

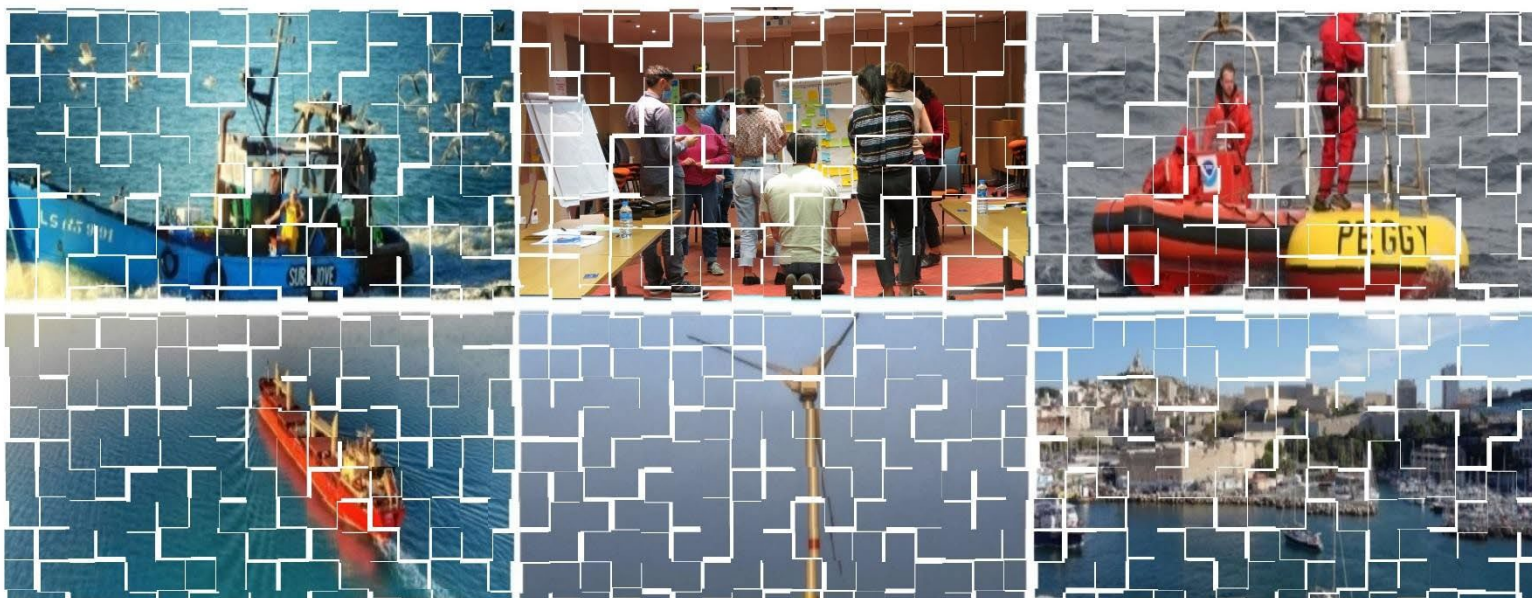


## -MÉMOIRE-

MASTER 2 GÉOGRAPHIE, AMÉNAGEMENT, ENVIRONNEMENT  
ET DÉVELOPPEMENT  
PARCOURS GÉOGRAPHIE ET AMÉNAGEMENT DES ESPACES  
MARITIMES

# ACTEURS ET INITIATIVES DE PARTICIPATION DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION SPATIALE MARITIME

EN FRANCE, QUELLES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION  
POUR LES DIFFÉRENTES STRATÉGIES DE CONCERTATION  
DANS LE CADRE DE LA PSM ?



Source photos : Chaire maritime, T. Poupelin

## REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier à parts égales mes deux maitres de stage, Juliette Davret et Sarah Petrovitch. La réalisation de ce stage sous leur aile fut très profitable, grâce à leur encadrement avisé et leurs précieux conseils. De même, je leur suis redevable de leur bonne humeur quotidienne, qui m'a permis de me sentir intégrer très rapidement dans notre bureau, malgré les conditions.

Plus particulièrement, je souhaiterais louer Juliette pour la rigueur de ses attentes et l'excellence de ses conseils, qui m'ont permis, parfois bon gré mal gré, de progresser plus rapidement en matière de connaissances autour de la PSM, sujet qui ne m'était au début du stage que très peu familier.

De même, j'adresse de nouveau mes sincères remerciements à Sarah, qui m'a elle beaucoup appris en matière d'organisation événementielle, et qui était toujours présente pour répondre à mes questions.

Mes pensées vont également tout particulièrement à mon professeur référent, Michel Desse, qui a fait le choix de continuer à me suivre malgré l'annulation de notre projet initial, et qui n'a cessé de tenter de m'aider à développer ma réflexion au fil de ces derniers mois.

Je me permets également de saluer l'ensemble des chercheurs et doctorants cohabitant avec la Chaire maritime, être parmi vous ces six derniers mois fut aussi inspirant que votre accueil était chaleureux.

Je ne peux d'ailleurs pas me passer d'évoquer également Jeremy, pour son travail acharné, mais aussi pour sa patience pour nous inculquer son savoir en géomatique et son implication dans les ateliers. J'ai également quelques pensées pour Valentin, sans qui la présentation visuelle aurait été diablement moins accrocheuse, et dont les conseils en la matière devraient me servir très prochainement.

Enfin je remercie mes parents, pour leurs multiples soutiens, plus importants que jamais pour moi en ce moment, tandis que je suis encore à la croisée des chemins pour mon avenir professionnel.

Enfin, Mathis, mon cher frère et colocataire, merci à toi d'être simplement ce que tu es. Ces mois sur Nantes auraient sûrement été bien plus ternes sans ta présence. Et moins intéressants, également.

## SOMMAIRE

## LISTE DES ACRONYMES

<b>ADEME</b>	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
<b>BEE</b>	Bon État Environnemental
<b>CAUE</b>	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
<b>CESE</b>	Comité Économique et Social Européen
<b>CGDD</b>	Commissariat Général au Développement Durable
<b>CMF</b>	Conseil Maritime de Façade
<b>CNDP</b>	Commission Nationale du Débat Public
<b>COP</b>	COntérence des Parties
<b>CPDP</b>	Commission Particulière du Débat Public
<b>DCPEM</b>	Directive-cadre Planification de l'Espace Maritime
<b>DCSMM</b>	Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin
<b>DILA</b>	Direction de l'information Légale et Administrative
<b>DIRM</b>	Direction Interrégionale de la Mer Méditerranée
<b>DML</b>	Délégation à la Mer et au Littoral
<b>DMO</b>	Dossier du Maître d'Ouvrage
<b>EEE</b>	Évaluation Economique de l'Environnement
<b>EMR</b>	Énergies Marines Renouvelables
<b>DSF</b>	Document Stratégique de Façade
<b>GdC</b>	Golfe de Gascogne
<b>ICPC</b>	Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne
<b>IGARUN</b>	Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes
<b>LPO</b>	Ligue pour la Protection des Oiseaux
<b>MC</b>	Mers Celtiques
<b>MED</b>	Mer Méditerranée
<b>MO</b>	Méditerranée occidentale
<b>MMN</b>	Manche-mer du Nord
<b>MEMN</b>	Manche Est Mer du Nord
<b>MSP</b>	Marine spatial planning
<b>MTES</b>	Ministère de la Transition écologique
<b>NAMO</b>	Nord Atlantique Manche Ouest
<b>OFB</b>	Office Français de la Biodiversité
<b>OSPAR</b>	Convention pour la Protection du Milieu Marin de l'Atlantique du Nord-Est (Oslo-Paris)
<b>PAMM</b>	Plan d'Action pour le Milieu Marin
<b>PSM</b>	Planification Spatiale Maritime
<b>RTE</b>	Réseau de Transport d'Électricité
<b>SA</b>	Sud Atlantique
<b>SGMAP</b>	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
<b>SRU (loi)</b>	Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
<b>TGV</b>	Train à Grande Vitesse
<b>UE</b>	Union Européenne

## INTRODUCTION

Longtemps peu mis en valeur, les espaces littoraux et maritimes sont pourtant, et depuis le Moyen-Âge, des espaces dotés d'un fort dynamisme économique, attirant à eux la concentration de nombreux pouvoirs parfois opposés (Sarrazin, 1992). Au cours du 20<sup>e</sup> siècle, ces espaces sont sortis définitivement de l'ombre avec l'apparition puis le développement rapide du tourisme. Cette nouvelle activité, réservée à l'origine à une certaine élite (Salin, 2007), a alors pris une place de plus en plus importante dans le paysage littoral français, bousculant à coup de grands ensembles balnéaires et de masses humaines (Merckelbagh, 2009) saisonnières l'architecture, l'aménagement et même la hiérarchie des pouvoirs locaux (Andreu-Boussu et al, 2017). D'une vocation principalement halieutique et agricole, les espaces littoraux se sont métamorphosés en des territoires densément peuplés (en Métropole, les 885 communes littorales accueillent un peu plus de 10 % de la population sur seulement 4 % du territoire, la densité d'habitant y est trois fois supérieure à la moyenne nationale (Béoutis et al, 2009)), attractifs (de 1975 à 2005, la population des communes littorales a augmenté de 19,4 %, contre 16,1 % pour le reste du territoire, soit un million de résidents supplémentaires en trente ans (Béoutis et al, 2009)) et aux tissus économiques homogènes, d'une grande diversité : transport maritime, tourisme, aquaculture, pêche, énergie en mer, extraction de matières premières... Les espaces marins et côtiers accueillent désormais de très nombreuses activités et par conséquent, autant d'acteurs différents. Bien qu'il puisse sembler souhaitable pour un territoire d'entretenir une telle richesse d'acteurs et un tel dynamisme, l'espace marin à cela de particulier que sa gestion s'avère souvent des plus complexes, étant plus difficile à appréhender pour les acteurs que l'espace terrestre. C'est dans ce cadre que la Planification Spatiale Marine (PSM) est utilisée. Au Royaume-Uni, la PSM est définie ainsi par le Department for Environment, Food and Rural Affairs, qui reprend la définition la plus partagée, celle d'Ehler et Douvère :

« Marine spatial planning (MSP) is a practical way to create and establish a more rational organization of the use of marine space and the interactions between its uses, to balance demands for development with the need to protect marine ecosystems, and to achieve social and economic objectives in an open and planned way (Ehler et Douvère, 2009). »<sup>1</sup>

Ainsi, la PSM est un processus public d'analyse de répartition spatiale et temporelle des activités humaines sur les zones marines, dans l'objectif de répondre à des objectifs environnementaux, économiques et sociaux, qui sont généralement spécifiés par un processus politique (Ehler et Douvère, 2009). Ainsi, dans la PSM, on reconnaît que le milieu marin est composé d'éléments naturels et humains ainsi que les liens qu'ils entretiennent (Pomeroy et Douvère, 2008). La gestion du milieu marin est alors question de choix sociétal, faisant de la PSM un processus décisionnel intrinsèquement dépendant de la concertation. Tous les acteurs peuvent être impliqués dans la PSM, quelles que soient leur nature, leurs origines sociales et géographiques ou leur relation à l'espace. En revanche, contrairement à la planification terrestre, la PSM traite d'un espace n'appartenant techniquement à personne, souvent réduit à un simple espace-plan (Trouillet, 2020), où l'État seul est légalement

---

<sup>1</sup> Traduction libre : « La planification Spatiale Marine (PSM) est un moyen pratique de créer et d'appliquer une organisation plus rationnelle de l'utilisation de l'espace marin et des interactions entre ses utilisations, d'équilibrer les demandes de développement avec la nécessité de protéger les écosystèmes marins, et d'atteindre des objectifs sociaux et économiques dans une logique d'ouverture et de planification » (Ehler et Douvère, 2009).

