HAL
open science

La mer néolibérale : approche géographique de la démarche française de Planification spatiale marine en Manche - mer du Nord

Romain Legé

▶ **To cite this version:**

Romain Legé. La mer néolibérale : approche géographique de la démarche française de Planification spatiale marine en Manche - mer du Nord. Géographie. Université de Nantes (UN), 2021. Français. NNT : . tel-03759992

HAL Id: tel-03759992

https://theses.hal.science/tel-03759992

Submitted on 24 Aug 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE NANTES
COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N°598
Sciences de la Mer et du Littoral
Spécialité : Géographie

Par
Romain LEGÉ

La mer néolibérale. Approche géographique de la Planification spatiale marine à travers la démarche française en Manche - mer du Nord

Thèse présentée et soutenue à l'IGARUN, le 10 décembre 2021
Unité de recherche : LETG UMR 6554 CNRS

Composition du Jury :

Nicolas BERNARD, Professeur des universités
Université de Bretagne Occidentale, EA Géoarchitecture
Rapporteur

Caitriona CARTER, Directrice de recherche
INRAE Bordeaux, UR ETDX
Rapporteure

Vincent HERBERT, Professeur des Universités
Université du Littoral Côté d'Opale, ULR TVES
Examinateur

Michel DESSE, Professeur des universités
Université de Nantes, LETG
Directeur de thèse

Thierry Guineberteau, Maître de conférences
Université de Nantes, LETG
Co-encadrant

Brice TROUILLET, Professeur des universités
Université de Nantes, LETG
Président du jury

Remerciements

Mes remerciements les plus sincères s'adressent,

à Michel Desse, mon directeur de thèse et à Thierry Guineberteau, mon co-encadrant, pour leur confiance, leur bienveillance et leurs précieux conseils,

à la Fondation de France, qui m'a permis de conduire ce travail de thèse dans des conditions matérielles confortables et sans qui rien n'aurait été possible,

à Nicolas Bernard et à Caitriona Carter, pour avoir accepté de pré-rapporter sur cette thèse,

à Vincent Herbert et à Brice Trouillet, pour avoir accepté de participer au jury,

au laboratoire LETG, pour m'avoir permis d'intégrer une équipe de recherche,

à la Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin, pour m'avoir hébergé plusieurs années dans une ambiance à la fois stimulante et détendue,

à l'Institut de géographie et d'aménagement régional de l'université de Nantes, pour m'avoir accepté en tant qu'étudiant alors que je terminais ma licence de droit et pour m'avoir offert l'opportunité de découvrir le métier d'enseignant,

à toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à mes questions mais que l'anonymat m'interdit de citer,

à tous les collègues titulaires ou non, que j'ai eu la chance de rencontrer et avec qui j'ai tissé des liens scientifiques et amicaux,

à ma famille, pour m'avoir toujours soutenu dans les moments difficiles,

à mes amis, pour leurs encouragements et leurs sourires,

à Laurie, pour tout et plus encore.

REPERTOIRE DES ABREVIATIONS

AEC : Avant l'ère commune (ou avant Jésus-Christ)

AFB : Agence française pour la biodiversité

AMP : Aire marine protégée

AO : Appel d'offres

ARML : Assemblée régionale mer et littoral

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CAF : Commission administrative de façade

CMF : Conseil maritime de façade

CNDP : Commission nationale du débat public

CNML : Conseil national de la mer et des littoraux

CNUDM : Conférence des Nations unies sur le droit de la mer

CRC : Comité régional de la conchyliculture

CRML : Conférence régionale mer et littoral

CROSS : Centre opérationnel de surveillance et de sauvetage

CRPM : Conférence des régions périphériques maritimes

CRPMEM : Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DCPEM : Directive cadre pour la planification de l'espace maritime

DCSMM : Directive cadre stratégie pour le milieu marin

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DEB : Direction de l'eau et de la biodiversité (ministère de la transition écologique et solidaire)

DIRM : Direction interrégionales de la mer

DIT : Division international du travail

DML : Délégation mer et littoral

DOCOB : Document d'Objectifs

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSF : Document stratégique de façade

DST : Dispositif de séparation du trafic

DTA : Directive territoriale d'aménagement

EC : Ere commune (ou après Jésus-Christ)

EMDT : Eoliennes en mer Dieppe – Le Tréport (consortium)

EMR : Energies marines renouvelables

FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

FEDER : Fonds européens de développement régional

FMI : Fond monétaire international

FNE : France nature environnement

GPM : Grand port maritime

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

MCZ : *Marine conservation zone*

MEMN : Manche est mer du Nord

MMO : *Marine management organisation*

MW : Mégawatt

NAMO : Nord Atlantique manche ouest

ND : Non disponible

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OFB : Office français pour la biodiversité

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OSPAR : Oslo-Paris (Convention pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique nord-est)

PAC : Politique agricole commune

PADD : Plan d'aménagement et de développement durable

PAMM : Plan d'action pour le milieu marin

PCP : Politique commune de la pêche

PLU(M) : Plan local d'urbanisme (métropolitain)

PNM : Parc naturel marin

POS : Plan d'occupation des sols

PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie

PREMAR : Préfecture maritime

PSM : Planification spatiale marine

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SDEC : Schéma de développement communautaire

SGMer : Secrétariat général de la mer

SAUM : Schéma d'aptitude à l'utilisation de la mer

SIH : Système d'information halieutique

SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer

SNML : Stratégie nationale de la mer et du littoral

SRADT : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

SRADDT : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

UE : Union européenne

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

VMS : *Vessel Monitoring System*

ZAD : Zones à défendre

ZEE : Zone économique exclusive

ZPS : Zone de protection spéciale

ZSC : Zone spéciale de conservation

SOMMAIRE

Introduction générale

PARTIE 1. L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES DANS LE SYSTEME CAPITALISTE

Chapitre 1. Géohistoire maritime du capitalisme

Chapitre 2. Histoire politique de l'aménagement en France

Chapitre 3. Evolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes

PARTIE 2. LES EFFETS DU CAPITALISME NEOLIBERAL SUR L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES

Chapitre 4. La traduction des principes du développement durable par la croissance bleue

Chapitre 5. Des représentations différenciées d'un territoire marin en construction

Chapitre 6. La fabrique participative à l'ère post-politique

Conclusion générale

INTRODUCTION GENERALE

« Gens de l'Ouest, hommes de la pluie et du vent. La petite pluie, fine, vient de la mer.
Elle rappelle à l'habitant du marais tout proche, à ceux de la plate plaine,
aux bocains dans leurs hauteurs, que l'Océan ne les oublie pas.
Le vent souffle de la mer, enlève à la pointe des vagues des rouleaux de pluie
et ensuite déferle pour chasser les nuages. »

Michel Ragon, *Les mouchoirs rouges de Cholet*

A 20 ans, je signais un contrat à durée indéterminée dans une usine de pneumatique à Cholet. Quelques années plus tard, j'intégrais une équipe qui travaillait la nuit et le week-end pour commencer une licence de droit, avec comme ambition secrète de défendre un jour mes camarades. Pourtant, lorsque la crise financière de 2008 a touché les équipementiers automobiles, mon équipe est devenue inutile et c'est moi qu'il a fallu défendre dans une procédure de licenciement portée devant le Conseil des prud'hommes. Paradoxalement, cette expérience m'a fait perdre le goût du droit, tout en nourrissant mon intérêt grandissant pour les questions de société liées au capitalisme. C'est donc naturellement qu'en master, je me suis dirigé vers la géographie et l'aménagement, disciplines qui conjuguaient mes sensibilités dans une approche systémique du capitalisme, en mettant à profit mes connaissances juridiques autour de l'espace et du territoire. La spécialisation maritime proposée par l'Institut de géographie et d'aménagement de l'Université de Nantes m'a fait prendre conscience des profonds enjeux sociaux et humains en mer, dernier espace commun de l'humanité aux prises avec un système économique prédateur (Galbraith, 2006). De la machine industrielle à la machine à écrire, il n'y a qu'un pas, franchi dans un mémoire portant sur la Planification Spatiale Marine (PSM) et la prospective. Mes recherches sur l'avenir de la mer dans le contexte socio-politique contemporain m'ont ainsi conduit à cette thèse, que je rédige alors qu'une nouvelle crise économique frappe le monde, celle-ci d'origine sanitaire.

La géographie humaine et sociale a un rôle important à jouer dans un contexte où l'espace maritime et ses ressources sont l'objet de convoitise et où la concurrence pour y accéder et l'exploiter augmente. Pourtant, elle reste très minoritaire dans la littérature scientifique relative à la PSM et il existe de surcroit un manque criant de travaux concernant les aspects socio-politiques inhérents à la planification spatiale des océans (Flannery et *al.*, 2020). C'est pourquoi, le manifeste pour les sciences sociales de la mer a identifié plusieurs thématiques de recherche majeures, dont la nécessité d'une approche critique du développement de l'économie bleue, ainsi que l'importance des questions de lutte sociale et de justice (Bavinck et Verrips, 2020). En effet, les logiques néolibérales à l'œuvre dans le capitalisme contemporain conduisent notamment à marchandiser la nature (Castree, 2008), la mer passe du statut d'espace commun de l'humanité à celui d'espace fragmenté (Motte, 2017) et accaparé aux bénéfices d'intérêts privés ou publics (Bennett *et al.*, 2015), à l'image du mouvement des enclosures qui a commencé en Angleterre particulièrement après le XVe siècle. La mondialisation, entendue comme « processus historique d'extension progressive du système capitaliste dans l'espace géographique mondial » (Carroué, 2007 [2003] : 5 d'après Braudel, 1979 ; Wallerstein, 1980 ; Bairoch, 2002 [1997]) a créé un espace Monde (Dollfus, 1994), un « Monde Global qui fonctionne comme un système Terre de plus en plus intégré, en articulant le Monde au Globe » (Grenier, 2019 : 74) dans une interdépendance des questions sociales et environnementales. Les effets sur l'environnement d'un capitalisme recherchant toujours plus de croissance ont été soulignés depuis longtemps, par exemple dans le rapport sur « les limites à la croissance » réalisé par le Club de Rome[1] (Meadows *et al.*, 1972). Toutefois, si la mer subit les conséquences environnementales des changements globaux comme l'élévation du niveau, le réchauffement, l'acidification, la pollution ou encore la diminution de la biodiversité (IPCC, 2019), elle fait également l'objet de changements sociaux et spatiaux, particulièrement visibles dans l'évolution des politiques publiques, notamment depuis la fin du XXe siècle (gestion des stocks de ressources marines, convention sur le droit de la mer de Montego Bay, Gestion intégrée de la mer et du littoral, Planification spatiale marine…). Or, les mers et les océans sont des espaces clés pour atteindre les objectifs climatiques et sociétaux du développement durable (Hoegh-Guldberg et *al.*, 2019). En conséquence, la thèse que je défends propose une lecture critique des transformations récentes des politiques publiques d'aménagement et de gestion des mers et des océans, transformations qui s'accélèrent et que je qualifie de

[1] Le Club de Rome est un groupe de travail qui réunit des scientifiques et notamment des économistes, des fonctionnaires nationaux et internationaux, ainsi que des dirigeants d'entreprises privées d'une cinquantaine d'Etats.

néolibérales[2]. Ces transformations témoignent de la constitution d'une nouvelle étape du processus de mondialisation qui s'étend à la mer et aux océans. C'est l'un des principaux apports de cette thèse qui s'oppose aux conclusions de la plupart des recherches liées aux mondialisations considérant « qu'il n'existe plus aujourd'hui d'espaces d'expansion géographique pour le capitalisme » (Carroué, 2007 [2003] : 8), et négligeant de ce fait, les espaces maritimes. Cette divergence d'analyse provient en réalité d'une controverse classique en géographie relative au concept d'écoumène et à son évolution sémantique au cours du temps. Traditionnellement associé à la partie de la Terre occupée par l'humanité, le concept a ensuite évoqué la partie habitable (Brunet, 2001a [1992]). Ainsi, Brice Trouillet (2015 : 202) relève que la conception de l'écoumène en tant que « terres émergées (Favier, 1991) demeure encore bien vivace et rémanente ». Pourtant, Augustin Berque (1999) nous invite à concevoir l'écoumène dans la relation que l'humanité entretient avec la Terre dans son ensemble, dépassant ainsi une conception réductrice de la notion d'écoumène. Christophe Grenier (2019 : 76) ajoute que « pour contribuer aux débats contemporains sur la mondialisation […] il est urgent de faire de la géographie de notre temps, celui de la superposition du Monde et du globe ou, pour le dire autrement, celui d'un écoumène aux dimensions de la Terre » et non pas seulement des terres. La mer est depuis longtemps parcourue par les navires de pêche, de plaisance, de transport de marchandises et de passagers, mais ces activités et usages traditionnels nomades sont aujourd'hui en concurrence avec des activités et usages sédentaires (extraction de granulats, production d'énergie, ports offshore, îles artificielles, aquaculture…), entrainant conflits d'usage et exclusions spatiales. Les activités et usages nomades traditionnels se distinguent des activités et usages sédentaires nouveaux, d'une part concernant la forme géographique, réticulaire pour les premières et surfacique pour les secondes, et d'autre part s'agissant des échelles spatiales et temporelles. Les usages et activités revêtent alors de nouvelles caractéristiques en mer. Il y a donc bien encore des espaces d'expansion géographique pour le capitalisme. Les effets de la mondialisation et du libéralisme sur l'aménagement des littoraux avaient déjà été pointés par Jean-Pierre Corlay dans un article fondateur intitulé « Géographie sociale, géographie du littoral ». Pour Jean-Pierre Corlay (1995 : 258), « l'analyse des stratégies révèle […] *l'importance croissante des facteurs exogènes* dans l'aménagement des littoraux ». Il évoque « l'impérialisme colonial européen » dans les

[2] Ces transformations néolibérales font système avec d'autres réformes qui sont intervenues tout au long de ce travail de thèse et qui participent du contexte général de la recherche, qu'elles soient directement en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche (sélection à l'université, réforme du doctorat, loi de programmation pluriannuelle de la recherche, incitation à la concentration et au regroupement des établissements…) ou qu'elles touchent à la société dans son ensemble (loi travail, réforme de l'assurance chômage, réforme des retraites…).

« formes d'occupation des rivages » puis des « impulsions totalement extérieures aux secteurs littoraux concernés » dans « les grands aménagements touristiques et industrialo-portuaires ». Il précise que « *le poids des externalités s'alourdit* avec les effets de la mondialisation des échanges, de la circulation de l'information, des séismes politiques et du développement de certaines formes de néo-colonialisme ». C'est ainsi que « déréglementation et libéralisme "sauvage" remettent en cause la géographie des ports marchands à l'échelle mondiale comme à l'échelle de certaines façades maritimes ébranlant le tissu socio-économique existant ». Fortement influencé par cet article dès l'origine de ma thèse, j'ai voulu actualiser et étendre les conclusions de Jean-Pierre Corlay non plus seulement au littoral mais à l'espace maritime. Il était alors nécessaire de prolonger ces travaux en s'appuyant sur des documents académiques et institutionnels récents, appliqués aux dernières expériences d'aménagement dans un contexte socio-politique marqué par le néolibéralisme, me conduisant à élargir le champ de recherche à une grande diversité d'activités et d'usages de l'espace maritime. Cette thèse s'inscrit donc dans la tradition scientifique de recherche sur l'aménagement et la gestion des espaces littoraux et marins[3], particulièrement présente au sein du site nantais du laboratoire LETG par l'héritage de chercheurs comme Jean-Pierre Corlay, Jean Chaussade, Jacques Guillaume, Alain Miossec, André Vigarié et poursuivie encore aujourd'hui par certains membres[4]. Il s'agit donc de compléter leurs apports déterminants pour la géographie humaine et sociale, d'abord dans le temps en documentant la période 2000-2020, ensuite dans l'espace à savoir de la géographie du littoral à la géographie maritime. Pour ce faire, j'adopte une approche critique et radicale qui consiste à analyser les faits sociaux en considérant les racines socio-politiques des changements globaux à l'œuvre actuellement, avec une ambition démocratique suivant la pensée du philosophe Alain, pour qui la critique admet une acception politique, en tant qu'attitude que les citoyens d'une bonne démocratie doivent maintenir (Alain, 1952 [1906] cité par Leterre, 2008 : 93). Pour reprendre le titre de cette thèse, j'invite alors le lecteur à une approche géographique du développement théorique et pratique récent de la PSM. Je réinterroge cet objet nouveau en portant un regard critique, en particulier sur la démarche française en Manche mer du Nord. La thèse s'inscrit donc dans les pistes de recherche prioritaires pointées par le manifeste pour les sciences sociales de la mer (Bavinck et Verrips, 2020), particulièrement celles qui concernent les dimensions politiques de la

[3] Voir par exemple le numéro 121 de la revue Norois de janvier-mars 1984 consacré à la France et la gestion du milieu marin et côtier.

[4] Concernant la dimension maritime, citons par exemple de façon non exhaustive, les travaux de Michel Desse, Christophe Grenier, Thierry Guineberteau et Brice Trouillet, ainsi que les thèses de Yannick Leroy (2018), Laurie Tissière (2018) et Juliette Davret (en préparation).

planification. Dans cette introduction, je commencerai par dessiner les contours maritimes du néolibéralisme en tant que cadre théorique de la recherche, pour aboutir au cadre expérimental mis en œuvre, à savoir le terrain, la problématique, les hypothèses et la méthode.

1. Les contours maritimes du néolibéralisme

Il est risqué d'employer le terme « néolibéral », en particulier dans un titre de thèse, tant la notion présente des contours qui semblent parfois flous, souvent mouvants en fonction des locuteurs et des contextes (Flew, 2014). En caractérisant la phase contemporaine du capitalisme, l'usage du concept de néolibéralisme s'est pourtant imposé à moi pour qualifier la mer, à mesure que mes travaux avançaient et en raison des évolutions mêmes des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes. Ainsi, ce concept très employé dans la littérature scientifique, notamment en aménagement, nécessite d'être clarifié car son usage fournit un cadre analytique indispensable (Thorsen, 2010). Je traiterai donc dans un premier temps du capitalisme néolibéral en tant que facteur constitutif de la phase actuelle du processus de mondialisation et dans un second temps de la PSM comme dispositif de pouvoir.

1.1. Le capitalisme néolibéral dans la mondialisation contemporaine

Il s'agit d'abord de définir le capitalisme, afin de caractériser ensuite les singularités de sa forme actuelle néolibérale. Enfin, je replacerai son rôle moteur dans les dynamiques de mondialisation.

Le système capitaliste

Le substantif capitalisme ne s'est imposé en français, en allemand et en anglais que dans la seconde partie du XIXe siècle, même si ce terme existait auparavant (Kocka, 2017). Le capitalisme se définit d'abord en tant que système économique fondé sur l'accumulation du capital. Karl Marx (1993 [1867]) distingue deux classes sociales, la bourgeoisie qui possède les moyens de production et le prolétariat contraint de vendre sa force de travail. L'accumulation du capital repose alors sur la plus-value réalisée du fait de la différence entre la valeur ajoutée par le travailleur et le salaire versé en paiement de la force de travail par le bourgeois, à laquelle s'ajoute la rente (Marx, 1993 [1867]). Immanuel Wallerstein (2011 [1983] : 5) relève que « ce qui fait la spécificité historique du système social que nous appelons capitalisme, c'est

que le capital […] en est venu à être employé *dans le but premier et délibéré de son auto-expansion* ». C'est donc la recherche constante et rationnelle du profit qui, en menant à l'accumulation du capital par une classe sociale restreinte, caractérise le capitalisme. Toutefois, la vision qui mène à définir le capitalisme seulement à travers sa dimension économique, semble trop restrictive, tant le système capitaliste imprègne la vie politique et sociale. Ce terme doit donc être compris dans toutes ses dimensions, économique bien sûr, mais aussi sociale, idéologique, politique, éthique et écologique (Beaud, 2010 ; Kocka, 2017). Ainsi, Lucien Febvre (1946 : 161) relève que « l'apparition du capitalisme marchand au cours du XIVe siècle, principalement dans les cités trafiquantes de l'Italie, s'accompagne de l'apparition d'une morale nouvelle – d'une morale de profit […], morale qui réagit sur les conceptions politiques de la société ». L'essor du capitalisme a donc entrainé la transformation du système de pensée et des représentations du politique dans la société, touchant *in fine* à l'organisation politique et aux politiques publiques elles-mêmes. La géographie s'empare rapidement de ces thématiques au XIXe siècle, notamment sur la question de la répartition des ressources (Reclus, 2005 [1898] ; Kropotkine, 2005 [1902]). La thématique du capitalisme est toujours très présente en géographie. Naturellement, c'est le cas en géographie économique, mais aussi dans la continuité des travaux d'Henri Lefebvre (1974) sur la production de l'espace et de David Harvey (1973) sur la justice spatiale[5]. Dans une approche marxiste, Henri Lefebvre développe une théorie de l'espace historiquement différencié, produit de l'accumulation capitaliste (Gaudreau, 2013). Il s'affranchit alors des philosophies kantiennes et hégéliennes qui considéraient la primauté du temps sur l'espace en posant l'un des fondements du tournant spatial en sciences humaines. Suite à l'intérêt renouvelé des questions relatives à la justice spatiale suscité par les travaux de John Rawls (2009 [1971]), David Harvey (1973) propose sa propre conception de la justice spatiale, thème qui restera central dans ses recherches. Il critique la théorie de la justice spatiale de John Rawls en cela qu'elle fonderait une planification libérale de la ville (Brennetot, 2011). Plus récemment, un ouvrage de Jacques Lévy (*et al.*, 2018) traite de la justice spatiale à partir de cas d'études européens, témoignant ainsi de l'actualité de ces questions dans nos sociétés. La thématique de la justice spatiale a longtemps été investie sur le terrain de l'urbanité et de la ruralité. Toutefois, les recherches internationales en sciences humaines et sociales de la mer et du littoral s'emparent actuellement de ce domaine, qui a notamment fait l'objet d'un vif intérêt en 2019, lors de plusieurs sessions du Colloque *MARE*[6] intitulées *Blue justice*. Il s'agit alors d'analyser les liens

[5] Les concepts de production de l'espace et de justice spatiale sont développés dans la partie 2 de cette introduction qui est relative au cadre théorique.

[6] *MARE – Poeple and the Sea Conference X* organisé du 25 au 28 juin 2019 à Amsterdam.

entre capitalisme et espace maritimes en intégrant les dynamiques d'évolution. En effet, le capitalisme est un fait social historiquement construit qui a connu différentes formes depuis ses origines mercantilistes. Au XVIIIe siècle, le capitalisme libéral est caractérisé en particulier par le concept de libre-marché. Au XXe siècle, il s'accommode de la planification dans un « capitalisme d'état » en URSS (Brunet, 2001b [1992]). Plus récemment, ses transformations politiques et conceptuelles ont mené de nombreux auteurs à théoriser une nouvelle forme du capitalisme, le néolibéralisme, entrainant ainsi de nouvelles approches scientifiques en sciences sociales, notamment en géographie et en aménagement.

Le capitalisme néolibéral

Le terme néolibéralisme apparaît au début du XIXe siècle, mais c'est véritablement le colloque organisé autour de Walter Lippmann à Paris en 1938 qui popularise l'utilisation du terme (Denord, 2001 ; Clave, 2005). Ce colloque intervient dans une période de crises, économique après le krach de 1929 et politique du fait de la montée des nationalismes, qui conduiront Walter Lippmann à publier un ouvrage dans lequel il propose un regard renouvelé sur le libéralisme et en particulier sur le rôle de l'Etat (Lippmann, 2011 [1937]). Le colloque réunit des politistes et des économistes comme Raymond Aron et Friedrich von Hayek. Les débats portent en particulier sur l'introduction du concept de néolibéralisme pour souligner l'importance d'un interventionnisme d'Etat garant de la libre concurrence. De fait, les néolibéraux s'éloignent de la doctrine du laissez-faire. Après la seconde guerre mondiale, plusieurs écoles de pensée, en particulier l'école autrichienne et l'école de Chicago[7], vont poser les bases théoriques du néolibéralisme. Les penseurs se rassemblent au sein de la société du Mont Pèlerin, groupe de réflexion qui permet aux néolibéraux de débattre dans un cadre transnational (Christoph, 2012). Les théories néolibérales évoluent alors de façon substantielle. Friedrich von Hayek (2013 [1944]) déploie un argumentaire dans lequel les interventions de l'Etat dans le domaine social conduisent à des restrictions des libertés individuelles et donc au totalitarisme. Il se livre ainsi à une critique du keynésianisme et de la politique de *New Deal* mise en œuvre par Franklin Roosevelt aux Etats-Unis après la Grande dépression. Milton Friedman (2016 [1962]) prolonge ces idées et ajoute la nécessité de limiter le pouvoir de l'Etat, en diminuant et en décentralisant la puissance publique. Respectivement lauréats du prix Nobel d'économie en 1974 et 1976, Friedrich von Hayek et Milton Friedman vont jouir d'une influence considérable dans les milieux politiques et en particulier dans

[7] Citons aussi la présence d'écoles de pensée fondatrices du néolibéralisme en Allemagne (ordolibéralisme), en France et au Royaume-Uni.

l'affaiblissement des politiques sociales mené par Margaret Thatcher au Royaume-Uni, Donald Reagan aux Etats-Unis et Augusto Pinochet au Chili. David Harvey (2005 : 2) définit alors le néolibéralisme comme un système qui promeut la liberté individuelle d'entreprendre dans un cadre institutionnel caractérisé par l'importance des droits de propriété privée, la libre concurrence et le libre-échange. Il souligne que contrairement au libéralisme, le néolibéralisme suppose un Etat fort, capable de créer et de préserver un cadre institutionnel approprié à ce type de pratique. Cette définition, qui peut sembler paradoxale, est conforme aux idées de Milton Friedman (2016 [1962]) pour qui le pouvoir de l'Etat doit rester fort afin de garantir le respect du droit et de la propriété privée, tout en étant limité dans le domaine économique. De la même manière que le capitalisme, le néolibéralisme ne saurait être réduit à sa seule dimension économique. Selon Pierre Dardot et Christian Laval (2010 : 5), « il s'agit de bien plus : de la manière dont nous vivons, dont nous sentons, dont nous pensons […] *la forme de notre existence* ». Le néolibéralisme impose en effet une nouvelle norme de vie, faite de compétition généralisée, de rapports sociaux calqués sur la loi du marché et vouant l'individu à se concevoir comme une entreprise (Dardot et Laval, 2010 : 5). De la même manière, Michel Foucault introduit l'idée d'une émancipation historique du néolibéralisme, de la sphère économique à tous les domaines de la société, en cherchant « à étendre la rationalité du marché, les schèmes d'analyse qu'elle propose et les critères de décision qu'elle suggère à des domaines non exclusivement ou non premièrement économiques » (Foucault, 2004 [1979] : 329). Cette rationalisation des processus de décisions a ainsi conduit à des politiques d'aménagement qualifiées de post-politiques (Allmendinger et Haughton, 2011). Les conflits inhérents aux processus participatifs sont ainsi résolus par la voie du consensus qui ne permet pas d'opérer de véritables choix politiques mais produisent des décisions sans alternative en marginalisant les acteurs dont les positions s'écartent de la *doxa* néolibérale (Mouffe, 2016 ; Swyngedouw, 2009 ; Paddison 2009). Ces processus post-politiques qui sous-tendent les politiques publiques d'aménagement néolibérales sont encore trop peu étudiés en ce qui concerne l'espace maritime et encore moins en France. Il apparait donc nécessaire de replacer les politiques publiques d'aménagement de l'espace maritime dans une analyse systémique du capitalisme néolibéral et de ses conséquences pour l'espace maritime à partir du cas français. En effet, si les recherches en géographie et aménagement relatives au néolibéralisme font l'objet de nombreux travaux récents ayant donné lieu à la publication d'ouvrages en France (Pinson, 2020 ; Ginet, 2018) et à l'étranger (Enright et Rossi, 2018 ; Allmendinger, 2016 ; Bevir 2016), peu de publications traitent de ces questions en ce qui concerne l'espace maritime, ce qui en fait un objet de recherche à investir.

Le capitalisme dans les mondialisations

L'une des principales conséquences du développement du capitalisme réside dans l'expansion du processus de mondialisation. C'est pourquoi, la mondialisation est définie comme « un processus géohistorique moderne, subdivisé en périodes déterminées par le développement du capitalisme, qui produit un espace Monde s'étendant progressivement sur la Terre entière » (Grenier, 2019 : 63). La mondialisation est souvent confondue avec le processus de globalisation du fait de traductions approximatives du terme anglais *globalisation* qui fait référence en français à la fois à la mondialisation et à la globalisation. Pourtant, le français permet de distinguer ces deux processus, mais la définition du terme globalisation ne semble pas stabilisée. Dans une approche environnementale, de laquelle le terme anglais est issu, la globalisation fait référence au globe (physique), par opposition à la mondialisation qui fait référence au monde en tant que construction socio-historique. Dans cette acception, la globalisation correspondrait aux phénomènes environnementaux qui touchent l'ensemble du globe tels que les changements globaux. Dans une approche humaine et sociale, la globalisation ferait référence « à une nouvelle étape du capitalisme » caractérisée par l'essor des technologies de communication et d'information, une déréglementation des politiques économiques, des firmes globales et des Organisations Non Gouvernementales (ONG) transnationales (Ghorra-Gobin, 2008 : 299). Christophe Grenier (2019 : 74) tranche la question en nommant la dernière période de la mondialisation « le Monde global ». Il opère ainsi la jonction entre les deux acceptions du terme globalisation, en articulant les nouvelles technologies, la déréglementation financière et les changements globaux. A partir d'une approche basée sur la modernité et le développement du capitalisme, il propose alors une périodisation de la mondialisation en 4 phases qui débute aux origines du capitalisme : un monde européen du XVe au XVIIIe siècle, un monde occidental de la fin du XVIIIe à la fin du XIXe siècle, un monde international de la fin du XIXe siècle à la fin du XXe siècle et enfin un monde global depuis les années 1970 (Grenier, 2019). Pour Jacques Lévy (2006a [2003]) et Christian Grataloup (2007), le processus de mondialisation est millénaire puisqu'il débuterait avec la diffusion de l'humanité sur l'ensemble de la planète. Quoi qu'il en soit, tous ces auteurs s'accordent peu ou prou sur la spécificité de la dernière phase de mondialisation qualifiée de globale et qu'ils font débuter en 1945 ou dans les années 1970. L'originalité de la présente thèse est de caractériser les transformations néolibérales des sociétés pour analyser les évolutions récentes du processus de mondialisation qui s'étend et s'intensifie sur l'espace maritime, théorisant ainsi une nouvelle étape de la mondialisation. Pour ce faire, il s'agit d'interroger le rôle joué par les espaces maritimes dans les économies-mondes et plus

largement dans les systèmes-mondes. Fernand Braudel (1999 [1949] ; 1979) a théorisé une économie-monde comme une partie de la planète économiquement autonome qui fait l'objet d'échanges entre un centre et une périphérie. Immanuel Wallerstein (1980) a prolongé ces travaux en proposant la notion de système-monde qui intègre le concept de division internationale du travail[8]. Si la mer a longtemps été le support de la mondialisation en permettant les échanges entre les différentes parties du monde du fait du transport maritime (Guillaume, 2008), son rôle évolue aujourd'hui en espace de production en raison de la « "maritimisation" […] de l'économie et de la société mondiales » (Corlay, 1995 : 249). Des travaux précurseurs avaient déjà relevé ces processus d'industrialisation des espaces maritimes (Smith, 2000) et d'appropriation menant à la mer-territoire (Trouillet, 2004a). Plus récemment, Liam Campling et Alejandro Colas (2017) ont décrit les dynamiques d'accumulation du capital qui conduisent à cette appropriation et à cette territorialisation des mers, encouragées par les injonctions institutionnelles à la croissance bleue (Commission européenne, 2012 ; 2017 ; Brent *et al.*, 2018). Ceci conduit aussi à interroger les représentations de l'espace maritime. Philip Steineberg (1999) avait relevé d'apparentes contradictions entre les images d'une mer vide à fort potentiel économique, espace fragile requérant une gestion rationnelle dans la perspective d'un développement durable, mais finalement perçue comme un espace à coloniser. Ses recherches expliquaient ces représentations contradictoires par des contradictions structurelles dans les spatialités d'un capitalisme soumis à des impératifs de croissance et de conservation. Il appelait alors à dépasser les représentations classiques de l'espace marin pour analyser les politiques maritimes et les politiques d'aménagement. Ainsi, il semble nécessaire de contextualiser l'aménagement en mer dans une approche diachronique visant à interroger ces constructions sociales, notamment en mobilisant les concepts de capitalisme néolibéral et de mondialisation. Pour ce faire, la géographie a un rôle prépondérant à jouer (Carroué, 2007 [2003]), mais pas seulement dans le cadre d'une géographie de la mondialisation. Il s'agit aussi de proposer une lecture de la mondialisation géographique, en tant que « processus d'homogénéisation géographique au sens plein du terme, c'est-à-dire non seulement spatial mais aussi environnemental et géoculturel » (Grenier, 2019 : 59). De ce fait, les démarches d'aménagement en mer mises en œuvre en France sont à mettre en perspective à différents niveaux d'échelles, du local au mondial, et dans toutes leurs dimensions, au-delà des seules questions spatiales.

[8] Immanuel Wallerstein (1980) distingue ensuite deux types de système-monde, l'empire-monde dans un système étatique unique et l'économie-monde dans un système interétatique.

1.2. De l'aménagement à la Planification spatiale marine

Je traiterai d'abord de l'aménagement comme discipline autonome mais dont les liens avec la géographie – sans être exclusifs – demeurent importants, puis du renouveau de la planification et de la prospective, avant d'aborder le développement récent de la PSM.

L'aménagement comme discipline autonome et plurielle

Michel Lussault et Serge Thibault (2006 [2003] : 61) définissent l'aménagement comme « l'ensemble des savoirs et des savoir-faire dont la construction et l'application servent à transformer et adapter volontairement des espaces d'échelles (au-delà de celle du bâtiment isolé) et de types variés au bénéfice des sociétés qui les produisent et les occupent ». De même, Roger Brunet (2001c [1992] : 29) souligne que l'aménagement consiste en une « action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire » à différents niveaux d'échelles. Il en résulte deux dimensions majeures de l'aménagement, d'une part le caractère volontaire et réfléchi (voire planifié) et d'autre part une mise en œuvre sur un territoire, soit un espace approprié par une société. Le champ d'action est ainsi très large. Par ailleurs, l'aménagement suppose aussi une réflexion à différents niveaux d'échelles et la présence d'institutions politiques (collectivité, Etat). C'est donc tout d'abord un domaine qui hérite d'un fort aspect pratique, par nature très lié au politique. Historiquement, l'aménagement des territoires s'est constitué autour des questions urbaines avant de s'étendre aux questions régionales et nationales. En France, l'aménagement a longtemps été la chasse gardée des grands corps d'ingénieurs de l'Etat, opérant dans des ministères dédiés depuis les impératifs de reconstruction à la suite de la seconde guerre mondiale. Ensuite, en tant qu'ensemble de savoirs et de savoir-faire, l'aménagement est devenu un champ disciplinaire, dont les rapports avec la géographie font l'objet de débats, dus au fait que ces disciplines ont toutes deux pour objet l'espace. Les partisans de l'aménagement comme branche spécifique de la géographie considèrent que l'aménagement est une « émanation de la géographie en général et de sa composante appliquée en particulier » (Lussault et Thibault, 2006 [2003] : 61). A l'inverse, les partisans de l'aménagement comme indépendant de la géographie considèrent que ce champ disciplinaire et professionnel « s'appuie sur la géographie, mais sans exclusivité, exclusivité qu'aucune filiation (réelle ou imaginaire) ne saurait d'ailleurs justifier » (Lussault et Thibault, 2006 [2003] : 61). Les travaux de Nicolas Douay (*et al.*, 2018) concernant l'enseignement de l'aménagement dans un département de géographie offre un éclairage diachronique sur les rapports qu'entretiennent ces deux disciplines. Alors que dans les années 1980,

l'aménagement semblait être un vecteur de professionnalisation pour la géographie dans une dynamique de rapprochement entre universités et « marché du travail », les conclusions des auteurs insistent sur une évolution allant vers l'autonomisation de l'aménagement vis-à-vis de la géographie (Douay *et al.*, 2018). Paradoxalement, ceci est renforcé par un contexte de l'enseignement supérieur et de la recherche où les injonctions à l'interdisciplinarité sont croissantes et donc, dans lequel l'aménagement se nourrit également d'approches sociologiques, juridiques, historiques, ethnographiques, voire artistiques, etc. Cela est d'autant plus important en aménagement car la discipline est positionnée à l'interface de l'espace et de la société (Barles, 2018). Mes recherches s'inscrivent dans ce mouvement qui considère l'aménagement en tant que discipline autonome entretenant des liens serrés avec la géographie, tout en étant nourri par une démarche interdisciplinaire.

Le renouveau de la Planification et de la prospective

L'aménagement des territoires peut faire appel à la planification comme « dispositif politique ayant pour objet la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées » (Devisme, 2006 [2003]). La planification s'est beaucoup développée au XXe siècle, en particulier dans les Etats communistes, mais pas seulement. En France, le Commissariat général au plan créé en 1946 a laissé place en 2006 au Centre d'analyse stratégique, puis à partir de 2013 au Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, aussi appelé France Stratégie. Le terme planification a peu à peu disparu au profit de celui de stratégie dans la communication politique. L'emploi du terme stratégie s'accompagne aussi de l'utilisation d'un champ lexical significatif avec notamment l'usage de la notion d'acteur au lieu d'agent pour insister sur la capacité d'action individuelle des personnes morales et physiques (Lévy, 2006b [2003]), ou encore l'usage du mot gouvernance, issu du secteur privé et renvoyant à l'efficacité de l'action publique ainsi qu'à la participation de ces mêmes acteurs (Pitseys, 2010). Cette évolution sémantique est consubstantielle à l'essor de la Nouvelle gestion publique (ou *New public management*), concept apparu à la fin des années 1970, d'abord mis en œuvre en Grande Bretagne par Margaret Thatcher, puis aux Etats-Unis d'Amérique par Ronald Reagan[9], avant de s'étendre aux autres Etats de culture anglo-saxonne, scandinave et à la plupart des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Empreinte des théories néolibérales, la Nouvelle gestion publique a profondément transformé l'administration et les procédures publiques en appliquant les principes

[9] En témoigne par exemple son premier discours d'investiture en tant que président des Etats-Unis d'Amérique le 20 janvier 1981 et la célèbre phrase « *Government is not the solution to our problem, government is the problem* ».

d'organisation et de fonctionnement du secteur privé tels que l'efficacité et le pragmatisme, entrainant la création d'Agences, qualifiées d'organisations semi-autonomes (Pollitt *et al.*, 2005) ou un recourt accru à la contractualisation (Lane, 2000) et à la quantification des politiques publiques (Supiot, 2015). Toutefois, le nouveau gouvernement formé à l'été 2020 par Jean Castex annonce le retour du Haut-commissariat général au plan dans un contexte de crise sanitaire, économique et environnementale[10]. Par ailleurs, il est un domaine où l'usage du terme de planification ne s'est jamais interrompu : l'aménagement. S'agissant des politiques publiques, il existe en effet deux acceptions principales du terme planification, la planification économique et la planification spatiale. En aménagement, les documents de planification présentent un important volet spatial et sont un pilier de l'action publique à tous les niveaux d'échelles. Citons par exemple les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ou encore les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). On notera d'ailleurs que l'étymologie de planification, issue du latin *planus*, renvoie à un plan et donc à l'espace. En anglais, *planning* fait à la fois référence à l'aménagement et à la planification. Ceci ne facilite pas les questions de traduction entre les deux langues. Ainsi, l'expression *spatial planning* inclut l'idée d'aménagement de l'espace et celle de planification spatiale.

Fondamentalement tournée vers l'avenir, la planification porte en elle une forte dimension prospective qui invite à la réflexion sur les futurs possibles (Berger, 2007 [1959] ; Jouvenel, 1964). L'approche épistémologique de la prospective de Dominique Lecourt (1995) distingue classiquement deux écoles de pensées. Tout d'abord, l'école anglo-saxonne repose sur une démarche positiviste et probabiliste où le fait est analysé à travers les statistiques et les mathématiques. De façon rationnelle, le raisonnement y est déductif, on projette et simule dans une conception linéaire du temps. A l'inverse, l'école française repose sur une démarche phénoménologique où le fait est analysé à travers les sciences humaines. Le raisonnement y est inductif, il s'agit d'anticiper les ruptures, les tensions et les conflits dans une conception plurielle du temps et des mondes. Historiquement, ces deux approches se sont hybridées au cours du temps. La première expérience de prospective est attribuée à Fritz Zwicky, astrophysicien atypique qui développa dans les années 1930, une étude pour l'armée étatsunienne s'appuyant sur l'analyse morphologique. Cette méthode « vise à explorer de manière systématique les futurs possibles à partir de l'étude de toutes les combinaisons issues de la décomposition d'un système donné » (Godet et Durance, 2011 [2008]). Concrètement, la

[10] Les élections municipales du printemps 2020 ont été marquées par une importante poussée d'Europe Ecologie Les Verts, symbole de l'influence grandissante des questions environnementales dans l'opinion publique.

décomposition s'opère dans un tableau à double entrée permettant de préciser des hypothèses pour chaque composante du système. Dans les années 1950, la *Rand Corporation*, institution étatsunienne de conseil et de recherche dans le domaine militaire, développa la méthode de Delphes (ou *Delphi method*), dont le nom rappelle l'oracle de la cité antique. La méthode consiste à interroger anonymement et individuellement un groupe d'expert à l'aide d'un questionnaire. Les réponses sont collectées et les experts, informés des résultats sous la forme d'une représentation statistique à l'échelle du groupe, sont de nouveau interrogés. Le processus est répété autant de fois que nécessaire dans le but de parvenir au consensus. L'analyse morphologique et la méthode de Delphes ont posé les fondements de la prospective et sont toujours très utilisées actuellement. La fin des années 1950 voit la création en France du Centre d'études prospectives par Gaston Berger, puis dans les années 1960 Bertrand de Jouvenel fonde le Comité international Futuribles, dont la revue du même nom créée dans la décennie suivante en sera l'émanation et le demeure encore. La prospective s'est beaucoup développée dans les années 1970 avec deux rapports qui trouvèrent un fort retentissement en raison des scénarios non souhaitables qu'ils donnèrent à voir, l'un à l'échelle internationale, l'autre à l'échelle française. A l'échelle internationale, le Club de Rome publie le rapport sur « les limites de la croissance » (Meadows *et al.*, 1972) déjà évoqué au début de cette introduction. Ce rapport, mis à jour récemment (Meadows *et al.*, 2012), s'appuie sur des méthodes de modélisation mathématique pour décrire les effets néfastes d'une croissance économique stimulée par la croissance démographique dans une analyse influencée par les théories malthusiennes. A l'échelle française, la DATAR, alors appelée Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, publie un rapport fouillé présentant *une image de la France en 2000* dont le sous-titre *scénario de l'inacceptable* restera célèbre (DATAR, 1971). Le scénario, élaboré sur le fondement de données statistiques, décrit un territoire français clivé, entre d'un côté le dynamisme de la région parisienne, de l'Est de la France, ainsi que de façon moins importante des métropoles de l'Ouest et de l'autre côté des zones délaissées de l'Ouest et du centre. La prospective a accompagné les réflexions liées à l'aménagement des territoires et sa nécessité est toujours plus reconnue, car elle permet de repenser la dimension politique du territoire, ainsi que son caractère mouvant et incertain (Debarbieux et Vanier, 2002). A titre d'exemple, la DATAR, devenue Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, a organisé un vaste programme de prospective territoriale à la fin de l'année 2009, intitulé Territoire 2040. La prospective a évolué pour tendre vers un dispositif qui permet la participation des acteurs pour devenir un outil démocratique (Tissière, 2018). De ce fait, je retiens la définition proposée par Laurent Mermet qui insiste sur les méthodes, les systèmes et la participation des

acteurs. Ainsi, la prospective consiste en « l'élaboration, fondée sur des méthodes réfléchies, de conjectures[11] sur l'évolution et les états futurs de systèmes dont l'avenir est perçu comme un enjeu et leur mise en discussion structurée » (Mermet, 2005 : 75). Depuis les années 2000, des géographes emploient le terme géoprospective. La géoprospective correspond à « un ensemble de pratiques visant à anticiper à moyen et/ou long terme les devenirs des espaces, soit en explorant leurs futurs plausibles soit en simulant les évolutions les conduisant à une situation considérée comme possible à un horizon donné, dans le but d'éclairer les décisions d'aménagement et de gestion des territoires » (Gourmelon *et al.*, 2012). Dans ce cadre, la géoprospective se trouve au centre d'un ensemble de méthodes spécifiques mêlant le triptyque scénarisation, participation, modélisation (Houet et Gourmelon, 2014). La méthode mise en œuvre dans la présente thèse s'inspire librement de ces avancées qui présentent un réel intérêt pour analyser mais aussi accompagner la PSM (Gourmelon et *al.*, 2020), en particulier dans une approche spatialisée de l'enquête par entretien mettant en œuvre la modélisation graphique (Legé, 2013).

Le développement de la Planification spatiale marine

Avec le développement dans les années 2000 des activités et usages nécessitant un zonage en mer comme les Energies Marines Renouvelables (EMR) et l'aquaculture, ainsi que des Aires Marines Protégées (AMP), la Planification spatiale est devenue marine (Douvere, 2008 ; Jay, 2010 ; Scarff, 2015 ; Trouillet, 2018). Certaines expériences de PSM avaient déjà été mises en œuvre dans les années 1970, notamment en France avec les Schémas d'Aptitude à l'Utilisation de la Mer (SAUM) puis leurs successeurs, les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), qui trouvèrent une réussite mitigée (Trouillet *et al.*, 2011), et en Australie avec la grande barrière de Corail dont l'approche par zonage s'est avérée précieuse (Day, 2002 ; Kenchington et Day, 2011). Après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières a connu une « fortune remarquable » (Ghezali, 2001 : 17). La GIZC est un processus dynamique, multidisciplinaire et itératif visant la protection et le développement durable des zones côtières (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Cependant, l'une des principales difficultés des processus de GIZC réside dans l'intégration du volet mer des zones côtières (Guineberteau *et al.*, 2006 ; Herbert, 2017). C'est pourquoi, l'expression Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) est aujourd'hui préférée, notamment par les institutions françaises mais aussi

[11] Bertrand de Jouvenel (1964 : 31) définit une conjecture comme « la construction intellectuelle d'un futur vraisemblable ».

par l'Union Européenne (UE). Dans ce contexte, l'approche par définition intégrée de la PSM est apparue comme un outil essentiel pour mettre en œuvre la GIML, d'une part en raison de l'importance des relations terre-mer (Ramieri *et al.*, 2018) et d'autre part dans la perspective d'une gestion écosystémique (Douvere, 2008). Peu à peu, la PSM est donc devenue incontournable dans le champ de l'aménagement en mer, *une idée dont le temps est venue*, pour reprendre le titre d'un chapitre d'ouvrage récent (Ehler, 2018). Ainsi, l'UNESCO dans un guide pratique (Ehler et Douvere, 2009) et l'Union européenne par une Directive[12] qui oblige les Etats membres à mettre en œuvre une planification de leur espace maritime, ont été moteurs dans l'avènement de la PSM au niveau international. Pourtant l'articulation entre GIML et PSM demeure relativement floue (de Cacqueray, 2011). Plus qu'un outil, la PSM est en réalité un processus public d'analyse et d'allocation de la distribution spatio-temporelle des activités humaines dans les zones marines afin d'atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux qui ont été spécifiés dans le cadre d'un processus politique durable (Ehler et Douvere, 2009 : 18). Sur le plan terminologique, outre les questions de traduction liées au sens accordé au mot anglais *planning* évoquées précédemment, on trouve dans la littérature scientifique et technique l'utilisation – souvent de façon interchangeable – des expressions *Marine spatial planning* pour Planification spatiale marine et *Maritime spatial planning* pour Planification spatiale maritime, voire la conjonction des deux termes affublés d'une barre oblique au sein de la même expression *Marine/maritime spatial planning* pour Planification spatiale marine/maritime (Ehler *et al.*, 2019). Ceci permet soit d'évacuer la question, soit d'embrasser les différents sens accordés à ces deux termes. Si dans le langage courant les mots maritime et marin sont employés comme synonymes, ils semblent toutefois renvoyer à des domaines différents. L'usage du terme marin fait plutôt référence aux aspects physiques et aux dynamiques naturelles des écosystèmes, tandis que l'usage du terme maritime fait plutôt référence aux dynamiques anthropiques, même si là encore il existe des différences selon les zones géographiques (Hildebrand et Schröder-Hinrinchs, 2014). Difficile donc de trancher la question concernant la planification spatiale en mer, puisque la démarche écosystémique intègre par définition ces deux domaines. Par ailleurs, les institutions françaises ont fait le choix d'employer l'expression Planification de l'espace maritime afin d'insister sur la dimension stratégique, soulignant de fait les traditionnelles réserves françaises relatives à la planification spatiale (Trouillet *et al.*, 2011). C'est ainsi que trois pays occidentaux francophones utilisent des expressions différentes, à savoir Planification de l'espace maritime en France, Planification spatiale maritime en Belgique et Planification

[12] Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

spatiale marine au Canada, ce qui révèle des approches distinctes quant aux objectifs et à la mise en œuvre. Pour ma part, j'utiliserai dans cette thèse l'expression Planification spatiale marine, parce qu'elle renvoie à un usage international historique qui semble être plus consensuel (Ehler, 2020), clarifiant ainsi l'objet de recherche et évitant un effet de dilution par l'usage de différentes expressions renvoyant à un même objet.

Brice Trouillet (2018) a mené une analyse étendue des processus de PSM à travers le monde. Il conclut que la PSM est « construite sur une ambiguïté liée à la double fonction qu'elle est théoriquement censée remplir : conserver et développer [qui] laisse ainsi entrevoir un décalage entre la théorie et les pratiques » (Trouillet, 2018 : 6). Il en ressort deux modèles de PSM. Le premier modèle conçoit la PSM comme un outil de planification stratégique, le processus repose alors sur un zonage préexistant pour prendre en compte les menaces exogènes dans le but d'atteindre des objectifs de conservation (Trouillet, 2020). C'est le cas par exemple des Etats de la Caraïbe (Desse et Legé, 2019). A l'inverse, le second modèle conçoit la PSM comme un outil de planification spatiale stratégique et sectorielle, le processus débouchant sur un zonage qui justifie ou impose des décisions prises par ailleurs dans le but d'atteindre des objectifs de croissance (Trouillet, 2020). C'est le cas de la démarche française que je développerai en particulier dans la partie 2. Toujours s'agissant de ces questions théoriques et pratiques, la PSM a été la cible de nombreuses critiques, menant à un tournant critique des recherches qui y sont consacrées (Ellis et Flannery, 2016 ; Fairbanks, 2019 ; Flannery *et al., 2020*). Pour résumer, ces critiques peuvent être regroupées autour de deux thématiques, d'une part liées aux logiques économiques qui sous-tendent son développement et d'autre part liées à la justice spatiale. Tout d'abord, la première critique s'appuie sur le fait que la PSM est encouragée dans un objectif de croissance bleue (Schultz-Zehden *et al.*, 2018), qui tend à devenir prioritaire face aux objectifs de conservation présentés à l'origine du concept (Jones *et al.*, 2016 ; Ellis et Flannery, 2016). Ceci est particulièrement visible à travers l'irruption du lexique économique pour évoquer des thématiques liées aux écosystèmes, en particulier dans le contexte de la PSM, par exemple sur les services écosystémiques (Lilleboe *et al.*, 2017) ou encore le capital naturel (Buonocore *et al.*, 2020). Cet impératif de croissance bleue est soutenu par un processus de zonage (Douvere, 2008) qui conduit à la mise en place d'enclosures (Bennett *et al.*, 2015 ; Fairbanks *et al.*, 2017). David Harvey (2005 : 65) rappelle que les enclosures et l'attribution de droits de propriété sont considérées comme la meilleure manière de se protéger de la théorie de la tragédie des communs[13] (Hardin, 1968), alors même

[13] Développée par le biologiste Garrett Hardin (1968), la théorie de la tragédie des communs suppose que l'exploitation d'une ressource commune mène à sa surexploitation. En réponse, cette approche libérale de la

que cette théorie a fortement été remise en cause (Ostrom, 2010 [1990]). La seconde critique concerne la justice spatiale et les jeux de pouvoir inhérents au processus démocratique. La principale stratégie d'exercice du pouvoir dans les sociétés démocratiques réside dans l'usage de la rationalité comme argument implacable (Flyvbjerg, 1998). La PSM ne fait pas exception. Les démarches sont généralement alimentées par des outils scientifiques dits rationnels comme la modélisation mathématique, ou par des théories économiques telles que la croissance bleue. Or ces cadres, à la base même des processus participatifs, ne sont pas mis en débat (Ellis et Flannery, 2016). Ainsi, les démarches sont dominées par les aspects techniques et le zonage, ce qui est très défavorable à certains groupes sociaux comme les pêcheurs dont l'activité traditionnelle est par définition nomade (Trouillet *et al.*, 2019 ; Leroy, 2018 ; Smith et Brennan, 2012). La participation dans les processus de concertation est alors très limitée en raison du paradigme technico-scientifique dominant qui verrouille les discussions (Ritchie, 2014 ; Tynkkynen, 2015). De ce fait, la Planification de l'espace maritime s'est engagée dans la voie du consensus, théorisée dans d'autres contextes comme post-politiques (Allmendinger et Haughton, 2010 ; Swyngedouw, 2009). Certains groupes sociaux et leurs discours sont souvent marginalisés des processus de décision (Smith et Jentoft, 2017 ; Tafon, 2017), tout en étant utilisés pour légitimer l'agenda des acteurs dominants à travers le recours à la rhétorique de la participation (Flannery *et al.*, 2018a ; Flannery *et al.*, 2018b).

Il conviendra donc de s'appuyer sur les concepts de bureaucratie et de technocratie pour analyser ces processus de décisions. Le concept de bureaucratie tel qu'il est présenté par Max Weber (2003 [1921]) ouvre des perspectives de recherches quant au fonctionnement des organisations et en particulier de l'administration. Hannah Arendt (2002 [1972]) a souligné sa dimension impersonnelle et son efficacité redoutable pour imposer une idéologie. La bureaucratie, associée au concept de technocratie, permet d'expliquer la montée en puissance de la technique et du positivisme scientifique, dont le recours à l'argument de la rationalité conduit à une action politique – à l'exemple de l'Homme – unidimensionnelle (Marcuse, 1968). Je m'attacherai aussi à intégrer les apports de la sociologie de la traduction (Akrich *et al.*, 2006), afin de considérer les acteurs humains mais aussi non-humains intégrés dans un même réseau dans le processus de décision. En observant comment les acteurs humains s'emparent des avis scientifiques dans leur argumentation, cette démarche permet notamment

gestion des ressources recommande la privatisation des ressources. Elle est le fondement théorique de la gestion des stocks de pêche par quota. Pourtant, la politologue Elinor Ostrom (2010 [1990]), première femme à obtenir le prix Nobel d'économie en 2009, a montré que les communautés sont à même de se doter de normes sociales permettant une exploitation durable de ressources en commun, remettant fortement en cause la théorie de la tragédie des communs.

d'aborder l'usage des « boites noires » dans les processus participatifs (Latour, 2005 [1987]). Pour conclure avec le cadrage théorique de ce manuscrit, je m'inscris dans une conceptualisation de la PSM comme un dispositif en suivant les théories de Michel Foucault liées à la gouvernementalité (Tafon, 2017 ; Leroy, 2018 ; Trouillet : 2018 ; Flannery et McAteer, 2020). Par gouvernementalité, Michel Foucault (2004 [1977] : 111) entend « l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir qui a pour cible principale la population ». Les dispositifs correspondent aux réseaux qui relient les différents constituants de la gouvernementalité entre eux. Il s'agit donc d'une rationalité du pouvoir qui tend à s'exercer dans sa dimension politique à travers des dispositifs visant la conduite des populations. Brice Trouillet (2018 : 34) qualifie les processus de PSM comme un « dispositif ou, mieux un réseau voire un agencement sociotechnique » en intégrant la théorie de l'acteur-réseau. Il est vrai que le terme d'agencement sociotechnique convient mieux que celui de dispositif sociotechnique car Gilles Deleuze et Félix Guattari (1974) eux-mêmes appliquent ce concept aux agencements entre les humains, les animaux et la nature[14]. Toutefois, les deux termes ne sont pas exclusifs. Yannick Leroy (2018) adopte le concept de dispositif lorsqu'il fait référence à la dimension politique de la planification mais il emploie aussi le terme d'assemblage[15] pour évoquer les différents composants, qualifiés de géographiques, de la PSM, à savoir un dispositif politique, une métrologie de l'espace et un paysage marin. En résumé, la PSM est donc un dispositif politique en tant que stratégie et tactique du pouvoir, mais la PSM est aussi un agencement sociotechnique dont les relations entre objets humains et non-humains font le processus de décision et donc la politique d'aménagement. C'est dans cette dialectique que se fonde mon approche de la PSM.

2. Cadre expérimental

Mon parcours de recherche a conduit à faire évoluer le sujet de thèse par une approche résolument empirique, ce qui a permis la mise en œuvre d'une démarche hypothético-déductive. Concrètement, le projet initial de cette thèse visait principalement à développer des outils de géoprospective en appui à la PSM. Or, la PSM était très embryonnaire en France lorsque cette thèse a été lancée. Les objectifs, le processus ainsi que le calendrier de la PSM n'étaient pas encore définis et posaient encore beaucoup d'interrogations. En parallèle, les

[14] Voir par exemple : Deleuze et Guattari, 1974 : 495 et s.

[15] Le terme assemblage est issu de la traduction anglaise d'agencement.

autorités publiques, souvent au niveau interrégional, commençaient à expérimenter des méthodes issues de démarches réalisées à l'étranger ou de travaux préalables de chercheurs, visant à alimenter ce processus de PSM. Il est donc apparu dans un premier temps un réel intérêt à analyser cet éventail de projets précurseurs déjà réalisés ou en cours, notamment par des recherches bibliographiques, des observations et des entretiens. J'ai alors constaté la grande diversité des méthodes mises en œuvre reposant sur des outils qualitatifs (Kervarec *et al.*, 2015), quantitatifs (Le Guyader, 2012), ou hybridés (Abspoel *et al.*, 2020). Les autorités françaises ont ensuite précisé la démarche de PSM qui allait être introduite en France. Face au grand nombre de méthodes déjà existantes et face à l'opportunité de suivre l'intégralité de l'élaboration de la phase stratégique de la PSM en France, mon objet d'étude a pris un tournant fondamental. Il s'agissait moins de développer de nouveaux outils que de produire une analyse du processus en cours, afin de déterminer les paradigmes qui ont présidé à sa mise en œuvre. L'objet de recherche ainsi défini m'a ensuite conduit à élaborer une problématique, des hypothèses et la méthode. Je commencerai par présenter le terrain, puis la problématique, les hypothèses et enfin les méthodes spécifiques mises en place.

2.1. La Manche mer du Nord : un espace territorialisé, occupé et protégé

Avant tout, il faut préciser que j'utilise l'expression Manche mer du Nord pour faire référence à l'ensemble de l'espace maritime qui s'étend de Brest à la frontière belge[16]. La dénomination Manche est mer du Nord fait quant à elle référence à la façade administrative maritime de mise en œuvre du DSF. J'ai choisi de poursuivre mes recherches sur la partie française de la Manche mer du Nord car les travaux menés dans le cadre de mon mémoire de master[17] avaient mis en évidence une superposition des activités et des zonages intéressante à trois niveaux, complexifiant d'autant plus le jeu d'acteur inhérent à la mise en œuvre de la PSM. Premièrement, les territorialités nationales et internationales s'entremêlent et se juxtaposent dans cet espace maritime dépourvu de haute mer. Deuxièmement, la Manche Mer du Nord est un espace largement occupé par une grande diversité d'activités et d'usages, traditionnels et nouveaux. Troisièmement, de nombreux zonages de protection s'ajoutent à ces activités et ces usages.

[16] Cet espace correspond en réalité à l'ancienne sous-région marine (voire chapitre 4).

[17] Réalisé dans le cadre du projet Liteau IV « Dessine-moi… un système terre-mer ! », ce mémoire portait sur les outils et les apports potentiels des représentations socio-spatiales et de la prospective pour l'aménagement de l'espace maritime (Legé, 2013).

Un espace territorialisé

La figure 1 représente les principales territorialisations en Manche mer du Nord. Tout d'abord, cet espace forme un linéaire qui s'étend du sud-ouest entre les Cornouailles anglaises et la Bretagne française, au nord est, entre l'estuaire de la Tamise et la frontière franco-belge.

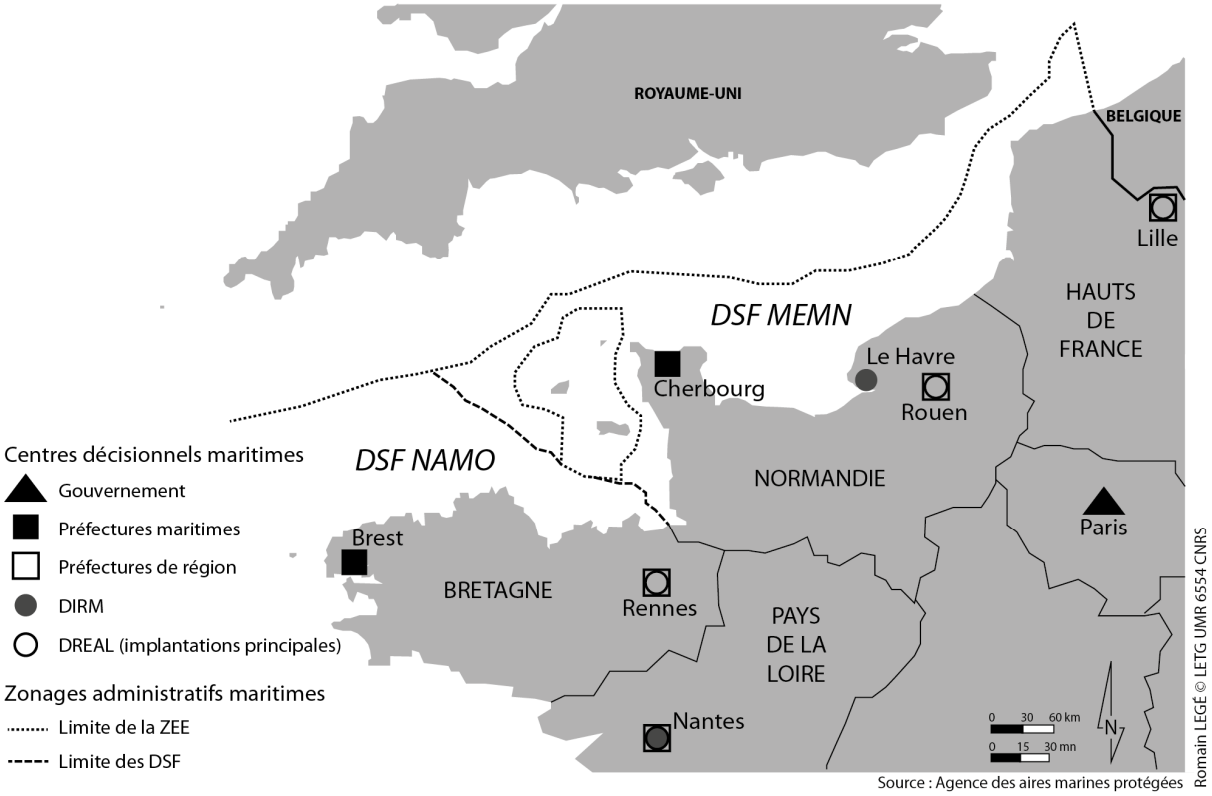


Figure 1. Territorialisation en Manche mer du Nord

La proximité de l'Europe continentale avec les îles britanniques en fait un espace dépourvu de haute-mer, où les Zones Economiques Exclusives (ZEE) se juxtaposent parfaitement. De ce fait, la Manche mer du Nord est donc entièrement sous la juridiction de l'un ou l'autre des Etats côtiers qui disposent de droits souverains liés à la conservation, la gestion des ressources, l'exploration et l'exploitation économique, en vertu de la Convention de Montego Bay[18]. En ce qui concerne le territoire français, la Manche mer du Nord présente deux types de frontières, l'une terrestre et maritime avec la Belgique, l'autre uniquement maritime avec le Royaume-Uni, impliquant une coordination internationale quant à la gestion de ces espaces frontaliers. La sortie du Royaume-Uni de l'UE, aussi appelée *Brexit*, est effective depuis l'accord du 31 janvier 2020. L'un des principaux points de tension apparus dans les négociations concerne

[18] Les délimitations territoriales internationales en mer issues de la Convention de Montego Bay (1982) sont traitées dans le chapitre 3.

l'Europe bleue et la Politique Commune des Pêches (PCP). En effet, il reste beaucoup d'inquiétude sur un éventuel report de l'effort de pêche de navires européens étrangers sur les côtes françaises. De plus, les îles Anglo-Normandes revêtent un statut politique très particulier. Directement rattachées à la Couronne, elles ne font toutefois pas parties du Royaume-Uni. La présence de ces îles dans le golfe Normand-Breton crée une enclave dans la ZEE française qui ne facilite pas la gestion écosystémique du golfe. Les accords entre autorités françaises et anglo-normandes, signés le 4 juillet 2000 après treize années de négociations, ont précisé les délimitations territoriales et le régime d'accès aux zones de pêche (Fleury, 2011). Côté français, l'espace Manche mer du Nord est divisé en deux façades maritimes qui correspondent à deux documents de planification appelés Documents Stratégiques de Façade (DSF). Il s'agit d'une part du DSF Manche Est Mer du Nord (MEMN) à l'est et d'autre part du DSF Nord Atlantique Manche Ouest (NAMO) à l'ouest. Ces délimitations administratives situées dans le golfe normand-breton renforcent les difficultés de gestion du golfe ce qui rend nécessaire une forte coordination entre les autorités en charge de ces documents de planification. Ce choix provient d'une décision contestable de prolonger les limites administratives terrestres régionales en mer, conservant en particulier l'unité territoriale de la Bretagne, puissante région maritime. Une autre possibilité aurait pu conduire à considérer l'unité de la Manche et du golfe de Gascogne en divisant les façades maritimes à proximité de Brest. Cette vision terrestre de l'aménagement des espaces maritimes a de surcroit conduit à modifier la délimitation de la sous-région marine issue de la Convention dite Oslo-Paris (OsPar) pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique nord-est afin qu'elle corresponde aux façades maritimes française, l'approche administrative ayant pris le pas sur l'approche écosystémique. Enfin, les compétences en aménagement de la Manche mer du Nord sont réparties entre plusieurs administrations relevant de l'Etat et de ces services déconcentrés qui disposent de l'exclusivité en matière maritime. En haut de la pyramide, se situe l'administration centrale basée à Paris, avec les différents ministères et le Secrétariat Général de la Mer (SGMer). L'action de l'Etat en mer est menée dans les territoires par les préfectures maritimes, en charge notamment des questions de défense et de sécurité, ainsi que par les préfectures régionales, toutes deux responsables de la coordination des DSF. Il convient aussi d'ajouter à cette liste les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et bien sûr les Directions Interrégionales de la Mer (DIRM) qui conduisent les politiques de l'Etat en matière de Développement durable de la mer, de gestion des ressources et de régulation des activités maritimes dans chacune des façades. Au niveau départemental, les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) assurent les missions de contact avec le public (immatriculation, régime social,

permis…) à travers les Directions Mer et Littoral (DML). Enfin, ces administrations sont complétées par des instances participatives, à savoir le Conseil National de la Mer et des Littoraux (CNML) au niveau national et le Conseil Maritime de Façade (CMF) au niveau de chaque façade (interrégional). D'une manière générale, ce tableau conduit à souligner deux éléments principaux. D'abord, l'organisation administrative est complexe car répartie entre de nombreuses institutions ayant des échelles de compétence territoriale différentes, parfois superposées. Ensuite, la place laissée aux Collectivités territoriales dans l'aménagement de l'espace maritime est minime, car principalement limitée à une présence dans les instances participatives[19] dont le rôle n'est que consultatif.

Un espace occupé

La Manche mer du Nord est un espace largement occupé par une grande diversité d'activités et d'usages. La figure 2 représente les principales activités et usages présents sur cet espace. Tout d'abord, la Manche mer du Nord constitue une zone de pêche très fréquentée. Ceci est notamment dû au fait qu'elle est située en totalité sur un plateau continental, ce qui lui confère une importante production halieutique. Toutefois, le choix a été fait de ne pas représenter cette activité sur la figure 2, considérant que les données publiques liées aux pêches maritimes professionnelles demeurent lacunaires et disparates en fonction des pays (Trouillet *et al.*, 2019). Ainsi, les représentations cartographiques ne permettent pas de les rendre visibles pleinement et réellement autrement qu'en les réduisant à la portion congrue, c'est-à-dire sous la forme de signaux chiffrés qui seraient une image « vraie » du monde où ces activités se pratiquent (Tissière *et al.*, à paraître). En s'appuyant sur les données disponibles et l'état des connaissances actuelles, on postule que la pêche est présente partout où elle est possible en Manche mer du Nord et que l'activité s'intensifie à proximité des côtes (IFREMER, 2018). Par ailleurs, aux pêches maritimes professionnelles s'ajoutent aussi les pêches maritimes récréatives, pour lesquelles il n'existe pas de système d'information pérenne. Plus largement, il n'existe pas de données satisfaisantes sur la navigation de plaisance.

[19] Notons toutefois que les Collectivités territoriales occupent très souvent la présidence de la Commission permanente des CMF, sans qu'il n'y ait de règles formelles à ce propos.

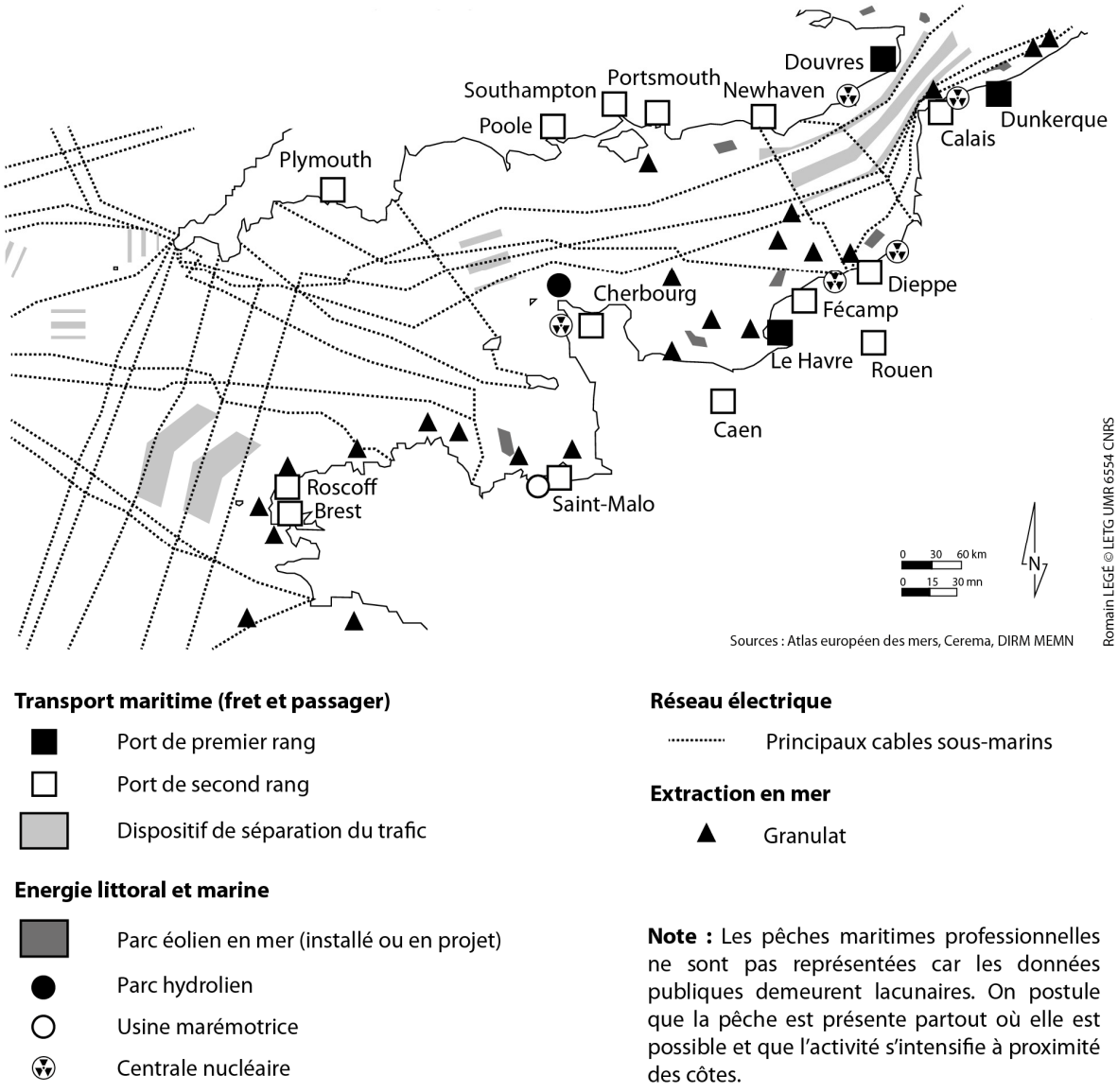


Figure 2. Principales activités et usages en Manche mer du Nord

La façade française dispose de deux Grands Ports Maritimes (GPM), Le Havre et Dunkerque. Outre leurs installations littorales, chacun des ports nécessite un chenal d'accès constituant une emprise spatiale. Les trajets liés au transport de marchandises, principalement est-ouest, sont traversés par les trajets liés au transport de passagers reliant les îles britanniques au continent, eux principalement nord-sud. Parmi ceux-ci, la liaison entre Calais et Douvres est la plus importante mais il est aussi possible de traverser entre Cherbourg et Poole ou encore entre Roscoff et Plymouth etc. Au-delà des activités situées en surface, la figure 2 fait aussi état d'activités et usages qui prennent place sur le fond. C'est le cas en particulier des câbles sous-marins. La Manche mer du Nord offre également des ressources en granulats marins dont les concessions aux fins d'exploration, d'exploitation et de recherches sont nombreuses dans la ZEE française. Ensuite, un des usages centraux de cette mer réside dans la production

d'énergie. D'une part, l'énergie est produite sur le littoral. Les centrales nucléaires utilisent l'eau de mer pour refroidir les réacteurs. L'usine marémotrice de la Rance produit quant à elle de l'électricité à l'aide du mouvement des marées qui actionne des turbines. D'autre part, l'énergie a aussi vocation à être produite en mer avec cinq projets de parc éolien en France et plusieurs parcs éoliens en mer déjà en fonctionnement au Royaume-Uni. Un site pilote est aussi dédié au test d'hydroliennes dans le raz Blanchard et le raz Barfleur. Enfin, le littoral est aussi un espace de pratiques récréatives et de production conchylicole, principalement liée à la culture des huitres (Bretagne, Normandie, sud de l'Angleterre) et des moules (Bretagne, Normandie, Hauts-de-France, sud-ouest de l'Angleterre). Pour conclure, la Manche mer du Nord est soumise à de fortes emprises spatiales. C'est un espace densément occupé par une grande diversité d'activités et d'usages, dont certains revêtent un double caractère, stratégique et risqué, comme le transport maritime et l'énergie.

Un espace protégé

La figure 3 représente trois principaux zonages d'Aires Marines Protégées (AMP) en Manche mer du Nord : le réseau européen Natura 2000, les Parcs naturel marins (PNM) français et les *Marine Conservation Zone* (MCZ) britanniques. Tout d'abord, le réseau européen Natura 2000 s'est étendu au milieu des années 2000 à l'espace marin sous l'impulsion de l'UE. Le réseau comprend deux types de zones réglementaires : les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) et les Zones de Protection Spéciales (ZPS). Ces zones ont pour objectif le bon état des espèces et des habitats, soit au titre de la Directive Habitat[20] pour les ZSC, soit au titre de la Directive Oiseaux[21] pour les ZPS. La gestion est assurée par une Collectivité locale qui s'appuie sur un Opérateur technique et un Comité de pilotage composé d'acteurs locaux. L'Opérateur technique et le Comité de pilotage élaborent un Document d'Objectifs (DOCOB). Celui-ci n'a pas de valeur réglementaire, mais il est central car il vise à orienter la décision publique quant à la pratique d'une activité sur la zone considérée.

[20] Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992.
[21] Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979, remplacée par la Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009.

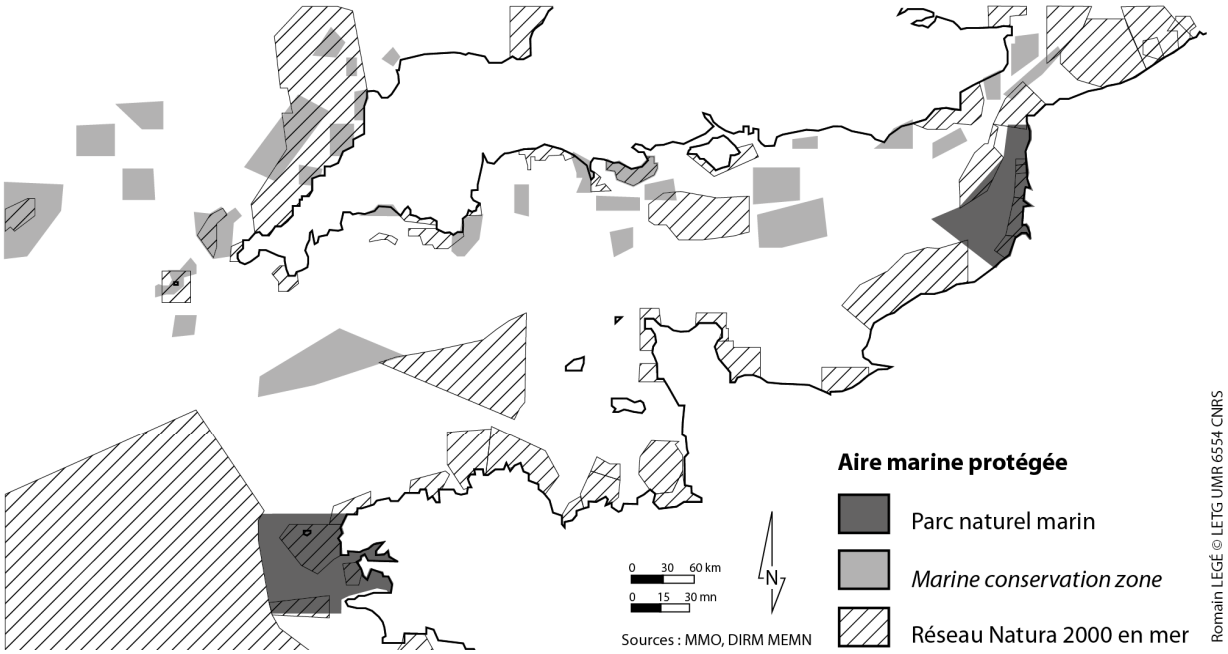


Figure 3. Principaux zonages de protection de l'environnement en Manche mer du Nord

Au niveau international, il existe d'autres zonages de conservation et de mise en valeur du patrimoine littoral et marin résultant par exemple d'une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO (Mont-saint-Michel), d'un classement Réserve de biosphère (mer d'Iroise) ou Zone humide d'importance internationale RAMSAR[22] (baie du Mont-saint-Michel et baie de Somme), ou encore Aire marine protégée OSPAR (partie française de la mer du Nord). Ensuite, la France a mis en place deux PNM. Le PNM mer d'Iroise est le premier à avoir été créé en France en 2007. Le PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale a été mis en place en 2012. Les PNM sont gérés par un Conseil de gestion composé de 60 membres où les professionnels sont largement représentés. Le Conseil de gestion élabore un plan de gestion, définit un programme d'actions annuel et peut accorder des aides financières pour mettre en œuvre des projets, mais il ne dispose pas de compétences réglementaires directes. S'agissant du Royaume-Uni, un nombre important de MCZ ont été créées à partir de 2013. La *Marine Management Organisation (MMO)*, instaurée par le *Marine and Coastal Access Act* de 2009, a en charge la désignation des MCZ et la mise en œuvre des mesures de gestion spécifiques dans chacune des MCZ dans le cadre de sa compétence en PSM. Enfin, il convient aussi d'évoquer la présence côté français des Réserves naturelles nationales et régionales comme à l'embouchure de la Seine, des Aires de protection de biotope et des terrains achetés par le Conservatoire du littoral. En conclusion, le réseau d'Aires marines protégées s'est rapidement

[22] Convention de RAMSAR relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

développé depuis le milieu des années 2000 et se densifie à proximité des côtes. De plus, il faut noter la présence de larges zones Natura 2000 au large, notamment concernant la Grande vasière et la Bretagne nord au-delà de la mer territoriale. Une grande partie de la Manche mer du Nord est ainsi soumise à une réglementation spécifique, liée à la protection de l'environnement marin.

2.2. Problématique et hypothèses

La recherche s'est d'abord attachée à interroger les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes au regard du contexte sociopolitique, ce qui a conduit à avancer une hypothèse générale relative au capitalisme néolibéral et au processus de mondialisation.

Interroger l'aménagement des espaces maritimes

L'aménagement est un dispositif de gouvernement dynamique dans le temps. Son évolution est fonction de deux facteurs. D'une part, il accompagne les changements économiques et sociaux, par exemple liés à la production industrielle ou à la démographie. D'autre part, l'aménagement résulte des orientations politiques comme le développement d'un art de gouverner libéral puis néolibéral (Foucault, 2004 [1979]). De ce fait, la façon dont les autorités politiques interviennent sur le territoire se transforme pour répondre à de nouveaux objectifs. Concrètement, les administrations développent de nouveaux outils et méthodes visant à rationaliser l'aménagement des territoires. Ces transformations sont la partie visible de l'évolution des conceptions de l'aménagement. En mer, ces dispositifs s'efforcent de répondre à la demande croissante d'espace provoquée par la maritimisation des activités et des usages, tout en stimulant la croissance bleue dans la perspective d'un développement durable. Aux politiques sectorielles, s'est ainsi ajoutée une politique intégrée. La PSM est devenue le dispositif systémique des politiques maritimes qui, par définition, intègre dans ce système les politiques relatives à la mise en œuvre d'AMP ou à l'exploitation de ressources. Dans une posture radicale, il s'agit de dépasser l'analyse horizontale de ces dispositifs d'aménagement pour les interroger de manière verticale, au regard des transformations socio-politiques fondamentales de nos sociétés à savoir le néolibéralisme et la mondialisation comme processus d'extension du capitalisme. Ainsi, les questionnements à l'origine de cette thèse peuvent être énoncés dans une problématique générale :

En quoi les dispositifs d'aménagement des espaces maritimes, et en particulier la PSM, s'inscrivent dans un processus d'extension maritime du capitalisme néolibéral caractérisant une nouvelle étape de la mondialisation ?

Cette problématique générale se décompose en trois compartiments. Tout d'abord, il s'agit de caractériser les évolutions des dispositifs d'aménagement, en particulier ceux qui s'appliquent aux espaces maritimes (*Comment les dispositifs d'aménagement en mer ont-ils évolué ?*). Ensuite, il convient d'analyser ces évolutions au regard des transformations sociopolitiques du capitalisme dans sa phase néolibérale (*Quelles sont les conséquences induites par le capitalisme néolibéral sur les dispositifs d'aménagement en mer ?*). Enfin, il est nécessaire de repenser les dispositifs d'aménagement en mer comme une extension maritime du capitalisme néolibéral et donc du processus de mondialisation (*En quoi l'évolution des dispositifs d'aménagement caractérisent une nouvelle étape du processus de mondialisation ?*). A chacun de ces trois compartiments correspond une hypothèse qui constitue respectivement l'objet des parties 1, 2 et de la conclusion

L'hypothèse de la néolibéralisation croissante des espaces maritimes

Dans le cadre de la démarche empirique, les recherches bibliographiques, les premiers entretiens et les observations exploratoires ont montré l'importance des concepts de croissance bleue et de développement durable dans l'élaboration des nouvelles politiques maritimes. Ces objectifs affichés ont semblé intrinsèquement liés à l'essor des théories néolibérales dans les politiques publiques d'aménagement et de gestion des espaces maritimes. Ainsi, mes travaux ont conduit à vérifier l'hypothèse générale que les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes entrainent de nouvelles caractéristiques spatiales et sociales en mer, lesquelles s'inscrivent dans une dynamique de néolibéralisation des espaces maritimes, constituant une nouvelle étape du processus de mondialisation. Cette hypothèse générale se divise en trois sous-hypothèses que chacune des parties du manuscrit vise à vérifier.

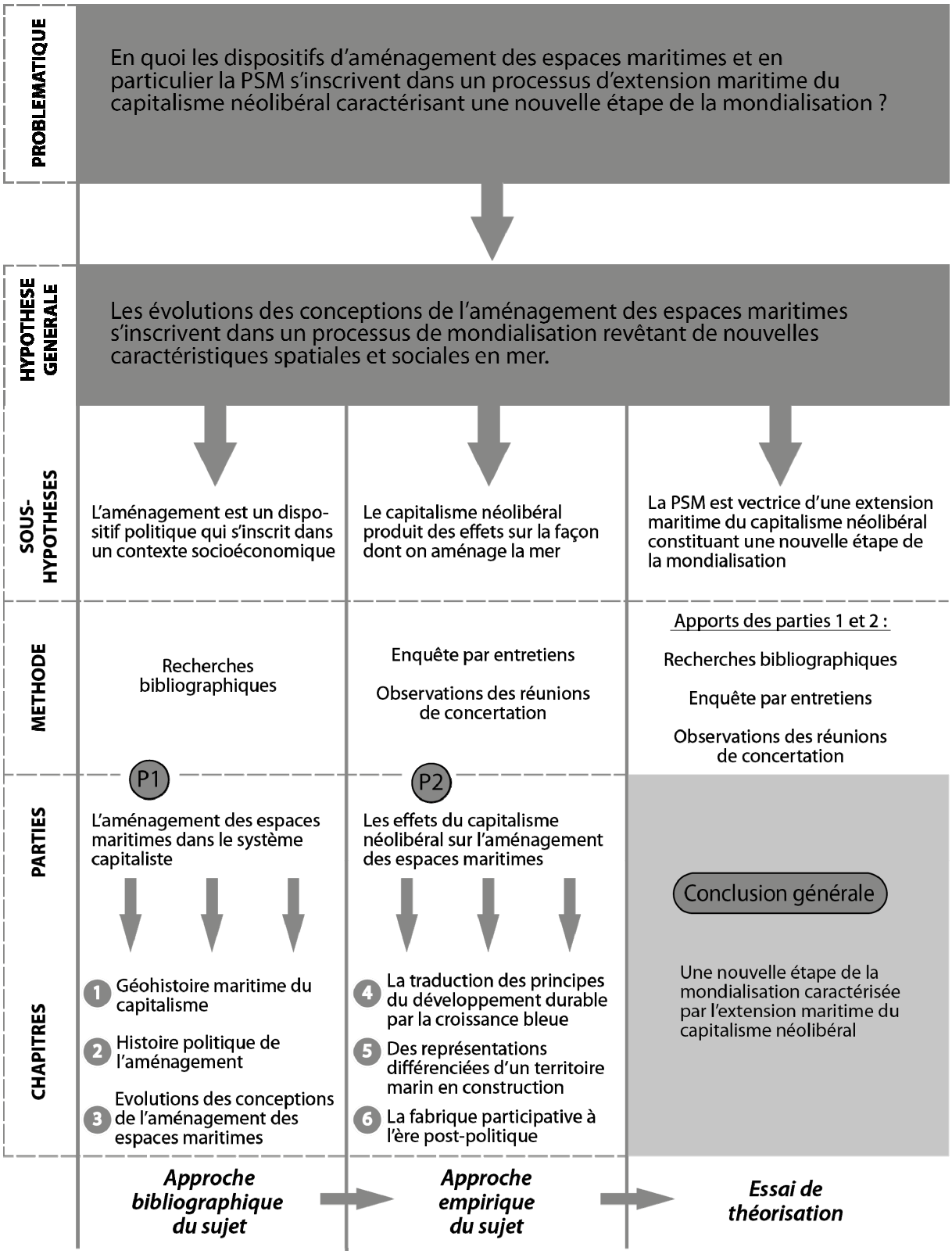


Figure 4. Schéma synoptique de la thèse

Premièrement, l'aménagement est un dispositif politique s'inscrivant dans un contexte sociopolitique dynamique qui a conduit à la PSM. Cette sous-hypothèse est vérifiée dans la partie 1 par une approche bibliographique du sujet. Deuxièmement, le capitalisme néolibéral influence la façon dont les pouvoirs publics aménagent la mer, entrainant une néolibéralisation des espaces maritimes. Cette sous-hypothèse est vérifiée dans la partie 2 par une approche empirique du sujet. Troisièmement, la PSM a pour conséquence une extension maritime du système capitaliste qui marque une nouvelle étape du processus de mondialisation. Cette sous-hypothèse est traitée dans la conclusion en prenant appui sur les apports des parties 1 et 2. L'articulation du manuscrit est donc construite sur un plan dialectique où la partie 1 (approche bibliographique) et la partie 2 (approche empirique) se répondent dans un jeu de miroir et où la conclusion vise à théoriser les apports des deux premières parties.

2.3. Méthodes

Une combinaison de méthodes a été mise en œuvre afin de vérifier les sous-hypothèses. Il s'agit d'abord d'une large fouille documentaire et ensuite d'une enquête de terrain.

Fouille documentaire

La première sous-hypothèse propose de penser l'aménagement comme un dispositif politique qui s'inscrit dans un contexte socioéconomique. De nombreux auteurs ont déjà traité cette question, mais l'originalité réside en l'espèce dans le terrain maritime retenu pour cette recherche, très peu investi sous cet angle. Le choix a été fait d'aborder l'aménagement et en particulier l'aménagement des espaces maritimes par une approche globale et diachronique, mise en œuvre à différentes échelles spatiales et temporelles. De ce fait, la méthode a consisté à réaliser une importante fouille documentaire à trois niveaux :

- à l'échelle mondiale et sur le temps long, pour mettre en lumière les liens entre espace maritime et capitalisme ;
- à l'échelle française et à partir de la naissance du concept d'Etat souverain au XVIIe siècle, pour retracer l'évolution de l'aménagement du territoire et mettre en perspective sa déclinaison maritime ;
- à l'échelle mondiale puis française et à partir de l'acquisition par les Etats de droits souverains en mer au XVIIe siècle et surtout au XXe siècle, pour contextualiser les démarches de PSM.

Ainsi, la recherche a mobilisé différents types de documents techniques et scientifiques tels que des ouvrages, articles, rapports et mémoires. Par ailleurs, les articles de presse ont aussi fait l'objet d'une attention particulière du fait du caractère tout à fait actuel et du développement rapide de l'aménagement et de la planification en mer. Une veille documentaire a donc été organisée, notamment avec la création d'un système d'alertes automatisées sur des applications dédiées, à partir de mots-clés[23]. Les documents les plus pertinents ont été résumés et analysés dans des fiches de lecture. Enfin, les fiches de lecture ont été regroupées et synthétisées par thèmes, à savoir le capitalisme néolibéral, l'aménagement et la planification, l'espace maritime et la société. Ces fiches thématiques ont permis de croiser les apports de chacun des auteurs et de mettre en lumière les consensus et les controverses. La mise en œuvre de cette méthode par fouille documentaire a donné lieu à la constitution d'un corpus documentaire sur lequel repose la partie 1 de ce manuscrit (figure 4).

Enquête de terrain

La deuxième sous-hypothèse invite à identifier les effets induits par le capitalisme néolibéral sur l'aménagement des espaces maritimes. Ceci a nécessairement conduit à mener une enquête sur le terrain Manche mer du Nord, choisi pour les raisons évoquées ci-dessus. En effet, il s'agissait de suivre de façon étroite le processus d'élaboration des DSF, afin de recueillir les représentations et les visions des acteurs concernant la façade Manche est mer du Nord, puis d'analyser la démarche participative et enfin d'éclairer les choix qui ont sous-tendu l'élaboration du document. Il a paru nécessaire de combiner les deux méthodes qualitatives distinctes mais complémentaires que sont l'observation non-participante de réunions de concertation et la réalisation d'entretiens semi-directifs. L'observation non-participante des réunions de concertation a permis d'alimenter les réflexions relatives à la dimension collective du processus et sa mise en œuvre concrète par les services de l'Etat. Pour se faire, les services de l'Etat ont aimablement accepté ma présence en tant qu'observateur lors de 8 réunions, réparties sur des phases clés et à deux échelles principales que sont la façade et le niveau national (tableau 1 et figure 5). Les trois premières réunions observées en mai 2017 sont intervenues au tout début du processus d'élaboration. Elles ont consisté, pour chacune des filières, à recueillir les retours des acteurs sur la situation de l'existant qui était alors en cours de réalisation et surtout à aborder les enjeux de la façade. Ensuite, j'ai participé à une réunion

[23] A titre d'exemple : capitalisme, néolibéralisme, aménagement, planification, prospective, mer, maritime, marin, marine, littoral.

organisée dans le cadre du débat public sur les DSF. De plus, j'ai assisté à deux réunions du CMF Manche est mer du Nord, à l'occasion des débats sur la carte des vocations et des objectifs. Enfin, j'ai participé à deux réunions du groupe de travail du Conseil national de la mer et du littoral (CNML) qui visaient à rendre compte au niveau national, à la fin du processus, des travaux menés dans chacune des façades.

Tableau 1. Liste des réunions observées

Code	Date	Lieu	Organisateur	Invité	Objet
R1	10/05/2017	Le Havre	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Acteurs liés aux pêches maritimes et à l'aquaculture marine	Retour des acteurs de la filière sur la situation de l'existant et les enjeux
R2	17/05/2017	Le Havre	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Acteurs liés aux activités d'extraction de granulats, de dragage et de clapage	Retour des acteurs de la filière sur la situation de l'existant et les enjeux
R3	17/05/2017	Le Havre	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Acteurs liés aux activités portuaires (commerce et passager)	Retour des acteurs de la filière sur la situation de l'existant et les enjeux
R4	28/02/2018	Le Havre	Commission Nationale de Débat Public (CNDP)	Public	Concertation préablable : consultation des citoyens pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral
R5	22/05/2018	Rouen	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Commission permanente, commissions spécialisées et groupe de travail du Comité Maritime de Façade (CMF) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Discussion autour du croisement des enjeux, de la carte des vocations et des objectifs
R6	11/06/2018	Rouen	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Commission permanente, commissions spécialisées et groupe de travail du Comité Maritime de Façade (CMF) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Discussion autour de la carte des vocations et des objectifs environnementaux
R7	18/12/2018	Paris	Ministère de la Transition écologique et solidaire	Groupe de travail sur la Planification de l'espace maritime du Conseil National de la mer et des littoraux (CNML)	Point d'étape suivi d'une présentation et d'une discussion autour de la Stratégie de Façade Maritime (SFM) Sud Atlantique (SA)
R8	22/01/2019	Paris	Ministère de la Transition écologique et solidaire	Groupe de travail sur la Planification de l'espace maritime du Conseil National de la mer et des littoraux (CNML)	Présentation et discussion autour des Stratégies des Façades Maritimes (SFM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN), Nord Atlantique - Manche Ouest (NAMO) et Méditerranée (MED)

Lors de ces réunions, j'ai adopté une posture en retrait des discussions, afin de ne pas influencer leur déroulement. Les réunions n'ont pas pu faire l'objet d'un enregistrement pour des raisons de consentement et de confidentialité des travaux en cours. Toutefois, je me suis attaché à opérer une prise de note serrée et à réaliser des comptes rendus a posteriori. Les prises de position des acteurs et les débats ont fait l'objet de questions spécifiques lors des entretiens individuels, au-delà du cadre posé par le guide d'entretien. Les entretiens ont donc été menés avec les représentants des différentes structures. Au total, 21 entretiens ont été réalisés avec des acteurs concernés par la démarche de planification, aussi divers que les services de l'Etat, les collectivités, les filières économiques, les associations de protection de l'environnement et les représentants des salariés (tableau 2). Par ailleurs, cinq demandes d'entretien n'ont pas donné lieu à une entrevue, par exemple en raison d'un contexte particulièrement tendu[24], ou parce que l'interlocuteur ne se sentait pas légitime à évoquer la PSM[25], ou encore pour des raisons non expliquées mais qui peuvent tenir à des erreurs d'adressage, un manque de contact avec des relais dans les structures, ou bien le manque de temps disponibles pour les acteurs (tableau 3). Au terme des 26 demandes d'entretien, il est apparu que les principaux acteurs de la façade avaient été contactés et que les entretiens n'apportaient plus de données nouvelles. Il convient de noter que l'on observe parmi les personnes rencontrées une surreprésentation des hommes par rapport aux femmes. Toutefois, ceci reflète assez fidèlement la répartition des genres parmi les représentants des différentes structures dans les réunions de concertation. En outre, les prénoms des personnes rencontrées ont été modifiés pour conserver l'anonymat et la liberté de parole que celui-ci autorise. L'enquête par entretien s'est échelonnée sur plusieurs périodes. Deux premiers entretiens ont été réalisés au début de la thèse de façon exploratoire et ouverte. Trois entretiens ont permis de stabiliser le guide, en partie issu des travaux produits dans le cadre de mon mémoire de Master (Legé, 2013). Le cœur de l'enquête par entretien s'est déroulé de mars à décembre 2018, donc à la fin du processus d'élaboration du document (figure 5).

[24] Démission de membres du Conseil de gestion du PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale comme nous le verrons dans le chapitre 6.

[25] Demande d'entretien avec un chercheur de l'IFREMER.

Tableau 2. Liste des entretiens réalisés

Code	Date	Prénom	Structure / Fonction	Lieu	Réalisation d'une carte à dires d'acteurs	Enregistrement vocal et retranscription	Genre
E1	05/04/2016	Céline	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Nord Atlantique - Manche Ouest (NAMO)	Nantes	Non	Non	Femme
E2	20/05/2016	Virginie	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Le Havre	Non	Non	Femme
E3	04/05/2017	Paul	Agence Française pour la Biodiversité (AFB) Antenne Manche - Mer du Nord	Le Havre	Non	Oui	Homme
E4	30/05/2017	Claude	Représentant syndical 1	Le Havre	Oui	Oui	Homme
E5	30/05/2017	Martine	France Nature Environnement (FNE)	Le Havre	Oui	Oui	Femme
E6	15/05/2018	Clément	Enseignant-chercheur	Boulogne-sur-Mer	Oui	Oui	Homme
E7	22/05/2018	Valérie	Chargé de mission pêche en collectivité territoriale	Boulogne-sur-Mer	Oui	En partie	Femme
E8	22/05/2018	Olivier	Chargé de mission mer et littoral en collectivité territoriale	Boulogne-sur-Mer	Oui	Oui	Homme
E9	01/06/2018	Fabien	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Manche Est - Mer du Nord (MEMN)	Le Havre	Oui	Oui	Homme
E10	13/06/2018	Laurent	Représentant de la filière éolien en mer	Paris	Oui	Oui	Homme
E11	14/06/2018	Paul	Agence Française pour la Biodiversité (AFB) Antenne Manche - Mer du Nord	Le Havre	Oui	Oui	Homme
E12	27/06/2018	Michel	Représentant syndical 2	Cayeux-sur-Mer	Oui	Oui	Homme
E13	10/07/2018	Adrien	Chargé de mission en Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins	Boulogne-sur-Mer	Oui	Oui	Homme
E14	20/09/2018	Gabriel	Représentant de la filière extractive	Rouen (Mont-saint-Aignan)	Oui	Oui	Homme
E15	12/10/2018	Alexandre	Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) Nord Atlantique - Manche Ouest (NAMO)	Nantes	Oui	Oui	Homme

Code	Date	Prénom	Structure	Lieu	Réalisation d'une carte à dires d'acteurs	Enregistrement vocal et retranscription	Genre
E16	21/11/2018	Hélène	Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) Normandie - Centre	Rouen (Le Grand Quevilly)	Non	Oui	Femme
E17	22/11/2018	Christian	Représentant d'un Grand port maritime	Le Havre	Oui	Oui	Homme
E18	23/11/2018	Hervé	Elu d'une collectivité territoriale	Rouen	Non	Oui	Homme
E19	26/11/2018	Patrice	Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM)	Boulogne-sur-Mer	Oui	Oui	Homme
E20	27/11/2018	Frédéric	Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage maritimes (CROSS) de Gris-Nez	Audinghen	Non	Oui	Homme
E21	04/12/2018	Daniel	Représentant d'un Comité régional de la conchyliculture	Gouville-sur-Mer	Oui	Oui	Homme

Tableau 3. Liste des demandes d'entretiens sans suite

Structure contactée	Lieu	Motif
Parc Naturel Marin (PNM) des estuaires picards et de la côte d'Opale	Boulogne-sur-Mer	Sans réponse
Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) Centre Manche - mer du Nord	Boulogne-sur-Mer	Refus
Grand Port Maritime (GPM) de Dunkerque	Dunkerque	Sans réponse
Commune de Saint-Vaast-la-Hougue	Saint-Vaast-la-Hougue	Sans réponse
Agence de l'eau Seine Normandie	Caen / Rouen / Le Havre	Sans réponse

Le déroulement des entretiens s'est décomposé en trois phases[26] : la mise en tension, la médiation par la cartographie et la discussion sur le processus de planification. La mise en tension abordait des questions générales sur l'évolution des activités et des zonages en Manche mer du Nord. La phase de cartographie visait à faire représenter par les acteurs eux-mêmes les enjeux les plus importants selon eux sur un fond de carte vierge de la façade[27]. Au-delà des apports de la cartographie à dires d'acteurs (Caron et Cheylan, 2005), il s'est avéré que cette phase a aussi permis d'échanger sur les évolutions du territoire à partir d'un support cartographique utilisé comme médiateur pour mieux comprendre les représentations des acteurs. Les entretiens se concluaient par une discussion sur le processus d'élaboration et en particulier sur la concertation. Concernant le traitement des matériaux collectés, les échanges ont été enregistrés et retranscris avant de faire l'objet d'une synthèse. La phase de cartographie a nécessité de comptabiliser les éléments régulièrement représentés par les enquêtés afin d'en déduire les représentations dominantes de la façade, ainsi que les acteurs qui s'en écartaient. Le choix a été fait de traiter les cartographies à dires d'acteurs en modélisant graphiquement les productions, puis en les comparant et en les agrégeant. Les productions schématiques des acteurs ont permis de se dégager des contraintes techniques et des discussions sur les limites des zones pour insister sur les représentations et les choix politiques à l'œuvre.

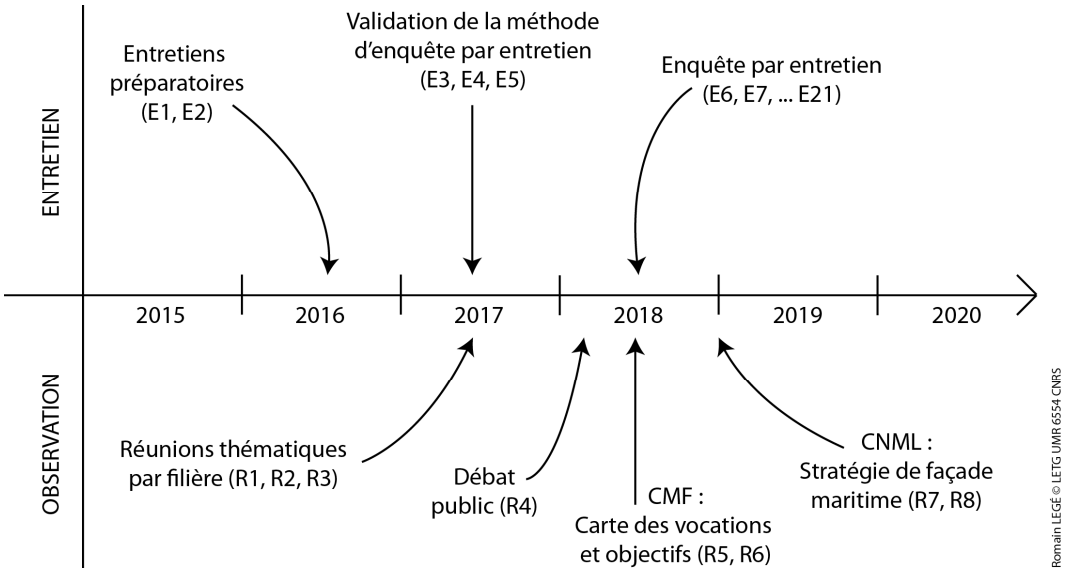


Figure 5. Calendrier de l'enquête de terrain

[26] Voir le guide d'entretien en annexe.

[27] Seul figurait sur la carte le trait de côte.

