'une pérennité des financements pour la gestion du littoral constitue un autre impératif pour assurer la capacité de la GIZC à se déployer dans le temps.

BIBLIOGRAPHIE

Bécet J.-M., 2002, *Le droit de l'urbanisme littoral*, Rennes , PUR, 253 pages

Billé R., 2006, « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *Vertigo*, Vol7, n° 3, décembre 2006, 12 pages

- CIADT, 2004, *Synthèse des décisions du CIADT du 14 septembre 2004*, Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire, 3 pages
- Cicin-Sain B. et Knecht R., 1998, *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*, Washington, Island Press, 517 pages
- Chesneaux J., 2000, « Court-terme, moyen-terme, long-terme : quel arbitrage démocratique de l'avenir ? », Gérard P., Ost F., van de Kerchove M. (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 931 pages
- Chemillier-Gendreau M., 2000, « Sur quelques rapports du temps juridique aux autres formes du temps », *Temporalistes* n° 41, Temporalités juridiques et temps judiciaires
- Cohendet P., Llerena P. (Eds.), 1989, *Flexibilité, information et décision*, Paris, Economica, 390 pages
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 2005, *Notre avenir à tous*, Québec, éditions Lambda, 4^e édition, XXVII, 432 pages
- Conseil de l'Europe, 1975, « La gestion intégrée du patrimoine faunistique », Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, collection « Sauvegarde de la nature », n° 9
- Conseil de l'Europe, 1999, « Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières », Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, collection « Sauvegarde de la nature », n° 101
- Favereau O., 1989, « Valeur d'option et flexibilité », in Cohendet P. et Llerena P. (Eds.), *Flexibilité, information et décision*, Paris, Economica, p. 121-182
- Froger G., Oberti P., 2002, « L'aide multicritère à la décision participative : une démarche originale de la gouvernance en matière de développement durable », *Eurocongrès Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?*, Toulouse, 25-26 octobre 2002, 30 pages
- Ginestet A., 2008, « DCE : la surveillance se met en place », *Journal de l'environnement*, 13 février 2008
- Gaignon J.-L., Goudedranche L., Colmagro E., 2008, « Expérimenter la GIZC : que nous disent les 25 territoires français ? », Colloque international pluridisciplinaire le littoral subir, dire agir, Lille 16-18 janvier 2008, 8 pages
- Gaignon J.-L., Goudedranche L., 2007a, « Résultats de la première enquête. Suivi accompagnement des projets GIZC-DIAC/SG Mer », Plaquette de présentation des résultats, février 2007, 12 pages
- Gaignon J.-L., Goudedranche L., 2007b, « Résultats de la deuxième enquête. Suivi accompagnement des projets GIZC-DIAC/SG Mer », Plaquette de présentation des résultats, décembre 2007, 6 pages
- Kalaora B., 1999, « Global expert, la religion des mots », *Ethnologie française*, n° XXIX, n° 4, p. 517
- Kervarec F., 1997, *Intensification agricole, risque et développement du marché intérieur à Madagascar*, Thèse de doctorat, Université Paris X – Nanterre, 372 pages
- Kervarec F., Philippe M., Queffelec B., 2008, « La concertation pour quoi faire ? Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières », in Méral P., Castellanet C., Lapeyre R., *La gestion concertée des ressources naturelles – l'épreuve du temps*, Paris, Gret-C3ED, Karthala, 333 pages
- Lozachmeur O., 2009, « Rappel des principes de la "gestion intégrée des zones côtières" et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 », *Vertigo*, Hors-série n° 5.

- Lozachmeur O., 2004, *La consécration du concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national*, thèse de droit public, Nantes, 767 pages
- Lozachmeur O., 2005, « Le concept de "gestion intégrée des zones côtières" en droit international, communautaire et national », *DMF* n° 657, p. 259-277
- Marques C., 2005, *La stratégie communautaire de conservation du milieu marin depuis 1986 – contribution à l'étude des principes d'intégration et de co-responsabilité*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 442 pages
- Mesnard A.-H., 2009, « L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrée des Zones côtières », *Vertigo* Hors série n° 5
- Mesnard A.-H., 1996, « L'intégration des politiques du littoral », *Annuaire de droit maritime et océanique*, Tome XIV, p : 67-79
- Meur-Férec C., 2008, *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral – un itinéraire de géographe*, Paris, Edilivre, 250 pages
- Meur-Férec C., 2007, « La GIZC à l'épreuve du terrain : premier enseignements d'une expérience française. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Varia, URL : <http://developpementdurable.revues.org/index4471.html>
- OCDE, 1993, *Gestion des zones côtières – Politiques intégrées*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 142 pages
- Ost F., 1993, « Entrée "temporalité juridique" », in Arnaud A.-J., (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique et de théorie et de sociologie du droit*, 2° édition, Paris, LGDJ, XXXVII, 758 pages
- Ost F., 2000, « L'accélération du temps juridique » in Gérard P., Ost F., Van de Kerchove M., (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 931 pages
- Roqueplo P., 1996, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Editions, collection Sciences en question, 111 pages
- Schakle G.L.S., 1990, *Time, Expectations and Uncertainty in Economics*, Aldershot Hants; Hants, E. Elgar, XVII, 264 pages
- Simon G., 2005, « Une loi Littoral plus souple pour le golfe du Morbihan », *Le monde*, 8 janvier 2005