compétent pour statuer de la répartition des activités. Œuvrer à une bonne cohésion territoriale n'est alors pas chose aisée, d'autant qu'outre les difficultés entrainées par le territorialisme de certains acteurs, comme les pêcheurs (Cleuziou, 2007), les différences entre les acteurs sont nombreuses : objectifs, vision de la mer, formes d'exploitation, possibilités de cohabitation... Il est apparu qu'une bonne gestion des conflits pouvant dès lors apparaître était souhaitable (Trouillet, 2018), d'autant que les enjeux sont grands : outre les problématiques humaines, la question de la préservation environnementale est également très sensible sur ces espaces, où une bonne gestion des ressources naturelles est un critère nécessaire à la survie de certaines activités (comme la pêche ou l'aquaculture) (Trouillet, 2020). Ainsi, c'est dans ce contexte que l'Union Européenne (UE) a mis en place en 2008 la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM), destinée à répondre à la fois à des objectifs naturels et anthropiques, à prendre en compte l'espace et ses spécificités, mais aussi les acteurs du territoire et leur relation propre à celui-ci. En effet, la DCSMM a pour ambition de mettre en place à l'échelle européenne une gestion durable des espaces littoraux et maritimes, qui pourra profiter aux générations futures. Afin de répondre aux directives de l'UE, la France, qui a amélioré son dispositif de concertation au cours des années 90, a mis en chantier en 2015 le Document Stratégique de Façade (DSF). C'est dans ce cadre de « croissance bleue » que s'inscrit ce mémoire sur l'analyse des dispositifs de concertations mis en place en rapport avec la PSM. La PSM, qui ambitionne une approche à visée collaborative et transparente de la gestion des espaces maritimes dans le but d'assurer la continuité des activités humaines et de la biodiversité maritime, possède en ses principes tout le paradoxe rendant complexes les démarches de conciliation essentielles à la concertation. En effet, en cherchant à assurer via des plans de planification une forme de croissance économique en parallèle de la préservation environnementale, la PSM se confronte par son concept même à une forme de limite (Trouillet, 2020). Cet oxymore de la « croissance bleue », qui peut aboutir à une monétarisation de la nature et de ses services écosystémiques (Oswald, 2018), est un exemple du paradoxe induit par les deux rôles de la PSM : développer et conserver. Ainsi, malgré l'existence de ces limites, il faut souligner que l'idéal de la PSM est bien celui-ci : trouver une forme de symbiose entre la nature et les activités anthropiques. Cette cohabitation optimale, si elle se construit à travers les plans élaborés, peut aussi être potentiellement recherchée à partir des démarches de concertation avec les acteurs, qu'ils soient natifs des territoires étudiés ou non. En effet, comme l'affirment si bien Paul M. Gilliland et Dan Laffoley (2008, p. 3) :

« It is important to highlight that planning is about more than gathering information and producing maps. In particular, as a process and framework, much of the benefit of MSP will come from taking a forward look, drawing together relevant objectives »<sup>2</sup>

À travers la diversité des acteurs ayant participé aux démarches de concertation, un équilibre territorial est donc recherché. Seulement, dans le cadre de la France, il convient de faire l'historique de ces démarches de concertation et de définir à quoi elles correspondent : quelles sont leurs méthodologies et quels sont les acteurs impliqués ? De même, après la clôture en 2019 des premières étapes de la mise en place de ces DSF, il convient d'avoir un regard critique sur le déroulement de cette démarche spécifique à la PSM, inédite en France, afin de l'améliorer à l'avenir. Ainsi, en France, quelles

---

<sup>2</sup> Traduction libre : « Il est important de souligner que la planification ne se limite pas à la collecte d'informations et à la production de cartes. En particulier, en tant que processus et cadre, une grande partie des avantages de la planification de l'espace maritime proviendront de l'adoption d'une vision prospective, de la mise en commun des objectifs pertinents et de la mise en place d'un système de gestion de l'espace maritime. »

sont les perspectives d'amélioration pour les différentes stratégies de concertation réalisées dans le cadre de la PSM ?

Afin d'apporter une réponse à cette problématique, une première partie sera destinée à une remise en perspective de la concertation, en définissant celle-ci dans le cadre français, puis en présentant les différentes démarches et garants existants. Les différentes formes de démarches seront également rappelées, puis nous basculerons sur les problématiques de la PSM en métropole, en mettant en lumière les projets ponctuant les littoraux français depuis 15 ans. En dernière partie, la méthodologie et les objectifs de ces démarches seront mis en avant, puis la conséquence de leur existence sera recontextualisée : ces démarches veulent impliquer la population, ce qui impacte l'opinion de celle-ci quant à la PSM, d'une manière positive ou négative. Par la suite, nous nous pencherons en détail sur les DSF, de leurs prémices jusqu'à la fin de la phase stratégique. Dans un objectif d'amélioration et de mise en perspective, une analyse critique sera effectuée des méthodes de mise à profit de la population et des outils informatifs et d'animation mis en place pour la diffusion des informations et le recueil des opinions. De même, nous nous interrogerons sur l'exécution de la démarche, en offrant des propositions d'améliorations, au regard des critiques formulées par différents acteurs ayant contribué aux DSF. Enfin, toujours dans cet élan de mise en perspective, nous présenterons des critiques et des propositions d'amélioration en provenance d'acteurs variés du secteur maritime, recueillies dans le cadre des travaux de la Chaire maritime.

La Chaire maritime est l'organisme d'accueil du stage dont est issu ce mémoire. Programme de recherche financé pour 5 ans par différents mécènes, publics ou privés, la Chaire maritime a pour mission de produire des connaissances relatives à chacune des étapes de la planification. À l'aide d'une équipe de recherche dédiée accueillie au sein des locaux de recherche de l'Université de Nantes, la Chaire maritime se positionne comme accélérateur de recherches scientifiques interdisciplinaires (géographie, économie, droit, sociologie, statistiques...) pour l'ensemble des questions liées aux activités humaines menées au sein des espaces maritimes. Ses recherches ont pour objectif de développer la réflexion autour du multi-usage inhérente à la PSM, qu'elle définit comme passant « par des étapes de description et de compréhension des activités, de leur fonctionnement dans le temps et l'espace, et de leurs interactions, ainsi que par des étapes de concertation ou de consultation rassemblant des collectivités locales, des services de l'État, des professionnels ou encore des riverains »<sup>3</sup>. C'est sur ce volet concertation que s'est concentré le stage effectué au sein de cet organisme, avec pour objectif la mise en place d'ateliers participatifs à la démarche innovante, réunissant des acteurs issus de France Métropolitaine, le territoire d'étude de la Chaire maritime. Les ateliers en question avaient pour objectifs de :

- Sensibiliser les acteurs du secteur maritime aux différentes problématiques soulevées par la caractérisation des activités humaines en mer, qu'elles soient socio-économiques (chaîne de valeur...), spatiales (représentation des activités, accès aux données...) ou les deux (caractérisation spatiale économique, matrice d'interactions...)
- Engager les acteurs du secteur maritime dans une démarche participative méthodologiquement innovante pour réfléchir autour de la PSM, étudier la co-construction d'un scénario de PSM évolutif en s'intéressant aux différentes étapes permettant de caractériser puis cartographier ces activités et intégrer une vision prospective à la réflexion.

---

<sup>3</sup> <https://chairemaritime.univ-nantes.fr/qui-sommes-nous>

- Confronter à un regard critique extérieur les productions cartographiques et économiques réalisées par la Chaire maritime, dans une réflexion collective se concentrant sur les deux premières activités soumises à la réflexion (la pêche et la plaisance), afin de générer des retours contribuant à leur amélioration. Le but est d'améliorer la caractérisation des activités humaines en mer et la compréhension des supports cartographiques par les différents publics impliqués dans les démarches de concertation.
- Obtenir un retour sur le DSF et obtenir des pistes de réflexion quant à leur révision future.

Dans le cadre de ce mémoire, c'est cette dernière partie qui retiendra tout particulièrement notre attention.



# PREMIÈRE PARTIE – L'INTEGRATION DU GRAND PUBLIC AUX DEBATS SUSCITES PAR LES PROJETS D'AMENAGEMENT MARINS

## 1. Les principales démarches de la concertation en France

### A. Bases historiques de la législation

#### a. Rappel de ce qu'on entend par « concertation »

Dans le cadre de la mission de préparation à la mise en place des ateliers participatifs de la Chaire maritime, il a été nécessaire de réaliser un premier document, se concentrant sur les principales démarches de concertation ayant lieu en France. L'objectif de ce premier travail était de gagner en visibilité sur le niveau de développement de la pratique en France, tout en se renseignant sur les différentes méthodologies mises en place. À l'aide de ces informations, la suite du projet d'atelier participatif a pu se développer avec une vision claire des démarches ayant déjà eu lieu, de leurs méthodes de concertation employées, ainsi que des thématiques, des acteurs et des secteurs d'activités concernés, de même que les régions ayant accueilli ces démarches.

Ainsi, avant d'aborder en détail la chronologie de la mise en place des démarches de participation en France, il semble nécessaire de rappeler succinctement ce qu'on entend par concertation. Selon l'ADEME (ADEME, 2011), la concertation, la démarche, d'impliquer dans des processus de décision des acteurs publics, privés et de la société civile, est tributaire de trois éléments de contexte, qui peuvent servir à opérer la distinction entre les différentes actions. Ces trois critères de différenciation sont :

- Le Qui ? : Quels acteurs sont impliqués et de quelle vision du territoire sont-ils les défenseurs ?
- Le Quoi ? : Quel type de projet motive la démarche de concertation et quels sont les changements qu'il implique de par sa nature pour le territoire ?
- Le Où ? : Quel est le territoire en question, où se localise-t-il, à quelle échelle et quel est son historique ?

Dans le cadre de la préparation de plusieurs séries d'ateliers participatifs, ayant à dessein d'obtenir de la part de différents acteurs de la PSM des retours critiques lors d'activités aux thèmes divers, la Chaire maritime a dû prendre en considération ces trois facteurs, afin d'assurer une démarche originale et une bonne sélection d'acteurs, comme évoqué précédemment.

#### b. Une mise en place progressive en France

Le 2 février 1995, la promulgation de la Loi Barnier marque le tournant de la politique française relative à la concertation citoyenne. En légiférant pour la première fois la notion d'institutionnalisation du débat public (Zémor, 2015), la Loi Barnier ambitionne de répondre à des déconvenues récentes, issues de projets nationaux ayant suscité de vives oppositions dans les années 90 (Weill, 2009). Découlant de la circulaire Bianco, qui pose les bases de la réglementation du débat public en 1992, les nouvelles dispositions de la Loi Barnier font échos d'une manière plus générale au développement de l'évolution de la conception citoyenne. À partir des années 70 (Blatrix, 2002), celle-ci entre effectivement en opposition avec la politique administrative française dite « représentative », en vigueur depuis... la Révolution française (Delaire, 2002).

En effet, depuis 1791 et la Loi Le Chapelier, plus aucun intermédiaire non institutionnel ne peut être envisagé pour permettre la reconnaissance ou même l'instauration d'un débat citoyen, qu'il soit institué par le pouvoir public ou non. Face à ce triptyque « décider-informer-défendre » (Hélin, 2001) qui caractérise alors la gestion politique des projets d'aménagements, qu'ils soient locaux ou à échelle nationale, une fronde citoyenne s'organise et se développe au fil d'expériences aux succès divers, mais riches d'enseignements (Zémor, 2015). Ainsi, au cours des années 80, les expérimentations de dispositifs de débats publics se multiplient. Si, à l'échelle des projets faisant davantage appel à la démocratie de proximité, ces initiatives peuvent être souvent attribuées aux élus locaux (Fourniau, 2007), la donne est bien différente sur les projets plus globaux, à tel point que l'État finit même par voir son rôle d'arbitre être réellement remis en question, au profit d'acteurs associatifs.

Afin de contenter les velléités de participation citoyennes, tout en récupérant son rôle « souverain » au sein de l'organisation des échanges (Fourniau, 2007), alors remis en question par les associations de débat citoyen, l'État finit par réagir, à la suite d'un nouveau conflit d'importance : le projet TGV Méditerranée (Sirota-Chelzen, 2018)<sup>4</sup>. Cessant de considérer les opinions de citoyens « profanes » (Blatrix, 2002) comme des apports « intéressés » par essence (Fourniau, 2007), l'État axe le processus de création du débat institutionnalisé autour de trois priorités, mises en évidence par les associations :

- L'instauration du débat doit se faire à une étape précise de la réflexion, en aval de la moindre prise de décision (Zémor, 2015).
- La mise en place d'un « arbitre » neutre afin de favoriser des échanges transparents (Blatrix, 2002)
- La lutte contre « *l'ombre de la puissance publique*<sup>5</sup> » (Hajek, 2009) et la répartition équilibrée de la parole scientifique, souvent monopolisée par l'État et les grands groupes.