L'enquête par entretiens a été menée conjointement à l'observation des réunions de concertations (figure 5), ce qui a permis d'aborder les débats et les prises de position opérés en réunion lors des entretiens individuels. Pour conclure, l'enquête a été déployée sur l'ensemble de la façade Manche est mer du Nord, en particulier à Boulogne-sur-Mer et sur l'axe Le Havre - Rouen (figure 6). Des entretiens ont également eu lieu avec les représentants de la DIRM NAMO, notamment autour des questions de coordination entre façades maritimes. Cependant, on regrettera de n'avoir réalisé que peu d'entretiens dans le golfe normand-breton, espace subdivisé en deux DSF. Il reste que les lieux d'entretiens sont tout à fait révélateurs des centres de décision de la façade Manche est mer du Nord concernant la mer et le littoral.

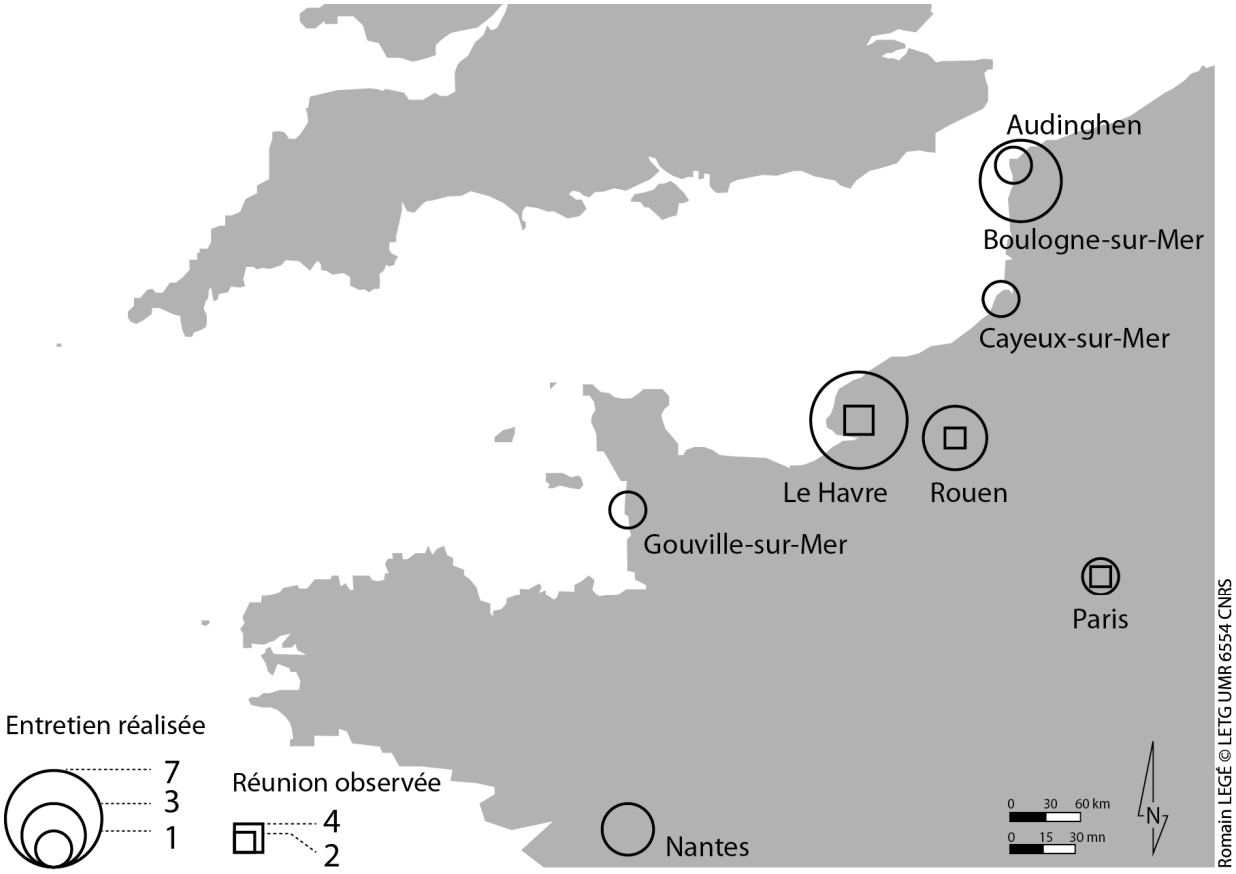


Figure 6. Lieux des entretiens et des réunions de concertation observés pendant l'enquête

Le manuscrit se divise donc en deux parties et une conclusion générale, qui répondent respectivement aux trois sous-hypothèses avec des méthodes spécifiques (voir le schéma synoptique reproduit en figure 4). La première partie s'attache à reconsidérer l'aménagement des espaces maritimes dans le contexte socio-politique sur le temps long et à différents niveaux d'échelle. La seconde partie, fondée sur le travail de terrain en Manche mer du Nord, identifie et caractérise les effets du néolibéralisme sur l'aménagement des espaces maritimes. Enfin, la conclusion générale synthétise les apports des deux premières parties et invite à théoriser les transformations sociales et spatiales des espaces maritimes comme une extension du capitalisme néolibéral en mer et de fait comme une nouvelle étape de mondialisation.

PARTIE 1.

L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES DANS LE SYSTEME CAPITALISTE

APPROCHE BIBLIOGRAPHIQUE

Résumé de la partie 1

L'objectif principal de la partie 1 est de caractériser les évolutions des dispositifs d'aménagement dans le contexte sociopolitique. Cette partie repose sur une approche bibliographique du sujet afin de proposer un éclairage historique à même de mettre en lumière les évolutions des dispositifs d'aménagement. Les deux premiers chapitres replacent les dynamiques respectives du capitalisme et de l'aménagement sur le temps long. Tout d'abord, le chapitre 1 vise à retracer une géohistoire du capitalisme en soulignant le rôle central joué par la mer, à l'échelle mondiale. Ensuite, le chapitre 2 développe une histoire de l'aménagement en tant que dispositif politique, à l'échelle française. Enfin, le chapitre 3 se concentre sur l'aménagement des espaces maritimes, en particulier dans la période récente avec l'essor et la consécration des dispositifs de planification, dans un jeu d'échelles internationale, nationale et locale. Ainsi, la partie 1 conduit à investir le champ de recherche relativement peu traité de l'aménagement des espaces maritimes dans le système capitaliste. Ces éléments de contexte sont un préalable indispensable à la partie 2 qui traite des effets du capitalisme néolibéral sur l'aménagement des espaces maritimes dans une approche empirique, à partir d'une étude de cas sur la démarche française de PSM en Manche mer du Nord.

CHAPITRE 1

GEOHISTOIRE MARITIME DU CAPITALISME

« Je crois à ces mouvements de marée
qui rythment l'histoire matérielle et économique du monde,
même si les seuils favorables ou défavorables qui les engendrent,
fruits d'une multitude de rapports, restent mystérieux »

Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*

Le capitalisme est un fait social historiquement construit sur le temps long. La plupart des auteurs s'accordent pour situer la naissance du système capitaliste, en tant que mode d'organisation de la vie sociale et politique, au Moyen-Age tardif en Europe, entre la fin du XVe siècle et le début du XVIe siècle (Beaud, 2010 [1981] ; Braudel 1979 ; Carroué 2007 [2003]; Wallerstein, 1980 ; Marx, 1993 [1867]), voire au début du XVIIe pour Karl Polanyi (1983 [1944]). Auparavant, c'est l'économie de subsistance qui préside. Pour autant, on observe des prémices anciennes principalement concernant les villes marchandes méditerranéennes de l'antiquité (Carroué, 2017), ainsi que plus largement dans le commerce en Mésopotamie, Méditerranée orientale et les grandes voies commerciales reliant l'Orient et l'Occident qui passent par l'océan Indien (Kocka, 2017 [2013]). Plus tard en Occident, l'économie féodale reposait toujours principalement sur l'agriculture et était caractérisée d'une part, par une forte segmentation sociale en classes (en France : noblesse, clergé, tiers-états) mais aussi à l'intérieur de ces classes (par exemple pour la noblesse en France : suzerain, seigneur, vassal) et d'autre part, par la possession de fiefs permettant l'exploitation des sans-terre. La féodalité a ensuite connu une période transitoire vers une économie capitaliste. Karl Marx (1993 [1867] : 803 et s.) explique comment s'est produite « l'accumulation initiale », vue comme le « péché originel » pré-capitaliste. Cette période transitoire a fait l'objet de vifs, mais néanmoins

intéressants débats dans les courants marxistes dont certains textes ont été rassemblés et publiés (Dobb et Sweezy, 1977a ; 1977b). Robert Brenner a relancé ce débat dans ce qui est devenu « *The Brenner Debate* », où il critique les explications d'inspiration malthusienne relatives aux cycles démographiques et aux ressources disponibles basées sur des critères dits objectifs (Postan et Hatcher, 1978 ; Le Roy Ladurie, 1978). En réalité, il complète la thèse d'Immanuel Wallerstein (1980) pour qui l'origine du capitalisme se trouve dans l'émergence d'économies-monde où la division du travail entraîne une production destinée à l'échange et à l'accumulation du capital. C'est la logique de la circulation. Robert Brenner (1978) propose une explication considérée comme l'un des fondements du marxisme politique, en reprenant la théorie de l'accumulation initiale. Selon lui, il faut ajouter à la théorie des systèmes-mondes et en particulier des économies-monde, une analyse des classes sociales reposant sur la propriété des moyens de production. C'est la logique de la production. A partir de l'exemple anglais au XVe siècle, il insiste sur la dépossession des travailleurs de leur moyen de production, rendue possible par les enclosures dans l'agriculture. Plus récemment, les théories qui s'appuient sur le développement inégal et combiné, d'inspiration trotskiste, tentent de rompre avec l'eurocentrisme et la linéarité du progrès (Anievas et Nisancioglu, 2015). Toujours est-il que la transition fut un processus complexe où se sont mêlés « la formation de bourgeoisies (marchandes et bancaires), l'affirmation du fait national et la constitution des Etats modernes, l'élargissement des échanges et la domination à l'échelle mondiale, le développement des techniques de transport et de production, la mise en place de nouveaux modes de production et l'émergence de mentalités » (Beaud, 2010 [1981] : 27). Des grandes routes maritimes qui traversent l'océan Indien et la Méditerranée depuis l'Antiquité, aux « Grandes découvertes » puis au commerce triangulaire qui en a résulté, la mer, espace d'échanges et de commerce, a été l'un des moteurs du capitalisme mercantiliste. Fondées sur une flotte militaro-commerciale, de puissantes cités se sont développées, des thalassocraties antiques à la ligue hanséatique en passant par les comptoirs des routes de la soie et les républiques maritimes italiennes. Déjà centrale dans l'histoire sociale du monde méditerranéen (Braudel, 1999 [1949]), la mer a revêtu une dimension stratégique de premier plan pour le développement capitaliste européen. Dès lors, le capitalisme a connu différentes formes au cours du temps mais ce système reste toujours très lié à la maritimité. Ce chapitre propose de revenir aux origines du capitalisme et de retracer son évolution sous le double regard du maritimiste et de l'aménageur, à travers le capitalisme mercantiliste, libéral puis sous sa forme actuelle néolibérale.

1. Les origines du capitalisme

Il s'agit dans ce paragraphe de présenter les origines du capitalisme en s'attachant à souligner le rôle joué par la mer dans la géohistoire globale. Je propose d'introduire tout d'abord la période que j'appelle, dans une acception extensive, transitoire ; c'est-à-dire la période qui mène au capitalisme dans sa forme accomplie. Cette période est marquée par la mise en place des grandes routes maritimes afro-eurasiatiques et l'émergence d'un système-monde centré sur l'océan Indien. Ensuite, je développerai la période mercantiliste qui a vu la structuration des échanges commerciaux ainsi que l'extension du système-monde au nouveau monde et un recentrage sur l'Europe.

1.1. La période transitoire : un système-monde afro-eurasiatique centré sur l'océan Indien

La période transitoire est entendue ici au sens large, en tant que « longue marche vers le capitalisme » (Beaud, 2010 [1981] : 27). Ce paragraphe ne vise pas à trancher la question du caractère capitaliste ou non des économies sous l'antiquité. En réalité, la naissance du capitalisme dépend largement du sens que l'on donne au terme « capitalisme » lui-même. La définition large adoptée en introduction, qui prend en compte toutes les dimensions, économique bien sûr, mais aussi sociale, idéologique, politique, éthique, écologique, sans oublier géographique autorise, quoique timidement, d'appliquer ce concept aux prémices comme grille de lecture, c'est-à-dire comme outil d'analyse. Ainsi, l'intensification des premières pratiques capitalistes a eu lieu dans les empires-mondes antiques (Schumpeter, 1989 [1946]). Tout d'abord en Asie, la dynastie chinoise des Han (206 AEC – 220 EC[28]), basée sur le fonctionnariat, « s'employa à unifier la monnaie, à étendre les rapports de marché et à encourager l'intensification du commerce à grande échelle, mené par des marchands indépendants » (Kocka, 2017 [2013] : 35). En Europe, les phéniciens, les étrusques, les grecs, ou encore, carthaginois avaient constitué un réseau d'échanges maritimes relativement importants (Braudel, 1998). A partir du Ie siècle AEC et jusqu'au Ve siècle EC, l'Empire romain s'est étendu *autour* de la Méditerranée (*Mare Nostrum*) et n'a eu finalement qu'une extension limitée en Europe, en comparaison des conquêtes en Asie et en Afrique (Miossec, 2013). Avec une économie reposant largement sur la mer, l'Empire romain a aussi atteint un

[28] AEC signifie : Avant l'Ere Commune et EC : Ere Commune (périodes communément désignées par : avant et après Jésus-Christ).

niveau de monétarisation de l'économie et de commercialisation élevé (Kocka, 2017 [2013]). Outre les réseaux marchands déjà constitués dans les mers fermées, les deux empires-monde, chinois et romain, étaient reliés par des routes commerciales, appelés les routes de la soie. Si la soie, en tant que marchandise luxueuse et donc emblématique, a donné son nom à ces routes, de nombreuses autres marchandises y étaient échangées, car il s'agissait bien d'échanges. De l'Orient vers l'Occident, transitaient en plus de la soie, des épices, des pierres précieuses, de la laque, du citron, du fer, etc. et de l'Occident vers l'Orient du verre, des coraux, du vin, de la laine, des figues, des concombres, des noix, mais aussi des esclaves, etc. Il existait de nombreuses routes mais deux voies principales (figure 7). Au nord, la première passe par les steppes ou la mer Caspienne ou encore aboutit en Méditerranée, tandis qu'au sud, la seconde doit contourner l'Himalaya soit par les mers du sud et l'océan Indien, soit en empruntant des segments terrestres, à travers les plaines Indo-Gangétique et l'actuel Afghanistan (Grataloup, 2007). Ces routes ont structuré l'espace des échanges afro-eurasiatiques du IIe siècle AEC au XIVe-XVe siècle EC avant de décliner, notamment parce que le territoire Mongol n'était plus pacifié. En revanche, la route maritime traversant l'océan Indien, appelée route des épices, a continué de se développer. Dès le IIe siècle AEC, l'ouest de l'océan Indien constitue une voie maritime entre l'Inde et la Méditerranée, à travers le Nil jusqu'au port de la mer Rouge le plus proche puis vers le port d'Aden et enfin l'Inde ou par le Tigre puis Bassora et le golfe Persique avant de rejoindre le détroit d'Ormuz (Norel, 2009). Les navigateurs profitent alors des vents de la mousson. Ils sont favorables l'été pour se rendre vers l'Inde et favorables au retour l'hiver. Plus à l'est, le golfe du Bengale et la mer de chine sont aussi sujet au développement des échanges maritimes et le détroit de Malacca devient la voie normale de navigation dès 350 EC (Norel, 2009). Ce détroit reste à ce jour la route maritime principale entre l'Europe et l'Asie. Avec les ports d'escale, l'implantation de diaspora contribuera à créer des Etats bureaucratiques dont certains jouiront d'un pouvoir maritime hégémonique (Tarling, 1992 cité par Norel, 2009). Les réseaux maritimes ont profondément marqué l'espace afro-eurasiatique de part l'aménagement des ports de cabotage, des villes étapes, des comptoirs et des routes terrestres connexes. Ainsi, Philippe Beaujard (2009) avance l'hypothèse d'un seul système-monde avant le XVIe siècle avec au cœur de l'intégration afro-eurasiatique l'océan Indien[29], idée que l'on trouvait déjà dans le célèbre article de Marshall Hodgson (1963) dénonçant l'eurocentrisme. A titre d'exemple, Philippe Norel (2009 : 43) insiste sur « l'activité, souvent stupéfiante pour un regard européen, de ports comme Quanzhou ou

[29] Voir notamment la série de cartes relative aux échanges dans l'océan Indien du IVe siècle AEC au XVe siècle EC.

Guangzhou (Canton) en Chine du Sud, de Palembang sur l'île de Sumatra, de Calicut et de Cambay en Inde, d'Aden en Arabie ou encore de Bassora dans le golfe Persique » et dans les marchés locaux qui y sont associés. Les routes de la soie sont toujours un sujet d'actualité. En 2013, la Chine a lancé un grand projet, intitulé *One Belt, One Road* (OBOR) visant à développer de nouvelles routes ferroviaires, terrestres et maritimes vers l'Europe de l'Ouest et notamment le Royaume-Uni[30]. Action géostratégique et diplomatique phare de Xi Jinping, le projet vise à renforcer la position de la Chine sur la scène internationale tout en s'affranchissant des tensions militaires sur ses zones côtières.

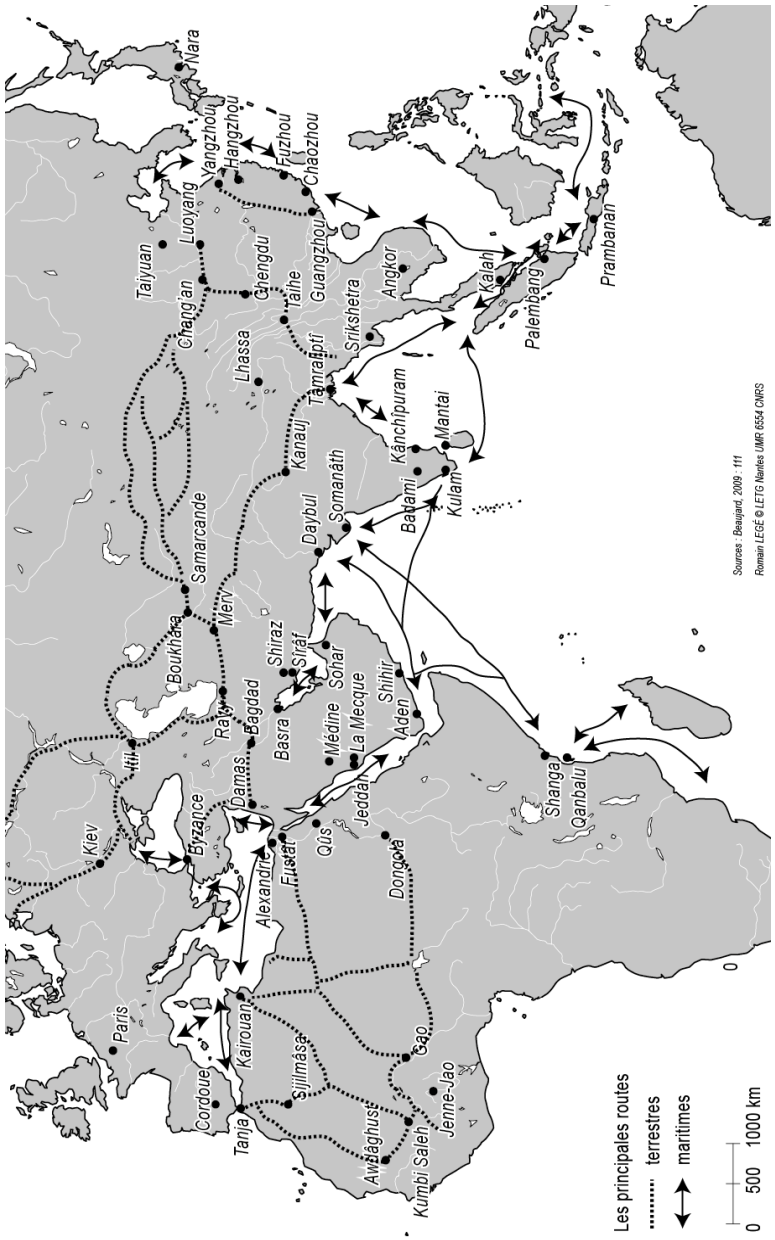


Figure 7. Les routes de la soie du VIIe au IXe siècle

[30] Discours de Xi Jinping du 7 septembre 2013 prononcé à l'Université Nazarbayev au Kazakhstan.

Avec la chute de l'Empire romain d'occident en 476 et la période d'instabilité qui a suivi, l'Occident a connu une régression de l'économie de marché, une démonétisation et un retour à l'économie agraire (Kocka, 2017 [2013]). A l'inverse, le grand empire arabe s'est étendu progressivement au Proche et Moyen-Orient, en Egypte et en Lybie, puis au nord-ouest de l'Inde, à l'ouest de l'Afrique du Nord et enfin en péninsule ibérique. Un large territoire adopte alors la même religion et parle une langue commune, facilitant ainsi les échanges. En évoquant le monde arabe, Jürgen Kocka poursuit :

> « *C'est sur la base de l'empire ainsi constitué que des marchands et commerçants, armateurs et navigateurs, caravaniers et agents de toute espèce, persans et arabes, commencèrent à partir du VIIIe siècle à dominer les routes commerciales qui traversaient le continent eurasien et les grandes voies de commerce maritimes, et ouvrirent également de nouvelles liaisons commerciales avec l'Afrique, l'Asie du sud-est et l'Europe occidentale.* »
>
> Jürgen Kocka, 2017 [2013] : 40

C'est donc le développement de l'Islam qui a permis d'intégrer l'Occident barbare au courant des « relations générales » c'est-à-dire au commerce mondial et c'est ainsi qu'est né en Occident une tendance au commerce qu'il ne portait pas en lui (Lombard, 1972 : 42-44). En effet, l'influence de l'Eglise freine le développement du commerce, notamment maritime, en Occident, principalement en raison de la prohibition de l'intérêt à crédit et d'une représentation cartographique du monde imprécise voire erronée. La condamnation de l'intérêt à crédit était déjà présente dans la philosophie aristotélicienne (Aristote, 2015 [ND]). On la retrouve à la fois dans l'Ancien Testament, le Talmud et le Coran. Toutefois, les musulmans avaient développé très tôt des techniques de contournement, et l'interdit semblait moins présent que dans le monde chrétien (Kocka, 2009). Concernant les représentations cartographiques, elles s'appuient en occident sur le modèle biblique, appelé « en T dans O », qui illustre un monde partagé entre les trois fils de Noë et ce jusqu'au XVe-XVIe siècle (Miossec, 2013), mais qui ne représente que le monde supposé « habité » de façon plus schématique que cartographique. A l'inverse, le monde musulman, influencé par la géographie de Ptolémée et les voyages commerciaux vers la Chine, disposait de cartes marines élaborées (Vagnon et Vallet, 2017). L'Occident va alors profiter de cette proximité avec le monde musulman. Par exemple, les échanges vont s'intensifier en Adriatique, particulièrement autour de Venise. Suite aux conquêtes musulmanes et au développement urbain qui a suivi, Venise a commencé à exporter des céréales à Byzance et surtout du bois de

construction navale mais aussi terrestre pour les arsenaux et les villes musulmanes (Lombard, 1972). La situation géographique de Venise, « trait d'union entre les grandes routes mondiales du Nord et les grandes routes mondiales du Sud » lui a permis d'évoluer de « sa fonction primitive de port de pêche, puis de centre régional […] à celle de grand *emporium*, d'intermédiaire privilégié ("import-export") » (Lombard, 1972 : 99). La Méditerranée et en particulier l'Adriatique devient de plus en plus cosmopolite, les techniques et les savoirs se diffusent, les contacts s'intensifient, au-delà de l'Espagne musulmane et des croisades qui voient s'affronter monde chrétien et monde musulman. Ainsi, le développement des relations va favoriser le transfert des idées progressistes musulmanes vers l'Occident chrétien et le développement du commerce autour de grandes places portuaires. Pour autant, ceci n'explique en rien comment et pourquoi le capitalisme est né en Europe à la fin du XVe siècle. Sur ce point, Fernand Braudel avance deux raisons principales. La première réside dans la stabilité de l'ordre social féodal au bénéfice d'une classe, la noblesse. Toutefois, c'est la classe bourgeoise qui va lentement émerger en *parasitant*, pour reprendre le mot de Fernand Braudel (2018 [1985] : 66), les grandes familles seigneuriales. La seconde raison vient du fait que le concept de propriété est élevé en tant que principe fondamental, conférant une relative tranquillité aux classes dominantes. Ce n'est pas le cas dans l'empire chinois où la mobilité sociale verticale semble plus aisée et où la propriété des terres revient à l'Etat, comme dans l'empire arabe où les terres appartiennent au Prince et ne sont pas transmises par hérédité mais par décision du pouvoir politique. Ces deux raisons constituent donc une spécificité occidentale qui favorisera l'accumulation primitive du capital avec « une certaine neutralité, ou faiblesse, ou complaisance, de l'Etat » (Braudel, 2018 [1985] : 70).

1.2. Le capitalisme mercantiliste : un système-monde étendu au nouveau monde mais recentré autour de l'Europe

A la suite de Venise, des républiques maritimes se développent du Xe au XIIIe siècle en Italie comme Gênes, Pise et Livourne. Autonomes, ces républiques maritimes battent monnaie, disposent d'une grande flotte et de colonies dans les ports méditerranéens. Ce n'est pas une coïncidence si les premières banques apparaissent à Gênes dès le XIIe siècle et les premiers échanges assimilables à une activité boursière à Venise. Ces innovations sont en réalité le fruit de la spécialisation de marchands dans le commerce monétaire qui n'abandonnèrent pas pour autant leur activité de commerce de marchandises (Kocka, 2017 [2013]). Le prêt à la grosse aventure, connu dès l'antiquité sous le terme *nautika* ou encore prêt maritime permet de

pallier l'interdiction du prêt à intérêt. Il limite de fait les risques supportés par les marchands en cas de naufrage de part l'apport financier d'un tiers et joue finalement plus le rôle d'assurance que de prêt. En reprenant les théories de John Hicks (1973), Philippe Norel (2009 : 202) rappelle que « c'est l'échange lointain, par définition plus rentable, qui stimul[e] la création des institutions les plus structurantes » comme l'association de capitaux en vue d'une entreprise maritime. Du XIIe au XVe siècle, les républiques maritimes commercent avec l'Extrême-Orient par les routes qui empruntent l'océan Indien, mais aussi avec des territoires plus proches, par le détroit de Gibraltar, avec la France, les Flandres, l'Angleterre, jusqu'à la mer baltique vers la Russie, la Pologne et la Scandinavie (Kocka, 2017 [2013]). C'est l'époque des marchands aventuriers qui opèrent de l'océan Indien jusqu'au nord de l'Europe et dont Chrétien de Troyes popularise la dimension romanesque (Graeber, 2013). Les voies maritimes progressent alors rapidement et entraînent des avancées techniques importantes qui favorisent à leur tour cette expansion (Grataloup, 2007). Les liens entre les républiques maritimes au sud et les grandes villes flamandes au nord sont favorisés par les foires de Champagne et des cités rhénanes, mais aussi par l'existence d'une route maritime très fréquentée entre le nord et le sud de l'Europe, à travers le détroit de Gibraltar. Par contacts, les savoirs de la mer Baltique se mêlent à ceux de la Méditerranée et de l'océan Indien (Mollat du Jourdain, 1957 ; 1993 ; De Planhol, 2000 cité par Grataloup, 2007). La caravelle, qui permettra la « découverte » de l'Amérique, est apparue dès le XIIe siècle probablement dans l'Empire byzantin (Bairoch, 2002 [1997]). La boussole parvient en Europe depuis la Chine et vers 1200, l'Europe du Nord navigue sur des *kogge* ou *cogge*. Ces navires « rapides (10 à 15 milles par bon vent), maniables quoique de taille imposante (30 m de long, 7 à 8 m de large, 3 m de tirant d'eau), […] pouvaient transporter huit à dix fois plus de fret que les anciens navires [devenant ainsi] l'instrument de l'expansion hanséatique » (Bairoch, 2002 [1997] : 44). En effet, les diasporas, sur lesquelles reposaient des liens de confiance entre marchands dans des villes devenues plus ou moins autonomes mais aussi dans des comptoirs et des ports, ont conduit à la formation de regroupement au sein de structures durables. L'exemple le plus représentatif est celui de la ligue hanséatique. La ligue hanséatique s'est créée en l'Allemagne avec la ville de Lübeck comme épicentre. Elle regroupe une vingtaine de villes et de nombreux comptoirs autour de la mer du Nord et de la Baltique. Ces implantations locales et le monopole qui en a découlé ont permis à la Hanse de bénéficier d'avantages fiscaux et commerciaux. La Hanse échangeait des biens très divers, du plus courant au plus luxueux (par exemple pêle-mêle : fourrure, poisson, cuir, draps, ambre, laine, sel, céréales, bois, métallurgie…). C'est ainsi qu'à « Londres et Bruges, des colonies allemandes et italiennes se sont installées, avec leurs

entrepôts et leurs banquiers » (Bairoch, 2002 [1997] : 177). C'est donc un ensemble de réseaux maritimes et de nœuds qui structurent l'espace marchand européen (figure 8).

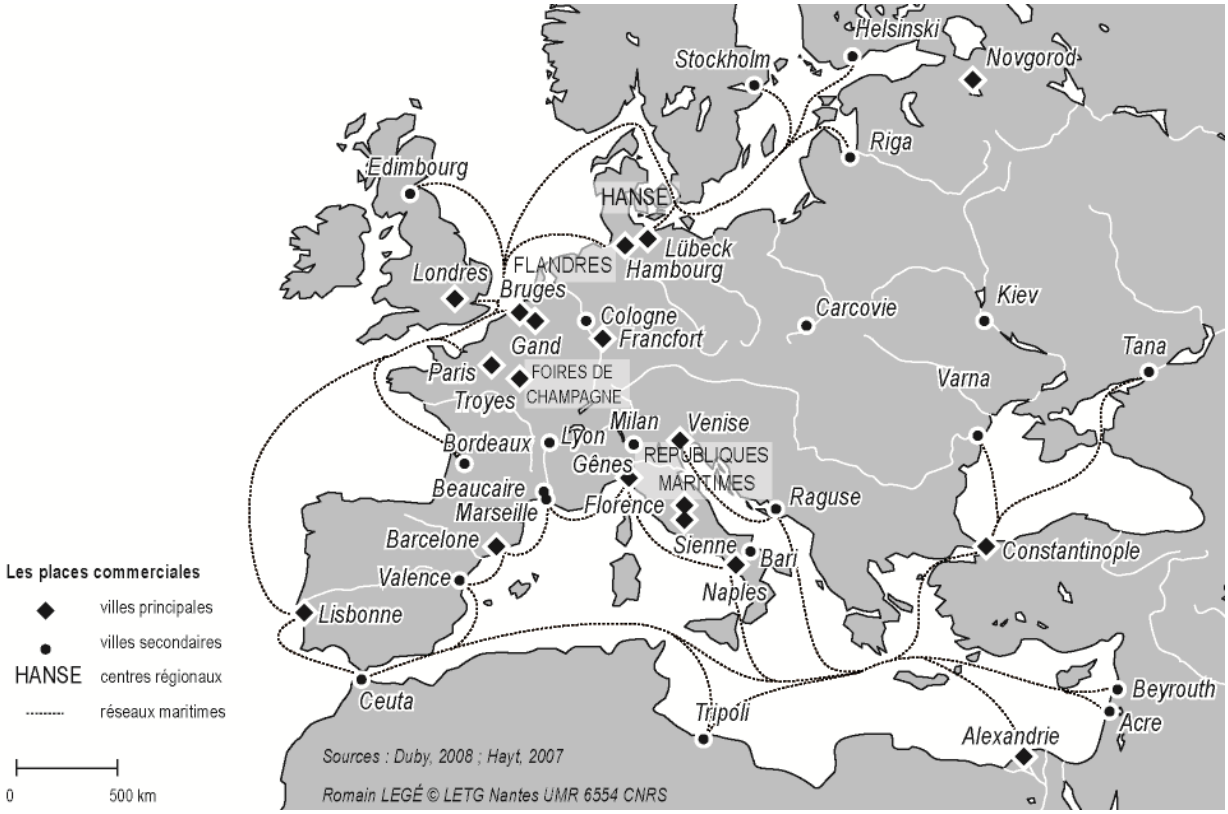


Figure 8. Les réseaux maritimes commerciaux en Europe du XIIe au XVe siècle

Le XVe siècle est le siècle des « Grandes découvertes ». En Chine, Zheng He mènent des expéditions maritimes en suivant les vents favorables des moussons, dont l'une d'entre-elles jusqu'au Mozambique, voire peut-être jusqu'au cap de Bonne Espérance. Les techniques chinoises étaient alors bien plus avancées que celles utilisées par les européens, en particulier concernant la construction des navires et les outils de navigation. Pourtant face à la menace Mongole, la chine met un terme aux expéditions maritimes à partir de 1433, jugées trop couteuses. Profitant des apports de la géographie arabe et plus largement orientale notamment lors de la *Reconquista*, l'Europe réalise alors des progrès importants en matière de navigation hauturière et de cartographie, notamment en redécouvrant *La géographie* de Ptolémée qui sera imprimée en 1492 (Miossec, 2013) et qui connaitra immédiatement une large diffusion avec un nombre important de copies (Vagnon, 2003). Cet ouvrage sera prolongé par l'invention par Gérard Mercator de la célèbre projection, à laquelle il donna son nom au XVIe siècle (Miossec, 2013). Toutefois si ces progrès techniques sont déterminants pour la navigation, il convient de noter que l'extension du réseau au-delà des marges maritimes est souvent le fait de pêcheurs pionniers. Christian Grataloup (2007) évoque « le cas de l'Atlantique où les

marins européens fréquentent les bancs de morues de Terre-Neuve avant que Jean Cabot n'en soit le découvreur officiel en 1497. C'est également le cas des marins japonais dans le Pacifique nord, des bateaux malais sur les côtes australiennes ». L'évènement le plus marquant n'est peut-être pas la traversée du génois Christophe Colomb qui débarque aux Caraïbes en 1492 pour le compte du Portugal, mais le traité qui en a découlé. Les terres du Nouveau monde sont alors considérées comme *terra nullius.* Cela signifie qu'elles n'appartiennent à personne mais qu'elles sont susceptibles d'appropriation. Le traité de Tordesillas, signé en 1493 sous l'autorité du Pape, partage le Nouveau monde entre les deux puissances coloniales castillane et portugaise autour d'un méridien se trouvant à 370 lieues des îles du Cap-Vert. A l'est, les terres reviennent au Portugal et à l'ouest à l'Espagne (figure 9). De même, le traité partage l'océan Atlantique en vertu du principe de *Mare clausum*, traduit littéralement par « mer fermée », qui accorde aux espaces océaniques un statut juridique les rendant susceptibles d'appropriation[31]. Par la suite, Vasco de Gama contourne le cap de Bonne-Espérance en 1498 et progresse jusqu'en Inde. Le navigateur portugais Pedro Alvarez Cabral débarque au Brésil en 1500 et les terres seront donc déclarées portugaises, tandis que le reste de l'Amérique et Castillan. En 1522, Juan Sebastian Elcano terminera la première circumnavigation débutée par Fernand de Magellan. Face aux vives pressions de l'Angleterre, de la France et des Pays-Bas, le pape réduit le champ d'application du traité aux terres déjà découvertes en 1533, excluant ainsi les terres qui seront découvertes par la suite. C'est pourquoi, François 1er chargera Jacques Cartier d'explorer l'Amérique du nord en 1534. A l'origine de toutes ces expéditions, la volonté des puissances européennes de trouver une voie maritime directe vers les Indes évitant ainsi les intermédiaires commerciaux. Paradoxalement, la conséquence sera de déplacer le centre de gravité économique de l'Occident vers l'Atlantique. L'Europe s'enrichit alors, d'une part en pillant les richesses du Nouveau monde en particulier les métaux précieux comme l'or et l'argent, et d'autre part en organisant le commerce triangulaire. C'est l'âge d'or de la piraterie dans l'océan Atlantique, qui devient autant politique qu'économique (Pérotin-Dumon, 1991). L'importance de la flotte des différents pays devient plus que jamais un élément prépondérant de leur puissance. Ainsi, le Portugal et l'Espagne s'enrichissent en colonisant le nouveau monde, même si cela n'empêchera pas la faillite espagnole sous Philippe II. Puis, la France et l'Angleterre contrôlent le commerce triangulaire en Afrique et en Amérique du nord. Les néerlandais leur disputèrent des colonies en Amérique et en Asie au XVIIe siècle. Finalement, l'Angleterre deviendra la plus grande puissance coloniale au XVIIIe

[31] Les différents statuts juridiques des mers et des océans sont approfondies et détaillées dans le chapitre 3.

siècle[32] (Kocka, 2017 [2013]). Commerce de la guerre à terre et guerre du commerce en mer ont conduit à l'essor des empires marchants européens caractérisés par un système politique monarchique centralisé, des droits de propriété importants et le recours au contrat (Brady, 1991). A la fin du Moyen-Age, une classe bourgeoise est déjà très développée dans des villes plus ou moins indépendantes depuis le XIIe siècle. De fait, l'émergence de sociétés par actions européennes commerçant avec différentes parties du monde, notamment autour de l'océan Indien, a fortement contribué au renforcement de l'organisation capitaliste du commerce international (Chaudhuri, 1991). Immanuel Wallerstein (1980) utilise alors le concept d'économie-monde pour décrire l'espace des échanges économiques recentré autour de l'Europe.

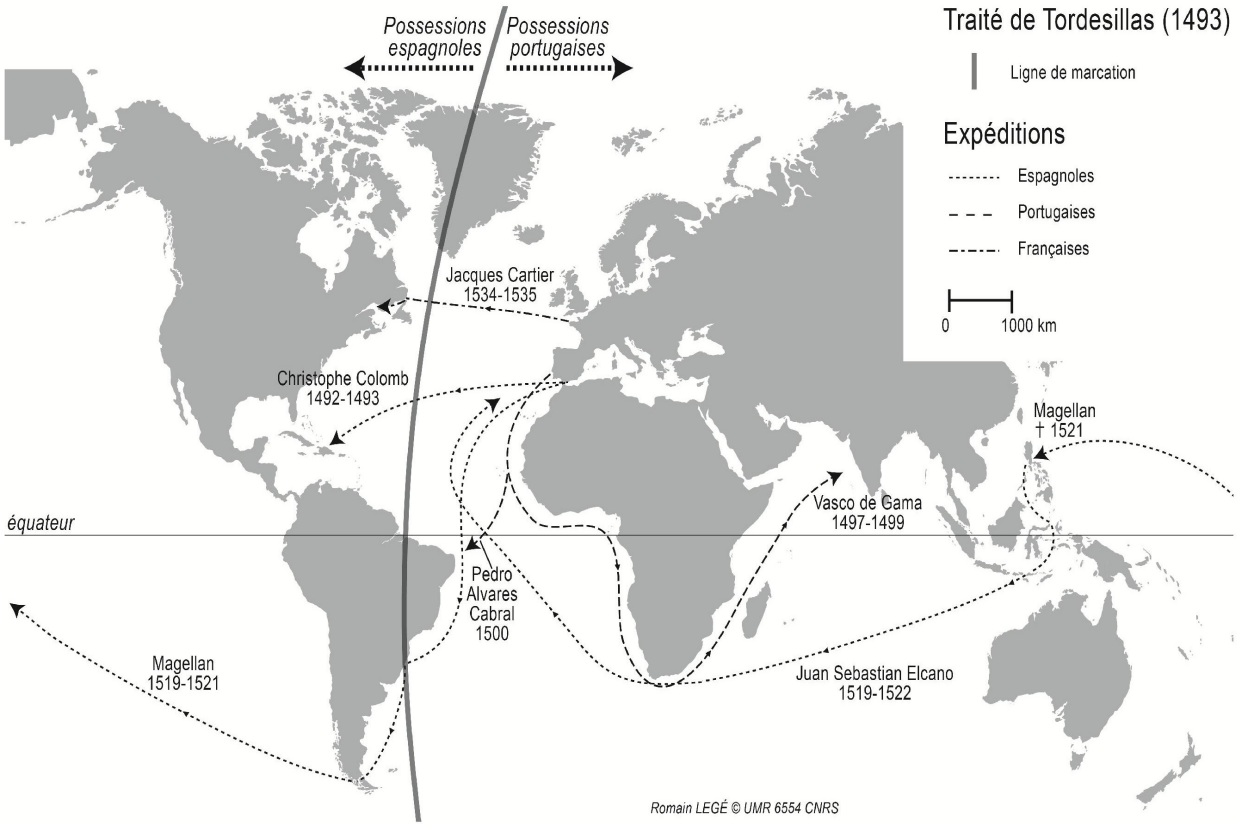


Figure 9. Expéditions maritimes et partage de l'espace mondial au XVe siècle

[32] En témoigne le chant patriotique britannique « *Rule, Britannia ! Rule the waves : Britons never will be slaves* » tiré du poème de James Thomson et publié en 1763 dans un recueil intitulé *The Works of James Thomson.*

Le développement des flottes coloniales européennes est notamment porté par une nouvelle conception du statut juridique des mers, appelée *mare liberum*, littéralement « mer libre ». Au XVIIe siècle, la publication du juriste hollandais Grotius (2013 [1609]) s'oppose au *mare clausum* de John Selden, dont la thèse, qui favorisait les intérêts anglais, ne sera pas retenue par le droit international de la mer naissant. Pour les partisans d'une « mer libre », l'espace maritime relève d'une conception juridique intitulée *res communis* soit une « chose commune ». La doctrine dispose ainsi que la mer appartient à tous et n'est pas appropriable. De ce fait, les navires de tous pavillons peuvent parcourir les eaux librement. La mer, contrairement à la terre, acquiert en droit un statut assimilable à l'atmosphère, dont le caractère commun était incarné par l'ancien adage « l'air et le vent ne sont ni nobles ni roturiers » (Basnage cité par Foures-Diop, 2011). Grotius est fortement influencé par l'humanisme et les idées de la réforme protestante qui porteront l'essor du capitalisme moderne selon Max Weber (2017 [1905]). Comme la plupart des historiens, Fernand Braudel (2018 [1985] : 63) est opposé à cette théorie « manifestement fausse » qui relie protestantisme et capitalisme, « les pays du Nord [n'auraient] fait que prendre la place occupée longtemps et brillamment avant eux par les vieux centres capitalistes de la Méditerranée ». En poursuivant, il insiste sur la centralité des espaces maritimes dans les économies-mondes :

> « *Ce glissement définitif à l'extrême fin du XVIe siècle, de la Méditerranée aux mers du Nord, est le triomphe d'un pays neuf sur un vieux pays. Et c'est aussi un vaste changement d'échelle. A la faveur de la montée nouvelle de l'Atlantique, il y a élargissement de l'économie en général, des échanges, du stock monétaire, et, là encore, c'est le progrès vif de l'économie de marché, qui, fidèle au rendez-vous d'Amsterdam, portera sur son dos les constructions amplifiées du capitalisme.* »
>
> Fernand Braudel, 2018 [1985] : 64

Cependant, c'est bien le théologien réformiste Jean Calvin qui accepta le premier le prêt à intérêt en 1545 dans sa lettre sur l'usure. Avec la réforme protestante la pratique se répand rapidement dans les réseaux de banques à Genève, en Angleterre et aux Pays-Bas (Marie-Jeanne, 2013). Il s'agit là de l'un des fondements de la financiarisation de l'économie. La colonisation et le développement des échanges conduisent au développement d'autres innovations en matière d'économie, telles que les sociétés par actions comme la Compagnie néerlandaise des Indes orientales en 1602 et les bourses à Anvers en 1531, Amsterdam en 1611 et Londres en 1698 (Kocka, 2017 [2013]). Pour David Graeber (2013), « l'histoire de l'origine du capitalisme n'est […] pas celle de la destruction graduelle des communautés traditionnelles

par le pouvoir impersonnel du marché [mais] plutôt l'histoire de la conversion d'une économie du crédit en économie de l'intérêt ; de la transformation graduelle des réseaux moraux par l'intrusion du pouvoir impersonnel […] de l'Etat ». Si cette affirmation semble tout à fait justifiée en ce qui concerne le crédit, thématique au cœur de l'ouvrage de David Graeber, elle semble moins vraie en ce qui concerne la dimension spatiale des origines du capitalisme, en particulier la mise en place progressive des enclosures en Angleterre.

Les enclosures relèvent d'un processus, engagé dès la fin du Moyen-Age, d'appropriation individuelle marquée physiquement par la clôture des champs communautaires, qui dénote le passage à des « formes de production individualistes et capitalistes » (Théry, 2001 [1992] : 184). Ce mouvement est amplifié par la crise démographique du XVe siècle et par des lois *ad hoc* élaborées au XVIIIe siècle, appelées *Inclosure Acts*. Les droits d'usage en commun dont bénéficiaient les communautés paysannes sont ainsi abandonnés au profit de droits de propriété privé alloués aux classes dominantes, principalement à l'aristocratie, créant ainsi de grands propriétaires terriens. Les droits de propriété se concentrent entre les mains d'une minorité. Le paysage d'*openfield* devient un paysage de bocage et les champs sont délimités par des murets et des haies qui interdisent l'accès aux terres. De la culture, les champs changent de destination pour être affectés à l'élevage, plus rentable, qui alimente l'industrie textile en plein essor dans les villes. Thomas More (2018 [1516]) décrit le contexte social et les conséquences négatives des enclosures dans son ouvrage *L'utopie* :

> *« sur tous les points du royaume, où l'on recueille la laine la plus fine et la plus précieuse, accourent pour se disputer le terrain, les nobles, les riches, et même de très saints abbés.[…] Ainsi un avare affamé enferme des milliers d'arpents dans un même enclos ; et d'honnêtes cultivateurs sont chassés de leurs maisons, les uns par la fraude, les autres par la violence, les plus heureux par une suite de vexations et de tracasseries qui les forcent à vendre leurs propriétés. Et ces familles plus nombreuses que riches […] fuient en pleurant le toit qui les a vus naître, le sol qui les a nourris, et ils ne trouvent pas où se réfugier. »*
>
> Thomas More, 2018 [1516] : 20

N'ayant que peu d'alternatives, de nombreux paysans s'installent dans les villes où le salariat s'étend dans les nouvelles manufactures (Beaud, 2010), prémices de l'industrialisation[33]. Les évolutions de la société anglaise concernant l'agriculture (propriété privé, spécialisation, progrès technologique…) touchèrent avec plus ou moins d'acuité le continent européen à différentes époques, notamment l'Allemagne luthérienne. Ces évolutions de l'agriculture sont particulièrement bien décrites en France par Marc Bloch (2004, [1931]). Une main-d'œuvre nombreuse et disponible peut alors travailler dans les villes pour un faible salaire. Le processus d'enclosure est central dans l'histoire du capitalisme, et d'autant plus pour la présente thèse que la dynamique d'appropriation de l'espace maritime, considéré en tant que commun, est comparée, toute chose égale par ailleurs, à ce processus d'enclosure[34] (Eckert, 1979 ; Alexander, 1983 ; Pontecorvo, 1988 ; Bennett *et al.*, 2015 ; Fairbanks *et al.*, 2018 ; Gee, 2018 ; Tafon, 2019 ; Weir et Kerr, 2019 ; Singh et Ort, 2020).

2. L'essor : le capitalisme libéral

Après la période mercantiliste, le capitalisme a connu une période d'essor formidable porté d'un côté, par de nouvelles idées philosophiques qui ont transformé les sociétés autant sur le plan économique que politique, et d'un autre côté, par d'importants progrès technologiques qui ont transformé les pratiques maritimes. Je présenterai d'abord le développement du libéralisme avant de poursuivre avec l'industrialisation, deux faces d'une même pièce qui a conduit à l'installation de la bourgeoisie en tant que classe dominante dans la structure sociale occidentale.

[33] Le terme « industrialisation » est préféré à l'expression « révolution industrielle » en cela qu'il s'agit plus d'un processus que d'une transformation radicale (voir par exemple Schumpeter, 1989 [1946] cité par Dannequin, 2006).

[34] La dynamique d'appropriation de l'espace maritime est traitée dans le chapitre 6.

2.1. Le développement du libéralisme

Si l'Etat interventionniste était très présent dans le système capitaliste mercantiliste, il va progressivement se désengager avec l'avènement du libéralisme. Le développement du libéralisme a commencé d'abord par la construction de ces fondements théoriques ce qui a conduit ensuite à de profondes transformations politiques et économiques dans lesquels la mer a pris une place de plus en plus importante.

Les fondations de la théorie libérale

Sans confondre les concepts de libéralisme et de capitalisme, il convient de s'intéresser à l'émergence des théories libérales. De plus et avant tout, il faut noter que le terme « libéralisme » n'apparait qu'au début du XIXe siècle et ne fait alors référence qu'aux questions économiques. Son emploi pour qualifier des théories du XVIIIe siècle est donc délicat pour qui souhaite se garder de tout anachronisme. Il sera tout de même utilisé dans ce paragraphe par « facilité de langage ». Le passage d'un capitalisme mercantiliste à un capitalisme libéral se caractérise en particulier par le désengagement de l'Etat et la montée en puissance du marché dans les échanges commerciaux. Dès lors, le capitalisme dans sa forme libérale a été prédominant jusqu'à l'époque contemporaine, *a minima* dans les démocraties occidentales. Tout d'abord, des précurseurs ont posé les fondations théoriques de ce qui deviendra le libéralisme avant même le XVIIIe siècle, puis le siècle des Lumières a vu la consolidation de ces savoirs par deux écoles de pensée, les physiocrates en France et l'école classique en Angleterre. C'est pourquoi Catherine Larrère (1992) souligne que ce siècle est celui de l'invention de l'économie.

Parmi les penseurs précurseurs, le cas de Thomas Hobbes est « paradoxal » (Parmentier, 2008 : 104). Il est considéré par certains auteurs (Strauss, 2008 [1953] ; Coleman, 1977) comme l'un des fondateurs du libéralisme. En effet, son œuvre majeure *Léviathan* (Hobbes, 2000 [1651]), fortement influencée par la pensée de Grotius (2012 [1625] cité par Hürlimann, 2013), a introduit des concepts clés comme « l'état de nature » repris notamment dans la philosophie de Spinoza (1997 [1670]) et qui suppose, en l'absence de toute société constituée et organisée par des règles de vie commune, un ordre naturel caractérisé par la lutte de chacun pour sa survie. Cet état de nature est entendu par Thomas Hobbes de façon négative, contrairement à d'autres auteurs comme Jean-Jacques Rousseau où le mythe du bon sauvage décrit un état idéalisé (Rousseau, 2011 [1755]). Sur cette base, Thomas Hobbes a aussi

conceptualisé – sans le nommé ainsi – le « contrat social » comme volontaire limitation des droits de chacun pour le bien de tous. Ceci est le fondement de l'état civil et de la souveraineté. John Locke, avancera par la suite que le droit de propriété sous-entend agrément au contrat social (Locke, 1999 [1690] cité par Parmentier, 2008). Toutefois, d'autres auteurs ne classent pas Thomas Hobbes comme précurseur du libéralisme, mais plutôt du totalitarisme tant il a défendu l'absolutisme (Vialatoux, 1935). Ainsi, Thomas Hobbes demeure dans la culture populaire un personnage matérialiste et sarcastique[35]. Par ailleurs, le Léviathan est une figure mythologique biblique et talmudique qui se présente sous la forme d'un monstre marin à plusieurs têtes représentant le mal et apparaissant traditionnellement dans un combat. L'illustration de l'ouvrage présente le corps de l'Etat sous les traits d'un seul personnage constitué de la population sortant des eaux et qui tient dans ces mains les symboles des pouvoirs ecclésiastique et civil. Cette image a été beaucoup commentée dans le contexte nationaliste des années 1930, par Joseph Vialatoux (1935) dans une perspective catholique, mais aussi par Helmut Schelsky (1938) et par Carl Schmitt (2002 [1938]), tous deux compromis dans le régime nazi. Pour ce dernier, Thomas Hobbes aurait fait une erreur liée à la mythologie politique en choisissant la figure du monstre marin. Il avance l'idée que Behemoth, pendant terrestre du Léviathan, aurait été plus approprié pour représenter l'Etat (Carl Schmitt, 2002 [1938]). Faisant fi du contexte historique, cette thèse a été vivement critiquée, d'abord parce que la puissance de l'Etat anglais, pays dans lequel réside Thomas Hobbes, s'est construite avant tout sur l'expansion du commerce maritime, ensuite parce que Thomas Hobbes était bien conscient des politiques de colonisation des Etats européens (Weber, 2004). En ce sens le choix d'un monstre marin pour représenter la puissance absolue de l'Etat est particulièrement parlant. Pour aller plus loin, il est possible d'entrevoir dans la représentation de l'Etat sous les traits du Léviathan, une volonté de contrôle gouvernemental sur des mers de plus en plus fréquentées et l'extension maritime du pouvoir politique (Dahou, 2009).

En ce qui concerne Montesquieu (2011 [1748]), là aussi les auteurs sont partagés. Francis-Paul Bénoit (2006) affirme qu'il constitue (avec David Hume), le socle politique et économique du capitalisme et du libéralisme. Penseur clé du parlementarisme à travers la théorie de la séparation des pouvoirs, Montesquieu est-il fondamentalement un penseur libéral ? Jean Goldzink (2006 : 195) pense que non, car il « écart[e] toute individualisation possessive des

[35] Voir par exemple la célèbre série de bande dessinée écrite et illustrée par Bill Watson, *Calvin et Hobbes*, qui met en scène deux personnages du même nom aux caractères radicalement différents, sous les traits d'un enfant (Calvin) et d'un tigre (Hobbes).

droits et toute républicanisation de la liberté ». Cela signifie que la liberté n'existe selon lui que s'il y a régime de permission/interdiction sous forme de lois positives. Les droits et les devoirs sont alors nécessairement collectifs et « la liberté est par définition sociale, collective, réciproque » (Goldzink, 2006 : 186). De fait, s'il a condamné l'absolutisme auquel il préférait la monarchie parlementaire anglaise, il n'a jamais plaidé pour la République. Le portrait qu'en fait Louis Althusser (2003 [1974]) insiste beaucoup sur la défense des intérêts de sa classe sociale, la noblesse, pour laquelle une monarchie parlementaire est préférable à une République. Sur le plan économique, les théories constitutionnalistes de Montesquieu visant la « bonne démocratie », accordent une place importante au commerce et à l'économie, domaines tout à fait interdépendants selon lui. Il préconise d'ailleurs la légalisation du prêt à intérêt afin d'inciter le prêt et entraîner mécaniquement le développement du commerce (Montesquieu, 2003 [1748] cité par Marie-Jeanne, 2013). Il défendra donc les usures maritimes en raison du risque important auxquelles le commerce par voie maritime est soumis. Pour autant, Montesquieu a vivement critiqué le mercantilisme, « le gain des uns étant la perte des autres », lui préférant un « "humanisme marchand" prônant les avantages du commerce » pour chacune des parties (Spector, 2010 : 67-68). Montesquieu souligne les nombreux réseaux commerciaux et met en évidence la façon dont l'Angleterre domine la mer tout en faisant une distinction entre domination économique maritime et impérialisme politique (Larrère, 2012 : 167). Ainsi, Guillaume Barrera (1998) insiste sur la place centrale occupée par la mer dans la pensée de Montesquieu, source de communication et de commerce. Il se montre alors très favorable à la maîtrise des océans contrairement à celle des terres.

David Hume ne fait pas non plus l'objet d'un regard partagé quant au rôle joué par ses idées dans la constitution des théories libérales. Je vais m'intéresser à deux théories qui ont pu faire l'objet de débats, d'abord le contrat social pour lequel je m'appuierai sur l'article de Daniel Diatkine (1989), et ensuite le libre-échange. Dans un premier temps, Friedrich von Hayek (1963) considère David Hume comme un fondateur du libéralisme notamment parce qu'il a développé la théorie du contrat social en critiquant les argumentations de John Locke (1999 [1690]), Thomas Hobbes (2000 [1651]), Jean-Jacques Rousseau (2011 [1755]) et Montesquieu (2011 [1748]). Son argumentation s'appuie sur la dimension historique (et non pas divine) du contrat primitif (Hume, 1994 [1752]) qui s'impose par la force (Rosanvallon, 1999 [1979], Bénoit, 2006). Il mobilise en particulier la séparation entre raison et passion comme le montrera Gilles Deleuze (2010 [1953]), qui assure que seules les passions peuvent limiter les passions. Le contrat social ne peut donc pas être un acte de raison destiné à limiter les passions

comme l'assurait John Locke (1999 [1690]). David Hume introduit alors la notion « d'artifices non arbitraires » à savoir les lois et les institutions issues du contrat social. Dans une lecture néolibérale de l'œuvre de David Hume, Friedrich von Hayek (1963) affirme que ces artifices non arbitraires se maintiennent en fonction de leur capacité à maximiser l'utilité sociale, tandis que dans une lecture critique, Daniel Diatkine (1989 : 18) montre qu'ils sont des produits historiques « élaborés afin de canaliser la passion acquisitive ». Dans un second temps, David Hume « est le premier grand théoricien de la doctrine du libre-échange, de la liberté du commerce et des échanges de toutes sortes entre les nations » (Bénoit, 2006 : 138). Toutefois, il ne faut pas confondre libre-échange et libéralisme économique. En effet, Francis-Paul Bénoit (2006) rappelle que David Hume n'évoque pas la question du libéralisme économique à l'intérieur des frontières des Etats, mais seulement des échanges entre les nations. Ainsi, il ne construit pas une doctrine du libéralisme économique mais théorise le libre-échange. C'est pourquoi la dimension maritime dans l'œuvre de David Hume est très importante. A titre d'exemple, il consacre une large section du cinquième tome des *Discours politiques* (Hume, 1757) aux intérêts de la France qui selon lui, pourraient tirer d'importants avantages commerciaux d'une marine forte. Les thématiques abordées sont nombreuses, diverses et détaillées : défense nationale, réglementation de la navigation, régime juridique associé aux navires commerciaux étrangers, pêches, construction navale et même distinctions maritimes. C'est un véritable projet de politique maritime que soumet David Hume.

Quoi qu'il en soit, les différentes appréciations sur la place de Thomas Hobbes, de Montesquieu, et de David Hume dans la formation de la pensée libérale ne font que souligner, s'il en était besoin, le caractère mouvant de la définition du libéralisme. Le cas de François Quesnay et des physiocrates est beaucoup moins sujet à question. En France, un mouvement d'opposition porté par des commerçants et des manufacturiers apparait à la fin du XVIIe siècle contre certaines pratiques mercantilistes et colbertistes[36] (Bénoit, 2006). En résumé, ce mouvement est dirigé contre les pratiques interventionnistes de l'Etat. Stéphane Beaud (2010 [1981]) indique que ces critiques sont particulièrement vives à Nantes, Rouen et Marseille car les commerçants étaient gênés par les compagnies de commerce (Compagnie des Indes et Compagnie du Levant) ainsi que par les représailles des hollandais et des anglais dans un commerce avec la France fortement taxé. On ne s'étonnera pas de trouver parmi les villes où la contestation est la plus virulente, trois ports maritimes de premier plan, car c'est bien dans les ports que le capitalisme mercantiliste puis libéral s'exprime avec le plus d'acuité. A la

[36] Le chapitre 2 traite notamment des interventions de Colbert en matière maritime telles que la Grande ordonnance de la marine de 1681 qui, parmi de nombreuses dispositions, définit le domaine public maritime.

même période en Angleterre, des oppositions émergent aussi. Il s'agit de puritains opposés à des interventions de la monarchie et notamment à des monopoles desquels ils étaient exclus (Weber, 2017 [1905]). Ces revendications sont le terreau du libéralisme et de la première école de pensée économique : la physiocratie. L'étymologie du terme physiocratie est formée sur les mots grecs *physis* signifiant la nature et *kratos* le gouvernement. L'un des ouvrages fondateurs, *Le tableau économique* est écrit par un médecin (Quesnay, 1969 [1758]). Dans cet ouvrage, l'économie est conçue comme un circuit qui fonctionne sur le modèle du corps humain avec des flux d'échange. Cette première représentation schématique de l'économie dépeint un ordre naturel de l'économie qui ne nécessite pas d'intervention extérieure.

Adam Smith est fortement influencé par les idées libérales de François Quesnay et des physiocrates. Il développe la théorie de l'ordre naturel en introduisant le concept de « main invisible » (Smith, 1991 [1776] : 42-43). Ce concept postule que les actions réalisées dans le cadre d'intérêts individuels sont bénéfiques à la société toute entière. Pourtant, Francis-Paul Bénoit (2006) explique que le terme « main invisible » représente mal l'idée d'ordre naturel qu'Adam Smith voulait exprimer, mais évoque plutôt l'idée paradoxale d'une intervention extérieure autoritaire et ponctuelle. Ensuite, Adam Smith s'intéresse à la division individuelle du travail. En prenant l'exemple d'une manufacture d'épingle, il montre comment la spécialisation des travailleurs dans le processus de fabrication permet une augmentation significative de la productivité. Pierre Rosanvallon (1999 [1979] : 87) rappelle que pour Adam Smith « l'Etat libéral n'est […] pas celui du laissez-faire au sens le plus trivial ». En effet, outre la protection des frontières et la défense de la société contre les actes de violence, le gouvernement libéral doit produire une action politique dans deux domaines principaux. Il s'agit d'abord de garantir l'égalité devant la justice, même si Adam Smith note lui-même que ceci conduit à la protection des droits de propriété et donc à la défense des riches contre les pauvres. Il s'agit ensuite d'actions que l'on pourrait regrouper aujourd'hui dans le domaine de l'aménagement du territoire, par exemple à travers la réalisation d'ouvrage tel que les ports qui facilitent le commerce. C'est ainsi que, pour la première fois, Adam Smith théorise une économie fondée sur le marché. Etonnamment, l'autre ouvrage majeur d'Adam Smith (2014 [1759]), *La théorie des sentiments moraux*, est beaucoup moins célèbre. Cet ouvrage vient pourtant contrebalancer une lecture libérale souvent trop individualiste de certains glosateurs de la pensée d'Adam Smith, en insistant sur la sympathie c'est-à-dire l'intérêt pour ce qui arrive aux autres. En cela, le libéralisme doit donc aussi prendre en compte des normes éthiques.

A la suite d'Adam Smith, d'autres auteurs vont former l'école libérale classique. Thomas Malthus (1999 [1803]), tout d'abord, tente de démontrer que la croissance de la population est plus rapide que celle des ressources ce qui a pour conséquence d'inévitables catastrophes démographiques. Sur ce fondement, il prône un certain contrôle des naissances et surtout la non-assistance aux personnes dans le besoin. Le malthusianisme a fait l'objet de nombreuses critiques (Marx, 1993 [1867] cité par Charbit, 2005). David Ricardo (1999 [1817]), ensuite, avance la théorie dite des « avantages comparatifs » qui explique pourquoi les pays ont intérêt à se spécialiser dans des domaines à forte productivité comparativement aux autres pays et à échanger sur le marché international. Cette théorie « clef de voûte de l'analyse libérale en matière de relations économiques internationales » (Drouin, 2012 [2006] : 17) argumente en faveur du libre-échange et pose les fondements conceptuels des mondialisations économiques qui ont notamment pour effet la croissance du transport maritime. Parmi les nombreux penseurs, je souhaite aussi évoquer Jeremy Bentham qui fonda l'école utilitariste, en tant que voie divergente du libéralisme mais reposant aussi sur l'individu et le rationalisme (Bidet, 2015). En effet, contrairement aux autres penseurs libéraux, Jeremy Bentham (2006 [1834]) est convaincu que le rôle de l'Etat est important pour garantir la maximisation du bonheur. C'est ainsi que Christian Laval (2006) fait endosser à Jeremy Bentham le costume de précurseur du néolibéralisme :

> « *La visée principale des politiques néolibérales n'est pas d'abord ou pas seulement la réduction du domaine de l'action publique et l'extension donnée à l'action privée ; elle se trouve plutôt dans la nature et l'objectif de l'intervention politique et législative dans les rapports sociaux. Cette politique qui se veut une action sur le jeu des intérêts et des forces à l'œuvre dans la société trouve précisément en Bentham l'un des principaux précurseurs.* »
>
> Christian Laval, 2006 : 290

A partir de l'étude des œuvres des penseurs libéraux de cette époque, Michel Foucault (2004 [1977]) développe la notion de « gouvernementalité », définie en introduction. Il explique comment la mise en place du libéralisme au XVIIIe siècle comme rationalité gouvernementale fondée sur le principe du « laissez faire » a donné naissance à une technologie du pouvoir qui a pour objet la population, ce qu'il nomme la biopolitique. Au-delà, la mise en place d'une gouvernementalité est aussi le témoin de la montée en puissance de l'Etat. Paradoxalement, cette affirmation constitutionnelle de l'Etat est consubstantielle à l'essor des théories libérales

visant un désengagement des politiques publiques dans le domaine économique au profit des logiques de marché.

Les profondes transformations politiques

La Grande Rébellion qui débute en Angleterre en 1642 aboutit à la décapitation de Charles Ier en 1649. Olivier Cromwell prend alors la tête d'une république oligarchique qui tournera à la dictature. Les grandes heures de l'expansion coloniale reposant sur le mercantilisme aboutissent à des lois réglementant le commerce maritime. Dans un contexte de rivalité entre la Hollande et l'Angleterre, Michel Beaud (2010 [1981] : 46) rappelle qu'Olivier Cromwell édicta « le premier acte de navigation : les marchandises européennes ne peuvent être transportées que sur des navires anglais ou des navires de leur pays d'origine ; les produits d'Afrique, d'Asie et d'Amérique ne peuvent être importés que sur des navires d'Angleterre ou des colonies ». En 1660, un second acte rend obligatoire la nationalité anglaise pour le capitaine et les trois quarts de l'équipage. Plus tard, la Glorieuse Révolution anglaise de 1688-1689 couronne le hollandais Guillaume et instaure une monarchie parlementaire. Les révolutionnaires souhaitaient ainsi mettre en place un Etat moderne, tenant son rang sur l'échiquier européen, doté d'une armée et d'une marine puissante afin de permettre le commerce des marchandises issues de la transformation d'une société agricole vers une société manufacturière (Pincus, 2011). Un siècle plus tard, dans le nouveau monde, les nouvelles théories libérales portent aussi leur fruit sur le plan politique. En 1776, les treize colonies britanniques d'Amérique du Nord déclarent leur indépendance vis-à-vis de l'Angleterre et forment les Etats-Unis d'Amérique. La France, qui est entrée dans le conflit en opposition avec l'Angleterre, dispute pour la première fois une guerre exclusivement maritime (Acera, 2017). Ceci constitue une importante victoire pour la marine française dans une période de forte concurrence avec la marine anglaise autant sur le plan militaire que commercial. Les Etats-Unis d'Amérique adoptent alors une constitution reposant sur un régime démocratique en 1787. Enfin, la Révolution française s'impose dès 1789. En opposition avec l'ordre féodal, la propriété est reconnue par la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen. Sous le directoire, la devise « liberté, égalité, fraternité » évolue et devient « liberté, égalité, propriété ». Le partage des biens communaux qui avait été discuté lors des Etats généraux sous l'influence des physiocrates et de députés souvent propriétaires terriens. Ces biens communaux représentaient environ un dixième des terres à la fin de l'Ancien régime. Dans une optique de compromis que l'on qualifierait aujourd'hui de justice spatiale, seul un tiers sera partagé (Bodinier, 2005). Après la révolution française, les guerres

napoléoniennes vont coûter cher à la marine française, décimée lors des grandes batailles navales face à l'Angleterre (Battesti, 2017). Plus largement, Karl Polanyi (1983 [1944] : 184) note qu'à partir des années 1820, « [le capitalisme libéral] soutient les trois dogmes classiques : le travail doit trouver son prix sur le marché ; la création de monnaie doit être soumise à un mécanisme d'autorégulation ; les denrées doivent être libres de circuler de pays en pays sans obstacle ni préférence ; en bref, le marché du travail, l'étalon-or et le libre-échange ». On pourrait ainsi affirmer que la transition vers le libéralisme est effectivement achevée. Ces profondes transformations politiques et économiques mettent donc fin à la doctrine mercantiliste qui conduisait à un engagement très fort des Etats dans l'économie. Ceci accompagne l'arrivée au pouvoir d'une classe bourgeoise (Michel Beaud (2010 [1981]) qui va étendre sa domination avec l'industrialisation et l'essor continu du commerce international.

2.2. Industrialisation et transformations des pratiques maritimes

L'invention de la machine à vapeur et du chemin de fer au XIXe siècle caractérise ce que l'on nomme couramment la révolution industrielle, dont on peut situer la naissance en Angleterre (Bairoch, 2002 [1997]). Toutefois, le développement de la machine à vapeur ne peut être la seule cause de l'industrialisation, car les manufactures anglaises déjà nombreuses au tout début du XIXe siècle fonctionnaient largement à l'énergie hydraulique avant de basculer sur l'utilisation de la vapeur (Malm, 2016). Fabrice Dannequin (2006) rappelle que Joseph Schumpeter (1989 [1946]) et Fernand Braudel (1979), tous deux attachés à replacer les évènements sur le temps long, insistent sur le fait que la Révolution industrielle s'intègre dans un processus d'industrialisation beaucoup plus long qui s'étend du XIIIe au XXe siècle. Il est intéressant de noter que l'essor de l'industrialisation est dû à deux inventions qui touchent le domaine des transports à terre avec le chemin de fer et des transports en mer avec la motorisation des navires à vapeur. La combinaison de ces progrès technologiques a provoqué une chute rapide des coûts de transport et surtout, une « plus grande accessibilité des océans depuis l'intérieur des continents » (O'Rourke, 2017 : 104). En effet, la navigation transocéanique, fortement sécurisée et accélérée, s'est développée en même temps que les connexions entre les ports et l'intérieur des terres créant ainsi de nouvelles connexions entre les marchés. Les ports de commerce devinrent alors des nœuds de communications de premier plan (Marnot, 2012). Associés à la colonisation du monde par les européens (figure 10), ces progrès ont ainsi conduit à la baisse des coûts dans les échanges internationaux. En ce qui concerne les produits agricoles, Christian Grataloup (2007 : 187)

note que « le prix du transport d'un quintal de blé entre New York et Le Havre passe de 180 F en 1850 à 22F en 1913 ». Témoin de l'essor du commerce international par voie maritime, l'ouverture du canal de Suez en 1869 a permis de relier la Méditerranée et la mer Rouge en évitant le long et dangereux détour par le cap de Bonne Espérance. De la même manière, l'idée d'un canal en Amérique centrale pour relier l'Atlantique au Pacifique sans passer par le Cap Horn, a germé à la même période. Le canal de Panama sera finalement inauguré en 1914.

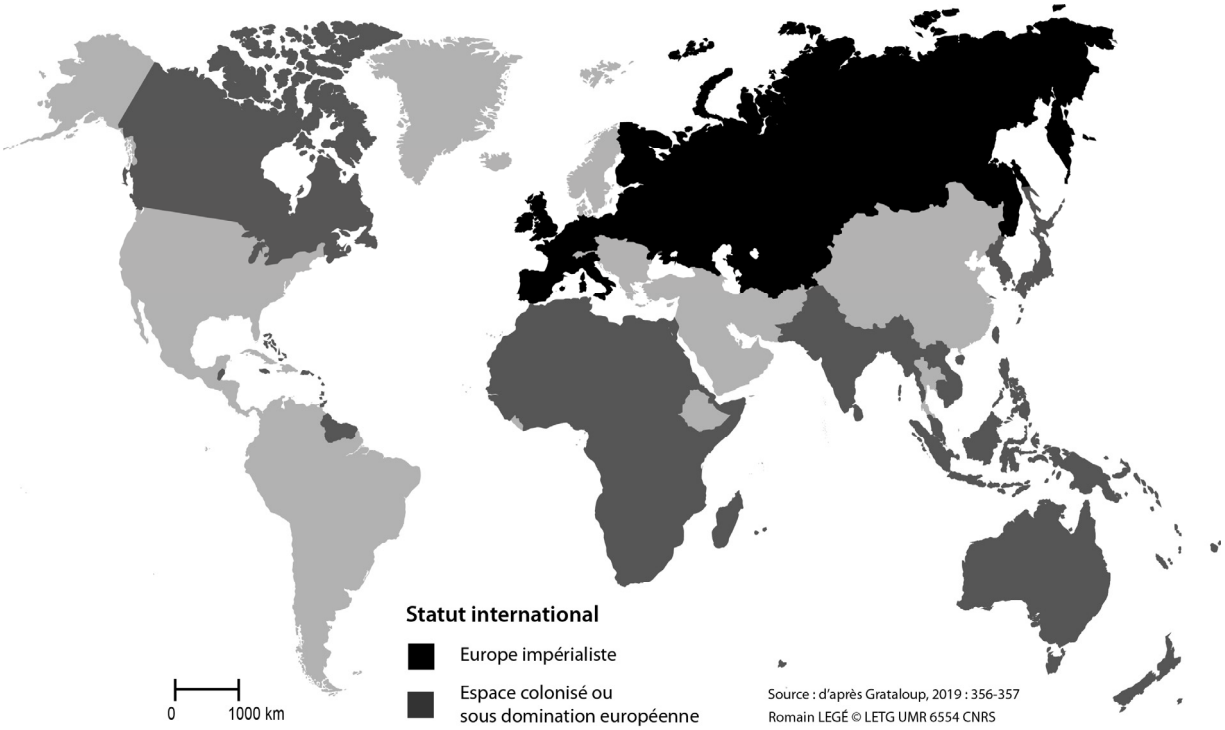


Figure 10. Le monde européen à la fin du XIXe siècle

Par ailleurs, le secteur de la pêche, en stagnation jusqu'au milieu du XIXe siècle, progresse en lien avec les évolutions technologiques, même s'il est encore prématuré de parler d'industrialisation pour cette activité qui reste largement artisanale (Mollat, 1987). On peut citer par exemple l'invention du cabestan, du chalut et bien sûr, la mise en service de navires de pêche à vapeur. La Grande pêche sur les bancs de Terre-Neuve, pratiquée depuis le XVIe siècle, bénéficie de l'avancée des techniques de conservation telle que la glaciation et surtout la conserve. Tous ces changements (développement du transport et des pêches, augmentation de la production et des échanges de biens manufacturés ou non) ont donné à la mer une

importance majeure dans le développement économique, ce qui a pour conséquence de lui conférer un intérêt géostratégique de premier ordre. A titre d'exemple, les célèbres écrits du capitaine Alfred Mahan (1987 [1890] ; 1917 [1897]) théorisent le pouvoir maritime et restent considérés encore aujourd'hui comme fondateurs de la stratégie maritime étatsunienne mais aussi, plus surprenant, de la stratégie maritime chinoise (Holmes et Yoshihara, 2006). Toutefois, ces grands bouleversements technologiques, économiques et politiques à l'échelle du monde qui ont eu pour conséquence le développement phénoménal du commerce international centré sur le système-monde européen ne doivent pas conduire à négliger la structuration des territoires maritimes et littoraux à l'échelle locale. Ainsi, le cabotage et les petits ports de pêche ont été très importants pour le développement des marges littorales en Europe, et notamment en France (Le Bouëdec, 2006). Des recherches en histoire maritime s'appliquent donc aujourd'hui à « relativiser la part du commerce d'outre-mer, comme moteur du développement économique et [à] redonner toute sa place aux différentes échelles du commerce européen et notamment au cabotage, depuis le niveau local jusqu'à la grande rocade du fond de la Baltique jusqu'à la Méditerranée » (Le Bouëdec, 2010 : 61).

La division du travail prônée par Adam Smith (1991 [1776]) avec le célèbre exemple de la manufacture d'épingles dans lequel il démontre les gains de productivité qu'elle engendre, devient encore plus efficace avec la conceptualisation du taylorisme (Taylor, 1911). Il s'agit d'une organisation rationnelle du travail dans les manufactures qui visent à spécialiser les ouvriers sur la réalisation de tâches simples et répétitives. Plus tard, le fordisme prolongera les transformations provoquées par la division du travail en introduisant la standardisation et donc la production de grandes séries. C'est le début de l'ère de la production de masse. Afin de soutenir ce niveau élevé de production, le fordisme s'accompagne d'une augmentation des salaires permettant ainsi d'augmenter la consommation. En suivant les théories de David Ricardo (1999 [1817]) sur les avantages comparatifs, la division du travail devient aussi internationale. Les pays colonisés échangent des produits primaires contre les produits manufacturés fabriqués dans les centres européens du système-monde. Les effets de la division internationale du travail sont renforcés par la diminution des coûts de transports notamment maritimes. Dans la deuxième partie du XIXe siècle, des voies commencent à s'élever contre le capitalisme libéral et les inégalités qu'il produit. Karl Marx (1993 [1867]) critique, entre autres, l'aliénation induite par la division du travail, la plus-value réalisée par le capital sur le travail et la possession des moyens de production par la classe bourgeoise. Avec Friedrich Engels, ils proposent un autre système économique, le communisme (Marx et Engels, 1999 [1848]). D'autres critiques se font entendre. Pierre-Joseph Proudhon insiste sur l'accaparement des

moyens de production par la propriété privée dans un des textes fondateurs de l'anarchisme (Proudhon, 2013 [1840]). La géographie est à l'avant-garde de ce mouvement anarchiste. Les écrits d'Elysée Reclus (1876-1894), de Pierre Kropotkine ou encore de Léon Metchnikoff sont à la base d'une géographie radicale qui connaîtra un grand succès à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle (Pelletier, 2013) et dont la tradition se prolonge jusqu'à aujourd'hui (Springer, 2017). Enfin, des approches critiques plus mesurées apparaissent dans la première moitié du XXe siècle. Ainsi, John Maynard Keynes (2017 [1936]) s'oppose aux théories libérales classiques en argumentant pour un interventionnisme d'Etat visant à soutenir la consommation, sans toutefois remettre en cause le capitalisme. En parallèle de la construction de théories alternatives au capitalisme, la fin du XIXe siècle voit aussi un mouvement fondamental d'affirmation des classes ouvrières :

> « *Ce mouvement […] marque le passage d'une phase où le capitalisme s'est développé en utilisant une main-d'œuvre déracinée, dépendante, asservie, écrasée, à une phase où la bourgeoisie capitaliste doit compter avec une classe ouvrière qui prend conscience, s'organise, et finalement impose un nouveau rapport de forces. Il se développe dans le cadre d'une transformation plus large de la société, provoquée elle aussi par l'industrialisation capitaliste* »
>
> Michel Beaud, 2010 [1981] : 197

Dans les villes portuaires, comme par exemple à Toulon, ces classes ouvrières relèvent du secteur maritime, leur formation a même débuté très tôt, à savoir dès la fin du XVIIIe siècle (Saint-Roman, 2011).

La tendance à la mondialisation économique qui s'exprime à la fin du XIXe siècle est liée au fait que cette période a connu le « libéralisme économique le plus général qui ai jamais existé (Grataloup, 2007 : 186). Pourtant, le protectionnisme revient presque partout, sauf au Royaume-Uni. Ceci s'explique par la concurrence des colonies « grâce à l'abaissement des coûts de fret et des nouveaux procédés de conservation, [qui] met en difficulté des secteurs traditionnels de l'économie, l'agriculture en tout premier lieu » (Grataloup, 2007 : 189). C'est pourquoi, la France et surtout, l'Allemagne ont relevé les droits de douane afin de protéger les propriétaires terriens locaux (O'Rourke, 2017). Il s'agit de l'une des facettes du nationalisme ambiant qui conduira à la Première Guerre mondiale. Dans cette période troublée, les Bolcheviks renversent le régime tsariste lors de la révolution d'octobre 1917 afin de former le premier Etat communiste et la Russie deviendra l'Union des républiques socialistes soviétiques en 1922. D'une manière générale, de la première à la deuxième guerre mondiale, le

capitalisme libéral est en net recul au profit d'un capitalisme dirigé qui relèvent bien moins de l'économie de marché (Kocka, 2017 [2013]). Une des raisons réside dans le Krach boursier intervenu en 1929 et la Grande Dépression qui a suivie. Les idées de John Maynard Keynes et de Karl Marx trouvent de plus en plus d'écho dans les sociétés qui voient se former des partis politiques socialiste et communiste puissants. C'est le cas en France avec l'arrivée au pouvoir du Front populaire en 1936, alors qu'en Allemagne les idées nationales-socialistes mèneront à la deuxième guerre mondiale. Dans les deux guerres mondiales, le contrôle des espaces littoraux et maritimes prendra une importance capitale en particulier dans le but de couper les ravitaillements (blocus de l'Allemagne lors de la Première Guerre mondiale, bataille de l'Atlantique et blocus du Royaume-Uni par l'Allemagne lors de la Seconde Guerre mondiale…). En 1945, le bloc communiste fait face au bloc libéral créant « deux mondialisations en concurrence » (Grataloup, 2007 : 192). A l'est, c'est l'avènement de l'économie planifiée et dirigée. Au contraire, l'ouest relance le libre-échange dans le cadre des négociations relatives à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui vise à harmoniser les politiques douanières. De plus, les accords de *Bretton Woods* instituent le Fond Monétaire International (FMI) qui vise à favoriser la reconstruction et le développement. Associé à l'invention majeure du conteneur dans les années 1950, ceci conduit à une augmentation considérable des échanges internationaux, en particulier par la mer. En effet, le conteneur standardise le transport des produits manufacturés dans des boites de taille normalisée et facilite l'intermodalité en s'adaptant au transport par camion. Dès lors, le coût du transport n'est plus un obstacle à la production de masse dans les pays où la main-d'œuvre est peu chère. Après la période d'industrialisation, le capitalisme a évolué vers de nouvelles formes. Ainsi, l'expression « capitalisme néolibéral » est employée pour désigner le capitalisme contemporain.

3. La période contemporaine : le capitalisme néolibéral

Les éléments de définition du néolibéralisme proposés en introduction soulignent deux caractéristiques. La première relève de la politique économique et la seconde concerne la société dans son ensemble. D'une part, le néolibéralisme rompt avec le principe du laissez-faire qui était au cœur du libéralisme. Toutefois, le rôle de l'Etat n'est pas d'intervenir dans le domaine social (Hayek 2013 [1944]) et son pouvoir doit être limité (Friedman 2016 [1962]) à garantir un cadre institutionnel renforçant la libre concurrence et le libre-échange (Harvey, 2005). D'autre part, le néolibéralisme investit toutes les dimensions de la vie en société. Il

s'agit d'un « fait pleinement social » (Laval, 2007 : 12) qui impose une nouvelle norme (Dardot et Laval, 2010), celle de la rationalité du marché étendue aux relations sociales (Foucault, 2004 [1979]). Je traiterai dans un premier temps de la transition du libéralisme au néolibéralisme et dans un second temps des conséquences sur deux activités traditionnelles et emblématiques des espaces maritimes, le transport et les pêches professionnelles. En effet, les transformations de ces deux activités sont particulièrement révélatrices de la néolibéralisation des espaces maritimes, dont les prémices remontent à la fin du XXe siècle.

3.1. La transition vers le néolibéralisme

Les fondements théoriques du néolibéralisme sont conceptualisés à la suite du colloque Lippmann de 1938, principalement après la Seconde Guerre mondiale, à une période de développement économique exceptionnel paradoxalement guidé par les principes issus du keynésianisme. La mise en pratique des théories néolibérales n'intervient véritablement qu'à partir des années 1970 (Piel, 2007).

Les Trente Glorieuses et l'Etat-providence

Les pays développés ont connu une forte croissance durant la période dite des Trente Glorieuses qui s'étend de la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1970 (Fourastié, 1979). Influencées par les idées de John Maynard Keynes (2017 [1936]), les politiques économiques des pays développés s'orientent dans deux domaines, l'investissement et la consommation. Les Etats européens sont soutenus à l'origine par le plan Marshal. Ils élaborent de grands projets d'aménagement ce qui stimule l'investissement. La consommation est portée par la croissance démographique (*baby-boom*) et encouragée par des politiques sociales fortes. C'est un véritable renversement par rapport aux théories classiques qui privilégiaient une intervention sur le levier de l'offre plutôt que la demande. En France, le modèle de l'Etat-providence est fortement influencé par le programme du Conseil national de la résistance, dont de nombreux membres occupent des fonctions gouvernementales à la libération. Le programme promeut notamment des mesures redistributives visant la justice sociale, ainsi que des nationalisations dans de grands secteurs stratégiques comme la banque et assurance, les postes et télécommunications, l'énergie et l'extraction, mais aussi le transport. C'est ainsi qu'en 1965, la réforme portuaire crée six ports autonomes directement placés sous la tutelle de l'Etat qui deviennent « les maîtres d'ouvrage de son projet d'industrialisation du littoral » (Magnan, 2016 : 38). Alors que la demande en énergie fossile a considérablement

augmenté et que le pétrole remplace progressivement le charbon pour devenir la source principale d'énergie, les routes et les ports maritimes revêtent une importance hautement stratégique pour importer le pétrole. La guerre des Six Jours conduit à la fermeture du canal de Suez jusqu'en 1967 à 1973. Les pétroliers doivent alors contourner l'Afrique par le cap de Bonne Espérance. Cet allongement des temps de trajets entre les pays producteurs de pétrole et l'Europe entraîne une augmentation de la taille des navires. Le gouvernement décide d'investir et construit de nouveaux terminaux comme à Antifer. Créé en 1969, celui-ci apparaitra démesuré après les chocs pétroliers qui marquent la fin des Trente Glorieuses. A l'échelle européenne, Rotterdam s'impose comme le principal port, y compris pour les produits pétroliers. En 1973, les Pays-Bas et les Etats-Unis, comme de nombreux pays occidentaux, soutiennent Israël dans la guerre du *Kippour* lancée par l'Egypte et la Syrie. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole décide alors d'augmenter le prix du baril de 70 % et dirige un embargo contre les Etats-Unis et les Pays-Bas, donc Rotterdam. Les conséquences sur les marchés sont d'autant plus fortes que les accords de *Bretton Woods* ont pris fin en 1971 avec la suspension du mécanisme régulateur joué par la convertibilité du dollar en or. C'est le premier choc pétrolier de 1973. Il sera suivi d'un deuxième choc pétrolier en 1979. Celui-ci est dû à la révolution iranienne et à la guerre qu'elle entraine en partie entre l'Iran et l'Irak. L'offre baisse considérablement à un moment où la demande des pays occidentaux était relancée. Ce deuxième choc pétrolier entraine une crise qui s'étend aux nouveaux pays industrialisés comme les tigres asiatiques, et aux pays en voie de développement. Les deux chocs pétroliers vont conduire à un net ralentissement économique des pays importateurs de pétrole en raison de la baisse de la consommation des ménages, ainsi que de l'offre et de l'investissement des entreprises (Antonin, 2013). Les recettes publiques se trouvent fortement diminuées également. La récession touche la majorité des pays développés. Ainsi, les théories néolibérales développées par la Société du Mont Pèlerin trouvent alors un écho très favorable.

L'application des théories néolibérales

Les théories néolibérales ont d'abord été appliquées à partir de la fin des années 1970. Le Chili apparaît comme un laboratoire qui initie et anticipe ce nouveau cycle économique (Gaudichaud, 2014). En 1973, le gouvernement populaire de Salvador Allende est renversé par le Général Augusto Pinochet, soutenu par la bourgeoisie, la droite nationale et les Etats-Unis craignant que le Chili ne tombe dans le bloc de l'Est. Une dictature militaire se met en place et les premières réformes néolibérales arrivent brutalement à partir de 1975. Franck Gaudichaud

(2014) rappelle que Milton Friedman lui-même a conseillé Augusto Pinochet sur la marche à suivre pour mettre en œuvre le tournant néolibéral[37]. Les changements doivent être rapides et profonds afin d'annihiler toutes formes de résistance collective. La dépense publique baisse drastiquement, les entreprises nationales sont privatisées et les opposants politiques éliminés. Après la période d'instabilité qui a suivi le coup d'état militaire, la croissance économique du Chili accélère à partir de 1975 et jusqu'à la crise de la dette de 1982. L'accumulation du capital profite aux sociétés transnationales et aux grandes familles bourgeoises proches du pouvoir mais le coût social est supporté par les classes laborieuses. L'expérience chilienne menée en périphérie des centres économiques mondiaux va cependant servir de point d'appui à deux grandes puissances libérales, le Royaume-Uni et les Etats-Unis (Harvey, 2005). Margaret Thatcher est élue en 1979. Elle mène une politique de déréglementation financière, de privatisation des entreprises publiques et réduit considérablement le pouvoir des syndicats tout en libéralisant les procédures d'embauche et de licenciement. Sur le plan idéologique, son slogan « *there is no alternative* », traduit par « il n'y a pas d'alternative » est fondateur de la doctrine néolibérale qui fait de la rationalité du marché, la seule voie possible quant à l'élaboration des politiques publiques. A la fin de son premier mandat, un conflit armé oppose le Royaume-Uni et l'Argentine autour des îles Malouines qui présentent un fort potentiel en ressources pétrolières et gazières. Le Royaume-Uni sortira vainqueur de ce cette guerre et va conserver ces îles stratégiques. Ceci favorisera la réélection de Margaret Thatcher en 1984 alors que son gouvernement semblait très impopulaire avant cette intervention. Aux Etats-Unis, Donald Reagan est élu en 1981. Il met en œuvre son programme, lui aussi constitué de déréglementation, libéralisation et privatisation. Les politiques néolibérales dorénavant impulsées par les grands centres économiques mondiaux vont progressivement infuser dans les économies occidentales (Jobert, 1994). John Williamson (1990) introduit alors la théorie du consensus de Washington. Il s'agit d'orientation de politiques économiques communes aux institutions internationales et nationales siégeant à Washington comme le FMI, la Banque mondiale ou le trésor américain. Cet accord tacite conditionnait les aides financières envoyées aux pays d'Amérique latine et plus largement aux pays en voie de développement. Les orientations politiques visées impliquaient la discipline budgétaire, des réformes fiscales, la libéralisation du commerce extérieur, la privatisation des entreprises publiques ou encore la déréglementation des marchés. La chute du bloc de l'Est et le virage chinois vers l'économie socialiste de marché marquent le triomphe du capitalisme dans l'espace géographique

[37] Invité par un établissement bancaire à donner une conférence à Santiago, Milton Friedman rencontre Augusto Pinochet. De retour aux Etats-Unis, il lui transmettra ses conseils dans une lettre d'avril 1975.

mondial. Encouragées par le consensus de Washington, les politiques post-communistes en Russie ont été largement influencées par le néolibéralisme (Rutland, 2012), ce qui a augmenté la pauvreté aux profits d'intérêts privés (Stiglitz, 2002). La question du néolibéralisme en Chine est en revanche plus difficile (Nonini, 2008 ; Weber, 2018), notamment parce que la forme politique de l'Etat chinois reste hermétique aux catégories d'analyse occidentales. Pour autant, l'une des caractéristiques principales de l'économie mondiale réside dans la financiarisation croissante (Carroué, 2007), en d'autres termes, la part des activités liées à la finance augmente. Les revenus du capital augmentent plus vites que les revenus du travail et sont par ailleurs moins taxés. Tous ces changements politiques et économiques ont conduit à de profondes transformations des espaces maritimes qui ont été particulièrement visibles s'agissant de deux activités traditionnelles et emblématiques, le transport et les pêches professionnelles.

3.2. Les premières conséquences du néolibéralisme en mer

A la fin du XXe siècle, l'application des théories néolibérales a considérablement modifié l'organisation et les volumes de marchandises transportées en mer, ainsi que les modalités de gestion des pêches maritimes professionnelles. D'une part, les logiques néolibérales ont notamment entrainé des délocalisations qui multiplient les échanges internationaux dans une nouvelle division internationale du travail. D'autre part, de nouvelles politiques de gestion des espaces et des ressources naturelles ont conduit à en imposer la rationalité du marché dans la gestion des pêches maritimes professionnelles.

Les transports maritimes dans la nouvelle division internationale du travail

La Division Internationale du Travail (DIT) repose sur la théorie des avantages comparatifs précédemment évoquée (1999 [1817]). La conception traditionnelle de la DIT a longtemps décrit un monde où les pays développés étaient spécialisés dans les biens manufacturés et les pays en voie de développement dans les produits primaires tels que les matières premières et la production agricole. Ce modèle traditionnel a évolué pour plusieurs raisons. Premièrement, les orientations économiques portées par le FMI dans les plans d'ajustement structurel ont favorisé l'industrialisation de pays en voie de développement. Deuxièmement, les firmes étrangères ont investi massivement dans des pays où les coûts de productions sont moins élevés. Ceci a conduit à l'émergence de nouveaux pays industrialisés, d'abord les quatre dragons asiatiques dans les années 1970, à savoir Corée du Sud, Hong Kong, Singapour,

Taïwan), ainsi que le Brésil et le Mexique en Amérique latine, et ensuite dans les années 1980 la Chine, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, le Vietnam et la Thaïlande[38]. Troisièmement, la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1994 a poursuivi la libéralisation des échanges internationaux initiée par le GATT. Ainsi, les nouveaux pays industrialisés se spécialisent dorénavant dans les produits manufacturés entrainant des délocalisations et laissant aux pays développés les produits à haute valeur ajoutée. Les flux maritimes de marchandises conteneurisées (figure 11) se sont alors intensifiés au départ de la façade est asiatique qui a vu la construction de ports parmi les plus importants du monde. En conséquence, la géographie du transport maritime, très liée à la mondialisation, a rapidement évoluée (Guillaume, 2008). La capacité des navires, qu'ils transportent les marchandises dans des conteneurs ou en vrac, a considérablement augmenté, diminuant ainsi les coûts par économie d'échelle. Cette intensification des flux maritimes est renforcée d'un côté, par la création de conventions régionales de libre-échange, par exemple l'ALENA en Amérique du Nord, l'ASEAN en Asie et d'un autre côté par des accords de libre-échange bi ou multilatéral entre ces régions comme le CETA entre le Canada et l'UE. Dans ce contexte, l'intensification du transport par voie maritime a vocation à s'étendre suivant l'intégration progressive des différentes parties du monde au système-monde. A titre d'exemple, la Chine investit aujourd'hui beaucoup dans la construction de port à l'étranger, en particulier en Afrique (Comtois, 2008). Par ailleurs, le changement climatique entrainant la fonte de la banquise, l'ouverture de passages du nord-est et du nord-ouest raccourciraient significativement les trajets en comparaison des routes qui empruntent les canaux de Panama et de Suez. Les enjeux relatifs au statut international de ces voies maritimes revêtent ainsi une haute importance stratégique (Lasserre, 2010).

[38] S'ajoute aujourd'hui à la liste des nouveaux pays industrialisés, l'Inde, le Chili, la Colombie, l'Afrique du Sud, la Turquie

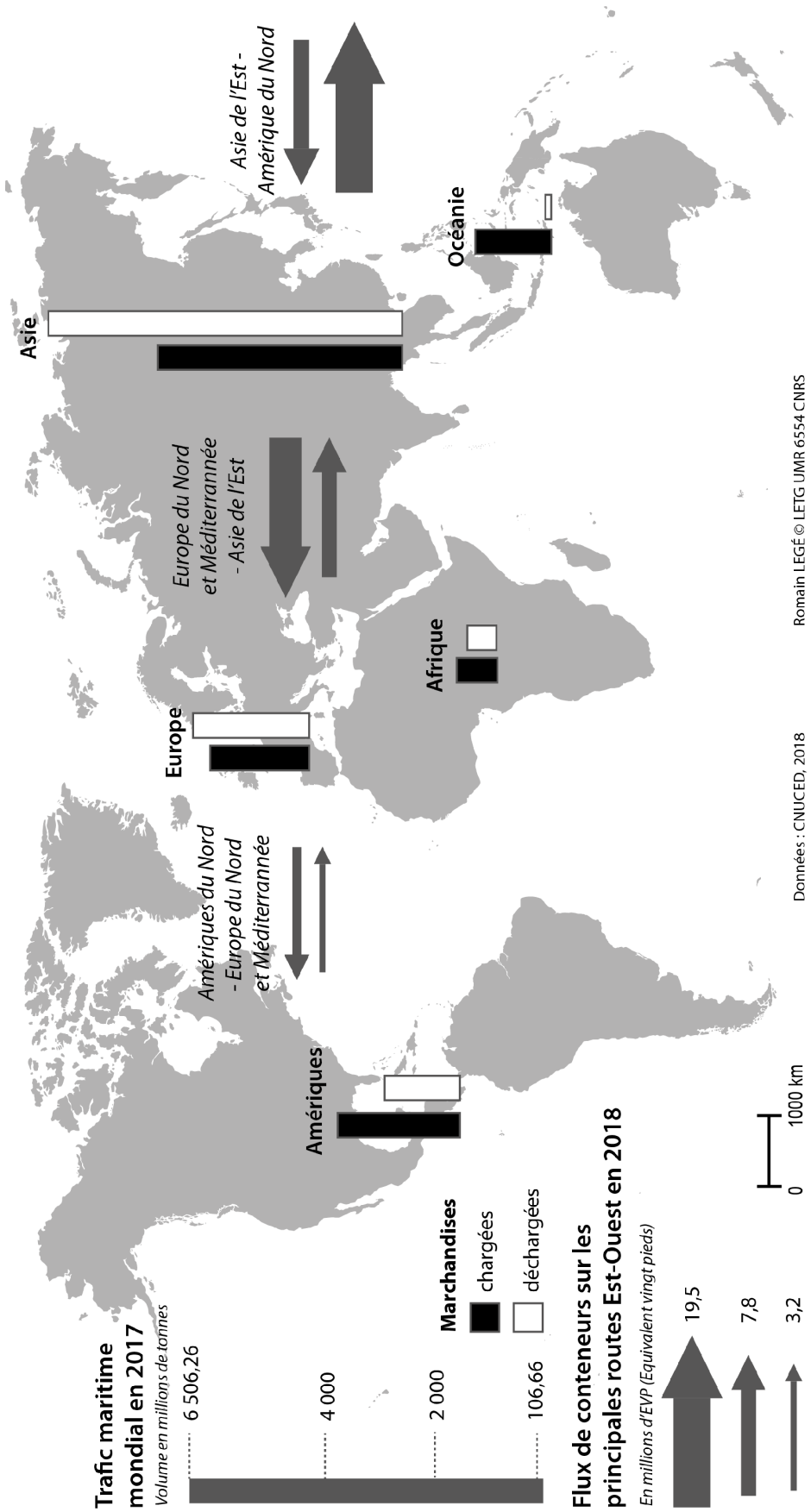


Figure 11. Trafic maritime mondial

La rationalité du marché dans la gestion des pêches maritimes

Selon la théorie de la tragédie des communs (Hardin, 1968), la gestion collective des ressources communes conduit nécessairement à l'épuisement de ces ressources en raison de la volonté individuelle de dégager le plus de profit possible. Il s'agit alors d'attribuer des droits de propriété aux individus, afin de gérer de façon rationnelle les ressources. Ces droits de propriété peuvent ensuite faire l'objet de transactions et d'échanges. Cette théorie relève clairement de l'idéologie néolibérale (Mansfield, 2004). En effet, là où la doctrine libérale considère que l'accès aux ressources ne doit pas être entravé par quelconque réglementation (laissez-faire), les théories néolibérales imposent un cadre institutionnel visant à maintenir, voire augmenter le niveau de profit, y compris en instaurant un marché lié à la propriété des ressources naturelles reposant sur le libre-échange. Alors même que cette théorie a été fortement remise en cause (Ostrom, 2010), son influence dans les milieux politiques est toujours très importante, en particulier en matière de gestion des pêches maritimes professionnelles. C'est le cas de la Politique Commune de la Pêche (PCP), pendant maritime de la Politique Agricole Commune (PAC), élaborée par l'UE en 1983. Marquée par la théorie de la tragédie des communs, la PCP vise à déterminer les droits d'accès aux ressources et les conditions de leur exploitation. Les stocks sont d'abord évalués par les scientifiques qui préconisent les volumes maximum en fonction des zones géographiques. Après de vives négociations annuelles, l'UE attribue des quotas, appelés totaux admissibles de capture, aux Etats membres. Les Etats membres répartissent ensuite ces quotas entre les communautés de pêcheurs. En France, la répartition est organisée autour des Organisations de producteurs. La majorité des Etats membres a mis en place un système de quotas individuels transférables, créant de fait un marché du quota qui revient à monétariser la ressource. La France n'a pas introduit un tel système. En revanche, les quotas sont liés aux navires et le marché des navires d'occasion permet implicitement le transfert des quotas. Yves Perraudeau (2008) souligne que les premières décennies la mise en œuvre de la PCP se sont soldées par un échec. D'une part, la PCP n'a pas atteint les objectifs de reconstitution des stocks. D'autre part, les conditions économiques et sociales du secteur de la pêche ont continué à se dégrader. Aujourd'hui, la situation des stocks s'est globalement améliorée dans les eaux européennes, mais les communautés de pêcheurs sont dépossédées de leur capacité à gérer la ressource de façon collective par le truchement de la structure technocratique européenne, qui réglemente les pêches maritimes professionnelles dans une vision rationnelle du développement durable.

Conclusion du chapitre 1

L'objectif de ce chapitre était de retracer la géohistoire du capitalisme sur le temps long en soulignant particulièrement la place centrale de la mer dans l'émergence, le développement et l'évolution du capitalisme à travers trois grandes périodes, mercantiliste, libérale et néolibérale. Tout d'abord, l'exemple de la Méditerranée sous l'antiquité, puis des routes de la soie qui parcouraient notamment l'océan Indien illustre parfaitement l'importance des espaces maritimes dans le développement des échanges commerciaux et l'émergence d'un système-monde afro-eurasiatique. Les grandes découvertes et la colonisation du monde par les européens ont fortement contribué à l'accumulation primitive du capital et à l'essor d'une classe bourgeoise dans les villes. En effet, cette période de capitalisme mercantiliste a principalement reposé sur la mise en place du commerce triangulaire dans l'océan Atlantique et l'échange de ressources (matières précieuses, produits agricoles, épices…) à l'échelle d'un système monde centré sur l'Europe mais qui s'étend des Amériques à l'Asie. Le capitalisme est né dans la plus grande puissance maritime de l'époque, l'Angleterre. Ensuite, la construction des théories économiques et politiques libérales a profondément transformé les sociétés. De nouvelles gouvernementalités libérales (Foucault, 2004 [1977]) sont apparues et les Etats se sont désengagé des questions économiques suivant le principe du laissez-faire. Les logiques de marché ont alors pris une importance prépondérante. David Graeber (2013) explique que la construction des théories libérales liées au marché repose sur le mythe d'une société primitive pratiquant le troc qui aurait inventé la monnaie et le crédit pour faciliter ses échanges. Pourtant, des anthropologues comme Marcel Mauss (2007 [1923]), ont montré que ces théories liées au troc n'ont pas existé dans les sociétés primitives où les échanges reposent principalement sur le don et le contre don. Ces logiques de marché, accompagnées de l'invention de la machine à vapeur ont conduit à l'industrialisation. La production de masse et la diminution des coûts de transport en particulier par voie maritime, ont stimulé les échanges internationaux dans un système-monde déjà très intégré au matin de la Première Guerre mondiale (Grataloup, 2007). Enfin, la période contemporaine est celle de néolibéralisme. Le rôle de l'Etat n'est plus de laissez-faire mais de garantir un cadre institutionnel pour la libre concurrence et le libre marché (Harvey, 2005). Ainsi les échanges ont explosé et le système-monde devenu global, glisse progressivement vers l'Asie. Les espaces maritimes sont de plus en plus industrialisés, comme « fronts pionniers » (Trouillet, 2004 : 37) du capitalisme. La période est aux changements globaux et au capitalocène. Ce concept de capitaliocène (Malm, 2016) est en rupture avec la théorie de l'anthropocène issue des sciences environnementales

qui présente l'humain comme responsable d'une nouvelle ère géologique et plus généralement des changements globaux, en s'appuyant sur la stratigraphie (Crutzen, 2007). Cette vision naturaliste semble trop réductrice et ne permet pas plus une réelle analyse des causes que l'ouverture de perspectives pour l'avenir. C'est pourquoi, de nombreux auteurs ont développé la notion de capitalocène en faisant de l'industrialisation fossile et donc du dérèglement climatique un processus résultant avant tout des dynamiques du capitalisme (Campagne, 2017). Sur le plan économique social, les recherches récentes relatives au capitalisme insistent sur un accroissement des inégalités (Piketty, 2013). Dans ce contexte, il apparaît donc nécessaire de se pencher sur l'aménagement comme dispositif politique permettant un développement équilibré et durable.