NOTES

1. 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), Journal officiel n° L 148 du 06/06/2002 p. 0024-0027.
2. Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, publiée au JOCE n° L.327 du 22 décembre 2000, p. 1-73.
3. Directive 79/409/CEE du conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE, L 103, 25 avril 1979, p. 1-18.
Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE, n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7-50.
4. Loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, JO n° 303 du 31 décembre 2006, p. 20285 (rectificatif paru au JO n° 17 du 20 janvier 2007).
5. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO 4 janvier 1986, p. 200.

6. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777.

7. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Aarhus le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, publiée RTNU vol. 2161, p. 447.

8. Les autres outils de planification comme les directives territoriales d'aménagement (DTA), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont également sujet à ces lourdeurs procédurales.

9. CE 3 mars 2008 Madame Laporte, requête n° 278168, recueil Lebon 73, « Sur le moyen tiré de l'ancienneté des consultations des communes : Considérant qu'il n'est pas contesté que le projet de schéma a été régulièrement communiqué pour avis aux conseils municipaux concernés et que ceux-ci ont fait connaître leur avis entre juillet et septembre 2001 ; que la seule circonstance qu'un délai de plus de trois ans s'est écoulé entre la consultation des conseils municipaux et l'intervention du décret attaqué n'entache pas, par elle-même, d'irrégularité le décret attaqué, dès lors qu'aucun changement dans les circonstances de fait ou de droit, dont ne saurait tenir lieu l'adoption du plan local d'urbanisme de la commune de Lège-Cap Feret, dont se prévaut Mme A, ne rendait nécessaire une nouvelle consultation des communes ; que, par suite, le moyen tiré de l'ancienneté des consultations des communes doit être écarté. »

10. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n° 90 du 15 avril 2006, p. 5682.

Décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise, JORF n° 228 du 2 octobre 2007, p. 16192.

11. La loi littoral adoptée en 1986 prévoyait l'édiction de plusieurs décrets d'application. Certains ont été adoptés dans un délai raisonnable comme celui précisant le contenu et l'élaboration des SMVM (décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JORF du 9 décembre 1986 page 14791 modifié). Par contre, les décrets prévus aux articles 2 de la loi littoral et L 146-4 IV du code de l'urbanisme établissant la liste des estuaires les plus importants et celle des communes littorales se sont longtemps fait attendre laissant planer le doute sur l'étendue géographique du champ d'application de la loi littoral. Suite à un recours conduit par l'Association France Nature Environnement, le conseil d'État enjoint le premier ministre de prendre ces décrets dans un délai de six mois et assortit sa décision d'une astreinte de 1 000F par jour à l'encontre de l'État passé ce délai. Néanmoins, le décret sera adopté près de quatre ans plus tard, 18 ans après l'adoption de la loi littoral (décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, JORF n° 76 du 30 mars 2004, p. 6082).

12. Circulaire DCE 2005/12 du 28 juillet 2005 relative à la définition du « bon état » et à la constitution des référentiels pour les eaux douces de surface (cours d'eau, plans d'eau), en application de la directive européenne 2000/60/DCE du 23 octobre 2000, ainsi qu'à la démarche à adopter pendant la phase transitoire (2005-2007).

13. Circulaire DCE 2006/18 du 21 décembre 2006 relative à la définition du « bon état » pour les eaux souterraines, en application de la directive 2000/60/DCE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, ainsi qu'à la définition de valeurs-seuils provisoires applicables pendant la phase transitoire.

14. « Ces programmes sont opérationnels au plus tard six ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive (...) » (art. 8.2 DCE) donc fin 2006 la directive étant entrée en vigueur le 22 décembre 2000. Or la Circulaire tant attendue arrive moins de 6 mois avant l'échéance.

Circulaire DCE 2006/16 du 13 juillet 2006 relative à la constitution et à la mise en œuvre du programme de surveillance pour les eaux douces de surface ; complétée par la circulaire DCE

2007/24 relative à la constitution et à la mise en œuvre du programme de surveillance (contrôles opérationnels) pour les eaux douces de surface (cours d'eau, canaux et plans d'eau).