Suite à ces premières avancées dans d'institutionnalisation du débat, le processus est enclenché, encouragé par la décentralisation, effective à partir de la fin des années 80, qui rend caduc les anciennes formes de régulation de la parole citoyenne (Fourniau, 2007). Si elles possèdent des modalités imposées, décrites à travers différents textes de lois post-année 2000 (Code de l'urbanisme, Code de l'environnement...), les procédures de concertation ne sont pas figées par une méthodologie entièrement définie en amont, mais restent des démarches malléables, selon les objectifs et le bon vouloir des différents acteurs. En effet, de nombreux critères méthodologiques peuvent varier selon les acteurs, les enjeux, le projet ou encore le territoire au centre de la démarche, influençant potentiellement la forme des délibérations, des méthodes de concertation, l'échelle temporelle des débats, la formalisation des étapes du processus... (Amalric, 2011). Dans cette logique de développement de procédures « participationnistes » (Blatrix, 2002), l'arsenal législatif se développe,

---

<sup>4</sup> Destiné à relier Lyon, Marseille et Montpellier par un nouveau réseau de voies ferroviaires rapides, le projet TGV Méditerranée souleva, au cours de l'élaboration de sa phase technique, de nombreuses et virulentes protestations de la part de nombreuses associations et collectifs territoriaux. Afin de résoudre les nombreux conflits d'usage, près de deux mille réunions publiques se sont tenues à partir de 1986, jusqu'à l'adoption en 93 d'un tracé final issu du processus de concertation.

<sup>5</sup> Conceptualisée par G. Bertolini dans *Économie des Déchets* (Éditions Technip environnement, Paris, 2005), « l'ombre de la puissance publique » évoque la monopolisation de l'attention des décisionnaires de l'État par les grands groupes industriels, influençant souvent leur prise de position initiale lors de projet d'aménagement du territoire, pour favoriser le plus souvent des installations « lourdes » ou susceptibles d'émettre des sources de profits.

se renforce et s'adapte au fur et à mesure du développement du savoir-faire participatif. Parmi ces améliorations, nous pouvons par exemple noter la montée progressive de l'accès citoyen à l'information dans le cadre notamment des débats autour des préoccupations environnementales (Pancher, 2011), la réforme de la Loi Barnier en 2002 ou encore la dernière révision en date de la CNDP en 2018.

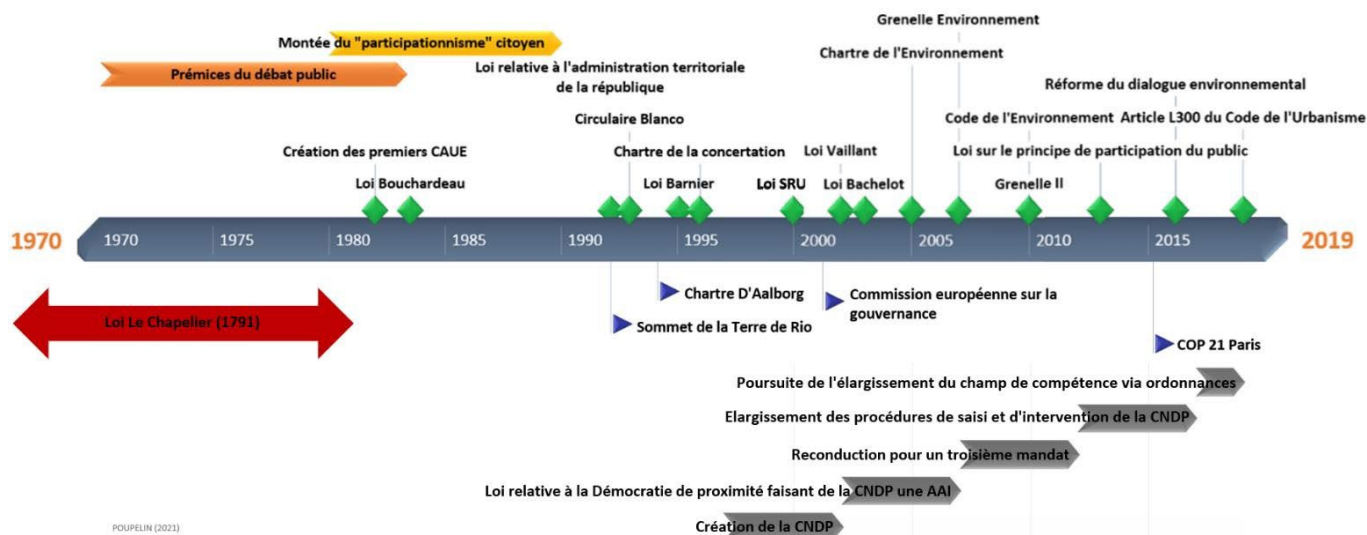


Figure 1 : Représentation de l'évolution la législation de la participation institutionnelle en France, de 1791 à 2019 (Source : T. Poupelin).

La Figure 1 représente de manière synthétique les lois majeures développant la concertation en France. Ces différentes avancées législatives ont impacté le paysage législatif français de plusieurs façons, sans forcément concerner directement la question de la concertation (Grenelle II, Loi SRU). Si elles sont représentées, c'est toutefois qu'elles ont participé à la démocratisation de cette concertation, en encourageant des processus de décentralisation, encouragés notamment par l'augmentation de la préoccupation environnementale. Ces enjeux environnementaux ont en effet poussé la France à des modifications de sa législation, pour une politique plus raisonnée, basée sur l'avis des habitants. Dans cette idée, certains évènements ont été particulièrement décisifs (Sommet de la Terre de Rio, COP 21).

## B. Le principal porteur de projet de concertation dans le cadre de la PSM en France : La CNDP

Fondée en 1995, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) est une autorité administrative indépendante depuis 2002, dont la mission est d'assurer la pérennité des démarches de concertation. Depuis sa création, la CNDP n'a eu de cesse de voir ses compétences augmenter, afin d'éviter différents écueils, rencontrés lors de ses premières années de lancement : mépris du principe d'indépendance de la part de l'État (Débat sur les énergies, 2003), irrespect manifeste par les commanditaires des conclusions rendues par la CNDP (Projet du contournement autoroutier de Bordeaux, 2003), tenue d'une concertation sur un projet à l'issue incertaine, entachant l'image de la Commission lors de la cessation du projet en post-concertation (Débat THT Boutre-Carros, 1998) (Fourniau, 2007 ; Zemmor, 2015).

La CNDP a pour mission de garantir aux différents acteurs impactés par le projet dont elle est saisie, d'être informés et écoutés, dans les meilleures conditions possibles. À l'issue des différentes formes

de démarches de participation existantes (consultation locale, concertation préalable, débat public local, référendum local...), la CNDP garantit la production de rapports écrits faisant l'état des lieux des débats et des idées principales relevées, de manière transparente et exhaustive (Le Courrier des Maires et des élus locaux, 2018). En retour, les commanditaires du projet ont pour obligation juridique de prendre en compte les recommandations exprimées par le public au travers des conclusions de la CNDP. La Commission n'est toutefois pas réservée à n'importe quels projets : elle est limitée aux projets d'envergures nationales (types aménagements énergétiques, d'infrastructures de transports, industriels...) ou pouvant porter à conséquence sur la sécurité d'une part importante de la population (stockage de déchets nucléaires).

Ainsi, si elle est le fer de lance du droit au débat public, la CNDP n'est pourtant pas destinée à participer à la démocratie de proximité et aux projets d'envergures plutôt locales, qui représentent pourtant la grande majorité des concertations publiques. En 26 ans, la CNDP n'a organisé « que » 95 débats publics et près de 250 concertations. Malgré tout, la Commission reste la meilleure source de témoignages d'atelier de participation, grâce à sa méthodologie clairement établie et surtout à ses rapports très détaillés des opérations de concertations, tous accessibles au public. La CNDP se distingue ainsi des autres organismes d'arbitrage du débat public (SGMAP, 2017), qu'ils soient privés (bureaux d'études, démarches citoyennes spontanées) ou publics (CESE, Vie Publique, ICPC).

Avant de poursuivre, il convient de critiquer en amont la démarche qui va suivre dans ce document, qui consistera à se concentrer sur des éléments acquis en étudiant majoritairement la CNDP. En effet, comme expliqué, la CNDP est la principale institution du débat public en France et représente une véritable source d'enseignements sur les opérations de débat public. Toutefois, la Commission ne traite que des projets de grande envergure, loin, très loin de l'héritage communal ayant motivé au cours des années 70 les premières expériences de démocratie participative. L'incapacité à pouvoir étudier correctement ce genre de démarches, la faute à une absence de littérature grise sur ce sujet, semble d'autant plus problématique que les démarches de concertation semblent toujours être majoritairement à l'initiative des petites administrations. En effet, environ 76 % des collectivités locales affirment que la concertation représente encore un axe structurant de leur mandature, malgré le manque de moyen, de méthodes d'évaluations et de méthodologies clairement établies (Barroso Rodrigues, 2020).

En conséquence, si elle est la mieux documentée et si ses actions de concertation brassent une grande quantité d'acteurs variés, la CNDP n'est pas représentative du débat public en France, qui brille par la diversité de ses actions, de ses méthodes, de son positionnement ou encore de ses échelles d'actions et de temps.

### C. Les risques de la concertation

Comme expliqué précédemment, les démarches de concertation en France se sont imposées d'elles-mêmes aux politiques d'aménagement à travers une poussée de l'engagement citoyen au cours des années 70-80. Se succédant sans problème à travers les transitions gouvernementales (Fourniau, 2007), les procédures de débat public se sont développées à la faveur de cet effet pousoir (Amalric, 2011), sur le plan législatif donc, mais également, plus concrètement, dans une démarche d'application évolutive (Weill, 2009). À travers une approche pragmatique, reconnue de tous, car dépourvue directement de la moindre attache politique, la concertation peut être perçue comme une des voies d'expression démocratique parmi les plus directes (Amalric, 2011).

Cependant, en dépit de ses qualités, le processus de débat public, qu'il soit bien exécuté ou non, peut-être la cause de rejets ou engendrer des sentiments de défiances à l'issue de sa tenue. Ces

difficultés peuvent trouver leurs origines dans différentes sources et s'expriment à travers plusieurs formes de dégradation du processus de débat public, précédant même parfois celui-ci :

- La première difficulté que peuvent rencontrer les procédures de concertation réside souvent dans l'essence même du projet dont elles sont les extensions. En effet, la concertation est avant tout définie par la nature de l'entreprise qu'elle porte et la perception de celle-ci par les acteurs se résumera souvent à celle qu'ils adressent avant tout au projet en question. Ainsi, en cas d'existence de tensions, voire d'hostilité, la concertation risquera d'être perturbée et pourra même être entièrement mise à mal, en fonction de la véhémence des protestations (Amalric, 2011).

L'une des tâches de la concertation est de s'assurer de la maîtrise de ces individus, qui peuvent troubler les échanges. Cette atténuation de la virulence, contrairement aux idées reçues, ne passe non pas par une promesse de consensus, mais bien par un engagement à l'intégration de toutes les propositions, à parts égales, dans une démarche cathartique (Décider Ensemble, 2011). Toutefois, si pour différentes raisons, l'hostilité publique n'était pas résorbée et bien de cette première difficulté en découleraient plusieurs autres, plus ou moins directement :

- Face à l'hostilité de certains acteurs, nombreux sont les décideurs publics ou privés à préférer une forme de statu quo, n'exacerbant ainsi pas, dans l'idée, le conflit en l'alimentant par une confrontation d'acteurs pouvant mal tourner (ADEME, 2016). La démarche de concertation peut alors perdre de son intérêt.
- De même, certains acteurs émettent parfois des a priori négatifs sur les processus de concertations, parfois motivés une forme de désenchantement démocratique nationale (L'atelier Urba, 2016), parfois en raison d'un manque d'information, parfois à cause d'un historique précis, laissant plus facilement le champ au doute (dans le cas de l'expérience passée d'un projet de concertation qui n'aurait abouti à rien, par exemple, ou alors au contraire d'un projet qui aurait vu le jour, mais qui pour différentes raisons n'aurait pas satisfait les habitants).
- De même, certains acteurs estiment que la concertation risque d'inutilement complexifier des questions ne méritant pas tant de réflexions, ou peuvent entrer en conflit avec le choix de la méthodologie. Les compétences des habitants en tant qu'acteur du débat sont alors souvent remises en cause (ADEME, 2016).