CHAPITRE 2

HISTOIRE POLITIQUE
DE L'AMENAGEMENT EN FRANCE

« Je suis un éphémère et point trop mécontent citoyen
d'une métropole crue moderne parce que tout goût connu a été éludé
dans les ameublements et l'extérieur des maisons
aussi bien que dans le plan de la ville. »

Arthur Rimbaud, « Villes », *Illuminations*

Ce chapitre vise à replacer les pratiques et concepts d'aménagement du territoire en tant que dispositif politique dans une perspective historique. Il s'agit d'une part de retracer l'évolution des politiques d'aménagement des territoires et d'autre part d'interroger ces évolutions au regard du contexte sociopolitique et en particulier du développement du libéralisme puis du néolibéralisme. Les éléments de définition proposés en introduction conduisent à identifier deux facteurs constitutifs de l'aménagement des territoires. Premièrement, l'aménagement prend place sur un territoire, soit un espace approprié par une société. L'aménagement est donc indissociable de la construction territoriale des Etats. Deuxièmement, l'aménagement résulte d'une action « volontaire et réfléchie » (Brunet, 2001c [1992] : 29). L'action s'opère donc sur le fondement de choix politiques afin de concrétiser des objectifs divers. Classiquement, les objectifs de ces projets d'aménagement répondent à des problématiques démographiques, économiques, sociales ou encore environnementales. Ainsi, l'aménagement est mis en œuvre de façon croissante dans le cadre d'un projet et d'une planification. Par ailleurs, les travaux de Michel Foucault portant sur la gouvernementalité ont introduit l'idée que l'aménagement est une technique de gouvernement. S'il n'utilise que peu le terme d'aménagement, Michel Foucault (2004 [1977]) aborde cette question liée aux territoires et aux populations sous l'angle des concepts de souveraineté, de discipline et de sécurité. A partir

de l'étude des processus d'urbanisation, il conclut que l'aménagement est un dispositif de pouvoir dont l'évolution historique reflète le renforcement des techniques de contrôle des populations dans le cadre de ce qu'il appelle la biopolitique (Foucault, 2004 [1979]). Cette évolution commence principalement au XVIIIe siècle avec l'essor du libéralisme. Par définition, la mise en œuvre de politiques d'aménagement des territoires visant des objectifs de contrôle des populations, s'affirme également à cette époque de façon consubstantielle à la construction de l'Etat (Picon et Desportes, 1997). Evidemment, des pratiques d'aménagement existaient déjà auparavant, mais seulement aux fins de gouvernement d'un territoire et non d'une population. L'aménagement était alors bien souvent limité à l'urbanisme et à la communication entre les différentes villes, ainsi qu'à la défense militaire. Ce glissement, du gouvernement du territoire au gouvernement de la population, caractérise la biopolitique. Les pratiques d'aménagement sont alors guidées par de nouveaux objectifs tels que la circulation des personnes et des marchandises, l'exploitation des ressources et l'amélioration des conditions sanitaires. Par ailleurs, Jean Girardon (2006) distingue trois phases historiques successives relatives aux pratiques et aux conceptions de l'aménagement des territoires, l'âge préhistorique, l'âge historique et l'âge contemporain. L'âge préhistorique est antérieur au XXe siècle. Cet âge précède la prise de conscience des interactions entre pouvoir et territoire. Dans les faits, les territoires sont aménagés par les populations, mais de façon désordonnée, même si à l'époque antique, les romains avaient déjà mis en place un embryon de planification urbaine (quadrillage des voies de communication, assainissement). Les infrastructures et équipements laissent des empreintes visibles, mais dans une vision limitée à la croissance et à la survie du pouvoir. A partir du XXe siècle, les gouvernements prennent conscience des interactions entre pouvoir et territoire. C'est l'âge historique où se forment les concepts, les méthodes et les politiques d'aménagement des territoires « ordonnées rationnellement » (Girardon, 2006 : 4). L'Etat en est l'acteur quasi exclusif dans une vision nationale de l'aménagement des territoires. La fin du XXe siècle marque le début de l'âge contemporain, caractérisé par une complexification croissante des politiques d'aménagement des territoires. Cette complexification s'opère autour de deux lignes de force. D'un côté, la mondialisation entraîne une augmentation des échanges et les réseaux occupent une place centrale. De l'autre côté, les compétences sont davantage partagées en raison de la décentralisation et de l'importance croissante de l'échelon international (construction européenne…). Cette phase se caractérise aussi par l'essor des problématiques environnementales dans le débat public. En croisant ces différentes approches, je propose d'aborder les questions d'aménagement des territoires autour de trois thématiques dont les limites temporelles s'enchevêtrent. Je traiterai ces thématiques à travers l'exemple français, depuis l'affirmation de l'Etat au XVIe siècle jusqu'à

aujourd'hui, en concentrant le propos sur l'aménagement terrestre afin de mettre en perspective l'évolution des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes, objet du chapitre suivant. Tout d'abord, j'évoquerai l'affirmation de l'Etat et la constitution du territoire national, ensuite la formation d'un dispositif de pouvoir et enfin, l'âge d'or de l'aménagement du territoire caractérisé par la mise en œuvre de la planification dans des démarches de plus en plus complexes (partage des compétences, développement durable…).

1. Affirmation de l'Etat et du territoire national

L'affirmation de l'Etat est inséparable de la constitution du territoire national (Allies, 1980 cité par Vanier, 2006). Traditionnellement, les Traités de Westphalie signés en 1648 sont reconnus comme l'acte de naissance des Etats-nations et du concept de souveraineté territoriale. Dans un premier temps, je présenterai les dynamiques qui ont conduit à l'affirmation de l'Etat et du territoire national jusqu'aux traités de Westphalie ; puis dans un deuxième temps, les politiques de structuration du territoire national qui en ont découlé.

1.1. Naissance de la souveraineté territoriale

La naissance de la souveraineté territoriale est le fruit de la conjonction de deux dynamiques, d'une part la montée en puissance du pouvoir central et d'autre part le développement du concept d'Etat.

Centralisation du pouvoir

Le régime féodal qui fait suite à l'empire carolingien se caractérise par un morcellement territorial. La propriété et les droits qui lui sont associés, se trouvent dilués dans des rapports hiérarchiques entre propriétaires terriens issus de la noblesse. Concrètement, les suzerains accordent des fiefs à leurs vassaux. Paul Claval (1978 : 115) indique que « la relation féodale est la première à imposer une direction extérieure et pourtant proche aux petites unités du monde rural et à les faire sortir du régime de fidélité à la tradition ». Les populations sont soumises à la domination du seigneur qui dispose de pouvoirs étendus, notamment en matière d'occupation de l'espace. Cependant, il convient d'observer que le royaume était perçu de façon « déterritorialisée » par le pouvoir central (Le Mauff, 2020). En effet, les rapports de domination s'exerçaient dans les relations entre les populations, les vassaux et le

roi, sans être directement attachés à un espace particulier mais plutôt à des liens interpersonnels. Julien Le Mauff (2020) explique que la conscience spatiale du pouvoir n'apparaît que très progressivement au XIVe siècle. En s'appuyant sur la philosophie deleuzienne et la dichotomie entre les concepts d'espace strié et d'espace lisse (Deleuze et Guattari, 1974), il précise que le royaume ne semble représenté que comme un simple espace-limite de l'exercice du pouvoir (espace lisse) et non pas comme un espace approprié et organisé (espace strié). Toutefois, « au travers d'entreprises de rationalisation juridique et administrative, le pouvoir royal va cependant tenter de maîtriser cet espace qui lui échappe encore de tous côtés » (Picon et Desportes, 1997 : 20). Il s'agit de l'enjeu majeur de la construction de la souveraineté territoriale, en cela que le pouvoir central doit pouvoir s'appuyer sur un droit uniforme à l'échelle nationale et sur une administration en mesure de le représenter localement et de faire appliquer le droit. Tout d'abord, dès le XIIe siècle, la monarchie féodale met en place deux administrations parallèles relevant du pouvoir royal qui visent à imposer localement son autorité (Séguy et Théré, 1996). Ces deux administrations revêtent des compétences régaliennes centrales. La première relève de l'administration générale et en particulier de la justice, tandis que la seconde est liée aux finances. De ce fait, une représentation du pouvoir royal est instituée à l'échelle locale et renforce les liens de domination entretenus avec les populations. Ensuite, l'espace du domaine royal ne cesse de s'étendre par transmission, mariage ou victoire militaire, à tel point que ses limites finiront par correspondre au royaume de France au XVIe siècle. Il convient d'ailleurs de noter que le rivage a été intégré au domaine royal en 1544 comme prémices du domaine public maritime. Le domaine royal constitue en réalité les droits et biens directement attachés au roi, mais son extension entraîne mécaniquement des questionnements juridiques. A partir du XIVe siècle, les juristes distinguent le domaine privé du roi et le domaine de la couronne. Le domaine privé du roi correspond aux propriétés personnelles du roi. A l'inverse, le domaine de la couronne correspond au domaine public, concept qui apparaît dès le XIIIe siècle. Cette distinction est fondamentale, car elle fonde le principe d'inaliénabilité du domaine public qui unifie et protège le territoire français. Enfin, les juristes royaux vont s'efforcer d'unifier le droit, alors divisé en coutumes régionales au nord et en textes hérités du droit romain au sud. La célèbre ordonnance de Montil-les-Tours de 1454 impose la rédaction des coutumes. Progressivement, les coutumes régionales se calquent sur la coutume de Paris dans un mouvement d'uniformisation. Ainsi, la montée en puissance du pouvoir central sur ce territoire en construction est nécessairement passée par la mise en place d'une administration solidement organisée et d'un droit unifié, qui constituent un préalable indispensable à la mise en œuvre de politiques d'aménagement des territoires.

Du Royaume à l'Etat

Les traités de Westphalie signés en 1648 mettent un terme à la guerre de Trente Ans qui avait enflammé l'Europe de la première moitié du XVIIe siècle. La principale innovation de ces traités réside dans les prémices d'une définition de la notion d'Etat. L'idée est d'autonomiser le politique des conflits religieux qui avaient été au cœur de la guerre de Trente Ans. Les signataires développent ainsi le caractère souverain attaché à la qualité d'Etat que ce soit dans leurs relations extérieures (reconnaissance mutuelle) ou intérieures (compétence exclusive). De ce fait, la représentation de l'Etat se voit progressivement assigner la souveraineté d'un territoire borné et délimité, c'est le « tournant westphalien » (Gantet, 2000). Dans ce cadre conventionnel, les frontières sont délimitées en tant que limites juxtaposées, écartant par la même une conception de la frontière comme bande présentant une épaisseur. Concrètement les traités de Westphalie fixent les frontières des grands royaumes et empires européens (Angleterre, France, Pays-Bas, Espagne, principautés allemandes, Suède, empire Ottoman…). Emmanuel Brunet-Jailly (2012 : 19) souligne que « désormais, les frontières délimitent le domaine souverain d'une autorité politique ». Cette définition de la notion d'Etat ainsi que la délimitation du territoire national, qui de plus est reconnue par les autres Etats, entérinent un ordre nouveau organisé autour du concept d'Etat et sont à la base du droit international. En parallèle, cet ordre nouveau trouve également des applications à l'intérieur des frontières nationales. Classiquement, l'Etat est constitué d'un territoire, d'une population et d'une autorité souveraine. Il en découle que la souveraineté territoriale est considérée comme le fondement juridique du pouvoir sur le territoire et sa population (Vanier, 2006), car elle traduit une « universalisation de la domination » (Beaud, 1994 : 109) qui ouvre la voie d'un monopole étatique de la violence légitime (Weber, 1997 [1919] : 125 et s.). La souveraineté territoriale apparaît donc comme la pierre angulaire de la gouvernementalité, notamment concernant l'aménagement des territoires en tant que compétence régalienne. Ce n'est pas un hasard si l'absolutisme, que l'on résume généralement par la citation attribuée à Louis XIV « l'Etat, c'est moi », trouve son apogée à la suite des traités de Westphalie. Les concepts initiés par ces traités vont ainsi permettre de fonder l'action gouvernementale et de développer une véritable politique d'aménagement des territoires, plus particulièrement pour structurer le territoire national (défense des frontières, grands projets d'aménagement liés aux communications…).

1.2. Structuration du territoire national

Avec la montée en puissance du concept d'Etat, dont la souveraineté s'applique sur une population et un territoire délimité, les politiques d'aménagement visent à structurer le territoire national autour de deux axes principaux. Le premier consiste à cartographier et défendre les frontières en tant que limites du territoire, et le second à développer les réseaux de communication.

Cartographier et défendre le territoire national

En toute logique, la délimitation des frontières nationales a nécessité une cartographie fine du territoire et en particulier de ses contours. Ces travaux ont été accompagnés par l'essor des techniques d'arpentage et de cartographie aux XVe et XVIe siècles ; techniques qui seront systématisées seulement à partir du XVIIIe siècle, donc à une période relativement récente (Di Napoli-Marchetti, 2009). Il convient alors de s'interroger sur les raisons qui ont causé l'exigence d'une matérialisation la plus objective possible des limites du territoire. Deux théories s'affrontent pour répondre à cette question. Des auteurs comme Bernard Guénée (1961) ou Georges Burdeau (1974) imputent cette dynamique de délimitation précise des frontières au développement de la géographie, en particulier les techniques d'arpentage et de cartographie, ainsi qu'à un intérêt renouvelé pour les mathématiques. Cependant, dans son remarquable ouvrage critique intitulé *L'invention du territoire*, Paul Alliès (1980) s'oppose à cette vision techniciste de l'établissement des frontières. Il souligne alors que les techniques de cartographie étaient connues depuis bien longtemps, mais n'étaient pas développées car :

> « *il n'y avait pas d'utilité sociale à mesurer l'espace. Si la géographie devient une "discipline" c'est par rapport aux besoins de l'Etat. L'Etat absolutiste, en ce qu'il avait une composante capitaliste, faisait faire un bond à l'emploi des techniques de mesures : il cherchait à définir pour son propre compte, détaché des intérêts privés, une base d'appropriation et de connaissance de son espace.* »
>
> Paul Alliès, 1980 : 51

En résumé, c'est bien la montée en puissance de l'Etat qui a conduit au nécessaire développement de la géographie dans le but de s'imposer comme sujet de droit sur le plan international, mais aussi d'affirmer sa souveraineté à l'intérieur des frontières, et plus largement d'unifier le territoire national. Ainsi, les premières cartographies de l'ensemble du

territoire national sont réalisées au XVIe siècle[39], mais les premières cartes topographiques géométriques ne seront réalisées que dans la deuxième partie du XVIIIe siècle par la célèbre famille Cassini. Après avoir établi le tracé des frontières, il s'agit ensuite pour le pouvoir royal de les défendre, ceci afin de poursuivre l'affirmation de son autorité sur les pouvoirs locaux mais aussi vis-à-vis des Etats européens naissants. Si l'on sait aujourd'hui que *la géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre* (Lacoste, 2014 [1976]), la fin du XVIIe siècle en est l'illustration parfaite, quoiqu'anachronique. Ainsi, de grands projets d'aménagement des territoires – et ce au sens plein du terme, c'est-à-dire des projets d'aménagement qui visent la structuration du territoire à l'échelle nationale – sont mis en œuvre par la monarchie pour la défense nationale. Le pouvoir confie alors à Vauban le soin de construire la ceinture de fer, ensemble de fortifications terrestres mais aussi littorales et maritimes, mises en réseau à des fins de protection. Ceci est rendu possible par un ensemble de traités permettant l'établissement d'une frontière linéaire et sans enclave, un véritable processus de rationalisation du territoire aux moyens de marchandages diplomatiques, loin d'une conception naturaliste de la frontière (Alliès, 1980). Au-delà de son intérêt militaire manifeste, ce réseau de fortifications revendique ostensiblement la puissance du pouvoir central sur les autorités locales dans une démarche descendante[40]. Déjà, la place des ingénieurs est centrale pour l'aménagement des territoires :

> *« les ingénieurs des fortifications vont jouer un rôle essentiel dans l'émergence de la notion moderne de territoire. Ils ne conçoivent pas en effet leurs places fortes comme des infrastructures isolées, mais bien comme les éléments d'un véritable système destiné à structurer l'espace »*
>
> Marc Desportes et Antoine Picon, 1997 : 23

La monarchie comprend rapidement le caractère stratégique de l'ingénierie et crée en 1691 le corps des ingénieurs géographes du Roi qui préfigure leurs homologues civils, notamment les Ponts et Chaussées au XVIIIe siècle (Desportes et Picon, 1997). Dorénavant, le territoire national est clairement identifié par une frontière. Toutefois, celle-ci ne peut pas être une simple limite qui enserre l'espace de la souveraineté nationale comme une coquille vide. Le pouvoir central, qui bénéficie de plus en plus d'autorité au niveau local, dispose alors d'un corps d'ingénieurs en capacité de l'aménager. Cette mise en valeur du territoire conduit à « l'accumulation du capital public [qui] accompagne le développement du capitalisme privé »

[39] Voir la carte *Gallia* d'Oronce Fine (1525).
[40] Aussi appelée *top-down*.

(Girardon, 2006 : 11). Par ailleurs, il faut souligner que l'établissement des frontières n'a pour lors concerné exclusivement les frontières terrestres. Le concept même de frontières maritimes n'apparaîtra qu'au XVIIe siècle sous la plume de John Selden, juriste anglais qui opposera au concept de la liberté des mers (*mare liberum*) proposé par Grotius, celui des mers fermées (*mare clausum*). Si le droit international ne retiendra pas cette théorie, l'idée d'une extension de la souveraineté des Etats sur la mer côtière, dite mer territoriale, sera rapidement d'usage coutumier. Il faudra cependant attendre la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer de 1982 pour voir codifier le régime de souveraineté en mer côtière, avec notamment l'apparition de la ZEE. Pour autant, de nombreuses frontières maritimes restent floues, voire sources de conflits[41]. Là encore, l'appropriation de l'espace maritime présente des temporalités bien différentes de celle des espaces terrestres.

Développer les réseaux de communication

L'institutionnalisation de la géographie à la fin XVIIIe siècle a consacré les liens entre cartographie et politique, dans le sens où elle a permis l'unification du territoire national en établissant la frontière en tant que ligne (Alliès, 1980). La deuxième étape a consisté à poursuivre les politiques d'aménagement des territoires en développant et structurant les réseaux de communication. Dans une France qui apparaissait comme spatialement très étendue comparativement à ses voisins européens, cette question est devenue un enjeu de premier plan. Ceci d'autant plus que l'accélération des échanges et l'élargissement de la base du capital a imposé une vision politique à l'échelle nationale (Alliès, 1980). Le développement des réseaux de communication s'est alors organisé autour de deux axes principaux, d'un côté les réseaux fluviaux et maritimes, de l'autre les réseaux terrestres. Tout d'abord, il convient de souligner que traditionnellement les voies d'eau ont constitué le support privilégié de la circulation des marchandises jusqu'au XVIIe siècle ; en témoigne la localisation des villes, lieux d'échanges par excellence (Girardon, 2006). C'est donc naturellement que les premiers grands travaux d'aménagement ont investi ce champ de la navigation qu'elle soit relative aux échanges avec l'extérieur ou à l'intérieur du territoire. A l'extérieur, la monarchie décide la création de ville-ports comme Le Havre, Brest, Lorient, Rochefort, Sète et Toulon. Il s'agit bien là d'une véritable politique d'aménagement du territoire national et non pas seulement de projets d'équipements couvrant des besoins locaux, car l'objectif répond à une volonté de rééquilibrer les façades maritimes de la France (Konvitz, 1978 cité par Picon et

[41] Les questions relatives au régime juridique de l'espace maritime sont approfondies dans le chapitre 3.

Desportes, 1997). Par ailleurs, outre les considérations économiques, la construction de ces ports répond aussi, voire surtout, à des impératifs militaires au Havre, à Brest et à Rochefort. A l'intérieur, le pouvoir commande la création de canaux visant à faciliter les liaisons. Le canal de Briare est ouvert en 1642, le canal du Midi[42] en 1681 et le canal d'Orléans en 1691. Les ingénieurs d'Etat développent ainsi un ensemble de techniques liées à l'architecture hydraulique (ponts, canaux…). Ensuite, le XVIIIe siècle est celui des grands projets d'infrastructures terrestres. Là encore les ingénieurs, en particulier ceux du corps des Ponts et chaussées nouvellement créé, sont mobilisés. Le réseau routier est considérablement amélioré et étendu. Le changement est majeur, puisque la majorité des marchandises est dorénavant transportée par voie terrestre et non plus fluviale. Finalement, « cette ossature de tout le réseau terrestre de communications de la France du XVIIIe siècle s'est conservée pratiquement intacte jusqu'à nos jours » (Arbellot, 1973 : 791). La réduction de la durée des déplacements entraîne mécaniquement un désenclavement des provinces et le territoire national devient beaucoup plus tangible pour les populations mais aussi pour le pouvoir. Les péages et douanes, qui s'étaient multipliés depuis le XIVe siècle, deviennent des obstacles au nouveau dogme de la libre-circulation. Ils continueront pourtant à subsister, non pas seulement parce qu'ils sont un formidable moyen de contrôle des flux et des recettes fiscales, mais aussi parce qu'ils « expriment remarquablement bien comment le territoire devient le support institutionnel indispensable à une forme de domination politique de classe », celle de l'Etat bourgeois (Alliès, 1980 : 63).

2. La formation d'un dispositif de pouvoir

Le XVIIIe siècle est une période charnière car le pouvoir détient désormais les moyens d'aménager l'espace (affirmation de l'Etat, cartographie et connaissance du territoire, structuration des réseaux…). L'aménagement devient alors un dispositif de pouvoir au sens plein du terme car il opère comme le ciment qui assemble différentes facettes de la gouvernementalité[43], telles que les institutions (autorité centrale mais aussi locale), les processus de décision[44], les connaissances (données, statistiques…) ou encore les actions concrètes sur le territoire. Les politiques d'aménagement des territoires vont ainsi s'organiser

[42] On notera que son nom originel « canal royal du Languedoc », rebaptisé à la Révolution, illustre la volonté d'exposer l'action du pouvoir central sur le territoire.
[43] Michel Foucault (2004 [1979]) parle pour cette période du développement de la gouvernementalité libérale.
[44] Y compris les processus de décision participatifs pour la période contemporaine.

autour de deux grands axes. Le premier consiste à mettre en valeur le territoire et le second répond à une volonté gouvernementale toujours plus forte de contrôler les populations.

2.1. Mise en valeur économique du territoire

Avec le développement des techniques et des connaissances, l'aménagement vise de plus en plus à mettre en valeur le territoire national pour répondre à des objectifs principalement économiques. Au début du XIXe siècle, sous l'effet conjugué de l'essor du libéralisme, de l'entrepreneuriat bourgeois et du bond technologique permis par l'invention de la machine à vapeur qui a conduit à l'industrialisation, le pouvoir intervient dans le domaine économique par l'intermédiaire de grands projets d'aménagement des territoires. Ces projets consistent d'une part, à mettre en valeur les ressources du territoire pour accompagner l'industrialisation en favorisant la production et d'autre part, à mettre en place le réseau ferré, favorisant ainsi la circulation des produits et des personnes.

Accompagner l'industrialisation

Les territoires ruraux ont traditionnellement été considérés comme les plus importants pour le dynamisme économique de la France[45]. Aussi, les physiocrates représentaient l'agriculture en tant que support sur lequel reposait toute l'économie du pays[46]. Ce tableau est considérablement modifié avec l'industrialisation qui débute en Angleterre à la fin du XVIIIe siècle et qui s'étend à l'Europe continentale au XIXe siècle. Le développement des activités industrielles a pour effet de produire une différenciation fonctionnelle de plus en plus marquée entre territoire ruraux et urbains (Girardon, 2006). Concernant les territoires ruraux, l'agriculture fait l'objet d'importantes évolutions au XIXe siècle que Marc Bloch (2004 [1931]) refuse de calquer sur l'histoire de l'industrie qualifiée de révolution, tout comme du reste Joseph Schumpeter (1989 [1946] cité par Dannequin, 2006) parle d'industrialisation et non pas de révolution industrielle. Il s'agit moins en effet d'une transformation radicale de l'agriculture que d'un processus à considérer sur le temps long. Les évolutions sont bien sûr dues à des progrès techniques, mais aussi et surtout aux conséquences économiques et sociales

[45] On attribue notamment à Sully la célèbre citation : « Labourage et pâturage sont les deux mamelles de la France » (1638).

[46] Voir notamment le tableau économique de François Quesnay (1969 [1758]) qui divise la France en trois classes : la classe productive qui travaille la terre, la classe des propriétaires (en particulier terriens) et la classe stérile qui ne tire pas directement profit des activités agricoles.

du développement du capitalisme. Jean-Luc Mayaud (2007) souligne que si la France agricole du XIXe siècle est toujours celle des petites exploitations, l'idée d'une modernisation vers la grande propriété de type capitaliste a déjà germé au sein des élites de la propriété foncière et des gouvernants. Si les politiques de remembrements sont anciennes, il convient de noter que cette pratique s'institutionnalise avec la loi du 16 juin 1824 qui accorde des droits sur les échanges de biens immeubles. L'objectif est de permettre le libre-échange des terrains privés dans le but de réduire le morcellement des parcelles et donc d'améliorer la productivité (Rey *et al.*, 1928 cité par Chabrol, 2010). Cette loi d'inspiration libérale créant trop d'excès en faisant émerger d'importantes exploitations sera abrogée, mais elle ouvrira la voie des échanges de terrains collectifs autorisés par la loi du 27 novembre 1918 qui fait suite à la Première Guerre mondiale. C'est seulement dans la deuxième partie du XXe siècle que le remembrement s'organise à large échelle. Par ailleurs, la mise en valeur des territoires ruraux touche également les marges du territoire et en particulier les espaces côtiers. Ainsi, parallèlement à la poldérisation, les gouvernements poursuivent les politiques d'assèchement des marais menées à partir du XVIIe siècle et qui s'intensifièrent de la deuxième partie du XVIIIe siècle à la première partie du XIXe siècle. Là encore, Marc Bloch (2004 [1931]) note le passage d'une conception collective de l'usage de ces espaces à une conception libérale qui vise à attribuer des droits de propriété sur ces espaces traditionnellement exploités en commun[47]. Jean-Michel Derex (2001 : 15) explique que cette politique a conduit à encourager le développement d'activités spécifiques dans certaines régions géographiques, telles que l'activité piscicole des étangs de la Bresse, les Dombes et la Brie ; le travail des sauniers des côtes atlantiques et méditerranéennes ; celui des peigneurs de chanvre et celui des maraîchers des grandes agglomérations ». A cette liste, il convient d'ajouter la sylviculture dans les Landes, où Napoléon III encourage, par la loi du 19 juin 1857, les plantations de pins, qui de surcroît favorisent le drainage de l'eau des marais. Enfin, l'assèchement des marais côtiers se conjugue avec « le désir du rivage » cher à Alain Corbin (1990) qui a conduit à remplir le « territoire du vide ».

[47] Certains marais ont conservé leur caractère commun comme le marais de Brière qui jouit d'une propriété collective, indivise et inaliénable.

« Tandis que les marais sont impitoyablement asséchés, l'équipement des côtes bat son plein avec la construction de phares et de balises, le réaménagement de ports comme Marseille, Dunkerque ou La Rochelle, la construction de villes balnéaires le plus souvent couplées avec des lignes de chemin de fer, comme Arcachon ou Deauville »

Marc Desportes et Antoine Picon, 1997 : 90

De même, l'aménagement des territoires urbains est profondément marqué par le capitalisme industriel. Deux types d'activités sont emblématiques de cette période, les activités manufacturières et les activités extractives, avec principalement celles de la houille. Ces activités s'implantent autour des ressources dans de vastes bassins industriels, particulièrement au nord et à l'est de la France, ainsi qu'en vallée du Rhône. L'émergence de ces bassins industriels va avoir une influence décisive sur l'habitat urbain. En effet, l'arrivée de nombreux travailleurs d'origine rurale, y compris issus de l'immigration, nécessite la construction de logements abordables et relativement confortables, afin de fixer cette main-d'œuvre indispensable pour la production, à proximité des lieux de travail (Noiriel, 2001). C'est pourquoi, Max Rousseau (2008 : 186) décrit l'urbanisme industriel comme un « urbanisme de l'immobilité[48] ». Les propriétaires des moyens de production construisent d'importantes cités ouvrières et la population des villes augmente fortement. Le paternalisme industriel mais aussi la progression des idées socialistes conduisent à régir la vie des travailleurs dans et en dehors des lieux de travail. Les avantages sociaux qu'il apporte sont un moyen d'attirer la main-d'œuvre nécessaire. Ainsi, apparaissent des cités ouvrières à l'exemple des corons du nord de la France, et des cités utopiques comme le Familistère de Guise. Le Familistère est un immeuble collectif créé par l'entrepreneur Jean-Baptiste Godin et situé à proximité de ses fonderies. Le nom donné à cet ensemble fait référence à l'utopie de Charles Fourier, le Phalanstère. Pour autant, les objectifs sont bien différents. D'un côté, le Phalanstère organise tous les pans de la vie (sociaux, culturels, laborieux…) dans une cité supposée harmonieuse et reposante sur la seule volonté des habitants. De l'autre côté, s'il organise aussi différentes dimensions de la vie humaine, le Familistère a pour objectif premier de permettre le développement économique. En cela, il soumet les travailleurs à des tâches répétitives que la nécessité impose. Pour résumer, les politiques d'aménagement impulsées à partir du XIXe siècle visent à mettre en valeur le territoire national et sa population. Cette mise en valeur est caractérisée par une vision capitaliste du territoire national, qu'il soit rural à travers la

[48] Max Rousseau (2008) oppose la période du capitalisme industriel à la période néolibérale qu'il dépeint comme un urbanisme de la mobilité.

production agricole ou urbain à travers la production industrielle. Le territoire est ainsi perçu comme une ressource et la population comme une force de travail, tous deux à exploiter.

Poursuivre le développement des réseaux de transport

Avec l'avènement de la machine à vapeur, un nouveau réseau de circulation, celui de voies ferrées, s'ajoute au réseau existant. Il constitue une avancée déterminante dans les moyens de transport, que ce soit pour les personnes ou pour les marchandises, en réduisant considérablement les temps de déplacement. Son développement est un enjeu important, en particulier concernant les échanges de marchandises dans le contexte de l'industrialisation. Dès lors, il convient dans un premier temps d'analyser le schéma qui a sous-tendu la création et la structuration du réseau de chemins de fer avant de poursuivre dans un second temps avec les conséquences relatives au développement économique et à la défense militaire entraînées par les progrès du rail. Tout d'abord, l'ancien mais néanmoins pertinent ouvrage de Pierre Dauzet (1948) distingue la première moitié du XIXe siècle au cours de laquelle ne sont mises en place que des initiatives isolées et la seconde partie du XIXe siècle où se structure réellement le réseau dans une vision nationale du territoire. Georges Ribeill (1985) décrit précisément les étapes de sa mise en place. Au départ il est destiné à améliorer la productivité et se développe à l'initiative d'intérêts privés dans de courts tronçons situés dans les bassins miniers ou dans les ports fluviaux et maritimes. Il s'étend ensuite aux voyageurs dans des lignes de démonstration créées par des entreprises privées en région parisienne. A partir de 1842, l'Etat s'engage en décidant la création d'un réseau en étoile[49]. Ce réseau, relie les grandes agglomérations, sans toutefois qu'il n'y ait de liaison entre elles. On entrevoit par ce choix politique l'héritage jacobin de la monarchie de Juillet pourtant minoritaire. La structuration en étoile du réseau va ainsi produire ses effets jusqu'à nos jours, notamment en termes de concentration des lieux de décisions publics et privés, conséquences que les lois de décentralisation s'efforceront d'estomper. Dans la deuxième partie du XXe siècle, un débat scientifique s'est ouvert autour de la question de l'impact démographique et économique des choix de localisation du réseau ferré régional. D'un côté, certains affirment que l'arrivée du chemin de fer a eu un impact déterminant sur la croissance des villes disposant d'une gare connectée au réseau principal. De l'autre côté, certains soulignent que ces choix de localisation n'ont fait que tenir compte du tissu urbain et des dynamiques préexistantes. Ce débat a été en partie tranché par Denise Pumain (1982 : 548) qui « récuse[…] la généralité d'un effet sélectif, discriminatoire, de

[49] Le réseau est communément appelé étoile Legrand, en référence au Secrétaire d'Etat aux Travaux public du même nom, ingénieur de formation et ancien directeur général des ponts et chaussées.

l'installation du réseau de chemin de fer dans la croissance des villes au XIXe siècle ». Pour autant, il ne s'agit pas de nier la croissance économique générée par l'augmentation des échanges, qui plus est à une période où la production avait elle aussi considérablement augmentée. En effet, le désenclavement des marges du territoire a contribué à l'accélération et à l'augmentation des volumes échangés, par voie terrestre mais aussi par voie maritime en connectant les grands ports à la capitale, notamment sur les lignes Paris - Lyon - Marseille et Paris - Rouen. Par ailleurs, ces nouveaux réseaux qui rapprochent la capitale parisienne des frontières impliquent des réflexions nouvelles en matière de défense militaire, en particulier dans le contexte de la montée en puissance des Etats-nations. Ainsi, de nombreuses villes sont équipées d'enceinte de protection à l'exemple de Paris et Grenoble ou encore des ports maritimes de Dunkerque et Toulon. L'année 1870 marque un tournant dans les logiques qui sous-tendent l'aménagement des territoires. Auparavant, les objectifs économiques étaient prépondérants, mais après la guerre franco-allemande « l'aménagement devient indissociable des questions de défense » (Picon et Desportes, 1997 : 105). Ainsi rattaché à l'état-major à la fin du XXe siècle, le service des chemins de fer envisage le territoire national de façon moins centralisée, mais davantage sous l'angle de la complémentarité entre les régions géographiques.

2.2. Biopolitisation de l'aménagement

A partir du XVIIIe siècle, l'Etat tel qu'il est conceptualisé par Georg Hegel (1989 [1820]), rompt avec une conception traditionnelle, car il est en mesure d'imposer sa domination en utilisant l'argument de la rationalité. Cette rationalité, mise en avant par les théoriciens du libéralisme, a mené à la monétarisation croissante de l'économie (Claval, 1978), élément déterminant d'une politique gouvernementale volontariste en matière d'aménagement des territoires. Paradoxalement, alors que l'économie est régie par la libre-entreprise et le libre-échange, écartant de ce fait l'Etat de la sphère purement économique[50], le contrôle sur les populations s'accélère dans le même temps. Michel Foucault introduit ainsi le concept de biopolitique (2004 [1979]). Il explique que les politiques ne visent plus seulement à régir les territoires, mais s'appliquent dorénavant aussi aux populations. Ce concept permet de caractériser l'émergence d'un art libéral de gouverner, qui dans un premier temps, s'appuie

[50] Si l'Etat se désengage de toute action purement économique, son rôle est toutefois de permettre les conditions du développement économique, voir par exemple le paragraphe précédent relatif à la mise en valeur du territoire.

sur une connaissance fine du territoire, pour dans un second temps, mettre en œuvre une rationalisation des politiques d'aménagement.

Produire la connaissance

La connaissance du territoire et de sa population est un préalable indispensable à l'action publique, car elle permet de mettre en œuvre des politiques publiques répondant à des objectifs précis dans une vision globale du territoire. Jean Girardon (2006) insiste sur le fait que le pouvoir a toujours cherché à expliquer et à comprendre l'espace qu'il régit, mais c'est au XIXe siècle que s'opère le passage de l'empirisme à des approches techno-scientifiques. Le cadastre est l'outil à portée spatiale certainement le plus emblématique. Des expériences de relevés cadastraux durant l'Antiquité ont été découvertes, « traduis[ant] la volonté de l'autorité à maîtriser l'occupation du sol, à mettre en valeur les terres agricoles et à recenser les ressources des territoires conquis » (Roy, 2006 : 361). L'excellent ouvrage du juriste Alain Supiot (2015) sur *La Gouvernance par les nombres* décrit parfaitement les usages de la statistique dans l'action publique. Malheureusement, le lien entre espace et statistique y est trop peu présent pour répondre aux questions territoriales que se posent les géographes. Il évoque cependant une pratique sous la Rome antique qui visait à dénombrer les citoyens et leurs biens tous les cinq ans. L'objectif était de rendre efficace l'action publique par la connaissance (Supiot, 2015). Si ce type de registre disparaît par la suite, le perfectionnement des techniques de cartographie permet la réalisation de relevés topographiques. Au XVIIe siècle, les initiatives les plus nombreuses sont menées par des administrateurs et des fonctionnaires du fisc, autrement dit des titulaires du pouvoir politique (Alliès, 180). Historiquement, qu'il s'agisse de la dimension statistique ou de la dimension géographique de la connaissance du territoire, l'enjeu était déjà important pour les titulaires du pouvoir politique soit aux fins de calibration de la pression fiscale, soit aux fins de mise en valeur du territoire. Les théories libérales qui émergent au XVIIIe siècle promeuvent la propriété privée, en particulier la propriété immobilière, comme principe fondateur. Concomitamment, le cadastre moderne, sorte de rencontre entre la statistique et la géographie, apparaît. En 1763, Anne Robert Turgot lance des opérations de relevés cadastraux dans un but d'harmonisation de la fiscalité. Toutefois, c'est après la Révolution, sous Napoléon Bonaparte que le cadastre s'impose réellement. En effet, au-delà de ses fonctions fiscales traditionnelles, le cadastre légitime la propriété privée et concourt à la construction et à l'identification d'un territoire (Legaz, 2008). Il permet aussi de révéler en négatif le domaine public. Tous ces éléments conduisent à considérer le cadastre comme un outil indispensable pour l'aménagement

moderne des territoires. Par ailleurs, un Bureau de la statistique est créé dès 1833 par Adolphe Thiers[51]. Ce service a pour but de compiler et d'analyser les données statistiques recueillies notamment au cours des différents recensements. Son rattachement au ministère de l'Intérieur souligne bien, s'il en était besoin, son importance majeure pour le pouvoir. Il s'agit en effet d'un attribut indispensable aux Etats-nations alors en construction qui flatte les questions, que l'on appellerait aujourd'hui d'identité, par la propagande statistique (Desrozières, 2000). Ces démarches sont consubstantielles aux développements de la géographie humaine[52] et de la démographie[53], ainsi que de l'économie spatiale[54], qui participent à l'essor du paradigme techno-scientifique et à son influence réciproque sur la société industrielle (Girardon, 2006), dont la société contemporaine est l'héritière. Cette mise en nombre de la population caractérise aussi le développement d'un biopouvoir qui vise à organiser un contrôle rationnel sur les corps, d'une part comme espèce, c'est-à-dire en lien avec des objectifs d'ordre démographique, et d'autre part sur les corps comme machine, c'est-à-dire avec des objectifs d'ordre économique (Foucault, 1994 [1976]). Plus largement, ces réflexions autour du cadastre et du recueil de données trouvent un écho particulièrement sensible en mer actuellement, à l'heure où les dynamiques d'appropriation de l'espace marin sont intenses et où le besoin d'information se fait de plus en plus sentir quant aux impacts anthropiques sur l'espace maritime. D'un côté, les spécificités de l'espace maritime font que l'on ne peut pas calquer les approches terrestres sur les approches maritimes et qu'il semble, si ce n'est irréaliste, du moins non souhaitable, de cadastrer la mer. En effet, la mer, espace par nature mobile sur lequel les activités humaines sont souvent nomades, nécessite une certaine souplesse dans le zonage. De l'autre côté, les données disponibles concernant l'espace maritime sont généralement lacunaires, disparates et dispersées. Ainsi, l'épouvantail du cadastre, tout comme le manque criant de données en mer, est des thématiques qui cristallisent régulièrement les discussions autour de la Planification spatiale marine et plus largement de l'aménagement des espaces maritimes.

[51] Un Bureau de la statistique avait déjà été créé en 1800 mais il sera dissous en 1812
[52] Voir par exemple les travaux de Paul Vidal de la Blache publiés à titre posthume (2015 [1922])
[53] Voir par exemple les travaux d'Alfred Lotka (1907)
[54] Voir par exemple les travaux de Johann Heinrich von Thünen (1990 [1826])

Rationaliser les politiques d'aménagement

Le paradigme technico-scientifique qui touche toutes les dimensions de la vie sociale au XIXe siècle, a nécessité une connaissance fine du territoire et de sa population pour mettre en œuvre une rationalisation des politiques publiques. Cette rationalisation caractérise la mise en place d'une pratique gouvernementale appelée biopolitique, qui a eu une influence notable sur l'aménagement des territoires, en particulier sur l'urbanisme. Dans son cours au Collège de France intitulé *Sécurité, population, territoire*, Michel Foucault prend l'exemple du réaménagement de la ville de Nantes (Foucault, 2004 [1977] : 19 et s.). Il montre que l'objectif principal de ce réaménagement était de permettre la circulation au sens large, afin de « capitaliser un territoire ». En effet, aménager les voies de circulation, c'est favoriser l'hygiène, le commerce, les déplacements et la surveillance. Dans le même esprit, le réaménagement de Paris par George-Eugène Haussmann a en particulier visé à ouvrir l'espace urbain par des places mais aussi à créer de grands boulevards, en lieu et place du dédale de ruelles étroites et souvent insalubres. Ces expériences ont constitué les prémices de la planification urbaine, mais bien sûr sans zonage (Randet, 1994). Par ailleurs, la fin du XIXe siècle voit aussi la réalisation concrète d'utopies urbanistiques, basée sur une organisation rationnelle de l'espace qui doit prendre en compte des questions nouvelles comme la qualité de vie. Ainsi, Edenezer Howard (2010 [1898]) popularise une forme de planification urbaine reposant sur une proximité entre la vie en ville et la vie à la campagne. Ceci fonde le mouvement des cités-jardins qui prennent le contre-pied des cités ouvrières apparues précédemment en intégrant des réflexions sur les aménités physiques des lieux d'habitat, mais aussi sur la vie en société, au sein d'une communauté. Plusieurs villes anglaises[55] vont rapidement adopter ce modèle. En France, l'aménagement du Vésinet participe de ce mouvement. La nature fait alors son entrée en ville, comme à Paris où l'on crée des parcs (bois de Boulogne, bois de Vincennes, Buttes-Chaumont…) ou à Boston où l'on intègre une réflexion globale sur les espaces verts avec le *Metropolitan Park System*. Plus largement, les réflexions sur l'urbanisme se constituent comme discipline qui préfigure ce que l'on appellera plus tard l'aménagement du territoire en centrant le regard sur la ville. Ainsi, des architectes commencent à élaborer des ouvrages théoriques à l'exemple de Patrick Geddes (1994 [1915]), ou des travaux plus pratiques mais toujours utopiques comme Tony Garnier (2019 [1917]). L'un des traits communs à ces expériences du début du XXe siècle est la création de plans, parfois organisés de façon géométrique, dans la perspective d'une occupation rationnelle de l'espace (Claude et Saunier,

[55] Citons notamment les villes de Letchworth Garden City, Welwyn Garden City ou encore Garden Suburb.

1999). Ceci conduit le gouvernement à élaborer en 1919 la loi dite Cornudet[56] relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes, qui rend obligatoire la création de plans d'urbanisme pour les villes de plus de 10 000 habitants. Le législateur consacre de ce fait le principe de la planification et du zonage en amont des opérations d'aménagement, même si sur les 2 000 communes concernées, seules 300 se doteront d'un plan et leur examen montre la faiblesse de leurs fondements et de leurs ambitions (Randet, 1994). Pour autant ces plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension sont, toutes proportions gardées, les ancêtres de nos PLU et autre SCOT, voire à une échelle et sous une forme bien différente, de nos DSF. Marlène Ghorayeb (2019 : 52) explique alors que « l'organisation de la ville s'obtient par le *zoning*, concept innovant, issu d'une pensée rationnelle et fonctionnelle ». Il s'agit en réalité de séparer les grandes fonctions des villes par un zonage, notamment pour dissocier les lieux de travail liés à l'industrie et les lieux d'habitation. Ce paradigme de l'urbanisme fonctionnel, déjà au cœur des travaux de Tony Garnier, sera affirmé et encouragé par la Charte d'Athènes, rédigée en 1933 par le Congrès international d'architecture moderne sous la présidence de Le Corbusier. Celle-ci identifiait quatre fonctions à la ville : habitat, travail, circulation ainsi que récréation et « de cette distinction primaire, déduisaient les préceptes d'un zonage également exempt de subtilité » (Randet, 1994 : 16). Les idées issues de l'urbanisme fonctionnel vont présider à la conception de l'aménagement du territoire jusqu'à nos jours. Il en ressort que les DSF sont les héritiers de cette vision de la planification qui conduit à un zonage différencié entre activités compatibles (par exemple entre un zonage de protection de l'environnement et une zone où les pouvoirs publics priorisent le tourisme) ou incompatibles (par exemple entre une zone de pêche et une zone dédiée à l'éolien en mer). Enfin, la rationalité a ainsi été utilisée comme argument implacable (Flyvbjerg, 1998), y compris de nos jours dans le domaine de la planification en mer, pour faire accepter une forme de logique considérée comme neutre, alors même que les décisions prises par le pouvoir prennent part à un agenda politique lié à la croissance bleue (Flannery *et al.*, 2018a).

[56] Loi du 14 mars 1919

3. Planification et partage des compétences

Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les impératifs de la reconstruction ont conduit à la consécration de la planification par les institutions centrales qui interviennent de plus en plus dans une vision globale du territoire. Progressivement, l'Etat transfère aux collectivités locales des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement. Dans le même temps, l'Etat est également concurrencé par le haut, tant les institutions internationales deviennent importantes, notamment du fait de la construction européenne. Par ailleurs, la deuxième partie du XXe siècle est marquée par l'essor des questions environnementales dans le débat public, ainsi que par la complexification des réseaux imposée par la mondialisation. Je propose de traiter dans un premier temps la période des Trente Glorieuses (Fourastié, 1979) comme « l'âge d'or de l'aménagement du territoire » (Subra, 2007 : 23), puis dans un second temps, la mise en œuvre de la décentralisation et du développement des démarches participatives, à une période où de nouvelles problématiques émergent.

3.1. L'âge d'or de l'aménagement des territoires

La période des Trente Glorieuses est considérée comme l'âge d'or de l'aménagement du territoire pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'Etat est l'acteur quasi exclusif dans le domaine de l'aménagement, ce qui lui confère une efficacité redoutable. Ensuite, l'Etat a recours à la planification spatiale et sectorielle, en particulier à l'échelle nationale.

L'exclusivité du pouvoir central

La période de la reconstruction est marquée par le fait que l'Etat est le seul acteur de l'aménagement. Il décide ainsi des politiques d'aménagement et les met en œuvre de façon unilatérale et descendante. Ceci d'autant plus que les objectifs de la politique d'aménagement font l'objet d'un « consensus […] sans faille de l'ensemble des acteurs et, au-delà de la société toute entière » (Subra, 2007 : 21). Ce large consensus rassemble notamment les responsables des partis politiques de la droite gaulliste au parti communiste, en passant par les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales, autour d'une politique proactive en matière de logement, de modernisation des infrastructures de transport et de production d'énergie. Pour mettre en œuvre ces politiques, l'Etat s'appuie sur une organisation bureaucratique centralisée et sur un corps de fonctionnaires-experts nombreux et qualifiés (Massardier,

1996), fruits de l'héritage historique de la construction de l'Etat français particulièrement dans le domaine de l'aménagement[57]. En 2000, dans un dossier de prospective, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale constatait :

> *« Ces politiques [d'aménagement du territoire] furent marquées par […] un Etat omniscient, "rationnel" et planificateur. L'Etat centralisé, puissant, est cohérent avec une société marquée par le principe hiérarchique et une organisation industrielle de type fordiste. Les autorités centrales incarnent la direction exclusive des politiques territoriales. L'aménagement du territoire s'identifie alors au monopole technocratique de l'action de l'Etat »*
>
> Jean-Louis Guigou, 2000 : 10 cité par Jean Girardon, 2006

Sur la base du commissariat à la reconstruction immobilière et de la délégation à l'équipement national qui existaient déjà sous le gouvernement de Vichy, le gouvernement provisoire décide dès 1944, la création d'un ministère de la reconstruction et de l'urbanisme principalement composé d'ingénieurs des ponts et chaussées et des grands corps de l'Etat (Randet, 1994). Les urbanistes, qui avaient investi la Direction de l'aménagement du territoire à partir de 1949, en seront écartés après la création de la DATAR en 1963, au profit des ingénieurs des grands corps de l'Etat, ce qui alimente une vision plus opérationnelle et plus technocratique encore de l'aménagement du territoire (Massardier, 1996). Le rôle de la DATAR est de coordonner l'action gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, tout en conduisant des études – le plus souvent prospectives – et en préparant l'action des différents ministères, c'est « l'âge d'or […] d'un "Etat savant" et rationnel » (Musso, 2017 : 39). Rattachée au premier ministre et en lien avec de nombreux ministères comme l'économie, le logement ou encore l'équipement, la DATAR prend dès l'origine une importance centrale (Bodiguel, 2006). Par ailleurs, la mise en place d'un ministère *ad hoc*, ainsi que la création de la DATAR marquent la reconnaissance progressive de l'aménagement du territoire comme champ disciplinaire et comme domaine de l'action publique relevant des fonctions régaliennes de l'Etat, que les nécessités de la reconstruction n'ont fait qu'amplifier. L'aménagement du territoire est alors un domaine hautement stratégique pour le pouvoir, une question de souveraineté qui justifie son rattachement aux plus hautes sphères de l'Etat. Si à terre la répartition des compétences a été bousculée depuis les années 1980 par les actes de la

[57] Il est ainsi révélateur que les ouvrages majeurs traitant de l'histoire de l'aménagement du territoire en France sont essentiellement l'œuvre d'ingénieurs des ponts et chaussées (voir Picon et Desportes, 1997), ou des eaux et forêts (voir Randet, 1994).

décentralisation, une telle évolution ne s'est pas produite en mer. Le parallèle entre cette période de l'âge d'or de l'aménagement du territoire et l'aménagement en mer tel qu'il est conduit actuellement est patent. La répartition des compétences en ce qui concerne l'espace maritime, par définition domaine de l'Etat, ne laisse à ce jour qu'un rôle consultatif aux collectivités dans les organes de concertation[58].

La planification comme modalité d'intervention première

La planification française prend racine dans l'entre-deux-guerres, mais son développement est incontestablement lié aux nécessités de la reconstruction, période à laquelle sont développés les plans quinquennaux. Le Ier plan, confié à Jean Monnet, s'échelonne de 1947 à 1953. Il a pour objectif de retrouver un niveau de production comparable à l'avant-guerre. Ainsi, il est fondé sur une logique de développement sectoriel et non pas sur une logique de localisation spatiale des activités, l'économie prenant le pas sur la géographie (Girardon, 2006). Pourtant, l'ouvrage d'un géographe, Jean-François Gravier (1947), intitulé *Paris et le désert français*, va recevoir une large réception. Il constate l'hypercéphalie urbaine caractérisée par l'importance de la région parisienne dans une France composée de territoires en décrochement démographique et économique Pour y faire face, Jean François Gravier propose paradoxalement une planification centralisée, visant à construire des logements et à implanter des usines dans les territoires, aux moyens de mesures pour le moins contestables[59]. L'ouvrage devient l'une des références théoriques de l'après-guerre dans le domaine de l'aménagement du territoire, jusqu'à influencer de façon déterminante les politiques gouvernementales. En effet, dès 1949, le gouvernement crée une Délégation à l'aménagement du territoire au sein du ministère de la reconstruction qui se positionnera l'année suivante *Pour un plan national d'aménagement du territoire* dans une communication présentée en conseil des ministres par Eugène Claudius-Petit. Cette communication, qui présente l'intérêt, les objectifs et les moyens d'une telle politique, a été publiée et est aujourd'hui reconnue comme le fondement de l'aménagement du territoire en France. Fortement influencé par l'ouvrage de Jean-François Gravier, le document définit l'aménagement du territoire comme :

---

[58] En particulier au sein des CMF qui feront l'objet d'une analyse approfondie au chapitre 5.

[59] Les propositions développées sont radicales et autoritaires (déplacements forcés de populations dites « improductives »...) voire racistes (choix des travailleurs en fonction des régions d'immigration…). Ces politiques préconisées par l'auteur sont à mettre en parallèle avec une jeunesse royaliste à l'Action française, ainsi que des responsabilités sous le gouvernement de Vichy et la direction de la revue pétainiste *Idées* (Guyader, 2006).

> *« une recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques, avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture »*
>
> Pierre Randet, 1994 : 61

En l'espèce, les autorités déclarent en toute transparence que l'objectif des politiques d'aménagement du territoire est d'aboutir à une meilleure répartition de la population. On affirme donc avec vigueur la volonté de gouverner les populations à travers la politique d'aménagement du territoire, que l'on peut analyser comme la dimension biopolitique inhérente à l'aménagement du territoire. Si le gouvernement des populations était déjà bien présent dans les politiques mises en œuvre à partir du XVIIIe siècle (Foucault, 2004 [1979]), cette déclaration opère un tournant majeur en cela qu'elle constitue le cadre même des politiques d'aménagement du territoire futures, en précisant de façon formelle les orientations qui y sont associées. Inspirées par l'ouvrage de Jean-François Gravier, les autorités conceptualisent la politique de déconcentration économique que met en place la Délégation à l'aménagement du territoire. Deux institutions se trouvent alors en concurrence concernant les compétences liées à l'aménagement des territoires, la Délégation *ad hoc* bien sûr, mais aussi le Commissariat général au plan dont de nombreuses actions relèvent de l'aménagement du territoire. De plus, ce conflit bureaucratique est renforcé par des visions idéologiques différentes (Bodiguel, 2006). D'un côté, la Délégation est influencée par une vision géographique de l'aménagement, qui privilégie une répartition harmonieuse des activités dans l'espace. De l'autre côté, le Commissariat est influencé par une vision économique, qui privilégie la croissance. Le conflit sera tranché en faveur de la Délégation par la création de la DATAR et le rôle central qui lui sera confié. Avec l'avènement de l'aménagement du territoire, la DATAR lance d'ambitieux projets de prospective territoriale qui donneront lieu par exemple au rapport intitulé *Une image de la France en 2000 : Scénario de l'inacceptable* (DATAR, 1971). Outre ses conclusions, ce rapport prospectif marquera les esprits par sa dimension spatiale et son échelle nationale. Pour autant, ces deux approches géographique et économique des politiques d'aménagement restent à la base de dissensions classiques en aménagement du territoire, que l'on retrouve aujourd'hui dans les politiques qui président à la mise en œuvre de la PSM. En effet, conjuguer l'approche spatiale et l'approche socio-économique est l'un des grands défis de la mise en place de la PSM en France mais aussi à l'étranger, et la source de nombreuses ambiguïtés. Or, l'analyse des expériences déjà mises en œuvre a montré que les autorités privilégiaient généralement l'une ou l'autre de ces deux

approches (Trouillet, 2020). Aussi, l'approche spatiale tendrait à favoriser la dimension conservation, alors que l'approche socio-économique tendrait à favoriser la dimension développement (Trouillet, 2020).

3.2. La complexification croissante des questions d'aménagement

Outre les crises énergétiques des années 1970 annonciatrices d'un changement de modèle, les politiques d'aménagement du territoire se complexifient à partir des années 1980 pour deux raisons principales. La première résulte du partage des compétences entraîné par la décentralisation et par la construction européenne, qui marquent l'arrivée de nouveaux acteurs dans le champ de l'aménagement. Là où l'Etat était auparavant le seul à décider des politiques à mener, les communes, les départements et les régions héritent de nouvelles compétences. L'UE quant à elle, ne dispose pas de compétence formelle en aménagement. Pourtant, ses actions dans le domaine de la cohésion régionale lui confèrent des prérogatives indirectes mais certaines en la matière. La seconde raison tient à l'irruption de nouveaux enjeux liés au développement durable sur la scène publique. Ces deux dynamiques, partage des compétences et émergence de nouvelles problématiques, sont amplifiées par l'essor de la participation et de l'intérêt croissant du public pour les questions d'aménagement.

Le partage des compétences

Le partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire précédemment dévolues à l'Etat s'est effectué à deux niveaux, d'une part de façon formelle aux échelles locales et régionales, et d'autre part de façon informelle[60] à l'échelle internationale du fait de la construction européenne. Tout d'abord, les lois Deferre qui interviennent à partir de 1982 et 1983 opèrent une « révolution » (Subra, 2016 : 203), en instaurant la décentralisation de nombreuses compétences de l'Etat. Les communes accèdent ainsi à la compétence urbanisme, sous réserve de produire un document d'urbanisme. Toutefois, en raison de « l'éparpillement des structures communales françaises, le choix de l'échelon communal n'était pas satisfaisant, la plupart des communes n'ayant ni les moyens techniques, juridiques et financiers d'exercer de telles compétences, ni le territoire pertinent pour cela » (Jégouzo, 2015 1051-1052). En 1999, la loi Chevènement consacre les établissements publics de coopération intercommunale

[60] Le terme informel renvoie à des compétences en matière d'aménagement exercées dans les faits, notamment à travers des fonds et des chartes, mais absentes en droit ou du moins qui ne sont pas explicitement attribuées à l'UE.

et les communes doivent alors exercer obligatoirement la compétence aménagement de l'espace. Ces regroupements de communes vont continuer à s'accélérer, par exemple avec l'émergence de larges pôles métropolitains qui sont en mesure de produire des documents de planification stratégique et spatiale tels que les SCOT. En revanche, la région ne joue qu'un rôle mineur en termes de planification stratégique de l'aménagement (Jégouzo, 2015), malgré la création des Contrats de plan Etat-région[61] en 1982, dont les financements pluriannuels peuvent investir des domaines liés à l'équipement, aux réseaux de transports, à l'attractivité, au développement durable ou encore à la transition écologique. Cependant, l'obtention des co-financements étatiques reste conditionnée à l'approbation de l'Etat. De fait, l'Etat opère toujours un contrôle sur les orientations budgétaires des régions. Il convient également de souligner la très faible importance des régions dans les considérables missions d'aménagement du littoral qui ont été mises en œuvre par l'Etat en Languedoc-Roussillon (mission Racine) et en Aquitaine (mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine). Récemment, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République de 2015, considéré comme l'acte III de la décentralisation, vise à réaffirmer le rôle chef de file de l'aménagement du territoire que le législateur avait annoncé dès 1982 (Boubay-Pagès, 2013 ; Jégouzo, 2015). En effet, les régions se voient confier l'élaboration d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dont le niveau normatif est supérieur aux SCOT et aux PLU. Quant à l'échelon départemental, au-delà d'une intervention conforme au principe de subsidiarité dans le domaine de l'aménagement du territoire, son rôle se cantonne aux infrastructures (ports, aérodromes, collèges, routes départementales) et donc plus à l'équipement qu'à l'aménagement en tant que tel. En 2010, une tentative de supprimer cette collectivité locale a échoué face à de nombreuses résistances, soit pour des raisons électoralistes, soit pour des questions relatives à l'identité du territoire (Subra, 2016). Cet épisode, relancé en 2014 par le discours de politique générale du premier ministre Manuel Valls avec la même réussite, semble indiquer le peu de perspectives proposées par l'exécutif pour cette collectivité. Si l'Etat reste l'acteur exclusif de l'aménagement en mer et donc de la mise en œuvre de la PSM, les collectivités territoriales, en particulier les régions et dans une moindre mesure les départements s'emparent de plus en plus de la question. Les enjeux d'attractivité sont effectivement très importants, notamment s'agissant des retombées économiques liées aux activités maritimes. C'est pourquoi, à l'exemple de l'Assemblée Régionale Mer et Littoral (ARML) des Pays de la Loire ou de la Conférence Régionale Mer et Littoral (CRML) de Bretagne, des collectivités territoriales ont créé des instances participatives

[61] Devenus Contrats de projets Etat-région en 2006, puis de nouveau Contrats de plan Etat-région en 2015.

consultatives visant à développer une stratégie maritime. Par ailleurs, les communes ont désormais la possibilité de produire un volet maritime de SCOT valant SMVM, mais elles restent tributaires de l'approbation du préfet.

Enfin, à côté des compétences formelles en matière d'aménagement du territoire transférées aux collectivités locales, l'UE dispose, de fait, de prérogatives que l'on peut qualifier, mais non sans risquer un abus de langage, de compétences informelles dans ce domaine (Cotella, 2020). Officiellement, l'UE ne dispose pas de cette compétence et le terme même d'aménagement du territoire est absent de son lexique, préférant l'utilisation des termes plus consensuels de politique régionale, politique de cohésion ou encore développement spatial (Baudelle, 2008). Ceci démontre s'il en était besoin le caractère régalien des politiques d'aménagement du territoire, dont l'évocation soulève des questions liées à la souveraineté et à l'identité nationale. Guy Baudelle (2008) souligne que la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) fait pression sur Bruxelles pour que l'UE investisse explicitement le champ de l'aménagement du territoire, ce qui témoigne de la dimension sensible et actuelle du sujet. Si l'UE s'y est toujours refusée, il est pourtant vrai qu'elle mène des politiques d'aménagement fortes reflétant la vision élaborée dans le cadre du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)[62]. Aussi, la politique de cohésion de l'UE est très inspirée de la tradition française de l'aménagement du territoire, en cela qu'elle vise un développement harmonieux des régions (Faludi, 2004)[63], par exemple *via* le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Toutefois, l'influence de l'UE ne se résume pas au seul impact des fonds structurels, il s'étend aussi sur « les bases conceptuelles, les objectifs stratégiques, les méthodes d'action publique, les représentations et les cadres réglementaires » (Baudelle, 2008 : 127) de l'aménagement du territoire. C'est le cas notamment en ce qui concerne la PAC et la PCP. Les autorités françaises doivent donc composer avec l'échelon européen pour éviter une mise en concurrence des politiques d'aménagement du territoire. C'est pourquoi en 2017, un rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat insistait particulièrement sur les actions de lobbying et de coopération transfrontalière à mener à cette échelle (Maurey et Nicolay, 2017). Pour conclure, la Directive européenne de 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, illustre parfaitement le rôle majeur que revêt l'UE dans le

[62] Le SDEC constitue un document de planification non contraignant mais qui doit expressément orienter les politiques d'aménagement des Etats membres.

[63] Dans cet article, Andréas Faludi cite expressément *l'aménagement du territoire* (en français dans le texte) et l'héritage laissé par l'ouvrage de Jean-François Gravier (1947) *Paris et le désert français*.

domaine de l'aménagement. En effet, si elle ne présume pas des orientations ni de la méthode concrète à mettre en œuvre par les Etats membres, elle les oblige à mettre en place une planification spatiale marine. Or, la planification spatiale marine est un changement majeur dans la façon dont les Etats aménagent leur espace maritime. Loin d'une approche dépolitisée (Ellis et Flannery, 2016 ; Tafon, 2017), elle est notamment portée par des injonctions à la croissance bleue, ce que j'analyserai pour la partie française de la Manche mer du Nord dans la partie 2.

La consécration du Développement durable

Le terme de développement durable apparaît dans les années 1980 pour être réellement consacré lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992. Les Etats s'engagent alors sur la réalisation de documents de planification par les collectivités locales, appelés Agenda 21. L'UE s'est rapidement emparée du sujet, en particulier dans le SDEC qui voit le jour en 1999. La même année en France, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et la Développement Durable du Territoire (LOADDT) dite loi Voynet réforme la loi Pasqua de 1995, en particulier pour intégrer les orientations du SDEC et placer les objectifs du développement durable comme prioritaires. Ceux-ci concernent classiquement trois domaines, le développement économique, l'environnement et les questions sociales. Pour atteindre ces objectifs, des stratégies sont élaborées dans le cadre d'un projet de territoire, par exemple par voie contractuelle dans les pays nouvellement créés ou en réalisant un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT)[64]. C'est le renouveau de la planification spatiale, illustrée également par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 (Merlin, 2007), qui crée les SCOT, héritiers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Dès lors, le début des années 2000 est marqué par la diffusion et la popularisation de la thématique du développement durable auprès du grand public, et dans le même temps « les collectivités territoriales se sont massivement engagées dans cette voie » (Bertrand, 2004 : 19). Sur le plan économique, peu de changements sont observés en France par rapport à la doctrine traditionnelle de répartition équilibrée des activités productives. En revanche, des évolutions majeures sont constatées dans les domaines de l'environnement et de la société. D'une part, sur le plan environnemental, les documents d'aménagement, SCOT et PLU à l'échelle locale, intègrent désormais un Projet d'Aménagement et de Développement Durable

[64] Devenu aujourd'hui Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité du Territoire (SRADDET)

(PADD) qui spatialise une vision politique à moyen terme. Il propose ainsi une réflexion sur les mobilités, l'étalement urbain ou encore le maintien d'une agriculture de proximité. De fait, la planification devient un « outil d'intégration des préoccupations environnementales » (Jean et Vanier, 2009 : 310). D'autre part, sur le volet social, l'innovation principale réside dans la mise en œuvre d'une démocratie davantage participative. Ceci s'explique en particulier par la multiplication des contestations sur des projets d'aménagement et d'urbanisme locaux ainsi que des contestations liées à de grands projets d'aménagement d'envergure nationale tels que le TGV Méditerranée ou le Plan d'aménagement de la Loire (Subra, 2007). Premièrement, les documents d'aménagement précités sont dorénavant élaborés en concertation permettant la participation du public aux moyens de modalités comme la mise à disposition des documents de travail, la mise en place d'un registre d'observation ou encore la tenue de réunions publiques. Pour autant, il convient de constater que si la participation reste une réponse nécessaire, elle est le plus souvent « partielle et insuffisante dans le cadre de la gestion de situations (potentiellement) conflictuelles sur des enjeux territoriaux » (Dziedzicki, 2015 : 145). Deuxièmement, la loi dite Barnier de 1995 a instauré une procédure du débat public, procédure élargie par la loi dite démocratie de proximité de 2002 puis par la loi dite Grenelle II de 2010. Cette procédure de débat public constitue une évolution majeure des processus décisionnels relatifs aux grands projets d'aménagement en créant une Commission Nationale du Débat Public (CNDP) à même d'informer et d'assurer l'expression du public pour ensuite produire une synthèse au maître d'ouvrage. Ce dispositif, qui a pu être perçu par certains élus comme une perte de pouvoir, a en réalité vocation à apporter une légitimité plus forte à la décision publique en cela qu'elle prend en compte les avis du public, dans le but de minimiser les contestations. Finalement, le débat public « a donc été conçu pour permettre à l'Etat et aux acteurs publics de continuer à réaliser de grands projets d'aménagement et d'infrastructures, dans un contexte sociétal radicalement nouveau » (Subra, 2016 : 114). L'espace maritime n'est pas absent de cette dynamique visant à développer la participation en aménagement. Le premier débat public a d'ailleurs concerné l'extension du port de Havre[65]. Récemment, les DSF qui mettent en œuvre la PSM sur les différentes façades maritimes ont fait l'objet d'un débat public. Plus largement, la France s'est dotée, pour chacune des façades maritimes et chacun des bassins ultramarins, d'instances consultatives : les CMF qui rassemblent largement les acteurs de la mer et du littoral sur le modèle de la « gouvernance à cinq »[66]. La mise en œuvre

[65] Débat public sur le projet Port 2000 (1997-1998).

[66] La gouvernance à cinq est une expression consacrée ~~par~~ lors du Grenelle de l'environnement pour évoquer un modèle participatif rassemblant cinq catégories d'acteurs à savoir, l'Etat, les collectivités locales, les associations et ONG, les syndicats patronaux et de salariés, ainsi que les scientifiques.

de la PSM par l'Etat s'appuie ainsi concrètement sur l'avis du CMF et en particulier sur la commission qui lui est dédiée dans le but de faire concilier les intérêts parfois divergents des acteurs et plus globalement dans l'objectif affiché de concilier croissance bleue et développement durable.

Conclusion du chapitre 2

L'objectif de ce chapitre était de replacer les pratiques et concepts d'aménagement du territoire en tant que dispositif politique dans une perspective historique. Par définition, ce dispositif politique est mis en œuvre par une autorité publique sur un territoire. Tout d'abord, l'affirmation des Etats modernes en occident fait suite aux Traités de Westphalie. Elle est inséparable de la constitution des territoires nationaux. En réalité, il s'agit là de l'acte de naissance des Etats-nations et du concept de souveraineté, auxquels l'aménagement en tant que compétence régalienne est toujours intrinsèquement lié. Le développement de l'administration et des grands corps de l'Etat a permis l'intervention du pouvoir central dans un territoire encore fragmenté par le système féodal. Ensuite, le XVIIIe siècle a marqué un tournant majeur dans la façon dont est conçu l'aménagement. En effet, influencé par le développement des théories libérales, l'aménagement du territoire naissant, s'est constitué comme dispositif de pouvoir dans le cadre d'un art libéral de gouverner. Concrètement, le pouvoir s'est appuyé sur une connaissance de plus en plus fine du territoire pour mettre en œuvre une rationalisation des politiques d'aménagement, dont l'objet portait davantage sur les populations que sur le territoire lui-même, ce que Michel Foucault (2004 [1979]) appelle la biopolitique. Dès lors, le pouvoir s'est attaché à accompagner le développement de l'industrialisation, notamment par des politiques d'urbanisme avant la lettre visant à accueillir les travailleurs dans les villes et par le développement des réseaux (ports, voies ferrées…). Enfin, le XXe siècle a vu l'essor de la planification spatiale et stratégique comme méthode d'intervention permettant l'élaboration d'une vision politique à moyen et long terme. Passé l'âge d'or dans les Trente Glorieuses, la période de la fin du XXe siècle et le début du XXIe siècle est celle du renouveau de la planification, qu'elle soit spatiale à travers les schémas d'aménagement, ou stratégique avec notamment le retour récent du Commissariat général au plan. La planification semble alors être l'outil privilégié pour, d'une part mettre en œuvre les politiques de développement durable en particulier s'agissant de son volet spatial et d'autre part pour permettre la croissance économique sur laquelle il y a consensus entre les différents partis de gouvernement. Un temps raillée par ses détracteurs car trop exclusivement associée

au système soviétique, la planification devient le moyen d'intervention néolibéral sur les territoires. C'est ce que j'étudierai dans les chapitres suivants concernant l'espace maritime, avec une différence profonde : si à terre les compétences liées à l'aménagement du territoire ont été pour partie décentralisées, en mer elles restent quasiment exclusivement attachées à l'Etat et en particulier à l'exécutif.

CHAPITRE 3

EVOLUTIONS DES CONCEPTIONS DE L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES

« Et que les globules figurent
Une mathématique bleue
Dans cette mer jamais étale
D'où nous remonte peu à peu
Cette mémoire des étoiles »

Léo Ferré, *La mémoire et la mer*

Les représentations de la mer et du littoral dans les sociétés occidentales ont radicalement changé à partir du XVIIIe siècle (Corbin, 1990). Les littoraux sont devenus de plus en plus attractifs, que ce soit pour des raisons économiques ou pour le cadre de vie qu'ils proposent. Ainsi, la démographie littorale a fortement augmenté, et ce dans l'ensemble du monde (Noin, 1999). En parallèle, la mer, traditionnellement parcourue par les navires de pêche et de commerce, a vu se développer des activités et des usages nouveaux. C'est le cas par exemple de l'implantation de câbles sous-marins, de l'aquaculture, de la production d'énergie (plateformes pétrolières, éoliennes, hydroliennes…) et à l'avenir de plateformes multi-usages qui pourront associer activités énergétiques, portuaires, aquacoles etc. Cette multiplication, doublée d'une intensification, des activités et des usages a transformé les relations des sociétés à la mer. Ceci a conduit les géographes à façonner le concept de maritimité, là où les historiens se contentaient plutôt d'étudier indépendamment l'une ou l'autre des « facettes prométhéennes de l'activité humaine » (Corbin, 2004 : 12). Dès lors, Jean-Pierre Corlay (1995 : 249) a parlé de « maritimisation […] de l'économie et de la société mondiales » pour évoquer cette dynamique d'attractivité littorale et maritime au sens large. Un colloque fondateur, dont les actes ont été publiés (Péron et Rieucau, 1996) a posé les bases d'une

recherche scientifique liée à la maritimité. Il s'agit de pousser les réflexions au-delà des seules activités humaines en tant que telles pour investir le champ des représentations de la mer par les sociétés. Prenant le parti d'une entrée relative aux politiques publiques d'aménagement, ce chapitre propose d'analyser les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes. On postule ainsi que les politiques publiques, et en particulier les politiques publiques d'aménagement, permettent d'appréhender en miroir les représentations des sociétés à l'espace. C'est pourquoi, l'objectif de ce chapitre est de produire une réflexion diachronique sur les politiques publiques d'aménagement des espaces maritimes pour aborder l'évolution des représentations et des relations entre les sociétés humaines et la mer. Après le chapitre 1 sur les liens entre mer et capitalisme, et le chapitre 2 retraçant une histoire politique de l'aménagement du territoire, ce troisième chapitre vise à articuler cette première partie en débouchant sur les évolutions de l'aménagement des espaces maritimes. Il convient alors de prendre en compte les spécificités des espaces maritimes pour analyser leurs politiques publiques d'aménagement. En effet, la mer présente des caractéristiques propres comme l'absence de limite visible, l'importance de la troisième dimension due à la colonne d'eau, la présence d'activités nomades fortement temporalisées comme les pêches, le transport maritime ou la plaisance, ainsi que la circulation de l'eau, des polluants et des ressources notamment halieutiques, la faiblesse des connaissances scientifiques ou encore un espace finalement pratiqué que par une minorité de personnes. De ce fait, les politiques publiques d'aménagement en mer ne peuvent être calquées sur celles mises en œuvre à terre car elles nécessitent d'être adaptées à ces spécificités. Je traiterai tout d'abord de la construction des différentes territorialités en mer constitutives des droits souverains sur lesquels reposent démarches d'aménagement. Je poursuivrai ensuite avec l'étude des approches sectorielles des politiques d'aménagement des espaces maritimes, auxquelles s'est ajoutée une approche intégrée, à savoir la GIZC et la PSM. Je conclurai enfin par une réflexion approfondie sur la démarche française de PSM afin d'en présenter le contexte, la méthode et les acteurs impliqués.

1. La territorialisation croissante des espaces maritimes

La territorialisation est une dynamique d'appropriation d'un espace aux limites floues par une société conduisant à *faire* territoire. En l'espèce, ce processus correspond en particulier à l'acquisition de droits souverains en mer par les Etats. Cette acquisition est progressive pour deux raisons. D'une part les Etats disposent de plus en plus de droits souverains, notamment en matière économique dans les ZEE. D'autre part ces droits souverains s'étendent de plus en plus loin en mer, potentiellement au-delà de la limite des 200 milles nautiques sur le plateau continental. Dans un premier temps, je m'intéresserais à la construction coutumière du régime juridique des mers et des océans, avant de poursuivre dans un second temps avec le nouveau régime juridique instauré par la convention de Montego Bay dans la deuxième partie du XXe siècle.

1.1. Aux racines du droit de la mer

Le droit de la mer s'est constitué autour du principe de la mer libre, à l'exception de la bande côtière qui relève de l'Etat côtier. L'évolution des activités et des usages des espaces maritimes, en particulier au XXe siècle a nécessité la mise en œuvre d'un régime juridique spécifique à proximité des côtes.

Un droit traditionnellement coutumier : le principe de la mer libre

Le sujet a rapidement été évoqué dans les chapitres 1 et 2 car la thématique est intrinsèquement liée au développement du capitalisme et à l'établissement des frontières maritimes. Pour autant, il convient d'approfondir dans ce paragraphe la question de la construction du régime juridique des mers et des océans. Jusqu'à la deuxième partie du XXe siècle, le droit applicable en mer était d'origine coutumière, mais ce n'est qu'à partir du XVIIe siècle, suite à de vives controverses que ce droit coutumier s'est stabilisé. Sous l'antiquité, l'empire Romain s'étendait de part en part de la Méditerranée et en raison des dangers liés à la navigation hivernale, l'usage de l'expression *mare clausum*, littéralement « mer fermée » se répand. Jusqu'au Moyen-Age, les mers ne faisaient pas l'objet d'appropriation. A cette époque, les Républiques maritimes les plus puissantes commencèrent à s'attribuer des droits sur les espaces maritimes et empruntèrent l'expression *mare clausum* pour désigner le principe en vertu duquel découle leur souveraineté en mer. Durant la période dite des Grandes

découvertes, le traité de Tordesillas conclu entre le Portugal et l'Espagne sous l'égide du pape en 1493, partage les terres et les mers du Nouveau monde entre les deux puissances contractantes autour d'une ligne définie par un méridien, interdisant de fait la navigation des navires étrangers. Absents de ce partage du monde, la France, l'Angleterre et les Pays-Bas contestent ce traité[67]. Le pape écarte alors de l'accord les terres nouvellement découvertes, mais lorsque ces puissances se dotent progressivement d'une flotte que l'Espagne et le Portugal ne peuvent contrôler, le traité tombe en désuétude. Dès lors, aux Pays-Bas, le protestant Grotius publie en 1609 *mare liberaum*, littéralement « mer libre ». S'appuyant sur le droit romain, la thèse développée par Grotius soutient que la mer est une *res communis*[68], qui ne peut être appropriée. La navigation, le commerce et la pêche sont donc libres. Cette thèse favorise clairement les intérêts commerciaux des Pays-Bas qui étaient exclus par les ibériques de navigation aux Indes orientales. A l'inverse, John Selden publie en 1635 *mare clausum* à la demande de Charles Ier pour défendre la domination britannique sur les mers, acquise en fait mais pas en droit. Outre leurs prétentions commerciales, l'une des raisons tient au fait, déjà à cette époque, que la couronne souhaite préserver les ressources halieutiques en interdisant la pêche aux navires étrangers sans permis (Battesti, 2019). Un consensus est trouvé autour de l'obligation de saluer le pavillon anglais pour les navires étrangers, lorsqu'il y a rencontre dans les mers revendiquées par la couronne anglaise (Manche, mer Celtique, mer d'Irlande, mer du Nord…). L'Angleterre se contente de la force diplomatique de ce symbole qui assoit leur domination et les Pays-Bas y consentent, contrairement à la France. La coutume se stabilise à la fin du XVIIIe siècle avec « le triomphe de Grotius et du principe de la liberté de la mer (Battesti, 2019 : 85). Michel Foucault (2004 [1979]) associe la consécration du principe de la liberté des mers à la formation d'un art libéral de gouverner. Par la suite, la notion de mer territoriale apparait afin de distinguer la bande littorale que les Etats sont effectivement en mesure de défendre. On pose une limite de trois milles nautiques, censée correspondre à la portée d'un coup de canon. Les Etats disposent d'une souveraineté pleine et entière dans cette mer territoriale. Toutefois, les navires de commerce étrangers peuvent y naviguer relativement librement. Dès lors, la mer territoriale définit en négatif la notion de haute mer, située au-delà de la bande des trois milles nautiques. En haute mer, les Etats ne disposent d'aucune souveraineté, en accord avec le principe de *mare liberum*, et ce jusqu'au milieu du XXe siècle, période à laquelle se tient une série de conférences sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui instaure un nouveau régime juridique en droit international de le mer.

[67] On attribue ainsi à François Ier la phrase : « Le soleil chauffe pour moi comme pour les autres et je désire fort voir le testament d'Adam pour savoir comment celui-ci avait partagé le monde ».
[68] Ou chose commune.

Contrôle de l'Etat sur la bande côtière

Au Moyen-Age, l'espace littoral est peu investi par les politiques publiques d'Etat, notamment parce qu'il ne dispose pas d'une assise suffisante dans ces territoires éloignés des centres de décision et parce que la maitrise des espaces maritimes nécessite des moyens importants, alors jugés comme non prioritaires. En conséquence, l'interface que constitue le littoral à cette époque est qualifiée d'espace ouvert, sans barrière douanière, ni contrôle, mais parfaitement intégré à l'économie-monde européenne (André Lespagnol, 2000). L'exemple du cabotage, « déjà bien en place avant l'affirmation de l'Etat à partir du XIIIe siècle » (Jaulin, 2015 : 20) est caractéristique de cette organisation spatiale prise en charge directement par les communautés littorales. Pour autant, à l'instar de Jan Rüdiger (2017), Frédérique Laget (2017 : 23) montre « que cette période, et plus particulièrement ses derniers siècles, entre XIIIe et XVe, voient précisément éclore l'intérêt des sociétés et des autorités publiques européennes envers l'environnement maritime et l'usage de la mer ». Il ajoute toutefois que les sociétés qui commencent à s'intéresser à l'espace maritime sont les urbains, en raison du bénéfice créé par les ports. Emerge alors l'idée d'une mer perçue comme voie de communication et non plus comme limite spatiale. C'est d'ailleurs au tournant du XVIe siècle que se développe un réel savoir maritime, notamment par la production de cartes plus précises des côtes françaises avec la représentation des bancs de sables ou des hauts-fonds (Chaline, 2016). A l'inverse les communautés rurales sont plus rétives à ce changement de perception vis-à-vis de la mer, notamment du fait du poids de la religion (Laget, 2017). Cette prise de conscience des autorités politiques de l'intérêt d'investir le champ maritime s'opère principalement autour de la dimension stratégique dans le domaine militaire qui pose la question sous-jacente de la territorialisation de la mer. (Laget, 2017). Il faudra pourtant attendre le XVIIe siècle et le développement de la doctrine mercantiliste pour que l'Etat conduise « une véritable politique "d'aménagement du territoire" appliquée à l'espace littoral et à ses foyers portuaires » (Lespagnol, 2000 : 354). Cette politique d'aménagement s'organise autour de deux axes. Le premier consiste à restreindre le nombre de ports accueillant les flux internationaux et le second à inciter les ports à se spécialiser sur un ou deux types de marchandise. En parallèle, sous l'impulsion de Richelieu, les autorités construisent et entretiennent une flotte en capacité de contrôler véritablement l'espace maritime, en particulier à des fins économiques (Castagnos, 1989 ; James, 2005 ; Chaline, 2016). En effet, l'un des objectifs principaux est de protéger le marché intérieur en établissant une barrière douanière. Par ailleurs, la construction de cette flotte militaire s'accompagne également de forteresses destinées à protéger le territoire lui-même, dans le contexte de la guerre de Trente Ans. Paradoxalement, alors que le

commerce et la connaissance augmentent, le XVIIe siècle est celui de la relative fermeture de l'espace maritime. Convaincu de l'importance de maitriser les mers, Colbert poursuit la politique maritime initiée par Richelieu. En 1681, il élabore la Grande ordonnance de la marine, dont l'apport principal réside dans la définition de la notion de rivage et donc du domaine royal (devenu domaine public maritime)[69], ainsi que du régime juridique associé aux activités et usages qui y prennent place. S'agissant de la limite terrestre, le domaine public maritime s'étend alors sur l'ensemble de l'estran, jusqu'à la partie la plus haute susceptible d'être recouverte par les eaux. En ce qui concerne la limite maritime, il faudra attendre la stabilisation du concept de mer territoriale au XVIIIe siècle pour que soit fixée à trois milles nautiques, soit environ la portée d'un boulet de canon, la limite du domaine public maritime. Dès lors, pour reprendre l'expression utilisée par Gérard Le Bouëdec (2010), l'Etat institutionnalise le littoral pour trois raisons. Premièrement, la création du domaine public maritime a pour conséquence l'éviction de toutes les activités qui avaient pris place sur cet espace, sans titre. C'est le cas en particulier des parcs et des pêcheries sur le rivage. Il convient d'ailleurs de noter que dans ces marges éloignées des grands centres décisionnels et face à des seigneurs locaux qui disposaient de droits anciens, il fût difficile d'imposer la puissance publique. La mise en œuvre effective de l'inaliénabilité du domaine public a ainsi nécessité un nombre important de proclamations successives et l'envoie de délégués sur les territoires (Morieux, 2008). Deuxièmement, l'Etat prend la main sur une économie halieutique et de cabotage, auparavant contrôlée par les seigneurs locaux (Le Bouëdec, 2010). Troisièmement, le maillage institutionnel se resserre avec notamment la création de juridictions extraordinaires, les amirautés, visant à encadrer la population et l'économie maritime florissante en cette période de première mondialisation (Le Bouëdec, 2010). On assiste alors à une « "instrumentalisation" de l'espace littoral pensée et décidée à partir d'un centre » (Lespagnol, 2000 : 351), par un Etat aux visées économiques. De plus, la création du ministère de la Marine renforce l'emprise politique de l'Etat sur l'espace maritime. Ce ministère bénéficie d'attributions importantes, puisqu'il traite non seulement des affaires militaires, mais aussi des affaires civiles avec la Marine marchande. Le poids de cette administration est considérable car elle « légifère et encadre tous les usages du domaine maritime et par conséquent tous les usagers qui ont un rapport avec la mer quel qu'il soit, et donc ceux des ports » (Le Bouëdec, 2014 : 32). Cette organisation politico-administrative composée d'un espace géré directement par l'Etat *via* le ministère de la Marine va perdurer jusqu'à la fin de la

[69] Dès 1544, le rivage est intégré au domaine royal. Celui-ci devient inaliénable par l'ordonnance de Moulins en 1566.

Seconde Guerre mondiale. Il faut retenir de cet héritage historique, la prépondérance de l'acteur étatique, principalement au niveau central, dans l'aménagement et la gestion de l'espace maritime.

1.2. Réponse juridique aux nouveaux usages de l'espace maritime

Les activités et usages traditionnels de l'espace maritime s'intensifient avec l'avènement du régime de la mer libre et l'appropriation de la bande côtière par des Etats qui saisissent de plus en plus l'importance politico-économique de cet espace. Cependant, dès la fin du XIXe siècle et surtout au XX e siècle, apparaissent de nouvelles activités au mode d'occupation de l'espace bien différent. En effet, aux usages et activités traditionnels nomades, s'ajoutent des usages et activités sédentaires, entrainés par une industrialisation des espaces maritimes qui nécessite un régime juridique spécifique à proximité des côtes.

Multiplication et intensification des activités et usages de l'espace maritime

Jusqu'au milieu du XIXe siècle, trois activités occupent l'espace maritime de façon presque exclusive, les pêches maritimes, le transport de marchandises et de personnes, ainsi que la défense. Ces trois activités traditionnelles relèvent d'un mode d'occupation nomade de l'espace, parfaitement adapté à une vision de la mer comme *res communis*. Tout d'abord, les pêches maritimes sont pratiquées tout le long de la bande côtière, par exemple pour la sardine en Atlantique. Toutefois, l'activité de pêche s'éloigne de plus en plus vers le large. Par exemple, une pêche hauturière cible le hareng en Manche et en mer du Nord. Dès le XVIe siècle, des navires prennent la direction des grands bancs de Terre-Neuve pour y pêcher la morue ou la Baleine et des rotations saisonnières se mettent en place (Mollat, 1987 ; Le Bouëdec, 1997 ; Brière, 2017). Encouragée par les autorités publiques, la Grande pêche, devenue industrielle avec les progrès techniques[70], s'effondrera dans la deuxième partie du XXe siècle. Associée à cette activité de pêche maritime, la saliculture nécessaire à la conservation du poisson continue de se développer sur le littoral. Ensuite, le transport maritime, qui lui aussi bénéficie des progrès techniques, s'intensifie en lien avec les phases successives de mondialisation et l'avènement du régime de la mer libre. A partir du XVIIIe siècle, L'Etat investit massivement dans l'agrandissement et la modernisation des ports (Durand, 2016 ; Marnot, 2014), qui deviennent de plus en plus efficaces notamment avec l'amélioration des techniques de grutage.

[70] Moteurs à vapeur puis diesel, congélation, instruments de navigation et de détection.

Les principaux ports comme Bordeaux, Nantes, Marseille et Rouen-Le Havre, qui deviendront les GPM actuels, obtiennent le monopole du commerce transatlantique ; tandis que les ports secondaires se concentrent sur la Grande pêche (Michon, 2016). Ces avancées dans le domaine du transport maritime ont une influence considérable sur les productions agricoles. En effet, l'amélioration du transport maritime a conduit les populations rurales à se détacher d'une agriculture de subsistance du fait de l'essor des importations et à se spécialiser dans une production destinée à l'export (Buchet, 2017 ; Poussou 2017). Enfin, les flottes militaires vont elles aussi poursuivre leur développement avec l'importance accrue que prend le contrôle de l'espace maritime (Mahan, 1987 [1890]), en particulier pour soutenir l'économie (Villiers, 2017). Pour autant, une flotte puissante nécessite des investissements importants quant à la construction et l'entretien des navires et des infrastructures que la France ne sera pas toujours en mesure de réaliser (Acerra, 2017). Par ailleurs, il faut noter à partir du milieu du XIXe siècle, le développement d'une autre activité maritime nomade, la navigation de plaisance qui ne cessera de progresser jusqu'à nos jours.

Dès le XIXe siècle, les activités et usages de l'espace maritime commencent à se multiplier et semblent annoncer les profondes transformations que va connaître l'espace maritime le siècle suivant, à travers l'apparition d'activités au mode d'occupation sédentaire. Ces nouvelles activités et usages au mode d'occupation sédentaire sont les câbles sous-marins, les plateformes pétrolières et gazières, la pisciculture, ainsi que la production d'EMR et dans le futur les plateformes multi-usages en mer. Premièrement, des câbles sous-marins ont d'abord été posés dans les années 1850. Le plus ancien est le câble télégraphique qui traverse la Manche dans le but de relier les bourses de Londres et de Paris. Quelques années plus tard, on achève une liaison télégraphique transatlantique. Avant la fin du XIXe siècle, les câbles sous-marins deviennent téléphoniques et leur nombre augmente fortement, surtout au milieu du XXe siècle, où ils endossent un intérêt stratégique indéniable (Headrick, 2013). Vinrent ensuite les câbles à fibres optiques dont le nombre a explosé avec le développement de l'internet (Boullier, 2014), atteignant au total de plus de 1,2 million de kilomètres pour 406 câbles sous-marins en service en 2020[71]. Ainsi, les enjeux stratégiques sont devenus tel que Camille Morel (2017) propose de qualifier les câbles sous-marins de bien commun mondial, considérant que l'accès à l'information est un droit. Au-delà des discours aux accents lyriques relatant la communication entre les hommes et les femmes de différentes cultures, les logiques économiques ont toujours été motrices dans la mise en place des connexions sous-marines.

[71] Source : TeleGeography https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions consulté le 09 octobre 2020.

De la première liaison télégraphique transmanche, aux différentes liaisons intercontinentales par fibre optique en concurrence pour le gain d'une poignée de millisecondes, l'objectif premier est financier, car il s'agit de mettre en relation, le plus rapidement possible, les places boursières entre elles. Outre les câbles destinés aux communications, la mer est aussi le support du réseau électrique dont les enjeux de raccordement s'accentuent avec le développement des EMR. Deuxièmement, l'exploitation du pétrole et du gaz en mer a commencé à la fin du XIXe siècle. Il s'agissait alors de puits de pétrole construits à partir d'estacade sur la côte californienne. Les premières véritables plateformes en mer ne font leur apparition que dans les années 1930 dans le golfe du Mexique (Pratt *et al.*, 1997), qui reste actuellement l'un des principaux site d'extraction de pétrole en mer, avec la mer du Nord. Les quantités de pétrole et de gaz extraites en mer sont donc restées négligeables jusqu'en 1945, puis en constante progression elles atteignent plus d'un quart de la production totale en 2018 (IEA, 2018). Troisièmement, les activités aquacoles ont largement été développées depuis le XIXe et surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, en particulier pour les activités conchylicoles même si elles sont plus anciennes. En revanche, la pisciculture dans de grands bassins en mer n'a commencé que dans les années 1980. Le saumon en est l'espèce emblématique et sa production est principalement réalisée en mer du Nord au large de l'Ecosse et de la Norvège, ainsi qu'au large du Chili. Au total, toutes espèces confondues, la production aquacole a connu une forte augmentation, passant de 638 mille tonnes en 1950 à 114 millions de tonnes en 2018[72]. Quatrièmement, le développement de différentes technologies a permis l'essor de l'industrie des EMR à partir des années 1990. Notons toutefois que l'utilisation de moulins à marée existait déjà au Moyen-Age dans les estuaires et que la technique s'est perfectionnée dans les années 1960 notamment avec la construction de l'usine marémotrice de la Rance. L'appellation EMR regroupe des types d'énergie très différents. La plus connue est certainement l'éolien qui valorise l'énergie du vent, mais d'autres technologies plus récentes tentent de valoriser l'énergie des vagues, de la houle des courants ou encore la température des océans. Les premiers parcs éoliens en mer ont été construits dans les années 1990 et leur nombre a depuis fortement augmenté pour atteindre une production totale de près de 19 MW en 2017[73]. En réalité, l'éolien en mer recouvre deux technologies, l'éolien fixé et l'éolien flottant. Cette dernière est aujourd'hui encore à l'état expérimental. L'avantage principal de l'éolien en mer réside dans l'apport plus régulier de vent souvent plus puissant qu'à terre. De nombreux projets sont à l'étude ou en construction en

[72] Source : FAO http://www.fao.org/fishery/statistics/global-aquaculture-production/query/en consulté le 13 octobre 2020.

[73] Source : GWEC https://gwec.net/global-wind-report-2019/ consulté le 13 octobre 2020.

France, et en activité à l'étranger. Aussi, le projet *Power wind island* vise à construire à l'horizon 2050, une île artificielle de 6 km² à une soixantaine de milles nautiques de l'Angleterre. Cette île artificielle permettrait de raccorder 10 000 éoliennes en mesure de produire entre 70 000 et 100 000 MW pour alimenter les pays riverains que sont la Grande Bretagne, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège (figure 12). La Grande Bretagne a récemment commencé la réalisation du projet *Dogger Bank* qui constitue la partie britannique du projet *Power wind island*.

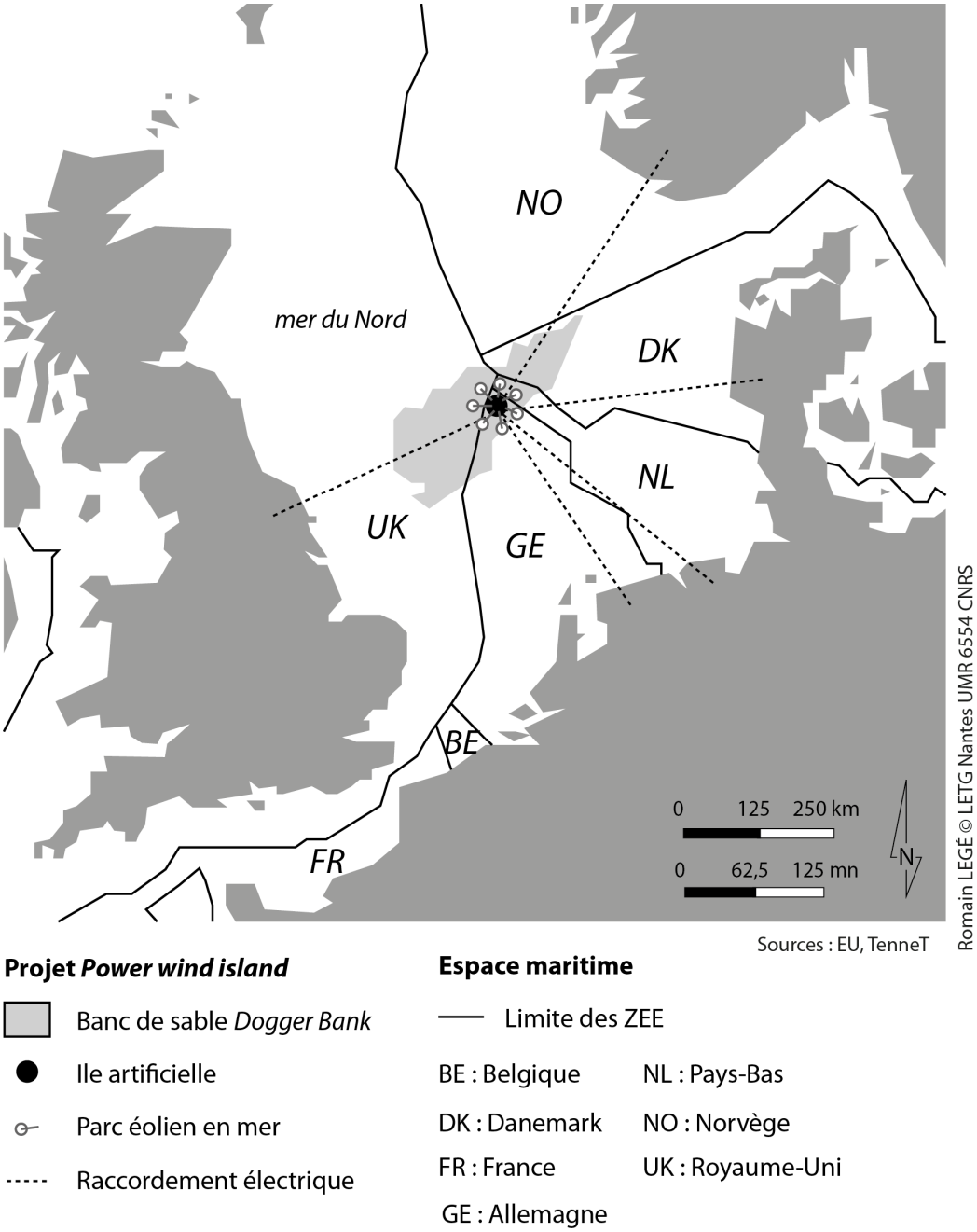


Figure 12. Projet *Power wind island*

Cinquièmement, des plateformes en mer, objets de nombreuses études prospectives, pourraient également être utilisées par plusieurs activités et usages. Ces plateformes dites multi-usages permettraient alors de conjuguer un ensemble d'activités et d'usage tel que le raccordement électrique des zones de production d'EMR, des ports avancés conçus comme des hubs, des zones de production aquacoles ou encore des fermes solaires. Là aussi, de nombreux projets sont en réflexion. A titre d'exemple, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité français RTE a lancé un appel à projet relatif aux possibles co-usages de la future plateforme électrique en mer qui raccordera le parc éolien au large de Dunkerque. Enfin, ce type de plateforme fait également l'objet de projets futuristes de cités maritimes, notamment dans le contexte de la hausse du niveau des mers. Pour conclure, on assiste à deux dynamiques, l'une d'intensification et l'autre de multiplication des activités et des usages en mer. Par ailleurs, on observe un changement majeur du régime d'occupation de l'espace maritime, caractérisé par le passage d'un mode d'occupation traditionnellement nomade, à des occupations sédentaires. Or, la superposition d'activités et d'usages nomades et sédentaires est l'une des origines principales des nombreux conflits d'usage contemporains en mer. De plus, l'apparition d'activités sédentaires en mer caractérise une forme d'appropriation d'un espace maritime commun. Au-delà, l'intensification et la multiplication des activités et des usages en mer reflètent une dynamique d'industrialisation qui s'accélère depuis la fin du XXe siècle (Smith, 2000). En effet, les parallèles sont nombreux entre les transformations récentes des espaces maritimes et les changements intervenus au XIXe siècle, en particulier le processus d'appropriation des espaces communs (enclosure), l'application d'avancées technologiques majeures (numérique…) et la progression extraordinaire des investissements qui y sont réalisés. Ceci a conduit les Etats à mettre en place un cadre juridique international quant à l'utilisation de l'espace maritime, dont le régime juridique, qui relevait jusqu'au milieu du XXe siècle de la liberté des mers au-delà des 3 milles nautiques des eaux territoriales, ne semblait plus adapté.

Codification et création d'un régime juridique spécifique

L'un des objectifs principaux de l'ONU énoncé dès le préambule de la Charte adoptée lors de Conférence de San Francisco des 25 et 26 juin 1945 est de « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du sources ». La Charte précise dans son article 13 que l'Assemblée générale a pour objectif de « développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Il a donc paru nécessaire

de codifier le droit international de la mer, dont les sources coutumières entrainaient parfois des interprétations sujettes à controverses, qui le plus est dans le contexte de l'émergence de nouveaux enjeux sur l'espace maritime. Par exemple, la mer territoriale, à l'origine de 3 mille nautique a été portée par un certain nombre d'Etats comme la France à 6 milles nautiques, voire encore plus au large, dès la fin du XIXe siècle, sans qu'il n'y ait d'accord unanimement reconnu (Closier, 2010). Déjà en 1930, une conférence de codification du droit international de la mer s'était tenue à La Haye sous l'égide de la Société des Nations, mais n'avait pas réussi à aboutir à un accord sur la largeur de la mer territoriale. En 1947, l'Assemblée générale des Nations unies crée la Commission du droit international dont les attributions sont le développement et la codification du droit international notamment dans le domaine maritime. Le travail de la Commission du droit international, présenté et débattu lors de la première Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) qui s'est tenue à Genève en 1956, mena à la signature de quatre conventions relatives à la haute-mer, la mer territoriale et la zone contigüe, le plateau continental, ainsi que la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, que Robert Charlier a commenté dès 1960. La Convention sur la haute mer rappelle le principe de la liberté des mers et donc de son usage (navigation, pêche, pose de câble sous-marin…). La Convention sur la mer territoriale ne précise pas de limite quant à son étendue. En revanche, elle introduit la zone contigüe dans laquelle l'Etat côtier peut exercer des droits souverains en matières douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration, mais dans la limite de douze milles au large d'une ligne de base[74]. La Convention sur le plateau continental accorde à l'Etat côtier des droits souverains sur le fond et le sous-sol (ce qui exclut les ressources issues de la colonne d'eau comme les ressources halieutiques) jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou jusqu'au point où la profondeur permet encore leur exploitation, considérant ainsi la continuité entre les terres émergées et plateau continental. Enfin, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer établit des règles précises concernant en particulier le règlement des conflits, tout en rappelant le principe de la liberté des mers et le respect des dispositions concernant la conservation des ressources. Ces quatre conventions seront progressivement ratifiées par un nombre suffisant d'Etats pour permettre leur entrée en vigueur successive dans les années 1960. Cependant, la deuxième CDNUM, organisée à Genève en 1960, dont l'objet était d'aboutir à un consensus sur la délimitation de la mer territoriale, zone d'ombre

[74] La ligne de base est une ligne à partir de laquelle sont calculées les portées des différentes zones maritimes telles que la mer territoriale, la zone contigüe et la ZEE. La ligne de base ne correspond pas toujours au tracé des côtes. Elle peut s'en écarter pour fermer une baie ou dans le cas d'une côte très découpée ou encore pour relier une île proche de la côte. On parle alors de ligne de base droite.

majeure de la première CDNUM, se solde par un échec cinglant pour plusieurs raisons. Depuis la fin des années 1940 et surtout les années 1960, les progrès technologiques dans le domaine des pêches entrainent une forte pression sur les ressources. Par ailleurs, les Etats prennent également conscience du potentiel économique des espaces maritimes. Or, les pays du Sud ne disposaient pas des moyens technologiques leur permettant d'exploiter les ressources au large, au même titre que les pays développés. Ainsi, le principe de la liberté des mers et donc de la pêche était très défavorable au pays présentant des capacités de production moindre, mais dont les eaux sont productives. Ainsi, le Chili prépare la célèbre Déclaration de Santiago qui déclare unilatéralement l'extension de sa mer territoriale à 200 milles nautiques dès 1947. Deux mois plus tard, il est suivi par le Pérou. Il y a un enjeu fort pour les Etats d'Amérique latine concernant la pêche du thon, très pratiquée le long de la côte pacifique de l'Amérique latine, en raison du courant de Humboldt qui provoque des remontées d'eau froide[75] riche en phytoplanctons, dans lesquelles les grands pélagiques se nourrissent. De mai à juin 1949, dix Etats arabes[76] récemment indépendants étendent unilatéralement leur mer territoriale. En l'espèce, l'enjeu concerne l'exploitation du pétrole en mer. La Déclaration de Santiago entre en vigueur le 18 août 1952, elle est finalement signée par l'Equateur qui a rejoint le Chili et le Pérou. D'autres Etats d'Amérique latine comme l'Uruguay et le Brésil, ainsi que des Etats de la Caraïbe vont se rapprocher de leur position dans les années 1960 et 1970 et produire un certain nombre de déclarations communes qui renforcent et précisent leur revendication. La formation du groupe des 77 à l'ONU qui regroupe les pays du Sud, contribue à associer les Etats nouvellement indépendants d'Afrique et d'Asie aux démarches d'extension de la mer territoriale, à partir du début des années 1970. Toutefois, les tensions en mer, en particulier celles relatives aux zones de pêche nationales ne concernent pas exclusivement les pays du Sud. A titre d'exemple, la pêche de la morue soulève des conflits plus ou moins latents entre la Grande Bretagne et l'Islande dans ce qu'il est convenu d'appeler la *Cod war*[77], ainsi qu'entre la France et le Canada autour des zones de pêche de Terre Neuve et Saint Pierre et Miquelon. Il convient d'ailleurs de noter que la France a elle-même étendu sa mer territoriale à 200 milles nautiques en 1971.

---

[75] Aussi appelées *upwelling.*

[76] A savoir l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, le Qatar, le Koweït, et les actuels Emirats Arabe Unies : Abou Dabi, Dubaï, Ras el Khaïmah, Oumm al Qaïwaïn, Charjah, Ajman.

[77] Ce conflit est appelé *Cod war*, littéralement « guerre de la morue », en référence à l'expression *cold war*, pour « guerre froide ».