Circulaire DCE 2007/22 du 11 avril 2007 relative au protocole de prélèvement et de traitement des échantillons des invertébrés pour la mise en œuvre du programme de surveillance sur cours d'eau.

15. Décision 2005/646/CE de la Commission du 17.8.2005 (JO L 243 du 19.9.2005, p. 1).

16. Communication de la Commission, du 22 mars 2007, intitulée : « Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne - Première étape de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE » [COM(2007) 128 – non publié au Journal officiel].

17. Waternote 7 : Intercalibration - a common scale for Europe's waters, URL : http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/water_note7_intercalibration.pdf

18. Décision de la Commission du 30 octobre 2008 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, les valeurs pour les classifications du système de contrôle des États membres à la suite de l'exercice d'interétalonnage (2008/915/CE), JOUE du 10 décembre 2008 L 332, p. 20-44.

19. Renommée par la suite Délégation Interministérielle à la Compétitivité des Territoires (DIACT), puis Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR).

20. Devenue la cour de justice de l'Union Européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009.

21. CJCE arrêt en date du 11 septembre 2001 Affaire C-220/99 Recueil de jurisprudence 2001 page I-05831. La France est condamnée pour ne pas avoir transmis dans le délai prescrit, la liste de sites mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et les informations relatives à ces sites conformément à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la même directive.

22. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 235.

23. Notons que des choix de court terme, des décisions prises dans l'urgence peuvent eux-mêmes se caractériser par une forme d'irréversibilité à long terme, conditionnant durablement les choix futurs possibles (par exemple l'extension de zones artificialisées pour l'exploitation sur des espaces naturels).

24. Recommandation 2002/413/CE 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, JOCE, L 148 du 6 juin 2002.

25. Il convient cependant de noter que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (texte n° 955 de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé à l'Assemblée Nationale le 11 juin 2008) vise « La gestion intégrée de la mer et du littoral » dans son article 30. S'en tenant à des considérations générales, à ce stade, il ne constitue pas un cadre de mise en œuvre fonctionnel pour la gestion intégrée des zones côtières.

26. À titre d'exemple, le projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan dans sa version 2009 se fixe dans l'objectif de « constituer une référence en termes de Gestion Intégrée de la Zone Côtière » (Article 20.1).

27. Schéma de cohérence territoriale.

28. Document d'objectif.

29. Sauf cas d'urgence.

30. Proposition 105 du rapport de synthèse du groupe 1 du Grenelle de la mer « La délicate rencontre entre la terre et la mer », 2009, 115 pages.

31. Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire.

32. Allocution du Premier Ministre au Conseil National du Littoral le 13 juillet 2006, URL : http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/villepin/acteurs/interventions_premier_ministre_9/discours_498/allocution_conseil_national_littoral_56472.html

RÉSUMÉS

Processus intégratif d'action, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est en permanence confrontée dans sa mise en œuvre à des conflits de temporalité. Ceux-ci résultent de déphasages des rythmes et décalages entre les calendriers. Une démarche de GIZC voit inévitablement se croiser des enjeux de long, moyen et court termes. Elle met alors en lumière l'existence de conflits de temporalité. Mais elle recèle un potentiel intéressant pour atténuer ce phénomène. Son caractère structurant sur le long terme ajouté à son caractère intégrateur, qui doit s'étendre à la dimension temporelle, concourent à une meilleure prise en charge de ces conflits. Pourtant, dans la pratique, plusieurs obstacles limitent l'expression de ce potentiel.

Integrative action process, the integrated coastal zone management (ICZM) has to deal with temporality conflicts in its implementation. It results from phase shift in rhythms and calendars. During an ICZM process, simultaneous long, middle and short term stakes get crossed. Then, it reveals temporality conflicts. But ICZM has a real potential to reduce this phenomenon. The ICZM long term framing feature added to its integrative feature, including its temporal dimension, have a potential to deal with those conflicts. However, many fences reduce yet a complete achievement of this potential.

INDEX

Keywords : integrated coastal zone management, economic actors, conflict, stakeholders, temporality

Mots-clés : acteur économique, gestion intégrée des zones côtières, conflit, parties prenantes, temporalité

AUTEURS

BETTY QUEFFELEC

Betty Queffelec, Juriste, membre de l'UMR-AMURE aménagement des espaces, des ressources et des écosystèmes marins et littoraux à l'université de Brest. Thématiques de recherche : biodiversité marine et gestion intégrée des zones côtières

FABIENNE KERVAREC

Fabienne Kervarec, ACTeon, bureau d'étude et de recherche en économie de l'environnement. Champs de recherche : stratégies d'acteurs, gouvernance de l'environnement et gestion intégrée du littoral