Paradoxalement, un processus de concertation, qu'il se déroule bien ou non, a une fâcheuse tendance à laisser derrière lui un terreau d'habitants mécontents, en particulier en cas de successions de débats publics (Amalric, 2011). Ainsi, la concertation, lorsqu'elle se concentre trop sur certaines thématiques, auprès de mêmes acteurs, déclenche un cercle vicieux, qu'il convient de repérer en amont afin de préparer au mieux des outils de protection de la bonne conduite du débat.

Pour autant, il n'est pas impossible de répéter des démarches de concertations auprès de populations ayant encore en tête leur dernière expérience, même pour de mauvaises raisons. Les outils préconisés sont généralement les mêmes et doivent être appliqués sans relâche, de la meilleure manière possible (ADEME, 2016 ; Fourniau, 2007 ; Amalric, 2011) :

- Rappeler les avantages de la démarche et défendre la méthodologie de celle-ci auprès des acteurs du débat public.

- Le plus tôt possible, réaliser des démarches de vérification des éventuelles tensions parmi les acteurs et assurer la prise en compte des différentes opinions, parfois au travers de l'organisation du débat lui-même.
- Par la suite, assurer au débat une tenue adéquate et souple, en respectant les principes d'explicitation du débat, de pédagogie, d'écoute et de transparence des échanges. Ce dernier point est d'autant plus important pour assurer la bonne compréhension des enjeux de la concertation et donc d'éviter d'éventuelles contestations d'illégitimité lors de la prise de décision finale.

## 2. Etude des démarches et des projets

---

### **A. Inventaire des démarches de concertations de la CNDP en lien avec la PSM**

Afin de gagner en visibilité sur les projets ayant émaillé le territoire métropolitain au cours des dernières années ainsi que sur les problématiques ayant mobilisé les acteurs y participant, un inventaire des dernières démarches réalisées par la CNDP en lien avec la PSM a été effectué. En effet, à travers les activités de la première institution de concertation nationale, il est possible de relever les démarches ayant brassé le plus d'acteurs au cours de ces dernières années et dans celles à venir. En plus de faire la liste des territoires où les acteurs ont pu être soumis à des démarches de concertation, il est possible, grâce aux données mises à disposition par la CNDP, de réaliser une cartographie des thématiques abordées, afin de mieux cerner les éventuels thèmes problématiques de chaque territoire. De plus, les éventuelles difficultés remontées par la CNDP au cours de ses projets de concertation sont également analysables textuellement et il peut être pertinent d'entrer plus en détail dans l'étude de la méthodologie de la CNDP afin de retirer des enseignements de leurs démarches et leur expertise.

Avant toute chose, nous devons présenter la méthodologie et énumérer les différents projets dont a été chargée la CNDP au cours des quinze dernières années. Ainsi, depuis 2007, la CNDP a été saisie dans le cadre de 23 projets, en lien plus ou moins directement avec la PSM. Ces débats publics ont fait l'objet de différents types de méthodologie d'enquêtes et peuvent être encore actifs, voire même pas encore commencés, au moment de la rédaction de ce document.

Comme nous pouvons l'observer sur la Figure 3, la plupart des projets impactant la PSM dont a été chargée la CNDP sont en lien avec le développement d'infrastructures éoliennes (56 %). La plupart de ces projets de concertation éoliens sont désormais inactifs, car datant pour nombre d'entre eux des années 2010, au cours desquelles la politique environnementale française a axé sa politique sur le développement des Énergies Marines Renouvelables (EMR). Il faut également remarquer la présence de plusieurs projets extranationaux de raccordements énergétiques, pour la plupart encore actifs. Malgré la difficulté, ces projets soumettent les populations à des démarches de participations aussi actives que pour des projets infranationaux, ce qui est à souligner. En outre, plusieurs projets de développement portuaires et des voies navigables maritimes ont vu le jour et plusieurs d'entre eux ont pu bénéficier de l'expertise de la CNDP lors des phases de concertation.

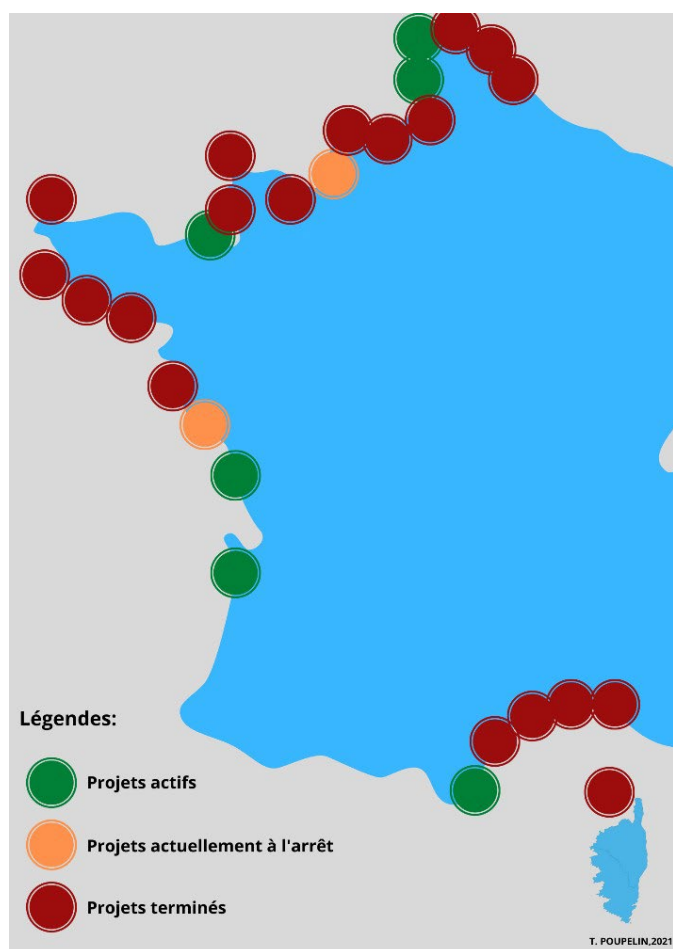


Figure 2 : Représentation du statut d'avancement des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie.



Figure 3 : Représentation des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie.

Sur la Figure 2, les projets dits « actuellement à l'arrêt » désignent des projets dont la phase de concertation est sans données depuis plusieurs années, généralement en raison de l'attente de l'avancement du reste du projet. Les actions ralenties par la crise sanitaire, liée à l'épidémie mondiale du SARS-CoV-2, sont également dans cette catégorie, bien que la plupart des démarches de concertation sont parvenues à reprendre au cours de la fin de l'année 2020, parfois aux dépens de la tenue de certains engagements de qualité des démarches.

En outre, il est à souligner que les commanditaires des projets soumis à l'expertise de la CNDP sont régulièrement les mêmes : le Ministère de la Transition écologique (MTES), RTE et Engie sont présents dans près de 80 % des projets en lien avec la PSM étudiée par la CNDP.

## B. Analyse de la méthodologie de la CNDP, à travers la CPDP

Afin d'en dissocier la démarche des ateliers à venir de la Chaire maritime, il fut requis de revenir de manière plus détaillée sur la méthodologie appliquée par la CNDP lors de l'organisation de ses démarches de concertation.

Tout d'abord, il s'agit de se concentrer sur l'avant-débat. La CNDP, dans un souci de bonne tenue des débats, s'assure d'informer préalablement les différents acteurs susceptibles d'y participer par l'intermédiaire de plusieurs documents : une annonce écrite de la démarche de débat, parfois accompagnée d'une infographie en ligne, l'ouverture d'un site web ouvert aux réflexions ainsi que la création de comptes spécifiques au débat sur les réseaux sociaux les plus adaptés et populaires (Facebook, Twitter...) sur lesquels seront relayés les actualités du débat. Toutes informations audiovisuelles seront diffusées via la chaîne Dailymotion de la CNDP. La CNDP ouvre également une campagne d'information publique hors réseaux en ligne, afin d'inciter les citoyens à l'investissement dans le débat. Une bonne affluence aux débats est un critère de réussite au regard de la commission d'évaluation de la qualité du débat en fin de projet. La CNDP réalise également la plupart du temps des entretiens préparatoires auprès d'acteurs clés, mais aussi et surtout des ateliers pour définir les thématiques débattues au court du débat public. En partenariat avec la Direction de l'information légale et administrative (DILA), la CNDP doit rester à l'écoute des demandes de documentation émises par les parties prenantes du débat, afin de garantir la meilleure information possible. Une première plénière clôt généralement la phase de prédébat, en convenant avec l'ensemble des catégories d'acteurs de l'organisation des prochaines réunions, en fonction des retours récoltés auparavant. La synthèse de cette plénière ouvre même le début de la première phase du débat.

La Commission Particulière du Débat Public (CPDP) se charge de l'organisation et du déroulement des démarches de concertation. Son président rend le dossier du maître d'ouvrage (DMO), un document présentant le plus objectivement possible les caractéristiques du débat, autour duquel se feront les premiers échanges. C'est aussi à ce moment qu'a lieu le premier temps de parole des commanditaires pour défendre leur projet et les différentes issues proposées à son élaboration. Après l'évaluation et l'acceptation du DMO, le processus de débat public est enclenché. Les méthodes utilisées pour la réalisation par la CPDP de celui-ci ne sont pas clairement définies, si ce n'est qu'elles répondent à un objectif clair : pouvoir réaliser à l'issue de ce dernier un document écrit retraçant la dynamique des arguments, les points d'accords et de désaccords, les points de confrontations les plus marqués, les propositions des différentes parties prenantes. Ce rapport de fermeture de la procédure de concertation publique n'est donc qu'une synthèse de l'ensemble du processus, dont la longueur et le nombre de démarches dépendent du cadre du projet, de son envergure et du nombre d'acteurs impliqués.

Sur ce dernier point, la méthodologie de la CNDP est assez évasive, mais il semble que la CPDP recherche assez basiquement la plus grande diversité de représentants de secteurs ainsi que le plus grand nombre de participants du côté des citoyens locaux. Au regard des cas étudiés, il semblerait que les débats publics de la CNDP soient effectivement en capacité de réunir une quantité d'acteurs très importante. En effet, les outils numériques mis en place peuvent à eux seuls enregistrer plusieurs milliers de connexions au cours des démarches de participation, des chiffres souvent en corrélation avec le nombre de participants réunis aux réunions du débat, qui fluctuent la plupart du temps à plusieurs centaines d'acteurs.

Sur le plan de la diversité des secteurs d'acteurs, il est en de manière générale assez rare que des organismes ou des syndicats refusent de se prêter au jeu de la concertation. Cela peut tout de même arriver, dans le cas de projets éoliens conflictuels (Bretagne) ou de contestations de la phase de prédébat (Projet Celtic Interconnector), qui peuvent voir des acteurs se retirer temporairement des discussions, avant de revenir à la demande de la CNDP, déclenchant parfois des prolongements de débats individuels afin de définir au mieux leur position.

En raison de l'épidémie de SARS-CoV-2, certains projets récents ont été impactés dans l'organisation de leurs réunions publiques. Si des solutions ont pu être trouvées à terme, elles n'ont



pas toujours donné entière satisfaction. En effet, si certaines commissions d'évaluations de la participation ont jugé que certains projets avaient su contourner correctement les difficultés imposées par les règles sanitaires, notamment sur le plan de la représentativité et de la participation aux réunions publiques (Projets d'éoliens en mer de Dunkerque, c'est n'est pas toujours le cas. Mis en difficulté par l'inégale accessibilité des acteurs aux outils informatiques, notamment, mais aussi par la défiance de certains acteurs vis-à-vis de cet outil, certains projets ne semblent pas être parvenus à réunir les conditions d'informations optimales à la tenue du débat (Projet éolien en Normandie, en Bretagne).