Photographie 1. Quai de débarquement des navires de pêche à Saint-Pierre
(Saint-Pierre et Miquelon, FR)
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS (22/08/2019)

C'est dans ce contexte que la Commission du droit international des Nations unies relance les travaux sur le droit de la mer en organisant la troisième CDNUM à New York en 1973. Entre-temps, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution en 1970[78] qui proclame le fond ainsi que le sous-sol des mers et des océans situés au-delà des juridictions nationales, patrimoine mondial de l'humanité. L'Assemblée générale des Nations unies se place ainsi dans une conception ouverte de la haute mer, appréhendée comme *res communis*. De ce fait, la haute mer est libre d'exploration et d'exploitation dans l'intérêt de l'humanité tout entière. Ainsi, la recherche d'un consens relatif à la mer territoriale devient un enjeu crucial car son établissement fixe les limites des différentes souverainetés nationales et revêt donc une importance économique primordiale par l'exclusivité de son exploitation. Au terme de plusieurs années de négociation et pas moins que onze sessions, la troisième CDNUM aboutit à la Convention de Montego Bay en 1982 dans une recherche d'équilibre entre nationalisme côtier et internationalisme maritime, notamment avec l'apparition de la notion de ZEE (Beigzadeh, 1989). En effet, la Convention de Montego Bay organise une zonation progressive de l'espace maritime depuis la côte vers le large ainsi qu'un régime juridique associé dans lequel l'Etat côtier dispose de moins en moins de droits souverains à mesure que la zone en

[78] Résolution 2749 (XXV) du 17 décembre.

question est éloignée de ses côtes. On distingue alors cinq zones différentes, la mer territoriale, la zone contigüe, la ZEE, le plateau continental et la haute mer (figure 13). Tout d'abord, la convention confirme la souveraineté pleine et entière attachée à l'Etat côtier en mer territoriale, dont la limite, objet de vifs débats, est fixée à 12 milles nautiques. Cependant, les Etats tiers conservent un droit de passage inoffensif, destiné en particulier à permettre la continuité du trafic maritime. Les signataires s'accordent également sur la création d'une zone contigüe qui s'étend de la mer territoriale jusqu'à 24 milles des côtes, dans laquelle l'Etat côtier dispose de droits souverains en matière de police et de douane. Ensuite, la convention crée les ZEE, innovation majeure qui accorde des droits souverains aux fins de recherche, d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles biologiques ou non, depuis la mer territoriale jusqu'à 200 milles nautiques.

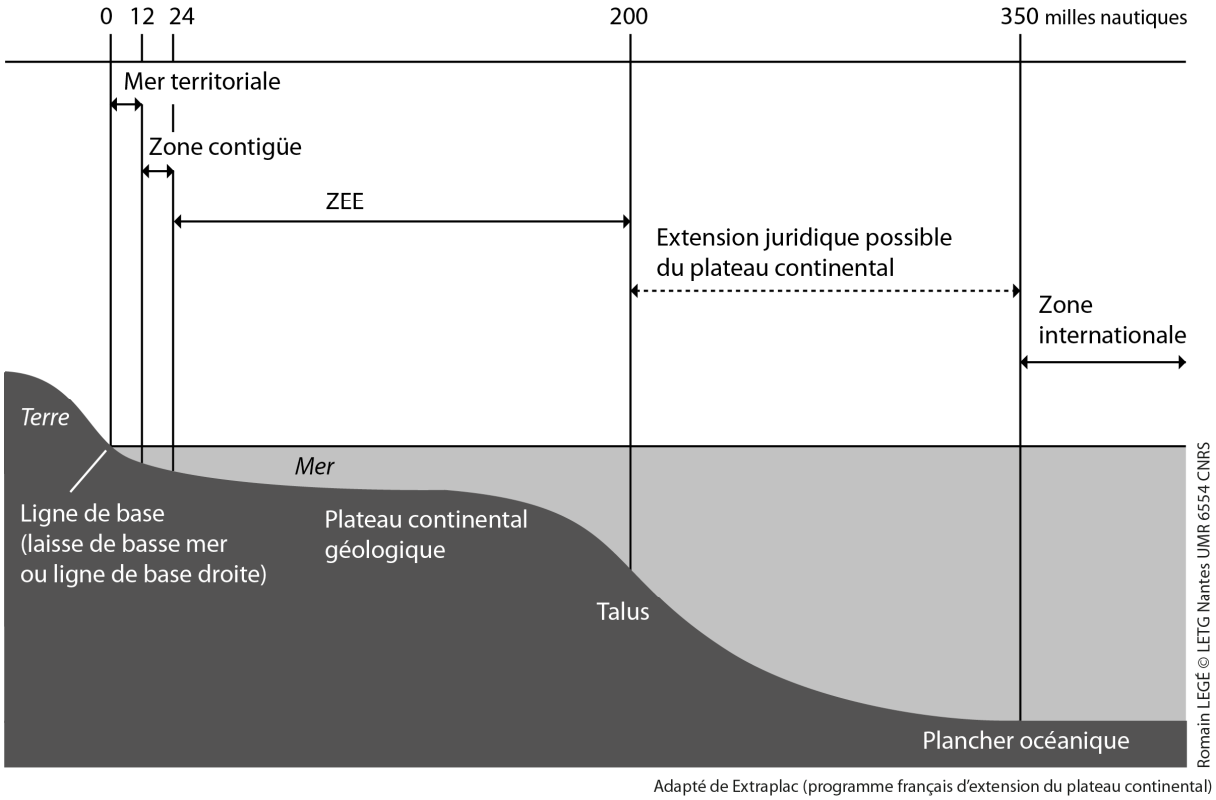


Figure 13. Régime de souveraineté en mer issu de la Convention de Montego Bay (1982)

En réalité, la ZEE correspond à la transcription des revendications portées par les pays en voie de développement qui souhaitaient se réserver l'exploitation exclusive de cet espace. Il s'agit donc d'une appropriation de l'espace maritime qui s'analyse comme une forme de nationalisme maritime aux enjeux géostratégiques majeurs, notamment pour les Etats insulaires (Desse, 2008). Toutefois, l'Etat côtier ne peut s'opposer à la navigation, à la pose de câble et de pipe-lines par des pays tiers. La PSM s'applique spécifiquement à ces espaces que

sont la mer territoriale et la ZEE. Par ailleurs, la présence d'un plateau continental peut permettre dans le cadre d'une procédure *ad hoc*, l'acquisition de droits souverains, là aussi liés à la recherche, l'exploration et l'exploitation jusqu'à 350 milles nautiques mais à l'exclusion de la colonne d'eau. Cette disposition est destinée à permettre l'exploitation des ressources minérales (nodules polymétaliques…) et des hydrocarbures, en particulier par les pays développés qui sont en mesure de la réaliser. Enfin, la haute mer reste qualifiée de patrimoine mondial de l'humanité, mais elle est de fait, reléguée au-delà de la ZEE et du plateau continental dans sa conception juridique. La convention de Montego Bay est entrée en vigueur en 1994, après la ratification de soixante Etats signataires. Il convient en revanche de noter que les Etats-Unis, l'une des principales puissances maritimes mondiales avec la deuxième plus grande ZEE après la France, ne prend pas part à la convention, contrairement à la Chine qui l'a ratifié en 1996. Toujours est-il que la convention de Montego Bay entérine une dynamique d'extension des souverainetés en mer qui caractérise l'appropriation croissante des espaces maritimes par les Etats côtiers à des fins économiques. Dès la fin des années 1980, dans un article intitulé *droit de la mer ? droit à la mer ?*, Walter Leimgruber (1988) s'est interrogé dans ce sens sur la délimitation des frontières maritimes :

> « *Les mers, à l'époque libre à la circulation, deviennent de plus en plus des territoires « privés », en faveur des pays industrialisés et disposant d'une technologie de pointe pour exploiter les ressources. On passe ainsi du* mare liberum *au* mare clausum. »
>
> Walter Leimgruber, 1988 : 1

Ainsi, la France possède actuellement une ZEE de près de 11 700 000 km² pour une superficie terrestre de 643 800 km². De plus, suite à l'autorisation de la Commission des limites du plateau continental de l'ONU du 10 juin 2020, la France a récemment[79] étendu son plateau continental français au large des îles de La Réunion, et de Saint-Paul et Amsterdam (Terres australes et antarctiques françaises) correspondant à plus de 150 000 km². En 2010, une demande collective déposée par la France, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Irlande avait déjà reçu un agrément quant à une extension du plateau continental dans le golfe de Gascogne d'environ 80 000 km². Le partage de cet espace maritime entre ces quatre Etats est toujours en négociation. En 2015, la France a étendu par décrets son plateau continental de près de 580 000 km² au large de la Martinique, des Antilles, de la Guyane, de la Nouvelle-Calédonie et des îles Kerguelen. Aussi, des demandes sont déposées ou en cours d'examen concernant des extensions du plateau continental au large de Crozet, de Wallis et Futuna, de la Polynésie

[79] Décrets du 27 janvier 2021 définissant les limites extérieures du plateau continental.

française et de Saint-Pierre et Miquelon pour un potentiel d'environ 500 000 km² supplémentaires. Pour conclure, la convention de Montego Bay a exacerbé un certain nombre de conflits latent quant à la délimitation des frontières et des limites en mer, qu'elles soient relatives à la mer territoriale, à la ZEE, voire au plateau continental. En effet, la proximité entre deux Etats peut conduire au chevauchement des différentes zones. Dans ce cas, l'usage est de mettre en pratique le principe d'équidistance pour délimiter ces zones. Sur la zone d'étude qui fait l'objet de cette thèse, la présence des îles anglo-normandes dans le golfe Normand-breton, ainsi que la multitude d'îlots présentant un statut flou à proximité des côtes, ont nécessité des accords de pêche en 1992, sur lesquels a en partie reposé le traité signé en 2000 sur la délimitation des souverainetés françaises et du Royaume-Uni au large de Jersey selon le principe de l'équidistance. Pour autant, ce principe d'équidistance n'est pas toujours adapté aux situations spécifiques soit en raison de titres historiques, soit parce que les côtes présentent des caractéristiques particulières comme entre la France et l'Espagne dans le golfe de Gascogne du fait de la configuration concave du littoral espagnol et convexe du littoral français, où la mise en œuvre du principe d'équidistance avantagerait la France. Alors, les conflits sont résolus par la voie de la négociation, ou par un arrêt de la Cour internationale de justice, ou encore par la sentence d'un tribunal arbitral. Plus largement, la question des frontières maritimes est toujours un enjeu géopolitique majeur dans certaines zones géographiques et en particulier en Méditerranée, en mer de Chine et autour de l'Arctique. En Méditerranée, la délimitation des frontières maritimes est à l'origine des tensions de l'automne 2020 autour des ressources pétrolières entre la Grèce et la Turquie. A l'inverse, le Liban et Israël ont entamé des négociations relatives à leur frontière maritime en octobre 2020 pour un espace à fort potentiel gazier, alors que ces pays sont toujours officiellement en guerre. En mer de Chine, la République populaire de Chine revendique des îlots habités afin de jouir de droits souverains sur ce territoire marin hautement stratégique, notamment pour le contrôle du trafic maritime. Enfin, les pays riverains de l'Arctique font également valoir des revendications territoriales fortes – sans toutefois trouver d'accord – sur cet espace qui pourrait à l'avenir constituer une route maritime majeure avec le changement climatique, ainsi qu'un gisement important de ressources pétrolières et gazières. Pour aller plus loin, des négociations internationales tentent actuellement de définir un régime juridique permettant la gestion de la haute-mer[80], angle mort de la convention de Montego Bay. Ces zones marines situées au-delà des juridictions nationales sont notamment exploitées pour leurs ressources

[80] Le premier *round* de négociations internationales relatif aux zones marines situées au-delà des juridictions nationales s'est ouvert à New-York le 4 septembre 2018 sous l'égide de l'ONU, afin de trouver un cadre juridique pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine.

dites génétiques qui trouvent de nombreuses applications dans les industries pharmaceutique et agroalimentaire. Les négociations opposent en particulier les pays développés qui sont mesure de collecter et de valoriser ces ressources, au pays en voie de développement qui souhaitent garantir leur accès à ces ressources et à ces zones, patrimoines mondiaux de l'humanité. A terme, un accord relatif à ces zones marines situées au-delà des juridictions nationales pourrait ainsi intégrer la convention de Montego Bay.

2. Politique maritime : l'intégration des approches sectorielles

Avec l'acquisition de droits souverains, non plus seulement le long d'une bande littorale limitée à 3 milles nautiques mais beaucoup plus au large, jusqu'à 200 milles nautiques et même au-delà, ainsi que le développement des activités et des usages en mer, les politiques maritimes sectorielles se sont multipliées. Cependant, le manque de coordination et de visions stratégiques globales entre ces différentes politiques sectorielles a pu conduire, d'une part à des conflits d'usage, particulièrement lorsque les activités et usages impliqués étaient sédentaires, et d'autre part à l'augmentation des pressions anthropiques sur les écosystèmes, les objectifs de chacune des filières étant le plus souvent liés au développement économique. C'est pourquoi, une politique maritime intégrée s'est progressivement ajoutée à ces politiques sectorielles. Le premier paragraphe revient sur les expériences nationales plus ou moins heureuses et sur l'émergence du concept de GIZC. Le second paragraphe aborde le déploiement de la PSM comme outil et processus privilégiés pour combler les carences de la GIZC, relatives notamment à la prise en compte de la dimension maritime et à la définition d'une vision stratégique.

2.1. Emergence des politiques maritimes intégrées

Le développement des activités et des usages en mer, associé à l'essor des questions liées à l'écologie dans les années 1970 ont d'abord mené à la mise en œuvre d'expériences pionnières de politiques maritimes intégrées dans le domaine de l'aménagement de la mer et du littoral. Influencé par le concept de développement durable qui a mis en avant les approches systémiques et par un courant scientifique anglo-saxon proche des sciences de la conservation, le concept de GIZC a ensuite été consacré lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement organisé à Rio de Janeiro en 1992, avant de connaître de nombreuses applications à travers le monde.

Des expériences pionnières

Les politiques maritimes ont d'abord été élaborées de façon quasi-exclusivement sectorielle par les Etats. Concrètement, cette conception de l'aménagement se caractérise par un cloisonnement des thématiques embrassées par des ministères dédiés. Par exemple, la thématique des ports maritimes est traitée par le ministère en charge des transports, la filière des pêches maritimes professionnelles par le ministère de l'agriculture, tandis que l'environnement relève du ministère de l'écologie. Dès 1966, le congrès étatsunien élabore une loi relative au développement des espaces littoraux et maritimes[81]. Il s'agit de l'un des premiers textes législatifs spécifiquement consacré à ces espaces et qui aborde différentes thématiques. La loi crée une Commission scientifique[82] qui restera célèbre pour l'élaboration du rapport *Our Nation and the Sea*, dans lequel elle exhorte le gouvernement à adopter une politique de gestion des zones côtières (Miossec, 1994). Il faudra pourtant attendre les années 1970 et l'essor de l'écologie politique pour que les questions d'intégration des politiques publiques incluent les interactions nature/société. En 1972, la première conférence des Nations unies sur l'environnement aboutit à la Déclaration de Stockholm qui établit 26 principes communs pour la préservation de l'environnement, dans laquelle le principe 13 soulignait déjà la nécessité d'une intégration des politiques publiques :

> « *Afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi d'améliorer l'environnement, les Etats devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population* »
>
> ONU, 1973 : 5

Dans ce cadre, les expériences pionnières visant à intégrer les politiques publiques dans le domaine maritime et littoral ne s'appliqueront à l'origine qu'à la bande côtière. Le rapport Piquard, élaboré pour la DATAR en 1973, est exemplaire en cela qu'il pose un regard lucide sur la situation du littoral français, qualifié d'espace rare et fragile, d'une importance écologique exceptionnelle aux prises avec une urbanisation, des activités industrielles et des pollutions croissantes. Le rapport préconise un aménagement en profondeur du littoral qui intègre l'arrière-pays dans une approche globale. Les propositions du rapport ont largement été mises en œuvre, préfigurant ainsi la politique intégrée du littoral français pour les cinq

[81] *Marine Resources and Engineering Development Act.*
[82] *Stratton commission on marine science activities.*

décennies suivantes (Merckelbagh, 2009 ; Miossec, 2015), notamment en ce qui concerne l'élaboration de schémas d'aménagement, la création d'un Conservatoire du littoral et l'utilisation économe de l'espace. Premièrement, les SAUM sont des schémas d'aménagement créés afin de coordonner les politiques sectorielles dans un objectif de gestion sur des espaces fortement anthropisés[83]. Après 1983, les SAUM laissent place aux SMVM, outils de zonage qui visent en particulier à mieux répartir les activités et les usages à une échelle fine. Les SMVM constituent une réelle première expérience de PSM (Trouillet et *al.*, 2011), mais qui ne parviendront pas réellement à intégrer les approches terrestres et maritimes (Guineberteau, 1994). Deuxièmement, la création en 1975, du Conservatoire du littoral vise la protection du littoral au moyen de l'acquisition par l'Etat d'espaces remarquables. Troisièmement, la loi dite littoral, votée en 1986, a également pour objet principal de protéger le littoral de la dynamique d'urbanisation. Par ailleurs, la mer fait l'objet d'un ministère spécifique à partir de 1981, qui se maintiendra par intermittence au gré des remaniements. En effet, les compétences relatives à la mer et au littoral seront tantôt exercées dans le cadre d'un autre ministère comme celui de la Transition écologique et solidaire de 2017 à 2020, ou dans le cadre d'un secrétariat d'Etat. Cependant, ces fonctions ne seront pas assurées de 1993 à 2002, de 2007 à 2009, ainsi que de 2010 à 2012. Depuis le 6 juillet 2020, un ministère exclusivement dédié à la mer est de nouveau en place. Au niveau européen, on observe une même dynamique, quoique plus timide, d'intégration des politiques littorales et maritimes avec la Charte européenne du littoral préparée en 1981 par la CRPM. Enfin, dans ce contexte de foisonnement des injonctions relatives à l'intégration des politiques publiques, notamment littorales et maritimes, le politologue Arild Underdal a montré dès 1980, les effets néfastes d'un tel déficit dans ce domaine. Pour ce faire, il s'appuie sur la théorie des externalités, définies au sens large comme les conséquences insuffisamment prises en compte dans les processus de décision, qu'il applique à des exemples précis comme les pêches maritimes et la théorie des communs. Il explique que pour obtenir des résultats, les politiques publiques doivent internaliser les externalités, par exemple avec la création d'une autorité mondiale des océans en mesure de gérer les stocks de poisson. En effet, la fragmentation des politiques publiques produit des externalités qui ont un effet négatif sur l'efficacité de la décision comme sur la répartition de ses effets (Underdal, 1980). En l'espèce, une intégration verticale insuffisante rendrait inopérantes les mesures de conservation élaborées par un Etat, si un Etat riverain en était affranchi. Cependant, cette approche repose principalement sur les sciences économiques et

[83] Sur les sept SAUM lancés (rade de Brest, golfe du Morbihan, pertuis charentais, rade d'Hyères, côte Picarde, estuaire de la Seine et bassins d'Arcachon), seuls trois seront approuvés (rade de Brest, pertuis charentais, bassin d'Arcachon).

les sciences naturalistes dans une perspective de rationalisation ayant pour finalité l'efficacité des politiques publiques. Or, ce paradigme, largement dominant depuis les années 1980, appliqué à l'intégration des politiques publiques, n'interroge pas en profondeur le système économico-politique existant et ne semble pas être en mesure de pallier l'augmentation des inégalités et la dégradation croissante des écosystèmes.

La consécration de la GIZC

En 1987, un rapport intitulé *Notre avenir à tous*[84], pose les fondements du concept de développement durable[85] dans le cadre de la préparation de la troisième Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Cette « bible du développement durable », à l'origine destinée au monde politique et administratif va rapidement circuler auprès des scientifiques et des experts des institutions internationales telles que l'UNESCO, la banque mondiale, la FAO ou encore l'OCDE, au point de constituer un élément central de la mondialisation (Kalaora, 1999 : 514 et s.). Le tournant vers une plus grande prise en compte de l'environnement amorcé dans les années 1970 s'institutionnalise et se formalise en définissant le développement durable comme la mise en adéquation des réponses aux besoins des générations actuelles avec la nécessité de permettre aux générations futures de répondre aux leurs. De ce fait, l'Agenda 21 élaboré dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement organisé à Rio de Janeiro en 1992, consacre le concept de GIZC pour atteindre les objectifs du développement durable dans le domaine littoral et maritime. Dans le prolongement de la Conférence, l'OCDE (1993) invite les Etats membres à mettre en œuvre une planification stratégique et une GIZC à travers une coordination politique verticale à différents niveaux d'échelles (local, régional et national), ainsi qu'une harmonisation politique horizontale des mesures prises dans les différents domaines et secteurs d'activité. Issu d'un travail conjoint avec l'UNESCO au cours de l'année internationale des océans déclarée par l'ONU, Biliana Cicin-Sain et Robert Knecht (1998) publient un ouvrage ambitieux conçu comme la somme des connaissances sur la gestion des zones côtières, destiné à aider à l'élaboration des politiques publiques en la matière. La GIZC y est présentée comme un processus relativement technique, dont la mise en œuvre relèverait de bonnes pratiques. Ainsi, la partie 3 est conçue comme un guide pratique à l'intention des politiques et des praticiens, destiné aussi bien aux pays développés qu'aux pays en voie de développement, mais également aux Etats centralisés

[84] Communément désigné comme le rapport Brundtland, du nom de la présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU en charge de sa rédaction.
[85] Sous la dénomination anglaise *sustainable development*.

comme décentralisés, qu'ils soient situés en zone tropicale comme tempérée, ce qui lui confère une implacable dimension universaliste. Pourtant, à l'instar de Jens Sorensen (1997), Adalberto Vallega (2002), Olivier Lozachmeur (2005) et Catherine Meur-Ferec (2008), Mathilde de Cacqueray (2011) souligne qu'il n'y a pas de définition communément admise de la GIZC et que les approches varient en fonction des différents contextes. C'est pourquoi, Catherine Meur-Ferec (2007 : 17) propose plutôt d'envisager la GIZC comme un principe organisateur à envisager comme une « sorte d'utopie stimulante (Rouvillois, 1998) ». Ce principe organisateur d'intégration a pour vocation à s'appliquer à tous les composants de la gestion des espaces littoraux et maritimes, en particulier une intégration spatiale (terre-mer), temporelle (planification), politique (horizontal et vertical), scientifique, administrative et technique, ainsi qu'environnementale et sociale, y compris dans le processus lui-même à travers la participation aux démarches mises en œuvre. La GIZC apparaît alors comme un méta-concept dans lequel demeure toujours un certain flou sémantique, inhérent à sa portée universelle, qui ne facilite pas son appropriation par les gouvernements et les administrations, malgré l'explosion des expériences internationales. En effet, dès le début de la décennie 1990, Jens Sorensen (1993) dénombrait 141 démarches de GIZC, très diverses en termes d'échelle, de budget et d'objectifs, réparties sur l'ensemble de la planète à l'exception notable de l'Afrique. En 2002, L'UE élabore une recommandation[86] relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC en Europe. Les principes qui y sont énoncés sont devenus le standard d'évaluation des politiques publiques littorales et maritimes en UE. Cependant, ces principes peuvent être à l'origine de tensions en raison d'objectifs différents, notamment du fait de la dichotomie entre intérêts locaux et intérêt général, qui ouvrent la voie à des interprétations sélectives en appui aux politiques publiques (McKenna *et al.*, 2008). Il s'agit donc pour les Etats membres d'élaborer de façon plus démocratique (Shipman et Stojanovic, 2007) des stratégies nationales plus cohérentes (McKenna *et al.*, 2008) et ainsi plus explicites et transparentes quant à la vision politique qu'elles proposent. Dans le cadre de la définition de sa stratégie nationale de GIZC, la France a lancé un appel à projet en 2005. Sur les 49 dossiers candidats, 25 ont été retenus par les services de l'Etat. Il ressort de ces premières démarches de GIZC, une difficile intégration des espaces maritimes aux démarches de GIZC notamment due à l'inadéquation des échelles administratives terrestres ainsi qu'au cloisonnement des compétences (Guineberteau *et al.*, 2006). La GIZC a en effet été mise en œuvre exclusivement sur la frange littorale terrestre ou sur des espaces maritimes fermés tels que des baies et des rades (Meur-Ferec, 2008 citée par de Cacqueray, 2011). Dès lors, la PSM est apparue comme le

[86] Recommandation (2002/413/CE) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002.

moyen d'étendre les principes de la GIZC, devenue Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (Lefebvre, 2011), aux espaces maritimes, en ajoutant un volet spatial nécessaire à la limitation des conflits d'usage.

2.2. Le déploiement de la PSM

L'essor de la PSM sur la scène internationale marque le basculement des démarches de GIZC à une volonté d'améliorer les politiques publiques d'aménagement des espaces maritimes, rendue nécessaire par la dégradation continue des écosystèmes, la multiplication des AMP à portée spatiale et l'augmentation des conflits d'usages. Les institutions internationales, au premier rang desquelles l'UNESCO et l'UE, ont joué un rôle clé dans le développement rapide des politiques de PSM en Europe et à travers le monde.

Origines conceptuelles et empiriques de la PSM

Le chapitre 2 a souligné le développement de l'aménagement du territoire et particulièrement de la planification des usages terrestres[87] pour atteindre des objectifs de développement économique et social, mais aussi environnemental dans la période récente. De telles démarches étaient restées marginales, voire inexistantes concernant les espaces maritimes et plus encore au large. Toutefois, l'augmentation considérable des activités et des usages en mer ayant conduit à de nombreux conflits d'usage et à la dégradation des écosystèmes, il est apparu nécessaire de mettre en œuvre de véritables politiques publiques d'aménagement des espaces maritimes. Celles-ci ont de surcroit été permises avec l'adoption de ZEE par la communauté internationale. Par ailleurs, l'introduction du concept d'approche écosystémique a modifié en profondeur les modes d'intervention visant un développement durable. Il s'agit d'une approche de la gestion qui priorise le bon état des écosystèmes et qui appréhende les interactions entre les espèces, en y incluant la dimension humaine (Christensen *et al.*, 1996 ; Slocombe, 1998). Elle correspond en réalité à un mouvement « d'appropriation de la notion d'espace par la communauté scientifique d'écologues soucieuse de gérer non plus l'espèce par elle-même mais l'espèce dans son environnement tout en prenant en compte les activités humaines » (de Cacqueray, 2011 : 52). Cette approche a trouvé de nombreuses applications dans le domaine littoral et maritime (Larkin, 1996 ; Pikitch *et al.*, 2004 ; Arkema *et al.*, 2006 ; Douvere, 2008). Révélatrice d'un tournant spatial des sciences de la conservation, le

[87] ou *land use planning*

développement des approches écosystémiques est à mettre en parallèle avec le nombre croissant d'AMP en tant qu'outil de conservation à logique spatiale (Halpern *et al.*, 2010). En effet, La proportion mondiale des AMP a atteint 1,2 % des océans et 16,8 % des ZEE (PNUE *et al.*, 2018). La figure 14 met en évidence la remarquable augmentation des espaces maritimes protégés au titre de l'environnement. Il convient toutefois de noter que toutes ces AMP ne présentent pas le même niveau de protection. Certaines catégories d'AMP sont associées à un régime juridique relativement strict comme les *no-take zone* dans lesquelles les pêches maritimes sont interdites, ou les PNM en France qui soumettent les activités et usages à un avis conforme délivré par un Conseil de gestion. A l'inverse, les zones Natura 2000 adoptent un document d'objectifs relatifs à la conservation des habitats ou des espèces, qui apparait comme moins exigeant pour les activités anthropiques.

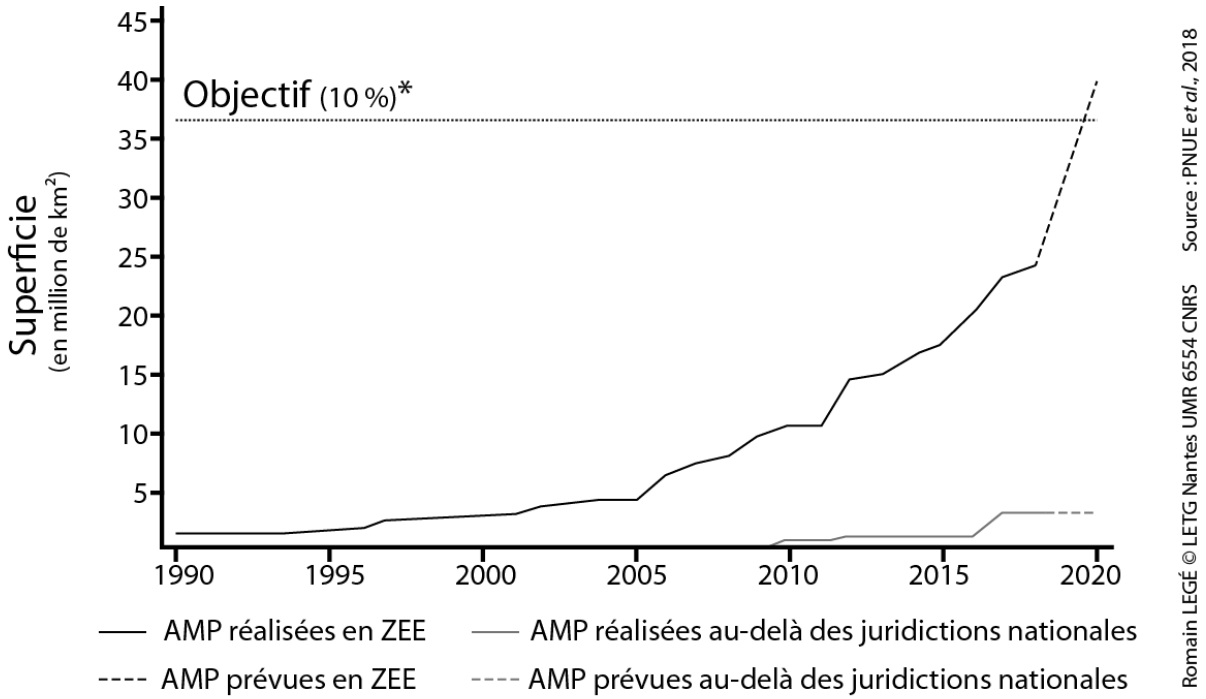


Figure 14. Evolution de la superficie totale des AMP dans le monde

Dans le même temps, les activités et usages sédentaires de l'espace marin ont continué à se développer en mer. C'est le cas des plateformes pétrolières et gazières en mer du Nord, mais également de nouvelles politiques sectorielles consommatrices d'espace comme les EMR. A titre d'exemple, la France a lancé un premier appel d'offres relatif à l'éolien en mer en 2011, puis un deuxième appel d'offres en 2013 et enfin un troisième appel d'offres en 2016 qui ont respectivement attribué quatre parcs (Fécamp, Courseuilles-sur-Mer, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire), deux parcs (Dieppe – Le Tréport et Noirmoutier – Ile d'Yeu), et un parc

(Dunkerque). En parallèle, la France a élaboré en 2007 une Stratégie nationale de création et de gestion des AMP, révisée en 2012, avec pour objectif d'atteindre 20 % de la ZEE sous régime d'AMP. La PSM est apparue comme la réponse à ces dynamiques de planification sectorielles qui conduisent à l'augmentation des zonages dans des espaces maritimes déjà sous tensions, en raison de concurrences entre acteurs pour l'accès à la mer. Plus encore qu'une simple démarche de gestion intégrée, l'un des principaux apports de la PSM réside donc dans son approche spatiale. La définition classique de la PSM présentée en introduction[88] souligne plusieurs caractéristiques propres à cette démarche. Tout d'abord, il s'agit d'un processus plutôt que d'un simple instrument ou outil. Ce processus est public et fait appel à la participation du public dans une démarche itérative. Ensuite, ce processus s'appuie sur l'allocation et la distribution spatio-temporelle des activités. La planification est donc stratégique ainsi que spatiale, et nécessairement intégrée. Enfin, la PSM vise à concilier deux objectifs apparaissant comme antagoniste, l'un économique et social, l'autre environnemental dans une approche par étape (Ehler et Douvere, 2009). Cette dernière caractéristique fait directement référence au concept anglo-saxon de *systematic planning*[89]. Finalement, la PSM réalise la synthèse de quatre concepts très populaires depuis la fin des années 1990, à savoir l'approche écosystémique, la gestion intégrée, le *systematic planning* et la planification spatiale (figure 15). Ceci explique en partie son succès dans les milieux scientifiques et techniques, mais également son application rapide à travers le monde. Pour conclure, la mise en œuvre progressive de la PSM en tant que politique intégrée ne s'est pas substituée aux politiques sectorielles mais s'est ajoutée, créant ainsi un cadre directeur à l'action publique. La PSM agit alors comme un dispositif, en cela qu'elle organise une stratégie de mise en œuvre du pouvoir. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des principaux attendus de la part des acteurs qui demandaient l'élaboration d'une vision stratégique et donc d'une politique explicite à long terme. Ainsi, il y a un intérêt fort à analyser les démarches de PSM, en particulier d'un point de vue critique, car ces recherches permettent de rendre visibles les choix politiques qui ont présidé à l'aménagement du territoire, en l'occurrence marin.

[88] Pour rappel, la PSM est un processus public d'analyse et d'allocation de la distribution spatio-temporelle des activités humaines dans les zones marines afin d'atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux qui ont été spécifiés dans le cadre d'un processus politique durable (Ehler et Douvere, 2009 : 18).

[89] Littéralement : planification systématique.

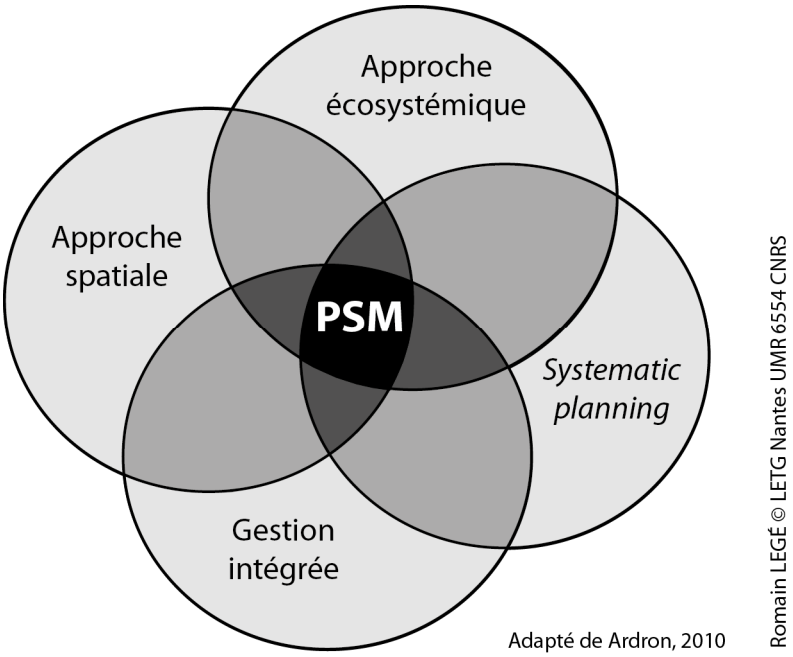


Figure 15. Fondements théoriques de la PSM

Le rôle clé des institutions internationales dans le développement de la PSM

Dans un article récent Charles Ehler (2020inpress) est revenu sur la mise en œuvre de la PSM à travers le monde d'un point de vue historique, en évoquant d'abord les premières expériences nationales, ensuite les incitations de l'UNESCO et la réglementation instaurée par l'UE. Tout d'abord, la planification de la Grande barrière de corail en Australie à partir de 1975 est considérée comme la première expérience de PSM (Day, 2015). Il s'agit d'une vaste AMP de plus de 344 400 km² reconnue pour sa richesse écologique, mais soumise à des pressions anthropiques, principalement l'exploitation du pétrole et du phosphate, ainsi que les pêches, le tourisme et les pollutions issues du transport maritime ou d'origine terrestre, notamment urbaines et agricoles. L'innovation a consisté à mettre en place un processus participatif qui a mené à encadrer dans le temps et dans l'espace les usages multiples de la Grande barrière de corail en fonction d'une cartographie fine des écosystèmes. La réussite de cette démarche a contribué à promouvoir la PSM en Australie et a conduit le gouvernement à diviser sa ZEE en cinq régions et à y élaborer des plans dès le début des années 2000. La Chine a également été pionnière dans la mise en œuvre de la PSM. En effet, l'Etat chinois a développé à la fin des années 1980, une démarche appelée *Marine functional zoning*[90], dont

[90] Littéralement : Zonage fonctionnel marin.

l'approche est axée sur l'identification de fonctions dominantes[91] auxquelles sont attribuées des zones. En 2002, la deuxième mouture des plans a revêtu un caractère contraignant. Toutefois, plusieurs différences ont été pointées avec la conception traditionnelle de la PSM issue des pays occidentaux. Il apparait que la participation du public et des ONG aux processus de décision est très faible (Fang *et al.*, 2018). Le processus est descendant[92] avec un pouvoir centralisé à fort pouvoir de décision (Huang *et al.*, 2019). Par ailleurs, les activités impliquées dans la planification sont exclusivement maritimes et les enjeux des pollutions d'origine terrestre ne sont pas pris en compte (Fang *et al.*, 2018). Au milieu des années 2000, de nombreux Etats ont élaboré un cadre réglementaire relatif à la gestion des espaces maritimes accompagné d'une politique de PSM, à l'exemple d'une part des pays d'Europe du nord (Norvège, Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) et d'autre part d'Amérique du nord (Canada, Mexique et pour les Etats-Unis d'Amérique : Oregon, Massachusetts, Rhode Island). Il faut toutefois souligner la diversité de ces démarches, plus ou moins centralisées, appliquées à des espaces vastes ou réduits, et axé sur des objectifs économiques et sociaux ou sur la conservation. En parallèle, des institutions internationales ont vivement encouragé le développement de la PSM, à savoir l'UNESCO et l'UE. En 2006, l'UNESCO a organisé une conférence internationale prenant la forme d'ateliers qui a mobilisé une cinquantaine de participants de vingt pays différents avec une forte présence de chercheurs, d'ONG et de praticiens originaires de pays ayant déjà lancé des démarches de PSM. Cette conférence a donné lieu à un grand nombre de publications scientifiques sur le sujet présentées notamment dans un numéro spécial de la revue *marine Policy* (Douvere et Ehler, 2008) et de publications techniques comme un guide étape par étape (Ehler et Douvere, 2009). De plus, l'UNESCO a ouvert un site internet[93] dédié à la PSM conçu comme un portail d'accès à un ensemble de ressources telles que des guides techniques, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la PSM dans le monde à l'aide d'une cartographie interactive et l'ensemble des documents nationaux de planification et des politiques publiques d'aménagement des espaces maritimes. Enfin, l'UE a développé progressivement une politique maritime intégrée, puis a contraint les Etats membres à mettre en œuvre un processus de PSM (figure 16).

[91] Selon la classification suivante : aquaculture et pêche, activité portuaire, industrie et activité urbaine, extraction et énergie, tourisme et activité récréative, conservation, activité militaire.
[92] Ou *up-bottom*.
[93] http://mspfr.ioc-unesco.org/

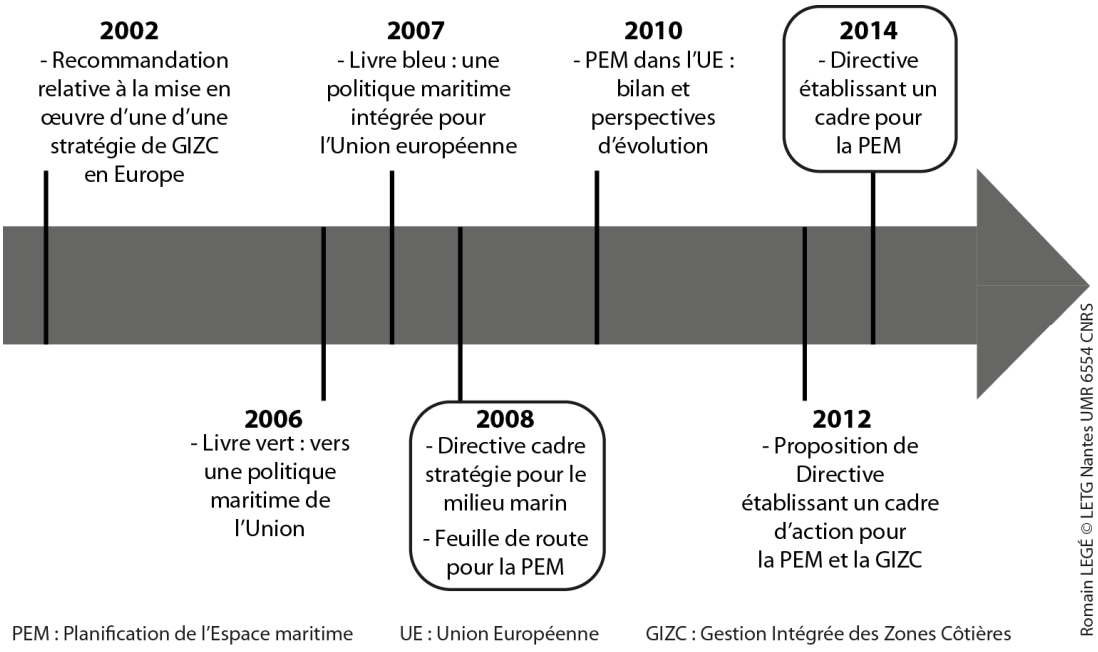


Figure 16. Evolution récente de la politique maritime intégrée européenne

Après avoir préparé un ensemble de documents non contraignant comme la recommandation relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC ou le livre bleu qui précise la politique intégrée, l'UE a élaboré deux directives majeures à savoir la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin[94] (DCSMM) en 2008 et la Directive établissant un Cadre pour la Planification de l'Espace Maritime (DCPEM)[95] en 2014. La DCSMM constitue le volet conservation de la politique maritime intégrée. Elle oblige les Etats membres à élaborer des stratégies pour atteindre le bon état écologique du milieu marin à l'horizon 2020. La Directive relative à la PSM constitue quant à elle, le volet économique et social de la politique maritime intégrée européenne. Elle oblige les Etats membres à mettre en œuvre une PSM à l'horizon 2021. Ainsi, l'UE finance des projets de coopération transfrontalière relative à la PSM et a ouvert un site internet[96] sur le modèle de l'UNESCO visant à apporter des ressources documentaires techniques et à suivre l'état d'avancement des processus nationaux et des projets transfrontaliers. En contraignant les Etats membres à mettre en œuvre une PSM, de surcroit largement encadrée par la Directive *ad hoc*, l'UE investit de plus en plus le champ de l'aménagement du territoire, pourtant considéré comme une compétence souveraine des Etats membres. Pour conclure, la PSM est devenue le cadre d'intervention dominant des politiques maritimes avec plus de 150 démarches internationales actuellement mises en œuvre dans près

[94] Directive 2008/56/CE
[95] Directive 2014/89/EU
[96] https://www.msp-platform.eu/

de 70 pays différents (Santos *et al.*, 2019). Toutefois, le développement de la PSM au niveau international a été exclusivement porté par des pays occidentaux, à l'exception de la Chine. Ainsi, ses origines conceptuelles sont fortement empreintes de démocratie (participation) et de capitalisme (croissance durable). C'est pourquoi, je propose d'interroger ces fondements théoriques en mobilisant le concept de néolibéralisme et en les confrontant à une approche empirique constituée par l'étude du cas français dans la partie 2 de cette thèse.

3. La démarche française de PSM

Après avoir évoqué les origines conceptuelles de la PSM au niveau international, il s'agit d'aborder la démarche mise en œuvre en France afin de contextualiser l'analyse empirique qui sera développée dans la partie 2 de cette thèse. Le processus retenu par les autorités est le fruit de travaux engagés volontairement par les autorités, notamment dans le cadre du Grenelle de la mer et de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), et d'obligations imposées par l'UE, en particulier la DCSMM et la DCPEM. Les cadres, actions et objectifs de l'élaboration de la PSM en France sont tout à fait spécifiques au contexte national et nécessite d'appréhender dans un premier temps l'instauration d'un cadre nouveau pour les politiques publiques maritimes, avant de poursuivre dans un second temps avec la transposition de la Directive *ad hoc* européenne.

3.1. Un cadre nouveau pour les politiques publiques maritimes

Auparavant limitées à la partie terrestre du littoral et aux espaces maritimes fermés (baies, rades…), voire à la proche bande côtière, les politiques publiques françaises ont largement investi les espaces maritimes à partir des années 2000. En amont de l'élaboration du processus de PSM, les autorités ont alors profondément réformé les administrations maritimes, tant au niveau de leurs compétences que de leur échelle d'intervention. En parallèle, des démarches de concertation ont conduit à définir une politique maritime intégrée sous la forme d'une Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML) publiée récemment (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017). Ces changements ont offert un cadre nouveau dans lequel a pris place la PSM.

Réorganisation administrative

L'organisation des services administratifs liés à la mer et au littoral a été réformée dans la deuxième partie des années 2000. Cette évolution a été impulsée conjointement par la RGPP et par la mise en œuvre des principes issus de la GIZC, mais avec des objectifs bien différents. D'une part, la RGPP a été lancée à partir de 2007 et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat votée en 2010, afin de parvenir à une meilleure efficacité des politiques publiques et de réduire les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration. D'autre part, les autorités françaises ont déployé une large démarche de concertation en 2009, appelé le Grenelle de la mer qui visait à compléter le Grenelle de l'environnement sur les thématiques relatives à la mer et au littoral. Ce Grenelle de la mer a en particulier pointé le manque d'intégration des politiques publiques et la nécessité de passer d'une GIZC à une GIML. En conséquence, certains services déconcentrés de l'Etat se sont regroupés en 2010. Les Directions départementales de l'équipement, des affaires maritimes, ainsi que de l'agriculture et de la forêt sont rassemblées au sein des Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM). L'une des nouveautés réside dans la création des Délégation à la Mer et au Littoral (DML), dont les compétences correspondent en réalité à celles exercées par les anciennes Directions départementales des affaires maritimes, élargies à quelques autres domaines tels que les occupations privatives du domaine public. En revanche, la principale innovation concerne la création de quatre interrégions auxquelles correspondent des services déconcentrés, les Directions Interrégionales de la Mer (DIRM), et quatre façades maritimes métropolitaines : Méditerranée (MED), Sud Atlantique (SA), Nord Atlantique Manche Ouest (NAMO) et Manche Est Mer du Nord (MEMN)[97]. Les limites de ces façades maritimes sont le prolongement en mer de limites régionales dans une vision terrestre de l'aménagement maritime (figure 17). Il en découle une subdivision du golfe Normand-breton et du golfe de Gascogne, injustifié d'un point de vue écosystémique, mais qui permet de conserver l'unité de la région Bretagne.

[97] L'espace maritime des territoires ultramarins est quant à lui divisé en bassins ultramarins.

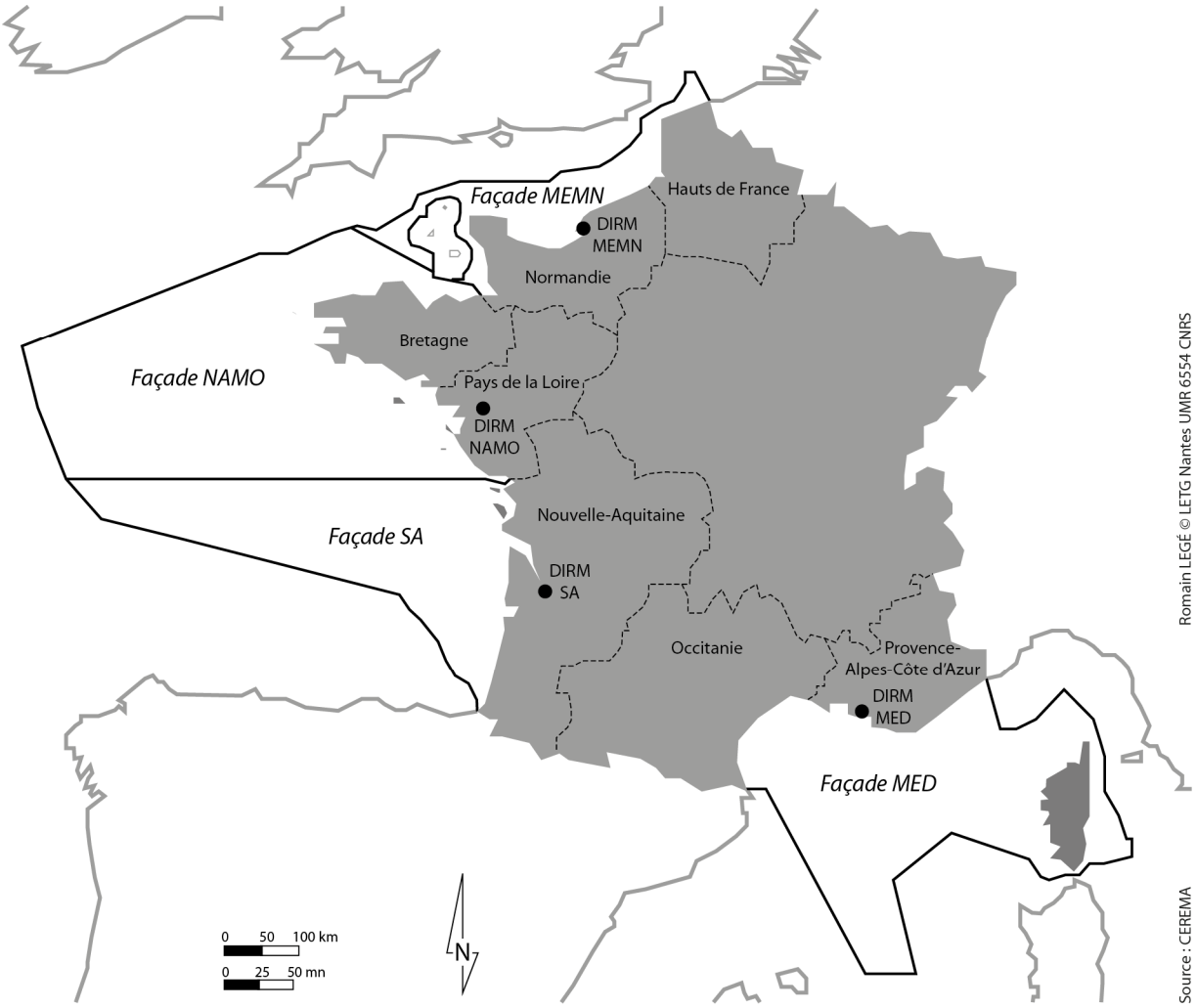


Figure 17. Façades maritimes françaises

Les DIRM exercent sur ces façades des compétences en matière de sécurité (contrôle des navires, balisage et signalisation…), de contrôle des pêches et coordonnent les politiques de régulation des activités en mer. Le Grenelle de la mer avait aussi préconisé l'instauration d'organes de concertation pour favoriser la participation des acteurs. Cela a conduit à la création des Conseils Maritimes de Façade (CMF) en 2012. Chacune des DIRM a en charge l'animation d'un CMF, composé de 80 membres nommés par le préfet maritime compétent et répartis dans cinq collèges (Etat et établissement public, collectivité territoriale et leurs groupements, activités professionnelles et entreprises, salarié d'entreprise, association de protection de l'environnement et d'usagers). Ce nouvel espace de concertation interrégional permet de développer des politiques maritimes à large échelle, mais également d'assoir le poids des régions maritimes françaises au niveau européen et de contribuer à une politisation plus importante de l'échelle régionale, d'où l'intérêt de travailler sur le niveau régional et interrégional en tant qu'espace de politique européenne (Carter et Pasquier, 2010). Pour

autant, une étude approfondie de la composition du CMF MEMN souligne deux éléments (Legé, 2013). D'abord, le collège de l'Etat garde la main dans les commissions les plus stratégiques comme la commission permanente, bien que sa présidence soit généralement attribuée à un représentant des collectivités territoriales. Ensuite, le collège les associations de protection de l'environnement sont sous-représentées, en particulier comparativement au collège des professionnels et des entreprises. Il convient par ailleurs de noter que le CMF n'a qu'un rôle consultatif. Par ailleurs, les autorités ont créé en 2006, l'Agence des aires marines protégées, dont les missions liées à l'animation du réseau d'AMP ont été embrassées en 2020 par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) devenue en 2020, Office Français pour la Biodiversité (OFB). En conclusion, si ces transformations institutionnelles modifient substantiellement l'organisation des administrations, elles ne remettent pas en question le rôle central joué par l'Etat dans les politiques publiques maritimes.

La définition de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral

Après la publication du Livre bleu sur la politique maritime intégrée de l'UE, les démarches de concertation sur l'avenir de la mer et du littoral se sont multipliées en France à l'exemple du Grenelle de la mer ou des Assises de la mer et du littoral. L'un des objectifs centraux du Grenelle de la mer était de contribuer à la définition d'une SNML. Il s'agissait de prolonger et d'approfondir les engagements du Grenelle de l'environnement selon les mots de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement et de l'Aménagement durable, en préface du Livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer. Ce document, qui rend compte des échanges tenus lors des différentes tables rondes, apparaît comme une déclaration de bonnes intentions abordées de façon thématique et en particulier par secteur d'activités, à commencer par les énergies marines. Il constitua donc une première base de réflexion à l'élaboration de la Stratégie nationale en intégrant les nouvelles activités et usages de l'espace maritime qui laisse clairement entrevoir une volonté d'appropriation et de mise en valeur de l'espace maritime français, dépassant ainsi les seuls objectifs de conservation de l'environnement. En 2013, l'Etat a organisé les Assises de la mer et du littoral afin de poursuivre les travaux engagés sur la définition de la SNML, autour d'une démarche de concertation beaucoup plus large. Des débats ont été lancés simultanément dans chacune des façades maritimes et ont fait l'objet de synthèse auprès du Conseil National de la Mer et du Littoral. A ce stade, deux constats sur la méthode semblent significatifs de la conception française de la PSM. Tout d'abord, l'UE avait déjà publié la feuille de route liée à la planification de l'espace maritime, mais le sujet n'a pas fait l'objet d'une thématique *ad hoc*

lors des Assises, en dépit des demandes insistantes des acteurs et notamment des professionnels de la pêche et des associations de l'environnement. Ensuite, les Assises se sont tenues postérieurement au lancement de démarches de planification sectorielle sur l'éolien en mer et les AMP, créant de vives inquiétudes chez certains acteurs quant à l'utilité de telles démarches de concertation, de surcroît nouvelles sur l'espace maritime national. Malgré la mise en œuvre de ces démarches de concertation par définition intégrée, l'Etat a donc conservé son rôle central concernant l'aménagement de l'espace maritime et paradoxalement, tout en appréhendant les questions de façon sectorielle. Dès lors, la formalisation de la SNML a nécessité quatre ans de travail, en particulier du CNML, pour être publiée en 2017. Ce document d'une cinquantaine de pages fixe les objectifs et les orientations à long terme de la politique maritime intégrée française, à savoir réaliser la transition écologique, développer l'économie bleue durable, atteindre le bon état écologique et contribuer au rayonnement international de la France. Trop peu concrète, fruit d'un large consensus, la SNML a relativement déçu les professionnels qui n'y trouvent pas de décisions fortes et précises quant à leur activité. La SNML garde néanmoins l'intérêt majeur de rassembler dans un seul document, un certain nombre d'engagements comme ceux issus de la Conférence de Paris sur les changements climatiques (COP 21), ou de la loi de programmation pluriannuelle de l'énergie ou encore des différentes planifications sectorielles précitées. De plus, elle a vocation à constituer un document-cadre, décliné en Documents Stratégiques de façade (DSF) dans chacune des façades maritimes métropolitaines et en Documents stratégiques de bassin maritime dans chacun des bassins ultramarins (Figure 18). Les DSF constituent ainsi les documents opérationnels de la mise en œuvre de la PSM en France. Ce dispositif à trois niveaux d'échelle est complété localement par des schémas comme les SMVM ou des plans de gestions comme dans les PNM.

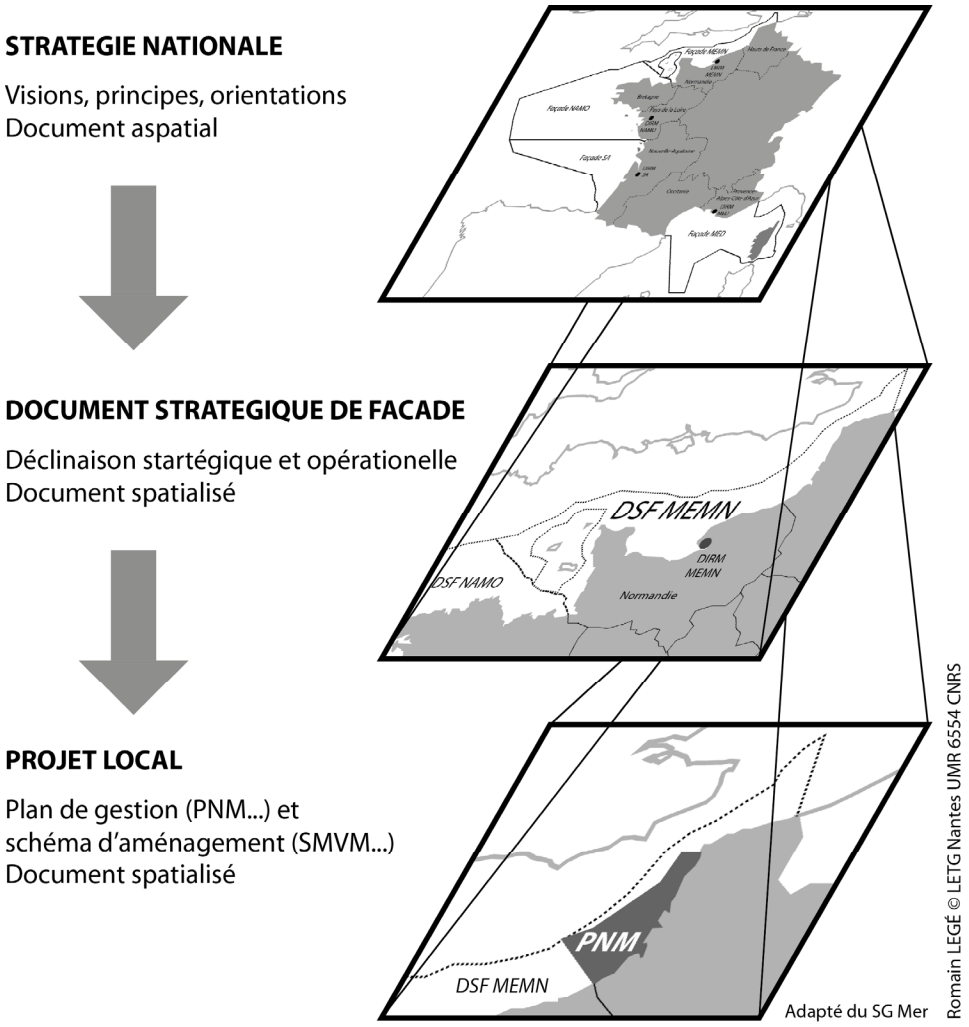


Figure 18. Conception française de la mise en œuvre de la PSM en métropole (SG Mer)

3.2. Les spécificités d'une PSM à la française

Il sera question exclusivement de la France métropolitaine dans les développements qui suivent, étant entendu que le calendrier, les enjeux et les acteurs ultramarins sont bien différents et tout à fait spécifiques à ces territoires. La DCPEM a été l'élément déclencheur de la mise en œuvre d'une telle démarche en France. En effet, si la France avait déjà commencé à élaborer la SNML, celle-ci ne constituait, comme son nom l'indique, qu'un volet planification stratégique. Le volet planification spatiale a été ajouté, suite l'introduction de la DCPEM, avec la déclinaison de la SNML dans chacune des façades métropolitaines en DSF. Ainsi, les DSF forment le cœur de la mise en œuvre de la PSM en France. Ils disposent donc d'un régime d'opposabilité relativement fort en mer, même s'il n'est pas le plus élevé. Pour la partie maritime, les DSF imposent une obligation de compatibilité aux plans, programmes, schémas, projets, ainsi que pour les actes administratifs de gestion de l'espace marin et les schémas

directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Cela signifie que les actes subordonnés peuvent diverger, sans être contraires aux DSF. Pour la partie terrestre, les plans, programmes, schémas, projets et autorisations ne doivent que prendre en compte les DSF s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences jugées significatives sur la façade. Je traiterai dans un premier temps de la transposition des Directives européennes à travers les DSF et dans un second temps du processus d'élaboration.

La transposition des Directives européennes à travers les DSF

Les deux Directives européennes qui concernent l'aménagement et la planification (DCPEM), ainsi que la dimension environnementale (DCSMM), sont transposées en droit français au sein des mêmes documents, les DSF. Ainsi, les autorités ont fait un choix fort d'intégrer la réglementation européenne relative au pilier économique et social, ainsi que celle relative au pilier environnemental, de la politique maritime européenne dans une démarche conjointe (figure 19).

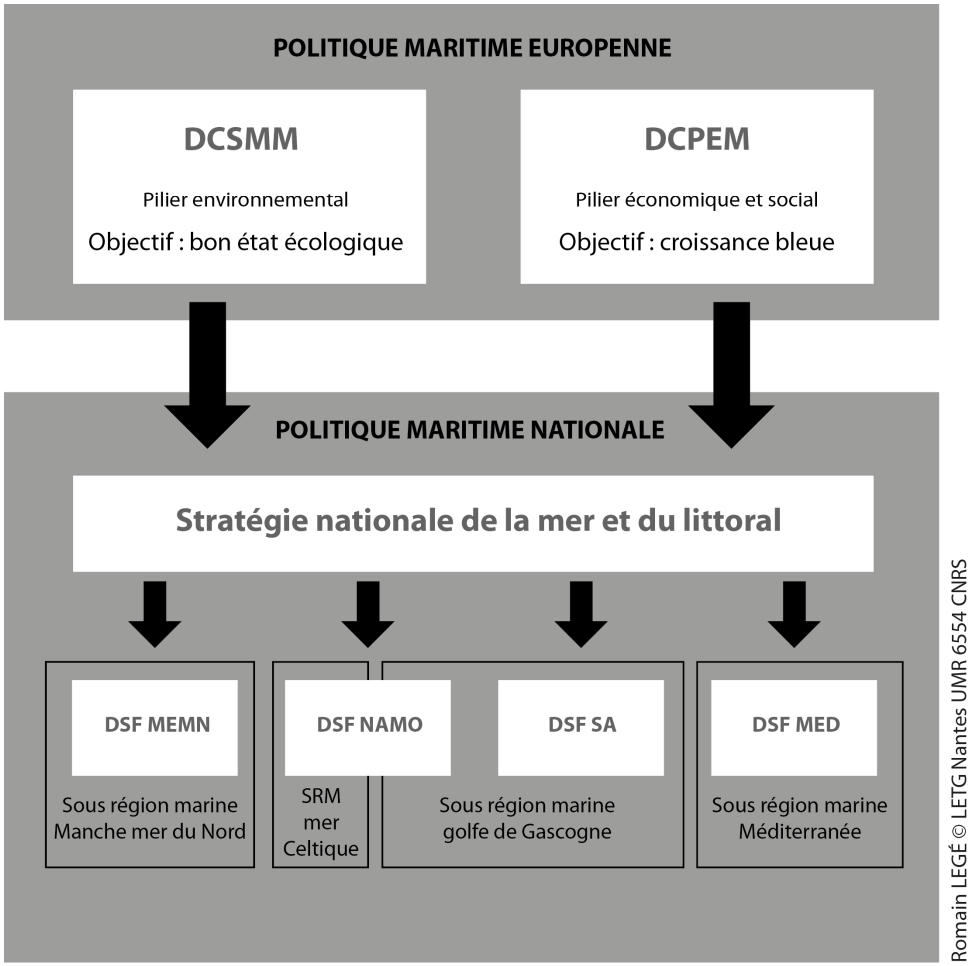


Figure 19. Architecture de la politique maritime intégrée métropolitaine

Ceci fait des DSF, les documents prépondérants de la politique maritime française et particulièrement de l'aménagement des espaces maritimes, notamment du fait de leur volet spatial. La France est le seul Etat membre de l'UE à avoir fait ce choix. L'intérêt est évidemment de permettre une meilleure intégration des enjeux dans le processus d'élaboration des DSF, au risque de complexifier la démarche[98]. La DCSMM avait été transposée à l'origine sous la forme de Plan d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) dans chacune des sous-régions marines. Le premier cycle des PAMM avait en effet couvert la période 2012-2018. Les PAMM étaient composés de plusieurs éléments :

- une évaluation initiale correspondant au diagnostic de l'état du milieu ;
- une définition du bon état écologique de la sous-région marine qui est l'objectif final à atteindre ;
- la fixation d'objectifs environnementaux qui sont les objectifs opérationnels découlant de la définition de l'objectif final à atteindre ;
- un programme de surveillance qui comprend l'ensemble des données à collecter afin de vérifier la mise en œuvre de politiques publiques et d'en évaluer les résultats ;
- un programme de mesures composé de l'ensemble des politiques publiques à mettre en œuvre.

Ces éléments constitutifs des PAMM ont donc été ventilés dans les différentes parties qui composent les DSF pour le deuxième cycle qui couvre la période 2018-2024. Plus précisément, les DSF sont composés de deux volets, l'un stratégique et l'autre opérationnel (figure 20). Le premier volet, intitulé Stratégie de façade maritime a été publié en 2019 (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019). Il articule de façon spatialisée, un diagnostic avec une vision prospective. D'une part, le diagnostic produit un état des lieux et des enjeux de la façade aussi bien sur le plan socio-économique que sur le plan environnemental (description détaillée des activités et des usages, enjeux écologiques…). D'autre part, la vision prospective précise les objectifs socio-économiques et les objectifs environnementaux. Le croisement de ces deux approches est représenté dans une carte des vocations où l'espace maritime de la façade est découpé en de larges zones, présentant chacune des priorités, telles que la conservation d'écosystèmes spécifiques ou le développement de filières comme la pêche, les EMR ou encore le transport[99]. Ces zones font de surcroît l'objet de fiches descriptives

[98] Notamment du fait de la non adéquation des façades maritimes françaises, échelle d'application des DSF, avec les sous-régions marines, espace de référence pour la mise en œuvre de la DCSMM.

[99] La spatialisation des DSF, en particulier la carte des vocations fait l'objet d'une analyse approfondie dans le chapitre 6.

détaillées. Le second volet des DSF qui constitue le la partie opérationnelle sera publié en 2022. Il intègrera le dispositif de suivi et le plan d'action socio-économique, ainsi que le programme de surveillance et de mesure environnemental.

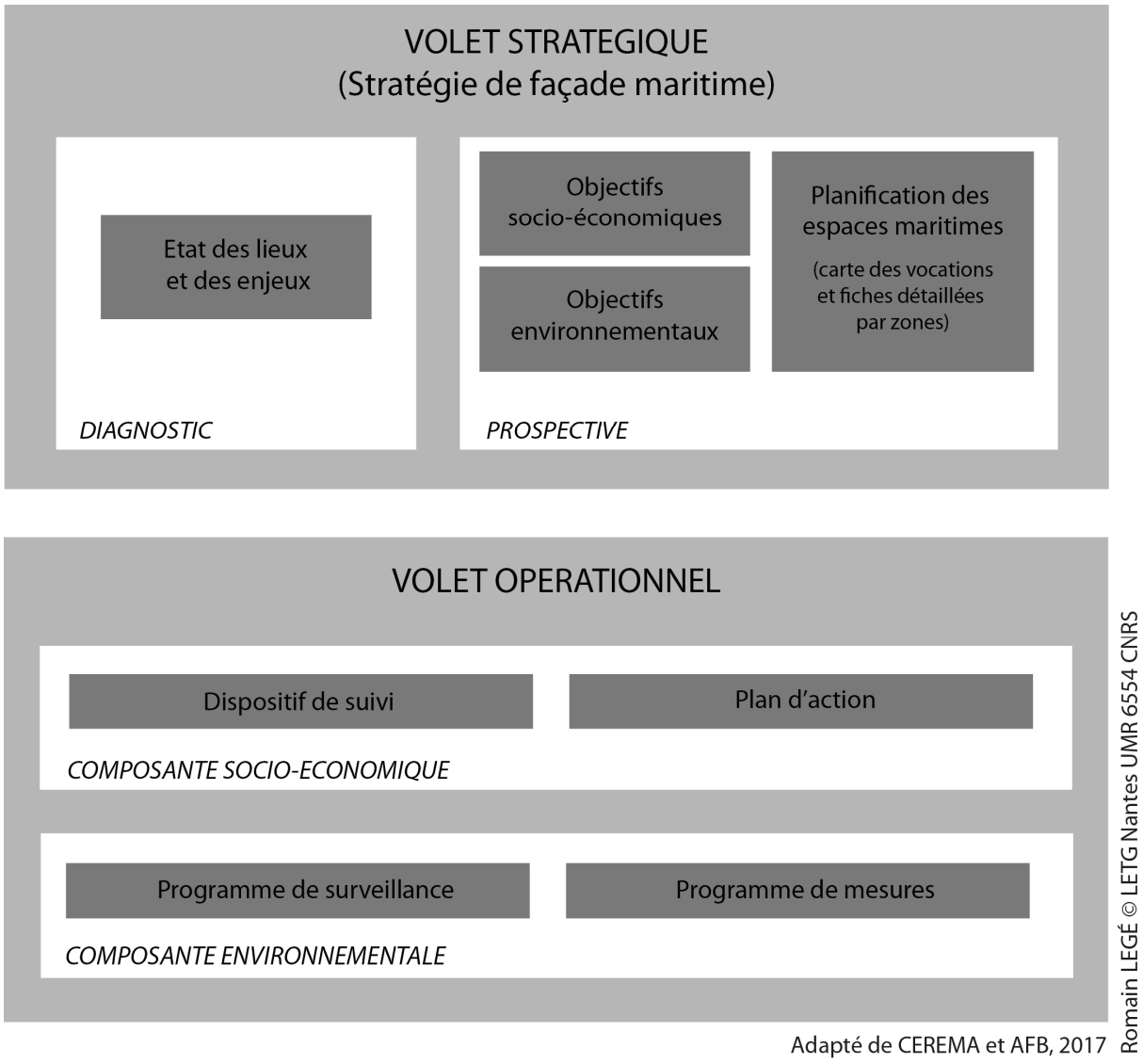


Figure 20. Structure des DSF

En conclusion, il en ressort un document relativement technique, dont la structure et le processus d'élaboration a demandé une adaptation des acteurs et du public aux pratiques et à la terminologie administrative pour leur intégration effective dans la démarche de concertation.

L'élaboration du volet stratégique des DSF

Les réflexions méthodologiques quant au processus de construction des DSF ont commencé en 2015 au niveau national par les ministères en charge de l'environnement et de la mer, en lien avec le CNML. Les autorités ont décidé d'organiser le document en deux volets, l'un stratégique et l'autre opérationnel, qui correspondent aux deux grandes phases de la démarche. L'élaboration du volet opérationnel étant actuellement en cours de mise en œuvre, je ne développerai que la construction du volet stratégique, considérant que je n'ai pas le recul nécessaire à l'analyse de la seconde phase. Le volet stratégique constitue une phase particulièrement importante du dispositif, en cela qu'il définit les objectifs et qu'il constitue la partie spatialisée des DSF, sur lesquels vont découler les actions concrètes à mettre en œuvre dans la deuxième phase. La production d'un guide méthodologique relatif à l'élaboration du volet stratégique, a été confiée au Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnent, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), ainsi qu'à l'AFB. Le CEREMA est un établissement public dans lequel le corps des ingénieurs est particulièrement bien représenté, ce qui a conduit à la réalisation d'un guide technique qui présente pas-à-pas les différentes étapes de la démarche (CEREMA et AFB, 2017). Considérant les recommandations de l'UNESCO (Ehler et Douvere, 2009) et les injonctions issues de la DCPEM, le processus retenu est largement participatif. Il s'appuie en particulier sur les deux instances de concertation liées à la mer et au littoral, que sont le CNML à l'échelle national et les CMF à l'échelle régionale, à chaque étape du processus (figure 21). La participation repose d'une part sur l'association des acteurs, définie comme le dialogue collectif suivi de la remise de contributions et d'autre part, la consultation pour avis, ce qui reste classique dans le domaine de planification maritime (Towmey et O'Mahony, 2018 ; Morf *et al.*, 2018). Ainsi, les acteurs ne sont pas engagés dans une co-construction pleine et entière du document final, toujours soumis *in fine* à l'arbitrage de l'Etat. Par ailleurs, le public intervient assez tardivement dans ce processus, en particulier dans le cadre d'un débat public qui n'a pas réellement mobilisé au-delà des communautés littorales[100]. La démarche se divise en quatre étapes. Tout d'abord, la première étape a consisté à construire le processus lui-même. Ensuite, la seconde étape, intitulée situation de l'existant, a visé à établir un état des lieux environnemental ainsi qu'économique et social pour croiser les enjeux. La troisième étape a permis de définir les objectifs à l'horizon 2030, et surtout à spatialiser ces objectifs dans des cartes des vocations. Enfin, le document stratégique a été adopté lors de la dernière étape. Conformément à la réglementation, l'ensemble de la démarche a été soumis à une évaluation environnementale, afin de favoriser l'intégration des questions environnementales au plan.

[100] Je reviendrai abondamment sur la participation des acteurs et du public dans le chapitre 6.

	ETAPES	ASSOCIATION (dialogue collectif)	CONSULTATION (pour avis)	INFORMATION
Méthodologie	**Construction du processus** Publication du guide d'élaboration		CNML	CMF
Situation de l'existant	**Etat des lieux** Détermination et priorisation des enjeux écologiques Identification des enjeux économiques et sociaux	Ensemble des acteurs concernés	CMF CNML	
	Croisement des enjeux Vision des acteurs et de l'Etat		CMF CNML	
Objectifs et spatialisation	**Définition des objectifs stratégiques** Objectifs environnementaux Objectif économiques et sociaux Carte des vocations	Débat public Ensemble des acteurs concernés	CMF CNML	
Publication	**Rapport public**		Ensemble des acteurs concernés Public	
	Adoption			Ensemble des acteurs concernés Public

Adapté de CEREMA ET AFB, 2017

Romain LEGÉ © LETG Nantes UMR 6554 CNRS

Figure 21. Etapes du processus d'élaboration du volet stratégique des DSF et participation associée

En outre, Les DIRM assurent le secrétariat des Commissions administratives de façade, en charge de l'élaboration et du suivi du processus de planification. Les préfets coordinateurs, à savoir préfets de régions et préfets maritimes pilotent l'ensemble de la démarche et font le lien au niveau national avec les Ministères. Il en ressort une démarche descendante, verrouillée par l'Etat, ses établissements publics et ses services, qui contrôlent l'ensemble du dispositif. Contrairement au public, les acteurs sont largement mobilisés en termes de temps, de connaissances et de compétences, mais ils ne disposent pas du pouvoir de décision. Cette ambiguïté entre des demandes importantes faites aux acteurs de la part des services de l'Etat et le faible pouvoir qui leur est concédé dans la décision finale est à l'origine d'incompréhensions, voire de tensions.

Conclusion du chapitre 3

L'objectif de ce chapitre était de produire une réflexion diachronique sur les politiques publiques d'aménagement des espaces maritimes pour mettre en évidence l'évolution des représentations et des relations entre les sociétés humaines et la mer. Les espaces maritimes présentent des caractéristiques spécifiques, telles que l'absence de limite visible, l'importance de la troisième dimension due à la colonne d'eau, la présence d'activités nomades fortement temporalisées comme la pêche, ainsi qu'un milieu liquide qui conduit à nombreux flux (polluants, ressources halieutiques…). Ainsi, la prise en compte de ces spécificités a entrainé la mise en œuvre de politiques publiques propres à ces espaces. L'évolution des conceptions des politiques d'aménagement des espaces maritimes peut alors être décomposée en deux thématiques à savoir l'appropriation croissante des espaces maritimes et l'essor des approches intégrées des politiques publiques liées à la mer, éléments qui sont mis en perspective à travers l'exemple de la démarche française de PSM. Tout d'abord, les mers ont fait l'objet d'une appropriation croissante, caractérisée par le développement d'activités et d'usages, en particulier de nouvelles activités et de nouveaux usages qui occupent l'espace de façon sédentaire et de plus en plus au large, ce qui a entrainé une réponse juridique de la communauté internationale onusienne pour encadrer la territorialisation des espaces maritimes par l'attribution de droits souverains aux Etats côtiers. Ensuite, la mise en place des ZEE a ouvert la voie à des politiques publiques nationales maritimes. Face à la dégradation continue des écosystèmes et à la multiplication des conflits d'usage, les Etats ont déployé des approches intégrées qui se sont ajoutées aux approches sectorielles préexistantes. Il s'agit principalement de la GIZC puis de la GIML dans un premier temps, supplantée par la PSM dans un second temps. Largement portée par des pays occidentaux, la PSM est un processus qui vise à distribuer de façon rationnelle, les activités et les usages dans l'espace et dans le temps, avec un double objectif de développement économique et de conservation de l'environnement. De ce fait, elle opère comme un dispositif politique et un agencement socio-technique, permettant le contrôle des relations des sociétés à la mer. Enfin, la France a mis en place une démarche de PSM, impulsée par des organisations internationales telles que l'UNESCO et par les obligations issues de la DCPEM au niveau européen. L'architecture de la politique intégrée française présente trois niveaux d'échelle : au niveau national, une stratégie aspatiale, vue comme un guide qui établit des principes et une vision générale ; au niveau régional, des documents stratégiques et spatialisés pour chaque façade maritime ; et au niveau local des démarches de projets et de gestion comme les PNM et les SMVM. Malgré la

dimension participative présente à chaque étape du processus et à tous les niveaux d'échelle, l'Etat reste l'acteur central dans ce dispositif. En effet, il lui revient le pouvoir de construire les méthodes sur lesquelles reposent les démarches, ainsi que le pouvoir de trancher et de décider *in fine*, ne laissant qu'une place minime aux Collectivités locales, dont certaines ont fait le choix dans ce contexte de développer leur propre stratégie, notamment au niveau régional comme nous le verrons dans la partie 2.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

La partie 1 visait à replacer les évolutions des dispositifs d'aménagement, en particulier les dispositifs d'aménagement des espaces maritimes, dans le contexte sociopolitique. Cette partie est structurée autour d'une approche diachronique. Successivement, les différents chapitres ont traité du développement et des évolutions du capitalisme en lien avec les espaces maritimes, de l'essor de l'aménagement du territoire à partir de l'exemple français, ainsi que de l'apparition de la PSM pour encadrer les activités et usages en mer. Tout d'abord, le chapitre 1 a souligné la place centrale des espaces maritimes dans le développement du capitalisme, à travers trois grandes périodes, à savoir le capitalisme mercantiliste, libéral et néolibéral. L'extension du capitalisme à l'ensemble de l'écoumène pour finalement ne constituer qu'un seul système-monde, a été concomitante au développement des réseaux maritimes. Ensuite, le chapitre 2 a mis en évidence l'irruption des systèmes de souveraineté étatique et les dynamiques d'aménagement du territoire qui y sont attachées. La planification est alors devenue le moyen d'action privilégié dans ce domaine. Enfin, le chapitre 3 a caractérisé le mouvement international d'appropriation des espaces maritimes par les Etats et les acteurs privés, ouvrant la voie à une planification spatiale et stratégique en mer. L'articulation entre ces trois chapitres réside dans l'évolution des relations que les sociétés entretiennent avec l'espace et en particulier avec la mer. Plus précisément, je propose de distinguer trois périodes différentes qui se superposent. Premièrement, la mer est conçue comme un espace libre, sans véritable statut juridique. En tant que support des réseaux d'échanges, principalement commerciaux mais aussi culturels, la mer devient l'élément central de l'intégration des systèmes-mondes. Des politiques d'aménagement sont mises en œuvre sur la partie terrestre du littoral (infrastructure portuaire, assèchement des marais, poldérisation, réseaux de transport). Deuxièmement, à partir de la période des « Grandes découvertes », les représentations de la mer évoluent substantiellement avec l'irruption du capitalisme sous une forme aboutie et un consensus international apparaît quant à son statut juridique en tant que *res communis*. Les activités et usages de la mer restent essentiellement extensifs et nomades (pêche, transport maritime, défense militaire) et ne nécessitent pas de réelles politiques de planification. Troisièmement, à partir du XIXe siècle et surtout du XXe siècle, les activités et usages de l'espace maritime se multiplient, s'intensifient et se transforment pour devenir sédentaires (câbles sous-marins, extraction de ressources, EMR, îles artificielles voire multi-usages), s'ajoutant ainsi aux usages et activités historiques. Les Etats côtiers s'approprient une bande littorale qui s'étend de plus en plus vers le large. Face à la dégradation des écosystèmes et à l'augmentation des conflits

d'usages dans une mer pleine, des politiques d'aménagement d'abord sectorielles, ensuite intégrées, se mettent en œuvre. Elles conduisent à la mise en place de nombreux zonages. La PSM comme dispositif de pouvoir visant la rationalisation des politiques publiques maritimes apparait alors en occident et en Chine, avant de s'étendre à l'ensemble du monde, avec le double objectif affiché de conservation et de croissance économique. D'une société disciplinaire, où le rôle de l'autorité maritime, c'est-à-dire l'Etat pour la France, se cantonne à surveiller, délivrer des autorisations et punir les contrevenants qui pratiquent illégalement l'espace maritime, les relations à la mer se transforment pour aboutir à une société de contrôle des activités et des usages à l'ère néolibérale, où le rôle de l'Etat est d'organiser et d'encadrer[101] le développement dit durable en mer. Naturellement, l'Etat conserve en parallèle ses missions relatives à la sécurité et à l'équipement de la bande côtière. Dans la partie 2, à travers l'exemple français en Manche mer du Nord, je m'attacherai à caractériser trois composantes de la PSM en tant que dispositif de pouvoir, qui conduisent à une néolibéralisation des espaces maritimes, à savoir la primauté de la croissance économique sur la conservation, l'attribution croissante de ce qui s'apparente à des droits de propriété en mer et la fabrication participative de la décision étatique.

[101] Y compris à l'aide d'outils techniques tels que la modélisation mathématique ou la collecte de données (localisation des navires…).

PARTIE 2.

LES EFFETS DU CAPITALISME NEOLIBERAL SUR L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES

APPROCHE BIBLIOGRAPHIQUE

Résumé de la partie 2

L'objectif principal de la partie 2 est d'identifier et de caractériser les effets du néolibéralisme sur l'aménagement des espaces maritimes. Cette partie repose sur une approche empirique, fondée sur le travail de terrain relatif à la PSM en en Manche mer du Nord. Elle illustre à travers trois chapitres correspondant chacun à un argument, les différentes facettes du néolibéralisme en mer à savoir, les choix politiques qui ont présidés à la mise en œuvre de la PSM, les représentations de de l'espace maritime et la participation à la décision publique. Tout d'abord, le chapitre 4 analyse l'application des principes du développement durable et leur traduction par le concept relativement flou de croissance bleue pour mettre en lumière les choix politiques réalisés. Ensuite, le chapitre 2 traite de la dimension spatiale et en particulier de la question du zonage et de la privatisation sous l'angle des représentations et des visions, afin d'appréhender les divergences des acteurs et leurs conséquences dans le processus de décision. Enfin, le chapitre 6 aborde la participation et les jeux de pouvoir à l'œuvre dans les processus de planification. Ainsi, dans la continuité de la partie 1 qui visait à caractériser les évolutions des dispositifs d'aménagement en mer, la partie 2 conduit à interroger les pratiques, discours et idéologies qui légitiment l'action de l'Etat dans le champ de l'aménagement des espaces maritimes.

CHAPITRE 4

LA TRADUCTION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR LA CROISSANCE BLEUE

« Kino avait trouvé la Perle du Monde. […]
Chaque individu trouva la relation qui l'unissait à la perle de Kino
et celle-ci devint part de tous les rêves, les calculs, les projets, les plans
les espérances, les vœux, les besoins, les désirs et les fringales de chacun »

John Steinbeck, *La perle*

Le concept de croissance bleue est apparu à la suite de la Conférence des Nations-Unies sur le développement durable de 2012, dite Rio +20. Il s'agissait alors d'adopter des stratégies maritimes de développement durable. La croissance bleue est considérée comme le pendant maritime de la croissance verte à terre, qui a rencontré un écho favorable après la crise financière de 2008. Le sens accordé à cette notion de croissance bleue reste relativement flou (Knol-Kauffman et Arbo, 2020) et souvent confondu avec celle d'économie bleue, voire d'accélération bleue[102] (Bennett *et al.*, 2021). Pourtant, l'économie bleue fait plutôt référence, de façon très large, à l'ensemble des acteurs humains et non-humains, ainsi qu'aux réseaux qui relèvent de l'économie maritime[103] ; tandis que la croissance bleue souligne davantage la vitesse et l'ampleur du développement de la part de l'économie maritime dans l'économie globale. C'est pourquoi d'autres auteurs ont récemment proposé l'expression accélération

[102] Citons aussi l'usage des expressions « économie des océans » pour insister sur le développement des espaces au-delà des juridictions nationales, ainsi que « nouvelle économie des océans » pour attirer l'attention sur les nouveaux usages et activités en mer.

[103] Il ne faut pas confondre le concept d'économie bleue dans le domaine maritime et le concept d'économie bleue forgé par Gunter Pauli (2011) qui s'inspire des écosystèmes pour traiter des questions économiques, environnementales et sociales.

bleue pour évoquer l'étendue, l'intensité et la diversité des aspirations actuelles pour les espaces maritimes et leurs ressources (Jouffray *et al.*, 2020). Parmi ces expressions, la croissance bleue a de fait été consacrée par de nombreuses institutions internationales et nationales (Eikeset *et al.*, 2018). C'est le cas de la FAO qui a lancé une Initiative croissance bleue visant à maximiser le potentiel économique en matière de pêche et d'aquaculture et les avantages sociaux pour les communautés maritimes, tout en minimisant l'impact environnemental. Dès 2012, la Commission européenne a publié une communication intitulée *La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Le potentiel de croissance « inexploité » y est présenté comme « considérable » et est décrit comme offrant « des moyens nouveaux et innovants pour aider l'UE à sortir de la crise qu'elle connait aujourd'hui » (Commission européenne, 2012 : 3). La Commission européenne met donc en avant l'intérêt économique des espaces maritimes, dont la part dans l'économie européenne aurait vocation à augmenter dans cinq secteurs ciblés, à savoir l'énergie bleue, l'aquaculture, le tourisme, l'extraction des ressources minérales en mer telles que le cobalt, le cuivre ou le zinc et enfin l'exploitation des biotechnologies bleues[104]. Cette stratégie constitue donc un soutien fort à ces secteurs, présentés comme étant à haut potentiel économique. En France, la SNML reprend explicitement la perspective d'une croissance bleue sous l'objectif de développement d'une économie bleue durable. Dès lors, la mise en œuvre de la PSM doit nécessairement répondre à cet impératif de croissance bleue et ainsi, promouvoir les EMR, le tourisme littoral, l'extraction de ressources et les biotechnologies dans les plans. Par ailleurs, ces injonctions à la croissance bleue ont conduit à dépolitiser les processus de concertation (Schutter *et al.*, 2021) et à positionner le développement économique des espaces maritimes en première ligne de l'agenda politique sur la scène internationale (Brent *et al.*, 2018). Ceci pose la question de l'adéquation des principes du développement durable avec la croissance bleue, particulièrement en ce qui concerne les piliers environnementaux et sociaux. L'objectif de ce chapitre sera alors d'analyser l'application des principes du développement durable dans l'élaboration du DSF Manche est mer du Nord et ses conséquences induites dans les rapports de force et de domination, afin de caractériser cette notion encore floue de croissance bleue, moteur de la mise en œuvre de la PSM. J'évoquerai donc tout d'abord le volet environnemental comme objet paradoxal de la planification, lequel a largement mobilisé les acteurs mais dont l'aboutissement du processus semble peu opérationnel. Ensuite, je poursuivrai avec le poids et le traitement bien différenciés des volets économiques et sociaux

[104] Le secteur des biotechnologies bleues concerne la valorisation de la biodiversité marine, principalement pour l'industrie pharmaceutique.

dans les DSF. Enfin, je préciserai comment le DSF, à travers la stratégie croissance bleue, entraine la reproduction des relations de domination et donc des inégalités entre les acteurs. Ceci permettra de proposer en conclusion, une définition de la croissance bleue dans le contexte français.

1. Le paradoxe du volet environnemental

Les enjeux liés à la conservation de l'environnement sont centraux pour atteindre un développement durable. Conformément aux engagements de la France en la matière, les autorités ont fait des objectifs environnementaux un sujet majeur de l'élaboration des DSF. Cependant, les objectifs environnementaux établis dans les stratégies de façade maritime, notamment en Manche mer du Nord, semblent souvent peu opérationnels et donc difficilement applicables.

1.1. Un sujet majeur dans l'élaboration des DSF

Les questions relatives à la conservation de l'environnement ont constitué un sujet majeur dans l'élaboration des DSF. Ceci tient d'une part à l'intégration conjointe des obligations nées de la DCPEM et de la DCSMM dans ce même document, et d'autre part à une volonté ministérielle forte d'imposer ces sujets dans la concertation, notamment lors de la phase de définition des objectifs.

L'intégration complexe de la DCPEM et de la DCSMM dans un document unique

La principale originalité de la PSM à la française réside dans l'intégration de la DCPEM et de la DCSMM au sein des DSF. La DCSMM a conduit à mettre en œuvre un premier cycle de PAMM de 2012 à 2018. Concernant le deuxième cycle, les différentes parties qui composent les PAMM sont ventilées dans les DSF. Si l'on considère les aspirations de l'ensemble des acteurs à une GIML effective, cette approche semble particulièrement pertinente. Concrètement, ce choix permet de discuter dans les mêmes instances et au cours d'un même processus de décision, des problématiques économiques, sociales et environnementales. De ce point de vue, la façade Manche est mer du Nord présente la particularité d'avoir défini des objectifs stratégiques généraux, auxquels répondent à la fois des objectifs stratégiques environnementaux et des objectifs stratégiques socio-économiques. Ayant beaucoup œuvré

sur le premier PAMM et étant de surcroit très impliqué dans l'élaboration des DSF, Paul est convaincu de l'intérêt de cette démarche.

> *« – Mais ça a eu le mérite par exemple de fusionner PAMM et DSF et ça c'est quand même une bonne chose. C'est vraiment un gain énorme d'après moi pour l'environnement […] parce qu'on en parle, du coup, des objectifs environnementaux ! »*
>
> Paul, AFB

La fusion des DSF et des PAMM présente ainsi l'avantage d'ouvrir largement les discussions sur les problématiques environnementales et donc d'impliquer davantage les acteurs. De plus, Paul considère que la démarche permet également de favoriser la cohérence entre les politiques publiques.

> – Quelles sont les avantages de la démarche française de planification en mer ?
> *« – Moi je mettrai cohérence… cohérence entre activités et cohérence vis-à-vis des autres politiques… et le fait d'avoir regroupé le PAMM et le DSF dans le même document ça y répond, enfin… ça tend à y répondre. On ne sait pas si on y arrivera. »*
>
> Paul, AFB

Paul fait référence à des politiques publiques qui peuvent parfois apparaître comme antagonistes. Il semble en effet opportun de ne pas dissocier les concertations liées au développement économique, de celles qui sont liées à la conservation de l'environnement, par exemple dans le cas de l'extension d'un port maritime dans une zone protégée, comme un estuaire. En contrepartie, la fusion des DSF et des PAMM a eu pour conséquence néfaste de complexifier la démarche.

> *« – en termes de projet complexe, j'ai rarement vu un truc… euh… j'allais dire bordélique… [rire]… […] Pour y comprendre vraiment quelque chose, faut être dedans »*
>
> Hélène, CEREMA

Aux impératifs de cohérence, s'ajoute en effet des contraintes d'ordre administratif liées aux dimensions temporelles et spatiales de la conception des politiques publiques. Il s'agit alors de mettre en adéquation d'une part les étapes propres à chacun des processus et d'autre part les territoires de planification et de gestion. Concernant la dimension spatiale, les PAMM doivent être mis en œuvre à l'échelle des sous-régions marines et les DSF à l'échelle des façades maritimes françaises. Or, les sous-régions-marines ne correspondaient pas aux façades maritimes, ce qui posait des difficultés notamment du point de vue administratif en Manche ouest. Pour faciliter la fusion des DSF et des PAMM, les autorités ont donc demandé et obtenu la modification des sous-régions marines, afin qu'elles coïncident avec les façades maritimes françaises (figure 22). Dès lors, le golfe normand-breton, qui constitue pourtant un espace écologiquement cohérent, se trouve divisé en deux territoires distincts, posant de fortes

interrogations quant à sa gestion écosystémique. Pour preuve, un projet de PNM golfe normand-breton a été lancé en 2010 puis abandonné après plusieurs années de concertation, en raison de désaccords politiques (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2018a)

> *« – La sous-région marine a changé. Ça ne nous arrange pas du tout nous ! […] C'est pas logique d'un point de vue… je dirais écologique. Ce qui est plus logique [du point de vue] administratif. Donc ils ont calé en fait les sous-régions marines à l'échelle des territoires des DIRM en gros, ou des PREMAR. […] Donc nous, notre PAMM sur le premier cycle il est sur ce territoire que tu as là et sur le deuxième cycle, il portera sur la partie qui s'arrête baie du Mont-Saint-Michel. […] ce qui est cohérent par contre… parce que les DSF […] étaient sur le territoire de façade alors que la DCSMM était sur les territoires sous-régions marines et OSPAR. Ça, ça peut s'entendre, mais j'aurais préféré qu'ils étendent le DSF plutôt que de réduire la DCSMM parce que d'un point de vue cohérence écologique, […] là on se demande comment on va faire parce que pour l'évaluation et tout ça, ça va être compliqué »*
>
> Paul, AFB

> *« – L'espace géographique golfe normand breton, il existe au titre des bassins versants et même ça, ça tient pas c'est à cheval sur deux agences de l'eau. Donc déjà c'est dommage que cet espace il est pas géré par sa géographie justement, il est géré par ses limites administratives. »*
>
> Fabrice, DIRM MEMN

La modification des sous-régions marines dans la ZEE française s'est donc appuyée sur les limites administratives des façades, elles-mêmes établies en prolongeant les limites des régions. Les autorités ont opéré une rationalisation des territoires de gestion et de planification au détriment de la gestion écosystémique du golfe normand-breton. Cette conception bureaucratique de la gestion et de la planification a des conséquences non seulement sur les structures étatiques, en charge d'atteindre le bon état écologique des eaux marines en vertu de la DCSMM, mais aussi sur les acteurs eux-mêmes.

> *« – Ne serait-ce que pour les activités économiques qui sont présentes sur toute la côte, c'est un peu étrange de devoir planifier en ayant un espace qui est coupé et sans dialogue… Très peu de dialogue ouais. On en fait un petit peu, mais via nos homologues [de la DIRM NAMO] qui vont présenter notre document pour faire le lien. »*
>
> Fabrice, DIRM MEMN

Outre le manque de coordination entre les DIRM NAMO et MEMN dans le pilotage de l'élaboration des DSF, la division du golfe normand-breton a aussi conduit à démultiplier les réunions de concertation, déjà très nombreuses. En effet, les acteurs du territoire doivent se rendre le plus souvent à Rouen ou au Havre et à Nantes, selon la partie du golfe normand breton concernée et le DSF correspondant, alors que les problématiques sont intrinsèquement liées sur l'ensemble du golfe. Par ailleurs, il ressort de cette fusion des DSF et des PAMM que les objectifs environnementaux ont fait l'objet de beaucoup plus de discussions que les objectifs socio-économiques. Le discours d'Hervé ci-dessous reflète particulièrement bien l'ensemble des entretiens et ce que j'ai pu constater lors des réunions observées.

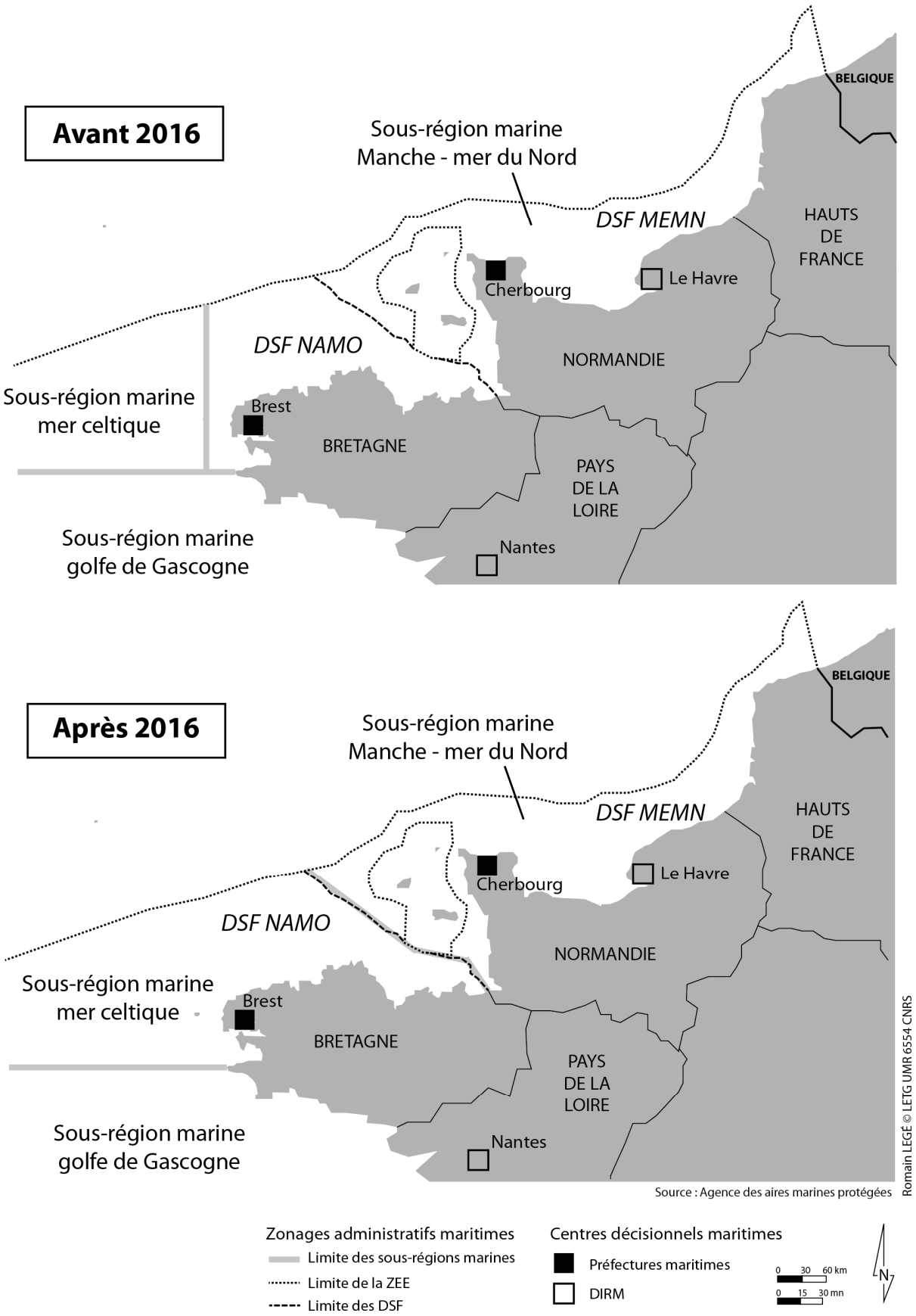


Figure 22. La modification des sous-régions marines dans la ZEE française

> *« – C'est peut-être un regret : les objectifs socio-économiques ont été moins travaillés parce que c'est tellement difficile et tellement long d'arriver à des compromis sur les objectifs environnementaux, qu'on a beaucoup plus travaillé dessus que sur les objectifs socio-économiques, qui étaient peut-être aussi plus banales. »*
>
> Hervé, Elu d'une collectivité territoriale

Les questions environnementales ont donc suscité beaucoup de débats, par exemple relatif à la définition des objectifs, avec la nécessité de définir des indicateurs chiffrés et des seuils. A l'inverse, les objectifs socio-économiques suscitent beaucoup moins de débats, les acteurs ne remettant globalement pas en cause la *doxa* de la croissance dans le cadre du développement durable. De plus, il s'agissait aussi de faire parler ensemble deux documents qui se trouvaient à des phases bien différentes, à savoir un deuxième cycle pour les PAMM et une première planification.

> *« – Ce qui était compliqué c'est que la DCSMM a commencé avant le DSF. On est à la fin du premier cycle, on n'a pas fait grand-chose dans ce premier cycle, c'est un galop d'essai je dirais. Le DSF est arrivé après, bien qu'on aurait pu commencer avant mais comme d'habitude on a toujours un train de retard. On freine des quatre fers pour éviter que ça se fasse, sauf que c'est des directives européennes […]. Après on a plus que 2 ans pour pouvoir le faire alors qu'on aurait pu en avoir 6. C'est comme ça ! »*
>
> Paul, AFB

La procédure d'élaboration des DSF en elle-même a réellement commencé en 2016 et les contraintes en termes de calendrier ont donc été fortes. Le fait que les DSF intègrent le deuxième cycle des PAMM, avec l'ambition d'aller plus loin dans les objectifs environnementaux et les mesures à prendre que lors du premier cycle, est aussi un élément qui a conduit à traiter les questions environnementales de façon plus étendues que les questions socio-économiques, pour lesquelles les discussions n'en étaient qu'à leur balbutiement. Avec la volonté d'une meilleure cohérence entre les politiques publiques, la fusion des DSF et des PAMM a permis d' évoquer largement le volet environnemental au cours du processus de PSM. Pour autant, ceci a entrainé trois effets négatifs : une forte complexification de la démarche, une rationalisation des territoires de gestion et de planification reposant sur des logiques administratives terrestres, et une concertation marquée par de longues discussions sur les indicateurs techniques du bon état écologique, ce qui ne permet pas d'interroger les choix de société.

Une volonté ministérielle forte

Lorsque les premiers travaux sur les DSF ont été lancés au niveau interrégional, les DSF ne devaient pas intégrer formellement les PAMM. Les DIRM se trouvaient alors dans un certain flou quant à l'élaboration du document et disposaient d'une marge de manœuvre relativement importante, en particulier sur la façade Manche est mer du Nord, érigée en territoire d'expérimentation.

> *« – les DIRM ont commencé le DSF. Après il y a la Stratégie mer et littoral qui sort et puis on leur dit : "Houla attendez, faut que vous soyez cohérent […] avec le PAMM, vous allez pas faire ça n'importe comment !" Et ils l'apprécient moyennement parce que le travail commencé bah c'est pas ce qu'ils avaient envisagé »*
>
> Paul, AFB

Dès l'origine donc, l'absence de cadrage quant à la méthode d'élaboration, les attendus et les objectifs du futur DSF ont créé des tensions dans les services de l'Etat, entre le niveau national et le niveau interrégional. Paul poursuit en précisant que cette incompréhension provient du fait que la DCPEM est présentée comme le pilier économique et social, alors que de la DCSMM correspond au pilier environnemental. Dans une vision binaire de la politique maritime intégrée européenne, la mise en place de la DCPEM était alors considérée par de nombreux acteurs comme un contrepoids à la DCSMM.

> *« – Les gens […] ne voyaient que économie et stratégie de développement des filières économiques en termes de planification. Et c'est vrai que certains services et certains promoteurs de certaines activités voyaient ça comme un contrepied à la DCSMM, en disant : "ils nous ont fait chier avec la DCSMM, donc maintenant voilà la planif et on ne pourra pas aller contre". Sauf que, quand tu le lis bien, malgré tout c'est dans une logique de développement durable et que malgré tout, les directives doivent se répondre et je pense que la France a eu l'intelligence et en particulier Olivier Laroussinie de la DML[105]… C'est le seul pays européen qui fait ça, de fusionner PAMM et DSF. »*
>
> Paul, AFB

Après avoir dirigé l'Agence des aires marines protégées[106] pendant près de dix ans, Olivier Laroussinie accède en 2016 aux fonctions de délégué adjoint à la mer et au littoral qui relèvent de la direction de l'eau et de la biodiversité au ministère de la transition écologique et solidaire. C'est l'un des artisans de la mise en œuvre de la PSM à l'échelle nationale.

> *« – Le problème c'est qu'actuellement il n'y a pas réellement de services en charge de la planification. On s'est retrouvé avec la direction de l'eau et de la biodiversité en partie »*
>
> Martine, FNE

---

[105] Délégation à la Mer et au Littoral (DML) de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) au Ministère de la transition écologique et solidaire.

[106] Les missions de l'Agence des aires marines protégées sont actuellement exercées par l'Office français pour la biodiversité.

En l'absence de ministère dédié à la planification, ainsi que de ministère en charge de la mer de 2014 à 2020, précisément durant la période d'élaboration de la PSM, le pilotage national a été confié au ministère de la transition écologique et solidaire, ce qui explique en partie la mise au premier plan des questions environnementales dans la planification. De plus, le contexte politique international et national était tout à fait favorable à la montée en puissance de cette thématique dans le débat public, avec notamment l'organisation de la Conférence de Paris sur les changements climatiques en 2015 (COP 21). Ainsi entrainé par une dynamique nationale et internationale, l'environnement devient l'un des sujets majeurs de la PSM en France et les ambitions de l'Agence française de la biodiversité étaient très fortes pour le deuxième cycle des PAMM.

> *« – On est en train de fixer pour le deuxième cycle des enjeux écologiques beaucoup plus forts, beaucoup plus précis, où on va formuler des objectifs environnementaux et le DSF doit répondre, doit veiller à ce que leur stratégie pour 6 ans mais aussi leur planification […] soit cohérente avec l'objectif premier de la DCSMM qui est le bon état des eaux pour 2020. »*
>
> Paul, AFB

La thématique de la conservation de l'environnement prend alors un rôle central dans l'élaboration des DSF et ce contrairement à ce qu'avait imaginé les acteurs concernant cet objet nouveau qu'est la PSM. Les services déconcentrés de l'Etat endossent alors une fonction de médiation à l'interface de la concertation locale et des orientations nationales.