### C. Les projets de la CNDP liés à la PSM encore en activité

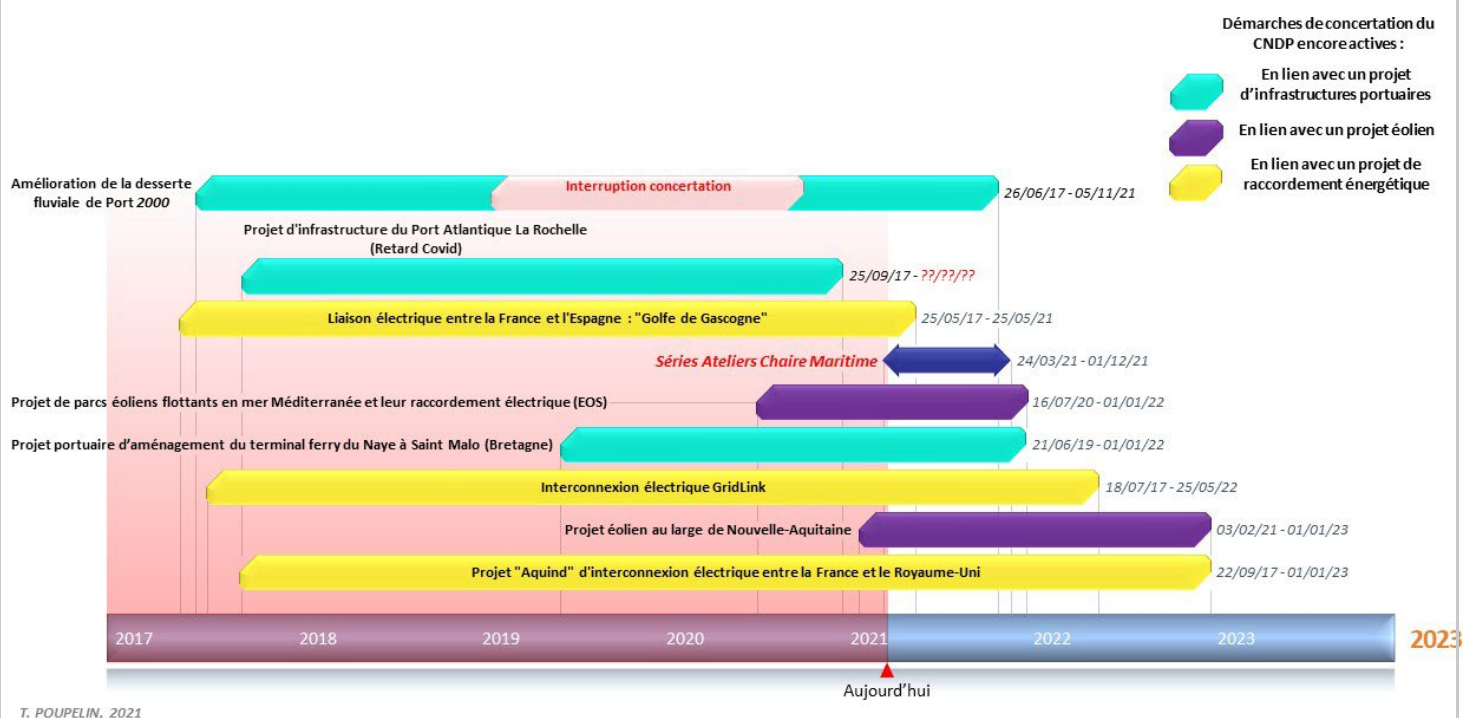


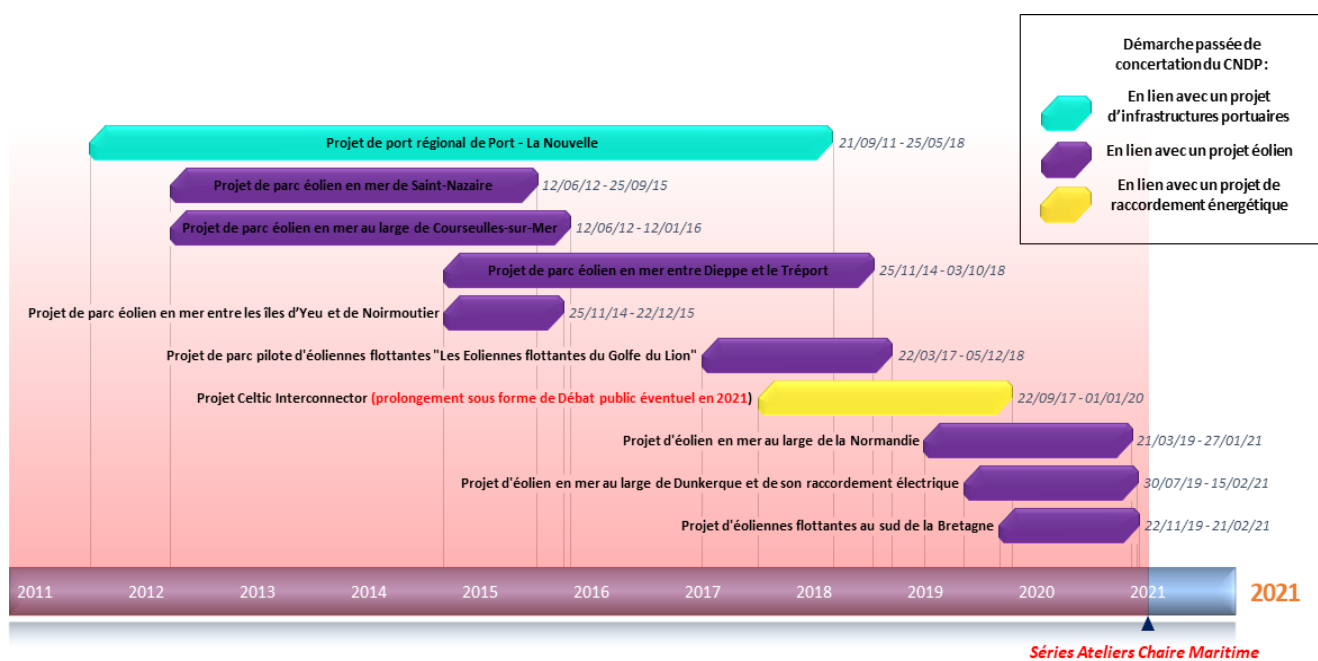
Figure 4 : Frise chronologique des démarches de concertation de la CNDP en lien avec la PSM encore actives, jusqu'à 2023.

Comme nous pouvons le voir sur la Figure 4, plusieurs projets de la CNDP sont encore en activité et doivent donc être surveillés pour éviter une concordance d'acteur qui pourrait s'avérer gênante pour les ateliers. Ainsi, en étudiant les projets actifs ou à venir de la CNDP, plusieurs conclusions s'imposent :

- À court terme, aucun projet concernant de près ou de loin la PSM ne devrait s'ouvrir au sein de la CNDP. En effet, si certains débats publics ont entamé leur démarche il y a très peu de temps (Projet éolien de Nouvelle-Aquitaine, Projet éolien en mer Méditerranée), il n'existe pas de projets de débat public à l'horizon 2022. Au regard du graphique, cela ne semble pas être une anomalie particulière, mais il n'est pas à exclure que l'épidémie de SARS-CoV-2 joue un rôle dans cette absence de saisine de la CNDP. En effet, afin de maximiser les conditions de tenue du débat, la plupart des décideurs, qu'ils soient politiques, publics ou privés, font probablement le choix d'attendre, d'autant que nombre de projets sont reportés ou ralentis depuis mars 2020.

- Officiellement, huit projets de concertation autour de la PSM demeurent actifs. Dans les faits, plusieurs d'entre eux semblent à l'arrêt, voir abandonnés. Nous relevons en effet deux cas particuliers, qu'il faut mettre à l'écart pour le moment. Le premier, le plus évident, est celui de l'amélioration de la desserte fluviale Port 2000 du port du Havre. Après une concertation préalable, la CNDP a mis en place une démarche d'information du public, jusqu'à l'ouverture d'une enquête publique. Une nouvelle opération de concertation publique aurait été ouverte entre 2017 et 2018, avec l'aide de la CNDP, mais pas sous son contrôle direct. Le projet étant retardé par diverses polémiques et surtout par un manque de moyens, l'enquête publique est longtemps restée au point mort, bien qu'elle semble être en passe de redémarrer, possiblement à l'horizon de printemps 2021. À une échelle moindre, le projet d'infrastructure du Port Atlantique La Rochelle est lui aussi mis à l'arrêt, mais en raison de l'épidémie de SARS-CoV-2. Préférant reporter la clôture de l'enquête publique initiée en 2019 et qui aurait dû se terminer début 2020, l'essentiel de la concertation est toutefois achevé et le projet ne semble donc pas risquer de perturber l'organisation des ateliers.
- À court terme, plusieurs projets semblent sur le point de s'achever, bien que l'épidémie de SARS-CoV-2 empêche la réalisation de projections précises. En dépit de cette crise sanitaire, les démarches de concertation finale de débat public des projets éoliens en mer Méditerranée et d'aménagement portuaire à Saint-Malo devraient bientôt s'achever.
- À moyen terme, trois projets coexistent et devraient s'achever longtemps après les deux séries d'ateliers prévues par la Chaire maritime. Il semble pertinent d'y prêter une attention particulière en raison de cette superposition temporelle.
- En raison d'un glissement d'un terrain, un nouveau tracé de raccordement énergétique doit être élaboré dans le cadre du projet de raccordement franco-espagnol dans le golfe de Gascogne. Selon les modifications apportées, l'élaboration d'un nouveau débat public sera étudiée par la CNDP.

## D. Les projets de la CNDP liés à la PSM achevés au cours des dix dernières années



T. POUPELIN, 2021

Figure 5 : Frise chronologique des démarches de concertations achevées au cours des dix dernières années par la CNDP, en lien avec la PSM.

Après avoir étudié les différents projets encore actifs de la CNDP, pouvant impliquer des acteurs de la PSM en France en même temps que les ateliers de la Chaire maritime, il est nécessaire d'approfondir la démarche. En effet, afin de poursuivre la recherche d'acteurs étant possiblement rendus moins réceptifs à la démarche des ateliers, il est à présent nécessaire de se pencher sur l'ensemble des projets de concertation s'étant terminés récemment. Au regard de la Figure 5, qui répertorie donc les dix projets de concertation de la CNDP s'étant terminés les plus récemment au cours des dix dernières années, nous sommes en capacité de faire plusieurs constats :

- Plutôt absentes de la Figure 4, relevant les projets encore en cours de la CNDP autour de problématiques de la PSM, les démarches de concertation en lien avec des projets éoliens sont ici omniprésentes. Succédant à une première vague de concertation en 2010, de nombreuses démarches de débat public voient le jour, parfois en doublon de celles déjà effectuées des années auparavant. La localisation et le pas temporel de ces projets éoliens sont à surveiller particulièrement pour plusieurs raisons. La première est que l'éolien est un sujet de discordance important, qui a la capacité de braquer certains acteurs plus facilement (Projet de parc éolien en mer au large de Courseulles-sur-Mer). Cette sensibilité autour de l'éolien est la conséquence de l'élaboration de premiers projets ayant fait l'erreur de considérer l'espace maritime comme un lieu d'implantation vierge d'acteurs et donc de concertation (Nadaï et Labussière, 2014). Ainsi, après plusieurs années d'élaboration de projets en ignorant les attentes de concertations locales, puis en tentant de les figer via des démarches de participation fallacieuses n'ayant pour d'autres buts que de convaincre les locaux, l'État et les groupes industriels ont créé un courant « *d'inacceptabilité sociale* » autour de l'éolien (Canel-Depitre, 2017). Malgré la mise en place de véritables démarches participatives à l'aune des nouveaux projets, l'éolien est resté et reste encore en 2021 un sujet sensible, qu'il convient d'aborder avec précaution, tant les a priori négatifs

entourant cette forme de projets sont multiples. De plus, les projets éoliens ont également eu la fâcheuse tendance à ne pas voir le jour, ce qui a renforcé la sensibilité de certains acteurs locaux (le projet éolien du Tréport est né de l'échec du projet de Courseulles-sur-Mer). En effet, alors que des projets éoliens se concentrent sur la moitié nord de la façade atlantique, comment demander à des acteurs locaux de s'impliquer dans une nouvelle démarche de participation, alors que la dernière à laquelle ils ont eu l'occasion de participer a débouché sur l'abandon du projet ? Enfin, comme nous pouvons facilement le voir sur la Figure 5, le hasard du calendrier fait que de nombreuses démarches de concertation viennent tout juste de s'achever (Projet en Normandie à Groix et Belle-Île, au sud de la Bretagne, près de Dunkerque). Toutefois, il faut rappeler que si les démarches de concertations sont officiellement terminées, rien n'empêche une certaine partie du public d'éventuellement continuer à exprimer ses revendications ou ses désaccords par d'autres moyens d'expression (manifestations, blocages, réseaux sociaux). Cette éventuelle sensibilité au débat devrait rester active, au moins aussi longtemps que prendra le projet en lui-même à être terminé. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de prêter attention aux acteurs sélectionnés sur cet aspect-là, afin d'éviter une forme de blocage des ateliers.

- S'il est pour le moment déclaré comme fermé, de nouvelles démarches mettant à profit le public devraient être envisagées par la CNDP dans le cadre du projet Celtic Interconnector, en fonction de l'avancement de l'expertise technique du projet. Un débat public était prévu en 2021, mais aucune démarche n'a été effectuée pour le moment.

En complément de ces frises, nous pouvons tenter de représenter spatialement les différents projets pouvant développer certaines rancœurs envers la concertation. Nous avons en ce sens réalisé un recensement élargi des différentes démarches de concertations de la CNDP ayant été soumises à de fortes contestations. Afin de tenter de replacer d'emblée les éventuels conflits relevés dans un contexte plus général, tous les projets de la CNDP ont été analysés et représentés lorsque ceux-ci ont été abandonnés après qu'un processus de concertation se soit pourtant tenu. La Figure 6 qui en découle révèle une certaine méfiance dans des territoires proches de la zone pilote, ce qui est intéressant. La multiplication des démarches ralenties par une levée de boucliers locale (souvent menées par les acteurs « professionnels ») dans cette zone peut être probablement expliquée par le nombre de projets éoliens plus anciens abandonnés dans les premières régions à en avoir reçu, entre la Normandie et les Hauts-de-France. En effet, ce sont dans ces deux régions que les premiers projets éoliens français se sont expérimentés, parfois sans arriver à terme. Les conséquences de ces non-lieux se sont répandues jusqu'aux régions voisines, au point d'entraîner la méfiance, voir l'hostilité d'acteurs pourtant jusqu'alors non concernés par le moindre projet de concertation.

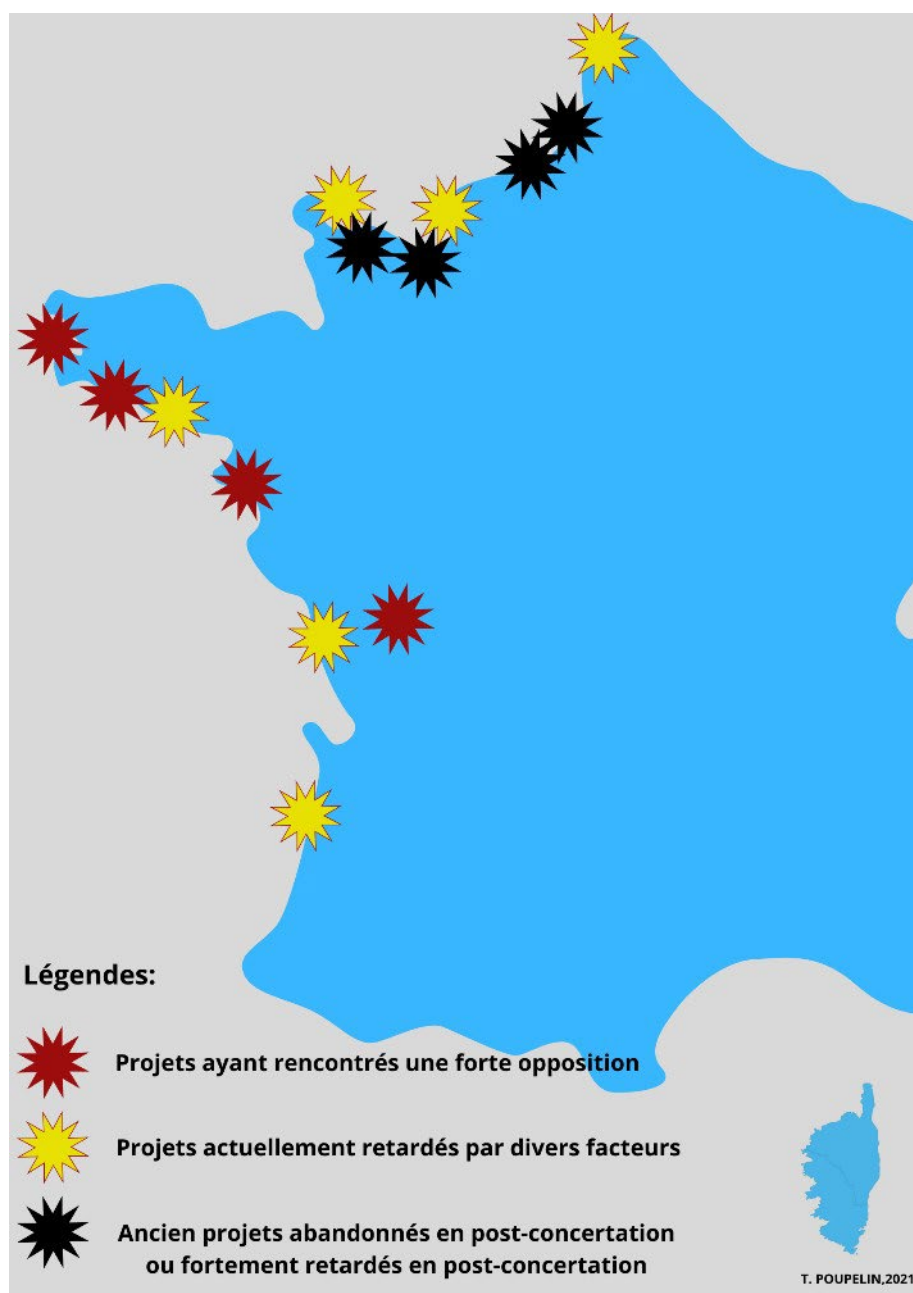


Figure 6 : Représentation des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie ayant rencontré des turbulences.

### 3. Analyse des thématiques des projets et des acteurs impliqués

#### A. Des territoires rythmés par les démarches participatives

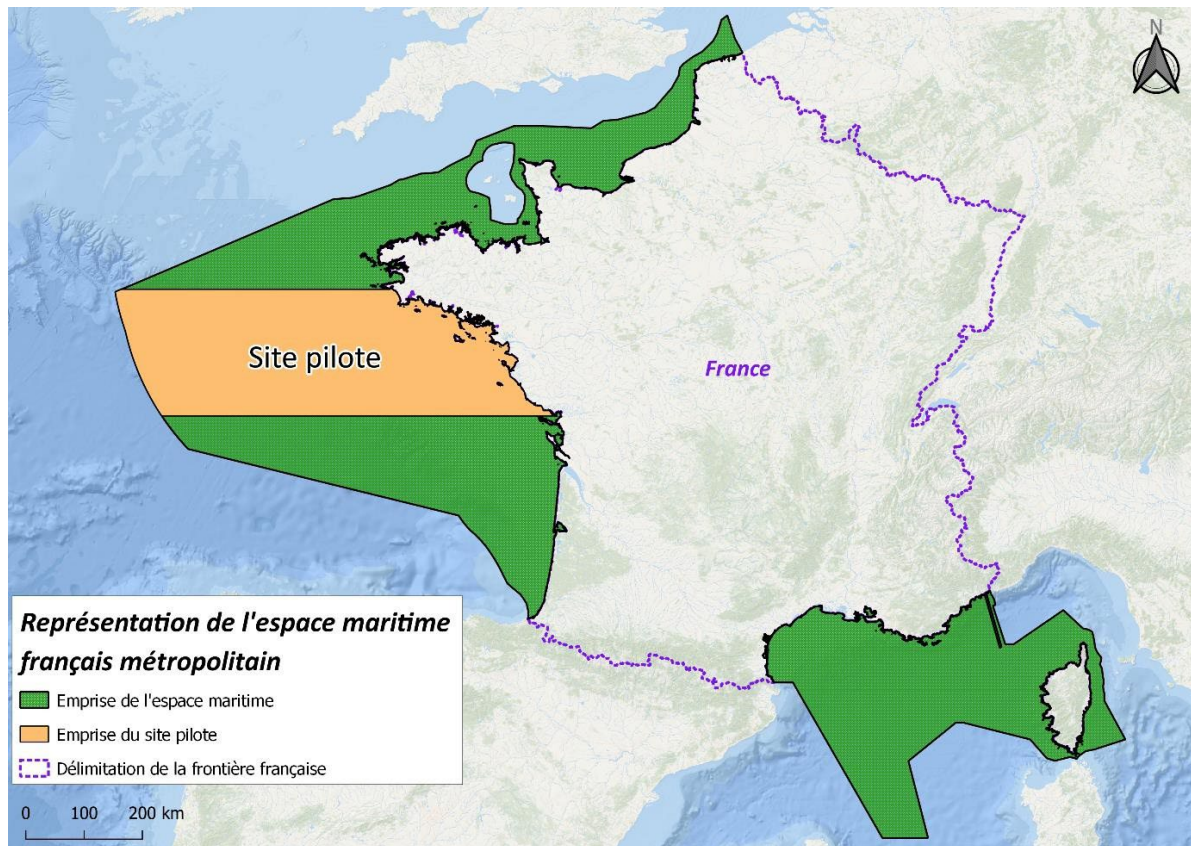


Figure 7 : Délimitation territoriale du site pilote de la Chaire maritime (Source : J. Daniel, Chaire maritime, 2020).

Comme nous avons pu voir, le calendrier de la CNDP regorge de projets en lien avec la PSM s'étant conclue récemment ou étant encore en activité. Afin de tenter de comprendre l'importance que peuvent prendre ces démarches de concertation dans le paysage de certaines régions, il convient de détailler davantage ces démarches de concertation. Après avoir étudié le contexte temporel de ces actions ainsi que leur nature, il semble effectivement nécessaire de revenir sur les thématiques particulièrement impactées par cette dernière, ainsi que la localisation géographique de ces démarches et donc indirectement des acteurs impliqués. En effet, relever, même sommairement, la localisation des acteurs en se basant sur le cadre des projets de la CNDP est nécessaire pour prévenir de potentielles redondances entre ces projets et les ateliers de la Chaire maritime. De même, en partant du principe que les acteurs « professionnels » (acteurs locaux types pêcheurs, ostréiculteurs, gérant d'entreprises de loisirs, plaisanciers...) vont être sélectionnés pour les ateliers dans les alentours de la zone pilote de la Chaire maritime (Figure 7), une adaptation de l'analyse des projets de la CNDP en fonction de ce territoire est requise. Seulement, l'organigramme des acteurs participant aux débats organisés par la CNDP n'étant pas diffusé ou correctement tenu, il n'est pas possible de réaliser un inventaire exact des acteurs s'étant impliqués dans des projets. Passer par la localisation géographique et les thématiques abordées par les débats fut donc nécessaire pour se faire une idée des éventuels projets pouvant gêner la démarche de création d'ateliers multi-acteurs.

En conséquence, nous avons tenté de représenter ces deux « indicateurs » sur un plan commun, dans l'objectif de la création d'un indice de similarité entre les projets de la Chaire maritime et ceux de la CNDP. Le premier critère finalement retenu est donc celui de la localisation géographique<sup>6</sup>, soit le classement de l'emplacement des projets, en fonction de leur distanciation avec la zone pilote. Le second élément étudié est celui de la correspondance entre les problématiques dont se saisira la Chaire maritime au cours de ses ateliers et celles au centre des débats des différentes concertations liées à la PSM. En effet, en l'absence d'informations précises sur les acteurs qui seront invités aux ateliers de la Chaire maritime, nous partons du principe que les thématiques identifiées comme « à représenter » lors des ateliers se verront chacune attribuer des acteurs plus ou moins directement impactés par ces questions. De même, relever les thématiques au centre des débats des actions de concertations publiques semble être une méthode à l'efficacité suffisante pour établir une première cartographie des acteurs de ces concertations ; puis, en mélangeant cet indicateur à celui de la localisation géographique, du niveau de sensibilité desdits acteurs à certaines thématiques selon leur attache spatiale. Le maximum de cet indice est donc de 15<sup>7</sup>, le minimum est de 3<sup>8</sup>. Les thématiques retenues par la Chaire maritime peuvent ainsi être synthétisées sous la forme de sept catégories :

- Les EMR
- L'exploitation des ressources vivantes
- L'exploitation des ressources non vivantes
- Les activités de loisir
- Les activités de plaisance
- Le transport et la circulation maritime
- La protection environnementale

---

<sup>6</sup> Calculé entre 0 et 20, 0 étant le point le plus éloigné, 20 représentant un projet au centre de la zone pilote.