> *« – [Les DIRM] sont tiraillées encore plus par le ministère. La pression environnementale, elle vient pas de chez nous. La pression environnementale, elle vient du ministère et si on rentre particulièrement dans le détail, de la DEB, qui est la Direction de l'eau et de la Biodiversité. Donc ils ont leurs consignes nationales et ils ont des acteurs locaux qui veulent continuer à être présents, donc l'articulation elle est compliquée. »*
>
> Gabriel, Représentant de la filière extractive

Après les premières réunions de concertation, les acteurs avaient le sentiment d'avoir substantiellement fait avancer l'élaboration du document sur la base d'un consensus. Cependant, les navettes avec l'échelle nationale n'ont pas validé le travail réalisé localement. Les acteurs, pour la plupart très investis, se sont sentis exclus du processus car leurs propositions n'étaient pas entendues.

> *« – J'ai un sentiment qu'il y a un moment de dépossession de l'outil parce que effectivement ce qu'on avait pu…enfin… montrer en tout cas en termes de consensus… […]. Consensus qu'on avait réussi à obtenir à l'échelle du territoire entre les acteurs, alors en fait il était un peu dépossédé par : "le national a dit que…" et du coup, alors en particulier sur l'environnement, ça a relancé toute la machine de discussion. »*
>
> Daniel, Représentant du CRC

Ce sentiment de « *dépossession de l'outil* » est exacerbé par le fait que les retours nationaux sur les DSF conduisent à placer une conception technique de l'environnement au cœur du document, là où les acteurs s'étaient plutôt représentés un document stratégique. Les propos tenus par Christian résument parfaitement le ressentiment de nombreux acteurs sur le processus d'élaboration.

> « *– La manière dont ont été établis les objectifs environnementaux… il y a beaucoup à dire…*
> – Ce sont surtout les objectifs environnementaux qui posent problèmes ?
> *– Oui ! Bah attendez… les objectifs socio-économiques, on n'en a pas parlé ! Le gros problème c'est que ça se voulait un document qui équilibrait les différents objectifs et en fait pas du tout ! En réalité, les objectifs socio-économiques, on n'en a pas parlé ! On a parlé que des objectifs environnementaux.*
> – Est-ce que cela est dû au poids de l'Agence Française pour la Biodiversité d'après vous ?
> « *– De la DEB. De ceux qui pilotaient la réalisation de l'écriture des Documents stratégiques de façade. Donc, il y avait la DEB, il y avait l'AFB…* »
>
> Christian, Représentant d'un GPM

En conclusion, le manque de clarté sur la méthode et les attendus de l'élaboration des DSF a fait naître des incompréhensions et des tensions dès l'origine du processus, entre les acteurs, les services déconcentrés de l'Etat et le niveau central. Porté par le ministère de l'environnement dans une vision technique de la conservation, la concertation a largement été ouverte aux questions environnementales, au détriment de discussions sur les orientations stratégiques globales de la façade. L'enjeu de la concertation n'est alors pas de définir un projet de territoire, par exemple en définissant des objectifs de production d'énergies marines renouvelables et la localisation des sites, mais d'échanger à la marge, notamment sur des normes de construction dans l'exemple précédent. *In fine*, les acteurs n'ont pas réellement pu s'approprier l'exercice de planification, face à un échelon national imposant ses décisions de façon descendante.

1.2. La difficile application des objectifs environnementaux

Des doutes quant au caractère opérationnel des objectifs environnementaux

Alors que l'harmonisation nationale des objectifs environnementaux a nécessité le déploiement d'une « énergie considérable » (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2018b : 17), pour de nombreux acteurs des doutes subsistent quant à leur caractère opérationnel, comme l'explique Daniel.

« – Les dernières discussions qu'on a eu dans le CMF […], on a passé quasiment tout notre temps à discuter de l'environnement […] parce qu'il y avait eu des remontées et des descentes au niveau national qui s'est fait par l'Agence française de la biodiversité et que il y a des choses qui nous redescendait du national et on disait on va où ? enfin… c'est quoi ? Et en fait on a pas du tout parlé des fiches actions et des secteurs économiques et on a […] passé notre temps à discuter des prescriptions environnementales qui nous sont sorties en gros de l'AFB à l'échelle nationale avec le sentiment que bon voilà […]. C'est quand même des gros outils et on perd de la substance, je suis pas convaincu des applications concrètes derrière [rire].

Daniel, Représentant d'un CRC

Ainsi, de nombreux acteurs, y compris dans les services de l'Etat, s'interrogent sur les suites qui vont être données sur le terrain.

« – Il y a tout un tas de propositions… Alors en théorie c'est intéressant mais qui va mettre en place les outils de suivi pour analyser tout ça. J'ai l'impression qu'il y a plusieurs aspects du document où on s'est fait plaisir, où on est un peu loin de l'opérationnel […]. On a investi beaucoup de temps, c'est quand même impressionnant le temps qu'on passe pour avancer sur ces sujets là et au final… bon, comment ça va servir ? Comment rendre ça opérationnel ? »

Hélène, CEREMA

L'une des réponses apportées à cette question de l'opérationnalité des objectifs environnementaux a consisté à établir des indicateurs de suivi mesurables. Pour ce faire, l'Etat s'est appuyé sur les services qui présentent des compétences scientifiques, comme l'AFB et l'IFREMER. Sur la forme, ces indicateurs et objectifs doivent se conformer au modèle SMART[107]. Directement issu des techniques de management, où il rencontre un succès grandissant depuis les années 1980, ce modèle prétend faciliter la définition et l'atteinte d'objectifs précis. De fait, l'usage de cette méthode témoigne de la perméabilité des concepts issus du secteur privé au secteur public, qui caractérise la nouvelle gestion publique. Cependant, les usages qui ont cours dans les entreprises, donc dans des structures très hiérarchisées pour la plupart, s'adaptent difficilement à une démarche participative, qui plus est appliquée à un objet extrêmement complexe comme la gestion des écosystèmes, des activités et des usages. Ceci a pu faire naître chez les acteurs locaux le sentiment d'une mainmise scientifique sur le DSF, encouragée par le niveau central, souvent désigné comme les technocrates parisiens.

« – Ce qui a été très gênant, c'est ce pouvoir qui a été pris sur ce document, sur l'élaboration de ce document par des scientifiques […].On avait pas le droit de leur poser des questions directement. Donc tout passait par la DEB. Comment vous osez remettre en cause ce que nous disent les scientifiques ? »

Christian, Représentant d'un GPM

[107] L'acronyme SMART, que l'on peut littéralement traduire par le terme intelligent, désigne une méthode d'expression des objectifs devant être spécifiquement élaboré pour l'objet à traiter, mesurable, acceptable et ambitieux, réaliste et temporalisé.

Aux accusations de gouvernement des experts, s'ajoute l'incompatibilité des objectifs environnementaux et socio-économiques, renforcée par l'absence des scientifiques aux réunions de concertation. En effet, si les différents objectifs semblent pertinents lorsqu'ils sont considérés indépendamment, leur croisement est plus problématique.

> *« – Ça peut être un document de bonnes intentions. […] Dans l'Etat actuel de la rédaction, on a des objectifs environnementaux et des objectifs socio-économiques. Ils sont tous très bien mais ils sont sans doute incompatibles ! [rire] Comment concilier des enjeux de protection du milieu, des enjeux de développement de filières… J'ai l'impression que pour l'instant on est sur un document qui est un peu utopiste… qui nécessite peut-être… de l'ambition mais aussi du réalisme et du coup une difficulté à faire concilier l'ensemble.* »
>
> Olivier, chargé de mission mer et littoral en collectivité territoriale

La fusion des DSF et des PAMM a donc conduit à intégrer un deuxième cycle de PAMM beaucoup plus volontariste que le premier, aussi bien en termes d'objectifs que de suivi. Toutefois, le risque est d'élaborer un document, certes très ambitieux, mais inopérant dans son application concrète sur le territoire, en raison d'un déficit de moyens humains et techniques pour assurer le suivi des indicateurs environnementaux et d'un manque de cohérence entre les objectifs environnementaux et les objectifs socio-économiques. Ainsi, il s'agira à la fin de ce chapitre de caractériser le concept de croissance bleue, censé répondre à l'impératif de développement durable. Pour conclure, il convient de souligner que la majorité des acteurs estime que le DSF répond aux objectifs de conservation établis dans la SNML.

Tableau 4. Perception des objectifs de conservation de la SNML

Le DSF permet-il de répondre aux objectifs de conservation établis dans la SNML ? (n=13)

Oui	En partie	Non
9 : Représentant de la filière extractive, Chargé de mission en collectivité, Chargé de mission en Comité des pêches, Représentant d'un CRC, AFB, DDTM, Représentant d'un GPM, DIRM MEMN, Elu d'une collectivité territoriale	2 : DIRM NAMO, Représentant de la filière éolien en mer	2 : Enseignant-chercheur, Représentant syndical

Pour autant, ces réponses, qui peuvent sembler antagonistes avec les critiques liées à l'application concrète du document, sont à nuancer pour deux raisons. D'une part, les entretiens ont eu lieu après plusieurs mois, ponctués de réunions régulières, largement consacrées à la définition des objectifs environnementaux. D'autre part, la réponse à cette question a pu être influencée par la montée des inquiétudes sur d'éventuels blocages de projets, considérant l'opposabilité juridique du DSF.

Inquiétude des acteurs face au blocage des projets

La DSCMM et sa mise en œuvre à travers des PAMM intégrés aux DSF a créé « *un système un peu lourd* » (Patrice, DDTM), fait d'indicateurs, de cibles, de critères et surtout de nombreuses dérogations qui rendent incertaines les futures instructions de projet de développement par l'administration. De plus, le régime d'opposabilité des DSF rend contraignant des objectifs et des mesures qui ne semblent pas opérationnels, voire difficilement applicables.

> *« Je dirais même qu'on a plutôt plus d'enjeux qu'avant, parce que le DSF étant opposable, on voit qu'il est très axé environnement quand même avec des précisions qui sont extrêmement fortes sur l'environnement, parfois assez délirantes […] qui peuvent être dangereuses parfois pour le développement d'autres activités qui devront se conformer à ce qui est indiqué dans les DSF. »*
>
> Laurent, Représentant de la filière éolien en mer

En conséquence, les acteurs engagés dans la mise en œuvre de projets de développement entrevoient dans le DSF la complexification des futurs démarches et reprennent à leur compte le spectre d'une couche supplémentaire dans le supposé mille-feuille administratif français.

> *« Ça va complexifier parce que chaque fois qu'on va vouloir faire quelque chose, il va falloir qu'on montre qu'on est compatible avec. Donc ça va complexifier. Avec parfois, comme je vous le disais, des objectifs environnementaux qui ont été fixés en dehors de tout bon sens. […] On a l'impression qu'on remet une couche ».*
>
> *Christian, Représentant d'un GPM*

En réalité, les acteurs sont très inquiets des recours qui pourraient être portés vis-à-vis des nouveaux projets, sur le fondement d'un document qui pêcherait par excès de détails sur des objectifs environnementaux établis à l'échelle nationale et éloignés des contextes locaux. La situation devient ubuesque lorsque cet acteur évoque, en demandant de couper l'enregistrement audio, la nécessité pour sa filière d'être très vigilante durant le processus d'élaboration des DSF et en particulier des objectifs environnementaux. En effet, aux vus des dispositions volontaristes portées par l'Etat en matière de conservation, mais également des objectifs de croissance économique, cet acteur se positionne comme un garde-fou, dont le rôle est d'éviter que « l'Etat ne se rende pas compte qu'il est en train de se tirer une balle dans le

pied » (Sic.) ; ce qui compromettrait involontairement le développement de sa filière. Cette perception de la PSM comme menace pour les activités est particulièrement présente chez les acteurs. Au cours des entretiens, j'ai systématiquement demandé à l'enquêté de compléter un tableau *Force – Faiblesse – Menace – Opportunité* relatif à la mise en œuvre des DSF. Les objectifs environnementaux en lien avec le régime d'opposabilité juridique sont des éléments qui sont apparus fréquemment, quasiment exclusivement dans les parties faiblesses et menaces, à l'exception d'un représentant de l'AFB qui les a positionnés dans les parties force et opportunité du tableau.

Tableau 5. Perception du traitement de la question environnementale dans les DSF

FORCE	FAIBLESSE
1 : AFB *L'intégration des DSF et des PAMM permet la cohérence entre les différentes politiques*	1 : Représentant de la filière extractive *Le DSF n'est pas équilibré, il fait trop référence aux objectifs environnementaux et pas assez aux objectifs socio-économiques*
MENACE	OPPORTUNITE
5 : Chargé de mission mer et littoral en en collectivité territoriale, Chargé de mission en Comité des pêches, Représentant d'un CRC, AFB, Représentant d'un GPM *Les objectifs sont incompatibles et inatteignables, ce qui renforce les inquiétudes autour d'éventuels contentieux en raison de l'opposabilité juridique du DSF.*	1 : AFB *Le DSF permet une meilleure prise en compte de l'environnement*

n=13

En conclusion, la DCPEM est considérée comme le pilier économique et social de la politique maritime intégrée européenne. Toutefois, le choix des autorités françaises d'intégrer les obligations issues de la DCSMM dans les DSF et l'important travail d'harmonisation des objectifs environnementaux à l'échelle nationale a conduit à positionner la conservation comme un sujet majeur dans la démarche de planification. Paradoxalement, la centralisation du processus a généré d'une part des doutes sur le caractère opérationnel des objectifs environnementaux et d'autre part un sentiment de dépossession de la construction du DSF par les acteurs. Cependant, celui-ci n'est pas exempt de considérations économiques, comme nous le verrons dans les paragraphes suivants.

2. Un positionnement plus économique que social

En parallèle des questions de conservation de l'environnement littoral et marin, le DSF s'est aussi positionné sur le terrain économique et social. De ce point de vue, on observe que la dimension sociale fait l'objet d'un traitement beaucoup moins étendu que la dimension économique, alors même qu'un certain nombre de thématiques relevant de la sphère sociale comme les migrations internationales ont pris une importance majeure ces dernières années en Manche est mer du Nord.

2.1. La dimension économique : *business as usual*

Une lecture approfondie de la Stratégie de façade maritime Manche est mer du Nord et en particulier de la carte des vocations conduit à interroger les choix politiques qui ont présidé à son élaboration. En l'espèce, il semble que les autorités françaises n'ont pas réellement tranché entre les différentes activités et usages de l'espace maritime, préférant proposer une trajectoire tendancielle qui n'offre pas la visibilité escomptée par les acteurs du territoire.

Une projection tendancielle

La SNML est un document d'orientation général, qui a l'avantage de présenter une vision globale pour les espaces littoraux et maritimes, à l'échelle nationale. Toutefois, son utilité concrète pour les acteurs du territoire s'avère relativement limitée. En effet, les acteurs peuvent difficilement prendre appui sur ce document pour argumenter en faveur ou en défaveur de projets d'aménagement.

> – Avez-vous pris connaissance de la Stratégie nationale pour la mer et les littoraux ? Est-ce un document utile pour vous, un document auquel vous pouvez vous référez ?
> « – *Oui, consultée… mais non pas utile !* »
> – Pourquoi ?
> « – *pfff… c'est très stratégique… c'est même pas stratégique, c'est des grandes orientations. L'enjeu, il est sur les DSF.* »
>
> Gabriel, représentant de la filière extractive

Après la publication de la SNML, les acteurs ont donc placé beaucoup d'attentes sur les DSF, en cela qu'ils devaient constituer une déclinaison interrégionale de la Stratégie nationale, plus apte à présenter les choix politiques réalisés, notamment du fait de sa dimension spatiale.

« – Il n'y a pas d'arbitrage qui est fait [dans le DSF]. Un document qui indique qu'il faut évidemment préserver l'environnement, qu'il faut promouvoir le développement durable des activités… euh… ok enfin, tout le monde est d'accord avec ça. Il n'y a pas de raison vraiment de s'opposer à ça, mais pour nous à partir du moment où il ne donne pas d'objectifs clairs sur le développement des EMR[108], par exemple, il n'y a pas de stratégie. Si c'est une stratégie nationale mer et littorale, la stratégie des EMR elle est absente. Mis à part dire que les EMR sont importantes pour générer de l'emploi, participer à la transition énergétique oui, mais dans les faits où ? Quelles ambitions on porte ? Concrètement… En termes de déclinaison c'est pas du tout satisfaisant. Et je pense que c'est un des gros problèmes du DSF.»

Laurent, représentant de la filière éolien en mer

Dans les services déconcentrés de l'Etat en charge du pilotage de l'élaboration des DSF, le même constat est observé sur les applications concrètes du DSF, ce qui ne facilitera pas l'instruction des nouveaux projets par l'administration.

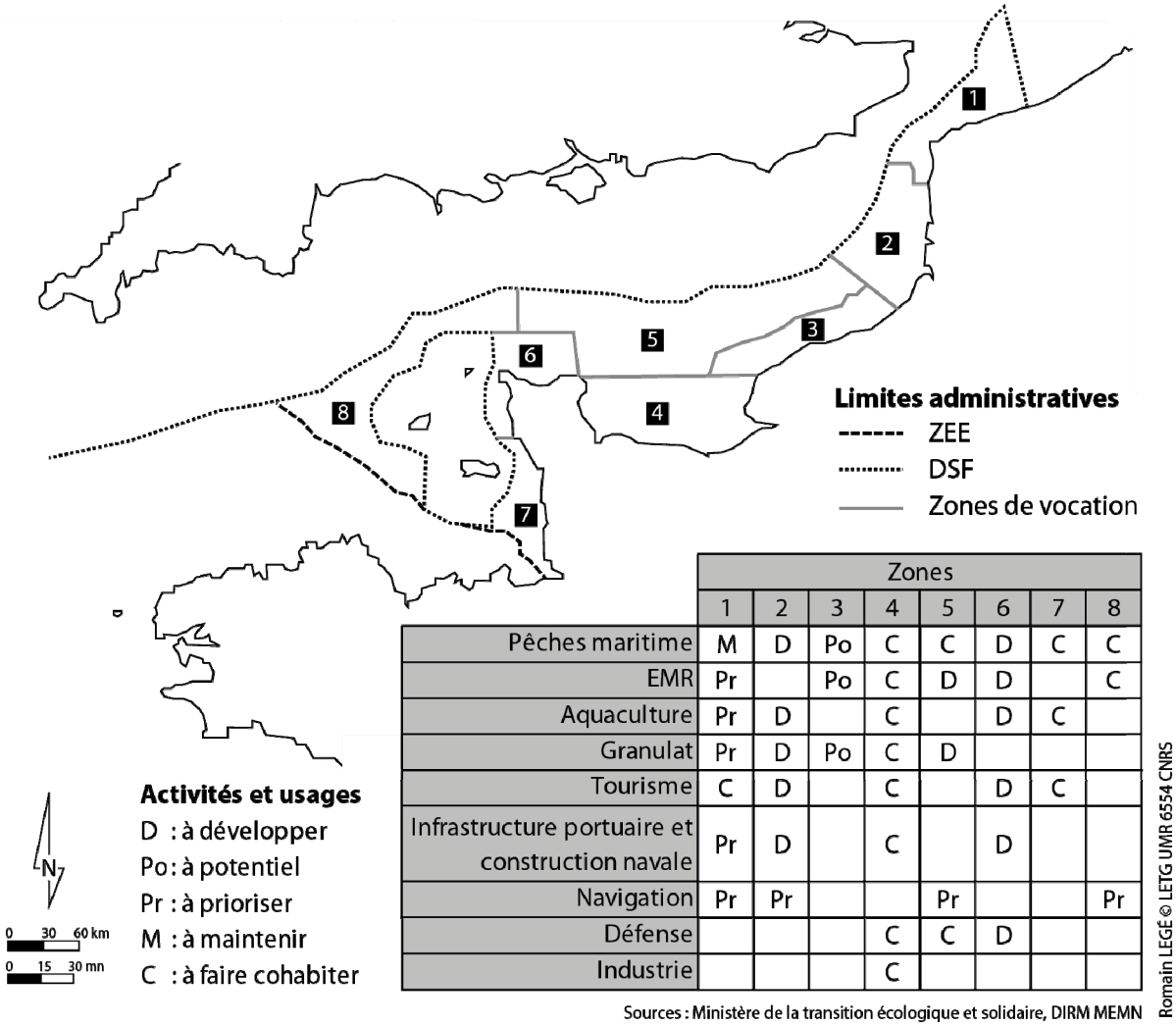
– Quelles opportunités offre le DSF pour vous ? Est-ce que cela va permettre de favoriser la croissance bleue et le développement durable par exemple ?
« – Ouais enfin là c'est un peu loupé quoi ! [rire] »
– C'est un peu loupé ?
« – Nan parce que le premier cycle ne sera pas… on ne répondra pas à la planification en tant que telle au premier cycle. Il n'y aura pas de zones… de nouvelles zones dédiées ou vraiment fléchées aquaculture, il n'y aura pas de zones très franches fléchées EMR… donc l'opportunité ça aurait été que ça facilite la gestion administrative derrière et la conservation… Mais le souci c'est qu'on ne va pas l'avoir au premier cycle. »

Fabrice, DIRM MEMN

Dès lors, il s'agit d'analyser la carte des vocations pour identifier les choix politiques qui ont été opérés par les autorités étatiques et la planification que donne à voir cette spatialisation. La figure 23 reproduit les différentes zones de la carte des vocations de la façade Manche est mer du Nord. La description des vocations de chacune des zones a été résumée dans un tableau, en reportant les termes associés aux activités et usages. Le premier constat est celui d'un flou terminologique quant aux notions de développement, de potentiel, de priorisation, de maintien ou encore de cohabitation, pour lesquelles aucune définition n'est donnée. Les termes sont-ils exclusifs les uns des autres ? Existe-t-il une échelle, c'est-à-dire un degré d'importance plus ou moins fort, par exemple entre le développement et la priorisation ou entre le maintien et la cohabitation ? Ensuite, on observe que la carte ne fait état d'aucune interdiction, aucune activité ne semble exclue *a priori* d'une zone. De ce fait, l'administration aura bien à instruire chacun des dossiers qui lui sera présenté. En revanche, il faut noter qu'une multitude d'activités et usages sont présents sur de nombreuses zones, ce qui conforte l'idée d'une mer qui se remplie. Plus encore, certaines activités ont vocation à être présentes partout. C'est le cas en particulier des activités nomades, dont l'exemple le plus parlant est la

[108] Après cet entretien, la publication de l'annexe 6a sur les objectifs stratégiques socio-économiques a introduit un objectif de 1 500 à 2 400 km² minimum de zones destinées à l'éolien en mer (p. 19). Cet objectif, établi sans concertation, n'est de fait pas spatialisé dans la Stratégie de façade maritime.

pêche, du fait de sa dépendance aux ressources et aux écosystèmes. Toutefois, c'est aussi le cas d'activités sédentaires comme les EMR qui ont vocation à être présentes dans toutes les zones, à l'exception de l'est du golfe normand-breton (zone 7) et du PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale (zone 2) dans lequel un parc éolien est pourtant acté. De la même façon, certaines zones concentrent toutes les activités. L'exemple le plus parlant est celui de la baie de Seine (zone 4), où seule la navigation ne figure pas expressément, alors même que cette zone constitue la voie d'accès au port du Havre. Enfin, certaines zones semblent faire l'objet de nombreuses volontés de développement d'activités et d'usages, comme le nord du Cotentin (zone 6) et de manière beaucoup plus étonnante, le PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale (zone 2).



	Zones							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Pêches maritime	M	D	Po	C	C	D	C	C
EMR	Pr		Po	C	D	D		C
Aquaculture	Pr	D		C		D	C	
Granulat	Pr	D	Po	C	D			
Tourisme	C	D		C		D	C	
Infrastructure portuaire et construction navale	Pr	D		C		D		
Navigation	Pr	Pr			Pr			Pr
Défense				C	C	D		
Industrie				C				

Sources : Ministère de la transition écologique et solidaire, DIRM MEMN

Figure 23. Zones et vocations associées sur la façade Manche est mer du Nord

En conclusion, toutes les activités sont possibles partout dès lors que leur développement s'exerce dans le cadre de la durabilité et donc qu'il n'est pas préjudiciable pour la conservation de l'environnement. Cependant, cette position interpelle les acteurs de la conservation.

> *« – Nous on est dans une toute petite mer, un tout petit espace avec beaucoup d'activités et je pense que la limite de capacité de charge elle est déjà dépassée, clairement. Et ça me fait drôle, parce que quand tu regardes le DSF […], il y a du développement partout sur les activités économiques quasiment. Alors tu peux rajouter à chaque fois, développement en maintenant nanani… en préservant tatati tatata… Est-ce que c'est des vœux pieux ? C'est bien beau de dire ça, mais où est-ce qu'on va les mettre ? Et si on veut vraiment pas être condamné par la commission européenne un jour ou si on veut remplir nos engagements par rapport à la DCSMM […], eh bien comment on va faire ? »*
>
> Paul, AFB

Cette volonté de poursuivre un développement économique qui transparait à travers le DSF est présente dans les services de l'Etat en charge de l'aménagement. Pour certains acteurs comme les représentants des associations conservationnistes, il s'agirait même d'une priorité donnée à la croissance économique au détriment de la conservation de l'environnement.

> *« – Ce qu'on a pu observer aussi, […] c'est qu'une partie des têtes de pont dans les DREAL, auxquels avait été donné des responsabilités fortes, étaient […] des politiques à fond sur développement, développement, développement, et puis l'environnement ça suivra quand ça pourra ! D'où aussi ce ressentiment… enfin… on était dans un combat quoi. Et c'est en particulier le cas de l'actuelle DREAL de Normandie qui a précédemment été sur toute la zone de la Défense à Paris et pourquoi… il s'en est pas caché hein… il l'a dit à plusieurs reprises… l'important c'est le développement, y compris dans tout le sens productiviste, expansionniste, etc. qu'on voudra hein. D'où quelque fois aussi des discours de Damien Levallois[109]. […] C'est ça qu'on leur donne comme feuille de route. »*
>
> Martine, FNE

Ainsi, le DSF n'apporte pas une vision en rupture avec le modèle existant, mais bien une projection tendancielle dans l'avenir, par rapport à la situation actuelle. Cependant, pour les acteurs, le document ne permet pas d'accéder à une visibilité sur la faisabilité des nouveaux projets, qui était pourtant l'un des attendus majeurs de la démarche.

Un déficit de visibilité

Face à la multiplication des activités et des usages en mer, qui plus est dans un espace Manche mer du Nord relativement réduit, les acteurs étaient en demande d'une planification spatiale de l'espace maritime[110]. Pour eux, la visibilité est l'argument central qui justifie la mise en œuvre de la PSM, notamment pour sécuriser les lourds investissements financiers des projets

[109] Responsable de la mission de coordination des politiques publiques à la DIRM Manche est mer du Nord.

[110] L'ensemble des acteurs à qui la question était posée, ont indiqué que la Planification spatiale marine est nécessaire (n=18).

en mer, par exemple concernant les projets de parcs éoliens et les études à mener en amont, ou liés à l'achat d'équipements comme les navires pour les pêcheurs.

> *« – Moi j'y voyais un avantage, c'est donner de la visibilité aux acteurs. Ils en ont besoin. »*
>
> *Paul, AFB*

Cependant, les acteurs économiques semblent extrêmement déçus par le contenu de la Stratégie de façade maritime. Le document est jugé comme n'allant pas assez loin dans la précision des objectifs et la spatialisation des activités et des usages. De fait, il n'offre pas la visibilité escomptée à l'origine du processus.

> *« – On ne voit pas où on va. Ils ne font pas un truc… voilà là où on demandait de la visibilité ils rajoutent un truc flou par-dessus. »*
>
> Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches

> *« – Par contre le DSF, il est… il est assez peu axé… enfin pour ce qui concerne les EMR hein… sur la planification des projets. On a des zones à vocation où globalement dans beaucoup d'endroit on peut faire des EMR… oui on peut faire des EMR, techniquement parlant il y a plein d'endroit où on sait en faire… Après entre les endroits où techniquement on peut en faire et où on va les installer il y a une véritable nuance et le DSF ne traite pas pour l'instant ces sujets-là. […] On a pas plus de visibilité si ce n'est que… oui, l'éolien en mer on peut à peu près en faire partout, mais ça on le savait déjà ! »*
>
> Laurent, Représentant de la filière éolien en mer

En réalité, ce déficit de visibilité sur l'avenir du territoire marin est issu de deux facteurs concomitants. D'abord, l'exercice de planification en mer est la première expérience menée en France à cette échelle. De ce fait, la démarche a nécessité un certain apprentissage de la part des services de l'Etat et la construction d'une méthodologie adaptée, très chronophage, qui a connu quelques ajustements. De plus, il était impossible de calquer les méthodes de planification terrestres à un espace maritime en raison de ses caractéristiques propres. L'élaboration des documents a donc pris du retard dès le début de la démarche. Ce retard a été amplifié par les longues discussions sur la partie relative à la situation de l'existant, longues discussions toutefois nécessaires avant l'élaboration d'une première vision stratégique. Cependant, le temps disponible aux discussions sur l'avenir du territoire s'est trouvé très limité.

> *« – Le DSF est quand même pour le moment surtout un exercice de géographie. Pour l'état de l'existant, il y a beaucoup de choses. […] L'existant tient 80 % du document. Les objectifs généraux 15 %. Les objectifs détaillés 5 %. […] L'attention, les débats, le temps passé et le temps prévu par l'Etat pour traiter les différents sujets étaient à peu près celui-là. »*
>
> Hervé, Elu d'une collectivité territoriale

Le second facteur est plus politique. D'une part, les autorités ont souhaité éviter l'écueil de figer une vision précise du territoire, qui aurait constitué une démarche inadaptée à un espace marin par définition mouvant et dynamique. C'est là l'un des risques majeurs de la planification spatiale en mer. D'autre part, on observe aussi que le DSF, en tant que démarche participative, n'a pas eu à traiter les points de tensions les plus importants comme la localisation des parcs éoliens en mer. En effet, ces questions sensibles ont été définies par l'Etat dans plusieurs appels d'offre et donc dans des démarches de planification sectorielle, menée en parallèle de la planification intégrée. Ceci a permis à l'Etat d'avancer beaucoup plus rapidement sur ces sujets, en ménageant la participation des acteurs. Pour toutes ces raisons, les autorités ont préféré mettre en place une planification souple pour certains, peu précise pour d'autres, mais dont le principal grief est le manque de choix politiques explicites et donc de visibilité pour les acteurs. Le problème est alors que les objectifs du développement durable entrent en contradiction et que les priorités semblent peu lisibles.

> *« – C'est là que le préfet avait dit : "faut que je fasse tout sur mon espace ! Je sais pas comment je vais faire : faut développer économiquement, faut faire du développement durable et faut protéger". »*
>
> Paul, AFB

Pour finir, dans la conception européenne de la PSM, la dimension économique est traditionnellement l'objet central du processus. En France, la dimension économique, quoique peu précise, est effectivement très présente car elle autorise *a priori* le développement des activités et des usages sur l'ensemble du territoire. A l'inverse, comme à l'étranger (Gilek *et al.*, 2021), la dimension sociale est peu investie par la planification.

2.2. La dimension sociale : un angle mort de la planification

La dimension sociale du développement durable est la composante la moins traitée par les démarches de planification en mer. L'une des explications tient au fait que l'image des mers « réduites à de vastes étendues bleues figurant le vide sur les cartes [reste] profondément ancrée en chacun » (Trouillet, 2004b : 16). Ainsi, symboliquement vidées de leur contenu, le grand public mais aussi les acteurs et les services de l'Etat, ne se représentent que difficilement les questions sociales en mer, comparativement à l'espace terrestre. Pourtant, les espaces maritimes sont largement fréquentés, appropriés et territorialisés. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la Manche mer du Nord, en raison notamment de l'importance de la filière pêche et du trafic maritime, pour ne citer que ces deux activités. Il apparait donc nécessaire d'analyser le traitement des questions sociales dans la Stratégie de façade maritime Manche est

mer du Nord, afin de déterminer quelle place prend la dimension sociale dans la planification et comment elle est investie par les pouvoirs publics. Pour ce faire, je me suis appuyé sur une quantification et une qualification des objectifs qui revêtent un caractère social dans le DSF (figure 24). Il en ressort que la dimension sociale est peu investie et que certaines grandes questions sociales sont absentes du DSF.

Une thématique peu investie par le DSF

Tout d'abord, il s'agit de commencer par une première approche quantitative. On remarque la prédominance des objectifs environnementaux (n=265 soit 82 % de l'ensemble des objectifs particuliers) par rapport aux objectifs socio-économiques (n=58 soit 18 % de l'ensemble des objectifs particuliers). Cette observation confirme l'étendu de la thématique environnementale dans les travaux liés à la planification, résultant de la fusion des PAMM et des DSF. De plus, ceci explique aussi l'importance du temps de concertation consacré à la définition des objectifs environnementaux, comme cela a été évoqué dans les paragraphes précédents. Ensuite, parmi les 58 objectifs particuliers socio-économiques, j'ai identifié 46 objectifs particuliers présentant un caractère économique, soit 79 % des objectifs socio-économiques ou 14 % de l'ensemble des objectifs particuliers. A l'inverse, seuls 12 objectifs présentent un caractère social plus ou moins explicite, soit 21 % des objectifs socio-économiques ou 4 % de l'ensemble des objectifs particuliers. Dès lors, on ne peut que souligner la très faible part des objectifs à caractère social parmi l'ensemble des objectifs particuliers. Enfin, j'ai procédé à une analyse qualitative des 12 objectifs particuliers à caractère social. Ces derniers peuvent être regroupés en 5 catégories, à savoir l'emploi, la formation, la culture et le sport, la démocratie et le patrimoine. Plus finement, les 6 objectifs particuliers rassemblés dans les catégories emploi et formation sont finalement des objectifs qui traduisent également des aspirations économiques (préservation d'un secteur d'activité, développement d'une filière, adaptation de l'offre de formation pour permettre l'insertion sur le « marché du travail »…). Par ailleurs, la catégorie relative à la démocratie ne fait état que de questions de participation et de communication liées à l'implantation des EMR, domaine hautement conflictuel. L'idée est alors de faciliter ce qu'il est convenu d'appeler « l'acceptabilité sociale » des projets EMR, ici encore associée en partie à des fins économiques. Reste les catégories patrimoine, culture et sport, qui en l'espèce constitue le cœur des questions sociales du DSF. Pour autant, les objectifs y sont extrêmement réduits et surtout ne présente pas de points de désaccord majeurs entre les acteurs et les services de l'Etat, contrairement à un certain nombre d'autres questions sociales absentes du DSF.

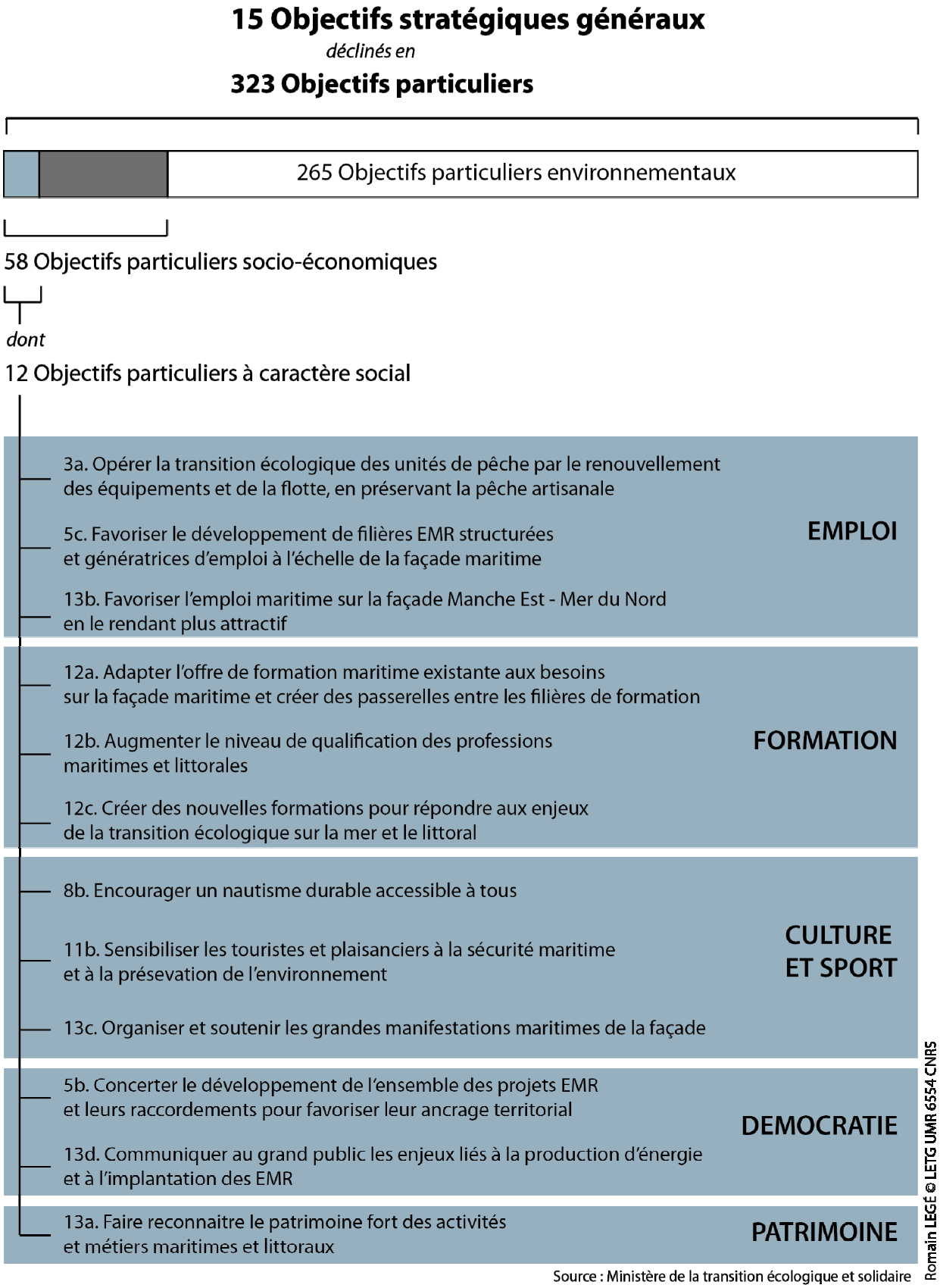


Figure 24. Les objectifs particuliers à caractère social du DSF MEMN

Les questions sociales absentes du DSF

Alors que la dimension économique et la dimension environnementale de la planification constitue l'écrasante majorité des objectifs particuliers du DSF, de nombreux domaines relevant de la dimension sociale sont absents de la planification. En s'appuyant sur la liste établie par Emma McKinley (*et al.*, 2019)[111], il s'agit d'identifier les grandes questions sociales qui n'ont pas été traitées dans le DSF Manche est mer du Nord. Tout d'abord, peu d'objectifs se réfèrent aux relations des sociétés à l'espace maritime. A titre d'exemple, il n'existe pas d'objectif relié à une politique d'éducation à la mer et au littoral ainsi qu'aux activités et usages associés, qui pourraient être destinés aux élèves des communes littorales. Ensuite, si la thématique de l'emploi est bien présente, celle-ci n'est pas convoquée sous l'angle du bien-être des travailleurs, qu'ils soient navigants ou non. De la même façon, le cadre de vie des travailleurs et plus largement celui des populations littorales est très peu abordé. S'agissant des populations littorales, les migrants et les réfugiés ne sont évoqués que sous l'œil de la lutte contre l'immigration dite clandestine. Les questions liées à leurs conditions de vie n'apparaissent pas dans le DSF, alors même que le sujet semble important sur un territoire qui accueille de vastes campements d'habitats très précaires et dans un contexte de forte augmentation des tentatives de traversés visant à rejoindre le Royaume-Uni. Ce sujet a d'ailleurs été très difficile à aborder lors des entretiens. Parfois, la question migratoire a même été comprise par mes interlocuteurs comme portant sur les oiseaux. Enfin, de manière plus générale, deux grandes catégories de question sociale n'apparaissent que trop peu explicitement dans le DSF. D'une part, il s'agit de l'accès et du partage de l'espace, qui sont pourtant au fondement même de la mise en œuvre de la planification spatiale marine, dans une mer déjà pleine. De fait, les critères et les principes visant à guider l'administration dans l'instruction des occupations du domaine public maritime n'ont pas été remis à plat. D'autre part, l'absence de discussions sur les questions de démocratie liées à la mer et littoral semble la plus préoccupante, tant la demande des acteurs est forte à ce sujet et tant le rôle et la place de l'Etat sont exclusifs dans ce domaine. Cette première expérience de planification, menée sur l'ensemble du territoire national, semblait pourtant l'occasion idéale d'évoquer les principes de fonctionnement de la démocratie locale, notamment du CMF, ainsi que les compétences attribuées aux collectivités locales. En conclusion, la dimension sociale a été majoritairement

[111] Emma McKinley est l'une des rares autrices à s'être intéressée à la dimension sociale de la PSM. Dans son article (McKinley, 2019), elle identifie un certain nombre de thématiques sociales qui devraient être prises en compte dans la PSM : services écosystémiques culturels, compréhension et capacité à prendre soin (*literacy*) des océans, droits et responsabilités environnementaux, perceptions et représentations, bien-être, patrimoine, paysage, importance culturelle des activités maritimes, genre, âge, emploi.

abordée au prisme des aspects économiques. Les questions sociales, en particulier les plus sensibles et surtout celles qui nécessitent un positionnement politique, ont été écartées du périmètre de concertation et de construction du DSF. Ainsi, les discussions relatives aux dimensions socio-économiques du DSF n'ont pas soulevées de débats avec les acteurs, ni engendrées de prises de position ou d'actions politiques fortes de la part de l'Etat. Le rôle de celui-ci, juge et arbitre de la concertation, se cantonne à la mise en œuvre d'une démarche participative post-politique, facilitant le compromis sur des thématiques peu conflictuelles. En conséquence, la mise en œuvre de la stratégie croissance bleue entraine de fait la reproduction des inégalités.

3. Une croissance bleue reproductrice des inégalités

Les paragraphes précédents ont souligné que les différents volets du développement durable ne sont pas abordés avec le même intérêt dans le DSF. Le volet environnemental a été positionné au cœur de la démarche, mais les perspectives d'application des objectifs semblent difficilement réalisables. Le développement économique suit une trajectoire tendancielle, alors que les questions sociales sont peu investies. Il s'agit maintenant de s'intéresser aux relations de pouvoir à l'œuvre dans la stratégie croissance bleue ainsi caractérisée, entre les différents secteurs d'activités et les usages, ainsi qu'entre les acteurs eux-mêmes, afin de déterminer les conséquences d'une telle stratégie pour l'aménagement des espaces maritimes. Tout d'abord, les acteurs économiques sont fondamentalement inégaux face à la démarche de planification. Ensuite, les sujets majeurs font l'objet de planifications *ad hoc*, menées en parallèle de la planification intégrée, excluant de fait ces sujets de la concertation sur les DSF. Ainsi, la PSM ayant pour objet la mise en œuvre de la croissance bleue ne peut qu'entrainer la reproduction des inégalités préexistantes.

3.1. Des acteurs économiques inégaux face à la planification

La PSM est par définition un processus de décision à caractère éminemment politique. Les acteurs impliqués dans le processus participatif se trouvent régulièrement engagés dans des négociations autour des questions de partage de l'espace et des priorités à donner sur le territoire marin. Cette négociation s'opère entre les activités et les usages eux-mêmes, mais aussi et surtout avec l'Etat. Or, les inégalités sont importantes entre les différents acteurs économiques. D'une part, ceci tient au fait que leurs réflexions stratégiques sectorielles

antérieures à la démarche de PSM, sont plus ou moins élaborées, ce qui leur confère un avantage lors des négociations. D'autre part, certains acteurs disposent d'un soutien clairement affiché par l'Etat qui légitime leur position.

Des réflexions stratégiques plus ou moins élaborées selon les secteurs d'activités

La mer suscite un intérêt nouveau pour un certain nombre d'acteurs économiques, tels que les nouveaux usages et activités à l'exemple des EMR. Ainsi, Paul reprend l'expression de plus en plus répandue de la mer comme nouvel eldorado.

> «– *La mer, ça devient aussi un nouvel eldorado et il y a de plus en plus d'activités qui s'y intéressent.* […] *Il y des filières qui sont prometteuses en termes d'emploi, en termes de retombées économiques* »
>
> Paul, AFB

Dans ce contexte, la structuration de la filière et la capacité à se projeter dans l'avenir est décisive pour obtenir des garanties, à travers le DSF, quant aux possibilités de développement ou non de son secteur d'activité. Ceci est également le cas pour les usages et activités traditionnels de l'espace maritime comme le secteur des pêches maritimes, dont le nombre d'emploi n'a cessé de diminuer depuis les années 1980 et dont l'accès à l'espace maritime est de plus en plus concurrencé par les nouveaux usages et activités.

> « – *C'est aussi important pour la pêche par exemple, parce qu'il va falloir renouveler l'outil de pêche, là, dans les années à venir, puisqu'on a des bateaux qui ont en moyenne plus de 25 ans. Donc c'est pareil, on n'investit pas dans un nouveau bateau si on ne sait pas où on va pêcher, si on ne sait pas ce qu'on va pêcher, si on ne sait pas garantir pleins de choses vis-à-vis de l'environnement, vis-à-vis… socialement aussi des gens qu'on va embaucher.* »
>
> Alexandre, DIRM NAMO

Toutefois, les services déconcentrés de l'Etat, au plus près de la concertation, observent que la structuration et la capacité à produire des réflexions stratégiques sont inégales en fonction des secteurs d'activité.

> «– *Tous les acteurs sont intéressés [par la planification], tous les acteurs participent. Plus il y a d'enjeux économiques, plus ils sont structurés pour pouvoir répondre.* »
>
> Fabrice, DIRM MEMN

Les filières les plus structurées, celles dont les enjeux économiques sont les plus importants, ont un fort pouvoir de *lobbying*. Elles sont en mesure d'entretenir des liens de proximité avec le politique. De ce fait, leur prise de position sont plus assurées et rigides comme l'a constaté Martine lors de plusieurs réunions de concertation au niveau national.

> « – *Quand on arrive, pour les grandes entreprises ou les filières, au niveau supra qui est un niveau financier : là, c'est vraiment : […] "Nous c'est ça* [elle tape du poing sur la table], *notre politique c'est ça* [elle tape une seconde fois du poing sur la table] *et ce ne sera pas autre chose" […]. Ceux qui décident, ce sont les grands acteurs financiers connectés aux grands élus.* »
>
> Martine, FNE

De plus, ces mêmes grands secteurs industrialo-financiers disposent d'une meilleure capacité à se projeter. D'abord, parce qu'ils ont déjà élaboré des stratégies de développement, avant l'arrivée de la PSM. Ensuite, parce que leur vision de l'avenir est beaucoup plus claire. Par exemple, s'agissant des EMR, la transition énergétique engagée par les gouvernements successifs nécessite le développement de cette filière à court terme. S'agissant des ports, l'augmentation continue des échanges mondiaux implique le renforcement des infrastructures.

> «– *Sur des industriels, comme je le disais, ils ont leur planification à n+20, n+10. Et d'ailleurs ils ont besoin eux de ce DSF, c'est pour ça que les DIRM était pressées parce qu'ils ont la pression de ces gens-là qui veulent le DSF pour pouvoir investir.* »
>
> Paul, AFB

A l'inverse, le secteur des pêches maritimes, contraint par la publication annuelle des quotas issus de la PCP, ne peut que très difficilement envisager l'avenir de la filière sur plusieurs années.

> « – *Il y a en plus des professions qui ont du mal à se projeter dans une planification. Vraiment, la pêche a déjà une PCP qui est très contraignante, qui est revue par quota tous les ans, donc ils ont beaucoup de mal à se projeter.* »
>
> Alexandre, DIRM NAMO

Pour ce représentant syndical de la pêche artisanale, secteur très sujet au changement et de fait en constante évolution en fonction des quotas et des déplacements de la ressource, l'exercice même de planification est ainsi très défavorable à la pêche en comparaison à d'autres filières, en particulier celles qui occupent l'espace de façon sédentaire et ce même si l'occupation est intermittente comme pour les industries extractives.

> « – *Pour la pêche, moi j'y crois pas à la planification. […] Vois un pêcheur, demande-lui où il va pêcher dans vingt ans. Nan. Tu vois un mec qui est extracteur de granulat. Ils ont des plans pour ça.* »
>
> Claude, représentant syndical 1

Enfin, il convient de noter que la filière pêche a beaucoup évolué ces dernières années. Elle dispose maintenant d'élus en capacité réelle de participer aux réunions et de chargés de mission au sein des Comités. Cependant, la comparaison ne tient pas avec les grands groupes et les négociations restent très déséquilibrées.

> *« – Avant les mecs ils avaient pas le temps de suivre les dossiers. Le patron qui était président de comité local, il suivait pas les dossiers : faut aller aux réunions et tout ça… tu peux pas quand t'as ton bateau, quand tu travailles 15-16 heures par jour du lundi au vendredi.[…] Moi, j'ai arrêté un peu à cause de ça, c'est un travail à plein temps. […] Quand tu vas à toutes les réunions et qu'ils te voient à chaque fois, ça les emmerde un peu ! »*
>
> Claude, représentant syndical 1

Pour conclure, la structuration des filières et leur capacité à développer des stratégies est très inégales. Concernant les acteurs économiques, la filière pêche semble être la plus en difficulté de ce point de vue, comparativement aux grands groupes industriels avec lesquels elle est en concurrence pour l'espace, et à leur pendant financier. De ce fait, les négociations sont très déséquilibrées. D'un côté, certains acteurs connaissent à l'avance les espaces littoraux ou maritimes qui constituent un enjeu important pour eux et se situent dans une position pro-active. De l'autre côté, les pêcheurs ne peuvent que s'adapter aux changements et se situent dans une position défensive. Par ailleurs, ce jeu d'acteur est amplifié par le fait que ces mêmes groupes industriels sont soutenus par des politiques nationales et internationales.

Un soutien de l'Etat et de l'UE à géométrie variable

Dans un contexte où les différentes activités sont intrinsèquement inégales face à la planification, il s'agit de s'intéresser aux secteurs qui bénéficient ou non d'un soutien de l'Etat, afin de déterminer si celui-ci est de nature à rééquilibrer les relations de pouvoir et de domination inhérentes à la mise en œuvre des DSF, notamment dans le cadre du processus participatif. De ce point de vue, je m'appuierai sur l'exemple des EMR en lien avec les pêches maritimes, car il est emblématique de l'irruption d'une nouvelle activité industrielle en mer qui nécessite une occupation quasi-exclusive de l'espace, et parce que cette activité est fortement encouragée par l'Etat. Toutefois, j'aurai aussi pu m'intéresser plus avant au cas du transport maritime, activité traditionnelle dont le développement est rendu nécessaire par la croissance des échanges ; ou encore au cas des industries extractives de granulats marins, dont les besoins sont important pour la construction. Pour revenir au cas des EMR, il convient d'évoquer l'Accord de Paris de 2015 qui vise à lutter contre le changement climatique, en particulier à travers la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La transition énergétique vers une production d'énergie décarbonnée en est l'un des leviers majeurs. L'UE s'est engagée dans cette voie et la DCPEM pointe explicitement les politiques nationales relatives aux EMR comme l'un des axes de la transition énergétique.

« – Même si on a l'impression que [l'UE] s'est emparée [de la PSM] pour porter plutôt certaines industries que d'autres… bah… c'est peut-être le bon moment ! On cherche à décarboner notre industrie, notre économie, les EMR c'est quand même une solution. »

Alexandre, DIRM NAMO

Naturellement, la France encourage elle-aussi le développement des EMR. Dans les orientations établis par la SNML, les EMR sont expressément citées comme étant à développer, car elles favorisent la transition écologique et participent au développement d'une économie bleue dite durable. De plus, les Energies renouvelables et notamment celles d'origine marine sont l'un des enjeux au cœur de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) publiée récemment (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2020).

« – La stratégie de développement des EMR, elle est au niveau national. […] Il y a une volonté d'avancer là-dessus très fortement. »

Laurent, Représentant de la filière éolien en mer

Le développement des EMR est alors un choix politique, tout à fait intégré par les services déconcentrés de l'Etat en charge de la planification. C'est bien ce qui ressort du discours de Fabrice.

« – C'est vrai que […] par exemple les EMR, on peut penser que c'est un groupe industriel, mais je veux dire c'est aussi un choix politique clairement affiché par le gouvernement. Donc, on peut pas non plus dire qu'ils fassent du lobby plein pot puisque la transition énergétique… voilà. »

Fabrice, DIRM MEMN

Les EMR sont une activité singulière, en raison de leur caractère fondamentalement ambivalent. D'un côté, il s'agit d'un secteur industriel porté par de grandes firmes transnationales. Pour ces entreprises et le territoire qui les accueille, les retombées économiques attendues sont importantes. Toutefois, l'implantation des parcs impacte de façon notable l'environnement marin, en particulier lors de la phase de travaux. De l'autre côté, les EMR sont nécessaires à la réalisation de la transition énergétique. De ce fait, les EMR sont fréquemment qualifiées par l'oxymore industrie verte.

«– Malgré tout, on a une volonté de développement de certaines activités parce qu'il y a des choix qui sont à faire. Les EMR, ça a des impacts sur les oiseaux, sur les mammifères marins, sur les habitats… on ne sait pas trop encore les quantifier. Et il y a aussi l'effet climat : est-ce qu'on préfère le nucléaire à des EMR ? Est-ce qu'on préfère des EMR ou du charbon ? Donc là, il y a des choix forts à faire, en connaissance de cause et ce qu'on demande aux politiques ou aux préfets ou au gouvernement et autres, c'est de trancher à un moment ou à un autre ! […] A un moment ils m'ont dit : "tu te rends compte il y a des objectifs environnementaux qui vont nous empêcher de faire des EMR, on va aller au contentieux à tous les coups, sur la collision, des trucs comme ça.". Mais on peut déroger [aux objectifs environnementaux], c'est prévu ! […] Autant sur des activités purement économiques, où ils vont faire du blé, voilà ça s'entend plus ou moins bien [rire] ! Autant sur les EMR, là t'as un argument béton ! C'est, de fait, la préservation de la biodiversité. Elle va peut-être un peu trinquer parce qu'on va avoir des impacts sur certains habitats,

certaines espèces etc... mais en même temps on a un choix et une volonté de lutter contre l'effet climatique, les gaz à effets de serre et par conséquent on veut développer les EMR. Ça s'entend ! […] C'est un choix politique et ça va dans le bon sens, c'est aussi de la préservation de l'environnement. »

Paul, AFB

Ainsi, la position de Paul qui a notamment en charge le dossier PSM à l'AFB est claire concernant la controverse relative à l'implantation des EMR. Celle-ci pourrait être résumée par l'adage : la fin justifie les moyens. Dans une réflexion qui s'apparente à une analyse coût-bénéfice, les impacts environnementaux liés aux EMR sont jugés inférieurs aux avantages de la transition énergétique. Outre les questions environnementales, l'arrivée des EMR se fait aussi au détriment de l'accès à l'espace, en particulier pour les pêches maritimes[112]. Si l'UE et l'Etat français soutiennent le secteur des pêches maritimes notamment à travers le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), ainsi que les subventions au carburant par exemple, les termes utilisés dans la SNML font référence au « maintien » et au « confortement » de l'activité de pêche, réservant le « développement » à la filière EMR (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017 : 26, 40, 45). Les choix politiques semblent alors prioriser le secteur des EMR, face aux pêches maritimes. Même si les implantations de parcs s'attachent à réduire, autant que faire se peut, les impacts pour la pêche, la concurrence pour l'accès à l'espace reste forte.

« *– L'Etat est en train de se pencher dessus [sur la planification] et est en train de se partager un gâteau avec des nouveaux acteurs qui débarquent* »

Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches

Par ailleurs, le secteur des pêches maritimes n'est pas homogène. Il existe notamment des différences substantielles entre la pêche artisanale et la pêche industrielle[113]. La pêche industrielle, mieux structurée, bénéficierait d'un soutien plus important à l'échelle européenne.

« *– Les lois européennes […] ne s'occupent pas du tout de la pêche artisanale. On est en concurrence avec la pêche industrielle. Nous, ici, on a vu des bateaux de 100 m* »
– Mais pas des français ?

[112] Si l'Etat français a la volonté d'autoriser la pêche dans les parcs éoliens en mer, les exemples étrangers montrent que celle-ci est interdite dans ces zones et les pêcheurs eux-mêmes ne semblent pas convaincus de la possibilité d'y pêcher, pour des raisons liées à la sécurité en fonction des engins utilisés.

[113] Il n'y a pas de définition communément admise de la pêche artisanale. Le plus souvent, on s'accorde à dire que la pêche artisanale est constituée de navires de moins de 12 mètres, qui pêchent à moins de 12 milles nautiques des côtes, pour une durée de moins de 12 heures par marée. Pour autant, cette définition semble trop réductrice et de nombreux patrons-pêcheurs revendiquent leur dimension artisanale, même s'ils ne remplissent pas l'un ou l'autre des critères évoqués.

« – Non des hollandais, des belges… […] Ils ont un lobbying à Bruxelles. Ils ont des bureaux que nous on a pas.[…] Donc on a personne pour défendre la pêche artisanale. […] Or quand tu regardes en France c'est 70% de la flottille ! »

Claude, représentant syndical 1

En conclusion, les choix politiques inhérents à la planification ont pour conséquence le soutien inégal de certaines filières par rapport à d'autres. Les filières qui bénéficient d'un soutien fort de la part des autorités politiques correspondent aux filières les plus structurées dont le poids économique, présent ou potentiel, est important. De ce fait, les inégalités préexistantes se reproduisent à travers la mise en œuvre de la planification elle-même. Cependant, un certain nombre de planification *ad hoc* ont pris place à côté de l'élaboration des DSF, qui doit par définition les intégrer dans le document de planification. Il s'agit donc de s'intéresser à ces planifications *ad hoc* pour savoir dans quelle mesure elles modifient les rapports de force et de domination, en instaurant un processus parallèle.

3.2. Des planifications sectorielles en parallèle de la planification intégrée

Les processus de PSM sont par définition des démarches de planification intégrée. Toutefois, un certain nombre de planifications sectorielles ont été élaborées, parfois avant la mise en œuvre de la PSM, le plus souvent en même temps que la planification intégrée elle-même, constituant ainsi des processus parallèles. De fait, ces planifications sectorielles sont donc exclues de la concertation sur les DSF. Loin de concerner des thématiques anecdotiques relatives à des enjeux que l'on pourrait qualifier de complémentaires, les planifications sectorielles portent sur des enjeux centraux de la PSM. Il s'agit d'une part de planifications liées au développement économique et d'autre part de planifications liées à la conservation de l'environnement.

Les planifications sectorielles liées au développement économique

Alors que l'innovation majeure de la PSM réside dans la mise en œuvre d'une démarche intégrée réunissant l'ensemble des acteurs, des planifications sectorielles liées au développement économique ont continué à se développer. De plus, celles-ci concernent des enjeux centraux de l'aménagement des espaces maritimes telles que l'extraction de granulats marins et les EMR. Dans ce paragraphe, je propose de poursuivre avec l'exemple des EMR précédemment évoqué.

« – Avant on développait activité par activité. Ce qui va être la difficulté moi que je vois, c'est qu'il y a de la planification qui est déjà faite. L'éolien c'est pratiquement bouclé, granulat il y a une stratégie nationale qui est sortie mais qui est plus light *[…]. Mais l'éolien, on est déjà au troisième appel d'offres et puis la ministre vient à Boulogne il y a deux semaines et dit : "Tiens il y a un nouveau parc qui va se créer dans le parc marin". Où est la cohérence ? »*

Paul, AFB

En effet, si la démarche d'élaboration des DSF en tant que telle a commencé en 2016, les deux premiers appels d'offres relatifs à l'éolien en mer ont été lancés en 2011 et en 2013. Ils ont été suivis d'un troisième appel d'offres qui a attribué un parc au large de Dunkerque en 2019, sans concertation dans le cadre des DSF. Ces appels d'offres entrent dans le périmètre de la PPE, dont la dernière mouture (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2020), prévoit trois nouveaux appels d'offres sur l'éolien flottant (Figure 25).

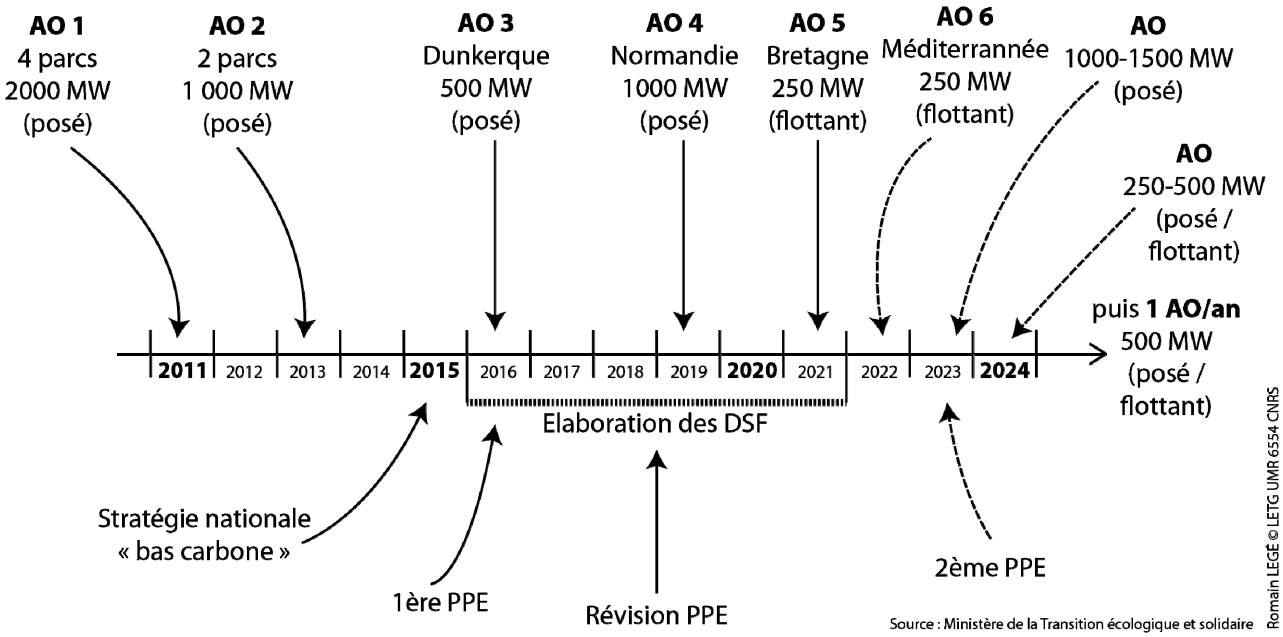


Figure 25. Chronologie de la planification de l'éolien en mer

La chronologie de la planification de l'éolien en mer souligne que la première PPE a été adoptée au début du processus d'élaboration des DSF. Dans un contexte où les acteurs étaient en pleine réflexion sur l'état des lieux et les enjeux de la façade, un document programmatique majeur concernant les questions énergétiques est donc venu encadrer la stratégie de la façade avant même sa construction. De plus, plusieurs appels d'offres ont été lancés durant le processus. Il convient également d'observer une accélération de la planification des zones de parc éolien en mer, notamment avec l'arrivée de la technologie éolien flottant. Ces

temporalités en partie superposée dénotent une volonté forte de l'Etat d'avancer à marche forcée sur ces questions énergétiques dans une approche régalienne et centralisée de l'aménagement.

> *« – Le choix de la zone dans les projets français, c'est le choix le plus sensible. D'autant plus qu'on part ensuite sur des appels d'offres donc une fois que l'appel d'offres est attribué, l'appel d'offres est en relation directe avec une zone de projet donc ça veut dire que s'il y a une erreur dans le choix de la zone, il faut relancer les appels d'offres. D'où l'importance de la planification justement qui repose maintenant sur l'Etat.* »
>
> Laurent, représentant de la filière éolien en mer

Si les parcs sont soumis à débat public, la démarche sectorielle permet d'éclipser remarquablement les discussions des acteurs du CMF sur la vision de la façade, en imposant la politique décidée par les autorités. De ce fait, le secteur des pêches maritimes, dont on a déjà observé la position dominée face à la filière éolienne, ne peut qu'acter les politiques gouvernementales et intégrer ces planifications sectorielles dans sa propre stratégie de développement.

> *«– Moi je focalise là-dessus, mais sur les histoires d'appel d'offres éolien où ils prévoient 5 à 8 appels d'offres éolien d'ici 2030 sur la façade MEMN[114], on ne sait pas d'où ça sort ce truc. On dit c'est la PPE, mais la PPE elle est encore en concertation publique je crois, elle n'est pas finalisée.* »
>
> *Adrien, chargé de mission en Comité des pêches*

Pour autant, le système français de désignation des zones et d'attribution des parcs n'était pas non plus satisfaisant pour les promoteurs éoliens, car le débat public intervenait après la nomination des lauréats, ce qui conduisait à des risques importants en termes d'investissement.

> *« – L'idée est qu'il faut que l'état planifie avant et le fasse bien, de façon à ce que les promoteurs éoliens n'aient plus qu'à s'installer en minimisant les risques pour les investissements* »
>
> Laurent, représentant de la filière éolien en mer

C'est pourquoi le système a changé. Depuis 2019, le débat public s'organise avant l'attribution des appels d'offres. Cette modification semble plus démocratique, car elle facilite les modifications issues du débat public, sur les projets éoliens. Pour autant, les démarches ne sont toujours pas réellement intégrées au processus de PSM, les DSF s'étant contenté d'inscrire, sans discussion, les décisions gouvernementales dans la stratégie de la façade. Le caractère intégrateur de la PSM est donc observé *a minima*, puisque les DSF ne font que se conformer à des décisions centralisées. Par ailleurs, les planifications sectorielles concernent

[114] Manche est mer du Nord.

aussi le domaine de la conservation de l'environnement, avec notamment des stratégies de mises en réseau des AMP.

Les planifications sectorielles liées à la conservation de l'environnement

Dans le prolongement des accords internationaux ratifiés par la France et surtout du Grenelle de la mer de 2009, la France s'est engagée à créer un réseau d'AMP couvrant 20% des eaux sous juridiction nationale, à l'horizon 2020. Afin de mettre en œuvre cet engagement, une Stratégie nationale pour la création et la gestion des AMP a été élaborée en 2011 (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2011), sur la base de la Stratégie de création d'AMP adoptée par le gouvernement en 2007. Il en ressort la nécessité de mettre en réseau et de planifier les AMP sur le territoire national. Les AMP, et notamment les PNM, mettent en place une planification intégrée à l'intérieur de leur périmètre, avec la présence d'un Conseil de gestion étendu qui rend des avis sur l'exercice des activités et usages dans le parc. C'est pourquoi les AMP sont bien des outils de gestion et de planification intégrés. Toutefois, la définition des AMP et leur mise en réseau depuis la deuxième moitié des années 2000, n'a pas été associée à la création d'un plan national intégrant l'ensemble des acteurs de la mer et du littoral. De fait, la Stratégie de création des AMP préexistait à l'élaboration des DSF, et les acteurs du CMF ont donc intégré cette planification sectorielle dans le document de planification spatial marin. Finalement, au vu du nombre important de planifications sectorielles (EMR, AMP, granulat, aquaculture…), le DSF constitue plus un état des lieux, une mise à plat des stratégies et planifications existantes, qu'un réel document de planification, dont on a observé le caractère limité de la visibilité qu'il donne à voir sur le territoire marin.

> « *– On l'a demandée depuis assez longtemps en disant : bon… on s'arrête, on fait une planification, on se met autour de la table et on réfléchit vraiment à comment on planifie les trucs. Le problème, c'est que tout le monde a fait sa planification. On a fait une stratégie pour la biodiversité avec les aires marines protégées. On a fait des appels d'offre éoliens avec des parcs éoliens. On a mis des Aires là. On a mis des câbles. Les seuls qui ont pas fait leur planification c'est la pêche, où il n'y a pas eu de politiques là-dessus vraiment mises en place. On a la PCP, mais il n'y a pas une stratégie… […]. Et donc là, on fait de la planification, mais pour moi, c'est plus de la planification… c'est […] un état des lieux.* »
>
> Adrien, chargé de mission en Comité des pêches

La multiplication des scènes de concertation (Beuret *et al.*, 2006) entraine un effet de dilution des enjeux et des difficultés accrues pour les acteurs à investir la ou les concertations. Ainsi, les acteurs qui occupent une position dominante sont confortés par le fait que la planification intégrée ne remet pas en cause les planifications *ad hoc* existantes. Concrètement, c'est le cas

pour le secteur des EMR, dont la planification sur les parcs éoliens en mer, très avancée lors de la phase de concertation sur les DSF, légitime leur position dans le cadre du processus intégré. C'est également le cas des autorités étatiques, en particulier au niveau central, qui peuvent s'appuyer sur des décisions fondées en droit, pour arbitrer la concertation et conserver des orientations adoptées en marge des DSF. Dans ce contexte, le secteur des pêches maritimes semble le moins armé pour faire face à une planification qui, inévitablement, doit permettre à de nouveaux acteurs d'accéder à l'espace marin, restreignant dès lors l'espace des pratiques de pêche.

Conclusion du chapitre 4

Apparu au milieu des années 2000, le concept de croissance bleue s'est largement répandu à travers le monde dans les stratégies, les planifications et les politiques publiques au sens large, aussi bien des Etats et organisations internationales, que des ONG, des acteurs économiques et des chercheurs. Ce concept, qui traduit en mer les principes du développement durable, reste cependant flou, ouvert et ambigu, autrement dit mal défini. Il s'agit là, d'ailleurs, de l'une des explications principales de sa popularité au niveau mondial (Knol-Kauffman et Arbo, 2020), à toutes les échelles et dans tous les pans des sociétés littorales et maritimes. L'objectif de ce chapitre était ainsi d'analyser l'application des principes du développement durable dans l'élaboration du DSF Manche est mer du Nord et ses conséquences induites dans les rapports de pouvoir et de domination, afin de caractériser cette notion encore floue de croissance bleue, moteur de la mise en œuvre de la PSM. Premièrement, la dimension environnementale a constitué un objet paradoxal de la mise en œuvre de la planification. D'une part, portée par une volonté ministérielle forte et par l'intégration conjointe de la DCPEM et de la DCSMM, l'environnement s'est imposé comme un sujet majeur de l'élaboration des DSF. D'autre part, en raison d'une approche technocratique de la conservation de l'environnement, les objectifs, peu opérationnels, semblent difficilement atteignables. Deuxièmement, la dimension économique a été largement privilégiée aux dépends de la dimension sociale. Caractérisé par une approche post-politique, le consensus apparent sur les objectifs d'ordre économique cache en réalité un déficit de visibilité pour les acteurs. Quant aux questions sociales, en particulier les plus sensibles comme les migrations internationales, la qualité de vie ou encore le bien-être des travailleurs et des populations, elles sont absentes de la planification. Troisièmement, à travers la stratégie croissance bleue, la mise en œuvre de la PSM entraine la reproduction des rapports de domination entre les activités et les usages de l'espace maritime.

En effet, les politiques nationales ne sont pas de nature à rééquilibrer les rapports de force entre des acteurs fondamentalement inégaux face aux démarches de planification. De plus, de nombreuses planifications sectorielles menées en parallèle de la PSM conduisent à exclure certaines thématiques de la planification intégrée et à légitimer d'autant plus la position des acteurs dominants. Dès lors, la croissance bleue se définit comme une stratégie conduite par les Etats et les institutions internationales, qui pose la question de la soutenabilité, tout en priorisant le développement économique sur les questions sociales et environnementales liées à la mer et au littoral, ce qui entraine mécaniquement la reproduction des inégalités et des relations de domination entre les différents secteurs d'activités et les usages. Ainsi définie, la stratégie croissance bleue promue par le biais de la PSM, constitue la première facette du néolibéralisme en mer, en cela qu'elle participe d'un dispositif de pouvoir visant à imposer des politiques de croissance économique portée par un Etat central sur le territoire national, en recourant à un processus post-politique. Après avoir abordé les questions stratégiques, il convient de traiter dans le chapitre 5 de la dimension spatiale, et en particulier des représentations différenciées de la Manche mer du Nord, en tant que territoire marin en construction, afin de d'éclairer une deuxième facette de la néolibéralisation des espaces maritimes.

CHAPITRE 5

DES REPRESENTATIONS DIFFERENCIEES D'UN TERRITOIRE MARIN EN CONSTRUCTION

« – Les poissons dans la mer ne sont pas à moi, n'est-ce pas ?
Mais quand je les prends, ils m'appartiennent, c'est de bonne prise, ils sont bien à moi ;
on ne vient pas en réclamer la propriété, on n'en demande pas le partage.
Je les vends en public, sur le marché, comme une marchandise à moi.
La mer est un domaine qui appartient à tout le monde.

– Pourquoi donc, je te prie, la valise ne serait-elle pas à moi aussi bien qu'à toi ?
Elle a été pêchée en mer, c'est du domaine commun. »

Plaute, *Rudens*

Les mers sont considérées comme les derniers grands espaces communs. Or, avec l'arrivée de nouveaux usages et activité, en particulier ceux qui habitent l'espace de façon sédentaire (EMR, plateformes gazières, pétrolières ou multi-usages, extraction de granulats…), il est apparu nécessaire d'accorder de plus en plus d'occupations privatives du domaine public en mer territoriale et dans les ZEE. Les questions de privatisation des espaces maritimes liées à des conflits d'usage, génèrent ainsi des mouvements de contestations, par exemple contre les projets de parc éolien en mer au large de Saint-Brieuc (22) et de Dieppe - Le Tréport (76) ou encore contre le clapage des boues de dragage en baie de Lannion (22) qui ont conduit à des manifestations. De même, le littoral a fait l'objet de mouvements de contestations de projets

d'aménagement, dont certains s'apparentent à des Zones à Défendre (ZAD)[115], comme à Saint-Père-en-Retz (44) contre un projet de vague artificielle destinée à la pratique du Surf, ou contre le projet d'extension du port Nantes - Saint-Nazaire au Pellerin (44) sur la zone du Carnet. La presse quotidienne nationale s'est fait écho des conflits d'aménagement[116,117] relatifs à la privatisation des espaces maritimes, témoignant de leur importance croissante dans le débat public. Il convient toutefois de souligner que l'usage du terme privatisation concernant l'espace maritime est abusif en droit, puisque celui-ci relevant du domaine public ne saurait connaître d'aliénation. Pour autant, les occupations privatives du domaine public peuvent être assimilées à une privatisation pour le géographe, étant donné les longues temporalités de ces occupations qui excluent tout ou partie des autres activités et usages. En parallèle, le développement des instruments de conservation de l'environnement marin à logique spatiale (PNM, Natura 2000…) a également contribué à la multiplication des zonages. Cependant, le milieu marin, par définition ouvert, sans limite visible, fluide et pratiqué par des activités dynamiques dans le temps comme dans l'espace, reste rétif au zonage (Leroy, 2018 ; Trouillet, 2018). Tout ceci pose alors la question du partage et de l'accès à l'espace marin. Considérant par ailleurs la difficulté à représenter spatialement certaines activités nomades comme les pêches maritimes (Tissière *et al.*, à paraître), la dimension spatiale est certainement l'objet le plus sensible de la PSM. Dès lors, ce chapitre traite de la production de l'espace en mer et de la mer comme espace de production. L'espace est en réalité un enjeu politique, car il constitue le support, l'instrument et l'objet de luttes et de conflits (Lefebvre, 2000 [1973], cité par Busquet et Moren, 2013). Ces interrogations contemporaines relatives aux espaces maritimes renvoient aussi au développement des enclosures qui toucha l'Angleterre de la fin du Moyen-Age dans le contexte du capitalisme naissant. L'appropriation de la terre et de la nature est en effet un débat ancien, que l'on retrouve chez les penseurs anarchistes comme Proudhon, face aux physiocrates et aux positivistes (Proudhon, 2013 [1840]). Pour Fabrice Ripoll (2005), l'appropriation privée de l'espace matériel, en tant que moyen de production et de subsistance,

---

[115] Apparue lors du mouvement contre la construction d'un aéroport à Notre- Dame-des-Landes (44), une ZAD est une stratégie militante consistant à occuper un territoire, afin de faire obstacle à la réalisation d'un projet d'aménagement

[116] Voir par exemple dans Mediapart, l'article de Laurent Mauduit du 19 octobre 2020, intitulé *Eoliennes dans la baie de Saint-Brieuc : et maintenant, c'est la mer qu'ils veulent privatiser !* https://www.mediapart.fr/journal/france/191020/eoliennes-dans-la-baie-de-saint-brieuc-et-maintenant-c-est-la-mer-qu-ils-veulent-privatiser

[117] Voir aussi dans Libération, l'article d'Elodie Auffray du 4 mai 2021, intitulé *Opposition au projet de Saint-Brieuc : "On peut aller très loin pour sauver notre métier"* https://www.liberation.fr/environnement/opposition-au-projet-eolien-de-saint-brieuc-on-peut-aller-tres-loin-pour-sauver-notre-metier-20210504_GSGCB2CZ5BBGHB3MFRQXCB6V54/

reste à l'heure actuelle, au cœur du capitalisme et de sa contestation. En conséquence, Jacques Lévy (2006c [2003]) aborde la spatialité comme un capital, d'où la nécessité d'une régulation politique. De même, David Harvey (2010 [1996]) insiste sur la compétition par laquelle, on tire profit de l'environnement pour justifier la nécessité d'une régulation politique. C'est là, l'enjeu majeur de la mise en œuvre de la PSM. Dans ce cadre, l'objectif de ce chapitre est d'interroger la dimension spatiale de la PSM, en particulier les questions de zonage et d'appropriation, au prisme des représentations et des visions, afin d'appréhender les divergences des acteurs et leurs conséquences dans le processus de décision. Tout d'abord, j'aborderai l'espace Manche est mer du Nord comme une mosaïque territoriale en construction. Ensuite, je m'intéresserai aux représentations que se font les acteurs du territoire, ainsi que des autres activités et usages. Sur ce fondement, je montrerai enfin que les acteurs ont des visions différentes de l'avenir du territoire.

1. Une mosaïque territoriale en construction

A l'instar des autres façades maritimes, mais peut-être aussi de façon plus prégnante en raison de son exiguïté, la Manche mer du Nord est constituée d'une mosaïque de territorialités dont les limites se superposent et qui forment un vaste territoire en construction. Les paragraphes suivants visent alors à révéler et à interroger ces territorialités, à différents niveaux d'échelle. D'une part, je propose d'investir le champ des représentations conceptuelles de l'espace pour identifier deux approches de la PSM, l'une à travers les *soft spaces*, l'autre à travers la modélisation graphique. D'autre part, je m'intéresserai de façon plus concrète à l'augmentation et au rôle des différents zonages.

1.1. Le dessin territorial : entre souplesse et rigidité

Dans un premier temps, il convient d'appliquer la grille de lecture des *soft spaces* à la façade maritime Manche est mer du Nord, afin de qualifier cette nouvelle territorialité administrative. Dans un second temps, en partant de l'émergence et du développement des nouveaux usages et activités, il s'agit de modéliser graphiquement l'évolution du territoire. Ces deux approches, qui semblent à première vue opposées, l'une abordant la façade de façon souple et l'autre de façon rigide, s'entremêlent pourtant dans la mise en œuvre de la PSM. *In fine*, cette dualité de l'aménagement des espaces maritimes est à l'origine de divergences quant à l'élaboration des DSF.

***Une approche souple : la façade comme* soft space**

Conceptualisés par Graham Haughton et Phil Allmendinger (2008) comme des géographies administratives alternatives émergentes, les *soft spaces* sont associés à la réforme de la gouvernance au Royaume-Uni, menée par le parti travailliste dans les années 2000. Si le concept de *soft space* reste polysémique, la définition n'étant pas tout à fait stabilisée (Legé *et al.*, 2016), il est cependant possible d'établir une liste d'éléments invariants conduisant à qualifier un espace de projet comme un *soft space*. Il s'agit en effet de nouvelles territorialités dont les limites sont relativement floues, qui émergent en vue de la mise en œuvre d'un projet relevant plus largement d'un agenda néolibéral et porté par une autorité décentralisée dans le cadre d'un processus participatif (Allmendinger et Haughton, 2009 ; 2010 ; Haughton *et al.*, 2013 ; Allmendinger, 2016). Partant de cette définition, Stephen Jay (2018) met en lumière de nombreuses similarités entre les *soft spaces* et la PSM, dont le développement s'est déroulé de façon concomitante au Royaume-Uni. Il s'agit donc de comparer la mise en œuvre de la PSM en France avec les *soft spaces*, au regard des principaux critères établis dans la littérature relative au *soft spaces,* afin de caractériser l'approche française (tableau 6).

Tableau 6. *Soft spaces* et PSM en France

Critères	***Soft spaces***	**PSM**
Processus	Participatif intégré	Participatif intégré
Pilotage	Agence gouvernementale	Centralisé et Déconcentré
Niveau de décision	Décentralisé	Centralisé
Echelle territoriale	Nouvelle (non administrative)	Nouvelle Interrégionale
Limite territoriale	Floue	En mer : rigide A terre : floue
Objectif affiché	Développement durable	Développement durable

A l'instar de l'exemple britannique, il ressort de cette comparaison, de nombreuses analogies entre l'approche dite souple de la planification et la PSM telle qu'elle est menée en France. Les processus privilégient la participation des acteurs et l'intégration sectorielle. L'échelle des façades maritimes correspond au niveau administratif interrégional mais elle caractérise,

comme les *soft spaces* une nouvelle échelle territoriale, dont la mise en place est spécifique au domaine maritime. Les limites territoriales sont expressément définies en mer par la ZEE, mais elles restent floues à terre, variant en fonction des problématiques traitées. Les objectifs visent le développement durable avec, pour la PSM, une traduction du concept autour de la notion de croissance bleue. Les façades maritimes françaises sont donc relativement des *soft spaces*. Pour autant, la question du pilotage du processus et de l'échelle de décision constitue une différence majeure entre les *soft spaces* et la PSM telle qu'elle est menée en France. En effet, si le processus est largement participatif, la décision quant à elle reste centralisée. De même, le pilotage, confié au niveau des façades aux préfets coordinateurs et aux DIRM, reflète une vision, certes déconcentrée, mais fortement hiérarchisée et inféodée au niveau central. En résumé, c'est bien la dimension très centralisée du processus français de PSM qui le différencie d'une approche souple, bien que de nombreuses similitudes sont à relever. Dès lors, il s'agit de s'intéresser à deux éléments constitutifs des *soft spaces* qui ont entrainé des difficultés pour la mise en œuvre de la PSM en Manche est mer du Nord : la nouvelle échelle interrégionale et les limites maritimes des DSF. Premièrement, comme son nom l'indique, l'échelle interrégionale Manche est mer du Nord regroupe deux régions : la Normandie et les Hauts-de-France. Or, ces deux régions n'ont pas eu le même degré d'implication dans le processus de construction des DSF. Par exemple, la commission permanente du CMF est présidée par Pierre Vogt, conseiller régional de Normandie. De plus, la région Normandie réunit régulièrement les élus du littoral dans le cadre d'un forum et mène une politique proactive dans le domaine de la mer et du littoral, en particulier autour du secteur portuaire et des EMR. A l'inverse, la région Hauts-de-France ne siège que très peu dans la formation plénière du CMF et se trouve donc peu impliquée dans l'élaboration des DSF. Ceci, au point que les chargés de mission des services régionaux poussent en interne, afin que les élus se saisissent de la question. Ceci entraîne des difficultés pour les acteurs du CMF, comme Gabriel, qui doivent interagir régulièrement avec les deux régions.

> – Que pensez-vous de l'échelle interrégionale ?
> « *– La difficulté […] c'est qu'on est ici sur des acteurs normands, ici sur des acteurs Hauts-de-France et qu'on se parle pas. Les élus des Hauts-de-France ont pas les mêmes aspirations que ceux de Normandie et c'est compliqué.* »
>
> Gabriel, Représentant de la filière extractive

Ainsi, le centre de gravité du DSF tend à pencher vers la Normandie, qui plus est, accueille des centres décisionnels déconcentrés de l'Etat fortement investis dans les DSF, telle que la DIRM MEMN au Havre. Deuxièmement, les limites maritimes des DSF que constitue la ZEE sont extrêmement rigides. Ceci a pour conséquence, un déficit de prise en compte de la dimension

transfrontalière, pourtant centrale dans la DCPEM. De ce point de vue, le *Brexit* et les récentes tensions entre pêcheurs britanniques et français ou les tensions sur la question des migrations internationales laissent entrevoir un accroissement des démarches de planification nationale réalisées indépendamment des pays voisins.

> « *– On est en face de l'Angleterre, et donc se dire que la gestion de l'espace maritime français en Manche repose sur le DSF français, sans prendre en compte des orientations qui sont faites par le Royaume-Uni… On peut avoir toute la bonne gestion du monde, si les anglais ont pas la même gestion que la nôtre, les eaux étant communes, ça pourrait avoir du mal à fonctionner !* »
>
> Laurent, Représentant de la filière éolien en mer

> « *– Le truc, c'est que c'est une mer. Donc la frontière, elle sert à rien. Enfin ça marche pareil à terre hein, je veux dire entre la Belgique et la France, les oiseaux ils passent. Mais en mer, c'est encore plus prégnant par rapport aux activités, parce que les bateaux de pêche, ils passent de l'un à l'autre, pour l'instant* »
>
> Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches.

En conclusion, la démarche de PSM et les façades maritimes françaises s'apparentent à une approche par *soft spaces*, avec une différence majeure autour du pilotage et de l'échelle de décision qui reste centralisés et déconcentrés mais pas décentralisés. Cependant, l'échelle interrégionale et la rigidité des limites maritimes posent deux difficultés supplémentaires. D'une part, le fait que la mise en place des façades s'appuie sur les régions administratives pose une difficulté conjoncturelle en Manche est mer du Nord, liée à un déficit d'implication de la Région Hauts-de-France. D'autre part, la rigidité des limites maritimes dans un milieu fluide, dynamique et sans limite visible, interroge d'autant plus que les autorités nationales n'interagissent que relativement peu avec leurs homologues étrangers et seulement au niveau central. Après avoir discuté la PSM au regard des approches souples de la planification, il convient de compléter les représentations conceptuelles de l'aménagement en mer à travers la modélisation graphique.

Une approche rigide : la modélisation graphique de l'évolution des territoires marins

La modélisation graphique permet de mettre en évidence une seconde approche de la PSM, que l'on peut qualifier de rigide. En l'espèce, cette approche aborde la PSM par une entrée relative à la localisation des activités et des usages. La figure 25 présente une modélisation de l'évolution de l'aménagement des territoires marins.

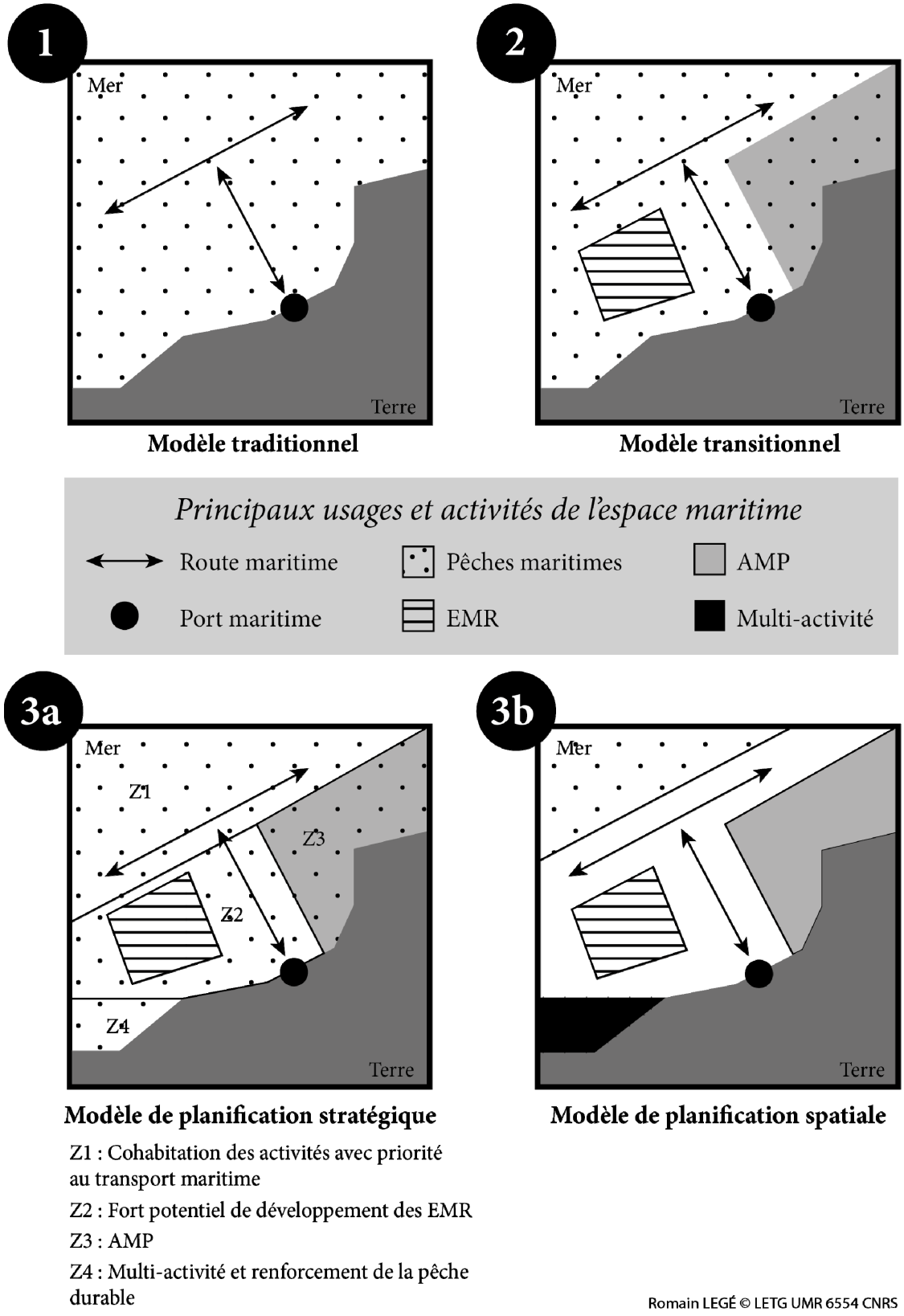


Figure 25. Modélisation graphique de l'évolution de l'aménagement en mer

Tout d'abord, la première étape constitue le modèle traditionnel du régime d'occupation des espaces maritimes. Le transport et les pêches maritimes, nomades dans le temps et dans l'espace, constituent les deux activités principales qui habitent l'espace marin. Les politiques d'aménagement sont exclusivement terrestres et littorales. Ensuite, la deuxième étape caractérise la transition vers un modèle planifié. Certaines activités sédentaires, comme les EMR se développent, excluant de fait les pêches maritimes dans ces occupations privatives du domaine public. L'apparition d'AMP disposant d'un conseil de gestion renforce les dynamiques de gestion intégrée de la mer et du littoral. Les activités traditionnelles s'intensifient en dehors des zonages établis. On observe ainsi le passage d'un régime d'occupation de l'espace maritime traditionnellement nomade dans le temps comme dans l'espace, à un régime d'occupation sédentaire. Ce régime d'occupation sédentaire admet deux modèles qui répondent chacun à des objectifs différents : un modèle de planification orienté sur la dimension stratégique et un modèle de planification orienté sur la dimension spatiale (Trouillet, 2018). Le modèle de planification stratégique est celui qui se rapproche le plus de l'exemple français. Il est généralement plutôt axé sur les politiques de développement économique que sur la conservation de l'environnement (Trouillet, 2018). L'espace est fragmenté en zones contigües, dans lesquelles les autorités priorisent certaines activités et usages. Les AMP les plus structurées telles que les PNM constituent dès lors des zones spécifiques. Le conseil de gestion dispose alors d'une marge de manœuvre concernant les autorisations d'occupation du domaine public dans un objectif affiché de développement durable. Certaines pratiques de pêche peuvent y être autorisées ou non. La pêche est pratiquée partout où elle n'est pas interdite. A l'inverse, le modèle de planification spatiale est généralement axé sur la conservation de l'environnement. Les activités et usages, en particulier les activités nomades, sont circonscrits dans des zones qui leur sont spécifiquement attribuées. En réalité, ces zones dédiées aux activités nomades comme la pêche sont définies en négatif en fonction des zones qui n'ont pas été attribuées aux activités jugées prioritaires comme les EMR. Certaines zones côtières, comme les baies restent pratiquées par une multitude d'activités. Pour finir, il convient de souligner que la mise en œuvre de la PSM par les Etats relève le plus souvent d'un modèle hybride qui tend parfois vers le modèle de planification stratégique et parfois vers le modèle de planification spatiale. Cette approche des représentations conceptuelles à travers la modélisation graphique conduit à mettre en lumière les dynamiques de privatisation et d'accaparement (Bennett *et al.*, 2015), en insistant sur les questions de zonages, qui excluent mécaniquement les pêches maritimes de certains espaces. L'approche laisse alors entrevoir une représentation rigide des espaces maritimes qui s'opposent à la représentation souple abordée précédemment. Les représentations

conceptuelles des espaces maritimes présentent ainsi une dualité qui s'entremêle et qui est le support de visions distinctes de l'avenir des territoires marins. Cette double conception de l'aménagement des espaces maritimes est pensée comme un écho à la philosophie deleuzienne et à l'application de la dialectique du *lisse* et du *strié* (Deleuze, 1974) par Stephen Jay (2020) s'agissant de la mise en place de la PSM au Royaume-Uni et plus particulièrement de la politique aquacole des îles Shetlands.

1.2. Accroissement et rôle des zonages

Après s'être intéressé aux représentations conceptuelles des territoires marins qui sous-tendent la planification en mer, il convient d'approfondir, de façon plus concrète, la question des zonages. Rendus nécessaires par la multiplication et l'intensification des activités et des usages de l'espace maritime ainsi que par les politiques de conservation de l'environnement, les zonages ont augmenté en nombre et en superficie. Cependant, il s'agit d'interroger leur rôle, dans un espace maritime rétif au cadastrage.

Augmentation des zonages en mer

Comme Paul, l'ensemble des acteurs rencontrés, s'accorde à dire que la mer est de plus en plus soumise à des dynamiques de zonages. Ceci tient d'une part à la multiplication et à l'intensification des activités et des usages en mer. En effet, les nouvelles activités sédentaires nécessitent un zonage afin de se développer et les activités traditionnelles sont de plus en plus encadrées par des réglementations spatialisées.

> *« – Ça augmente les zonages, parce que tu as toutes les concessions de granulat qui font du zonage. T'as les futurs parcs éoliens qui font du zonage. Tu as de plus en plus de réglementations pêche qui font du zonage. »*
>
> Paul, AFB

D'autre part, et c'est là certainement l'élément le plus important, l'accroissement des zonages est aussi dû à l'augmentation des politiques de conservation de l'environnement qui mettent en œuvre des outils de conservation à portée spatiale, comme les PNM ou le réseau Natura 2000. Pour la plupart des acteurs, ce sont principalement ces zonages liés à la conservation de l'environnement qui ont progressé depuis les années 2000.

> *« – Ce qui est évident, c'est qu'on a beaucoup plus de… euh… de préservation… d'objectifs de préservation environnementale, qui ne correspondent pas à de l'activité. Mais le réseau Natura 2000 en mer s'est mis en place à partir de 2008, les parcs marins aussi et les espaces qui sont concernés par ces zones-là sont relativement énormes et suscite de l'inquiétude chez les acteurs qui sont historiquement présents sur le territoire, sur l'espace maritime et qui peuvent légitimement se demander de quelle manière ils vont pouvoir poursuivre leur activité telle qu'ils la faisaient par rapport à l'apparition de zones de préservation environnementale nouvelle type Natura 2000 ou Parc marin. »*
>
> Laurent, Représentant de la filière éolienne

Ainsi, l'augmentation de ces zonages de conservation de l'environnement suscite de réelles inquiétudes pour les acteurs, nouveaux et traditionnels, qui pratiquent l'espace maritime. Ces inquiétudes proviennent en réalité d'une perception de la question du zonage très négative de la part des acteurs économiques, où le zonage est assimilé à une contrainte pour l'exercice de leur activité.

> *« – Donc, moi je pense que c'est en gros ce qui va nous arriver dans la figure : c'est que l'application des textes va nous contraindre… enfin va contraindre des activités… surtout en plus peut-être les plus côtières, mais aussi les activités qui sont avec des zones de ridens[118] qui sont au large, des choses comme ça. Donc il va y avoir de ce côté-là des évolutions certaines qui vont contraindre les choses. »*
>
> Michel, Représentant syndical 2

De plus, à la lecture des objectifs de protection de l'environnement mais également de transition énergétique, cette dynamique de zonage a vocation à se poursuivre, voire à s'accentuer dans les années à venir, ce dont on bien conscience les acteurs.

> *« – Mais en tout cas c'est vrai que à terre il y a beaucoup de zonages. En mer, il y en a pas encore énormément mais je pense qu'on est au début de cette instauration de zonage. »*
>
> Gabriel, Représentant de la filière extractive

Pour autant, la comparaison avec l'espace terrestre présente une limite forte autour de la question du cadastrage de l'espace maritime. De fait, si les acteurs présentent des positions différentes concernant les dynamiques de zonage, entre nécessité et contrainte, tous, y compris dans les services de l'Etat, estiment que la mise en œuvre d'un cadastre marin n'est pas souhaitable.

Zoner sans cadastrer

Tout d'abord, la nécessité du zonage pour des raisons liées à la conservation de l'environnement, à l'installation d'activités économiques, ou à la sécurité maritime (DST, usage militaire…), fait largement consensus auprès des acteurs interrogés. En revanche, les

[118] Les ridens sont des hauts-fonds marins situés au large du Pas-de-Calais.

positions peuvent diverger s'agissant de l'intégration de ces démarches de zonage dans le cadre du processus de PSM (tableau 7). Ces divergences proviennent en réalité d'une appréhension différente de la planification, reposant sur la dichotomie entre modèle de planification stratégique et modèle de planification spatiale (figure 25).

Tableau 7. Perception du zonage dans la PSM

La PSM est-elle un processus de zonage de l'espace marin ? *(n=13)*

Réponse	**Non** (n=2)	**Pas seulement** (n=4)	**Oui** (n=6)	**Oui, mais ça ne l'est pas** (n=1)
Argument	Il ne faut ni figer, ni rendre exclusif l'usage de certaines zones en raison de l'importance de la troisième dimension (colonne d'eau), des fortes temporalités et des activités nomades	Il est nécessaire de zoner s'agissant de certaines activités comme l'éolien en mer et concernant certaines réglementations liées à la conservation de l'environnement		La PSM devrait être un processus de zonage, notamment pour identifier les futures zones de parc éolien en mer, mais ce travail n'est pas fait actuellement
Acteur	Chargé de mission en Collectivité territoriale, Représentant d'un Comité régional de la conchyliculture	DIRM NAMO, AFB, Elu d'une Collectivité territoriale, Chargé de mission en Comité des pêches	DIRM MEMN, DDTM, Représentant d'un Grand port maritime, Représentant de la filière extractive, Représentant syndical 2, Enseignant-chercheur	Représentant de la filière éolien en mer

A la marge, certains acteurs considèrent que la PSM ne doit pas être un processus de zonage. Ceci relève d'une conception quasi-exclusivement stratégique de la PSM. Pour eux, les caractéristiques propres aux espaces maritimes ne peuvent admettre une démarche de zonage menée à l'échelle de la façade.

> « – *Non, en mer [le zonage] ne fonctionne pas parce que c'est un milieu dynamique, parce qu'il y a la profondeur, les fonds marins, la colonne d'eau, la surface donc le zonage en 2D ça ne s'applique pas, il faut pas le voir comme ça.* »
>
> Olivier, Chargé de mission en Collectivité territoriale

A l'inverse, Laurent estime que le zonage est l'un des objets centraux de la PSM, mais que l'identification et la désignation des zones ne sont pas réalisées actuellement dans le processus de planification. Cette position est portée par un représentant de la filière éolien en mer, activité qui nécessite un zonage précis préalablement à l'installation des parcs. Pour 10 acteurs sur les 13 interrogés, le zonage reste une nécessité au cœur de la démarche de PSM. Toutefois, ces dynamiques de zonage de l'espace maritime actuellement à l'œuvre conduisent inévitablement au débat sur l'accaparement et la privatisation des mers et des océans. Or, les acteurs restent attachés à une représentation traditionnelle de la mer comme espace commun de liberté. Dans ce contexte, le développement de zonages s'oppose à cette représentation traditionnelle des espaces maritimes. C'est pourquoi la mise en place d'un cadastre à l'image des espaces terrestres, que l'on a abordé dans le chapitre 2 de ce manuscrit, est largement rejetée par l'ensemble des acteurs.

> « – *Nous [l'AFB], on fait des plans de gestion sur la mer, on a du zonage ! […] Il y a les cartes des vocations, mais c'est pas du cadastre, c'est bien plus souple que ça. En plus, on a affaire à des activités mobiles, donc euh… Par contre, c'est pas forcément… Alors, il y a du zonage mais on essaie malgré tout… c'est pas cadastré justement, c'est-à-dire que tu peux avoir des activités qui se superposent malgré ce zonage. Et puis tu as une saisonnalité […], mais le zonage a augmenté ça c'est clair ! Toutes les concessions qu'on fait, toutes les AOT [Autorisation d'Occupation Temporaire] qu'on fait, oui ça augmente !* »
> – Et les zonages de protection de l'environnement ?
> « – *Aussi, oui tout à fait, Parc marin, etc, etc… et même tout le réseau Natura 2000 !* »
>
> *Paul, AFB*

En réalité, ce ne sont pas les zonages de conservation de l'environnement qui posent problème, car comme l'explique Paul, ces zonages restent souples, permettant la superposition et le chevauchement des activités dans une approche temporalisée des espaces maritimes. Ce n'est pas le cas de certains zonages comme ceux relatifs aux parcs éoliens en mer, qui délimitent un usage exclusif de l'espace. Ces derniers sont la source d'inquiétudes pour certains acteurs.

« – Ce qui me fait peur d'une manière générale dans le zonage… autant les zonages environnementaux, euh… bon… sur la base… voilà, une zone Natura 2000, ça y est c'est défini, c'est une zone Natura 2000, on sait qu'à l'intérieur ça peut être mouvant et que on peut avoir une évolution des différents habitats et puis voilà bon, les périmètres sont définis. Autant sur la définition des activités économiques, je trouve ça toujours plus compliqué. […]. Ce qui me fait peur aussi un peu là-dedans c'est que on en fasse des notions d'exclusivité et en fait on s'aperçoit qu'on vit quand même beaucoup tous ensemble… euh… enfin le pêcheur peut venir au-dessus des parcs conchylicoles et faire tout ce qu'ils veulent, le plaisancier en bateau, bah il est au-dessus des parcs et il navigue euh… donc il y a plein d'activités et commencer à créer des zones d'exclusivité, je trouve ça toujours très dangereux. »

Daniel, Représentant d'un CRC

Le positionnement du curseur entre la nécessité de zoner et la volonté de ne pas reproduire un cadastre en mer qui serait inopérant en raison des caractéristiques propres aux espaces maritimes, est alors relativement difficile comme le souligne Paul.

« – Et puis en plus contrairement au terrestre, t'as des activités qui… quoique t'en as aussi en terrestre mais peut-être un peu moins… qui se chevauchent, t'as des questions de saisonnalité etc. donc t'as des activités qui peuvent arriver à certaines saisons sur les mêmes territoires, et d'autres disparaissent etc. ou qui peuvent cohabiter etc. etc. D'où l'intérêt de ne pas rentrer dans une logique de cadastre, mais c'est pas évident ! »

Paul, AFB

Paul poursuit alors en expliquant que c'est bien l'objet de la spatialisation à travers la carte des vocations, dont la méthodologie est issue des PNM. La carte des vocations est ainsi perçue par les autorités comme le chaînon manquant entre zonage et cadastrage.

« – [C'est une question] qui se pose au quotidien parce que dans les documents stratégiques de façade par exemple, ils vont avoir envie de spatialiser certaines activités […] pour arriver à une carte dite des vocations qui s'inspire un peu de la méthodologie des parcs marins en fait… sans avoir à arriver à un cadastrage de la mer et ça c'est une difficulté malgré tout parce que t'as des activités mobiles de fait, des activités fixes : les granulats en mer etc. Malgré tout t'as des activités qui sont fortement spatialisées donc euh… c'est pratiquement du cadastre les parcs [naturels marins] quoi [rire] ! Donc il y a ce chevauchement et puis t'as toutes les activités nomades de fait, la pêche, etc, etc. Et c'est vrai que […] l'exercice et la difficulté du DSF c'est d'arriver à cette carte des vocations en évitant quand même le cadastre. »

Paul, AFB

Par ailleurs, pour ne pas tomber dans ce qui semble apparaitre comme le piège du cadastrage, les autorités ont décidé de définir dans un premier temps, un projet de territoire qui relève de la stratégie, avant de spatialiser ce projet dans un second temps, dans une carte des vocations. Un autre avantage de cette démarche est que la présentation de cartes aux acteurs à tendance à cristalliser les conflits, même si la carte est présentée comme document de travail. Il apparait donc opportun de présenter la spatialisation à la fin du processus de définition du projet territorial.