<sup>7</sup> 15, car la thématique principale d'un projet étant de 3, les thématiques secondaires, même d'importances, sont d'un maximum de 2 (donc  $3+2+2+2+2+2+2=15$ ).

<sup>8</sup> 3 représentant la note attribuée au thème principal des discussions engendrées par le projet initiant la concertation, le reste de la notation décroît de 2 à 0, 0 étant attribué lorsque le thème n'est jamais abordé lors des débats publics.

## B. Recensement des thématiques les plus abordées lors des actions de concertation liées à la PSM de la CNDP

PROJET	EMR	L'exploitation des ressources vivantes	L'exploitation des ressources non-vivantes	Les activités de loisirs	Les activités de plaisance	Transport maritime	La protection des milieux naturels	TOTAL
Projets éoliens au large de Nouvelle-Aquitaine	3	2	1	1	1	2	2	12
Projet d'infrastructure du Port Atlantique La Rochelle	0	3	0	1	1	2	1	8
Projet portuaire d'aménagement du terminal ferry du Naye à Saint Malo (Bretagne)	0	0	0	1	1	3	1	6
Amélioration de la desserte fluviale de Port 2000	0	0	0	0	0	3	1	4
Interconnexion électrique GridLink	0	0	3	0	0	0	2	5
Liaison électrique entre la France et l'Espagne : "Golfe de Gascogne"	0	2	3	1	0	0	2	8
Projet "Aquind" d'interconnexion électrique entre la France et le Royaume-uni	0	2	3	0	0	0	1	6
Projet de parcs éoliens flottants en mer Méditerranée et leur raccordement électrique (EOS)	3	1	1	1	0	1	1	8
<b>Moyenne</b>	<b>0,75</b>	<b>1,25</b>	<b>1,375</b>	<b>0,625</b>	<b>0,375</b>	<b>1,375</b>	<b>1,375</b>	<b>7,125</b>

Figure 8 – Tableau de classement des différents projets de concertation encore actifs en lien avec la PSM de la CNDP, selon leurs thématiques (Source : T. Poupin).

Si elles ne sont pas nécessairement directement impliquées dans des projets, ces thématiques peuvent malgré tout être évoquées directement lors de certains débats, notamment si les acteurs professionnels en faisant partie se sentent en droit de s'investir, en anticipant l'éventualité que le projet débattu impacte leur activité d'une quelconque manière. Ainsi, la Figure 8 représente l'importance que tiennent l'ensemble de ces thématiques dans les débats à venir ou en cours dans les actions de concertation encore en activité. L'étude de cette première forme de comparaison des activités entre elles révèle plusieurs points intéressants, qui seront confirmés par l'étude du même tableau (Figure 9), sur les opérations de concertations s'étant achevées :

- En analysant le contenu des réunions thématiques et des différents débats ayant alimenté les opérations de concertation, il s'est avéré que les actions les plus complètes, réunissant le plus d'acteurs et de thématiques de débat différents, étaient celles concernant des opérations d'installations de parcs éoliens (EMR). En effet, en corrélation avec les remarques effectuées plus en amont de ce dossier, il semblerait que ces types de projets soient ceux qui interpellent le plus large panel d'acteurs et fassent donc l'objet des débats les plus alimentés thématiquement. Cette participation plus élevée s'explique par plusieurs éléments : la nature des projets en eux-mêmes, les éoliens étant des projets inédits dans les paysages maritimes, ils remettent en cause la hiérarchie déjà en place entre les différents acteurs et projettent de réquisitionner des espaces souvent déjà utilisés. Les pêcheurs et les acteurs du commerce maritime sont alors les plus touchés. Les remontrances politiques et paysagères interviennent ensuite, convoquant au passage des acteurs pas nécessairement directement impactés, mais ayant à cœur de défendre leur vision de leur territoire. Les problématiques tournant autour de la notion de paysage et d'identités locales sont alors mises sur la table, la plupart du temps



par les acteurs des activités de loisirs et de plaisance, soutenus par les habitants locaux. Sur le plan de la protection environnementale, les éoliennes sont également source d'inquiétudes pour les différents organismes de préservation de l'environnement. Les EMR sont accusées à l'origine de dégradation de zones parfois protégées, ou encore d'engendrer des coûts environnementaux importants lors de leur fabrication et après leur activation (impact de travaux lourds sur l'écosystème, conséquences de la pollution sonore sous-marine).

- Au sein des projets actuels, les thématiques les plus régulièrement convoquées sont celles de l'exploitation ou l'extraction de ressources non vivantes, de la protection des espaces environnementaux maritimes et celles du transport maritime. Il conviendra donc de surveiller ces différentes problématiques à l'aune du graphique suivant, afin de vérifier l'impact que pourraient avoir ces thématiques sur les acteurs proches de la zone pilote. Toutefois, il nous faut revenir plus en détail sur ce constat.
- Si elles sont régulièrement présentes dans les différentes démarches de concertation, les problématiques environnementales ne constituent pas en tant que telles une thématique centrale. Au mieux, des enjeux environnementaux seront fortement défendus en réaction à un projet particulièrement problématique, mais la présence des questions environnementales est à présent davantage à considérer comme un acquis, qu'un projet de concertation, quel qu'il soit se doit de prendre en compte lors de sa préparation : n'importe quel projet doit être, au moins succinctement, débattu sous le prisme de la question environnementale et de ses problématiques.
- La surreprésentation des thématiques liées au transport maritime semble de prime abord assez fortuite, peu de projets dans l'ensemble étant directement liés à cette problématique. Toutefois, l'implication de ces acteurs dans de nombreuses opérations de concertation autour de projets divers représente bien la haute importance qu'a cette catégorie d'acteur dans le débat autour des activités humaines en mer et dans la hiérarchie de la PSM. De la même façon, les acteurs de l'exploitation des ressources vivantes (pêcheurs, conchyliculteurs) sont également présents dans presque tous les débats.
- À l'inverse, les thématiques de plaisances ou de loisirs sont moins régulièrement convoquées, laissant entendre une implication moindre de ces acteurs dans les questions de la PSM. Cette hypothèse pourrait être expliquée par la nature des projets, qui ont tendance à moins régulièrement impacter ces franges d'acteurs à mesure qu'ils s'éloignent du littoral.

PROJET	EMR	L'exploitation des ressources vivantes	L'exploitation des ressources non-vivantes	Les activités de loisirs	Les activités de plaisance	Transport maritime	La protection des milieux naturels	TOTAL
Projet de parc éolien en mer de Saint-Nazaire	3	2	1	2	1	1	1	11
Projet d'éoliennes flottantes au sud de la Bretagne	3	2	1	0	0	2	2	10
Projet de parc éolien en mer entre les îles d'Yeu et de Noirmoutier	3	2	1	1	0	1	2	10
Projet "Celtic" d'interconnexion électrique entre la France et l'Irlande	0	2	3	0	0	0	2	7
Projet d'éolien en mer au large de la Normandie	3	1	1	1	0	2	1	9
Projet de parc éolien en mer au large de Courseulles-sur-Mer	3	2	0	0	1	1	0	7
Projet de parc éolien en mer entre Dieppe et le Tréport	3	2	0	0	1	1	2	9
Projet d'éolien en mer au large de Dunkerque et de son raccordement électrique	3	1	0	0	1	1	2	8
Projet de port régional de Port - La Nouvelle	0	0	0	0	1	2	2	5
Projet de parc pilote d'éoliennes flottantes "Les Eoliennes flottantes du Golfe du Lion"	3	2	0	0	1	2	2	10
Projet de création de nouveaux bassins portuaires "Cap 2020"	0	1	0	0	1	3	2	7
Projet de parc pilote d'éoliennes flottantes "Provence Grand Large" au large du Golfe de Fos	3	2	1	0	0	2	2	10
Projet EolMed de ferme pilote d'éoliennes flottantes au large de Gruissan	3	2	2	1	0	1	1	10
Projet les Éoliennes Flottantes de Groix et Belle-Île	3	2	2	0	0	1	2	10
<b>Moyenne</b>	<b>2,4</b>	<b>1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>8,8</b>

Figure 9 : Tableau de classement des différents projets de concertation achevés en lien avec la PSM de la CNDP, selon leurs thématiques (Source : T. Poupelin).

Afin de vérifier les différentes hypothèses émises à partir de l'étude des actions de concertations encore actives, il convient de réaliser la même analyse sur les démarches récemment achevées par la CNDP.

Ainsi, plusieurs remarques peuvent être effectuées sur cette Figure 9 :

- La première est critique : la moyenne du nombre de thématiques abordées (8,8 sur 15) est plus élevée que celle relevée sur la Figure 8. Cette différence, bien que relative, est à mettre entre parenthèses, car elle pourrait être expliquée par la méthode utilisée pour la mise en barème des thématiques dans les actions de concertation. En effet, les notes attribuées sur ces tableaux sont émises subjectivement, à partir de l'étude des différents débats mis en évidence par l'organisation des réunions thématiques, par les commanditaires ou encore par les différents bilans de la CNDP post-concertation. Ces comptes-rendus de débat, toujours très riche en information sur les contenus de ceux-ci, ne sont évidemment pas disponibles pour les projets encore en cours ou en préparation. Ainsi, le tableau de la Figure 9 est plus largement construit sur des prévisions de débat, qui peuvent par conséquent omettre des thématiques

dont se saisiront par eux-mêmes les participants lors de la concertation, ce qui pourrait expliquer cette différence de résultat.

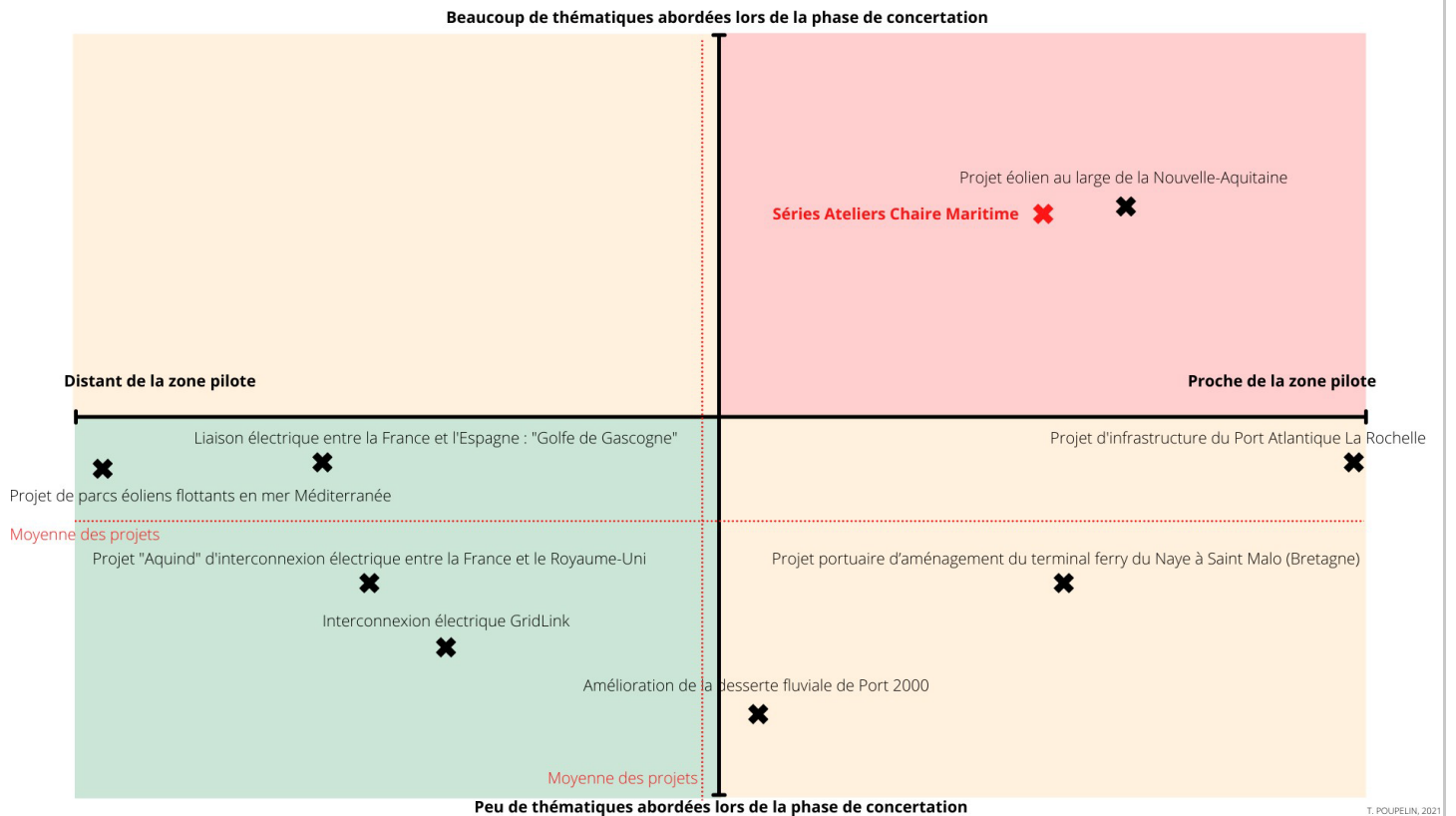
- La seconde est que le thème des EMR est omniprésent, ce qui semble corrélérer nos remarques plus en amont du document, quant au surnombre de débats de grandes ampleurs sur les éoliennes. L'étude des prochains graphiques sera déterminante dans la surveillance des conséquences de ce trop-plein sur la dégradation du niveau d'implication et d'ouverture au débat des acteurs nationaux. De même, la capacité de ces projets à réunir un large panel de thèmes et donc d'acteurs semble se confirmer.
- De plus, les nombreuses présences relevées de discussions autour de l'exploitation des ressources vivantes, de la préservation environnementale et du transport maritime semblent confirmer la grande importance que tiennent ces thématiques et ces acteurs dans les débats autour de la PSM.