« – Notre slogan chez nous, c'est qu'il faut dessiner le plus tard possible. On ne commence pas par les zones, on commence par savoir ce qu'on a envie de faire en mer et après on voit quelles sont les zones qui s'adaptent le mieux à ce qu'on a envie de faire, mais il y a d'abord un projet qui est adapté évidemment à des capacités aussi du milieu »

Alexandre, DIRM NAMO

Ainsi, l'élaboration d'un projet de territoire spatialisé, associée à de fortes dynamiques de zonage à la fois contigüe et superposée, caractérise la construction d'une mosaïque territoriale. Toutefois, le processus de PSM se situe sur une ligne de crête, où la spatialisation et le zonage est rendu nécessaire par l'apparition de certaines activités et le développement des instruments de conservation de l'environnement à logique spatiale, mais où il semble impératif d'éviter le cadastrage de l'espace marin. Pour conclure, cette ambiguïté relative à un zonage sans cadastrage, constitue la représentation analogique de la dualité de la représentation conceptuelle de l'espace maritime, entre souplesse et rigidité. Dans les paragraphes suivants, nous verrons comment cette ambiguïté s'exprime dans des représentations différenciées de l'espace et de la planification, fondements de visions territoriales divergentes des acteurs.

2. Un socle commun mais des représentations différentes

Les représentations des acteurs sont un objet de recherche déterminant, en cela qu'elles constituent le substrat des visions relatives à l'avenir du territoire. Il s'agit donc de caractériser les représentations que se font les acteurs de la façade Manche mer du Nord, en particulier concernant les représentations de l'espace et du processus de PSM, afin de mettre en exergue les éléments partagés et les divergences fondamentales qui conduisent à des visions différentes de la façade. Tout d'abord, je traiterai des éléments partagés par la majorité des acteurs. Ces représentations partagées sont nombreuses et forment le socle commun des représentations. Ensuite, je poursuivrai avec les divergences dans les représentations identifiées, supports d'hétérogénéité quant aux visions de l'avenir de la façade.

2.1. Le socle commun des représentations des acteurs

Un grand nombre d'éléments partagés entre les acteurs de la façade forment le socle commun des représentations. Celui-ci s'organise autour de deux composantes. D'une part, la première composante est liée à l'état des lieux de la façade et aux enjeux spatiaux. D'autre part, la seconde composante est relative à la démarche de planification elle-même.

Des constats communs quant à l'état des lieux des enjeux spatiaux

Inspiré de la méthodologie des cartes à dires d'acteurs (Caron et Cheylan, 2005) et par la littérature relative aux savoirs empiriques (Collignon, 2005 ; Palsky, 2013), on postule que la réalisation de cartes individuelles par les acteurs permet d'appréhender la diversité des représentations sur le territoire. Sur les 20 entretiens menés, cinq acteurs n'ont pas souhaité se prêter à l'exercice de la cartographie, soit pour des raisons politiques, soit pour des raisons techniques quant à la production cartographique. Ainsi, 15 cartes, élaborées directement par les principaux acteurs de la planification en Manche mer du Nord, ont permis de construire une cartographie de l'état des lieux des enjeux de la façade. Dans un premier temps, la figure 26 agrège les zones, identifiées par les acteurs, qui présentent un enjeu fort selon eux. Il en ressort 3 zones en Manche est mer du Nord, la baie de Seine, les estuaires picards et le détroit du Pas-de-Calais.

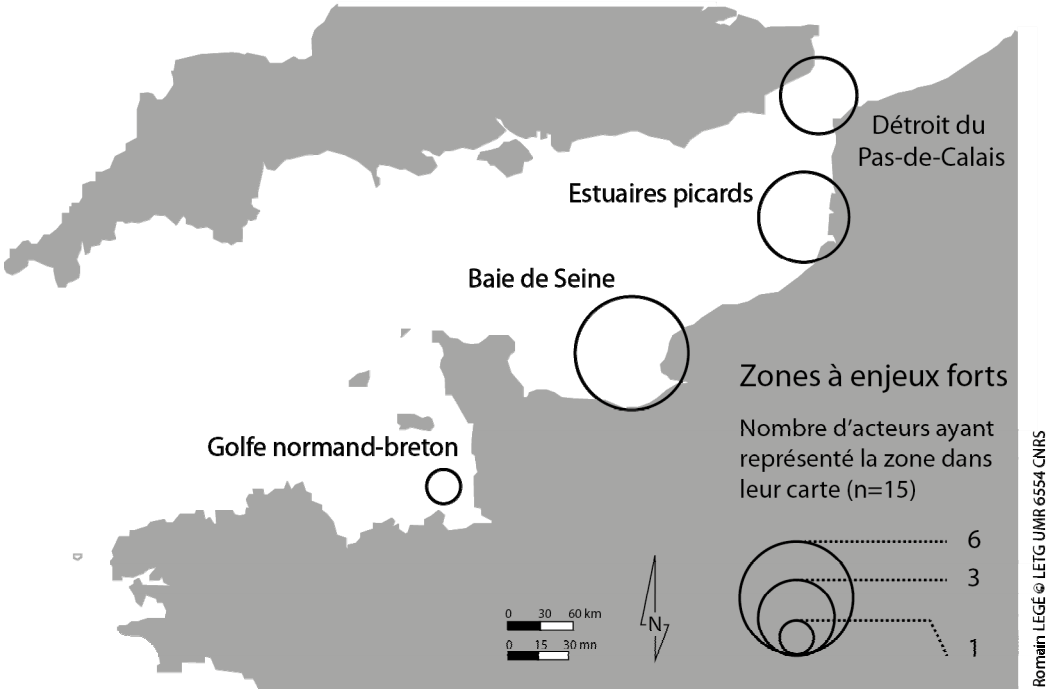


Figure 26. Perception des zones à enjeux en Manche mer du Nord

Tout d'abord, la baie de Seine correspond à un espace soumis à de multiples activités et usages. Ensuite, les estuaires picards présentent des enjeux écologiques prioritaires qui ont justifié la mise en place d'un PNM. Enfin, le détroit du Pas-de-Calais constitue un espace extrêmement restreint, fréquenté par de nombreuses activités et notamment le trafic maritime. Par ailleurs, la zone du Golfe normand-breton a été identifiée par un acteur. Il s'agit

en réalité d'une sous-représentation de cette zone, issue d'une double causalité. D'une part, le découpage des façades maritimes divise en deux parties ce golfe qui se trouve alors marginalisé. D'autre part, le biais de sous-représentation des acteurs enquêtés en Manche ouest, évoqué en introduction, explique aussi la faible occurrence de cet espace parmi ceux qualifiés d'enjeu fort. En effet, le golfe normand-breton constitue l'espace de pratique de nombreuses activités comme la conchyliculture et le tourisme, pour lesquels le bon état écologique du milieu est essentiel. Ces quatre zones concentrent la grande majorité des enjeux, qu'il s'agit désormais de qualifier plus finement. Ainsi, la figure 27 spatialise, dans un second temps les activités, usages et zonages qui présentent un enjeu modéré ou fort sur la façade.

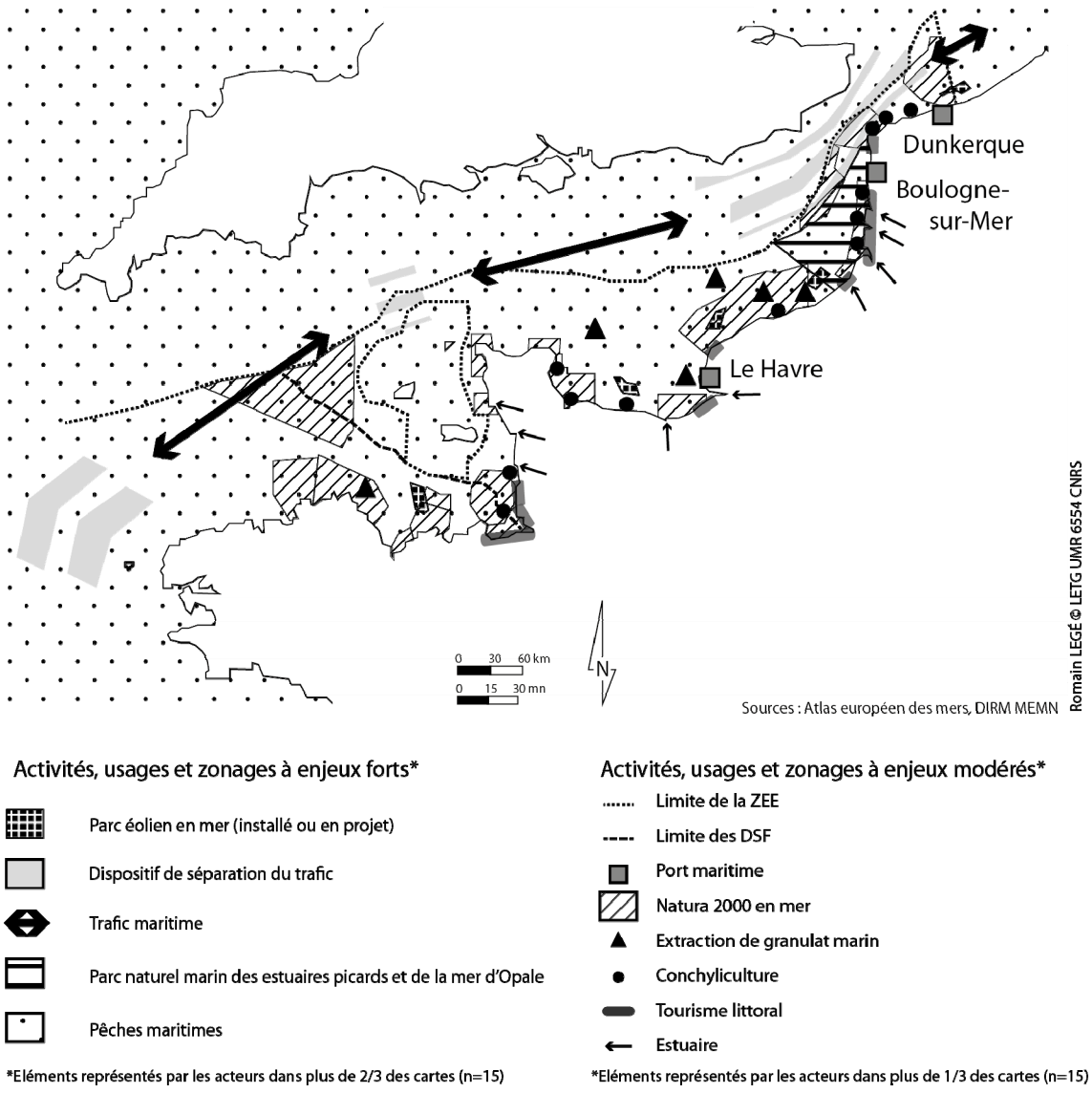


Figure 27. Perception des activités, usages et zonages à enjeux

La carte est construite en fonction de la récurrence des éléments représentés librement par les acteurs. Les éléments cartographiés par plus de 1/3, mais moins de 2/3 des acteurs, ont été hiérarchisés en enjeux modérés, alors que les éléments dessinés par plus de 2/3 des acteurs se distinguent en enjeux forts. Parmi ces derniers, on observe sans surprise, la représentation d'activités et d'usages telle que les pêches maritimes, les parcs éoliens en mer et le PNM, qui cristallisent les débats autour de la PSM et plus largement autour de l'aménagement des espaces maritimes. Il convient ainsi de noter que les pêches maritimes sont représentées sur l'ensemble de l'espace maritime, eu égard au manque de données fiables et aux difficultés cartographiques que cette activité suscite. A l'inverse, les activités de transport maritime et leurs zonages associés (DST), n'ont été que très peu l'objet de conflits dans les réunions de concertation observées. Pour autant, leur dimension emblématique en Manche mer du Nord en font un marqueur territorial puissant, qui explique sa présence sur la majeure partie des productions cartographiques. Parmi les enjeux modérés, on retrouve des éléments associés aux enjeux forts déjà identifiés. C'est le cas des zonages de conservation de l'environnement comme les zones Natura 2000 en mer, mais aussi des ports maritimes jugés comme les plus importants et qui sont liés à l'activité de transport. Par ailleurs, les enjeux modérés font apparaître d'autres activités, moins conflictuelles mais qui présentent tout de même une importance majeure pour la façade, comme l'extraction de granulats marins, la conchyliculture et le tourisme littoral. Les frontières administratives établies par la ZEE et par la façade maritime posent en filigrane la question des limites en mer et renvoient à la dualité entre les conceptions souples et rigides de la planification. Enfin, les estuaires, en tant qu'expression du lien terre-mer, interrogent l'intégration spatiale des enjeux environnementaux. En conclusion, cet assemblage géographique[119] forme la matrice spatiale des représentations partagées des acteurs, autrement dit le socle commun. Dès lors, il s'agit d'aborder la seconde facette du socle commun des représentations, celle-ci liée à la démarche de planification elle-même.

Une conception commune de la démarche de planification

Outre les représentations des acteurs liées à l'espace, le socle commun s'agence également autour d'un second pôle, celui-ci relatif à la démarche de PSM. Concrètement, cela signifie que les acteurs ont une conception commune de ce que devrait être la PSM. Ainsi, ce paragraphe vise à établir les points de consensus entre les acteurs, à savoir une planification

[119] Pour reprendre l'expression de Yannick Leroy (2018).

qui ne conduit pas à un cadastrage de l'espace maritime, qui apporte une visibilité sur le long terme, qui implique fortement les acteurs et qui n'est pas centralisée. Certains de ces éléments ont déjà fait l'objet d'une analyse dans les paragraphes précédents. C'est notamment le cas de la question du cadastrage. Premièrement, l'ensemble des acteurs, y compris les services de l'Etat, souhaite éviter la mise en place de ce qui pourrait se rapprocher d'un cadastre maritime, en raison des spécificités propres aux espaces maritimes et même si certaines activités et usages nécessitent un zonage. Deuxièmement, la plupart des acteurs s'accordent à dire que la PSM doit apporter une visibilité à plus ou moins long terme, afin de favoriser les investissements souvent importants en mer, et afin de construire une stratégie de développement. La figure 28 présente les réponses des acteurs à la question de la visibilité. Sur les 13 acteurs interrogés, seul un acteur ne conçoit pas la PSM comme permettant d'apporter de la visibilité. De plus, Alexandre, très fortement impliqué dans le processus au sein de la DIRM NAMO, a fait part à plusieurs reprises lors de l'entretien de sa représentation de la PSM en tant que « *réducteur d'incertitude* ».

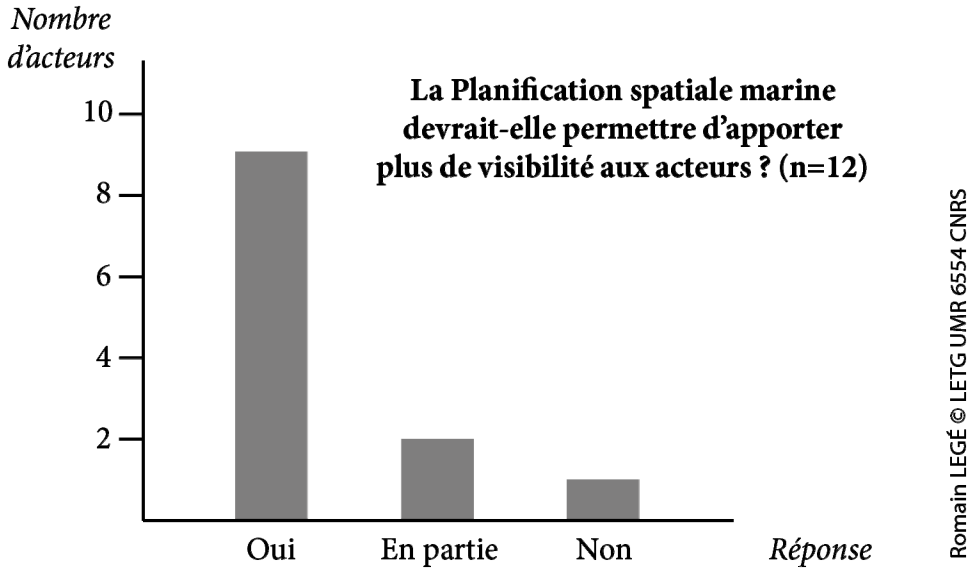


Figure 28. Avis des acteurs sur la visibilité dans la PSM

Troisièmement, l'ensemble des acteurs considère que la PSM implique nécessairement une participation forte des acteurs, qui dépasse le domaine de la simple information descendante pour permettre une réelle co-construction. Dès lors, les demandes des acteurs en faveur d'une participation effective se font pressantes auprès des services de l'Etat.

« – [Les acteurs] veulent co-construire, ah ouai… complètement ! Ils ne veulent pas que quoi que ce soit se fasse sans eux. En tout cas, ils ne sont pas seulement dans l'information. L'information ça ne les intéresse pas ! […] Certains voudraient même voir l'Etat s'occuper moins de ça et qu'on donne les pleins pouvoirs de façon à ce que régionalement on puisse décider. […] Or, aujourd'hui c'est pas le cas en tout cas, la loi ne leur donne pas ça.

Alexandre, DIRM NAMO

Quatrièmement, cette question de la participation conduit ainsi à aborder la centralisation de la démarche, largement rejetée par les acteurs. De fait, l'échelle centrale, en particulier s'agissant de la volonté ministérielle d'harmoniser au niveau national les étapes du processus de PSM, mais aussi les visions, les objectifs et les indicateurs, est jugée comme trop éloignée des enjeux locaux et menée par des technocrates[120] parisiens.

« – Nous sommes réunis par la Délégation à la mer et au littoral que dirige de fait M. Larroussinie […]. Alors nous sommes en réunion à Paris, on nous distribue les documents, je regarde celui qui concerne la façade Manche est mer du Nord. Ah ! C'était un texte… mais qui n'avait absolument rien à voir avec le texte qu'on avait voté quelques semaines plus tôt ! Alors là, je pose une question naïve : "qui a écrit ce texte ?". Et alors là, on rentre dans la séance parisienne [rire] ! […] On a eu des déclarations assez étonnantes de très hauts fonctionnaires disant : "c'est pas moi, je ne patronne pas ça", d'autres disant : "ah bah si, si, c'est nous", "ah bah c'est la façade". Alors on est pas arrivé à un compromis puisque à un moment donné, on dit : "ça c'est la vision de l'Etat, c'est pas celle des façades". Ah bah non, il y a un autre fonctionnaire qui dit : "ah bah non, c'est pas moi". […] Ils se renvoyaient la balle ! […] C'est un texte qui avait été écrit avant, par Paris et qui était à peu près le même pour tout le monde ! »

Hervé, Elu d'une Collectivité territoriale

Cependant, si ces quatre éléments font consensus, les acteurs exposent en même temps d'importants griefs quant au déficit de visibilité apporté par la PSM[121] et quant à une trop forte centralisation de la démarche qui place la participation au second rang[122]. En conclusion, le socle commun des représentations des acteurs s'organise principalement autour de deux pôles ; d'un côté, une représentation commune de l'état des lieux des enjeux en Manche mer du Nord, et de l'autre côté, une conception commune de la démarche de PSM. Pour autant, l'enquête a aussi permis de mettre en lumière un certain nombre de représentations différenciées parmi les acteurs de la façade.

[120] Expression utilisée par Laurent, représentant de la filière éolien en mer dans son entretien du 13 juin 2018.
[121] Voir le chapitre 4 sur l'intégration des principes du développement durable dans les stratégies économiques.
[122] Voir également le chapitre 6 sur la participation des acteurs dans la démarche de planification.

2.2. Le champ des représentations divergentes

Si les acteurs s'accordent sur une représentation de l'espace et sur une même conception des démarches de PSM, il demeure cependant des différences importantes dans leurs représentations. Il est fondamental d'identifier ces représentations différenciées, car elles sont le support de visions divergentes de l'avenir du territoire. Cette hétérogénéité porte sur deux objets. Tout d'abord, les acteurs se représentent différemment les autres activités qui pratiquent l'espace maritime. Plus encore, ces représentations des autres activités sont souvent imparfaites et erronées. Ensuite, il reste des différences profondes dans la façon dont les acteurs considèrent l'espace, entre contraintes et opportunités.

Des représentations différentes des autres activités et usages

Depuis le déploiement à l'échelle internationale des processus de GIZC dans les années 2000, qui a conduit à la montée en puissance des processus participatifs dans le domaine de l'aménagement et de la conservation de l'environnement, les différents acteurs de la mer et du littoral se rencontrent de plus en plus fréquemment dans des réunions institutionnalisées. Aussi, pour 7 répondants sur 13, l'interconnaissance entre les différents acteurs que favorise la PSM à travers la mise en œuvre d'un processus participatif, constitue la principale force ou opportunité de la démarche.

> *« – [La planification] permet à chacun de voir quels sont les enjeux des autres activités. »*
>
> Christian, Représentant d'un GPM

Toutefois, de façon assez surprenante au regard de la mise en avant de la progression de ces dynamiques participatives, les entretiens individuels couplés à l'observation *in situ* des réunions de concertation, ont permis de constater une méconnaissance mutuelle entre les acteurs, qui caractérise des représentations imparfaites, voire erronées des autres activités et usages de l'espace maritime. L'enquête a ainsi mis en lumière des représentations différentes s'agissant d'une part du secteur de l'industrie extractive et d'autre part des pêches maritimes. En premier lieu, il apparaît que le secteur de l'extraction de granulats dispose déjà de suffisamment de ressources dans les concessions accordées dans les années 2000, à une époque où les besoins en matériaux étaient plus importants. En effet, les volumes extraits en mer sont en diminution avec un maximum atteint en 2008[123]. Cependant, les discours formulés par leurs représentants lors des réunions de concertation s'attachent à conserver un

[123] Données recueillies lors de l'entretien avec Gabriel, représentant de la filière extractive.

potentiel de développement. Dès lors, pour les autres acteurs, y compris dans les services de l'Etat, le secteur de l'industrie extractive est en croissance, nécessitant ainsi l'identification de nouvelles zones d'extraction, ce qui augmente les tensions sur la répartition des activités et des usages.

« – On est encore sur un développement mineur de l'activité, c'est-à-dire qu'on a des concessions avec des volumes importants, sauf qu'aujourd'hui on ne consomme pas tous les volumes qui sont autorisés. »

Gabriel, Représentant de la filière extractive

« – Il y a des progressions d'activités et la Manche mer du Nord, c'est de fait un site à enjeu fort sur les développements industriels. En particulier, on a le granulat qui a augmenté. »

Paul, AFB

Autre secteur d'activité faisant l'objet d'une méconnaissance, les pêches maritimes, avec notamment la question des données, restent un sujet extrêmement sensible. En effet, le Système d'Information Halieutique (SIH) repose largement sur les données du *Vessel Monitoring System* (VMS), dont l'équipement est obligatoire pour les navires de plus de 12 mètres. Or, environ 80 % de la flotte de pêche française présente une longueur de navire inférieure et se trouve donc sans obligation liée au VMS. Le SIH n'est alors pas en mesure de rendre compte de l'exhaustivité des navires de pêche. Restent les données issues des enquêtes du Groupement d'intérêt scientifique VALPENA. Cependant, ces données qui appartiennent à la profession ne sont pas publiques. De fait, l'activité de pêche demeure difficile à représenter, en particulier spatialement. Bien que régulièrement placées au centre des débats, les pêches maritimes constituent néanmoins l'activité la plus méconnue parmi les acteurs.

> *« – Surtout qu'il reste des points de divergences importants [sur l'existant] qui risquent d'avoir des conséquences sur l'acceptabilité finale : sur les données pêche, ça n'a jamais été résolu ! Des données pêches qui ne sont pas finalisées, qui ne sont pas assez localisées selon les pêcheurs, qui ne tiennent pas compte à la fois de la réalité des métiers et des prélèvements, qui mélangent un peu les deux, dans un flou artistique… C'est presque un péché originel ! »*
>
> Hervé, Elu d'une Collectivité territoriale

Toujours concernant les activités de pêche, certains acteurs se représentent mal les intentions de la filière, notamment lorsque l'accès et le partage de l'espace est en jeu. D'un côté, les acteurs de la pêche souhaitent développer la connaissance afin de défendre la profession, alors que de l'autre côté, on leur prête des intentions pécuniaires.

« – Au moment de la réalisation de Port 2000[124], on n'a pas demandé d'argent pour les pêcheurs, on a demandé des études. […] Sur leurs hydro-azotes, ils nous avaient donné de l'argent […]. Pour vingt ans de combat, moi j'ai touché 1000 francs, 150 euros. Pour 20 ans de destruction de la ressource ! […] Et on avait gagné au procès hein ! Donc, c'est pour ça qu'on s'est dit, ça sert à rien de nous filer du fric. T'attaques, t'as plus d'argent en avocat. […] C'est tellement long, c'est des grosses boites, ils ont le temps, ils font appel, et puis ceci et puis cela et ils refont appel, ils vont dans une autre cour, ils arrêtent pas, ils font que ça ! […] T'es mieux à défendre le métier, à avoir des études et à t'appuyer sur des études en disant ça c'est ce qui se passe, c'est ce que vous faites ! »

Claude, représentant syndical 1

« – La pêche, elle tient un discours de façade. Comme toute bonne organisation professionnelle, on a nos éléments de langages, on a nos discours de façade. Mais la pêche, qu'est-ce qu'ils cherchent en râlant ? Alors, il y a quelques excités on va dire, ou quelques cas isolés, qui sont vraiment opposés au projet [de parc éolien Dieppe - Le Tréport], mais la pêche d'une manière générale, ils vont toucher du fric… ils vont toucher une taxe ! Ils vont pouvoir continuer à pêcher dans les parcs éoliens, donc… pfff… voilà ! »

Gabriel, Représentant de la filière extractive

En conclusion, alors que les processus participatifs et intégrés se sont généralisés dans les démarches d'aménagement et de gestion des espaces maritimes, les acteurs, pourtant amenés à échanger de plus en plus les uns avec les autres dans des réunions institutionnalisées, présentent des représentations divergentes. L'enquête a mis en lumière une méconnaissance mutuelle qui touche plusieurs secteurs d'activités, principalement les pêches maritimes et dans une moindre mesure, l'industrie extractive, en raison des difficultés d'accès et de représentation des données, mais aussi en raison de discours dogmatiques inhérents aux postures de négociation. Ceci apparaît comme exacerbé par une certaine culture du secret, intrinsèquement liée aux activités économiques, et certainement encore plus prégnant en mer. Ainsi, il semble que la concertation institutionnelle ne permet pas une réelle interconnaissance, du fait des postures de négociation revêtues par les acteurs face à un Etat arbitre.

Des représentations différentes de l'espace

En croisant les avancées des paragraphes précédents, se dessine deux représentations holistiques de l'espace qui apparaissent comme antagonistes, l'espace en tant qu'opportunité et l'espace en tant que menace. Le tableau 8 présente une synthèse de ces deux modalités de représentation de l'espace.

[124] Port 2000 est une extension du GPM du Havre dans l'estuaire de la Seine.

Tableau 8. Les représentations de l'espace : entre opportunité et menace

Représentation	Espace - opportunité	Espace - menace
Activité	Nouvelle	Traditionnelle
Posture	Offensive	Défensive
Enjeu	Conquérir de nouveaux espaces	Défendre les espaces de travail
Rôle Etat	Soutien au développement	Soutien au maintien
Objectif prioritaire	Croissance bleue	Conservation de l'environnement

Tout d'abord, la représentation qui considère l'espace comme opportunité concerne en particulier les activités et usages nouveaux telles que les EMR. Pour ces nouveaux acteurs, l'espace est une ressource qu'il convient de s'approprier pour permettre l'implantation et le développement de l'activité. L'espace constitue ainsi une opportunité, puisque chaque portion d'espace maritime appropriée caractérise la réussite d'un projet et le succès entrepreneurial. De fait, l'enjeu spatial pour ces acteurs réside soit dans un gain, soit dans un manque à gagner, mais rien n'a été perdu si le projet n'aboutit pas. Forts d'un soutien indéfectible de l'Etat afin de contribuer à la croissance de l'économie bleue, ces nouveaux acteurs occupent une posture offensive dans la mise en œuvre de la planification.

> *« – Ça peut donner des opportunités à certains de se dire : "Bon bah… Visiblement c'est mûr pour mon projet"… euh… notamment en termes d'EMR… "Voilà, je peux me lancer maintenant, il y a des zones qui ont été reconnues comme ayant une importance au niveau EMR, donc je vais pouvoir développer des choses dans ce secteur-là". »*
>
> Alexandre, DIRM NAMO

A l'inverse, certains acteurs considèrent l'espace et en particulier la dynamique de réduction de leurs espaces de travail, comme une menace. C'est notamment le cas des activités traditionnelles telles que les pêches maritimes professionnelles. Pour ces acteurs historiques, l'espace est également une ressource, mais celle-ci doit être défendue face à de nouvelles activités et usages, dont l'installation exclusive sur certaines zones restreint l'espace des pratiques pour les autres activités et usages. Ainsi, chaque nouvelle activité et usage implantés en mer constitue une contrainte supplémentaire pour ces acteurs traditionnels.

> « – *Nous, on est quand même les exploitants historiques de cet espace-là. […] Alors, nous franchement euh… déjà digérer le flux, le transit qui se fait, le rail montant et le rail descendant c'était déjà une première contrainte, […] et toutes celles qui sont planifiées ne nous laissent aucun droit jusqu'à présent, dans aucun espace. Il n'y a aucune priorité [donnée à la pêche]… voilà, il faudra que seule notre profession s'adapte. Voilà, moi je vois ça comme ça. Je ne vois pas du tout d'avantage. Cette planification qui est faite… Voilà on était les exploitants historiques de cet espace-là, mais il faut qu'on s'efface.* »
>
> Michel, Représentant syndical 2

Dès lors, le partage et l'accès à l'espace posent la question de la justice spatiale dans un contexte où l'espace est une ressource, un capital spatial nécessaire à la pratique et à l'installation des activités. Pour conclure, une première approche des représentations des acteurs conduit à identifier de nombreux points de convergences. D'une part, les acteurs s'accordent sur des constats communs quant à la Manche mer du Nord, que l'on peut qualifier de représentations analogiques de l'espace. D'autre part, ils présentent une conception relativement similaire de la démarche de planification. Cependant, une analyse axée sur les points de divergences laisse entrevoir des différences significatives quant aux représentations des autres activités et usages, ainsi que quant à l'espace lui-même dans une perspective holiste. Ces représentations différenciées sont fondamentales car elles sont le support de visions divergentes pour l'avenir du territoire.

3. Des visions différentes de l'avenir du territoire

Après avoir traité des représentations, il s'agit d'aborder les visions des acteurs quant à l'avenir du territoire marin. Tout d'abord, je traiterai des attentes, différentes selon les acteurs, quant à la planification. A partir de ces attentes, je montrerai ensuite comment la privatisation des espaces et des ressources communes est un objet de conflit permanent.

3.1. Des attentes distinctes quant à la planification

On postule que les visions et attentes des acteurs reposent largement sur leurs représentations. Ayant observé des représentations distinctes, les visions des acteurs divergent également. Concrètement, il semble que ces visions se traduisent en attentes qui s'organisent autour de deux approches non exclusives de la planification. La première approche porte plus particulièrement sur la dimension spatiale. Elle vise à imposer le zonage comme mode d'intervention. A l'inverse, la seconde approche porte sur le processus lui-même. Elle priorise la définition d'un mode de fonctionnement intégré, en capacité de répondre aux caractères

intrinsèquement mouvants et dynamiques des espaces maritimes. Le tableau 9 présente une illustration simplifiée de ces deux approches, qui assemblent représentations et visions de la planification en mer.

Tableau 9. Deux approches non exclusives de la PSM

Activité	Pratique	Représentation conceptuelle	Représentation holiste	Vision / Attente	Modèle	Rôle de l'Etat
Nouvelle	Sédentaire	Rigide	Opportunité	Nécessité de zoner	Planification spatiale	Définir une politique spatialisée
Traditionnelle	Nomade	Souple	Menace	Définition d'un mode de fonctionnement	Planification stratégique	Permettre et faciliter la concertation

La nécessité de zoner

La première approche tend à positionner le zonage comme une priorité dans la démarche de planification. Naturellement, cette approche est particulièrement présente chez les acteurs maritimes nouveaux qui habitent l'espace de façon sédentaire et donc, qui nécessite un zonage pour s'implanter. Attaché à une représentation conceptuelle qualifiée de rigide, qui invite à envisager le territoire en zone précisément délimitée, l'espace s'entend alors comme une opportunité à conquérir, dont l'appropriation garantit le développement de l'activité. Ainsi, le modèle de planification privilégié est spatial.

> « – *La planification spatiale maritime, elle fait qu'on est en train aujourd'hui de dessiner des zones, des zones de vocation pour dire : "ici il y aura tel et tel type d'activités, ici il y aura tel et tel activité, ici ce sera réservé à l'environnement, ici il y a des zones de pêche, ici il y a des réserves des zones de frayère etc." Donc oui, il y a [du zonage], mais je pense qu'il y en aura encore plus dans les années à venir.* »
>
> Gabriel, Représentant de la filière extractive

La mise en place de ces différentes zones requiert l'attribution de droit d'accès et pose la question de l'appropriation, exclusive ou non, de portions d'espace maritime à des fins privées mais qui répondent à un intérêt général, comme par exemple la filière énergétique ou le secteur de la construction. De fait, les acteurs traditionnels peuvent être écartés de certaines zones, où l'arrivée de nouvelles activités ne permet pas la cohabitation. Toutefois, la vision des acteurs qui relève de cette approche est souvent beaucoup moins radicale qu'une exclusion pure et simple des autres activités.

> « – *Maintenant, moi ma vision de la planification maritime, elle est plutôt d'essayer de voir ce qui peut cohabiter, ce qui ne peut pas cohabiter, mais il n'y a pas de cadastrage. Il n'est pas question d'avoir un espace maritime qui ressemble à une planification terrestre où on aurait, à un endroit donné une mono-activité et à un autre endroit une seule mono-activité. Je crois que l'objectif c'est de faire cohabiter le plus possible les acteurs les uns par rapport aux autres qui peuvent être présents sur site de manière temporaire ou permanente… euh… pour le meilleur partage de l'espace maritime tout simplement et le multi-activité.* »
>
> Laurent, Représentant de la filière éolien en mer

Cette posture discursive vise aussi à favoriser l'acceptabilité des projets, éoliens en l'espèce, de par la mise en avant d'un usage collectif de l'espace maritime. Pour autant, les retours d'expérience à l'étranger indiquent que l'éolien en mer est difficilement compatible avec des activités traditionnelles comme la pêche. Dans cette approche de la planification, le rôle de l'Etat est central, car ce dernier doit élaborer et expliciter une politique claire et transparente, avant de trancher sur les projets de développement économique comme de conservation de l'environnement, dans le cadre d'un document de planification spatiale.

La définition d'un mode de fonctionnement

La seconde approche se caractérise par une priorité donnée à la définition d'un mode de fonctionnement, plus que d'une politique de planification préalablement établie. Certes, cette approche ne semble en mesure d'apporter la visibilité attendue par les acteurs, mais elle a l'avantage d'offrir flexibilité et adaptation dans le cadre d'un processus itératif de planification. Concrètement, l'idée est de permettre aux acteurs d'échanger dans des instances de concertation, afin de valider collectivement l'arrivée de nouveaux projets et plus largement les modalités de partage de l'espace. Cette vision s'impose en particulier chez les acteurs traditionnels, notamment ceux qui pratiquent l'espace de façon nomade. Leur représentation conceptuelle est souple, en cela que l'espace ne doit pas être constitué de zones juxtaposées. Pour autant, l'arrivée de nouvelles activités et usages contribue à considérer l'espace comme une menace pour leur maintien et leur développement. C'est pourquoi, ces acteurs insistent sur la dimension stratégique qu'il s'agit de définir de façon participative.

> « – *Les opportunités, je les vois plutôt dans l'aspect échange entre les acteurs et finalement la définition d'un mode de fonctionnement commun. Je sais que dans le cadre du CMF, c'est quelque chose qu'on a discuté, c'est finalement de se dire : "Est-ce qu'on a besoin de figer tellement les choses ou plutôt de se dire on définit un mode de fonctionnement de ce que peut être la planification ?" De se dire demain : "J'ai un projet là, je mets tout le monde autour de la table, est-ce que ça vous dérange vous ? Est-ce que ça vous dérange vous ? Est-ce que ça vous dérange vous ? Non. Est-ce que s'il y a des questions qui se posent, on peut y répondre par des études […] ? " Mais finalement, est-ce qu'il y a besoin de figer le territoire ou est-ce qu'il y a besoin de définir un mode de fonctionnement qui nous permettent de définir ce qu'on veut après… enfin notre planification etc.* ? »
>
> Daniel, Représentant d'un CRC

Dans cette approche, le rôle de l'Etat est relativement restreint. Il se limite à un encadrement de la concertation, ainsi qu'au respect des procédures administratives et légales. En conséquence, le pouvoir serait principalement détenu par les acteurs eux-mêmes, contrairement à la première approche qui priorise le zonage et dans laquelle le pouvoir revient en dernier ressort à l'Etat. Il s'agit donc de deux visions de la planification diamétralement opposée. Pour autant, l'observation des réunions de concertation a montré que ces approches sont poreuses et les visions des acteurs sont susceptibles de se déplacer le long d'un gradient allant de l'étatisme à l'autogestion. Indépendamment du positionnement du curseur, reste la nécessité d'une régulation politique de l'accès et du partage de l'espace, plus ou moins empreinte de participation en fonction des approches. Pour autant, la privatisation d'espace et de ressources communes cristallise les conflits entre différents groupes d'acteurs.

3.2. La privatisation d'espace et de ressources communes comme objet de conflit permanent

La privatisation d'espace et de ressources demeure un objet de conflit qui trouve ses racines dans les représentations et les visions différenciées du territoire Manche mer du Nord. Ces conflits s'expriment régulièrement dans les instances de concertation institutionnelles, mais également sur le terrain dans les mobilisations. Tout d'abord, le positionnement ambigu de l'Etat quant aux dynamiques de privatisation ne permet pas un affichage politique clair relatif aux objectifs de la mise en œuvre de la PSM. Ensuite, les résistances persistent de ce fait, avec une forte intensité.

Un positionnement ambigu de l'Etat

A l'échelle nationale, la conciliation des activités et des usages constitue la sixième action prioritaire de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017 : 10). La Stratégie nationale apporte des précisions dans un paragraphe relatif à la composante spatiale de la planification stratégique (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017 : 18). Il s'agit en effet de l'un des enjeux les plus importants pour l'aménagement et la planification en mer, dans un contexte de multiplication et d'intensification des activités et des usages. Or, s'il est explicitement question de conciliation, la Stratégie nationale apparait comme relativement timide face à ce qui s'apparente à des dynamiques de privatisation d'un espace commun. On notera au passage, l'absence de l'épithète « commun » dans ce texte fondateur de la politique maritime nationale,

révélatrice d'une conception libérale de l'aménagement des espaces maritimes. La Stratégie nationale présente la cartographie comme un outil nécessaire à la détermination des priorités à donner dans chacune des zones désignées. En l'espèce, le chapitre 4 a montré que la carte des vocations élaborée dans le cadre du DSF, ne permet pas une réelle clarification de la politique maritime, notamment du fait d'une projection tendancielle qui n'offre pas la visibilité escomptée par les acteurs. De fait, Alexandre rappelle que la position des services de l'Etat était avant tout d'éviter le cadastrage de l'espace marin.

> *« Le DSF n'est pas construit pour rentrer dans une vision cadastrale »*
>
> Alexandre, DIRM NAMO

Pour autant, le DSF Manche est mer du Nord fait preuve de moins de pudeur que la SNML, face aux dynamiques de privatisation, en mentionnant expressément « la compétition pour l'espace en mer » (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019 : 22), ainsi que « la concurrence des usages sur un espace restreint et fortement convoité » (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019 : 24). Toutefois, ces références aux impératifs de partage de l'espace affleurent de façon sectorielle dans les parties dédiées à l'état des lieux et des enjeux, d'une part des pêches maritimes professionnelles et d'autre part des activités aquacoles. En revanche, la thématique du partage de l'espace n'est pas évoquée dans les parties dédiées à l'état des lieux et des enjeux liés à l'extraction de granulat, ou encore à la production d'électricité, alors même que ces secteurs d'activités cristallisent ces enjeux. Plus avant, la « conciliation des activités et des usages » est rappelée dans la partie relative à la vision pour la façade (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019 : 50), mais ceci de façon très marginale et là encore, sans fixer de priorités clairement identifiées. Il en ressort que l'objectif affiché est de favoriser la conciliation, autrement dit la cohabitation des activités et des usages en mer. Cependant, les critères d'autorisation à l'installation sont flous, voire absents. Dès lors, promouvoir la cohabitation signifie en réalité permettre l'installation de nouvelles activités qui vont immanquablement réduire l'espace de pratique pour les autres activités, en faisant reposer la procédure d'instruction administrative sur des critères imprécis mais liés à une volonté politique. Sans véritable protection du caractère commun de l'espace maritime et dépourvue de référence à la justice spatiale en ce qui concerne l'accès et le partage de l'espace, le risque est fort que la PSM en France ne devienne le cheval de Troie de la privatisation des mers et des océans. En conclusion, l'Etat se situe au croisement des deux approches de la Planification, à savoir l'approche spatiale qui conduit à une zonation ferme de l'espace maritime et l'approche stratégique qui invite plutôt à une réflexion ouverte sur l'avenir du territoire. Ce positionnement hybride vise ainsi à « ne rien s'interdire », comme cela a été

rappelé par les services de l'Etat lors de plusieurs réunions de concertation[125]. Concrètement, il s'agit de ne fermer aucune porte, c'est-à-dire de permettre aux nouvelles activités de pouvoir s'installer, tout en maintenant les activités et usages existants, que la représentation fragmentée de l'espace maritime proposée par le biais de la carte des vocations ne saurait éclairer. Dès lors, la posture de l'Etat tente de ménager les intérêts des différents groupes d'acteurs, en particulier de ceux qui relèvent des activités nouvelles en cours d'implantation, mais aussi de ceux qui relèvent des activités traditionnelles dont l'espace de pratique se réduit. Il en ressort un positionnement ambigu des services de l'Etat, garantissant d'un côté des zones pour l'installation de nouvelles activités comme les EMR, et promettant de l'autre côté le maintien des activités traditionnelles. Ce positionnement ambigu de l'Etat conduit ainsi à une imprévisibilité accrue de l'avenir pour certaines filières comme les pêches maritimes, et donc à de fortes résistances quant à la privatisation d'espaces et de ressources communes.

Des résistances à la privatisation d'espaces et de ressources communes

Les conflits d'usage de l'espace maritime sont relativement anciens, y compris en Manche mer du Nord (Deldreve, 1995). Cependant, ils s'expriment avec une acuité particulière ces dernières années, dans le cadre de la mise en œuvre de la PSM, liée notamment à l'identification des zones propices à l'installation de parcs éoliens en mer. Or, le positionnement ambigu de l'Etat sur ces questions de privatisation d'espaces et de ressources communes ne permet pas d'accéder à une résolution des conflits par la voie institutionnelle, de sorte que ces conflits se traduisent de plus en plus par des mouvements de résistance, qui militent et se mobilisent sur le terrain. Les modalités d'action peuvent varier de la constitution d'association *ad hoc*, à la rédaction et la diffusion de tract, jusqu'à l'organisation de manifestation à terre et en mer. Des formes plus radicales de mobilisation ont été observées, notamment en baie de Saint-Brieuc où, à deux reprises, en avril et en juin 2021, des rassemblements de 40 à 70 navires de pêche ont tenté de bloquer les travaux d'installation des éoliennes.

[125] Notamment lors des réunions thématiques du 10 et du 17 mai 2017 au Havre, ainsi que lors de la réunion de concertation préalable au débat public du 28 février 2018 au Havre.

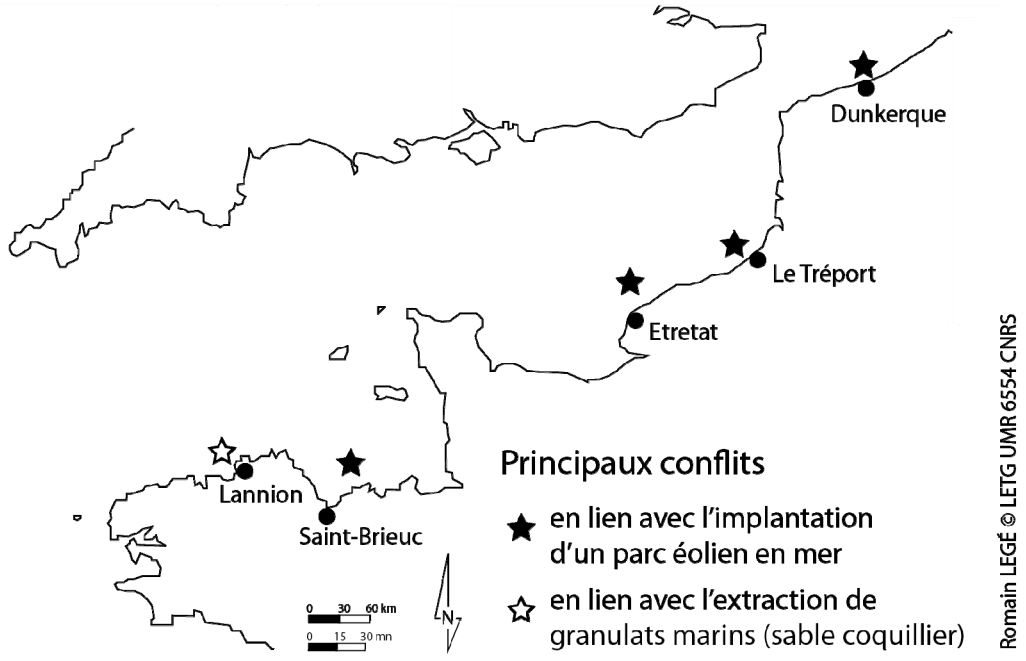


Figure 29. Les principaux conflits spatiaux en Manche mer du Nord

Au-delà des contestations relatives à la mise en place de parcs éoliens, les concessions accordées aux activités d'extraction de sédiments marins sont également l'objet de conflits en Manche mer du Nord (figure 29). En baie de Lannion, l'accaparement du sable coquillier a conduit à la création d'une association, *Le peuple des dunes*, visant à protéger la ressource sédimentaire. De même, le Comité départemental des pêches s'est prononcé à plusieurs reprises contre cette concession qui réduit l'espace des pratiques de pêche. En baie de Saint-Brieuc, le parc éolien est lui aussi contesté pour des raisons identiques par le secteur des pêches, mais aussi par des riverains et des élus locaux qui s'inquiètent de l'impact paysager et de ses conséquences sur le tourisme. Les associations de conservation de l'environnement semblent divisées sur la question des parcs éoliens. Elles mettent en avant la dégradation des écosystèmes induite par les travaux de construction, mais aussi la nécessité de la transition énergétique. Le même schéma est reproduit concernant d'autres parcs éoliens le long du linéaire côtier de la Manche mer du Nord, avec tout de même des sensibilités particulières en fonction des contextes locaux. Au large de Fécamp, la vue des éoliennes depuis Etretat interroge les élus et les riverains de ces falaises emblématiques de la région. Au large du Tréport, le parc éolien empiète sur le Parc naturel marin et les travaux présentent un risque pour les écosystèmes. Au large de Dunkerque comme sur l'ensemble de la côte Atlantique et de la Manche, le projet de parc éolien pose la question des collisions avec l'avifaune dans ces secteurs importants pour les migrations. Le tableau 9 synthétise les catégories d'acteurs généralement opposés à ce type de projet et les enjeux liés à ces oppositions.

Tableau 9. Typologie des résistances face à l'accaparement d'espaces et de ressources communes

Acteur	Enjeu
Elus locaux	Ressource paysagère liée au tourisme
Pêcheurs professionnels	Espace de travail
Associations de riverains	Aménité paysagère
Associations de conservation de l'environnement	Biodiversité et écosystèmes

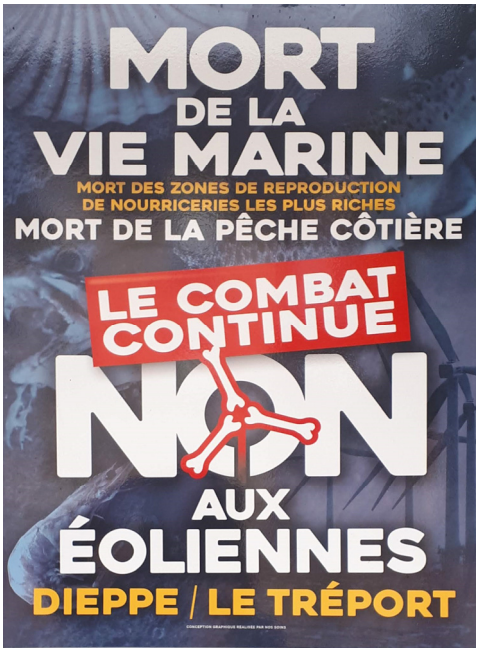
Pour ces acteurs, les causes de l'opposition aux projets peuvent différer, de la volonté de conserver un espace de travail traditionnellement pratiqué, au souhait de maintenir un paysage perçu comme important pour le cadre de vie des populations. Toutefois, des alliances de circonstance se mettent en place, comme celle qui a mené à la démission des membres du Conseil de gestion du PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale[126].

Photographie 2. Vue d'un parc éolien en mer depuis Crosby Beach à proximité de Liverpool (UK)
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS (16/05/2019)

En conclusion, il convient d'observer une augmentation du nombre et de l'intensité des mouvements de résistance à la privatisation d'espaces et de ressources communes. Ceci s'explique par une double causalité. D'une part, les projets menant à l'accaparement d'espaces et de ressources par des intérêts privés ont considérablement augmenté dans une dynamique

[126] Le cas du parc éolien de Dieppe - Le Tréport est discuté dans le chapitre 6, au prisme de la participation dans les démarches d'aménagement.

de zonation liée à l'implantation de nouvelles activités sédentaires. D'autre part, il semble que la position ambigüe de l'Etat dans la concertation institutionnelle, à savoir favorable aux nouvelles installations et en même temps au maintien des activités traditionnelles, ne parvienne pas à déverrouiller les conflits. De fait, les questions de partage et d'accès à l'espace, mais aussi plus largement les questions relatives à un avenir désiré, en particulier pour les populations et élus locaux, prennent une importance croissante en mer.



Photographie 3. Affiche placardée sur la Halle aux poissons du Crotoy (baie de Somme, FR)
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS (12/10/2019)

Conclusion du chapitre 5

La mer est l'un des derniers espaces communs de l'humanité. Or, sous l'effet conjugué de l'extension des droits souverains vers le large, de l'augmentation des instruments de conservation à logique spatiale et de l'irruption de nouvelles activités et usages qui nécessitent une occupation privative du domaine public en raison du caractère sédentaire de leur activité, les espaces maritimes font face à un accroissement des dynamiques de zonage, d'appropriation et de privatisation. Enjeu majeur de la mise en œuvre de la PSM, la dimension spatiale a ainsi cristallisé un certain nombre de conflits plus ou moins latents, qui reposent sur des représentations différenciées du territoire marin. L'objectif de ce chapitre visait donc à interroger la dimension spatiale de la PSM, en particulier quant aux questions de zonage,

d'appropriation et de privatisation, au prisme des représentations et des visions des acteurs, afin d'appréhender leurs divergences et leurs conséquences dans le processus de décision. Premièrement, la Manche mer du Nord constitue une mosaïque territoriale en construction, caractérisée par l'élaboration d'un projet territorial spatialisé et par de fortes dynamiques de zonage, à la fois contigüe et superposée. Pour autant, la façade tend parfois à être considérée de façon souple, en tant qu'échelle administrative émergente en vue de la mise en œuvre d'un projet de territoire ; et parfois de façon rigide, du fait de l'augmentation des zonages. Deuxièmement, les représentations des acteurs, aux prises avec ces évolutions profondes des espaces maritimes particulièrement sensibles en Manche mer du Nord, s'articulent autour d'un socle commun, mais qui connait des divergences substantielles, notamment liées à leurs relations à l'espace. En effet, si l'ensemble des acteurs s'accordent sur les principaux enjeux spatiaux (conflits d'usages, dégradation des habitats…), certains acteurs, tels que les représentants des nouvelles activités, perçoivent l'espace comme une opportunité, là où d'autres, comme les représentants des pêches maritimes considèrent l'espace comme une menace, en raison de la réduction de leur espace de travail. Troisièmement, les visions des acteurs, reposant largement sur leurs représentations, divergent également. C'est le cas en particulier autour de la question de la privatisation des espaces et des ressources qui y sont associés, devenue en un peu plus d'une décennie un objet de conflit récurrent, que le positionnement ambigu de l'Etat sur le sujet ne saurait résoudre. Dès lors, ces dynamiques de privatisation fortement intégrées à la démarche de planification, constituent la deuxième facette de la néolibéralisation des espaces maritimes. Il s'agit alors dans le chapitre suivant d'interroger le processus de planification à travers les démarches participatives, au-delà de la seule élaboration d'une politique transparente et clarifiée de l'Etat.

CHAPITRE 6

LA FABRIQUE PARTICIPATIVE A L'ERE POST-POLITIQUE

« La politique fut d'abord l'art d'empêcher les gens
de se mêler de ce qui les regarde.
A une époque suivante, on y adjoignit l'art de contraindre
les gens à décider sur ce qu'ils n'entendent pas.
Ce deuxième principe se combine avec le premier. »

Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*

Le système politique français est fondé sur la démocratie représentative, dans laquelle le peuple délègue à ses élus le pouvoir de légiférer et de réglementer. Cependant, depuis la fin des années 1990, la perte de confiance dans les institutions républicaines et leurs élus, notamment caractérisée par une abstention électorale en constante augmentation, ainsi que la montée en puissance des mouvements d'opposition contre les grands projets d'aménagement (Subra, 2007), ont conduit à faire apparaitre le système représentatif comme un archaïsme nécessitant une modernisation. C'est pourquoi, la démocratie représentative a pris le tournant de la participation, notion latente sur la scène publique depuis les années 1960-1970 (Gaudin, 2007), instituant en fait et en droit, le concept de démocratie participative. Il convient toutefois de noter que le concept de démocratie participative ne se substitue pas à celui de démocratie représentative, mais en constitue plutôt une forme spécifique qui tend à favoriser davantage la participation des citoyens dans les processus de décision à toutes les échelles. Par ailleurs, l'émergence du concept de démocratie participative est largement corrélée à l'irruption des problématiques environnementales sur la scène publique et à un engagement citoyen de plus en plus prégnant, notamment dans le cadre des ONG. Ainsi, dans un premier

temps, la France a instauré le débat public dans une loi de 1995[127], qui a été modifiée en 2002[128] afin d'élargir son champ d'application et l'indépendance de l'autorité qui en a la charge, à savoir la CNDP. Dès lors, les grands projets d'aménagement sont soumis à une procédure de débat public, dont il est également attendu une acceptabilité sociale plus importante ; étant entendu que la participation contribue à la fabrication du consentement décrite par Edward Herman et Noam Chomsky (2002 [1988]). Dans un deuxième temps, alors que les démarches participatives se sont développées à l'échelle locale et régionale, le gouvernement a lancé à l'automne 2007, une démarche nationale, intitulée Grenelle de l'environnement, qui a été complété en 2009 par le Grenelle de la mer. Dans un troisième temps, l'avènement de la démocratie participative, marqué par la récente expérience de la Convention citoyenne pour le climat[129], a cependant pu sembler en concurrence avec les institutions représentatives traditionnelles, posant la question de la légitimité des assemblées non élues. S'agissant de l'aménagement des espaces maritimes et plus particulièrement de l'élaboration de la PSM, plusieurs itinéraires de concertation (Beuret *et al.*, 2006) ont été suivis. Naturellement, les débats ont majoritairement pris place à l'échelle interrégionale au sein du CMF et en particulier dans la Commission permanente, ainsi que, à l'échelle nationale au sein du CNML. Pour autant, les débats publics, le Conseil de gestion du PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale, la PPE ont aussi constitué des cadres d'échanges privilégiés, parfois vifs, sur des questions spatiales ou stratégiques *ad hoc*. Par ailleurs, l'intégration des démarches participatives dans les processus de décisions politiques a fait l'objet de nombreuses critiques. Dès la fin des années 1960, Henri Lefebvre (2009 [1968]) affirmait qu'une démocratie participative effective est en réalité un système autogestionnaire, ce qui le conduisait à introduire un certain nombre de critiques sur l'usage de la participation dans les politiques urbaines et les relations de pouvoir. De même, Jacques Rancière (1995 cité par Insel, 2005 : 122) a souligné l'effet de dilution du lieu du débat, ainsi que du lieu du pouvoir, inhérent aux processus horizontaux, ce qui « tend à dissimuler [le pouvoir] derrière toute une série de procédures de participation ». Ainsi, la recherche du consensus, fondement de ces démarches participatives, ne saurait être la raison d'être de la démocratie, dont l'essence réside dans la confrontation des idées antagonistes (Mouffe, 2016). Liée à une forme de gouvernementalité néolibérale, la recherche du consensus revient à établir une rationalité dominante qui exclut

[127] Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

[128] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

[129] Instaurée à la demande du gouvernement français en octobre 2019, la Convention citoyenne pour le climat réunit une assemblée de 150 citoyens tirés au sort dans le but de définir des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au printemps 2020, la Convention citoyenne pour le climat a proposé 149 mesures, qui seront partiellement reprises par l'exécutif.

toute remise en question des discours officiels, en marginalisant les positions radicales (Paddison, 2009). Ceci caractérise les démarches post-politiques, où les dissensus sont progressivement remplacés par des dispositifs technocratiques et par la parole de l'expert (Swyngedouw, 2009). L'élaboration de la PSM n'échappe pas à ces écueils, en cela que les discours dominants s'articulent autour du concept d'économie bleue (Flannery *et al.*, 2018 ; Schutter *et al.*, 2021). Dès lors, l'objectif de ce chapitre est d'analyser le processus d'élaboration de la planification en Manche est mer du Nord dans sa dimension participative, pour mettre en lumière la place et le rôle de l'Etat, des acteurs et des populations dans la décision. Tout d'abord, je traiterai du rapport conflictuel que l'Etat central entretient avec la démocratie locale concernant les espaces maritimes. Ensuite, je montrerai en quoi la démarche de PSM menée en France est post-politique. Enfin, je proposerai des pistes de réflexion pour une démocratie effective dans le domaine maritime.

1. La démocratie locale face à l'Etat central

La mer appartenant au domaine public, l'aménagement des espaces maritimes relève quasi exclusivement de la compétence de l'Etat. Il ressort du dispositif mis en place pour assurer l'élaboration des DSF, un processus largement circonscrit par le niveau central, qui se heurte à des acteurs locaux fortement impliqués dans la production du document de planification. D'une part, le dispositif repose sur une conception technique et centralisée de la PSM, qui réduit le périmètre de la concertation à une rationalité dominante. D'autre part, le recours à l'argument de l'intérêt national est utilisé pour aller contre des avis concertés localement, à l'exemple du cas du parc éolien en mer de Dieppe – Le Tréport.

1.1. Un dispositif technocratique et centralisé

La mise en œuvre de la PSM en France se caractérise par une démarche technocratique et centralisée. Tout d'abord, le pouvoir central n'accorde qu'une faible marge de manœuvre aux services déconcentrés et aux collectivités dans l'élaboration des DSF. Ensuite, les échanges sont verrouillés par l'importance de la place donnée aux experts.

Un pouvoir centralisé

Le chapitre 4 a permis de mettre en évidence les effets des injonctions ministérielles pour la prise en compte des enjeux environnementaux dans les DSF. Il s'agit dès lors de préciser plus largement le poids du pouvoir central dans le dispositif d'élaboration du document de planification. Tout d'abord, il convient de rappeler que le DSF Manche est mer du Nord constitue l'une des déclinaisons interrégionales de la SNML. A ce titre, son élaboration est assurée par la Commission administrative de façade, qui réunit des services et représentants de l'Etat sous la présidence de deux préfets coordonnateurs, à savoir le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord ainsi que le préfet de la région Normandie, en ce qui concerne la façade Manche est mer du Nord. La DIRM assure quant à elle le secrétariat et intervient en appui technique. Les observations menées *in situ* ont particulièrement mis en lumière le rôle prépondérant de la DIRM comme pierre angulaire des relations entre les services centraux, la CAF et l'organe de concertation incarné par le CMF. Ainsi, dès le début du processus, la DIRM Manche est mer du Nord, régulièrement en contact avec les différents acteurs de la façade du fait de ses missions, s'est appropriée, de façon assez volontariste, le pilotage de l'élaboration du document. Cependant, la DIRM Manche est mer du Nord s'est rapidement trouvé enserrée entre d'un côté, les acteurs du CMF, mus par une forte volonté de s'investir plus avant dans la réalisation du DSF, et d'autre part, les services ministériels, en particulier la Direction mer et littoral, qui tenaient à garder la main sur la démarche de planification.

> *« – Et puis il y a eu plein de choses qui ont été imposées par le niveau central et ça, ça posait des difficultés aussi parce que au départ les DIRM se sont appropriées le sujet comme étant leur travail… enfin le travail qu'ils devaient piloter avec les acteurs à l'échelle de la façade […]. Et au niveau des préfets, c'est eux qui ont la main sur le document en gros et la position de la centrale, de la DML[130], c'est de dire que le DSF c'est une déclinaison de la SNML, c'est une partie de la SNML et que c'est les intentions de l'Etat au niveau central qui doivent prévaloir. »*
>
> Hélène, CEREMA

Outre une certaine tradition française à la centralisation du pouvoir héritée du jacobinisme, il ressort de plusieurs discussions en marge de réunions de concertation, que cette mainmise du niveau central sur les DSF reposerait également sur des raisons conjoncturelles. En effet, l'année 2017 a vu la victoire d'Emmanuel Macron et de son mouvement politique naissant *La République en marche*, aux élections présidentielles. L'exécutif aurait ainsi trouvé dans la démarche de planification en mer, domaine réservé de l'Etat, un moyen d'assoir le mouvement politique dans les territoires et une façon de prendre l'ascendant sur les

[130] Direction Mer et Littoral du Ministère de la Transition écologique et solidaire.

collectivités et les services déconcentrés. Ceci répondrait donc au moins autant à un enjeu de pouvoir qui consiste à réussir à imposer la vision nationale sur les façades maritimes, qu'à une nécessité d'harmonisation et de simplification, raisons invoquées officiellement par le pouvoir central. Quoi qu'il en soi, le chapitre 5 a montré que les acteurs s'accordaient sur une conception commune de la démarche de planification décentralisée, ou du moins, plus indépendante du pouvoir central. C'est pourquoi, la plupart des acteurs ont pu ressentir un certain sentiment de dépossession de l'outil planification, du fait de retours nationaux imposant des considérations différentes de celles proposées localement. L'expérience décrite par Adrien est particulièrement représentative du vécu ressenti par la grande majorité des acteurs de la façade.

> « *– C'est la concertation qui est mal foutue. Parce qu'en gros […] nous, on a des réunions au niveau… on va dire de la façade, avec la DIRM. Euh… où tu fais des réunions et c'est pas pris en compte alors qu'on t'as dit que ce serait pris en compte. Et en parallèle t'as aussi des réunions au niveau national avec la DEB*[131] *où tu te retrouves à travailler sur les mêmes documents et tu ne sais pas au final quel document sera… quelles remarques dans les documents seront prises en compte parce que… ils se font une partie de ping pong entre Le Havre et Paris et tu sais plus qui aura le dernier mot. […] Il y a une confusion de savoir qui fait quoi dans tout ça.* »
>
> Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches

> « *– La concertation c'est quand même une part de négociation je pense, surtout dans cet exercice-là. Le problème là-dessus, c'est que là, il n'y a plus de négociation possible. On t'impose un truc et en fait tu dois vraiment batailler et t'énerver en réunion et taper du poing sur la table pour arriver à quelque chose… alors on va pas dire acceptable, mais quand même un peu plus réaliste.* »
>
> Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches

Dans ce jeu de pouvoir, constitué de réunions de concertation locales, ainsi que d'allers-retours incessants et opaques entre le ministère et la DIRM Manche est mer du Nord, des tensions ont commencé à poindre entre l'échelle interrégionale et l'échelle nationale, du fait d'une DIRM Manche est mer du Nord, piégée entre le marteau et l'enclume.

> « *– Il y a eu des tensions quand même entre les DIRM et la DML*[132]*.* »
>
> Hélène, CEREMA

> *«– On a eu un travail considérable […] un travail qui a eu lieu entre l'échelon national et les spécialistes scientifiques des différentes professions représentées, […] et la DIRM au milieu qui enregistrait les demandes, qui allaient défendre à Paris les demandes et qui a fini petit à petit par se rendre compte qu'on se moquait un petit peu d'eux et qui a fini par prendre le parti local. […] La DIRM était totalement coincée, totalement écrasée par une autorité nationale.* »
>
> *Hervé, Elu d'une collectivité territoriale*

[131] Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère de la Transition écologique et solidaire.
[132] Direction Mer et Littoral du Ministère de la Transition écologique et solidaire.

De même et pour des raisons identiques, des tensions ont également affecté les relations entre la Préfecture maritime Manche mer du Nord et les services centraux, notamment concernant le niveau de détail associé à la carte des vocations. Ceci est très révélateur de l'enjeu principal attaché à l'élaboration de ce document de planification : le positionnement du curseur entre d'un côté, une trop forte harmonisation nationale qui gommerait les spécificités locales, et de l'autre côté, le maintien explicite des particularismes qui complexifierait l'appréhension du document. En effet, l'argument avancé par les services centraux réside dans une nécessaire harmonisation de l'élaboration et du contenu des documents eux-mêmes. Pour Fabrice, qui a largement contribué au processus d'élaboration du DSF au sein de la DIRM Manche est mer du Nord, l'harmonisation opérée par le niveau central a conduit à la publication de DSF quasi identique sur les quatre façades maritimes métropolitaines. A tel point que le travail produit localement semble finalement ne plus apparaître dans les DSF.

> *« – Dans le document, tout aurait pu être fait au niveau central, la méthodologie, les états des lieux, les enjeux, ça pouvait se piloter au niveau central… Et puis quand les objectifs écologiques sont arrivés du niveau central, on [aurait pu] penser que les objectifs économiques aient pu aussi être gérés au niveau central […] et puis après rentrer en concertation locale. […]. En gros, je change le nom de la façade et j'y arrive quoi. […] A 80 % j'utilise le document [des autres DIRM] et je le transforme en Manche est mer du Nord ! »*
>
> Fabrice, DIRM MEMN

Cependant, Daniel explique pourquoi la conservation des spécificités locales est importante dans la perspective d'aboutir à un document de planification signifiant et donc utile pour les acteurs, les collectivités et les services de l'Etat.

> *« – Le problème c'est que après on arrive toujours sur des notions assez générales et des généralités et qui vont pas forcément décrire la spécificité du secteur concerné. C'est-à-dire que si je prends la relation pêche à pied - conchyliculture ou plaisance - conchyliculture, elle est pas du tout pareil sur la côte ouest de la Manche, que en baie des Veys… liée à un historique, liée aux deux activités présentes, à leur importance, liée à plein de choses, qui fait que c'est difficile à généraliser. Dans les DSF, […] comme on est dans un outil de l'Etat à vocation nationale, […] on perd de la richesse par une vision et les retours nationaux sur le sujet. […] On […] perd du sens par rapport à ce que [le CMF] avait voulu ou en tout cas, inscrit au niveau régional et que du coup on perd un petit peu la substance des échanges qu'on a eu au niveau régional. »*
>
> Daniel, Représentant d'un CRC

De fait, la volonté du niveau central d'harmoniser les différents DSF, mais aussi les jeux de pouvoir inhérents à l'action politique ont conduit à une perte d'informations qui avaient été produites par les acteurs eux-mêmes et ainsi, à une perte de confiance des acteurs dans les démarches de concertation. De plus, le dispositif, chapeauté depuis Paris, présente une seconde caractéristique qui réside dans l'importance de la technostructure à toutes les étapes de l'élaboration du document (méthode, élaboration, concertation, rédaction et publication).

La prédominance de l'expert

En s'appuyant sur les travaux de Henry Mintzberg (1982) relatifs aux organisations privées, ainsi que sur les travaux de John Galbraith (1968) s'agissant des Etats libéraux, la technostructure, dans le contexte de l'aménagement et de la planification de l'espace maritime, peut être définie comme l'ensemble des hauts fonctionnaires et des techniciens-experts qui prennent une place prépondérante dans les processus de décision et donc, de fait, dans l'action publique elle-même. En l'espèce, il s'agit alors de s'intéresser à la place et au rôle de l'expertise, en tant que forme de rationalisation des processus politiques et du champ des possibles de la concertation institutionnalisée. Dans un premier temps, la technostructure a conduit à la rationalisation du processus de décision. Dans les chapitres précédents, il a déjà été évoqué le nombre extrêmement important de réunions de concertation au niveau national et au niveau interrégional, qui se sont étendues dans un calendrier long[133], mais néanmoins très contraint. Ce calendrier est constitué de nombreuses étapes parfaitement balisées dans le guide méthodologique (CEREMA et AFB, 2017), support de l'élaboration des DSF proposé par le CEREMA et de l'AFB. Toutefois, l'épreuve de la pratique a mis en évidence une grande rigidité de la méthode, qui est difficilement parvenue à contenir la dimension itérative du processus, fait d'incessants allers-retours entre les différents niveaux de décision. Aussi, l'indépassable poids du guide méthodologique a pu mener à la réalisation d'étapes du processus apparaissant pourtant comme dénuées de sens, mais qu'il fallait compléter comme autant de cases à cocher.

> – Pensez-vous que le guide d'élaboration des DSF a été bien suivi ?
> «– *Oui assez bien, au niveau des grands thèmes. Mais c'était fortement poussé aussi par la DML. Mais du coup des fois il faut un peu se détacher de ce qui a été écrit. Il y a des trucs qu'on a fait pour faire, mais est-ce que ça a été vraiment utile, je ne suis pas vraiment convaincue.* »
>
> Hélène, CEREMA

Hélène apporte ensuite des précisions quant à ces étapes dont l'utilité est remise en question. Elle rejoint alors la majorité des acteurs en pointant en particulier le temps important consacré à la situation de l'existant et à l'intégration du Plan d'action pour la milieu marin. Il semble en effet que la dispersion et la faible robustesse des jeux de données, apportées par les experts étatiques ont conduit à des représentations, sinon faussées, du moins déformées de la réalité du terrain, elle-même seulement perçue par les acteurs. C'est pourquoi, il a été très difficile de s'accorder sur ces représentations, dont il reste des points d'achoppement, en

[133] Les premières démarches d'élaboration de la SNML ont commencé en 2010 pour une adoption le 23 février 2017. La production du volet stratégique des DSF a commencé en 2016 pour une adoption le 24 septembre 2019.

particulier sur les données de pêche. Une seconde explication réside par ailleurs dans la forme d'énonciation des connaissances. Celles-ci devaient, autant que faire se peut, être exprimées formellement par des indicateurs chiffrés et spatialisés. Or, les connaissances locales, empiriques ou vernaculaires sont difficilement solubles dans un tel cadre. Les données issues des expertises étatiques, pourtant parfois anciennes et lacunaires, ont ainsi constitué le *Wikipédia* de la façade, matrice de la rédaction du DSF. Cette expression, employée sur un ton humoristique par un représentant de l'Etat, est révélatrice d'un ensemble documentaire à vocation quasi encyclopédique et à portée universelle, mais ne reposant que sur des contributeurs souvent mal définis[134] et des sources identifiées en fonction des opportunités, plus que sur la base de critères de qualité. Dès lors, considérant la dimension rigide du processus d'élaboration, lui-même sous-tendu par un calendrier très contraint, et considérant la place prépondérante accordée à l'expert étatique, il est apparu très difficile pour les acteurs de remettre en question l'un ou l'autre des éléments avancés comme légitime dans des temporalités relativement courtes. Tout ceci a contribué au développement d'un sentiment de déconnexion entre les acteurs et la technostructure.

> « *– Il y a un tas d'objectifs qui ont été définis par des scientifiques, alors que ce soit l'IFREMER, le Muséum, CEREMA ou autre, les mecs ils sont jamais venus nous voir et certains trucs sont complètement hors-sol, complètement hors-sol. Donc c'est du travail certainement très intéressant du point de vue académique mais voilà.* »
>
> Christian, Représentant d'un GPM

Cependant, il semble qu'en parallèle, la mise en avant des travaux des experts par les services de l'Etat trouve un intérêt, certes périlleux mais relativement efficace, dans la démarche participative. En effet, elle permet de mettre au ban, des structures censées apporter une expertise technique ou scientifique, tout en abritant les représentants de l'Etat, dont l'action est portée au front de la concertation.

> « *– C'est un avantage aussi pour les DIRM de dire... en fait quand ça va bien, ça va bien, c'est pas grave que le [CEREMA] soit pas affiché. Quand ça va mal, c'est le CEREMA qui a fait le boulot et on sert un peu de fusible. Cela permet de parer aux remarques dans le cadre des concertations.* »
>
> Hélène, CEREMA

Dans un second temps, l'importance accordée à l'expertise étatique a conduit à rationaliser le champ des possibles de la concertation institutionnalisée. De fait, la technostructure a posé l'objectif de croissance bleue comme un absolu que les acteurs ne peuvent remettre en question et qui, pourtant, présente une définition floue. Or, ce concept – défini dans le chapitre 4 en tant que stratégie conduite par les Etats et les institutions internationales, qui

[134] Notamment en référençant la structure et non pas l'auteur des données.

pose la question de la soutenabilité, tout en priorisant le développement économique sur les questions sociales et environnementales liées à la mer et au littoral – entraîne mécaniquement la reproduction des inégalités et des relations de domination entre les différents secteurs d'activités et les usages. Ceci s'explique notamment par le fait que l'intérêt général n'est pas caractérisé par le bonheur des populations, mais par la progression de la croissance bleue. Cet agencement dogmatique et normatif rejoint en partie les conclusions du groupe GURVITCH[135] portant sur l'urbanisme (Le Roulley et Uhel, 2019), notamment en ce qui concerne la supposée neutralité politique de l'expert qui tend à la confiscation démocratique du pouvoir.

> *« – [La planification], ça nécessite d'être discuté et surtout pas d'être décidé que par Paris et ça c'est un des gros inconvénients que je vois. […] Ça a été fait très vite. Il y a pas eu de lignes directrices claires, il y a eu des guides méthodologiques, une v2 du guide méthodologique… J'ai l'impression qu'on est reparti à l'envers ! On voulait faire un document synthétique, on se retrouve avec un document assez complexe. […] Et après c'est très technocratique, alors que on a l'Etat qui a évidemment la main sur ces sujets-là mais… »*
> – c'est centralisé ?
> *« – Voilà… et très centralisé en plus ! On sent que les régions ont un pouvoir très faible. »*
>
> Laurent, représentant de la filière éolien en mer

Pour paraphraser Henri Lefebvre (1968) à l'instar de Salvator Juan (2019), la nouvelle échelle administrative de la façade maritime constitue dès lors une projection au sol de la domination technocratique, qui use d'une métrologie de l'espace, éloignée des représentations des acteurs (Leroy, 2018), pour imposer sa planification. En conclusion, plus qu'une démarche horizontale, la participation semble avoir opposé différents groupes d'acteurs avec un Etat fortement hiérarchisé, dont la technostructure a contribué à imposer une vision dominante de l'aménagement. Plus encore, la technostructure a enfermé le politique dans une vision capitaliste de la planification, que caractérise le recours à la rationalité incarnée par la croissance bleue et les données qui permettent de l'appréhender et de l'évaluer. Le processus participatif ainsi verrouillé, le document de planification interrégional ne prend que trop peu en compte les spécificités locales. Il se positionne dans la continuité de la Stratégie nationale, sans opérer de réels choix politiques locaux. Il s'agit alors de poursuivre ces réflexions sur la démocratie locale face à l'Etat central, plus particulièrement au regard de l'intérêt national et des intérêts locaux, à partir d'un cas d'étude relatif au parc éolien de Dieppe – Le Tréport.

[135] Groupe Universitaire de Recherche sur les Valeurs et l'Idéologie de la Technocratie comme Classe Hégémonique.

1.2. Concerter localement un enjeu national : le cas du parc éolien en mer de Dieppe – Le Tréport

En parallèle de l'élaboration des DSF, la planification chemine également de façon sectorielle, à travers l'implantation des parcs éoliens en mer. En l'occurrence, le cas du parc de Dieppe – Le Tréport est significatif des jeux de pouvoir à l'œuvre entre une instance participative locale et l'Etat. Dans un premier temps, je contextualiserai le projet de parc éolien en mer, avant de poursuivre dans un second temps avec une analyse des causes et des conséquences du conflit.

Une opposition locale ferme

En 2014, l'Etat a désigné le consortium Eoliennes en Mer Dieppe – le Tréport (EMDT), constitué de deux entreprises privées transnationales et d'un organisme financier public[136], en tant que lauréat du deuxième appel d'offres portant sur l'éolien en mer pour la zone de Dieppe – Le Tréport. La particularité de ce parc éolien réside dans le fait qu'une portion de la zone, environ 30% de sa superficie, se situe dans le PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale (figure 30). De ce fait, la construction du parc éolien était soumise à une procédure d'avis conforme du Conseil de gestion du PNM. Cependant, le projet, qui correspondait à une capacité de 500 MW pour 62 éoliennes, a rapidement soulevé des interrogations, voire des résistances à l'échelle locale, et ce pour trois raisons principales. Tout d'abord, les travaux de construction, mais aussi l'implantation des éoliennes elles-mêmes, constituent un risque important de perte de biodiversité (en particulier pour le phoque Gris, le Grand dauphin, le pingouin Torda et plus largement pour l'avifaune), qui plus est dans un PNM. Ensuite, la zone présente aussi une forte production halieutique et de nombreux pêcheurs artisans (fileyeurs et chalutiers) dépendent de leur capacité à y accéder[137]. Si les autorités françaises ne souhaitent pas interdire la pêche dans les parcs éoliens contrairement aux autres pays européens, il semble toutefois que la pêche y soit particulièrement dangereuse, notamment par gros temps, du fait de la proximité des mâts d'éoliennes. De plus, les navires et hélicoptères de secours ne pourraient pas accéder à la zone en cas d'accident.

[136] Le consortium est composé d'Engie, de la Caisse des dépôts et de la société EDPR spécialisée dans les énergies renouvelables.

[137] Avec des navires de petite taille, les pêcheurs artisans ne peuvent que difficilement reporter leur effort de pêche plus au large et se trouvent donc très dépendants de la zone.

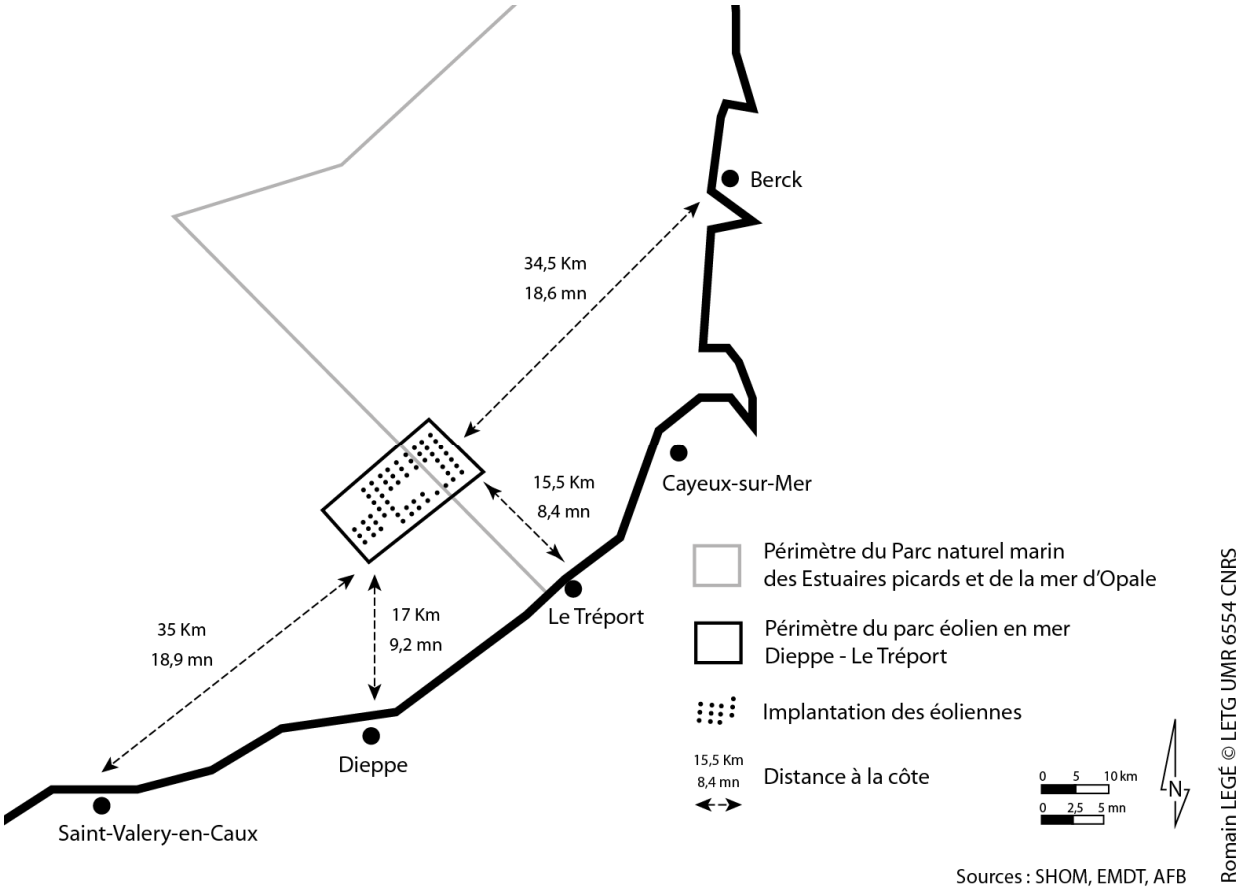


Figure 30. Localisation et enjeux spatiaux autour du PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale

Enfin, le littoral est très touristique avec notamment la présence de la baie de Somme, qui figure parmi les sites emblématiques des Hauts-de-France. Les éoliennes, visibles depuis la côte, modifieraient le paysage et pourraient entraîner une baisse de la fréquentation touristique. C'est pourquoi, les acteurs locaux, au premier desquels les pêcheurs professionnels et les riverains, mais aussi des élus notamment des Hauts-de-France, voire des associations de conservation de l'environnement ont pu émettre des réserves ou se positionner radicalement contre le projet. Dès lors, le projet a suivi une trajectoire conflictuelle, avec des avis contradictoires issus de plusieurs instances, et le poids considérable d'un Etat tout-puissant (figure 31).

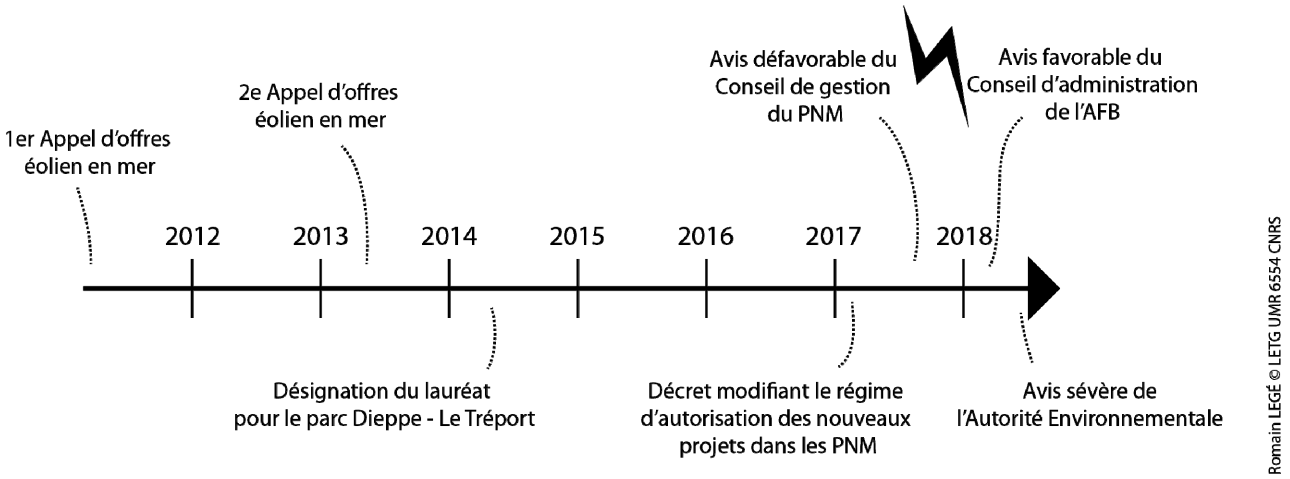


Figure 31. Cheminement du projet éolien en mer de Dieppe – Le Tréport

Une instance participative outrepassée

Situé en partie sur la zone du PNM des estuaires Picards et de la mer d'Opale, le projet de parc éolien nécessitait un avis conforme du Conseil de gestion. Or, avec à un Conseil de gestion composé d'une quinzaine de représentants des pêcheurs sur 60 au total, qui de plus, avait réussi à rassembler autour d'eux d'autres membres du Conseil de gestion, il est apparu un risque important que le Conseil ne rende un avis non conforme, entravant de fait la construction du parc éolien. Pour autant, si la réduction de l'espace des pratiques de pêche semble être la raison majeure de l'opposition des pêcheurs, il convient également de noter que les membres du Conseil de gestion avaient également pointé de nombreuses lacunes dans l'étude d'impact ; lacunes qui seront à leur tour pointées par l'Autorité environnementale[138]. Hasard du calendrier législatif ou volonté de l'Etat d'avancer à marche forcée sur ce dossier, la législation sur la procédure d'avis conforme dans les PNM a été profondément modifiée quelques mois avant que le Conseil de gestion du PNM ne rende son avis. Ainsi, les projets d'intérêt national ne nécessitent plus d'avis conforme de la part du Conseil de gestion mais de la part du Conseil d'administration de l'AFB. L'argument principal réside dans le fait que les projets d'intérêt national comme les projets liés à la transition énergétique doivent dorénavant être évalués au niveau national. L'objectif étant d'éviter que des instances participatives locales ne bloquent des projets d'envergure nationale. Sans surprise, le Conseil d'administration de l'AFB a rendu un avis conforme, favorable au projet, quelques mois après l'avis non conforme rendu par le Conseil de gestion du PNM. En conséquence, alors que les AMP peuvent constituer un outil démocratique permettant d'organiser un contre-pouvoir relatif à

[138] Avis délibéré n°2018-50 adopté lors de la séance du 29 août 2018.

l'aménagement des espaces maritimes, cette modification de la législation renvoie un signal fort aux acteurs locaux, positionnant l'Etat en tant que seul décideur.

> *«– [Les pêcheurs] s'aperçoivent que [une AMP] peut être un outil pour eux. Ils s'aperçoivent que oui, de fait, l'outil AMP ça peut aussi aller dans leur sens… quoique ils se sont sentis un petit peu trahis parce que le parc a donné un avis négatif et l'avis final, c'était l'AFB, qui a donné un avis positif, avec réserves, donc l'outil a été un peu chamboulé on va dire. »*
>
> Paul, AFB

Fabrice analyse les événements en termes de rapports de pouvoir qu'il relie à deux politiques publiques antagonistes. La première, qu'il qualifie de politique environnementale, consiste à créer des AMP, organisé autour d'un Conseil de gestion représentatif arrimé aux territoires. La seconde, qualifiée de politique énergétique, conduit à avancer à marche forcée et dans une direction descendante sur la création de parcs éoliens en mer, quoi qu'il en coûte. Il convient d'ailleurs d'observer que ces deux politiques prennent racine dans des engagements internationaux, parfois difficilement conciliables.

> *« – C'est la limite du système. […] Pour pouvoir mettre en place ces parcs marins, avec la volonté que le territoire se projette sur ce parc marin, il a été décidé de finalement de donner une gouvernance. Pour donner une gouvernance, faut donner des pouvoirs. Et donc là, il y a deux politiques qui se sont entrechoquées : une politique environnementale et une politique énergétique, mais sans que les deux politiques se parlent. Donc, deux directions dans le même ministère qui ont mis en place deux politiques complètement antinomiques. »*
>
> Fabrice, DIRM MEMN

In fine, les membres du bureau du Conseil de gestion du parc marin ont démissionné. Ce symbole très fort, en réponse à la recentralisation du processus décisionnel, a éclaboussé l'ensemble des processus participatifs en cours sur la façade maritime, qu'ils soient relatifs à d'autres parcs éoliens ou bien même, au processus d'élaboration des DSF, le sujet ressortant régulièrement lors des réunions observées.

> *« – Tous les représentants du parc marin se sont sentis complètement… alors dessaisis, déresponsabilisés, et même floués quoi, puisque ils détenaient un avis très puissant pour refuser un projet qui leur semblait déraisonnable et ils se sont fait dessaisir de l'avis conforme et l'AFB a donné un avis conforme favorable. Du coup le projet va pouvoir se faire et tous les membres du Conseil de gestion ont dit : "Ah bah si c'est comme ça, nous on démissionne ! Ça ne sert à rien de faire […] de la concertation et de nous donner un pouvoir que vous nous retirez si vous sentez qu'on ne va pas être d'accord avec ce que le gouvernement souhaite". Donc là, ça crée vraiment de gros remous sur ce projet qui a cristallisé vraiment les difficultés. [..] Donc là au conseil de gestion, il n'y a plus de président, plus de vice-président, tout le monde a démissionné. »*
>
> Olivier, Chargé de mission mer et littoral en Collectivité territoriale

« – On a un gros sujet avec un parc [éolien en mer] au Tréport qui est compliqué dans sa réalisation, dans sa concertation »
– Mais ce n'est pas le vôtre ?
« - Non, mais il vient poser des difficultés de concertation avec des acteurs de l'espace maritime, les pêcheurs notamment, qui ont le sentiment de ne pas avoir été écoutés »
– C'est ça qui a cristallisé…
« – Ça crispe, de toute façon vous avez participé aux réunions, ça remonte sans cesse. »

Laurent, Représentant de la filière éolienne en mer

En outrepassant l'institution participative locale pour recentraliser le processus décisionnel, la solution retenue par les autorités nationales dénote une vision court-termiste de l'Etat, qui affaiblit grandement le caractère démocratique de l'aménagement dans les PNM et l'acceptabilité des futurs projets et réglementations sur la façade, voire au-delà en raison du retentissement national de ce conflit. A l'opposé de la position de l'Etat, l'immense majorité des acteurs considère que, c'est bien par davantage de démocratie et de participation qu'un projet se construit collectivement, facilitant ainsi son acceptabilité. Dès lors, plutôt que de substituer à l'instance participative locale, une autorité nationale partisane[139], il semble qu'une intégration de la planification des parcs éoliens en mer à l'élaboration des DSF aurait favorisé l'acceptation du projet, par exemple à travers des échanges préalables quant au périmètre et à la localisation du parc.

«– Le projet éolien du Tréport, si on le fait s'inscrire dans une planification en amont, on n'a pas le conflit qu'on a aujourd'hui. Le problème du Tréport c'est que l'Etat est arrivé et a dit : "on fera une zone éolienne ici". Sans concertation ! Et les pêcheurs, je ne suis pas toujours d'accord avec eux sur la façon dont ils s'expriment et les propos qu'ils emploient, mais je me dis je suis pêcheur je râle de la même façon quoi. Alors que la planification l'avantage c'est ça […] ça pose les bases d'une discussion. »

Gabriel, Représentant de la filière extractive

Reste que certains acteurs n'ont pas perçu l'ensemble des enjeux à l'œuvre autour de ce projet. Dans une vision pécuniaire du travail maritime, Patrice estime que la compensation financière était de nature à faire taire les contestations. Cependant, les résistances se sont maintenues, voire même, elles se sont affirmées tout au long du conflit (photographie 4). L'une des explications réside dans le fait que, outre la dégradation du milieu et la perte de biodiversité, c'est bien la disparition de l'identité et de la culture maritime attachées au métier de pêcheur, qui est en cause et non pas seulement la perte d'une rente financière.

[139] Les membres du Conseil d'administration de l'AFB sont nommés par arrêté ministériel. La désignation de son président doit être validée en Conseil des ministres et faire l'objet d'un décret.

« – Quand il y a eu l'étude sur les enjeux socio-économiques […]. La perte du manque à gagner qu'avaient les pêcheurs, je ne sais plus… c'était dans les 700 000 € un truc comme ça. Finalement, c'était assez peu, assez peu. […] Le porteur de projet éolien aurait pu très bien donner des mesures compensatoires en termes de manque à gagner et ça lui aurait pas coûté une fortune quoi. […] Les pêcheurs auraient gagné cet argent-là, même sans aller pêcher, donc ils auraient pas été perdants ! »

Patrice, DDTM

Photographie 4. Affiches et inscriptions militantes dans la zone portuaire du Tréport
Jérôme Bègue © France 3 Normandie (02/2018)

En conclusion, le conflit autour du parc éolien en mer de Dieppe – Le Tréport est symptomatique d'un Etat omnipotent, dont la forte tendance technocratique et centralisatrice se heurte à des instances démocratiques locales dépossédées de leur pouvoir de décision. En l'espèce, ce qui s'apparente à un échec de la concertation et plus largement de la démocratie participative, est justifié par l'usage de l'argument de l'intérêt national, lui-même fondé sur une rationalité dominante, celle de la croissance verte et de l'économie bleue. Contaminant d'autres scènes de concertation comme celle liée à l'élaboration des DSF, le conflit a fait naître des résistances, auxquelles s'est ajoutée une perte de confiance dans le processus démocratique. Afin de poursuivre sur ces questions de participation, il convient dès lors de s'intéresser plus finement au processus participatif d'élaboration des DSF, dans sa dimension post-politique.

2. Un processus de planification post-politique

Une démarche participative est qualifiée de post-politique lorsque celle-ci demeure assujettie à une orthodoxie, ne parvenant pas à intégrer ou à faire émerger des visions hétérodoxes, du fait notamment de l'importance accordée au consensus et des carences de la démarche elle-même (contrainte de calendrier, manque de moyen, disponibilité des participants, non prise en compte de la parole des participants…). Le processus de planification emprunté en France et particulièrement en Manche mer du Nord s'apparente à une démarche post-politique, d'une part en raison des faiblesses de la concertation entre les acteurs du CMF et d'autre part en raison des insuffisances du débat public.

2.1. Une faible concertation entre acteurs

La concertation entre les acteurs du CMF a fait l'objet d'un certain nombre de carences. Premièrement, ceci s'explique par les difficultés de l'Etat à mener la concertation. Deuxièmement, ces difficultés de l'Etat à mener la concertation ont conduit à un niveau de participation relativement limité, malgré le nombre important de réunions et d'acteurs impliqués.

Les difficultés de l'Etat à mener la concertation

La PSM est rendue difficile par l'objet même auquel elle s'applique, à savoir l'espace maritime où la nature, l'importance et les temporalités des interactions entre les activités humaines et l'environnement en font un géosystème complexe (Corlay, 1995). De ce fait, la mise en œuvre d'une démarche de concertation visant à planifier l'espace maritime nécessite l'inclusion de nombreux acteurs[140], aux enjeux, représentations, visions et bagages culturels différents. Or, l'Etat n'a pas semblé en capacité d'assurer l'organisation de cette démarche de concertation tant pour des raisons structurelles que conjoncturelles. D'une part, s'agissant des raisons structurelles, l'administration et en particulier la DIRM, qui jouait un rôle de pilotage et d'animation du processus participatif, ne disposait pas des moyens financiers et humains suffisants pour assurer ces missions. Si la plupart des acteurs rencontrés ont souligné la forte

[140] A titre d'illustration, le CMF est constitué de 80 acteurs, répartis en cinq collèges (élus locaux, représentants de l'administration, syndicats de salariés, d'employeurs, et associations de protection de l'environnement) selon les principes de la gouvernance à 5 établis dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

implication des agents de la DIRM dans un contexte difficile, il reste que ces derniers ne sont pas formés à l'exercice de la concertation. Toutefois, cet exercice, qui requière connaissances théoriques et expériences pratiques, ne s'improvise pas, d'autant plus lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une première planification en mer.

> *« – La DIRM, je pense qu'ils n'étaient pas habitué à ce type de travail, parce que c'était un travail de pilotage, un travail d'animation. Ils ont dû tout faire en 6 mois de temps, donc j'avoue que ça doit pas être facile. Et puis bon, ils sont pas trop habitué, ils ont plutôt des services qui sont des services instructeurs, qui font du régalien et autres, suivi de dossier… Tandis que là, se projeter dans la planification à long terme, c'est pas tout à fait leur métier de base donc c'est pas évident.* »
>
> Patrice, DDTM

De plus, cette nouvelle mission relative à la planification a constitué une charge de travail fortement accrue, notamment pour des services comme la mission de coordination des politiques maritimes déjà sous tension. Dès lors, pour pallier le manque de moyen humain, l'administration a eu recours au recrutement d'agents contractuels.

> *« – Au niveau de la DIRM voilà, […] ils sont pas nombreux je pense à bosser là-dessus* »
>
> Adrien, Chargé de mission en Comité des pêches

> *« – Il y a eu plein de vacataires qui se sont succédés sur ces dossiers-là.* »
>
> Hélène, CEREMA

> « – L*a DIRM avait un déficit de moyens énorme ! Ils étaient d'une bonne volonté exemplaire, mais ils avaient pas de moyens […]. Moi honnêtement, je leur tire mon chapeau. Ils ont fait preuve d'une bonne volonté mais par contre, par contre ils ont fait appel à des stagiaires, à des CDD ou à des machins qui connaissaient rien du tout du truc… Plein de bonne volonté hein, mais ils maîtrisaient pas le sujet.* »
>
> Christian, Représentant d'un GPM

Ces emplois précaires sont souvent occupés par des femmes, jeunes et peu expérimentées, qui doivent faire face à un CMF relativement âgé, majoritairement masculin et doué d'une assurance et d'un franc-parler propres aux gens de mer. Les contrats proposés sont courts et entraînent une rotation des agents en poste. Dans ces conditions, la continuité du processus participatif est compliquée, d'autant plus que les nouveaux agents nécessitent une phase d'apprentissage et de formation, particulièrement importante pour appréhender les spécificités du domaine maritime, son vocabulaire parfois jargonnant et vernaculaire, ainsi que ses acronymes nombreux et changeants. Par ailleurs, Fabrice insiste également sur l'organisation même du système administratif français, qu'il considère comme peu adapté à une démarche participative et surtout intégrée, en raison de son rattachement à un ministère, en l'espèce le ministère chargé de la mer, là où le modèle anglo-saxon fonctionnant par agence serait plus pertinent.

« – Dans les démarches de co-construction, de co-décision, le modèle administratif français s'est pas forcément mis dans cette démarche globale. C'est-à-dire qu'on est toujours basé… euh… avec diverses administrations qui agissent avec un pilotage d'une administration en tant que telle et plusieurs préfets. […] Si on prend le modèle anglo-saxon, une agence autonome qui finalement fait son truc avec les acteurs, va écouter les politiques, va faire une synthèse, va proposer un document, qui sera après corrigé ou amendé par l'Etat en tant que tel et reproposer aux acteurs après. […] Donc je pense que l'aspect co-construction bah il est pas complètement mûr dans l'organisation même de l'administration française. Donc voilà je dirais une organisation à revoir, un fonctionnement à revoir. Mais c'est en évolution. Par exemple la méthode DREAL DDTM qui sont plutôt des directions interministérielles est beaucoup plus intéressante pour faire ce genre de travail que… bah nous, on est encore très sur une direction affaire maritime quoi. »

Fabrice, DIRM MEMN

D'autre part, s'ajoutent des raisons conjoncturelles qui ne permettent pas à l'administration de mener à bien la concertation. Dans le long récit suivant, Fabrice explique que le calendrier très contraint, associé à un manque de vision et à une mainmise du niveau central sur le processus, n'ont pas permis à la DIRM MEMN de mettre en œuvre une concertation réelle sur les éléments du DSF parmi les plus importants de la planification, à savoir les orientations concrètes qui découlent des objectifs.

« – Le document est beaucoup plus gros sur la partie état des lieux et enjeux que sur la partie… enfin les conclusions en tant que telles. Sur le document annexe, on est en train d'essayer de faire quelques cartographies pour essayer d'orienter quelques activités mais sur le premier cycle, ça semble très difficile. La concertation après définition des grands objectifs me semblent pas réalisable dans le temps qui nous est imparti. C'est-à-dire que nos objectifs environnementaux sont arrivés il y a un mois on va dire, un mois et demi. Nos objectifs socio-économiques, on les stabilise actuellement. Je pense que maintenant il aurait fallu commencer un cycle de concertation de 3-4 mois pour arriver au document mais dans les faits, il faut qu'on rende le document là quoi. C'est un peu dommage, parce que c'est la fin et c'était à ce moment qu'il aurait fallu prendre du temps et on a pris du temps sur les enjeux et puis il y a eu une période de flottement à l'automne là, il n'y avait pas d'objectifs environnementaux on savait pas où on allait et nos objectifs socio-éco, on nous a un peu brouillé avec le fait de pouvoir croiser les enjeux pour justifier nos objectifs… enfin voilà en fait on les a pas fait donc. […] Voilà, il nous manque 3-4 mois pour avoir une discussion ouverte, franche, et pouvoir même commencer à envoyer au public hein, parce que la Commission nationale du débat public dit qu'on doit concerter en continu avec le public. »

Fabrice, DIRM MEMN

Plus encore, pour les acteurs impliqués, le nombre important de réunions et les retours attendus dans des délais très courts ne leur permettaient pas d'avoir le recul nécessaire, voire même le temps de relire et de renvoyer leurs observations.

« – C'est vrai qu'on a eu beaucoup de réunions et fallait toujours aller très vite, vite, très vite. »

Patrice, DDTM

En conséquence, ces difficultés de l'Etat à mener la concertation, associées à la dimension technocratique et centralisée du dispositif, ont conduit de nombreux acteurs, y compris dans les services de l'Etat, à considérer que la concertation n'a pas apporté les fruits attendus, en particulier au vu de l'importance du temps de travail investi et de la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs sur

l'ensemble de la façade. Cependant, il convient de rappeler qu'il s'agit là de la première opération de planification sur un espace maritime aussi large. Aussi, la méthode d'élaboration et de concertation pourrait bénéficier des retours d'expériences et d'un effet d'apprentissage pour les cycles de planification à venir.

Photographie 5. Réunion de la Commission permanente du CMF à la préfecture de Rouen, portant sur la carte des vocations
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS (23/05/2018)

Un niveau de participation limité

Le guide d'élaboration des DSF (CEREMA et AFB, 2017) présente l'organisation de la participation des acteurs en fonction des étapes du processus. Ces éléments sont synthétisés par la figure 21 dans le chapitre 3. Dans un premier temps, il a été prévu d'informer le CMF de la méthode d'élaboration des DSF, donc sans recueil d'avis. Dans un deuxième temps, le CMF est invité à émettre des avis dans le cadre de consultations successives relatives à la situation de l'existant (état des lieux et croisement des enjeux), à la définition des objectifs stratégiques et à la publication du rapport public. Certaines étapes devaient de surcroît faire l'objet d'un dialogue collectif entre les participants et l'administration. Cette phase de dialogue, appelée association, s'applique à l'étape de caractérisation de l'état des lieux de la façade et à l'étape de définition des objectifs stratégiques. Pour autant, la différence entre les niveaux de participation intitulés association (dialogue) et consultation (recueil d'avis) semble peu évidente. En réalité, les observations de réunion ainsi que les entretiens individuels ont

montré que les échanges entre les acteurs et les services déconcentrés de l'Etat ont été nombreux, que ce soit dans et en dehors des réunions, à chaque étape du processus. Dès lors, ce paragraphe vise à confronter le niveau de participation perçu par les acteurs avec celui d'abord annoncé par les autorités dans le guide méthodologique et ensuite perçu par les services de l'Etat en charge de la concertation auprès du CMF. Concrètement, il a été demandé aux acteurs d'indiquer le niveau de participation, sur un gradient allant de la simple information à la pleine co-construction du document de planification. Un échange subséquent avec les enquêtés permettait ensuite d'expliquer leur choix. Afin de limiter les biais, il a systématiquement été précisé aux acteurs que le positionnement du curseur ne constituait pas une évaluation de la qualité de la concertation menée par les services de l'Etat, mais bien une évaluation du niveau de participation (quel est le degré d'implication demandé aux acteurs dans la démarche de planification ?). En effet, la qualité de la concertation menée est indépendante du niveau de participation proposée aux acteurs. Ainsi, une démarche d'information peut être de grande qualité et inversement concernant une démarche de co-construction. La figure 32 présente les résultats obtenus s'agissant des acteurs du CMF et des services de l'Etat.

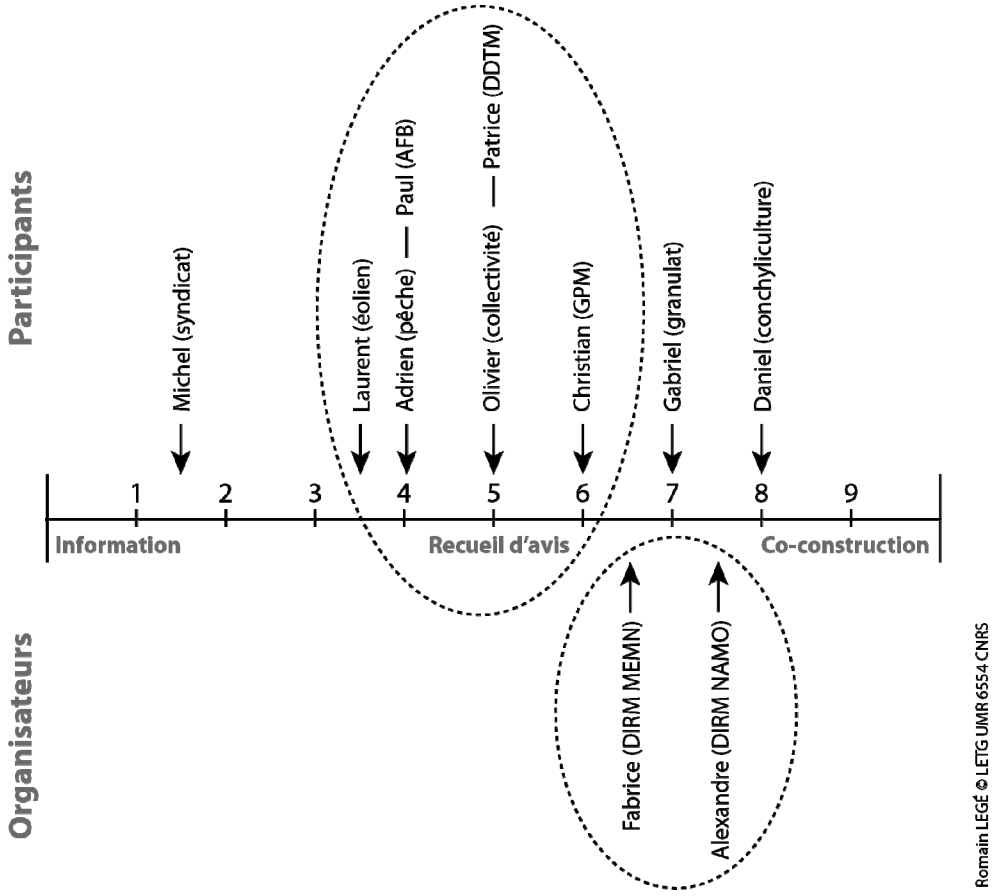


Figure 32. Evaluation du niveau de participation du CMF à l'élaboration des DSF

Concernant les participants, il ressort sans surprise que la majorité des acteurs positionne le niveau de participation autour du recueil d'avis avec néanmoins quelques différences. D'une part, certains acteurs comme Laurent, Adrien et Paul, ont souhaité dégrader leur évaluation pour souligner certaines faiblesses de la démarche participative. Ainsi, Paul estime que le panel constitué par le CMF n'est pas représentatif de l'ensemble des acteurs de la façade Manche est mer du Nord[141]. Laurent et Adrien, quant à eux, insistent sur le peu d'avis recueillis effectivement pris en compte et plus largement la difficulté à être entendus, notamment s'agissant de la phase d'état des lieux.

> « – *On voudrait nous faire un truc de co-construction mais en fait c'est de l'information, mais on nous la présente comme de la co-construction. […] Du moins il faut ramer pour que tes avis soient pris en compte.* »
>
> Adrien, chargé de mission en Comité des pêches

Il convient d'observer que ces acteurs, déçus par la faible prise en compte de leurs avis, représentent des activités qui sont au cœur des débats relatifs à la mise en œuvre de la PSM et donc des données associées particulièrement sensibles. De ce fait, la non-prise en compte de leurs avis est certainement plus prégnante pour ces acteurs. D'autre part, Olivier, Patrice et Christian ont indiqué que le recueil d'avis avait été relativement bien réalisé par les services de l'Etat. Cependant, Patrice ajoute que certaines remontées d'information ont été difficilement entendues et Christian a insisté sur le fait que la démarche était très éloignée de la co-construction, rappelant que le niveau central avait imposé un certain nombre de décisions contre l'avis des acteurs (procédure, calendrier, forme et contenu de la planification). Par ailleurs, plusieurs acteurs se singularisent par un positionnement proche de la simple information ou au contraire, proche de la co-construction. Michel explique son positionnement proche de l'information par le fait que les acteurs disposaient d'une marge de manœuvre très faible. En revanche, Gabriel et Daniel ont semblé satisfaits du niveau de concertation. Pour autant, à l'instar de Christian, Daniel précise que son positionnement ne concerne que le travail de la DIRM, son évaluation se dégradant s'agissant du niveau central. Concernant les organisateurs de la participation à savoir les DIRM NAMO et DIRM MEMN pour l'ensemble Manche mer du Nord, le niveau de participation se situe à mi-chemin entre le recueil d'avis et la co-construction. Ceci s'explique par le fait que ces services ont été très mobilisés au front de la concertation. En conclusion, si le niveau de concertation affiché, à savoir un recueil d'avis, semble être en cohérence avec le niveau de concertation perçu par les

[141] La composition du CMF Manche est mer du Nord fait l'objet d'un développement sous le titre 3.1. de ce chapitre 6.

participants, certains acteurs ont néanmoins été déçus par le peu de prise en compte de leurs avis. Cela est principalement pointé s'agissant du niveau central. Eloignés du niveau local, les acteurs distinguent régulièrement une DIRM MEMN, disponible et à l'écoute malgré ses faibles moyens, d'un ministère de la Transition écologique et solidaire imposant sa vision. De plus, il semble en effet que les faibles moyens confiés aux DIRM n'ont pas facilité les échanges entre acteurs et services de l'Etat. A titre d'exemple, de nombreux acteurs ont fait part de la nécessité de réitérer plusieurs fois leurs observations, afin que celles-ci soient finalement prises en compte. Dès lors, il apparaît que tous les moyens nécessaires n'ont pas été accordés aux services en charge de la concertation et que, le niveau central est resté fermé aux propositions issues de l'échelle locale, dénotant par la même d'un processus post-politique, hermétique à une vision ascendante de la planification.

2.2. Les insuffisances du débat public

Très fréquemment, j'ai pu constater dans mon entourage la méconnaissance profonde du public vis-à-vis de la démarche de planification en cours sur l'ensemble de la ZEE française. Difficilement objectivable en l'état, ce sentiment personnel provient du fait que très peu de personnes ont connaissance de la démarche de planification en mer, y compris s'agissant des experts en aménagement des territoires non maritimistes mais aussi, y compris s'agissant d'experts maritimistes travaillant en dehors du champ de l'aménagement. Le débat public constitue ainsi un objet de recherche essentiel pour qui s'intéresse à l'intégration du public dans la démarche de PSM. Celui-ci apparaît alors largement insuffisant pour une démarche de planification aussi importante en tant que première planification de l'espace maritime français à large échelle. Tout d'abord, ces insuffisances sont mises en lumière au regard de la concertation préalable réalisée sous l'égide de la CNDP. Ensuite, les étapes postérieures de concertation du public n'ont pas pu être garanties par la CNDP, ce qui témoigne d'une perte de vitesse de la concertation du public, à mesure que la démarche de planification avance.

Une première étape de concertation du public sous l'égide de la CNDP

Le chapitre 3 a présenté la démarche d'élaboration des DSF. La figure 33 associe ces éléments de calendrier au déroulement des processus participatifs, en particulier s'agissant de la concertation du public. La démarche d'élaboration se divise en deux phases successives, caractérisées en premier lieu par un volet stratégique et en second lieu par un volet opérationnel. La participation du public intervient tout d'abord en amont de la démarche

(concertation préalable sur la stratégie de façade maritime), ensuite avant l'adoption du premier volet (consultation sur la stratégie de façade maritime) et enfin avant l'adoption du second volet prévue au début de l'année 2022 (consultation sur le volet opérationnel). Une première observation des temporalités de la concertation du public apporte plusieurs enseignements. En effet, le public n'a été associé ni à la construction de la méthode d'élaboration des DSF, ni à l'état des lieux des façades maritimes. En intervenant pour la première fois dans le cadre de la concertation préalable, plus de deux années après les premiers travaux, le public ne s'est pas investi dès l'origine de la démarche. De plus, les apports de cette concertation préalable du public n'ont que très peu infusé auprès du CMF et de la Commission administrative de façade[142], en raison de la superposition des étapes d'élaboration et de concertation liées aux enjeux et aux objectifs stratégiques dans des délais resserrés. Par ailleurs, le public est mobilisé de manière très ponctuelle sur des pas de temps relativement courts (2 à 4 mois) au regard de la longueur du processus, même si une plateforme en ligne permettait d'informer le public entre ces phases de participation active.

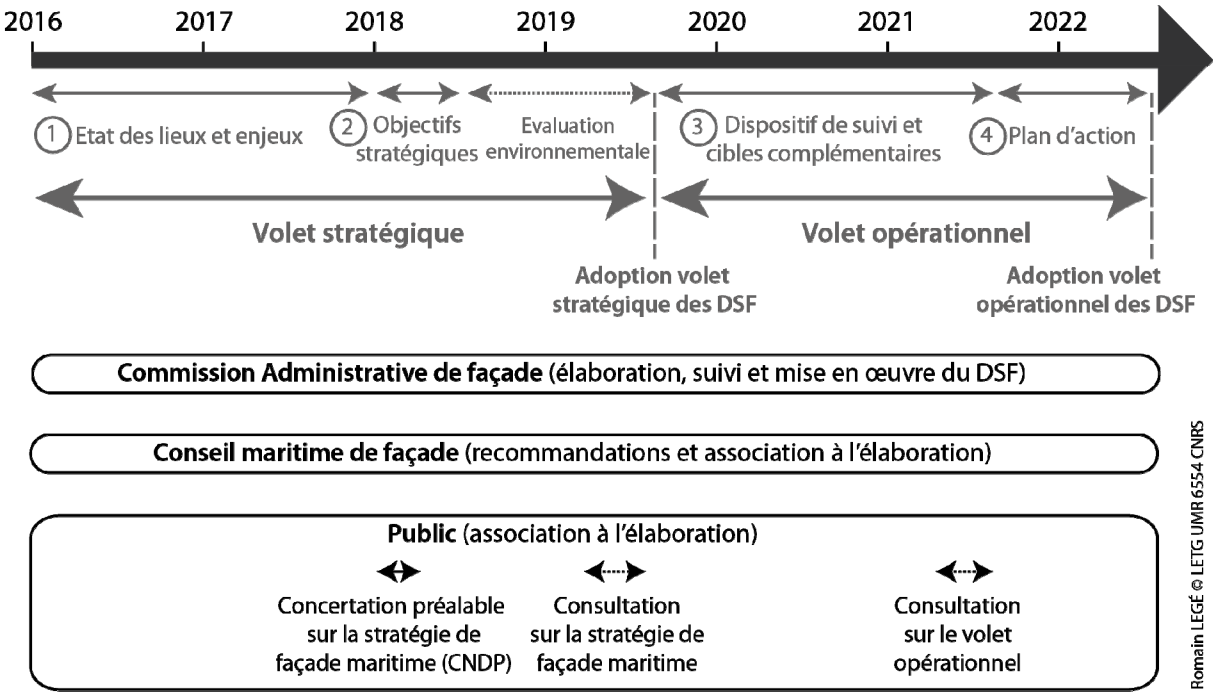


Figure 33. Calendrier d'élaboration des DSF et concertation associée

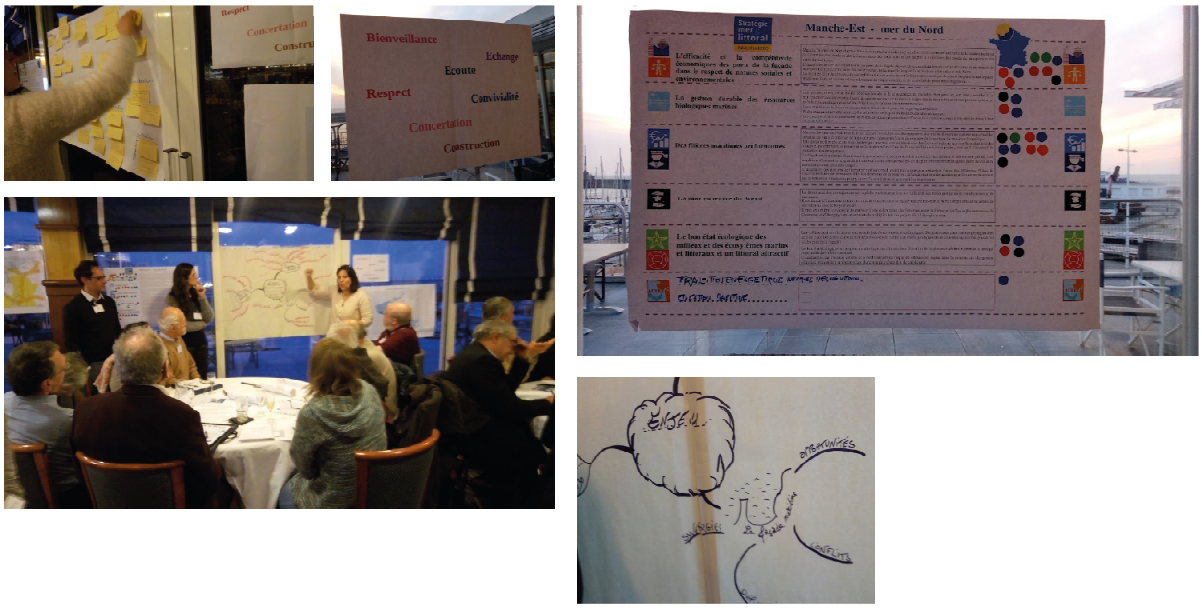
[142] Pour rappel, la CAF réunit dans chaque façade maritime, les services déconcentrés de l'Etat et ses établissements publics sous la présidence des préfets coordinateurs, en vue de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre des DSF.

La concertation préalable du public sur la stratégie de façade maritime a été réalisée sous l'égide de la CNDP, donnant ainsi lieu à un bilan des garants indépendant et parfaitement documenté (CNDP, 2018). Cette concertation préalable était constituée de réunions publiques prenant la forme d'ateliers, auxquelles il convient d'ajouter la possibilité de déposer des avis sur une plateforme en ligne[143]. La publicisation de la démarche participative a principalement été réalisée sur les réseaux sociaux, de sorte que les garants relèvent une couverture médiatique traditionnelle (presse écrite, télévision, radio…) quasi-inexistante (CNDP, 2018). C'est certainement là, l'explication la plus éclairante concernant la méconnaissance du grand public vis-à-vis de la démarche de planification en cours. Six ateliers ont été organisés en Manche est mer du Nord[144], rassemblant chacune une trentaine de participants en moyenne[145]. Cependant, l'observation non-participante a mis en évidence que la grande majorité des personnes présentes avaient pour la plupart un intérêt à agir. De fait, il a été relevé le nombre important de participants issus des services et agences de l'Etat comme l'AFB, ainsi que d'acteurs de la mer et du littoral non représenté au CMF. Cependant, on ne peut en conclure que les communautés littorales ne sont pas intéressées par la démarche de planification. Il semble en effet que la complexité de la procédure, le flou qui subsiste autour des activités maritimes, ainsi que la dimension stratégique du document rendent la démarche abstraite et ne permettent pas de mobiliser au-delà des réseaux d'acteurs traditionnels (CNDP, 2018). Par ailleurs, les ateliers ont exclusivement été organisés sur le littoral. Ainsi, les organisateurs ont considéré que les populations habitant ou travaillant dans les territoires marins et littoraux constituaient les cibles privilégiées de la concertation sur les DSF, alors même que les choix politiques mis en balance relèvent d'orientations nationales et touchent l'ensemble de la population.

[143] https://www.merlittoral2030.gouv.fr/

[144] Ces réunions se sont tenues à Abbeville, Dunkerque, Caen, Le Havre, Cherbourg-en-Cotentin et Boulogne-sur-Mer.

[145] Ce chiffre ne tient pas compte des effets de double comptage de personnes qui ont participé à plusieurs réunions. Au niveau national, la CNDP (2018) relève qu'au niveau national, 200 personnes ont participé à au moins une réunion.



Photographies 6. Réunion de concertation du public sur la Stratégie de façade maritime au Havre
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS (28/02/2018)

Les photographies 6 donnent à voir l'atelier qui s'est tenu au Havre le 28 février 2018 et en particulier l'organisation d'une table de travail et le matériel utilisé. Concrètement, les réunions se sont déroulées sous le format dit *world cafe*[146] qui a l'avantage de permettre l'expression de chacun, mais n'autorise que difficilement les débats et les échanges entre participants. Dès lors, les synthèses prennent la forme d'un inventaire, où les items sont peu approfondis. De façon plus personnelle, les votes par gommettes, la disposition des idées à l'aide de *post-it*, les messages de bienveillance affichés çà et là dans la salle et les dessins peu évocateurs censés représenter graphiquement la pensée des participants constituent des méthodes, certes classiques dans les démarches participatives, mais terriblement infantilisantes, en particulier lorsqu'elles sont mises en œuvre par des facilitateurs peu aguerris à l'exercice. Aussi, ces méthodes sont en décalage avec ce que l'on pourrait attendre d'une concertation publique, qui devrait plutôt encourager l'expression et l'échange de façon approfondie. Le format *world cafe,* les méthodes mises en œuvre, ainsi que le déroulement même de l'atelier, ont conduit à des travaux relativement superficiels. Ceci explique certainement en partie mes constatations sur le terrain établissant, à l'instar de Juliette Davret (2018), qu'il n'y avait lors de ces ateliers quasiment pas de remise en question de la vision présentée par l'Etat.

[146] Ce format caractérise un processus participatif où les participants sont amenés à discuter par petits groupes, chacun des groupes traitant d'un sujet donné.

Un processus de concertation du public en perte de vitesse

L'étape de concertation préalable du public devait à l'origine être suivie d'une concertation dite postérieure, intervenant avant l'adoption du volet stratégique des DSF. Toutefois, la DML a fait savoir à la CNDP, qu'elle ne pouvait pas organiser cette concertation sous l'égide de la CNDP. Les raisons invoquées sont liées à des contraintes de calendrier et à la complexité de la procédure d'instruction administrative préalable à la Procédure Participative par Voie Electronique (PPVE). Affranchie du regard de la CNDP, l'administration a tout de même organisé une forme de participation exclusivement numérique (encadré 1). Cependant, les contributions déposées sur la plateforme participative ont été bien moins nombreuses que lors de la concertation préalable. En 2018, la concertation préalable avait réuni au niveau national environ 1 700 contributions en ligne (CNDP, 2018), contre 384 s'agissant de la consultation de 2019 sur les stratégies de façade maritime (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2019)[147]. Il convient au passage de noter que près de trois contributions sur quatre qui concernent la façade Manche est mer du Nord, contestent les choix d'implantation des éoliennes en mer (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2019), démontrant s'il en était besoin la dimension conflictuelle majeure de ces choix politiques ainsi que, peut-être, la nécessité de poursuivre et d'étendre les démarches participatives sur cet objet. De fait, la participation du public semble en perte de vitesse, à mesure que la démarche d'élaboration avance. Ainsi, une troisième concertation a été engagée en 2021 sur le volet opérationnel des DSF, mais là encore celle-ci ne s'est pas tenue sous l'égide de la CNDP en raison de délais trop courts pour mettre en œuvre un dispositif de concertation garanti par la CNDP[148]. En résumé, l'organisation de la concertation du public se caractérise par une perte de vitesse concomitante à la progression de l'élaboration du DSF par les services de l'Etat, renforçant alors la forte tendance à la centralisation du processus de PSM. Ceci s'observe à deux niveaux, à savoir l'exemption de la CNDP et l'abandon des réunions publiques. D'une part, la CNDP n'a pas pu garantir la transparence et l'indépendance du processus participatif de consultation du public avant l'adoption du volet stratégique et avant l'adoption du volet opérationnel. Plus encore, aucune recommandation n'a été ou ne sera formulée à l'intention des services de l'Etat par les garants de la CNDP, ce qui limite fortement les apports de la concertation du public. D'autre part, la concertation du public s'est principalement déroulée en ligne. Malgré la mise en place d'une plateforme *ad hoc* permettant les échanges entre participants, l'écrit ne favorise pas la

[147] Le nombre de contributions ventilées par façade maritime n'est pas disponible.

[148] Cette troisième étape de concertation du public étant toujours en cours à l'été 2021, il n'est pas possible de traiter de son contenu avec le recul nécessaire.

compréhension mutuelle et le débat constructif. De plus, l'usage d'un outil *web* pose la question de l'accès et de la maîtrise de l'outil informatique. Il convient également d'ajouter qu'il ne suffit pas de déposer des documents en ligne pour que les participants en prennent connaissance, comprennent les enjeux et interprètent correctement les termes techniques, acronymes et autres concepts telles que la croissance bleue, dont il a été montré dans le chapitre 4 le caractère profondément flou. Cela est d'autant plus vrai concernant une démarche aussi complexe que l'élaboration des DSF, portant sur des activités et enjeux écologiques en mer, souvent mal connus des scientifiques eux-mêmes. Pour conclure, il est difficile de savoir dans quelle mesure les apports de la concertation du public ont alimenté les travaux de la CAF, dont les réunions apparaissent comme relativement opaques. Si les comptes rendus des réunions du CMF sont disponibles sur le site internet de la DIRM MEMN[149], aucune information autre que la composition de la CAF n'est consultable en ligne. Toutefois, la perte de vitesse de la procédure de concertation du public, principalement liée à des questions de calendrier, laisse apparaître la dimension post-politique de la démarche, où l'Etat ne semble pas avoir dégagé les moyens nécessaires à son bon déroulement. Finalement, la concertation se rapporte à une case à cocher, une étape indispensable de la démarche résultant d'une obligation légale, mais aussi d'une pression sociale de plus en plus forte et qui surtout, légitime l'action publique, sans trop écorcher la rationalité dominante.

Encadré 1. Présentation de la plateforme participative en ligne *Mer Littoral 2030*

La plateforme participative en ligne permet à toute personne physique ou morale de porter à connaissance de l'administration sa contribution au DSF, y compris de façon anonyme. Si l'ouverture d'un compte est nécessaire, aucun contrôle de l'identité de la personne n'est effectué. Plus encore, le formulaire de création de compte propose aux participants de renseigner un pseudonyme. Par ailleurs, le site internet met à disposition du public de nombreux documents liés à l'organisation et au déroulement de la démarche de planification, ainsi que l'ensemble des travaux, bilans et évaluations déjà réalisés. Cependant, il n'est pas possible d'interroger les services de l'Etat en cas d'incompréhension. On présume ainsi que les documents en ligne suffisent à informer le public, alors même que la démarche est réputée complexe et les documents techniques. Il n'existe pas non plus de rubrique assimilée à une foire aux questions. Par ailleurs, le nombre de contributions pouvant être réalisées par une même personne n'est pas limité. En revanche le nombre maximal de caractères par

[149] http://www.dirm.memn.developpement-durable.gouv.fr/instances-de-concertation-r264.html (Consulté le 25 août 2021).

contribution est limité à 1 000. Les contributions ne sont pas modérées *a priori*. Le dépôt des contributions est organisé par façade maritime puis par thématique, dans ce qui peut être assimilé à un fil de discussion. La plateforme permet en effet de commenter les contributions des autres participants et de voter, mais seulement pour indiquer une approbation. Cependant, les interactions entre participants sont très rares. Dès lors, la plateforme s'apparente en réalité à un cahier de doléance.

Figure 34. Capture d'écran de la plateforme participative en ligne (26/08/2021)
https://www.merlittoral2030.gouv.fr/participer/selon-vous-les-actions-presentees-sont-elles-coherentes-avec-la-strategie/2-parmi-ces-2

3. Des pistes de réflexion pour une démocratie plus effective

A travers les paragraphes précédents, il a été fait état d'un certain nombre d'écueils relatifs à la participation des acteurs et du public dans l'élaboration des documents de planification et en particulier des DSF. Il s'agit désormais de proposer des pistes de réflexion pour améliorer ces démarches participatives dans une perspective démocratique. L'objectif est ici de soulever un certain nombre de questions, d'inviter à la réflexion et de discuter les propositions. Ces propositions s'organisent autour de deux pôles, le premier concernant le rôle et la place de l'Etat ainsi que l'agencement des démarches de planification, et l'autre concernant la participation des acteurs et du public.

3.1. Sur l'Etat et ses démarches de planification en mer

Il convient de rappeler que les espaces maritimes relèvent quasi-exclusivement de la compétence de l'Etat. Ainsi, l'Etat est l'acteur prédominant de l'aménagement en mer. Dès lors, il apparaît nécessaire d'engager une double intégration. Premièrement, il semble que l'Etat devrait permettre aux collectivités de s'impliquer davantage dans l'élaboration des documents de planification, voire de contribuer à leur élaboration de façon formelle pour tendre vers un partage plus équilibré du pouvoir en mer. Deuxièmement, les démarches de planification sectorielle devraient être mieux intégrées au processus de PSM, afin de prévenir l'effet de dilution inhérent à la mise en œuvre de démarches de planification menée en parallèle.

Proposition 1 : Tendre vers un partage plus équilibré du pouvoir avec les collectivités

Sans surprise, il ressort de l'analyse du processus d'élaboration du DSF Manche est mer du Nord, un quasi-monopole de l'Etat dans l'organisation de la démarche et surtout dans la production de la décision. La prépondérance du pouvoir étatique sur les documents d'aménagement en mer, au premier rang desquels la planification et les DSF, conduit alors à renforcer une conception tout à fait descendante du processus d'élaboration, ainsi qu'un certain déficit de légitimité associé aux services centraux (DEB, DML) et déconcentrés (DIRM MEMN). En effet, l'enquête a montré que les premiers sont jugés trop éloignés des problématiques de terrain, et les seconds comme ne disposant que d'une très faible marge de

manœuvre. Ceci s'explique par le rôle déterminant des services ministériels de la DEB dans le contrôle, la direction et l'harmonisation des différents DSF, mais aussi de la CAF dans l'élaboration et le suivi de sa mise en œuvre, ainsi que de la DIRM à l'interface des relations entre services de l'Etat et acteurs. Les échanges entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat sont donc fondamentalement asymétriques, les collectivités n'étant mobilisées dans l'élaboration des DSF que dans le cadre du CMF, avec toutefois une présidence de la Commission permanente revenant traditionnellement à un élu régional mais sans réel pouvoir de décision. Pour autant, de nombreuses régions comme la Normandie et la Bretagne ont créé des assemblées régionales littorales et maritimes. Respectivement intitulées Forum littoral et Conférence régionale de la mer et du littoral, ces assemblées visent à développer des stratégies spécifiques. C'est le cas également de certains départements comme le Calvados qui déploie actuellement une stratégie dédiée à la mer, au nautisme et à l'attractivité littorale. Cependant, l'objet de ces stratégies semble plutôt porté vers le littoral que vers l'espace maritime en tant que tel, eu égard aux compétences de l'Etat dans ce domaine. Ces démarches dénotent de la dimension volontariste de la part de collectivités qui souhaitent s'impliquer davantage sur les questions littorales et maritimes. Le point de vue d'Hervé, représentant d'une collectivité au sein du CMF Manche est mer du Nord incarne particulièrement, d'une part la perception des élus relative à une sous-représentation des collectivités dans les instances participatives, et d'autre part la volonté de certains élus d'être intégré aux instances décisionnelles.

> – La PSM est pilotée par les services de l'Etat…
> « – *Ils sont chez eux, ils sont chez eux !* »
> – Quelle est la place des collectivités ?
> « – *En réalité elle est très très faible. Il faut bien voir [qu'il n'y a qu'un] seul représentant de la Région Normandie. Il y a une représentante de la Région Hauts-de-France, mais elle n'est jamais venue […]. Il y a des représentants des départements, mais je ne suis même pas certain que tous les départements aient un représentant. […] Il y a un représentant des Communautés de commune, M. Vergriete, le maire de Dunkerque, en tout et pour tout. Et il y a peut-être un représentant de l'Association des maires de France ou de l'ANEL, les élus du littoral. C'est extrêmement modeste, ce qui nous a conduits en Normandie à créer le forum littoral […]. Donc, les élus sont sous représentés, c'est évident. Maintenant ce qui sera ou ce qui devrait être, si on veut une gouvernance du littoral… bah faut associer les élus. C'est peut-être pas comme ça qu'on voit les choses dans certains ministères mais bon !*»
>
> Hérvé, Elu d'une collectivité territoriale

Ceci confirme l'analyse de la composition du CMF qui concluait sur l'importante place occupée par les acteurs étatiques dans les commissions les plus centrales (Legé, 2013). De fait, l'instauration des CMF issue du Grenelle de la mer constitue une véritable avancée démocratique en ce qui concerne les espaces maritimes, mais qui semble aujourd'hui

apparaître comme un embryon de gouvernance[150] en gestation, qui n'offre qu'une place minime aux collectivités. C'est pourquoi, la première proposition consiste à étendre le périmètre et les missions des collectivités dans le domaine maritime (par exemple au titre de la compétence aménagement du territoire), afin de tendre vers un partage plus équilibré du pouvoir. Ceci doit nécessairement être accompagné de l'attribution de moyens suffisants. La mise en œuvre concrète de cette proposition reste naturellement à discuter, mais des pistes de réflexion résideraient par exemple dans la participation des collectivités à la CAF et dans une double présidence préfectorale et régionale du CMF[151]. Les effets attendus de cette proposition sont multiples :

- inciter les collectivités littorales peu impliquées à s'engager plus avant dans le domaine littoral et maritime ;
- faciliter la prise en considération des documents de planification littoraux et maritimes interrégionaux dans les stratégies et planifications décentralisées (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Volet maritime de Schéma de cohérence territoriale valant Schéma de mise en valeur de la mer, Schéma régional de développement de l'aquaculture marine etc.) ;
- permettre une meilleure représentation de formations politiques d'opposition ;
- accroître la légitimité du CMF, de la CAF et des documents produits, en associant des membres élus à la décision.

Pour conclure, cette proposition visant à offrir aux collectivités un rôle plus important dans le domaine maritime, en particulier s'agissant de l'aménagement et de la planification, a pour objectif de consolider la représentation des communautés littorales et donc plus largement la démocratie en mer. De même, il semble ensuite que les démarches de planification sectorielles engagées par l'Etat devraient être mieux intégrées au processus de PSM.

[150] Expression utilisée par Hervé, élu d'une collectivité territoriale, dans son entretien du 23 novembre 2018.
[151] Si l'on conserve le CMF dans sa forme actuelle. Voir proposition n°4.

Proposition 2 : Intégrer les démarches de planification sectorielles

A côté de la PSM, subsistent des démarches de planification sectorielle en mer liées aux AMP, aux parcs éoliens, aux dragages et clapages ou encore à l'aquaculture. Plus ou moins participatives, ces démarches menées en parallèle présentent plusieurs inconvénients. En effet, l'un des intérêts majeurs d'un processus de PSM est de réunir l'ensemble des acteurs du territoire pour échanger et tendre vers un accord autour d'une utilisation dite rationnelle de l'espace maritime. L'ensemble des thématiques devraient alors être balayées, afin de produire un document de planification stratégique et spatiale de façon intégrée. Or, les démarches sectorielles entraînent un déplacement du lieu du débat et du lieu du pouvoir. Ceci peut également être perçu comme un signal envoyé aux acteurs indiquant que l'une ou l'autre des thématiques est fermée à la discussion et ne peut être approfondie dans ce cadre, en particulier lorsqu'elle porte sur l'un des objets les plus sensibles de l'aménagement des espaces maritimes, à savoir l'installation des parcs éoliens en mer. Cette dilution de l'objet conflictuel dans plusieurs scènes de concertation peut alors réduire fortement l'étendue et la qualité de la concertation. De plus, il semble plus difficile de remettre en question la *doxa* lorsque les objets conflictuels sont ainsi écartés de la planification intégrée, pour se trouver davantage verrouillés dans un processus parallèle. Par ailleurs, d'un point de vue plus pratique, la juxtaposition des processus entraîne une multiplication des réunions et des échanges qui complexifie l'implication concrète des acteurs, notamment pour les petites structures qui disposent de moyens humains limités. Ainsi, la deuxième proposition consiste à mieux intégrer les démarches sectorielles et ce, principalement en amont de la planification intégrée. Les effets attendus sont doubles, améliorer la qualité de la concertation et simplifier la lisibilité des démarches de planification. Reste cependant la question des temporalités, qui ne permettent pas toujours de mener une planification pleinement intégrée en raison notamment de démarches exogènes dont les conséquences revêtent un caractère majeur pour l'aménagement des espaces maritimes. Par exemple, la Planification pluriannuelle de l'énergie, document national de premier ordre en matière d'énergie, a été menée en parallèle de la PSM sans qu'une quelconque intégration des processus ne soit possible. Enfin, après avoir considéré les propositions relatives à l'Etat et à l'agencement de ces démarches de planification, les paragraphes suivants invitent à faire évoluer les formes de la concertation institutionnelle à destination du public et des acteurs.

3.2. Sur la concertation des acteurs et du public

La concertation des acteurs et du public a fait l'objet de deux trajectoires participatives distinctes. L'observation des réunions de concertation ainsi que les entretiens menés *a posteriori* ont conduit à identifier deux propositions principales visant à améliorer la participation du public et la concertation avec les acteurs du CMF. D'une part, l'Etat doit fortement accroître les moyens affectés à la participation du public. D'autre part, il semble nécessaire de revoir les règles de fonctionnement du CMF ainsi que sa composition.

Proposition 3 : Accroître les moyens affectés à la participation du public

S'agissant de la participation du public, il apparaît que les services de l'Etat ne sont pas parvenus à mobiliser des participants au-delà des réseaux traditionnels d'acteurs spécifiquement concernés par l'un ou l'autre des enjeux de la planification (CNDP, 2018) et des structures les plus organisées. De plus, la participation du public a connu une perte de vitesse, caractérisée notamment par l'absence de garants de la CNDP, une diminution du nombre de participants et l'absence de réunions en présentiel. Par ailleurs, les temporalités de la concertation du public se sont avérées très ponctuelles avec seulement trois phases de deux à quatre mois chacune répartie sur plus de six ans de travaux. Ainsi, la troisième proposition exhorte les décideurs étatiques à accroître les moyens affectés à la participation du public, à travers trois recommandations principales. Tout d'abord, la PSM étant une démarche d'aménagement nouvelle menée à l'échelle nationale, il convient d'élargir la participation du public de sorte que chacun puisse être informé de l'élaboration de ce document de planification maritime hautement politique, dont les enjeux concernent également les populations que l'on peut qualifier de terriennes (mix énergétique ; extraction de granulats destinés à la construction ; infrastructures portuaires, transport et *hinterland* ; pêches, aquaculture et alimentation…). Dès lors, il est nécessaire d'accroître les actions de publicisation et de communication, en particulier dans les canaux traditionnels, très peu investis à ce jour (presse écrite nationale, télévision, radio). Ensuite, il convient d'organiser le débat public sous l'égide de la CNDP, dont les garants permettent d'une part d'attester d'une information du public riche et indépendante, ainsi que d'autre part de la libre expression des participants. Ces actions d'information et de recueil d'avis doivent de surcroît pouvoir être réalisées en dehors des outils numériques qui supposent l'accès et la maîtrise d'un ordinateur. Enfin, il s'agit d'étendre le temps de la concertation, en impliquant le public en amont et tout au long du processus par l'organisation de réunions régulières, afin de pouvoir approfondir les

thématiques portant sur des objets complexes et d'autoriser la prise de recul, ainsi que la construction personnelle et collective des avis. De fait, la mise en œuvre d'une telle proposition ne dépend que d'une volonté politique forte, associée à des moyens financiers et humains substantiels. Cependant, les effets attendus sont fondamentaux dans des sociétés démocratiques où le clivage entre les populations et ses représentants élus semble se creuser :

- porter à la connaissance du grand public la démarche de planification en cours ;
- conscientiser les populations sur les enjeux littoraux et maritimes ;
- encourager les pratiques politiques ;
- garantir une information indépendante, permettant notamment d'éclairer les choix électoraux.

Conjointement à ces actions destinées à accroître la participation du public, je propose d'évaluer et de remettre à plat l'organisation des CMF.

Proposition 4 : Organiser un retour d'expérience sur les Conseils maritimes de façade

Les CMF constituent une avancée démocratique indéniable, contribuant notamment à la transparence des processus de décision et à la concertation entre les acteurs et avec l'Etat. Toutefois, après une dizaine d'années d'existence, il semble important de produire un retour d'expérience de cette instance participative, dont la mise en place a constitué un changement de paradigme majeur pour l'aménagement et la gestion des espaces maritimes. En effet, l'enquête par observations et entretiens a mis en évidence deux interrogations principales formulées par les acteurs s'agissant du CMF, à savoir la composition et la place de l'Etat. Premièrement, la composition du CMF Manche est mer du Nord, mais c'est également le cas des autres CMF, est fréquemment pointée comme étant déséquilibrée. Par exemple, les pêches maritimes apparaissent comme surreprésentées, le plus souvent de la part d'acteurs qui comptabilisent les représentants syndicaux, quasi-exclusivement des pêcheurs ou des pêcheurs retraités, avec les représentants des Comités locaux des pêches maritimes. De ce fait, il convient de noter la sous-représentation, voire l'absence de représentants d'autres activités et travailleurs maritimes ou littoraux, comme les dockers. La représentation des associations de protection de l'environnement a fait également l'objet de griefs, mais il semble que les raisons sont plutôt liées à des questions de légitimité. Il serait ainsi possible de multiplier les exemples (collectivités, etc.). Pour autant, un nombre important de représentants ne signifie pas forcément une capacité plus importante à peser sur les décisions, d'autant plus face à une Commission administrative de façade très puissante. Si la mise en question des équilibres

d'une instance politique est relativement classique, il apparaît néanmoins que les CMF reposent sur la nomination préfectorale de ses membres, ce qui justifie la mise en œuvre d'un retour d'expérience et d'un rapport sur les équilibres en présence. Secondement, les acteurs interrogent la place et le rôle de l'Etat dans les CMF. Sur ce point, les acteurs semblent s'accorder sur la demande de davantage de co-construction, alors que la figure étatique est omniprésente à tous les niveaux du CMF (présidence, organisation et secrétariat). Une réflexion approfondie pourrait ainsi être menée sur un effacement relatif de l'Etat dans les CMF, laissant place à un conseil d'acteurs indépendant, voire autogéré, disposant de moyens humains ainsi que de fonds propres. Dès lors, les effets attendus se caractérisent par une amélioration du fonctionnement du CMF et une adaptation du CMF aux évolutions du territoire dans ses dimensions environnementale, économique, sociale et spatiale. En conclusion, ces quatre propositions relatives au partage du pouvoir, à l'intégration des planifications sectorielles, à la participation du public et à la concertation des acteurs dans le cadre du CMF visent à alimenter les réflexions sur la dimension démocratique des démarches de planification en mer. Il faut souligner que l'ensemble des propositions est traversé par deux conditions indispensables à l'amélioration des démarches d'aménagement, une volonté politique forte et des moyens suffisants.

Conclusion du chapitre 6

Introduit en tant que réponse à, d'une part la montée en puissance des mouvements d'opposition contre les grands projets d'aménagement, et d'autre part la fracture croissante entre les populations et leurs représentants élus, la participation des acteurs et du public s'est peu à peu imposée comme un préalable indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques, depuis la fin des années 1990. Cette étape est alors devenue un passage obligé de l'élaboration des démarches d'aménagement et de planification. La création des CMF, la mise en place d'AMP disposant d'un Conseil de gestion participatif, ainsi que l'organisation de nombreux débats publics relatifs à l'installation de nouvelles activités telles que les parcs éoliens en mer, soulignent de fait la progression indéniable de la participation dans le domaine littoral et maritime. Ces évolutions, qui conduisent à concurrencer le quasi-monopole du pouvoir étatique en mer, bousculent l'ordre établi, même si les démarches participatives ne disposent pas, dans l'écrasante majorité des cas, d'un pouvoir de décision. Cependant, l'analyse du corpus bibliographique, ainsi que 1'enquête par observations et par entretiens, ont relevé un certain nombre de griefs adressés à l'encontre du processus

participatif, comme le manque de moyen humain et financier des services en charge de la participation, mais aussi le manque d'habitudes, de savoirs et de savoir-faire d'agents publics très peu formés à ce type de démarche, ou encore la post-politisation de la concertation caractérisée par la recherche d'un consensus qui marginalise les positions plus critiques. L'objectif de ce chapitre était alors d'analyser le processus d'élaboration de la PSM et en particulier du DSF Manche est mer du Nord dans sa dimension participative, afin de mettre en lumière la place et le rôle de l'Etat, des acteurs et des populations dans la décision. Premièrement, il en ressort une forte opposition entre les acteurs de la démocratie locale et l'Etat central issue d'une conception technocratique et centralisée du processus, héritage jacobin qui réduit le périmètre de la concertation à une rationalité dominante, notamment sous l'argument de l'intérêt national. Deuxièmement, la démarche participative est restée largement assujettie à une orthodoxie néolibérale, ne parvenant pas à intégrer des représentations hétérodoxes ou à faire émerger des visions hétérodoxes, en raison des faiblesses de la concertation auprès du CMF et des insuffisances du débat public. Dès lors, cette fabrique participative post-politique constitue la deuxième facette de la néolibéralisation des espaces maritimes. Troisièmement, face à ces constats, il a semblé important de proposer des pistes de réflexion pour améliorer la participation des acteurs et du public dans une perspective démocratique. Ces propositions consistent à tendre vers un partage plus équilibré du pouvoir, à intégrer les démarches de planification sectorielles, à accroître les moyens affectés à la participation du public et à organiser un retour d'expérience sur les CMF. Il s'agit donc désormais de conclure sur la partie 2 et les trois facettes du néolibéralisme en mer, avant de proposer la conclusion générale de ce manuscrit.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Après la partie 1 qui visait à replacer les évolutions des dispositifs d'aménagement et en particulier les dispositifs d'aménagement des espaces maritimes dans le contexte sociopolitique, la partie 2 avait pour objectif d'identifier et de caractériser les effets du néolibéralisme sur l'aménagement des espaces maritimes. L'approche bibliographique et diachronique privilégiée dans la partie 1 a donc laissé place à une approche empirique et synchronique de l'élaboration de la PSM en Manche mer du Nord. Conformément à la définition proposée dans l'introduction générale de ce manuscrit[152], trois caractéristiques propres au néolibéralisme ont été traitées l'une après l'autre dans trois chapitres distincts relatifs à la prépondérance de la croissance économique, à l'appropriation croissante des espaces maritimes et à la participation dans le contexte post-politique. Tout d'abord, le chapitre 4 a mis en évidence la traduction des principes du développement durable par le concept de croissance bleue. Ce chapitre a ainsi permis de définir le concept relativement flou et malléable de croissance bleue en tant que stratégie conduite par les Etats et les institutions internationales, qui pose la question de la soutenabilité, tout en priorisant le développement économique sur les questions sociales et environnementales liées à la mer et au littoral, ce qui entraîne mécaniquement la reproduction des inégalités et des relations de domination entre les différents secteurs d'activités et les usages. Ensuite, le chapitre 5 a montré que les logiques de privatisation sont fortement intégrées à la démarche de planification, alors même que les acteurs construisent des représentations différenciées du territoire et de son avenir autour de cette question qui cristallise les débats. Enfin, le chapitre 6 constate que les acteurs mais aussi le public ont été emportés dans une fabrique participative post-politique, qui dissout les discours marginaux au regard de la rationalité dominante dans des processus technocratiques et centralisés pour consolider la vision étatique. Plus de dix années après le Grenelle de la mer, il importe de dresser le bilan des démarches d'aménagement, de planification et de développement durable au sens large. C'est là tout l'objet des pistes de réflexion proposées à la fin de ce chapitre 6 comme autant de perspectives démocratiques. Ainsi, j'emprunte le chemin tracé par René Passet (2000) qui préconisait déjà au tournant du millénaire, de rétablir la suprématie du politique et de la démocratie sur l'économique. En conclusion, tout ceci confirme les profondes dynamiques de néolibéralisation des espaces maritimes, qui

[152] Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

s'accélèrent avec la mise en œuvre de la Planification Spatiale Marine (PSM) et dont la première mouture des DSF donne le ton pour les années à venir et leur révision sexennale. L'hypothèse d'une mer néolibérale est d'autant plus forte que David Harvey (2005 : 2) souligne que le néolibéralisme suppose un Etat puissant pour garantir les droits de propriété, la libre-concurrence et le libre-échange. Il convient ainsi d'observer la forte compatibilité entre ces doctrines néolibérales et la place prépondérante de l'Etat en mer. Sans transformation démocratique ou politique de grande ampleur, tout autre scénario que celui d'une mer néolibérale est ainsi exclu, alors même que ce paradigme ne parvient pas à modifier en profondeur les modes de vie et de pensée vers une réelle prise en compte des changements globaux, qu'ils soient environnementaux ou sociaux.

CONCLUSION GENERALE

« Mer en ce moment couleur turquoise et qui emporte avec elle,
sans qu'ils s'en aperçoivent, les hommes entraînés dans l'immense révolution de la terre,
de la terre sur laquelle ils sont assez fous pour continuer
leurs révolutions à eux, et leurs vaines guerres »

Marcel Proust, *A la recherche du temps perdu*
tome 7, *Le Temps retrouvé*

Cette recherche doctorale trouve son origine dans un double constat lié aux profondes transformations sociales et spatiales de nos sociétés contemporaines. D'une part, la néolibéralisation croissante des politiques publiques a conduit à un renforcement des logiques de marché, tout en consolidant un Etat fort, garant de l'économie libérale. D'autre part, les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes ont conduit au déploiement de la PSM à l'échelle mondiale, y compris dans les pays du Sud. Le fondement de cette thèse se situe ainsi à l'intersection de ces transformations néolibérales et des évolutions des politiques publiques maritimes. L'objectif consistait à interroger les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes au regard du contexte sociopolitique. Plus précisément, il s'agissait de décrire et d'analyser en quoi les dispositifs d'aménagement des espaces maritimes, et en particulier la PSM, s'inscrivent dans un processus d'extension maritime du capitalisme néolibéral, caractérisant une nouvelle étape de la mondialisation. Dès lors, l'hypothèse générale appréhendait les évolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes comme inscrites dans un processus de mondialisation revêtant de nouvelles caractéristiques spatiales et sociales. Cette hypothèse générale avait été divisée en trois sous-hypothèses, et les principales conclusions qui y correspondent sont présentées dans l'encadré 2.

Encadré 2. Principales conclusions relatives aux trois sous-hypothèses

Sous hypothèse 1 : l'aménagement est un dispositif politique qui s'inscrit dans un contexte socioéconomique

Cette sous-hypothèse a été confirmée par la partie 1 au moyen d'une approche bibliographique et diachronique du sujet, qui a mis en lumière trois périodes différentes dans l'évolution des relations que les sociétés entretiennent avec la mer. Dans un premier temps, la mer est conçue comme un espace libre, sans réel statut juridique. Elle est alors le support des réseaux d'échanges commerciaux mais aussi culturels et devient l'élément central de l'intégration des systèmes-mondes. L'aménagement se cantonne à une proche bande littorale, dont la partie maritime se confond le plus souvent avec l'estran. Dans un deuxième temps, à partir de la période des « Grandes découvertes », les représentations de la mer se modifient avec l'irruption d'un capitalisme naissant. Un consensus international se forme autour d'une mer répondant au statut de *res communis*. Les activités et usages de la mer restent essentiellement nomades (pêche, transport maritime, défense militaire) et ne nécessitent pas de réelles politiques de planification. Dans un troisième temps, à partir des XIXe et XXe siècles, les activités et usages de la mer se multiplient, s'intensifient et se transforment pour devenir sédentaires (câbles sous-marins, extraction de ressources, énergies marines renouvelables ou non, îles artificielles voire multi-usages…). Les Etats revendiquent alors des droits souverains qui s'étendent de plus en plus vers le large. La PSM en tant que dispositif de pouvoir vise, dans cette dernière période, à contrôler les activités et usages de la mer et du littoral.

Sous hypothèse 2 : les dynamiques néolibérales produisent des effets sur la façon dont on aménage la mer

Cette sous-hypothèse a été validée par la partie 2 grâce à une approche empirique et synchronique de la mise en œuvre de la PSM en Manche mer du Nord, qui a mis en évidence trois caractéristiques de la néolibéralisation des politiques d'aménagement des espaces maritimes. Tout d'abord, les principes du développement durable se traduisent en mer par le concept de croissance bleue, qui privilégie la croissance économique sur la conservation de l'environnement, et qui relègue à l'arrière-plan la dimension sociale. Ensuite, les logiques de privatisation sont fortement intégrées à la démarche de planification, alors même que les acteurs construisent des représentations différenciées du territoire et de son avenir autour de cette question qui cristallise les débats. Enfin, les acteurs, mais aussi le public, ont été emportés dans une fabrique participative post-politique, qui dissout les discours marginaux au regard

de la rationalité néolibérale dominante dans des processus technocratiques et centralisés, et qui consolide la vision étatique par un processus de légitimation inhérent à la concertation. En définitive, cette néolibéralisation des espaces maritimes entraine la reproduction des rapports de domination.

Sous hypothèse 3 : la PSM est vectrice d'une extension maritime du capitalisme néolibéral constituant une nouvelle étape de la mondialisation

Cette sous-hypothèse découle des conclusions issues des parties 1 et 2, dans lesquelles j'ai montré en quoi la PSM est un dispositif politique qui porte un projet de transformation néolibéral des espaces maritimes. De fait, l'essor des dynamiques de privatisation en mer traduit le passage d'un régime d'occupation traditionnellement nomade de l'espace marin (modèle réticulaire) à un régime d'occupation sédentaire (modèle surfacique). Ainsi, la mise en œuvre de la PSM à l'échelle mondiale apparaît comme l'un des principaux vecteurs d'une extension maritime du capitalisme néolibéral, contribuant à l'émergence d'une nouvelle étape de la mondialisation, entendue comme « un processus historique d'extension progressive du système capitaliste dans l'espace géographique mondial » (Carroué, 2007 [2003] : 5 d'après Braudel, 1979 ; Wallerstein, 1980 ; Bairoch, 2002 [1997]).

Les conclusions de l'encadré 2 s'articulent autour des trois sous-hypothèses de cette recherche. Par ailleurs, il demeure également un certain nombre de thématiques transversales qui ont été traitées dans les différents chapitres de ce manuscrit. Plus que des conclusions, ces dernières soulignent de nombreux questionnements quant aux dynamiques néolibérales et à l'aménagement des espaces maritimes. C'est pourquoi je propose de revenir sur ces thématiques transversales dans des paragraphes conclusifs *ad hoc*, avant de conclure sur un bilan personnel, scientifique et académique de cette thèse.

1. Thèmes transversaux liés au néolibéralisme et à l'aménagement des espaces maritimes

Plusieurs thématiques transversales ont affleuré lors de la recherche. En tant qu'éléments récurrents des différents chapitres de ce manuscrit, celles-ci constituent des objets centraux aux racines de l'aménagement et de la néolibéralisation des espaces maritimes. De plus, ces thématiques constituent la source de nombreuses interrogations et controverses qui alimentent des représentations et visions antagonistes des politiques publiques. Elles ont été regroupées dans les trois paragraphes suivants autour de questions relatives aux temporalités, aux communs et à la technocratie.

1.1. Au croisement des temporalités

En tant que dispositif politique d'aménagement, la PSM se situe au croisement de différentes temporalités : le temps très long des processus environnementaux et de leur conservation ; le temps long du politique et de l'aménagement ; le temps court du monde social. Aussi, le concept d'accélération sociale proposé par Hartmut Rosa (2010) définit une modernité caractérisée par l'accélération des temporalités liées au progrès technique, au changement social et au rythme de vie (Drevon, 2013). De fait, la compression spatio-temporelle, au cœur des processus de mondialisation avait déjà été observée par David Harvey (1989). Il en ressort que le temps politique ne se superpose pas avec le temps des sociétés. D'un côté, l'élaboration de la PSM s'est appuyée sur des réflexions, consultations et autres débats. En effet, la construction politique et technique de cette démarche d'aménagement trouve en partie ses origines dans le Grenelle de la mer de 2009 en ce qui concerne la France. Cela signifie que la préparation de l'élaboration de la PSM, ainsi que l'élaboration de la PSM elle-même ont nécessité treize années de travail préalable[153], avant d'être mise en œuvre sur des cycles de révision de six années. De l'autre côté, pendant les travaux d'élaboration de la PSM, donc avant même l'entrée en vigueur des DSF, la Manche mer du Nord a connu de nombreuses transformations sociales et politiques : le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne, les tentatives de traversée de réfugiés ont considérablement augmenté entre la France et le Royaume-Uni, les communautés maritimes sont de plus en plus convaincues de l'importance des questions environnementales à mesure que les changements globaux produisent leurs effets dévastateurs. Finalement, ce thème transversal relatif aux temporalités pose la question

[153] L'adoption des volets opérationnels des DSF est prévue en 2022.

de la prise en compte de l'accélération sociale dans des politiques d'aménagement qui nécessitent un temps relativement long d'élaboration.

1.2. Communs et intérêt général

La deuxième thématique transversale concerne les communs et l'argument de l'intérêt général. Cela a été rappelé à plusieurs reprises dans ce manuscrit, les mers et océans sont considérés comme les derniers grands espaces communs de l'humanité. Or, cette caractéristique, associée à la fluidité de l'élément liquide et à la mobilité des activités qui s'y déroulent, rend l'espace maritime tout à fait spécifique. Dès lors, les méthodes et techniques classiques de l'aménagement à terre telles que le zonage s'adaptent mal au contexte marin. Pour autant, certaines activités nécessitent une occupation privative, parfois longue de plusieurs dizaines d'années sur des portions relativement grandes d'espace maritime, qui plus sont souvent côtières. C'est le cas par exemple des parcs éoliens en mer, justifiés par l'intérêt général de la transition énergétique. Toutefois, il en ressort un antagonisme profond entre un statut légal de la mer appartenant au domaine public et l'augmentation, parfois préoccupante pour la poursuite de certaines activités comme la pêche, des occupations privatives de ce domaine public, rendant inaccessibles les zones considérées. Par ailleurs, s'ajoutent à ce constat deux visions concurrentes de la mer, au choix utopiques ou dystopiques : l'une attachée au caractère commun et inaltéré par la présence humaine ; l'autre faite d'appropriation privée entrainant un étalement marin, à l'image de l'étalement urbain continental déjà bien documenté. Ce deuxième thème transversal relatif aux communs pose donc la question de l'appropriation privée et de sa justification sous l'argument de l'intérêt général.

1.3. Technocratie et politique

Les critiques adressées à l'encontre de la méthode d'élaboration des DSF, et des choix qui ont été opérés ou non par l'Etat, ont été nombreuses lors de la phase d'enquête. Elles proviennent d'un éventail relativement large d'acteurs, y compris étatiques, qui assemblent ces griefs sous la qualification de technocratie, souvent de façon explicite. En réalité, transparaît en filigrane à travers ces critiques de la technocratie, une remise en cause plus ou moins affirmée de la rationalité néolibérale dominante, de la légitimité d'acteurs étatiques perçus comme exogènes au territoire marin et d'une participation post-politique. En premier lieu, les préceptes de la rationalité néolibérale (libre marché, propriété privée, croissance économique…) sont avancés par les décideurs comme des conditions et objectifs indépassables. Toute proposition

contraire apparaît alors comme hors de propos. En deuxième lieu, les acteurs étatiques, en particulier au niveau central, sont perçus comme exogènes et porteurs de l'intégration régionale de politiques nationales et européennes, elles aussi par définition exogènes. Aux questions de légitimité, s'ajoute alors la fracture avec les communautés littorales. Celle-ci est d'autant plus importante que la technicité de l'élaboration des démarches de planification en mer, notamment des DSF, rend difficilement lisible les travaux en cours et semble n'autoriser qu'une faible marge de manœuvre aux décideurs. En troisième lieu et en lien avec les éléments précédents, le niveau de participation est considéré comme assez faible, étant entendu que la participation se limitait à un recueil d'avis peu structuré et peu transparent dans les faits (par exemple en raison d'échanges électroniques bilatéraux entre acteurs et administration sans véritable suivi des propositions). Tout ceci reflète une post-politisation de la planification en mer, à quoi l'Etat devrait répondre en opérant et en explicitant des choix politiques forts, porteurs de changements. Or, les discours des décideurs se caractérisent par une « infernale et récurrente amnésie » (Herbert, 2017 : 118). Ainsi, ce troisième thème relatif à la technocratie pose la question des marges de manœuvre politiques vis-à-vis de la *doxa* néolibérale. Après avoir exposé les thèmes transversaux à l'ensemble de ce manuscrit, il s'agit d'initier dans les paragraphes conclusifs suivants un bilan de ce travail de recherche et de proposer des perspectives scientifiques.

2. Bilan et perspectives

Il convient de conclure ce manuscrit en proposant un bilan sous la forme d'une prise de distance réflexive vis-à-vis de cette recherche, qui reste largement exploratoire par bien des aspects en raison du vaste objet d'étude que constitue la néolibéralisation des espaces maritimes, et qui invite donc à tracer des perspectives scientifiques nouvelles.

2.1. Prise de distance réflexive

Cette recherche constitue une première approche de la néolibéralisation des espaces maritimes en France, et elle nécessite d'être poursuivie. Il apparait donc essentiel de pointer les écueils de ce travail doctoral, afin d'améliorer les futures démarches de recherche. Ces écueils portent principalement sur le volume de l'enquête et sur des thématiques quasi-absentes de ce manuscrit. Tout d'abord, le sujet de cette thèse s'est construit durant les deux à trois premières années, en s'écartant toujours plus du sujet originel à mesure que mes travaux

avançaient. Ainsi, la mise en place des premiers entretiens formalisés n'est intervenue que trop tardivement, car je souhaitais stabiliser mon sujet avant de lancer cet axe de travail empirique. En réalité, ce sont justement ces premiers entretiens, souvent qualifiés d'exploratoires, qui permettent de solidifier et d'ancrer le sujet. De ce fait, le démarrage tardif de la phase d'enquête associé à la décision de circonscrire mon panel d'enquêtés aux acteurs chargés de la représentation du secteur d'activité considéré, ainsi qu'à l'éloignement géographique de mes terrains et à la période d'enquête très chargée pour les acteurs en raison notamment de l'élaboration des DSF, ont conduit à la réalisation d'un nombre assez réduit d'entretiens (n=21). Ceci est contrebalancé par les observations de réunions de concertation, qui m'ont permis d'appréhender les discours des acteurs *in situ* lors des phases de concertation. Ensuite, concernant les thématiques quasi-absentes de ce manuscrit, la plus regrettable est certainement la question transfrontalière. La coordination des plans nationaux est en effet déterminante, en particulier concernant les espaces maritimes en raison de la présence de l'élément liquide et de la mobilité importante des ressources et des activités. Pour autant, face à la complexité inhérente au processus de *Brexit*, voté à la fin de ma première année de thèse[154], j'ai préféré ne pas investir ce domaine pour me concentrer sur le cas français, considérant que les conséquences littorales et maritimes du Brexit nécessitaient un projet de recherche dédié. La dimension transfrontalière touche également à la question des limites terrestres et maritimes des plans marins, qui aurait certainement pu constituer un thème transversal en elle-même.

2.2. Le large à l'horizon

S'agissant des perspectives scientifiques, j'envisage deux orientations de recherche à développer, la première portant sur la poursuite des travaux liés à la mise en œuvre de la PSM en France et en particulier des DSF, la seconde sur les démarches de planification en mer situées au-delà des juridictions nationales. Tout d'abord, la présente thèse aborde la mise en œuvre de la PSM seulement à travers l'élaboration des volets stratégiques des DSF, les volets opérationnels étant actuellement en cours de finalisation par les services de l'Etat. Il serait donc opportun de compléter l'approche stratégique par une approche opérationnelle de ce document de planification. Ainsi, la poursuite de ces travaux permettrait d'étendre le panel d'enquêtés, y compris avec des acteurs nationaux de l'aménagement en mer, voire avec des acteurs d'autres façades maritimes pour comparer les démarches et mettre en lumière les

[154] Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne s'est tenu le 23 juin 2016.

spécificités de chaque DSF. De la même façon, la question des outils d'analyse aptes à alimenter ce type de recherche pourrait être posée avec notamment les outils d'analyse textuelle et les outils de cartographie participative web, dont les potentiels apports semblent importants dans le domaine marin où les connaissances scientifiques restent lacunaires. Ensuite, la seconde orientation de recherche à développer vise à traiter de la thématique de la planification au-delà des juridictions nationales, sur l'espace communément désigné comme la haute mer. De fait, de nombreuses démarches de gestion sont déjà en cours au-delà des juridictions nationales. Il s'agit principalement de mesures de conservation de l'environnement menées à large échelle, *via* la création de vastes AMP confiées à des ONG transnationales. Toutefois, cet agencement institutionnel en dehors du cadre westphalien, pose des questions de légitimité et de transparence. En parallèle, les pratiques récréatives (Bernard *et al.*, 2010) et l'exploitation de la haute mer ont également vocation à augmenter dans les années à venir, avec par exemple l'exploitation de ressources minérales (métaux rares) ou biologiques (industrie pharmaceutique). En conséquence, les espaces au-delà des juridictions nationales constituent un sujet particulièrement original et stimulant pour le chercheur en aménagement et en gestion des espaces maritimes. Pour conclure, ces perspectives de recherche portent sur les constructions matérielles et immatérielles en tant qu'empreintes et projections humaines sur la mer ; là où, pour reprendre la célèbre formule de Jules Michelet (1875 : 31) « il convient de commencer toute géographie ». Cependant, il s'agit de proposer sur la mer un regard renouvelé, non plus seulement comme limite des terres émergées, préférant documenter l'espace d'extension du capitalisme néolibéral porteur d'une nouvelle étape de mondialisation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABSPOEL L., MAYER I., KEIJSER X., WARMELINK H., FAIRGRIEVE R., RIPKEN M., ABRAMIC A., KANNEN A., CORMIER R., KIDD S., 2020, « Communicating Maritime Spatial Planning : The MSP Challenge approach », *Marine Policy*,132, [En Ligne]. Mis en ligne le 7 mars 2019, consulté le 13 juin 2020. DOI : https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.057

ACERA M., 2017, « Le modèle français : recherche par l'Etat de la prédominance maritime, réussites et échecs », *in* LE BOUEDEC G. (dir.), BUCHET C. (dir. général), *La mer dans l'histoire. La période moderne*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 475-485.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction*, Paris : Presses des Mines, 401 p.

ALAIN, 1953[1906], *Propos d'un Normand (1906-1914), tome 1*, Paris : Gallimard, 346 p.

ALEXANDER L.M., 1983, « The ocean enclosure movement : inventory and prospect », *San Diego Law Review*, 20(3), pp. 561-594.

ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 186 p.

ALLMENDINGER P., 2016, *Neoliberal spatial governance*, London – New-York : Routledge, 231 p.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2009, « Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance : the new spatial planning in the Thames Gateway », *Environment and Planning A*, 41, pp. 617-633.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2010, « Spatial planning, devolution, and new planning spaces », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 28, pp. 803-818.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2011, « Post-Political spatial planning in England : a crisis of consensus ? », *Transactions of the British Geographers*, 37(1), pp. 89-103.

ALTHUSSER L., 2003 [1974], *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris : Presses universitaires de France, 126 p.

ANIEVAS A., NISANCIOGLU K., 2015, *How the West Came to Rule : The Geopolitical Origins of Capitalism*, London : Pluto Press, 400 p.

ANTONIN C., 2013, « Après le choc pétrolier d'octobre 1973, l'économie mondiale à l'épreuve du pétrole cher », *Revue internationale et stratégique*, 91, pp. 139-149.

ARBELLOT G., 1973, « La grande mutation des routes de France au XVIIIe siècle », *Annales*, 28(3), pp. 765-791.

ARDRON J., 2010, « Marine Planning : Tragedy of the Acronyms », *Marine Ecosystems and Management*, 4(2), pp. 6.

ARENDT H., 2002 [1972], *Du mensonge à la violence*, Paris : Pocket, 256 p.

ARISTOTE, 2015 [ND], *Les politiques*, Paris : Flammarion, 592 p.

ARKEMA K.K., ABRAMSON S.C., DREWSBURY B.M., 2006, « Marine ecosystem-based management : from characterization to implementation », *Frontiers in Ecology and the Environment*, 10(4), pp. 525-532.

BAIROCH P., 2002 [1997], *Victoires et déboires I. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, Paris : Gallimard, 662 p.

BAUDELLE, G., 2008, « L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe des 27 : une nouvelle donne ? », *in* FREMONT A., ALLEMAND S., HEURGON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Caen : Presses universitaires de Caen, pp. 119-127.

BARLES S., 2018, « L'aménagement et l'urbanisme : disciplines de l'interface, interdisciplines », *revue européenne des sciences sociales*, 56(1), pp. 213-218.

BARRERA G., 1998, « Montesquieu et la mer », *Revue Montesquieu*, 2, pp. 7-44.

BATTESTI M., 2017, « La France et la mer, 1815-1914 », *in* RODGER N.A.M., BUCHET C. (dir. général), *La mer dans l'histoire. La période contemporaine*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 387-397.

BATTESTI M., 2019, « La haute mer : une « chose commune », *Stratégique*, 123(3), pp. 67-86.

BAVINCK M., VERRIPS J., 2020, « Manifesto for the marine social sciences », *Maritime Studies*, 19, pp. 121-123.

BEAUD M., 2010 [1981], *Histoire du Capitalisme 1500-2010*, Paris : Seuil, 443 p.

BEAUD O., 1994, *La puissance de l'Etat*, Paris : Presses universitaires de France, 512 p.

BEAUJARD P., 2009, « Un seul système-monde avant le XVIe siècle ? L'océan Indien au cœur de l'intégration de l'hémisphère afro-eurasien », *in* BEAUJARD P., BERGER L., NOREL P., *Histoire globale, mondialisation et capitalisme*, Paris : La Découverte, pp. 82-148.

BEIGZADEH E., 1989, *Les zones maritimes de juridiction nationale : de l'affrontement, Genève 1958, au consensus, Montego-Bay 1982*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 357 p.

BENNETT N.J., BLYTHE J., WHITE C.S., CAMPERO C., 2021, « Blue growth and blue justice : Ten risks and solutions for the ocean economy », Marine Policy, 125. [En ligne] Mis en ligne le 6 janvier 2021, consulté le 3 mars 2021. DOI : https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104387

BENNETT N.J., GOVAN H., SATTERFIELD T., 2015, « Ocean grabbing », *Marine Policy*, 57, pp. 61-68.

BENOIT F.-P., 2006, *Aux origines du libéralisme et du capitalisme en France et en Angleterre*, Paris : Dalloz, 571 p.

BENTHAM J., 2006 [1834], *Déontologie ou science de la morale*, Paris : Encre Marine, 480 p.

BERGER G., 2007 [1959], « L'attitude prospective », *in* BERGER G., BOURBON-BUSSET J. de, MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française (1955-1966)*, Paris : L'Harmattan, pp. 87-92.

BERNARD N., BOUVET Y., DESSE M., 2010, « D'une rive à l'autre : l'Atlantique stade nautique », *in* DESSE M., HARTOG T., *Les littoraux de la Caraïbe : pratiques sociales et nouvelles dynamiques spatiales*, Paris : Karthala, pp. 95-109.

BERTRAND F., 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais – Tours, 590 p.

BEURET J.-E., PENNANGUER S., TARTARIN F., 2006, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Nature Sciences Sociétés*, 14, pp. 30-42.

BEVIR M., 2016, *Governmentality after neoliberalism*, London – New-York : Routledge, 220 p.

BIDET J., 2015, « Foucault et le libéralisme. Rationalité, révolution, résistance », *Actuel Marx*, 40, pp. 169-185.

BLOCH M., 2004 [1931], *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris : Pocket, 411 p.

BODIGUEL J.-L., 2006, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue Française d'administration publique*, 119(3), pp. 401-414.

BODINIER B., 2005, « L'accès à la propriété : une manière d'éviter les révoltes ? », *Cahiers d'histoire*, 94-95, pp. 59-68.

BOUBAY-PAGES M., 2013, « Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire », *in* REGOURD S., CARLES J., GUINGNARD D., *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, pp. 287-306.

BOULLIER D., 2014, « Internet est maritime : les enjeux des câbles sous-marins », *Revue internationale et stratégique*, 95(3), pp. 149-158.

BOURDIEU P., « Les modes de domination », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2(2-3), pp. 122-132.

BRADY T.A. JR., 1991, « The rise of merchant empires, 1400-1700 : A European counterpoint », *in* TRACY D.J., *The Political Economy of Merchant Empires. State Power and World Trade 1350–1750*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 117-160.

BRAUDEL F., 1979, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : XVe-XVIIIe siècle, tome 3 : Les temps du monde,* Paris : Alain Colin, 606 p.

BRAUDEL F., 1998, *Les mémoires de la Méditerranée*, Paris : De Fallois, 399 p.

BRAUDEL F., 1999 [1949], La méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II, Paris : Armand Colin, 1160 p.

BRAUDEL F., 2018 [1985], *La dynamique du capitalisme*, 3e édition, Paris : Flammarion, 107 p.

BRENNER R., 1976, « Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe », *Past and Present*, 70, pp. 30-75.

BRENNETOT A., 2011, « Les géographes et la justice spatiale : généalogie d'une relation compliquée », *Annales de géographie*, 678, pp. 115-134.

BRENT Z.W., BARBESGAARD M., PEDERSEN C., 2018, *La Formule Bleue. Démasquer les dynamiques politiques derrière la promesse de la Croissance Bleue*, Amsterdam : Transnational Institute, 24 p.

BRIERE J.-F., 2017, « Les pêches morutières, terre-neuvières, baleinières en Amérique du Nord », *in* BUCHET C. (dir. et dir. général), LE BOUEDEC G. (dir.), *La mer dans l'histoire. La période moderne*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 234-243.

BRUNET R., 2001a [1992], « Ecoumène », *in* BRUNET R., FERRAS R., THERY H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique,* Montpellier – Paris : Reclus – La Documentation Française, p. 179.

BRUNET R., 2001b [1992], « Capitalisme », *in* BRUNET R., FERRAS R., THERY H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique,* Montpellier – Paris : Reclus – La Documentation Française, p. 86.

BRUNET R., 2001c [1992], « Aménagement », *in* BRUNET R., FERRAS R., THERY H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique,* Montpellier – Paris : Reclus – La Documentation Française, p. 29.

BRUNET-JAILLY E., 2012, « Frontières en politique », *L'archicube*, 13, pp. 18-24.

BUCHET C., 2017, *La grande histoire de la mer*, Paris : Le Cherche midi, 203 p.

BUONOCORE E., DONNARUMMA L., APPOLLONI L., MICCIO A., RUSSO G.F., FRANZESE P.P., 2020, « Marine natural capital and ecosystem services : An environmental accounting model », *Ecological Modelling*, 424. [En ligne] mis en ligne le 21 mars 2020, consulté le 16 avril 2020.
DOI : https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2020.109029

BURDEAU G., 1974, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 660 p.

BUSQUET G. et MOREN S., 2013, « L'espace politique chez Henri Lefebvre : l'idéologie et l'utopie », *Utopies et justice spatiale*, 5. [En ligne] Consulté le 7 mai 2021.
URL : https://www.jssj.org/article/lespace-politique-chez-henri-lefebvre-lideologie-et-lutopie/

CACQUERAY M. de, 2011, *La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne occidentale, 544 p.

CAMPAGNE A., 2017, *Le capitalocène. Aux racines historiques du dérèglement climatique*, Paris : Editions Divergences, 202 p.

CAMPLING L., COLAS A., 2017, « Capitalism and the sea : Sovereignty, territory and appropriation in the global ocean », *Environment and Planning D : Society and Space*, 36(4), pp. 776-794.

CARON P., CHEYLAN J.-P., 2005, « Donner du sens à l'information géographique pour accompagner les projets de territoire : cartes et représentations spatiales comme supports d'itinéraires croisés », *Géocarrefour*, 80(2), pp. 111-122.

CARROUE L., 2007 [2003], *Géographie de la mondialisation*, 3e édition, Paris : Armand Colin, 295 p.

CARTER C., PASQUIER R., 2010, « The europeanization of regions as "Spaces for Politics": A research agenda », *Regional and federal studies*, 20, pp. 295-314.

CASTAGNOS P., 1989, *Richelieu face à la mer*, Rennes : Ouest France, 287 p.

CASTREE N., 2008, « Neoliberalising nature : Processes, effects and evaluations », *Environmental and Planning A*, 40(1), pp. 153-173.

CEREMA, AFB, 2017, *Documents Stratégiques de Façade et de Bassin Maritime. Volet stratégique. Guide d'élaboration. Volume 1 – Principes et contexte*, Paris : Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, 25 p.

CHABROL V., « Le remembrement comme vecteur d'une idée urbaine. Reconstruire une ville après la Seconde Guerre mondiale », *Histoire & mesure*, 25(1), pp. 165-196.

CHALINE O., 2016, *La mer et la France : Quand les Bourbons voulaient dominer les océans*, Paris : Flammarion, 560 p.

CHARBIT Y., 2005, « Capitalisme et population : Marx et Engels contre Malthus », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 13, pp. 183-208.

CHARLIER R., 1960, « Résultats et enseignements des Conférences du droit de la mer (Genève 1958 et 1960) », *Annuaire français de droit international*, 6, pp. 63-76.

CHAUDHURI K.N., 1991, « Reflections on organizing principle of premodern trade », *in* TRACY D.J., *The Political Economy of Merchant Empires. State Power and World Trade 1350–1750*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 421-442.

CHRISTENSEN N.L., BARTUSKA A.M., BROWN J.H., 1996, « The report of the Ecological Society of America committee on the scientific basis for ecosystem management », *Ecological Applications*, 6, pp. 665-691.

CHRISTOPH G., 2012, *Du nouveau libéralisme à l'anarcho-capitalisme. La trajectoire intellectuelle du néolibéralisme britannique*, Thèse de doctorat, Université de Lumière Lyon 2, 455 p.

CICIN-SAIN B., KNECHT R.W., 1998, *Integrated Coastal and Ocean management : Concepts and Practices*, Washington : Island Press, 517 p.

CLAUDE V., SAUNIER P.-Y., « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 64, pp. 25-40.

CLAVAL P., 1978, *Espace et pouvoir*, Paris : Presses universitaires de France, 253 p.

CLAVE F., 2005, « Walter Lippman et le néolibéralisme de la Cité Libre », *Cahiers d'économie Politique*, 48(1), pp. 79-110.

CLOSIER D., 2010, *La terre et la mer, les enjeux de la limite : France, littoral atlantique XIXe-XXe siècle*, Thèse de doctorat, EHESS, 406 p.

CNDP, 2018, *Bilan des garants. Concertation préalable. Documents stratégiques de façade*, 53 p.

CNUCED, 2018, *Etudes sur les transports maritimes*, New-York : NU, 131 p.

COLEMAN F., 1977, *Hobbes and America. Exploring the constitutional foundations*, Toronto : University of Toronto Press, 170 p.

COLLIGNON B., 2005, « Que sait-on des saviors géographiques vernaculaires ? », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 82(3), pp. 321-331.

COMMISSION EUROPEENNE, 2012, *La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2012) 494, 15 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2017, *Report on the Blue Growth Strategy. Towards more sustainable growth and jobs in the blue economy*, Commission staff working document, SWD(2017) 128, 62 p.

COMTOIS C., 2008, « L'envol des ports chinois », *in* GUILLAUME J., *Les transports maritimes dans la mondialisation,* Paris : L'Harmattan, pp. 185-200.

CORBIN A., 1990, *Le territoire du vide. L'occident et le désir du rivage. 1740-1840*, Paris : Flammarion, 407 p.

CORBIN A., 2004, « duction », *in* CORBIN A, RICHARD H., *La mer. Terreur et fascination*, Paris : Seuil, pp. 11-16.

CORLAY J.P., 1995, « Géographie sociale, géographie du littoral », *Norois*, 165, pp. 247-265.

COTELLA G., 2020, « How Europe hits home ? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning », *Géocarrefour*, 94(3). [En ligne] Mis en ligne le 21 septembre 2020, consulté le 16 décembre 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15648

CROSS Gris-Nez, 2016, *Bilan annuel. Données-clefs. Année 2015*, Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, 58 p.

CRUTZEN P.J., 2007, « La géologie de l'humanité : l'Anthropocène », *Ecologie et politique*, 34, pp. 141-148.

DAHOU T., 2009, « La politique des espaces maritimes en Afrique. Louvoyer entre local et global », *Politique africaine*, 116(4), pp. 5-22.

DANNEQUIN F., 2006, « Braudel, Schumpeter et l'histoire du capitalisme », *L'économie politique*, 29(1), pp. 99-112.

DARDOT P., LAVAL C., 2010, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris : La Découverte, 504 p.

DATAR, 1971, *Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable*, Paris : DATAR, 173 p.

DAUZET P., 1941, *Le siècle des Chemins de fer*, Fontenay-aux-Roses : Imprimeries Bellenand, 378 p.

DAVRET J., 2018, *L'analyse de la conception et de la mise en œuvre de la Planification spatiale maritime en France appliquée à la façade Sud-Atlantique*, Mémoire de master, Université de Nantes, 115 p.

DAVRET J., (En préparation), *Le rôle des géotechnologies dans la Planification spatiale maritime : étude critique*, Thèse de doctorat, Université de Nantes.

DAY J.C., 2002 « Zoning – lessons from the Great Barrier Reef Marine Park », *Ocean & Coastal Management*, 45(2-3), pp. 139-156.

DAY J.C., 2015, « Marine Spatial Planning (MSP) – one of the fundamental tools to help achieve effective marine conservation in the Great Barrier Reef », *in* HASSAN D., KUOKKANEN T., SOINEN N., *Marine Spatial Planning and International law : A Transboundary Perspective*, Oxford : Earthscan, pp. 101-131.

DEBARBIEUX B., VANIER M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris : DATAR, Editions de l'Aube, 268 p.

DELDREVE V., 1995, « Marins de pêche et autres usagers de la Manche orientale et de son littoral : conflits d'usage des espaces littoraux », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 72(5), pp. 462-465.

DELEUZE G., 2010 [1953], *Empirisme et subjectivité. Essai sur la nature humaine selon Hume*, Paris : Presses universitaires de France, 160 p.

DELEUZE G., GUATTARI F., 1974, *Capitalisme et schizophrénie. Mille plateaux,* Paris : Les éditions de minuit, 645 p.

DENORD F., 2001, « Aux origines du néo-libéralisme en France. Louis Rougier et le Colloque Walter Lippman de 1938 », *Le Mouvement Social*, 195, pp. 9-34.

DE PLANHOL X., 2000, *L'Islam et la mer. La mosquée et le matelot (XVe-XXe siècle).* Paris : Perrin, 658 p.

DEREX J.-M., 2001, « Pour une histoire des zones humides en France (XVIIe-XIXe siècle). Des paysages oubliés, une histoire à écrire », *Histoire & Sociétés Rurales*, 15(1), pp. 11-36.

DESROZIERES A., 2000, « L'histoire de la statistique comme genre : style d'écriture et usages sociaux », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 39, pp. 121-137.

DESSE M., 2008, « Les ZEE et le nationalisme maritime des îles », *in* DEHOORNE O., SAFFACHE P., *Mondes insulaires tropicaux. Géopolitique, économie et développement durable*, Paris : Ellipse, pp. 19-31.

DESSE M., LEGÉ R., 2019, « L'association des Etats de la Caraïbe et la planification spatiale marine », *Etudes caribéennes*, 43-44. [En ligne] Mis en ligne le10 octobre 2019, consulté le 30 novembre 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.16514

DEVISME L., 2006 [2003], « Planification », *in* LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, pp. 720-721.

DIATKINE D., 1989, « Hume et le libéralisme économique », *Cahiers d'Economie Politique*, 16-17, pp. 3-19.

DI NAPOLI-MARCHETTI M., 2009, « Représentation des frontières : la spécificité de la figuration cartographique des frontières aux Etats-Unis au XIXe siècle », *L'Information géographique*, 73(4), pp. 24-34.

DOBB M., SWEEZY P.-M., 1977a, *Du féodalisme au capitalisme : problèmes de la transition I*, Paris : François Maspero, 238 p.

DOBB M., SWEEZY P.-M., 1977b, *Du féodalisme au capitalisme : problèmes de la transition II*, Paris : François Maspero, 198 p.

DOLLFUS O., 1994, *L'espace Monde*, Paris : Economica, 116 p.

DOUAY N., LENINGER-FREZAL C., PICHON M., 2018, « Enseigner l'Aménagement dans un département de Géographie : évolution des rapports disciplinaires à partir du cas de l'Université Paris Diderot », *Territoire en mouvement*, 39-40. [En ligne] mis en ligne le 04 décembre 2018, consulté le 06 avril 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/tem.4920

DROUIN J.-C., 2012 [2006], *Les grands économistes*, Paris : Presses universitaires de France, 128 p.

DOUVERE F., 2008, « The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management », *Marine Policy*, 32, pp. 762-771.

DOUVERE F. (Dir), EHLER C. (Dir) , « The Role of Marine Spatial Planning in Implementing Ecosystem-based, Sea Use Management », *Marine Policy*, 32(5), pp. 759-844.

DREVON B., 2014, « Accélération. Une critique sociale du temps », *Idées économiques et sociales*, 177(3), pp. 78-79.

DUBY G., 2008 [1978], *Atlas historique*, Paris : Larousse, 352 p.

DURAND S., 2016, « L'aménagement des zones portuaires languedociennes aux XVIIe et XVIIIe siècles », *Histoire urbaine*, 45(1), pp. 67-86.

DZIEDZOCKI J.-M., 2015, « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation », *Participations*, 13(3), pp. 145-170.

ECKERT R.D., 1979, *The enclosure of ocean resources : Economics and law of sea*, Stanford : Hoover Institution Publication, 390 p.

EHLER C., 2018, « Marine Spatial Planning : an idea whose time has come », *in* YATES K.L., BRADSHAW C.J.A., *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*, London – New-York : Routledge, pp. 6-17.

EHLER C., 2020, « Two decades of progress in Marine Spatial Planning », *Marine policy*, 132, [En ligne]. Mis en ligne le 9 juin 2020, consulté le 10 juin 2020.
DOI : https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104134

EHLER C., DOUVERE F., 2009, *Marine spatial planning : a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Paris : UNESCO, 99 p.

EHLER C., ZAUCHA J., GEE K., 2019, « Maritime/Marine Spatial Planning at the interface of Research and Practice », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 1-21.

EIKESET A.M., MAZZARELLA A.B., DAVIOSDOTTIR B., KLINGER D.H., LEVIN S.A., ROVENSKAYA E., STENSETH N.C., 2018, « What is blue growth ? The semantics of "Sustainable Development" of marine environments », *Marine Policy*, 87, pp. 177-179.

ELLIS G., FLANNERY W., 2016, « Marine spatial planning : *Cui bono* ? », *Planning Theory & Practice*, 17(1), pp. 122-128.

ENRIGHT T., ROSSI U., 2018, *The urban political : ambivalent spaces of late neoliberalism*, Cham : Palgrave Macmillan, 272 p.

FAIRBANKS L., BOUCQUEY N., CAMPBELL L.M., WISE S., 2019, « Remaking Oceans Governance. Critical Perspectives on Marine Spatial Planning », *Environment and Society*, 10(1), pp. 122-140.

FAIRBANKS L., CAMPBELL L.M., BOUCQUEY N., ST. MARTIN K, 2017, « Assembling Enclosure : Reading Marine Spatial Planning for alternatives », *Annals of the American Association of Geographers*, 108(1), pp. 144-161.

FALUDI A., 2004, « Territorial Cohesion : Old (French) Wine in New Bottles ? », *Urban Studies*, 41(7), pp. 1349-1365.

FANG Q., DEQIANG M., ZHANH L., SHOUQIN Z., 2018in press, « Marine functional zoning : A practical approach for integrated coastal management (ICM) in Xiamen », *Ocean & Coastal Management*, 207. [En ligne] Mis en ligne le 20 mars 2018, consulté le 18 octobre 2019.
DOI : https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.03.004

FAVIER J., 1991, *Les grandes découvertes. D'Alexandre à Magellan*, Paris : Fayard, 620 p.

FEBVRE L., 1946, « Histoire des idées, histoire des sociétés. Une question de climat », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 2, pp. 158-161.

FLANNERY W., CLARKE J., MCATEER B., 2018a, « Politics and Power in Marine Spatial Planning », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 201-216.

FLANNERY W., HEALY N., LUNA M., 2018b, « Exclusion and non-participation in Marine Spatial Planning », *Marine Policy*, 88, pp. 32-40.

FLANNERY W., MCATEER B., 2020, « Assessing marine spatial planning governementality », *Maritime Studies*, 19, pp. 269-284.

FLANNERY W., TOONEN H., JAY S., VINCE J., 2020, « A critical turn in marine spatial planning », *Maritime Studies*. [En ligne] Mis en ligne le 25 août 2020, consulté le 31 août 2020.
DOI : https://doi.org/10.1007/s40152-020-00198-8

FLEURY C., 2011, « Quand droits des pêcheurs et frontières marines interfèrent. Enjeux et conflits dans le golfe Normand-breton », *in* BACKOUCHE I., RIPOLL F., TISSOT S., VESCHAMBRE V., *La dimension spatiale des inégalités. Regards croisés des sciences sociales,* Presses Universitaires de Rennes, pp. 83-113.

FLEW T., 2014, « Six theories of neoliberalism », *Thesis eleven*, 122(1), pp. 49-71.

FLYVBJERG B., *Rationality and Power : Democracy in Practice*, Chicago : University of Chicago Press, 290 p.

FOUCAULT M., 1994 [1976], *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard, 224 p.

FOUCAULT M., 2004 [1977], *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France. 1977-1978,* Paris : Gaillmard, Paris : Seuil, 435 p.

FOUCAULT M., 2004 [1979], *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France. 1978-1979,* Paris : Gaillmard, Paris : Seuil, 329 p.

FOURASTIE J., 1979, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible*, Paris : Fayard, 306 p.

FOURES-DIOP A.-S., 2011, « Les choses communes », Première partie, *Revue Juridique de l'Ouest*, (1), pp. 59-112.

FRIEDMAN M., 2016 [1962], *Capitalisme et liberté*, Paris : Flammarion, 320 p.

GALBRAITH J.K., 1968, *Le Nouvel Etat industriel. Essai sur le système économique américain*, Paris : Gallimard, 504 p.

GALBRAITH J.K., 2006, *Unbearable Cost : Bush, Greenspan and the Economics of Empire*, Cham : Palgrave Macmillan, 240 p.

GANTET C., 2000, « Le "tournant westphalien". Anatomie d'une construction historiographique », *Critique internationale*, 9, pp. 52-58.

GARNIER T., 2019 [1917], *Une cité industrielle*, Lyon : Editions Deux-Cents-Cinq, 288 p.

GAUDICHAUD F., « La voie chilienne au néolibéralisme. Regards croisés sur un pays laboratoire », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne]. Mis en ligne le 10 juin 2014, consulté le 07 mai 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/nuevomundo.67029

GAUDIN J.-P., 2007, *La démocratie participative*, Paris : Armand Colin, 125 p.

GAUDREAU L., « Espace, temps et théorie du capital chez Henri Lefebvre et Marx », *Cahiers de recherche sociologique*, 55, pp. 155-176.

GEDDES P., 1994 [1915], *L'évolution des villes : une introduction au mouvement de l'urbanisme et à l'étude de l'instruction civique*, Paris : Temenos, 379 p.

GEE K., 2018, « The Ocean Perspective », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. Past, present, future*, Berlin : Springer, pp. 23-45.

GHEZALI M., 2001, « Rapport général : "statut des espaces littoraux"», *Revue Juridique de l'Environnement*, Numéro spécial Aménagement et gestion intégrée des zones côtières, pp. 11-51.

GHORAYEB M., 2019, « La loi Cornudet, un urbanisme hygiéniste et social », *Droit et Ville*, 88(2), pp. 43-58.

GILEK M., ARMOSKAITE A., GEE K., SAUNDERS F., TAFON R., ZAUCHA J., 2021, « In search of social sustainability in marine spatial planning: A review of scientific literature published 2005-2020 », *Ocean and Coastal Management*, 208, [En ligne]. Mis en ligne le 30 mars 2021, consulté le 17 avril 2021. DOI : https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105618

GINET P., 2018 *Transitions néolibérales*, Paris : L'Harmattan, 230 p.

GIRARDON J., 2006, *Politiques d'aménagement du territoire*, Paris : Ellipses, 237 p.

GODET M., DURANCE P., 2011 [2008], *La prospective stratégique. Pour les entreprises et les territoires,* Paris : Dunod, 224 p.

GOLDZINK J., 2006, « Montesquieu est-il un philosophe libéral ? », *Raisons politiques*, 24, pp. 177-196.

GOURMELON F., HOUET T., VOIRON-CANICIO C., JOLIVEAU T., 2012, « La géoprospective, apport des approches spatiales à la prospective », *L'Espace géographique*, 41(2), pp. 97-98.

GOURMELON F., TROUILLET B., LEGÉ R., TISSIÈRE L., MAHÉVAS S., 2020, « Geoprospective as a support to marine spatial planning: some French experience-based assumptions and findings », *in*. GARBOLINO E., VOIRON-CANICIO C. (coord.), *Geo-prospective approach to ensure ecosystem and territorial resilience in a changing world*, Amsterdam : Elsevier, pp. 279-298.

GRAEBER D., 2013, *Dette 5000 ans d'histoire*, Paris : Les liens qui libèrent, 667 p.

GRATALOUP C., 2007, *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du Monde*, Paris : Armand Colin, 256 p.

GRATALOUP C., 2019, *Atlas historique mondial*, Paris : Les Arènes – L'Histoire, 643 p.

GRAVIER J.-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population*, Paris : Portulan, 414 p.

GRENIER C., « De la géographie de la mondialisation à la mondialisation géographique », *Annales de géographie*, 726(2), pp. 58-80.

GROTIUS H., 2012 [1625], *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris : Presses universitaires de France, 894 p.

GROTIUS H., 2013 [1609], *La liberté des mers*, Paris : Les uvables, 153 p.

GUENEE B., 1961, « La géographie administrative de la France à la fin du Moyen Age : élections et baillage », *Le Moyen Age*, 66, pp. 293-323.

GUIGOU J.-L., 2000, *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, DATAR, Paris : La Documentation Française, 84 p.

GUILLAUME J., 2008, *Les transports maritimes dans la mondialisation*, Paris : L'Harmattan, 279 p.

GUINEBERTEAU T., 1994, *L'aménagement littoral de la façade Atlantique : les schémas spécifiques aux espaces côtiers*, Thèse de doctorat, université de Nantes, 379 p.

GUINEBERTEAU T., MEUR-FEREC C., TROUILLET B., 2006, « La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? », *Vertigo*, 7(3). [En ligne] mis en ligne le 21 décembre 2006, consulté le 15 avril 2020. URL : http://vertigo.revues.org/2569

GUYADER A., *La revue « Idées », 1941-1944 : des non-conformistes en Révolution nationale*, 357 p.

HALPERN B.S., LESTER S.E, MCLEOD K.L., 2010, « Placing marine protected areas onto the ecosystem-based management seascape », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 107(43), pp. 18312-18317.

HARDIN G., 1968, « The tragedy of the Commons », *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.

HARVEY D., 1973, *Social justice and the city*, London : Edward Arnold, 325 p.

HARVEY D., 1989, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, London : Basil Blackwell, 392 p.

HARVEY D., 2005, *A brief history of neoliberalism*, Oxford : Oxford University Press, 247 p.

HARVEY D., 2010 [2003], *Justice, Nature & the Geography of Difference*, Oxford, Malden, Victoria : Blackwell Publishing, 468 p.

HAUGHTON G., ALLMENDINGER P., 2008, « The Soft Spaces of Local Economic Development », *Local Economy*, 23(2), pp. 138-148.

HAUGHTON G., ALLMENDINGER P., Oosterlynck S., 2013, « Spaces of neoliberal experimentation : soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality », *Environment and Planning A*, 45, pp. 217-234.

HAYEK F. von, 1963, « The Legal and Political Philosophy of David Hume », *Il Politico*, 28(4), pp. 691-704.

HAYEK F. von, 2013 [1944], *La route de la servitude*, Paris : Presses universitaires de France, 276 p.

HAYT F., 2007 [1996], *Atlas d'histoire*, Louvain-la-Neuve : De Boeck, 192 p.

HEADRICK D., 2013, « Le rôle stratégique des câbles sous-mains intercontinentaux, 1854-1945 », *in* Griset P., *Les ingénieurs des télécommunications dans la France contemporaine. Réseaux, innovation et territoires (XIXe-XXe siècles). Colloque des 21 et 22 octobre 2010*, Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 59-72.

HEGEL G., 1989 [1820], *Principes de la philosophie du droit*, Paris : Gallimard, 350 p.

HERBERT V., 2017, *Etre de la côte : Pour une gestion sensée des rivages*, Habilitation à diriger des recherches, Volume I – Essai inédit, Université de Nantes, 228 p.

HERMAN S.E., CHOMSKY N., 2002 [1988], *Manufacturing Consent :The Political Economy of the Mass Media*, New-York : Pantheon Books, 480 p.

HICKS J., 1973, *Une théorie de l'histoire économique*, Paris : Seuil, 189 p.

HOBBES T., 2000 [1651], *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir ecclésiastique et civil*, Paris : Gallimard, 1024 p.

HODGSON M., 1963, « The Interrelations of Societies in History », *Comparative Studies in Society and History*, 5(2), pp. 227-250.

HOEGH-GULDERG O., NORTHROP E., LUBCHENCO J., 2019, « The ocean is key to achieving climate and societal goals », *Science*, 365(6460), pp. 1372-1374.

HOLMES J.R., YOSHIHARA T., 2006, « The Influence of Mahan upon China's Maritime Strategy », *Comparative Strategy*, 24(1), pp. 23-51.

HOWARD E., 2010 [1898], *To-Morrow : A Peaceful Path to Real Reform*, Cambridge : Cambridge University Press, 204 p.

HUANG F., 2019, « Theory and Practice in Convergence of Revisions of Marine Functional Zoning at Provincial and Municipal Levels : A Case Study of Revision of Putian Marine Functional zoning in China », *Journal of Environmental Science and Public Health*, 3, pp. 257-274.

HUME D., 1994 [1752] *Essais politiques*, Paris : Calmann-Lévy, 266 p.

HUME D., 1754, *Discours politiques. Tome cinquième*, Amsterdam : Jean Schreuder & Pieter Mortier, 339 p. [En ligne] mis en ligne le 28 février 2017, consulté le 07 janvier 2020.
URL : https://books.google.fr/books?id=G_l57tSpq1YC&hl=fr&pg=PP7#v=onepage&q&f=false

HOUET T., GOURMELON F., 2014, « La géoprospective – Apport de la dimension spatiale aux démarches prospectives », *Cybergeo*. [En ligne] mis en ligne le 08 février 2014, consulté le 11 avril 2020.
DOI : https://doi.org/10.4000/cybergeo.26194

HURLIMANN G., 2013, « Hobbes, Foucault et la peur de la révolte », *Rue Descartes*, 77(1), pp. 52-68.

IEA, 2018, *Offshore Energy Outlook*, Paris : IEA Publications, 76 p.

IFREMER, 2018, *Synthèse des flottilles de pêche 2017. Flotte de la façade Mer du Nord – Manche – Atlantique*, Système d'Information Halieutique, 23 p. [En ligne] Consulté le 30 avril 2020.
URL : http://sih.ifremer.fr/content/download/32140/219265/file/Synthese%20Mer%20du%20Nord%20-%20Manche%20-%20Atlantique%202017.pdf

INSEL A., 2005, « La postdémocratie. Entre gouvernance et caudillisme », *Revue du MAUSS*, 26(2), pp. 121-136.

IPCC [PORTNER H.-O., ROBERTS D.C., MASSON-DELMOTTE V., ZHAI P., TIGNOR M., POLOCZANSKA E., MINTENBECK K., ALEGRIA A., NICOLAI M., OKEM A., PETZOLD J., RAMA B., WEYER N.M.], 2019, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Genève : IPCC, 1203 p.

JAMES A., 2005, « L'évolution de la stratégie navale française du XVIe au XVIIe siècle : la guerre de trente ans en Méditerranée », *Cahiers de la Méditerranée*, 71, 203-211 pp.

JAULIN A., 2015, « L'histoire de l'aménagement du territoire maritime français », *in* BOILLET N., *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris : Editions A. Pedone, pp. 19-43.

JAY S., 2010, « Built at sea : Marine management and the construction of marine spatial planning », *The Town Planning Review*, 81(2), pp. 173-191.

JAY S., 2018, « The shifting sea : from soft space to lively space », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(4), pp. 450-467.

JAY S., 2020, « Measured as the water flows : the striated and smooth in marine spatial planning », *Maritime Studies*, 19, pp. 255-268.

JEAN Y., VANIER M., 2009, *La France. Aménager les territoires*, Paris : Armand Colin, 350 p.

JEGOUZO Y., 2015, « Les compétences "aménagement du territoire et urbanisme" : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique*, 156(4), pp. 1049-1054.

JOBERT B. (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan, 328 p.

JONES P.J.S., LIEBERKNECHT L.M., QIU W., 2016, « Marine spatial planning in reality : duction to case studies and discussion of findings », *Marine Policy*, 71, pp. 256-264.

JOUFFRAY J.-B., BLASIAK R., NORSTROM A.V., OSTERBLOM H., NYSTROM M., 2020, « The Blue Acceleration : The Trajectory of Human Expansion into the Ocean », *One Earth*, 2(1), pp. 43-54.

JOUVENEL B. de, 1964, *L'art de la conjecture*, Monaco : Editions du Rocher, 450 p.

JUAN S., 2019, « L'urbanisme technocratique », *in* LE ROULLEY S., UHEL M., *Capitalisme ou Technocratie ? Sociologie des transformations sociales et politiques contemporaines*, Paris : L'Harmattan, pp. 45-62.

KALAORA B., 1999, « Global expert : La religion des mots », *Ethnologie française. Nouvelle série*, 29(4), pp. 513-527.

KENCHINGTON R.A., DAY J.C., 2011, « Zoning, a fundamental cornerstone of effective Marine Spatial Planning : lessons learnt from the Great Barrier Reef, Australia », *Journal of Coastal Conservation*, 15, pp. 271-278.

KERVAREC F., MICHEL C., TROUILLET B., 2015, *La prospective territoriale : un outil d'aide à la gouvernance du système mer-terre. Retour d'expérience à destination des acteurs de l'espace mer-terre*, 42 p. [En ligne] Consulté le 28 avril 2020. URL : http://www.dirm.memn.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2015-11-Dessine-moi-Retour-d-experience-WEB-VF.pdf

KEYNES J.M., 2017 [1936], *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Lausanne : Payot, 493 p.

KNOL-KAUFFMAN M., ARBO P., 2020 « Commentary 3 to the manifesto for the marine social sciences : unfolding Blue Growth », *Maritime Studies*, 19, pp. 131-132.

KOCKA J., 2017 [2013], *Histoire du capitalisme*, 3e édition, Genève : Markus Haller, 196 p.

KONVITZ J.W., 1978, *Cities and the sea. Port city planning in early modern Europe*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 235 p.

KROPOTKINE P., 2005 [1902], *L'entraide : un facteur de l'évolution*, Montréal : Ecosociété, 400 p.

LACOSTE Y., 2014 [1976], *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre. Edition augmentée*, Paris : La Découverte, 248 p.

LAGET F., 2017, « La perception de la mer en Europe du nord-ouest (Moyen Age, XIIIe-XVe siècle) », *in* BALARD M. (dir.), BUCHET C. (dir. général), *La mer dans l'histoire. Le Moyen Age*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 23-33.

LANE J.-E., 2000, *New Public Management*, London – New-York : Routledge, 225 p.

LARKIN P.A., 1996, « Concepts and issues in marine ecosystem management », *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 6, pp. 139-164.

LARRERE C., 1992, *L'invention de l'économie au XVIIIe siècle : du droit naturel à la physiocratie*, Paris : Presses universitaires de France, 325 p.

LARRERE C., 2012, « Montesquieu et l'espace », *in* PAQUOT T., YOUNES C., Espace et lieu dans la pensée occidentale. De Platon à Nietzsche, Paris : La Découverte, pp. 147-169.

LASSERRE F., 2010, « Vers l'ouverture d'un Passage du Nord-Ouest stratégique ? Entre les Etats-Unis et le Canada », *Outre-Terre*, 25-26(2-3), pp. 437-452.

LATOUR B., 2005 [1987], *La science en action. duction à la sociologie des sciences*, Paris : La Découverte, 672 p.

LAVAL C., 2006, « Jeremy Bentham et le gouvernement des intérêts », *Revue du MAUSS*, 27, pp. 289-306.

LAVAL C., 2007, *L'homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme*, Paris : Gallimard, 400 p.

LE BOUEDEC G., 1997, *Activités maritimes et sociétés littorals de l'Europe atlantique 1690-1790*, Paris : Armand Colin, 365 p.

LE BOUEDEC G., 2006, « Intra-european coastal shipping from 1400 to 1900. A long forgotten sector of development », *in* EMMER P., PETRE-GRENOUILLEAU O., ROITMAN J. V., *A Deus ex machina revisited. Atlantic colonial trade and European development*, Leiden : Brill Academic Publisher, pp. 89-107.

LE BOUEDEC G., 2010, « Les petits ports Bretons du XVIe au XIXe siècle », *Rives méditerranéennes*, 35, pp. 61-78.

LE BOUEDEC G., 2010, « Pour une histoire sociale de l'estran français. Du XVIe siècle à la Seconde Guerre mondiale », *Annales de Bretagne et des pays de l'ouest. Anjou, Maine, Poitou-Charente, Touraine*, 117(4), pp. 135-164.

LE BOUEDEC G., 2014, « Les interfaces littorales et maritimes : évolution de la recherche », *in* LAGET F., VRIGNON A., *S'adapter à la mer : L'homme, la mer et le littoral du Moyen Age à nos jours*, Rennes : Presses universitaire de Rennes, 119 p.

LECOURT D., 1995, « Philosophie et prospective », *in* DROIT R.-P., *L'avenir aujourd'hui. Dépend-il de nous ?*, Paris : Le Monde Editions, pp. 70-75.

LEFEBVRE C., 2011, « La gestion intégrée côtière et marine : nouvelles perspectives », *Vertigo*, Hors-série 9. [En ligne] Mis en ligne le 13 juillet 2011, consulté le 25 novembre 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.10985

LEFEBVRE H., 1974, « La production de l'espace », *L'Homme et la société*, 31-32, pp. 15-32.

LEFEBVRE H., 2000 [1973], *Le droit à la ville II : Espace et politique*, Paris : Anthropos, 174 p.

LEFEBVRE H., 2009 [1968], *Le droit à la ville*, Paris : Economica, 135 p.

LEGAZ A., 2008, « Cadastres et communaux : deux composantes d'une évolution des communautés rurales vers les communes », *Les Cahiers de Framespa*, 4. [En ligne] Mis en ligne le 01 octobre 2008, consulté le 24 août 2020. URL : http://journals.openedition.org/framespa/345

LEGE R., 2013, *Prospective et représentations socio-spatiales : réflexion sur les outils et les apports potentiels pour l'aménagement de l'espace maritime*, Mémoire de Master, Université de Nantes, 101 p.

LEGE R., DESSE M., GUINEBERTEAU T., 2016, *Fuzzy planning and soft spaces: Drawing up guidelines of a methodology to help the implementation of Marine spatial planning,* OCEANEXT conference, 8-10 juin, Nantes.

LE GUYADER D., 2012, *Modélisation des activités humaines en mer côtière*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne occidental, 310 p.

LE MAUFF J., 2020, « L'invention du territoire : Conscience spatiale et territorialisation du pouvoir (XIVe-XVIe s.) », *Cahiers d'Agora : revue en humanités*, 3. [En ligne] Consulté le 25 juin 2020. URL : https://www.u-cergy.fr/fr/laboratoires/agora/cahiers-d-agora/numero-3-l-etat-et-son-territoire/l-invention-du-territoire.html

LE ROULLEY S., UHEL M., 2019, *Capitalisme ou Technocratie ? Sociologie des transformations sociales et politiques contemporaines*, Paris : L'Harmattan, 224 p.

LEROY Y., 2018, « Cartographie critique de réalités géographiques. Cas de la planification de l'espace marin. Analyse comparée franco-canadienne », Thèse de doctorat, Université de Nantes, 346 p.

LE ROY LADURIE E., 1978, « A Reply to Robert Brenner », *Past and Present*, 79, pp. 55-59.

LESPAGNOL A., 2000, « Etat mercantiliste et littoral dans la France des XVIIe-XVIIIe siècles. Une première forme d'aménagement de l'espace maritime », *in* LE BOUEDEC G., CHAPPE F., *Pouvoirs et littoraux du XVe au XXe siècle*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, pp. 349-358.

LETERRE T., « Alain critique philosophe », *Mil neuf cent, revue d'histoire intellectuelle*, 26(1), pp. 91-104.

LEVY J., 2006a [2003], « Mondialisation », *in* LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, pp. 637-642.

LEVY J., 2006b [2003], « Stratégie spatiale », *in* LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, pp. 873-875.

LEVY J., 2006c [2003], « Capital spatial », *in* LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, pp. 147-149.

LEVY J., FAUCHILLE J.-N., POVOAS A., 2018, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Paris : Odile Jacob, 338 p.

LILLEBOE A.I., PITA C., GARCIA RODRIGUES J., RAMOS S., VILLASANTE S., 2017, « How can marine ecosystem services support the Blue Growth agenda ? », *Marine Policy*, 81, pp. 132-142.

LIPPMAN W., 2011 [1937], *La cité libre*, Paris : Les belles lettres, 460 p.

LOCKE J., 1999 [1690], *Traité du gouvernement civil*, Paris : Flammarion, 381 p.

LOMBARD M., 1972, *Espaces et réseaux du haut moyen âge*, Paris-La Haye : Mouton, 224 p.

LOTKA A., 1907, « Studies on the mode of growth of material aggregates », *The American Journal of Science*, 24(141), pp. 199-216.

LOZACHMEUR O., 2005, « le concept de "gestion intégrée des zones côtières" en droit international, communautaire et national », *Droit maritime français*, pp. 259-277.

LUSSAULT M., THIBAULT S., 2006 [2003], « Aménagement (Géographie et) », *in* LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, pp. 61-64.

MAGNAN M., 2016, *La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 431 p.

MAHAN A., 1987 [1890], *The Influence of Sea Power upon History. 1660-1783*, Mineola : Dover Publications, 330 p.

MAHAN A., 1917 [1897],*The interest of America in Sea Power. Present and future*, Boston : Little, Brown & Co, 314 p. [En ligne] mis en ligne le 26 février 2008, consulté le 31 janvier 2020. URL : https://archive.org/details/interestofseapow00mahauoft/mode/2up

MALM A., 2016, *Fossil Capital : The rise of Steam-Power and the Roots of Global Warming*, London : Verso, 496 p.

MALTHUS T.R., 1999 [1803], *Essai sur le principe de population I,* Paris : Flammarion, 480 p.

MANSFIELD B., 2004, « Neoliberalism in the oceans : "rationalization", property rights, and the commons question », *Geoforum*, 35(3), pp. 313-326.

MARCUSE H., 1968, *L'Homme unidimensionnel*, Paris : Editions de minuit, 279 p.

MARIE-JEANNE C., 2013, « L'interdiction du prêt à intérêt : principes et actualité », *Revue d'économie financière*, 109(1), pp. 265-282.

MARNOT B., 2012, « Comment les ports de commerce devinrent-ils des nœuds de communication ? Les leçons de l'histoire française », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 42-43, pp. 9-26.

MARNOT B., « Les ports français dans la mondialisation au XIXe siècle ou l'émergence de trois modèles de croissance régionaux, *Monde(s)*, 6(2), pp. 195-222.

MARX K., 1993 [1867], *Le Capital*, Livre I, Paris : Presses universitaires de France, 351 p.

MARX K., ENGELS F., 1999 [1848], *Manifeste du parti communiste*, Paris : Flammarion, 208 p.

MASSARDIER G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris : L'Harmattan, 285 p.

MAUREY H., NICOLAY L.-J. de, 2017, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, Rapport d'information n°565 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 126 p.

MAUSS M., *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris : Presses universitaires de France, 248 p.

MAYAUD J.-L., 2007, «Petites exploitations rurales dans la France du XIXe siècle », *Pour*, 194(2), pp. 35-49.

MCKENNA J., COOPER A., O'HAGAN A.M., «Managing by principle : A critical analysis of the European principles of Integrated coastal Zone Management (ICZM) », *Marine policy*, 32, pp. 941-955.

MCKINLEY E., ACOTT T., STOJANOVIC T., «Socio-cultural Dimensions of Marine Spatial Planning », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 151-174.

MEADOWS D.H., MEAD OWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W., 1972, *The limits to growth*, Washington : Potomac Associates Book, 208 p.

MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., 2012, *Les limites de la croissance (dans un monde fini)*, Paris : Editions Rue de l'échiquier, 408 p.

MERCKELBAGH A., 2009, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Paris : Editions Quae, 351 p.

MERLIN P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris : La documentation française, 170 p.

MERMET L., 2005, « Un cadre théorique ouvert pour l'extension des recherches prospectives », *in* MERMET L., *Etudier les écologies futurs : un chantier ouvert pour les recherches prospectives environementales*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, pp. 69-115.

MEUR-FEREC C., 2007, « La GIZC à l'épreuve du terrain : premier enseignements d'une expérience française », *Développement durable et territoires*. [En ligne] Mis en ligne le 7 janvier 2007, consulté le 24 novembre 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/developpementdurable.4471

MEUR-FEREC C., 2008, *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral, un itinéraire de géographe*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Nantes, 249 p.

MICHELET J., 1875, *La mer*, Paris : Michel Lévy Frères, 425 p.

MICHON B., 2016, « Les "aires portuaires" françaises au XVIIIe siècle : approche comparative », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. [En ligne] Mis en ligne le 16 décembre 2016, consulté le 08 octobre 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/nuevomundo.69935

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2017, *Stratégie nationale pour la mer et le littoral. Décret 2017-222 du 23 février 2017*, 55 p.

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2018a, *Parcs naturels marin. Bilan et perspectives*, Rapport n°012217-01, 113 p.

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2018b, *Evaluation environnementale stratégique des stratégies maritimes de façades. Façade Manche Est – Mer du Nord*, 69 p.

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2019, *Stratégie de façade maritime. Document stratégique de la façade Manche Est-Mer du Nord*, 58 p.

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2020, *Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'Energie. 2019-2023. 2024-2028*, 399 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, *Stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées*, 89 p.

MINTZBERG H., 1982, *Le management. Voyage au centre des organisations*, Paris : Editions d'Organisation, 704 p.

MIOSSEC A., 1994, « Les côtes atlantiques des Etats-Unis à l'épreuve du Coastal Zone Management Act », *Norois*, 161, pp. 35-53.

MIOSSEC A., 2015, « Trente ans après, que retenir de la loi littoral ? », *Pour*, 227(3), pp. 11-21.

MIOSSEC J.-M., 2013, *Rivages d'Europe. Personnalité et avenir d'un continent ouvert*, Paris : L'Harmattan, 851 p.

MOLLAT M. (dir.), 1987, *Histoire des pêches maritimes en France*, Toulouse : Editions Privat, 400 p.

MOLLAT DU JOURDAIN M., 1957, Les navires et l'économie maritime du XVe au XVIIIe siècle, Paris : Presses universitaires de France, 136 p.

MOLLAT DU JOURDAIN M., 1993, L'Europe et la mer, Paris : Seuil, 348 p.

MONTESQUIEU, 2011 [1748], *De l'esprit des lois*, Paris : Classiques Garnier, 753 p.

MOREL C., 2017, « Les câbles sous-marins : un bien commun mondial ? », *Etudes*, (3), pp. 19-28.

MORE T., 2018 [1516], *L'utopie*, Paris : Flammarion, 128 p.

MORF A., KULL M., PIWOWARCZYK J., GEE K., 2018, « Towards a ladder of Marine/Maritime Spatial Planning Participation », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 219-243.

MORIEUX R., 2008, *Une mer pour deux royaumes : la Manche, frontière franco-anglaise, XVIIe-XVIIIe siècles*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 383 p.

MOTTE M., 2017, « La mer, entre mondialisation et fragmentation », *Prospective et stratégie*, 8(1), pp. 57-70.

MOUFFE C., 2016, *L'illusion du consensus*, Paris : Albin Michel, 111 p.

MUSSO P., « La prospective territoriale des années 1980-2000 : de l'Etat savant à l'Etat communicant », *in* FREMONT A., ALLEMAND S., HEURGON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Caen : Presses universitaires de Caen, pp. 39-62.

NOIN D., 1999, « la population des littoraux du monde », *L'information géographique*, 63(2), pp. 65-73.

NOIRIEL G., 2001, *Etat, nation et immigration*, Paris : Belin, 399 p.

NONINI D.M., 2008, « Is China Becoming Neoliberal ? », *Critique of Anthropology*, 28(2), pp. 145-176.

NOREL P., 2009, *L'histoire économique globale*, Paris : Seuil, 261 p.

OCDE, 1993, *Recommendation of the Council on Integrated Coastal Zone Management*, 6 p.

ONU, 1973, *Rapport de la conférence des Nations unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin,* New-York : NU, 82 p.

O'ROURKE K.H., 2017, « Free trade, industrialization and the global economy, 1815-1914 », *in* RODGER N.A.M. (dir.), BUCHET C. (dir. général), *La mer dans l'histoire. La période contemporaine*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 103-114.

OSTROM E., 2010 [1990], *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Louvain-la-Neuve : De Boeck, 300 p.

PADDISON R., 2009, « Some Reflections on the Limitations to Public Participation in the Post-Political City », *L'Espace Politique*, 8(2). [En ligne] mis en ligne le 15 novembre 2009, consulté le 21 avril 2020. DOI : https://doi.org/10.4000/espacepolitique.1393

PALSKY G., 2013, « Cartographie participative, cartographie indisciplinée », *L'Information géographique*, 77(4), pp. 10-25.

PARANT A., 1996, *Démographie et aménagement du territoire. Actes du Xe colloque national de démographie*, Paris : INED, pp. 25-39.

PARMENTIER M., 2008, « Hobbes et le libéralisme », *Cahiers philosophiques*, 116(4), pp. 87-104.

PASSET R., 2000, *L'illusion néolibérale*, Paris : Fayard, 290 p.

PAULI G., 2011, *L'économie bleue. 10 ans, 100 innovations, 100 millions d'emplois. Un rapport au club de Rome*, Meudon : Editions Caillade, 260 p.

PELLETIER P., 2013, *Géographie et anarchisme*, Paris : Editions du Monde Libertaire, 629 p.

PERON F., RIEUCAU J. (dir.), 1996, *La Maritimité aujourd'hui*, Paris : L'Harmattan, 336 p.

PEROTIN-DUMON A., 1991, « The Pirates and the Emperor : Power and Law on the Seas, 1450–1850 », *in* TRACY D.J., *The Political Economy of Merchant Empires. State Power and World Trade 1350–1750*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 196-226.

PERRAUDEAU Y., 2008, « Les politiques des pêches et de l'aquaculture en France et en Europe », *in* GUILLOTREAU P., *Mare economicum : Enjeux et avenir de la France maritime et littorale*, pp.25-67.

PICON A., DESPORTES M., 1997, *De l'aménagement en France, XVIe – XXe siècle,* Paris : Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussée, 222 p.

PIEL J., 2007, « Le virage néolibéral planétaire depuis 25 ans : la nouveauté proclamée ou le dernier avatar du capitalisme toujours tel qu'en lui-même ? », *Nuevo mundo mundos nuevos* [En ligne]. Mis en ligne le 11 juin 2007, consulté le 13 octobre 2021.
URL : http://journals.openedition.org/nuevomundo/6183

PIKETTY T., 2013, *Le capital au XXIe siècle*, Paris : Seuil, 970 p.

PIKITCH E.K., SANTORA C., BABCOCK E.A., 2004, « Ecosystem-based fishery management », *Science*, 305, pp. 346-347.

PINCUS S., 2011, « La Révolution anglaise de 1688 : économie politique et transformation radicale », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 58(1), pp. 7-52.

PINSON G., 2020, *La ville néolibérale*, Paris : Presses universitaires de France, 160 p.

PITSEYS J., 2010, « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65(2), pp. 207-228.

PNUE, UICN, NGS, 2018, *Protected Planet Report 2018 : Tracking progress towards global targets for protected areas*, Cambridge – Gland – Washington : UNEP-WCMC – IUCN – NGS, 56 p. [En ligne] Consulté le 30 novembre 2020.
URL : https://livereport.protectedplanet.net/pdf/Protected_Planet_Report_2018.pdf

POLANYI K., 1983 [1944], *La grande transformation*, Paris : Gallimard, 419 p.

POLLITT C., TALBOT C., CAULFIELD J., SMULLEN A., 2005, *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Cham : Palgrave Macmillan, 266 p.

PONTECORVO D., 1988, « The enclosure of marine commons : adjustments and redistribution in world fisheries », *Marine Policy*, 12(4), pp. 361-372.

POSTAN M.M., HATCHER J., 1978, « Population and Class Relations in Feudal Society », *Past and Present*, 78, pp. 24-37.

POUSSOU J.-P., 2017, « Le rôle capital de la mer pour les transformations agricoles », *in* BUCHET C. (dir. et dir. général), LE BOUEDEC G. (dir.), *La mer dans l'histoire. La période moderne*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 745-755.

PRATT J.A., PRIEST T., CASTANEDA C.J., 1997, *Offshore pioneers : Brown & Root Marine and the history of offshore oil and gas*, Houston : Gulf Publishing Company, 302 p.

PROUDHON P.-J., 2013 [1840], *Qu'est-ce que la propriété ?*, Paris : Le Livre de Poche, 440 p.

PUMAIN D., 1982, « Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIXe siècle », *Annales de Géographie*, 507, pp. 529-550.

QUESNAY F., 1969 [1758], *Le tableau économique des physiocrates*, Paris : Calmann-Lévy, 270 p.

RANCIERE J., 1995, *La Mésentente. Politique et philosophie*, Paris : Galilée, 200 p.

RANDET P., *L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris : DATAR – La documentation française, 147 p.

RAMIERI E., BOCCI M., MARKOVIC M., 2018, « Linking Integrated Coastal Zone Management to Maritime Spatial Planning : The Mediterranean Experience », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 271-294.

RAWLS J., 2009 [1971], *Théorie de la justice*, Paris : Seuil, 665 p.

RECLUS E., 1876-7894, *Nouvelle Géographie universelle. La Terre et les hommes*, Paris : Hachette, 19 vol.

REY A., PIDOUX J., BARDE C., 1928, *La Science des plans de villes. Ses applications à la construction, à l'extension, à l'hygiène et à la beauté des villes. Orientation solaire des habitations*, Paris, Lausanne : Dunod, Payot, 495 p.

RIBEILL G., 1985, « Aspects du développement du réseau ferré français sur la longue durée. L'approche historique », *Cahier Groupe Réseaux*, 1, pp. 10-25.

RICARDO D., 1999 [1817], *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris : Flammarion, 508 p.

RIPOLL F., 2005, « S'approprier l'espace… ou contester son appropriation ? Une vue des mouvements sociaux contemporains », *Norois*, 195(2), pp. 29-42.

RITCHIE H., 2014, « Understanding emerging discourses of Marine Spatial Planning in the UK », *Land Use Policy*, 38, pp. 666-675.

ROSA H., 2010, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris : La Découverte, 476 p.

ROSANVALLON P., 1999 [1979], *Le capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché*, Paris : Seuil, 251 p.

ROUSSEAU J.-J., 2011 [1755], *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Paris : Flammarion, 302 p.

ROUSSEAU M., 2008, « La ville comme machine à mobilité. Capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps », *Métropoles*, 3. [En ligne] Mis en ligne le 12 septembre 2008, consulté le 17 août 2020. URL : http://journals.openedition.org/metropoles/2562

ROUVILLOIS F., 1998, *L'utopie*, Paris : Flammarion, 250 p.

ROY F., 2006, « Le développement de système cadastraux pour un aménagement durable du territoire », *Cahiers de géographie du Québec*, 50(141), pp. 361-369.

RUDIGER J., 2017, « Medieval maritime polities – some considerations », *in* BALARD M. (dir.), BUCHET C. (dir. général), *La mer dans l'histoire. Le Moyen Age*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 34-44.

RUTLAND P., 2012, « Neoliberalism and the Russian transition », *Review of International Political Economy*, 20(2), pp. 332-362.

SAINT-ROMAN J., 2011, « Les ouvriers de l'arsenal de Toulon », 1760-1820 », *Rives méditerrannéennes*. [En ligne] mis en ligne le 15 octobre 2012, consulté le 04 février 2020. URL : https://journals.openedition.org/rives/4460

SANTOS C.F., EHLER C., AGARDY T., ANDRADE F., ORBACH M.K., CROWDER L.B., 2019, « Marine Spatial Planning », *in* SHEPPARD C., *World Seas : an Environmental Evaluation. Volume III : Ecological Issues and Environmental Impacts*, Cambridge : Academic Press, pp. 571-592.

SCARFF G., FITZSOMMONS C., GRAY T., 2015, « The new mode of marine planning in the UK : Aspirations and challenges », *Marine Policy*, 51, pp. 96-102.

SCHELSKY H., 1938, « Die Totalität des Staates bei Hobbes », *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 31, pp. 176-193.

SCHMITT C., 2002 [1938] *Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat de Thomas Hobbes. Sens et échec d'un symbole politique*, Paris : Seuil, 247 p.

SCHULTZ-ZEHDEN A., WEIG B., LUKIC I., 2018, « Maritime Spatial Planning and the EU's Blue Growth Policy : Past, Present, and Future Perspectives », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 121-149.

SCHUMPETER J.-A., 1989 [1946], « Capitalism », *in* CLEMENCE R.V., *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles, and the Evolution of Capitalism*, Piscataway : Transaction Publishers, pp. 189-210.

SCHUTTER M.S., HICKS C.C., PHELPS J., WATERTON C., 2021, « The blue economy as a boundary object for hegemony across scales », *Marine Policy*, 132, [En ligne]. Mis en ligne le 4 juillet 2021, consulté le 5 juillet 2021. DOI : https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104673

SEGUY I., THERE C., 1996, « Histoire et logique des divisions administratives des divisions administratives de l'espace français – du Moyen Age à nos jours », *in* D'ARMAGNAC J., BLAYO C., SINGH P.A., ORT M., 2020, « Law and Policy Dimensions of Ocean Governance », *in* JUNGBLUT S., LIEBICH V., BODE-DALBY M., *YOUMARES 9 - The Oceans: Our Research, Our Future*, Berlin : Springer, pp. 45-56.

SHIPMAN B., STOJANOVIC T., 2007, « Facts, Fictions, and Failures of Integrated Coastal Zone Management in Europe », *Coastal Management*, 35, pp. 375-398.

SLOCOMBE D.S., 1998, « Defining goals and criteria for ecosystem-based management », *Environmental Management*, 22, pp. 483-493.

SMITH A., 1991 [1776], *La Richesse des nations I*, Paris : Flammarion, 542 p.

SMITH A., 2014 [1759], *La théorie des sentiments moraux*, Paris : Presses universitaires de France, 504 p.

SMITH G., BRENNAN R.E., 2012, « Losing our way with mapping : Thinking critically about marine spatial planning in Scotland », *Ocean & Coastal Management*, 69, pp. 210-216.

SMITH G., JENTOFT S., 2017, « Marine spatial planning in Scotland. Levelling the playing field ? », *Marine Policy*, 84, pp. 33-41.

SMITH H.D., 2000, « The industrialization of the world ocean », *Marine & Coastal Management*, 43, pp. 11-28.

SORENSEN J., 1993, « The International Proliferation of Integrated Coastal Zone Management Efforts », *Ocean & Coastal Management*, 21(1-3), pp. 45-80.

SORENSEN J., 1997, « National and international efforts at integrated coastal management : Definitions, achievements, and lessons », *Coastal Management*, 25(1), pp. 3-41.

SPECTOR C., 2010, « Montesquieu était-il libéral ? », *in* KEVORKIAN G., *La Pensée libérale*, Paris : Ellipses, pp. 57-71.

SPINOZA B., 1997 [1670], *Traité théologico-politique*, Paris : Flammarion, 380 p.

SPRINGER S., 2017, *Pour une géographie anarchiste*, Montréal : Lux, 304 p.

STEINBERG P.E., 1999, « The Maritime Mystique : Sustainable Development, Capital Mobility, and Nostalgia in the World Ocean », *Environment and Planning D : Society and Space*, 17(4), pp. 403-426.

STIGLITZ J.E., 2003, *La grande désillusion*, Paris : Le livre de poche, 407 p.

STRAUSS L., 2008 [1953], *Droit naturel et histoire*, Paris : Flammarion, 323 p.

SUBRA P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris : Armand Colin, 323 p.

SUBRA P., 2016, *Géopolitique locale*, Paris : Armand Colin, 336 p.

SUPIOT A., 2015, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris : Fayard, 518 p.

SWYNGEDOUW E., 2009, « The Antinomies of the Postpolitical City : In search of a Democratic Politics of Environmental Production », *International Journal of Urban and regional Research*, 33(3), pp. 601-620.

TAFON V. R., 2017, « Taking power to sea: Towards a post-structuralist discourse theoretical critique of marine spatial planning », *Environment and Planning C : Politics and Space*, 36(2), pp. 1-16.

TAFON V.R., 2019, *The « Dark Side » of Marine Spatial Planning A study of domination, empowerment and freedom through theories of discourse and power*, Thèse de doctorat, Södertörn University, 101 p.

TARLING N., 1992, *The Cambridge History of Southeast Asia, volume one, part one, From Early times to c. 1500,* Cambridge : Cambridge University Press, 706 p.

TAYLOR, F.W., 1911, *The principles of Scientific management*, New-York, London : Harper & Brothers Publishers, 144 p.

THERY H., 2001 [1992], « Enclosure », *in* BRUNET R., FERRAS R., THERY H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique,* 3e édition, Montpellier-Paris : Reclus – La Documentation Française, pp. 184-185.

THORSEN D.E., 2010, « The neoliberal challenge. What is neoliberalism ? », *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2, pp. 188-214.

THUNEN J.H. von, 1990 [1826], « Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie », Berlin : Akademie-Verl, 671 p.

TISSIERE L., 2018, *Espaces, temps et acteurs de la démocratie environnementale. Analyse à partir d'une géoprospective des pêches maritimes du golfe de Gascogne*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 324 p.

TISSIERE L., LEROY Y., LEGE R., TROUILLET B., [à paraître], « Etre ou ne pas être représenté. Géographie du pouvoir au prisme des représentations spatiales et politiques maritimes », *in* CLERVAL A., GARDESSE C., RIVIERE J., *Les questions sociales et leurs dimension spatiales. Luttes autour de l'espace et pour son appropriation*, Paris : L'œil d'or.

TROUILLET B., 2004a, « La mer-territoire ou la banalisation de l'espace marin (Golfe de Gascogne) », *M@ppemonde*, 84. [En ligne] consulté le 23 avril 2020. URL : https://mappemonde-archive.mgm.fr/num12/articles/art06405.html

TROUILLET B., 2004b, *La « mer côtière » d'Iroise à Finisterre. Etude géographique d'ensembles territoriaux en construction*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 293 p.

TROUILLET B., 2015, « Territorialisation des mers et des océans », *in* DEBOUDT P., MEUR-FEREC C., MOREL V., *Géographie des mers et des océans*, Paris : Armand Colin, pp. 193-210.

TROUILLET B., 2018, *Les pêches maritimes dans la planification spatiale marine au crible des géotechnologies : perspectives critiques sur le « spatial » et « l'environnement »*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Nantes, 120 p.

TROUILLET B., 2020, « Reinventing marine spatial planning : a critical review of initiatives worldwide », *Journal of Environmental Policy & Planning*. [En ligne] mis en ligne le 15 avril 2020, consulté le 16 avril 2020. DOI : https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1751605

TROUILLET B., BELLANGER-HUSI L., EL GHAZIRI A., LAMBERTS C., PLISSONNEAU E., ROLLO N., 2019, « More than maps : Providing an alternative for fisheries and fishers in marine spatial planning », *Ocean and Coastal Management*, 173, pp. 90-103.

TROUILLET B., GUINEBERTEAU T., CACQUERAY M. de, ROCHETTE J., 2011, « Planning the sea : The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives », *Marine Policy*, 35(3), pp. 324-334.

TYNKKINNEN N., 2015, « Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(2), pp. 201-2016.

TWOMEY S., O'MAHONY C., 2019, « Stakeholder Processes in Marine Spatial Planning : Ambitions and Realities from the European Atlantic Experience », *in* ZAUCHA J., GEE K., *Maritime Spatial Planning. past, present, future*, Cham : Palgrave Macmillan, pp. 295-325.

UNDERDAL A., 1980, *Integrated marine policy. What ? Why ? How ?*, Marine policy, 4(3), pp. 159-169.

VAGNON E., 2003, « La réception de la Géographie de Ptolémée en Occident au XVe siècle », *Hypothèses*, 6(1), pp. 201-211.

VAGNON E., VALLET E., 2017, *La fabrique de l'océan Indien*, Paris : Editions de la Sorbonne, 372 p.

VALLEGA A., *Sustainable Ocean Governance : A Geographical Perspective*, London – New-York : Routledge, 304 p.

VANIER M., 2006, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'Etat "glocal", *Rives méditerranéennes*, 25, pp. 9-18.

VIALATOUX J., 1935, *La cité de Hobbes. Théorie de l'Etat totalitaire. Essai sur la conception naturaliste de la civilisation*, Paris : Lecoffre et Gabalda, 225 p.

VIDAL DE LA BLACHE P., 2015 [1922], *Principes de la géographie humaine, publiés d'après les manuscrits de l'auteur par Emmanuel Martonne*, Lyon : ENS Editions. [En ligne] Consulté le 25 août 2020. URL : http://books.openedition.org/enseditions/328

VILLIERS P., 2017, « Développement naval et développement commercial : les leçons de l'Histoire », *in* BUCHET C. (dir. et dir. général), LE BOUEDEC G. (dir.), *La mer dans l'histoire. La période moderne*, Woodbridge : The Boydell Press, pp. 785-795.

WALLERSTEIN I., 1980, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours 1. Capitalisme et économie-monde 1450-1640*, Paris : Flammarion, 325 p.

WALLERSTEIN I., 2011 [1983], *Le capitalisme historique*, La découverte, 165 p.

WEBER D., 2004, « Hobbes, les pirates et les corsaires. Le "Léviathan échoué" selon Carl Schmitt », *Astérion*, 2. [En ligne] mis en ligne le 05 avril 2005, consulté le 22 décembre 2019. URL : http://journals.openedition.org/asterion/94

WEBER I., 2018, « China and neoliberalism : moving beyond the China is/is not neoliberal dichotomy », *in* CAHILL D., COOPER M., KONINGS M., PRIMROSE D., *Handbook of Neoliberalism*, pp. 219-233.

WEBER M., 1997 [1919], *Le savant et le politique*, Paris : Plon, 222 p.

WEBER M., 2003 [1921], *Economie et société. Tome 1 : Les Catégories de la sociologie*, Paris : Pocket, 410 p.

WEBER M., 2017 [1905]. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Flammarion, 400 p.

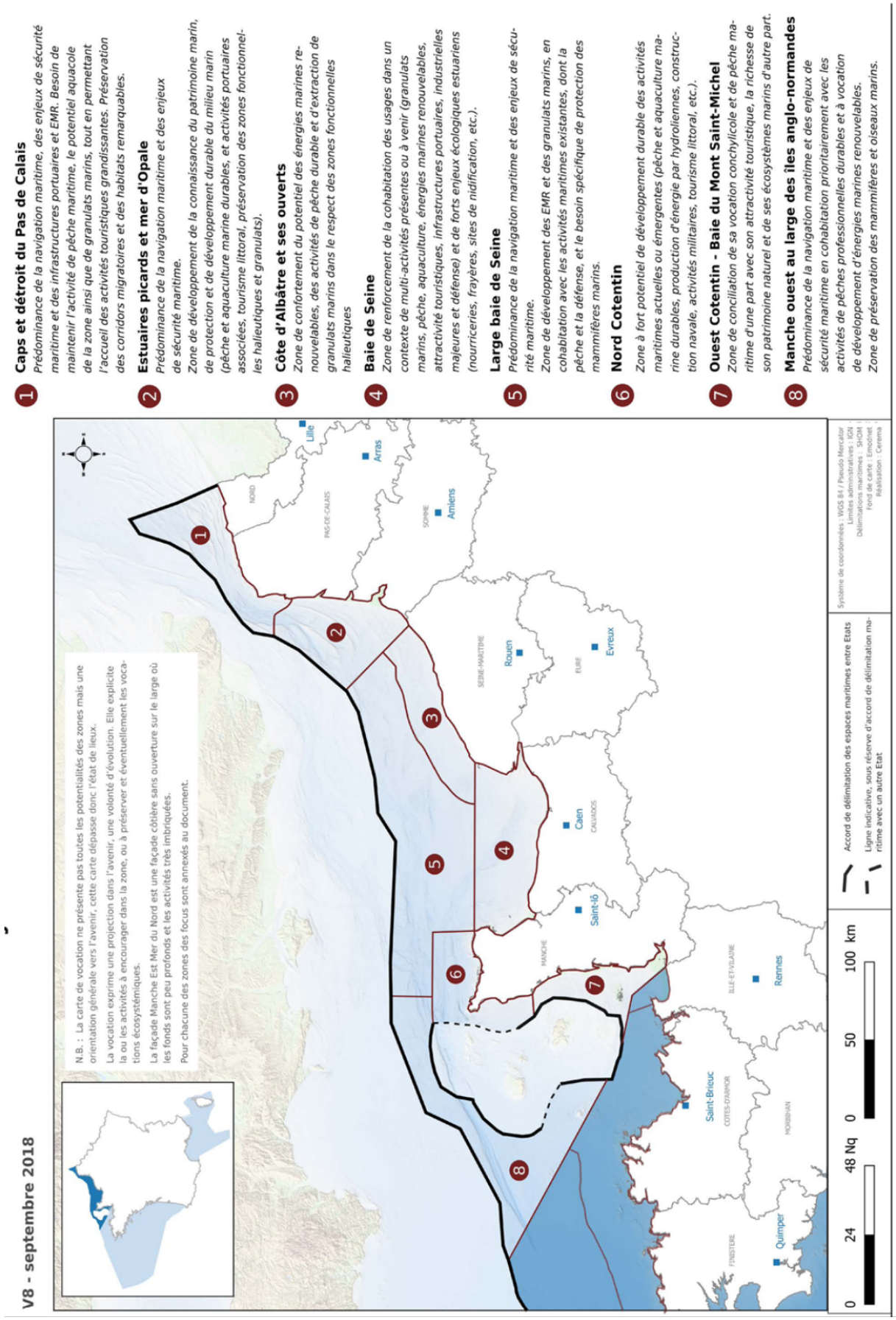
WEIR S., KERR S., 2019, « Property, power and planning : Attitudes to spatial enclosure in Scottish seas », *Marine Policy*, 108. [En ligne] mis en ligne le 31 juillet 2019, consulté le 20 décembre 2019. DOI : https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103633

WILLIAMSON J., 1990, *Latin Amercican Adjustment : How Much Has Happened ?*, Washington : Institute for International Economics, 445 p.

ANNEXES

Annexe 1 : carte des vocations de la façade Manche est mer du Nord

(Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2019)



1 **Caps et détroit du Pas de Calais**
Prédominance de la navigation maritime, des enjeux de sécurité maritime et des infrastructures portuaires et EMR. Besoin de maintenir l'activité de pêche maritime, le potentiel aquacole de la zone ainsi que de granulats marins, tout en permettant l'accueil des activités touristiques grandissantes. Préservation des corridors migratoires et des habitats remarquables.

2 **Estuaires picards et mer d'Opale**
Prédominance de la navigation maritime et des enjeux de sécurité maritime.
Zone de développement de la connaissance du patrimoine marin, de protection et de développement durable du milieu marin (pêche et aquaculture marine durables, et activités portuaires associées, tourisme littoral, préservation des zones fonctionnelles halieutiques et granulats).

3 **Côte d'Albâtre et ses ouverts**
Zone de confortement du potentiel des énergies marines renouvelables, des activités de pêche durable et d'extraction de granulats marins dans le respect des zones fonctionnelles halieutiques

4 **Baie de Seine**
Zone de renforcement de la cohabitation des usages dans un contexte de multi-activités présentes ou à venir (granulats marins, pêche, aquaculture, énergies marines renouvelables, attractivité touristiques, infrastructures portuaires, industrielles majeures et défense) et de forts enjeux écologiques estuariens (nourriceries, frayères, sites de nidification, etc.).

5 **Large baie de Seine**
Prédominance de la navigation maritime et des enjeux de sécurité maritime.
Zone de développement des EMR et des granulats marins, en cohabitation avec les activités maritimes existantes, dont la pêche et la défense, et le besoin spécifique de protection des mammifères marins.

6 **Nord Cotentin**
Zone à fort potentiel de développement durable des activités maritimes actuelles ou émergentes (pêche et aquaculture marine durables, production d'énergie par hydroliennes, construction navale, activités militaires, tourisme littoral, etc.).

7 **Ouest Cotentin - Baie du Mont Saint-Michel**
Zone de conciliation de sa vocation conchylicole et de pêche maritime d'une part avec son attractivité touristique, la richesse de son patrimoine naturel et de ses écosystèmes marins d'autre part.

8 **Manche ouest au large des îles anglo-normandes**
Prédominance de la navigation maritime et des enjeux de sécurité maritime en cohabitation prioritairement avec les activités de pêches professionnelles durables et à vocation de développement d'énergies marines renouvelables.
Zone de préservation des mammifères et oiseaux marins.

Annexe 2 : Guide d'entretien

Introduction : Eléments d'interconnaissance

1. *Présenter le contexte de cet entretien.* Avez-vous des questions ?

2. *Demander l'autorisation d'enregistrer la conversation. Expliquer usage des propos tenus et anonymat.*

3. Quelles sont vos fonctions professionnelles / associatives ?
Si besoin, précision : est-il un agent technique, a-t-il une fonction de représentation ? Est-ce un acteur local / national ?

Première partie : Mise en tension

4a. Est-ce que, selon vous, il y a plus d'activités en Manche mer du Nord depuis 10 ans ? Depuis 20 ans ?
4b. Quels types d'activité ?

Tableau 4b

Pêche	conchyliculture	Commerce (transport maritime)	Défense (militaire)	Energies marines renouvelables	Dragage / clapage / extraction granulat	Autres

4c. Où ?

Tableau 4c

Manche ouest (Nord Bretagne, golfe normand breton)	Manche centrale (Baie de Seine)	Manche est (Estuaires picards, détroit)

Littoral (interface terre mer)	Mer côtière (jusqu'à 12 mn)	Au large (au-delà de 12 mn,)

5a. Selon vous, est-ce qu'il y a davantage de zonages depuis 10 ans ? Depuis 20 ans ?
5b. Quels types de zonages ? Est-ce lié à des activités spécifiques ou à la protection de l'environnement… ?

5c. Où ?

Tableau 5c

Manche ouest (Nord Bretagne, golfe normand breton)	Manche centrale (Baie de Seine)	Manche est (Estuaires picards, détroit)

Littoral (interface terre mer)	Mer côtière (jusqu'à 12 mn)	Au large (au-delà de 12 mn,)

Deuxième partie : Représentation de l'espace

6. Représenter sur la carte les zones à fort enjeux.

7. Pourquoi ces zones ? Quelles activités / usages y a-t-il sur ces zones ? Pouvez-vous les représenter ?

8. Quelles sont les relations de conflit / de coopération sur ces zones ? Pouvez-vous les représenter ?

9. Y a-t-il plus ou moins de conflits qu'il y a 10 ans / 20 ans ? *A représenter (entourez les zones)*

10. Certains acteurs ont-ils modifié / fait évoluer leur pratique ?

11. Si on compare la situation avec celle d'il y a 10 / 20 ans : que pensez-vous de cette évolution ?

12. Comment imaginez-vous l'avenir de la Manche mer du Nord ?

13. Quelles sont vos attentes liées à la Planification dans ce contexte ?

Troisième partie : Planification de l'espace maritime

14. Que pensez-vous de la Planification de l'espace maritime, en termes de Forces, Faiblesses, Menace, Opportunité ?

Tableau 6

Forces	Faiblesses
Menaces	Opportunité

15. Etes-vous impliqué dans la démarche de planification ? Etes-vous conviés à une future réunion ? Etes-vous sur la liste mail de la DIRM ?

16. Qu'est-ce que signifie « être impliqué » selon vous ?

17. Etes-vous plutôt un expert de la planification ou le représentant de votre structure ?

18. Avez-vous été impliqué dans d'autres démarches de planification ?

19. La démarche telle qu'elle est menée a-t-elle pour vocation d'informer, de recueillir des avis ou de co-construire la Planification de l'espace maritime ? (degré d'implication)

Information				Avis					Co-construction
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

20. La démarche de Planification vous semble-t-elle bien menée ?

21. L'échelle de décision est-elle la bonne ? Si non, qu'est-ce que vous proposez ?

22. Etes-vous projeté dans une évolution à 10 ans ? 20 ans ? *(est-ce plus difficile de se projeter en mer qu'à terre ?)*

23. La planification, selon vous, c'est quoi ? *(d'abord question ouverte, puis proposition tableau)*

Tableau 8

Un processus de zonage	Un moyen de régler les conflits	Un moyen de sécuriser l'espace maritime (navigation…)	Un moyen de lutter contre les pollutions et la perte de biodiversité
Un moyen de sécuriser les investissements	Une simplification (compilation réglementaire)	L'élaboration d'une vision à long terme	Autre

Plusieurs réponses sont possibles

24. La démarche de Planification va-t-elle complexifier ou simplifier votre activité professionnelle ? Donnez-moi un exemple.

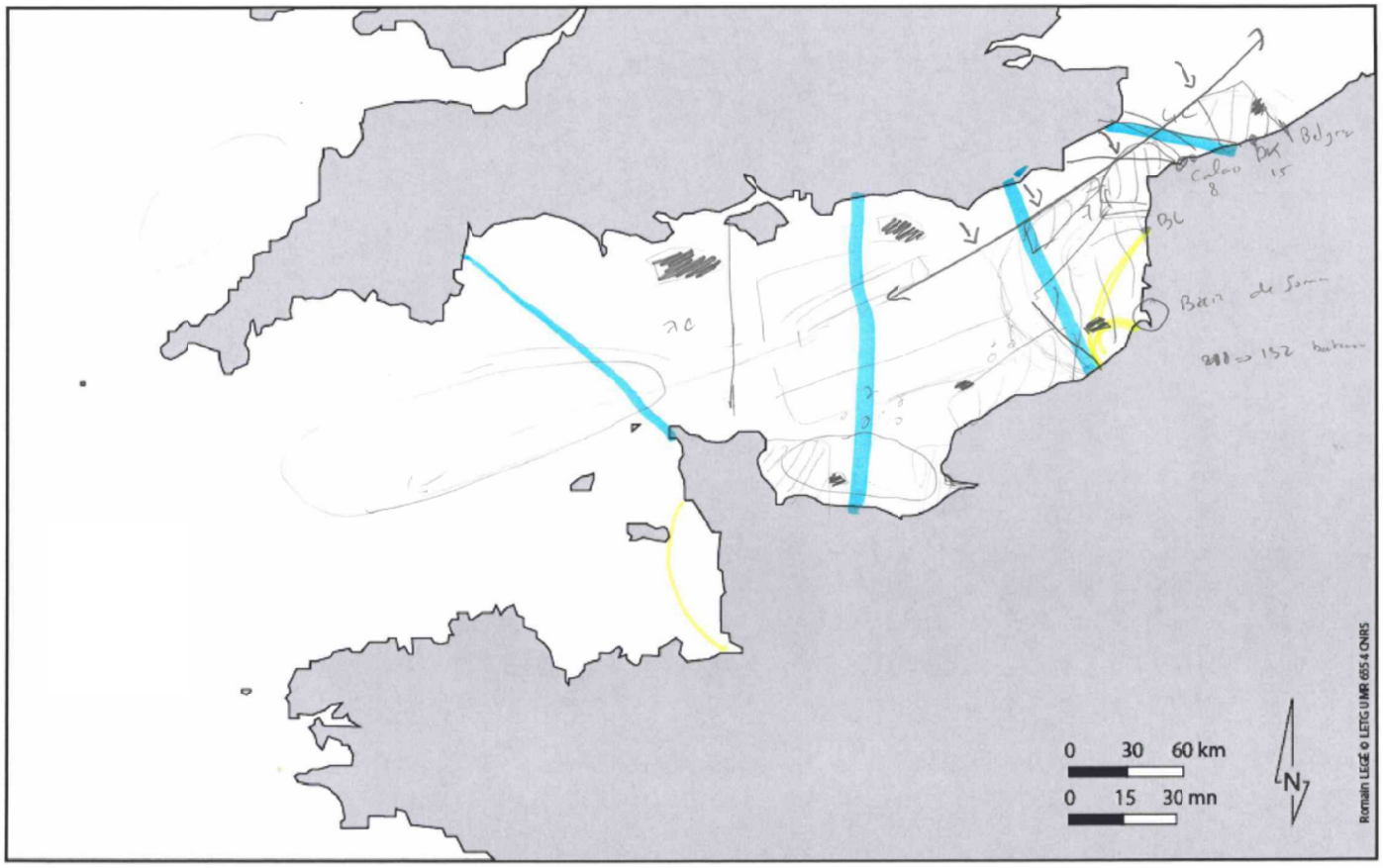
25. La démarche de planification est-elle nécessaire ? Y a-t-il un besoin ?

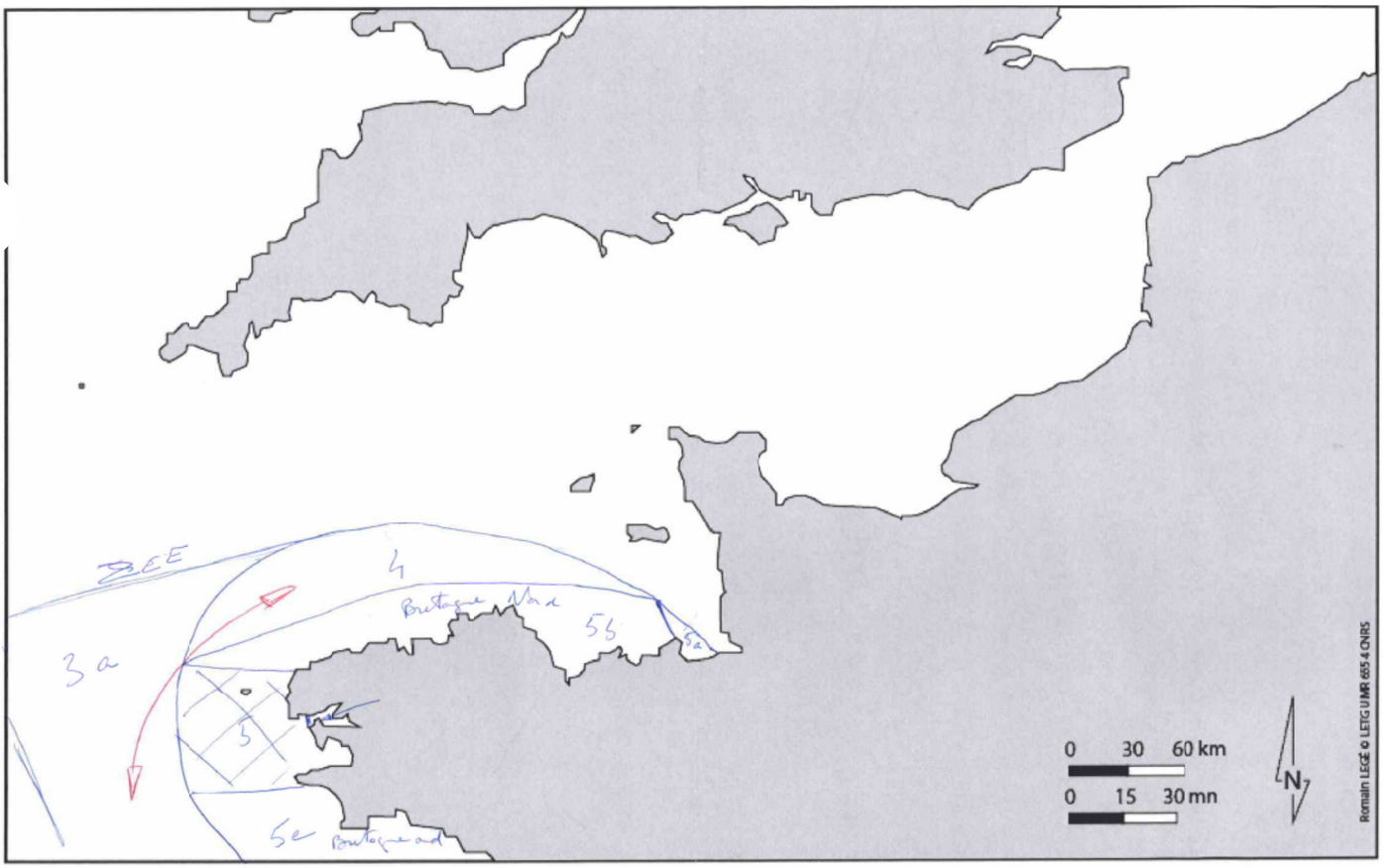
26a. Avez-vous entendu parler de la Stratégie nationale de la mer et du littoral ?
26b. Avez-vous consulté ce document ? Qu'est-ce qui vous a intéressé ? Est-ce que vous vous y référé régulièrement ?

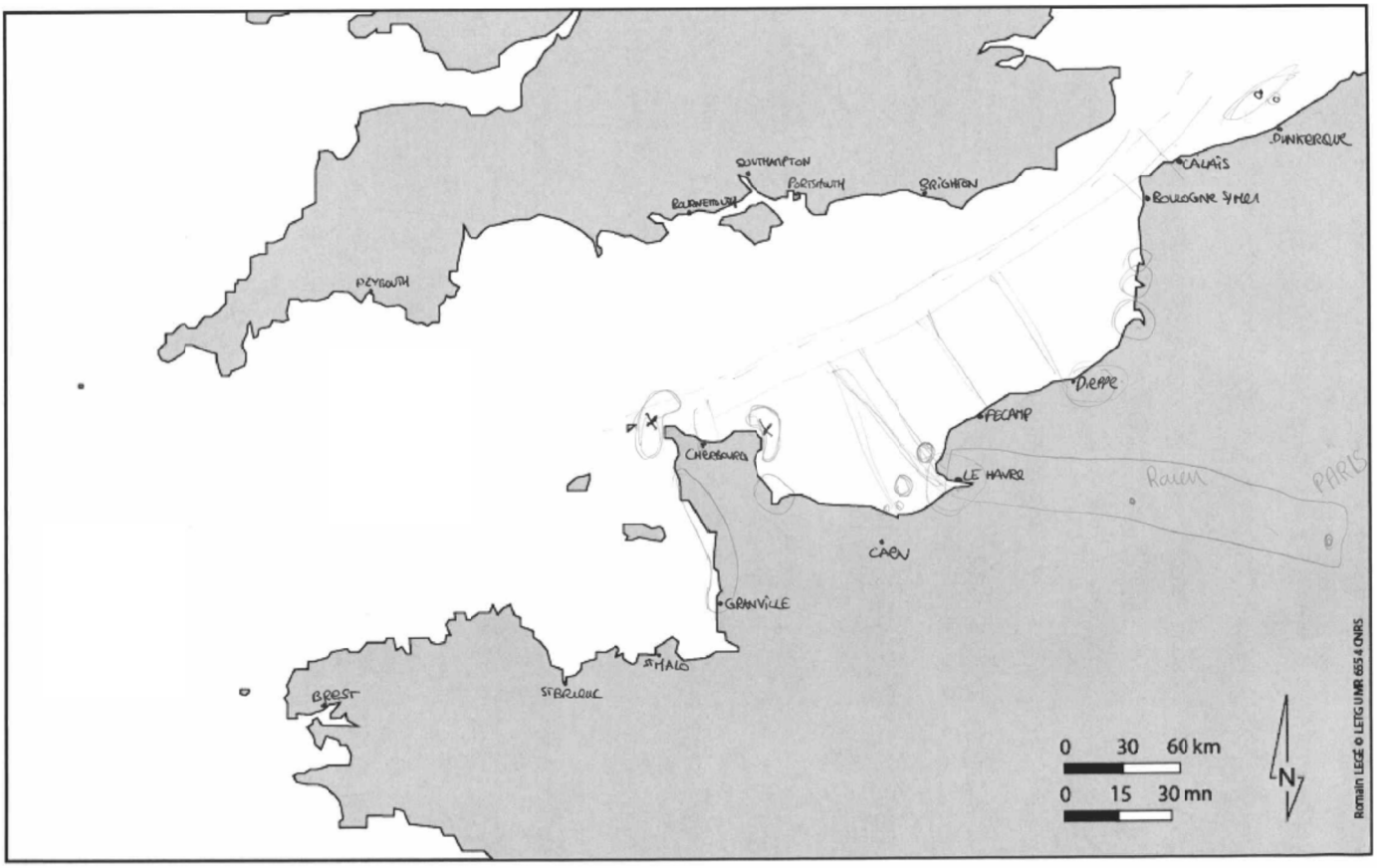
Conclusion de l'entretien : Voulez-vous ajouter quelque chose ? Y a-t-il des choses dont nous n'avons pas discuté, mais que vous souhaiteriez ajouter ?

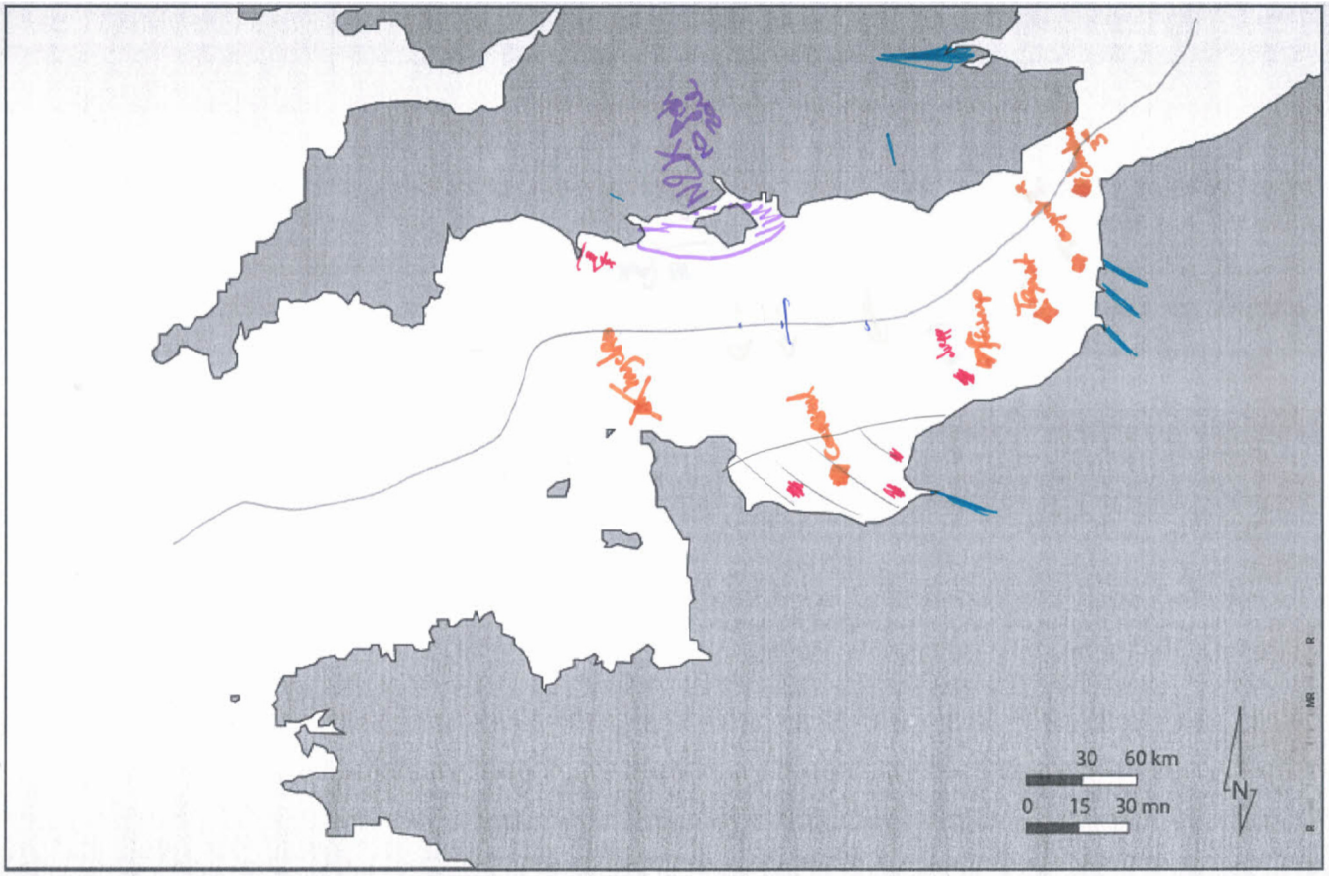
Echanger nos coordonnées de contact et demander s'il peut me recommander auprès d'un autre acteur.

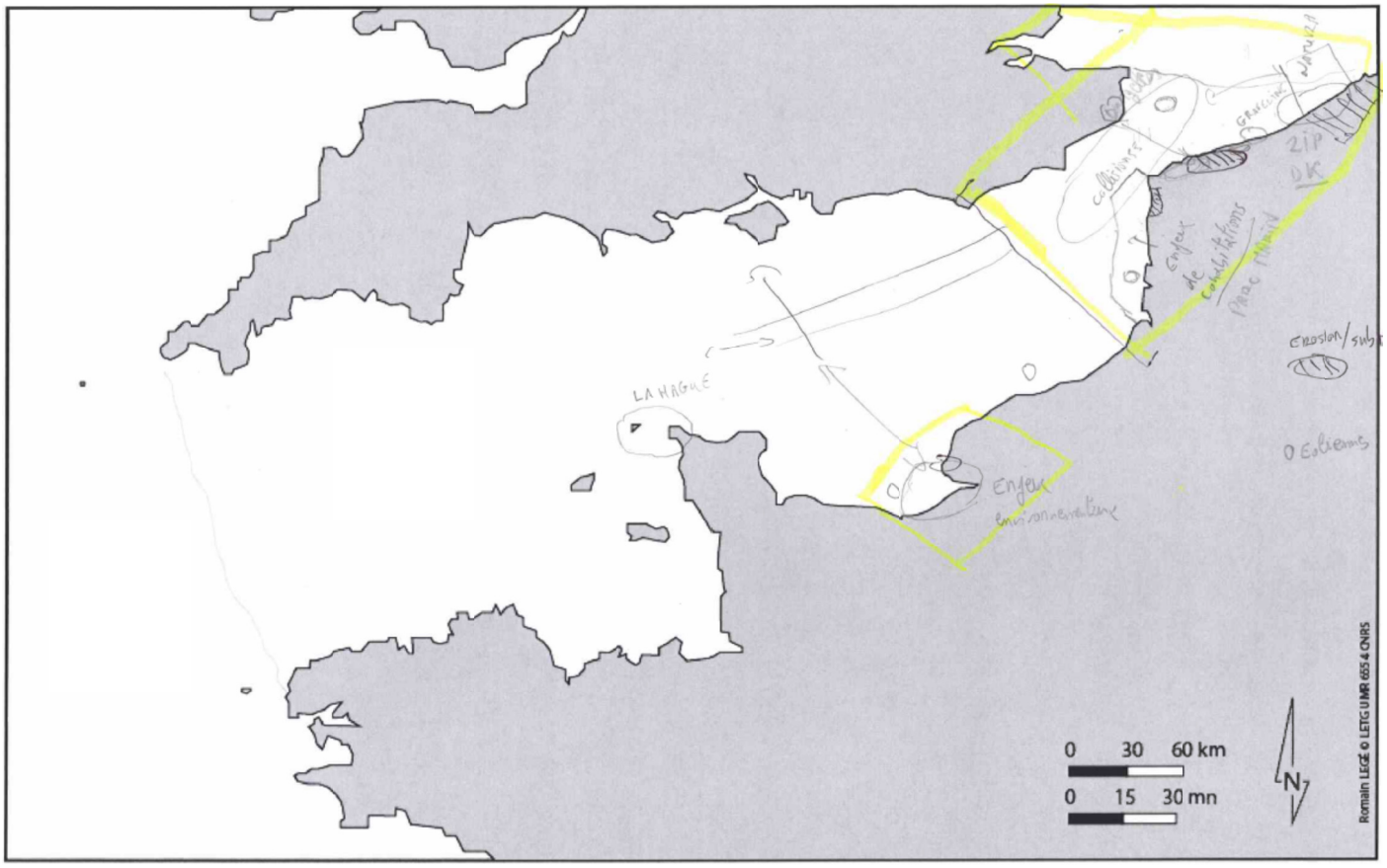
Annexe 3 : Cartes à dires d'acteurs recueillies

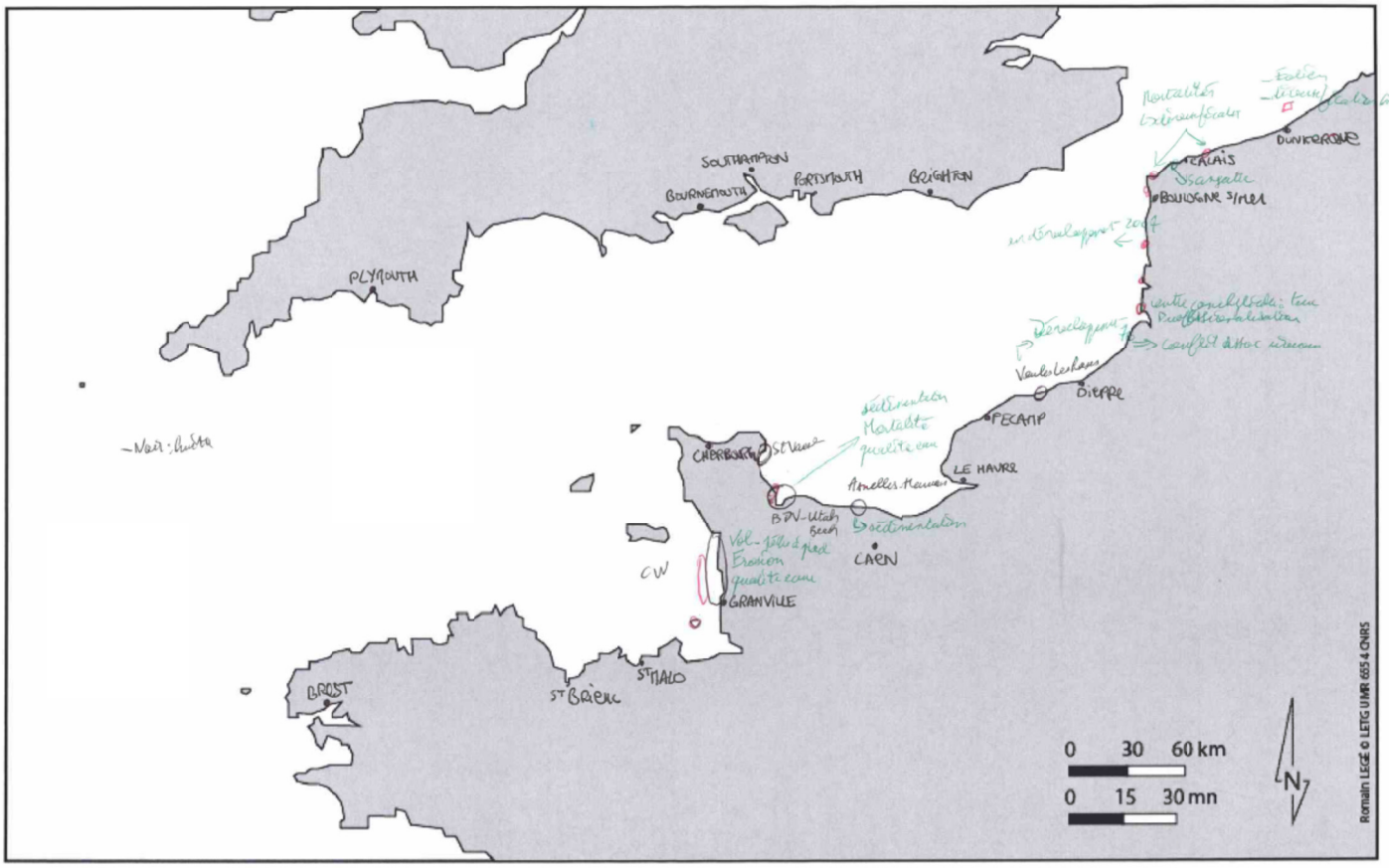


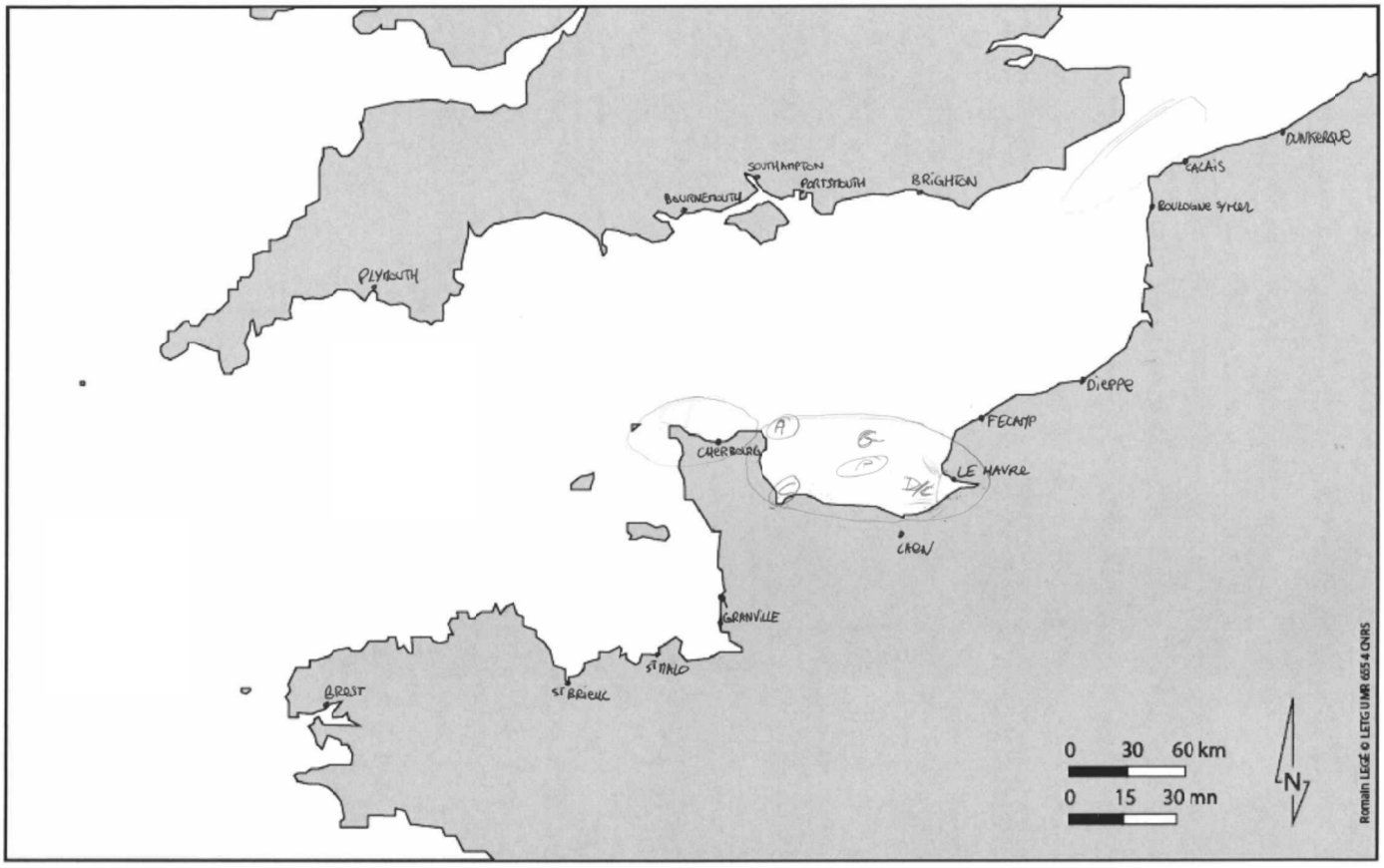


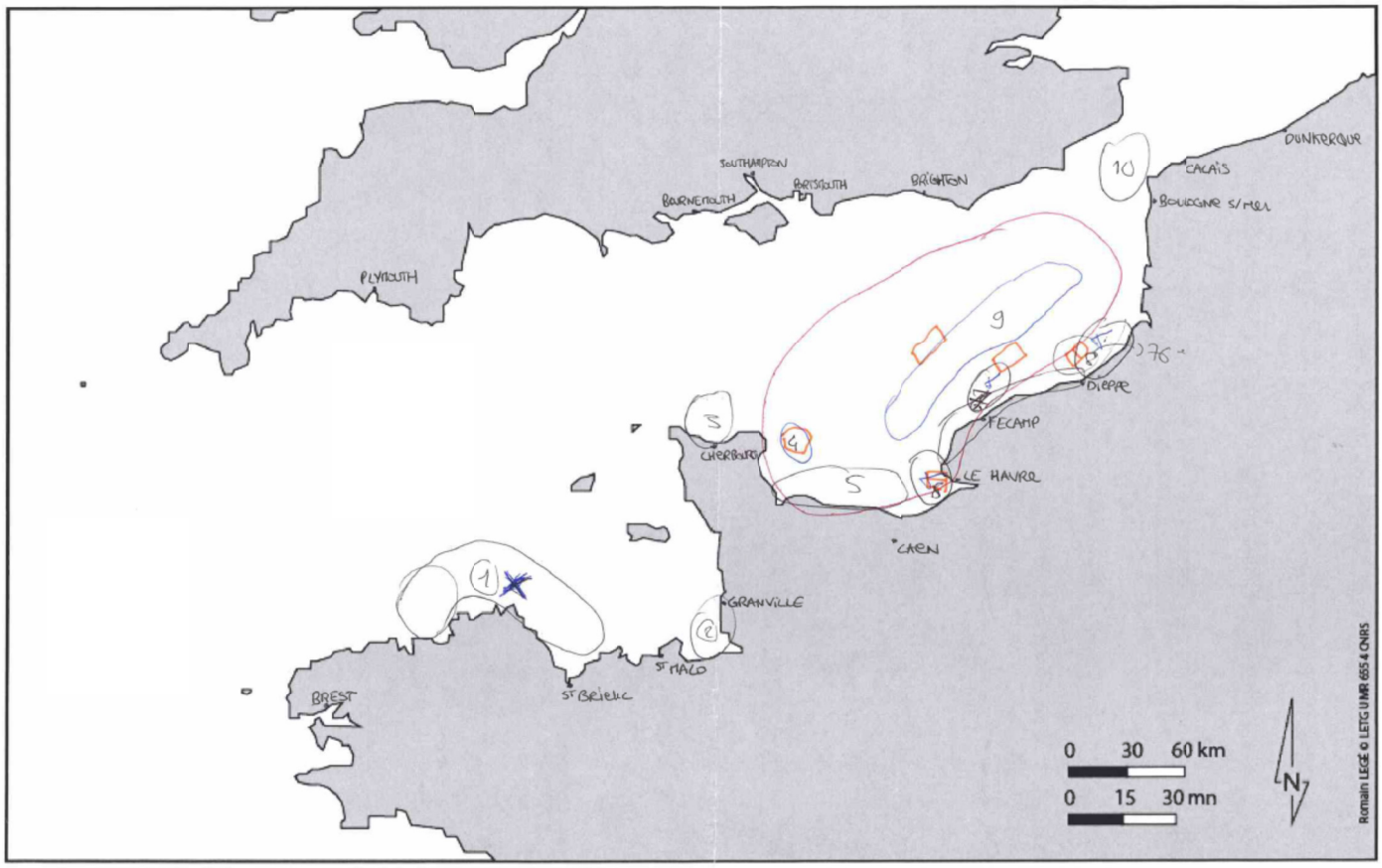

DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE S/MER
SOUTHAMPTON
PORTSMOUTH
BOURNEMOUTH
BRIGHTON
PENZANCE
DIEPPE
FECAMP
CHERBOURG
LE HAVRE
Rouen
PARIS
CAEN
GRANVILLE
ST MALO
ST BRIEUC
BREST
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGE © LETG UMR 6554 CNRS

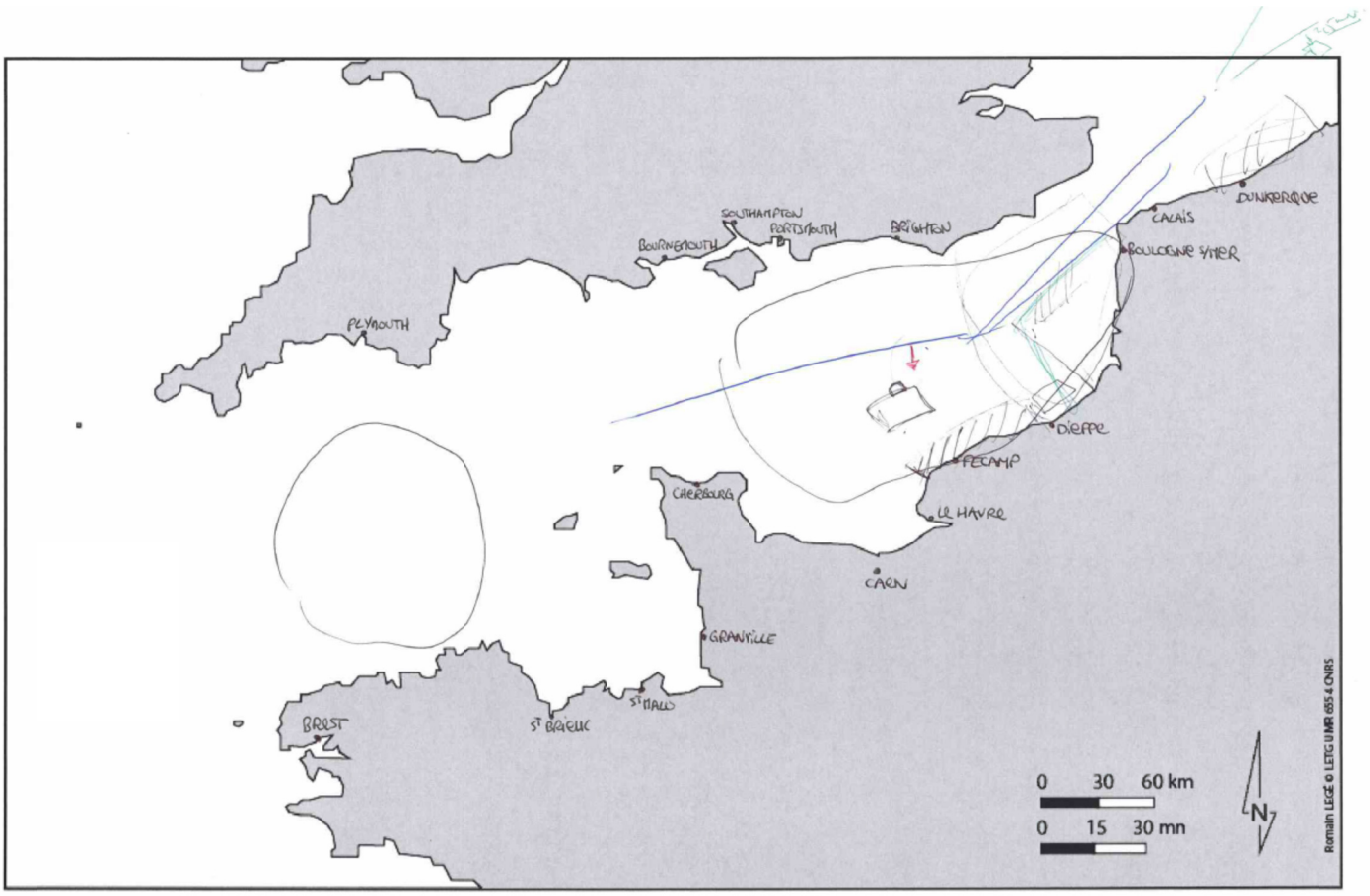

30 60 km
0 15 30 mn
N

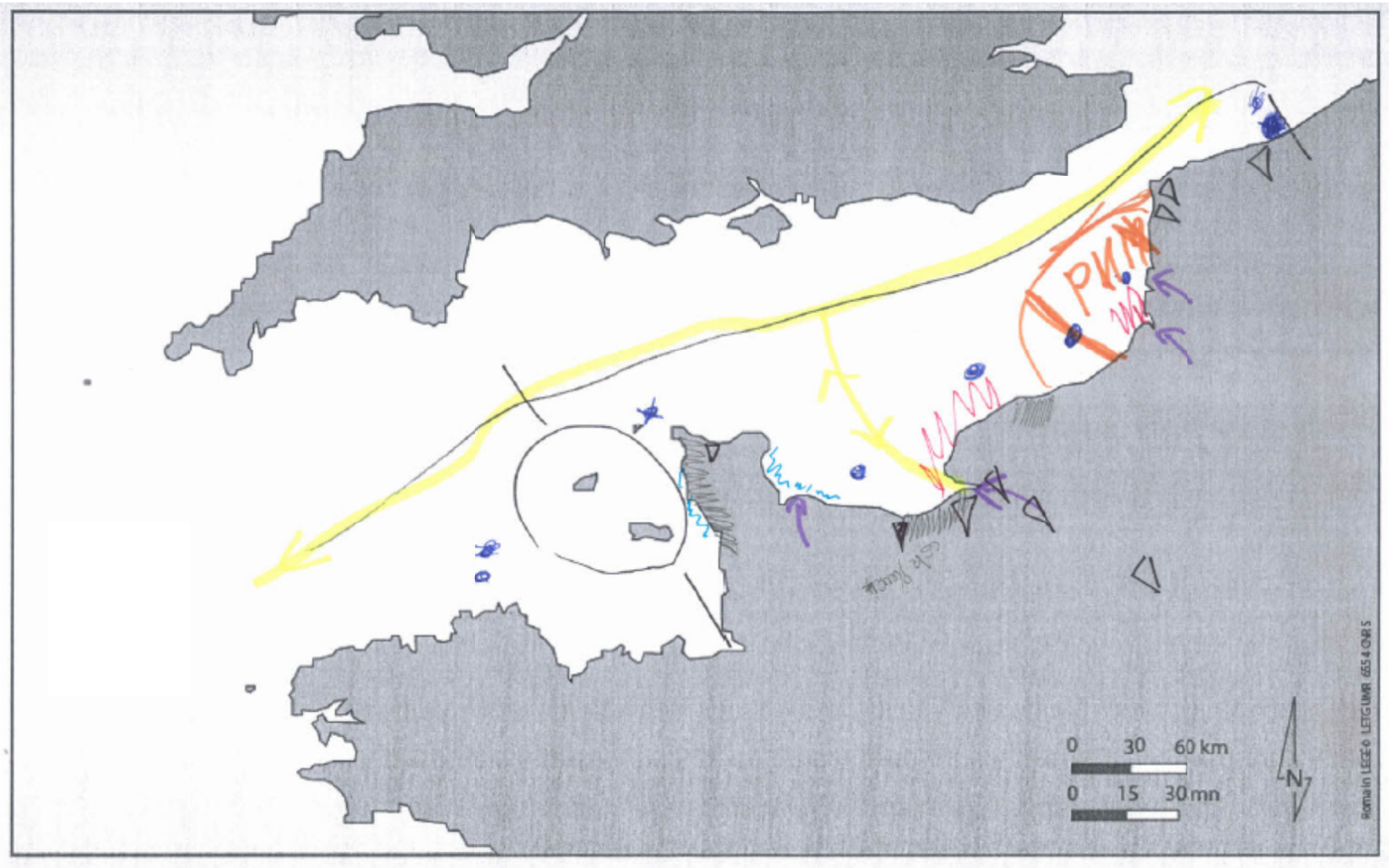

LA HAGUE
Enjeux environnemental
Enjeux de cohabitations
Parc naturel
Erosion/sub
0 Eoliennes
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS


SOUTHAMPTON
BOURNEMOUTH
PORTSMOUTH
BRIGHTON
PLYMOUTH
DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE S/MER
Vauloleshans
DIEPPE
FECAMP
LE HAVRE
CHERBOURG
BDV-Utah Beach
CAEN
GRANVILLE
CW
BREST
ST BRIEUC
ST MALO
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS

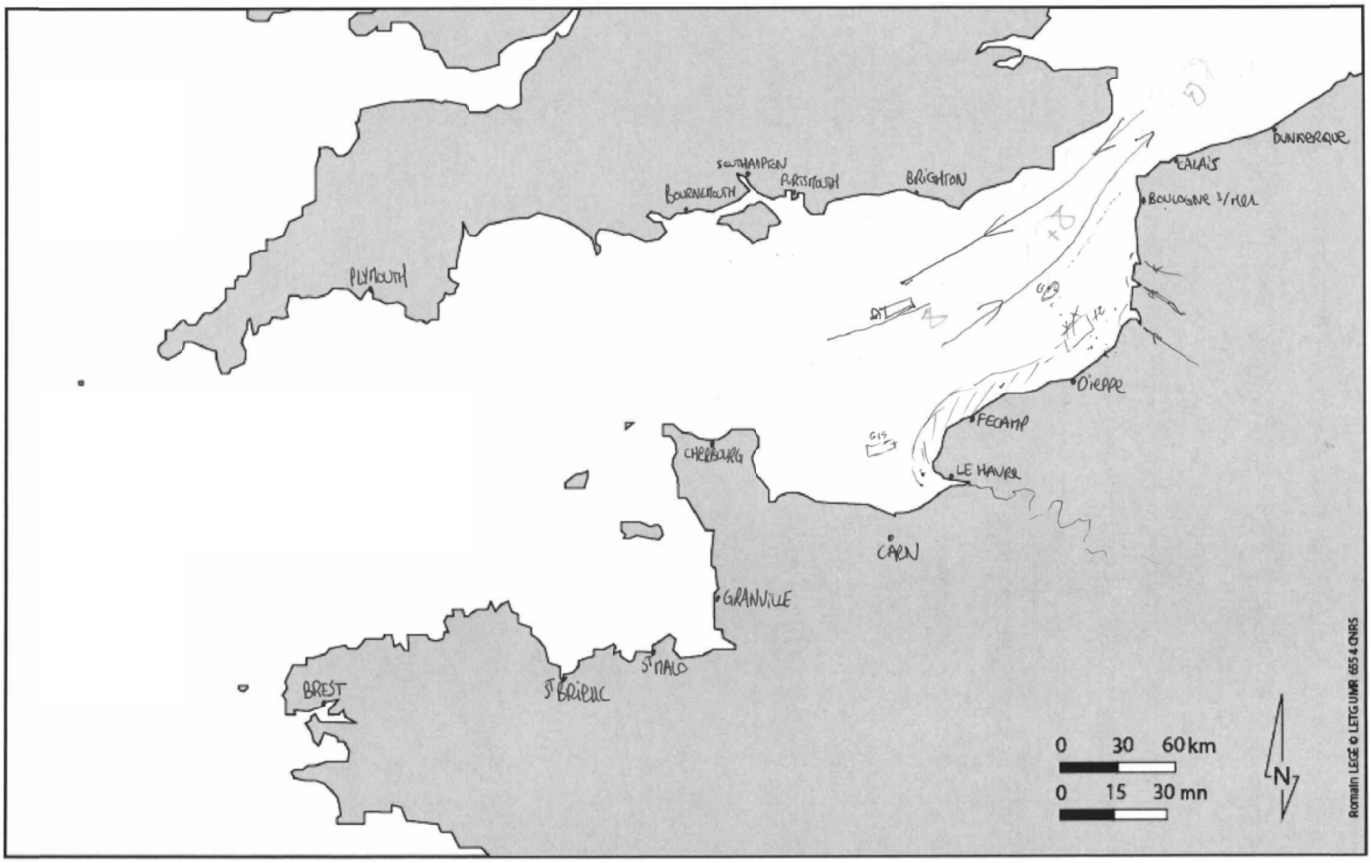

DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE S/MER
SOUTHAMPTON
PORTSMOUTH
BRIGHTON
BOURNEMOUTH
PLYMOUTH
DIEPPE
FECAMP
CHERBOURG
LE HAVRE
CAEN
GRANVILLE
ST MALO
ST BRIEUC
BREST
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS

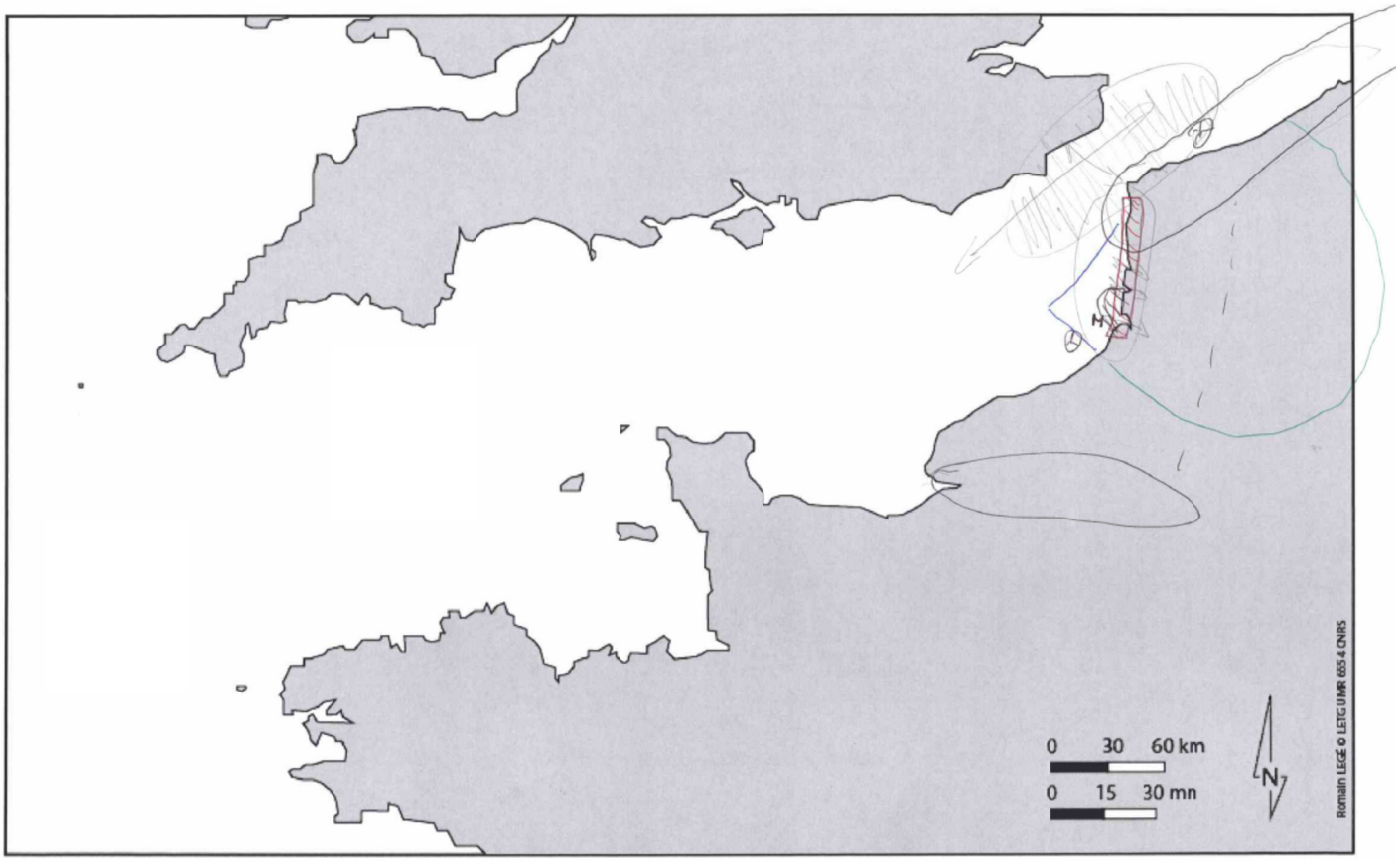

DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE S/MER
SOUTHAMPTON
PORTSMOUTH
BRIGHTON
BOURNEMOUTH
PLYMOUTH
DIEPPE
FECAMP
CHERBOURG
LE HAVRE
CAEN
GRANVILLE
ST MALO
ST BRIEUC
BREST
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS

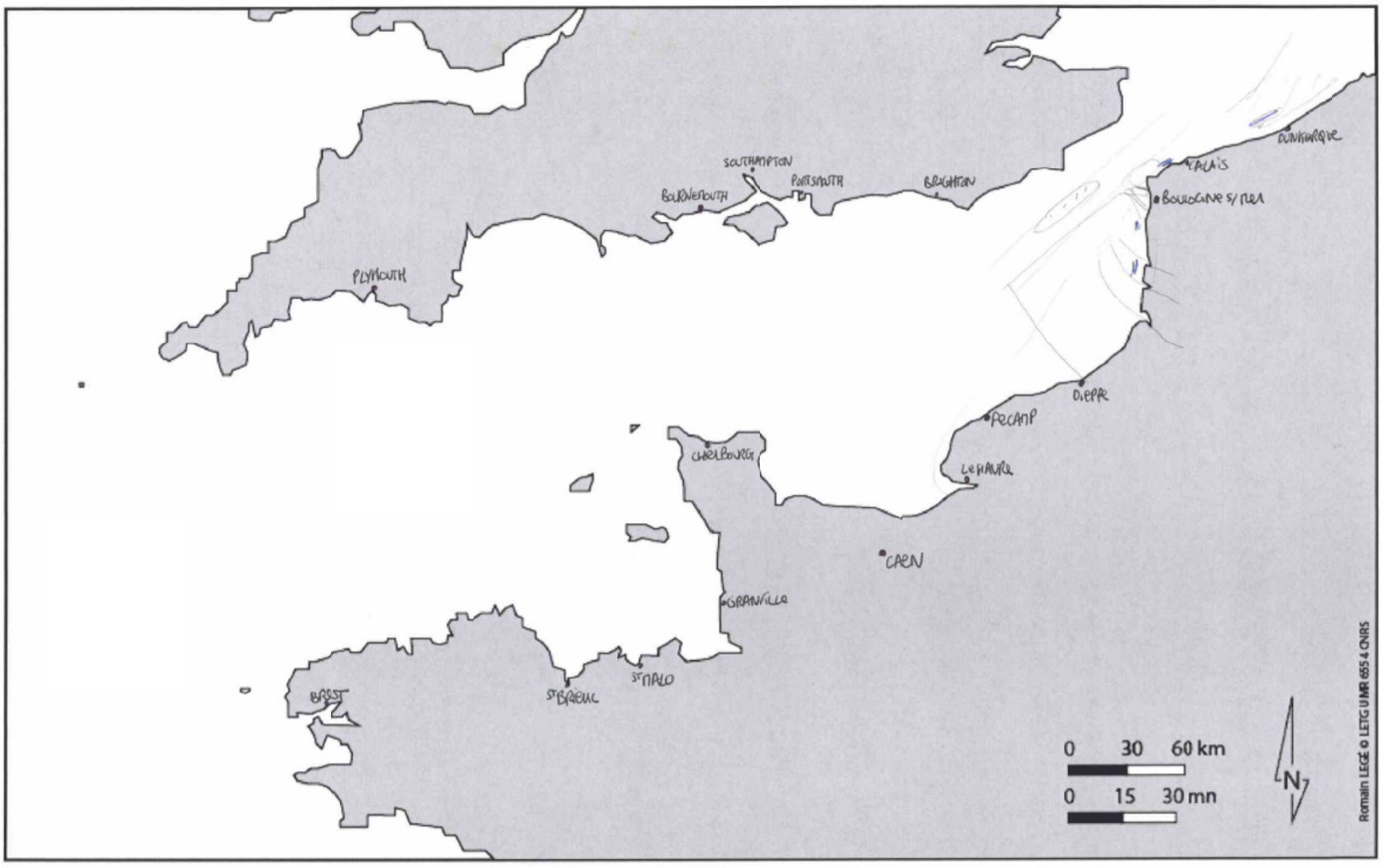

SOUTHAMPTON
PORTSMOUTH
BOURNEMOUTH
BRIGHTON
DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE SMER
PLYMOUTH
DIEPPE
FECAMP
CHERBOURG
LE HAVRE
CAEN
GRANVILLE
ST MALO
ST BRIEUC
BREST
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS

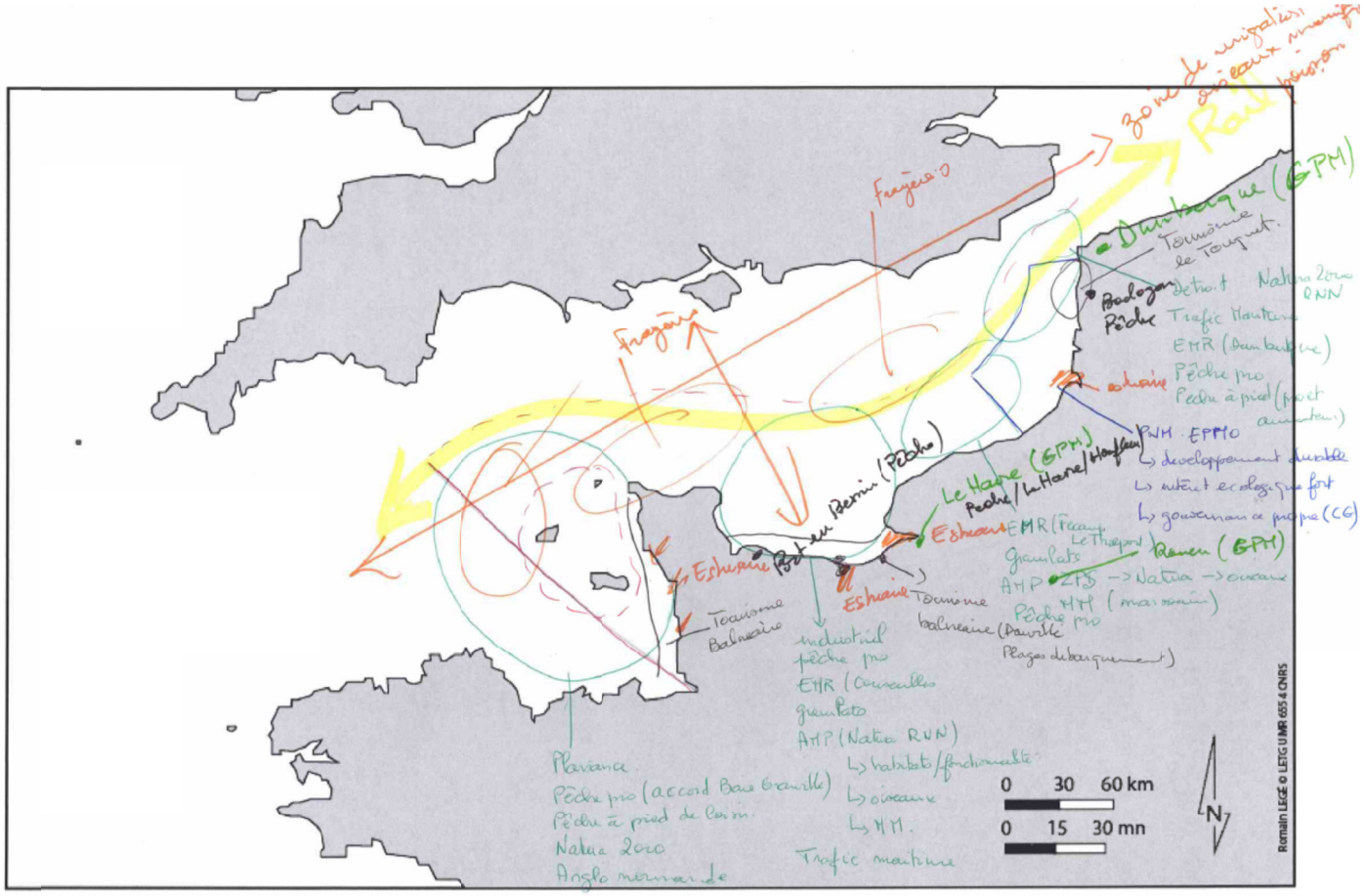

PKM
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGÉ © LETG UMR 6554 CNRS

2000 → BL 40.000 T
50.000 Photos






DUNKERQUE
CALAIS
BOULOGNE S/MER
SOUTHAMPTON
BOURNEMOUTH
PORTSMOUTH
BRIGHTON
PLYMOUTH
DIEPPE
FECAMP
LE HAVRE
CHERBOURG
CAEN
GRANVILLE
ST MALO
ST BRIEUC
BREST
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGE © LETG UMR 6554 CNRS


zone de migration oiseaux marins
Ras
Fraçais
Fraçais
Dunkerque (GPM)
Tourisme le Touquet
Boulogne Pêche
Détroit
Natura 2000 RNN
Trafic Maritime
EMR (Dambulane)
Pêche pro
Pêche à pied (pied aux moules)
RNM · EPMO
↳ développement durable
↳ intérêt écologique fort
↳ gouvernance propre (CG)
Le Havre (GPM)
Pêche / Le Havre / Honfleur
Estuaire
EMR (Fécamp Le Tréport)
Granulats
AMP ZPS → Natura → oiseaux
Pêche MM (mammifères marins)
Pêche pro
Rouen (GPM)
Pot au Bernin (Pêche)
Estuaire
Estuaire
Tourisme balnéaire (Deauville Plages débarquement)
Tourisme Balnéaire
industriel
pêche pro
EMR (Courseulles
granulats
AMP (Natura RNN)
↳ habitats/fonctionnalité
↳ oiseaux
↳ MM.
Trafic maritime
Plaisance
Pêche pro (accord Baie Granville)
Pêche à pied de loisir
Natura 2000
Anglo normande
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGE © LETG UMR 6554 CNRS
EMR → ST Brieuc
→ hydrolien Raz Blanchard
Estuaire = nourricerie
Amphi halin.

H>Fr
H>Fr
Natura 2000
GB>Fr
0 30 60 km
0 15 30 mn
N
Romain LEGE © LEFG UMR 6554 CNRS

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Territorialisation en Manche mer du Nord 31
Figure 2. Principales activités et usages en Manche mer du Nord 34
Figure 3. Principaux zonages de protection de l'environnement en Manche mer du Nord 36
Figure 4. Schéma synoptique de la thèse 39
Figure 5. Calendrier de l'enquête de terrain 46
Figure 6. Lieux des entretiens et des réunions de concertation observés pendant l'enquête 47
Figure 7. Les routes de la soie du VIIe au IXe siècle 57
Figure 8. Les réseaux maritimes commerciaux en Europe du XIIe au XVe siècle 61
Figure 9. Expéditions maritimes et partage de l'espace mondial au XVe siècle 63
Figure 10. Le monde européen à la fin du XIXe siècle 75
Figure 11. Trafic maritime mondial 84
Figure 12. Projet *Power wind island* 128
Figure 13. Régime de souveraineté en mer issu de la Convention de Montego Bay (1982) 133
Figure 14. Evolution de la superficie totale des AMP dans le monde 142
Figure 15. Fondements théoriques de la PSM 144
Figure 16. Evolution récente de la politique maritime intégrée européenne 146
Figure 17. Façades maritimes françaises 149
Figure 18. Conception française de la mise en œuvre de la PSM en métropole 152
Figure 19. Architecture de la politique maritime intégrée métropolitaine 153
Figure 20. Structure des DSF 155
Figure 21. Etapes du processus d'élaboration du volet stratégique des DSF 157
Figure 22. La modification des sous-régions marines dans la ZEE française 172
Figure 23. Zones et vocations associées sur la façade Manche est mer du Nord 183
Figure 24. Les objectifs particuliers à caractère social du DSF MEMN 188
Figure 25. Modélisation graphique de l'évolution de l'aménagement en mer 209
Figure 26. Perception des zones à enjeux en Manche mer du Nord 217
Figure 27. Perception des activités, usages et zonages à enjeux 218
Figure 28. Avis des acteurs sur la visibilité dans la PSM 220
Figure 29. Les principaux conflits spatiaux en Manche mer du Nord 232
Figure 30. Localisation et enjeux spatiaux autour du PNM 247

Figure 31. Cheminement du projet éolien en mer de Dieppe – Le Tréport 248
Figure 32. Evaluation du niveau de participation du CMF à l'élaboration des DSF 256
Figure 33. Calendrier d'élaboration des DSF et concertation associée 259
Figure 34. Capture d'écran de la plateforme participative en ligne 264

TABLE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 1. Quai de débarquement des navires de pêche à Saint-Pierre 132
Photographie 2. Vue d'un parc éolien en mer 233
Photographie 3. Affiche placardée sur la Halle aux poissons du Crotoy 234
Photographie 4. Affiches et inscriptions militantes dans la zone portuaire du Tréport 251
Photographie 5. Réunion de la Commission permanente du CMF 255
Photographies 6. Réunion de concertation du public 261

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Liste des réunions observées 44
Tableau 2. Liste des entretiens réalisés 46
Tableau 3. Liste des demandes d'entretiens sans suite 47
Tableau 4. Perception des objectifs de conservation de la SNML 178
Tableau 5. Perception du traitement de la question environnementale dans les DSF 180
Tableau 6. *Soft spaces* et PSM en France 206
Tableau 7. Perception du zonage dans la PSM 213
Tableau 8. Les représentations de l'espace : entre opportunité et menace 225
Tableau 9. Deux approches non exclusives de la PSM 227
Tableau 9. Typologie des résistances face à l'accaparement 233

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1. Présentation de la plateforme participative en ligne *Mer Littoral 2030* *263*
Encadré 2. Principales conclusions relatives aux trois sous-hypothèses 280

TABLE DES MATIERES

Remerciements 3
Répertoire des abréviations 5
Sommaire 9

Introduction générale 11

1. Les contours maritimes du néolibéralisme 15

1.1. Le capitalisme néolibéral dans la mondialisation contemporaine 15
1.2. De l'aménagement à la Planification spatiale marine 21

2. Cadre expérimental 29

2.1. La Manche mer du Nord : un espace territorialisé, occupé et protégé 30
2.2. Problématique et hypothèses 37
2.3. Méthodes 40

PARTIE 1. L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES DANS LE SYSTEME CAPITALISTE 51

Chapitre 1. Géohistoire maritime du capitalisme 53

1. Les origines du capitalisme 55

1.1. La période transitoire : un système-monde afro-eurasiatique centré sur l'océan Indien .. 55
1.2. Le capitalisme mercantiliste : un système-monde étendu au nouveau monde mais recentré autour de l'Europe 59

2. L'essor : le capitalisme libéral 66

2.1. Le développement du libéralisme 67
2.2. Industrialisation et transformations des pratiques maritimes 74

3. La période contemporaine : le capitalisme néolibéral 78

3.1. La transition vers le néolibéralisme 79
3.2. Les premières conséquences du néolibéralisme en mer 82

Conclusion du chapitre 1 86

Chapitre 2. Histoire politique de l'aménagement en France 89

1. Affirmation de l'Etat et du territoire national 91

1.1. Naissance de la souveraineté territoriale 91
1.2. Structuration du territoire national 94

2. La formation d'un dispositif de pouvoir 97

2.1. Mise en valeur économique du territoire 98
2.2. Biopolitisation de l'aménagement 102

3. Planification et partage des compétences 107

3.1. L'âge d'or de l'aménagement des territoires 107
3.2. La complexification croissante des questions d'aménagement 111

Conclusion du chapitre 2 116

Chapitre 3. Evolutions des conceptions de l'aménagement des espaces maritimes 119

1. La territorialisation croissante des espaces maritimes 121

1.1. Aux racines du droit de la mer 121
1.2. Réponse juridique aux nouveaux usages de l'espace maritime 125

2. Politique maritime : l'intégration des approches sectorielles 136

2.1. Emergence des politiques maritimes intégrées 136
2.2. Le déploiement de la PSM 141

3. La démarche française de PSM 147

3.1. Un cadre nouveau pour les politiques publiques maritimes 147
3.2. Les spécificités d'une PSM à la française 152

Conclusion du chapitre 3 158

Conclusion de la partie 1 161

PARTIE 2. LES EFFETS DU CAPITALISME NEOLIBERAL SUR L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARITIMES 165

Chapitre 4. La traduction des principes du développement durable par la croissance bleue 167

1. Le paradoxe du volet environnemental 169

1.1. Un sujet majeur dans l'élaboration des DSF 169
1.2. La difficile application des objectifs environnementaux 176

2. Un positionnement plus économique que social 181

2.1. La dimension économique : *business as usual* 181
2.2. La dimension sociale : un angle mort de la planification 186

3. Une croissance bleue reproductrice des inégalités 190

3.1. Des acteurs économiques inégaux face à la planification 190
3.2. Des planifications sectorielles en parallèle de la planification intégrée 196

Conclusion du chapitre 4 200

Chapitre 5. Des représentations différenciées d'un territoire marin en construction 203

1. Une mosaïque territoriale en construction 205

1.1. Le dessin territorial : entre souplesse et rigidité 205
1.2. Accroissement et rôle des zonages 211

2. Un socle commun mais des représentations différentes 216

2.1. Le socle commun des représentations des acteurs 216
2.2. Le champ des représentations divergentes 222

3. Des visions différentes de l'avenir du territoire 226

3.1. Des attentes distinctes quant à la planification 226
3.2. La privatisation d'espace et de ressources communes comme objet de conflit permanent 229

Conclusion du chapitre 5 234

Chapitre 6. La fabrique participative à l'ère post-politique 237

1. La démocratie locale face à l'Etat central 239

1.1. Un dispositif technocratique et centralisé 239
1.2. Concerter localement un enjeu national : le cas du parc éolien en mer de Dieppe – Le Tréport 246

2. Un processus de planification post-politique 252

2.1. Une faible concertation entre acteurs 252
2.2. Les insuffisances du débat public 258

3. Des pistes de réflexion pour une démocratie plus effective 265

3.1. Sur l'Etat et ses démarches de planification en mer 265
3.2. Sur la concertation des acteurs et du public 269

Conclusion du chapitre 6 271

Conclusion de la partie 2 275

Conclusion générale 279

1. Thèmes transversaux liés au néolibéralisme et à l'aménagement des espaces maritimes 282

1.1. Au croisement des temporalités 282
1.2. Communs et intérêt général 283
1.3. Technocratie et politique 283

2. Bilan et perspectives 284

2.1. Prise de distance réflexive 284
2.2. Le large à l'horizon 285

Références bibliographiques 289
Annexes 317
Table des figures 335
Table des photographies 336
Liste des tableaux 336
Table des encadrés 336

UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE / SCIENCES DE LA MER ET DU LITTORAL

UNIVERSITÉ DE NANTES

Titre : La mer néolibérale. Approche géographique de la Planification spatiale marine à travers la démarche française en Manche mer du Nord

Mots clés : Aménagement, Planification, Maritime, Capitalisme, Néolibéralisme, Mondialisation

Résumé : Les espaces maritimes, vecteurs historiques des mondialisations, rencontrent des évolutions récentes mais néanmoins profondes. À partir des années 2000, la Planification spatiale marine est en effet devenue le modèle dominant de l'action publique en mer. En parallèle, le capitalisme néolibéral, en tant que rationalité politique dominante, constitue un puissant moteur de l'aménagement d'un espace maritime régulièrement décrit comme le nouvel eldorado. Ainsi, il s'agit d'interroger en quoi les dispositifs d'aménagement, et en particulier la Planification spatiale marine, s'inscrivent dans un processus d'extension maritime du capitalisme néolibéral, caractérisant une nouvelle étape de la mondialisation. Pour ce faire, j'applique une combinaison de méthodes de recherche qualitatives, telles que la fouille documentaire, les entretiens semi-directifs, les observations de démarches participatives et les cartes à dires d'acteurs. Il en ressort que la période contemporaine revêt de nouvelles caractéristiques spatiales et sociales en mer comme la transformation des rapports de pouvoir et de domination, la privatisation d'espaces jusqu'alors communs, la territorialisation croissante ou encore la mise en œuvre de démarches participatives qualifiées de post-politiques. Résolument acrées dans le champ de la Géographie humaine et de l'Aménagement, mes recherches empruntent aussi à d'autres disciplines comme l'Histoire, la Sociologie, le Droit et les Sciences politiques.

Title : The neoliberal sea. A geographical approach to Marine Spatial Planning through the French case in the Channel and the North Sea

Keywords : Planning, Maritime, Capitalism, Neoliberalism, Globalization

Abstract : Maritime spaces, as historical vectors of globalization, have undergone recent but profound changes. Since the 2000s, Marine Spatial Planning has become the dominant model for public policy at sea. At the same time, neoliberal capitalism, as the dominant political rationality, is a powerful driving force behind the development of a maritime space regularly described as the new Eldorado. Thus, the aim is to examine how planning mechanisms, and in particular Marine Spatial Planning, are part of a process of maritime extension of neoliberal capitalism, characterising a new step in globalization. To this end, I apply a combination of qualitative research methods, such as documentary research, semi-structured interviews, observations of participatory processes and maps from interviews. The result is that the contemporary period is characterized by new spatial and social features at sea, such as the transformation of power and domination relationships, the privatization of previously common spaces, the increasing territorialization and the implementation of participatory approaches described as post-political. Firmly anchored in the field of human geography and planning, my research also draws on other disciplines such as history, sociology, law and political science.