### C. En contrepartie, des acteurs dont la patience peut avoir tendance à s'user

Ainsi, la préparation des ateliers participatifs s'est faite en conscience de l'existence de ces démarches passées, ayant rythmé les espaces littoraux métropolitains récemment. Les premiers ateliers de la Chaire maritime destinés à être réalisés eurent pour objectifs de se concentrer sur deux activités : la pêche et la plaisance. À terme, c'est un retour sur bien d'autres activités qui est ambitionné. Dans cette idée, nous avons alors tenté de transposer ces conclusions à la démarche future de la Chaire maritime, afin de représenter à présent ces données sur un plan les replaçant géographiquement. Pour cela, nous avons utilisé un plan cartésien, mettant sur son abscisse la proximité géographique des différents projets avec la zone pilote et sur son ordonnée la note du nombre de thématiques attribuées par les tableaux des Figures 8 et 9. Ainsi, l'ensemble des projets de la CNDP ont pu être représentés simultanément et être mis clairement en comparaison avec le projet de conduite d'ateliers de la Chaire maritime, grâce aux deux critères déjà présentés. Si la trame temporelle est en revanche absente, la distinction des projets grâce à la séparation déjà utilisée dans ce dossier « actif/non actif » nous est de nouveau utile en permettant une fois de plus une distinction temporelle nette.

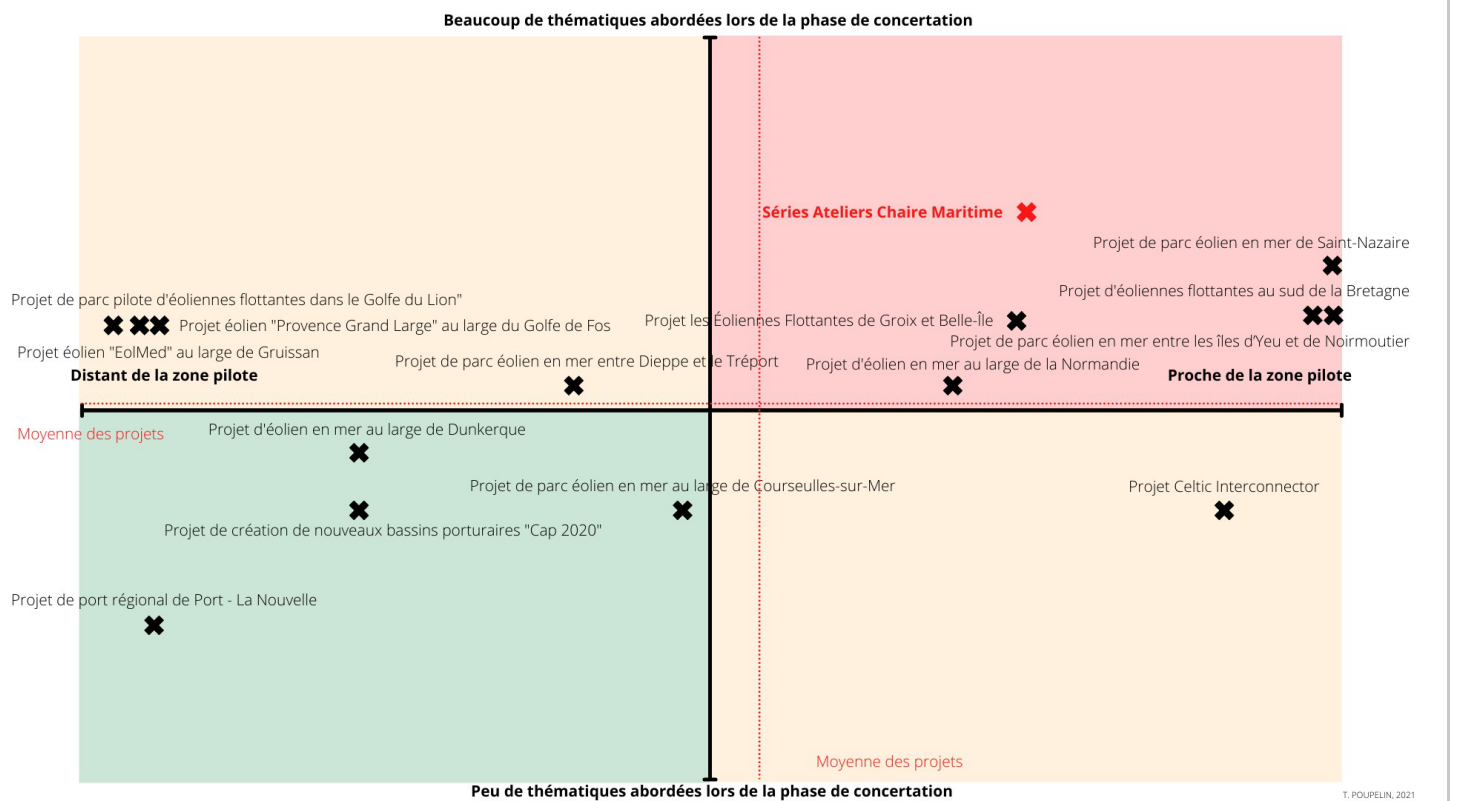
Comme anticipé, les projets s'étant achevés récemment réunissent davantage de démarches de concertations paraissant constituer un risque de redondance avec les ateliers de la Chaire maritime. On y relève cinq projets dans la zone de danger, chacun en lien avec l'éolien. La présence du projet Celtic Interconnector, impliquant des acteurs de l'ouest de la Bretagne est également à relever. Il faut à présent relativiser ces résultats, en le replaçant dans le cadre d'une analyse plus détaillée, notamment sur le plan temporel, afin de déterminer les répercussions encore d'actualité que ces projets ont pu avoir sur les différentes catégories d'acteurs, locaux ou non. De plus, l'actualité est à surveiller, tant les tensions peuvent apparaître à tout moment autour d'un projet (comme actuellement, à Saint-Nazaire).

# Rapport de stage – Chaire maritime



T. POUPÉLIN, 2021

Figure 11 : Plan cartésien représentant les différents projets encore actifs de la CNDP en lien avec la PSM, en fonction de leur emplacement géographique et de la diversité des thématiques abordées par la concertation.



T. POUPÉLIN, 2021

Figure 10 : Plan cartésien représentant les différents projets achevés de la CNDP en lien avec la PSM, en fonction de leur emplacement géographique et de la diversité des thématiques abordées par la concertation.

## DEUXIEME PARTIE – QUEL BILAN PEUT ETRE FAIT DE LA DEMARCHE DU DOCUMENT STRATEGIQUE DE FAÇADE ?

### 1. Le Document Stratégique de Façade, qu'est-ce que c'est ?

#### A. Une directive politique européenne appliquée en France

Après s'être concentré sur les cas des différents projets ayant entraîné d'ambitieuses démarches de concertation en France autour de problématiques de la PSM, il fut nécessaire de se pencher également sur la mise en place du DSF, fer de lance de la politique de planification des activités humaines en mer en France Métropolitaine. En effet, le DSF a également mis en place, sur plusieurs périodes, des stratégies de concertation, qu'il convient d'analyser. Outre les moyens et les méthodologies adoptées pour mettre en place les différentes démarches participatives, nous nous concentrerons également sur la réception de ces démarches par le public, mais aussi par les observateurs professionnels du projet, comme la CNDP. Après avoir défini les délimitations du cadre territorial pour les réflexions futures, les Directions Interrégionales de la Mer (DIRM) ont mis en place des initiatives de concertation avec les populations locales. Cette réflexion, sous forme de débat public, s'est articulée en deux phases. Celles-ci avaient pour objectif de recueillir l'avis des citoyens, afin d'améliorer la connaissance et la visibilité de leur opinion sur la question des politiques de PSM. De plus, les apports d'idées et d'arguments en provenance de ces ateliers de concertation devaient, sur le papier, également servir à développer les réflexions pour le processus d'élaboration du plan d'action à l'horizon 2030. Toutefois, il semblerait que le processus de concertation ayant eu lieu n'ait pas répondu à l'ensemble de ces objectifs, au regard des remarques post-concertation de la CNDP, qui y a partiellement participé. En conséquence, après une brève recontextualisation, nous présenterons succinctement les principales étapes de l'élaboration du DSF. Dans un second temps, nous reviendrons plus longuement sur les deux phases de concertation, sur leur déroulé et leurs objectifs affichés, puis nous entrerons en détail sur les activités ayant eu lieu au cours de ces deux phases. Pour terminer, nous tenterons d'expliquer pourquoi la concertation mise en place ne semble pas répondre à différents critères de qualité de la CNDP, à travers une analyse des différentes critiques ayant été émises par les acteurs.

Avant toute chose, il est nécessaire de rappeler ce qu'est le DSF, en commençant par en présenter les origines. En 2017, la France a adopté une politique marine ambitieuse, destinée à remplir quatre objectifs au cours des décennies à venir : la transition écologique, le développement d'une économie bleue durable, l'atteinte d'un bon état écologique du milieu et la réaffirmation de la puissance de la nature maritime de la France Métropolitaine. Dans le cadre de l'élaboration des directives de la PSM française, les Conseils Maritimes de Façade ont eu pour mission de mettre en application les nouvelles recommandations européennes de réglementation à l'échelle du territoire national métropolitain. Ainsi, à travers plusieurs étapes, les CMF ont élaboré le DSF à travers les quatre façades, en se reportant aux limites définies en 2018 à partir de l'ancien découpage (remanié) du Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) (2012-2018), lui-même issu de la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » de 2008. Promulguée par le Parlement européen, cette directive vise, à assez court terme (2020), un maintien voir une amélioration du bon fonctionnement des écosystèmes marins, tout en s'assurant de continuer à en exploiter les services écosystémiques dans une perspective de développement durable, comme le veut la définition de la PSM. La directive répond aux profondes inquiétudes soulevées par l'effondrement de la biodiversité marine (Marcone, 2017) et a pour objectif

d’offrir une nouvelle dynamique aux politiques environnementales européennes : contrôle des stocks pêchés, surveillance de la qualité de l’eau, interdiction d’intrants et autres substances toxiques....toutes ces mesures peuvent permettre de remplir les objectifs de la DCSMM, dans la limite des contraintes économiques présentes, en contribuant au maintien de la diversité écologique et par conséquent aux interactions entre les espèces et leur habitat, assurant le développement d’un océan productif (dans une perspective proche de la politique de l’Evaluation Economique de l’Environnement (EEE), voir Marcone ,2017). En France, le code de l’environnement a intégré les objectifs de la directive et se charge de son application, notamment à travers les eaux marines, divisées en 4 sous-régions marines (SRM) : la Manche-mer du Nord (MMN), les mers celtiques (MC), le golfe de Gascogne (GdG), la Méditerranée occidentale (MO). Des programmes de surveillance du Bon État Environnemental (BEE) sont mis en place, sur des cycles de 6 ans, en parallèle de mise en place de programmes de mesures adéquates.

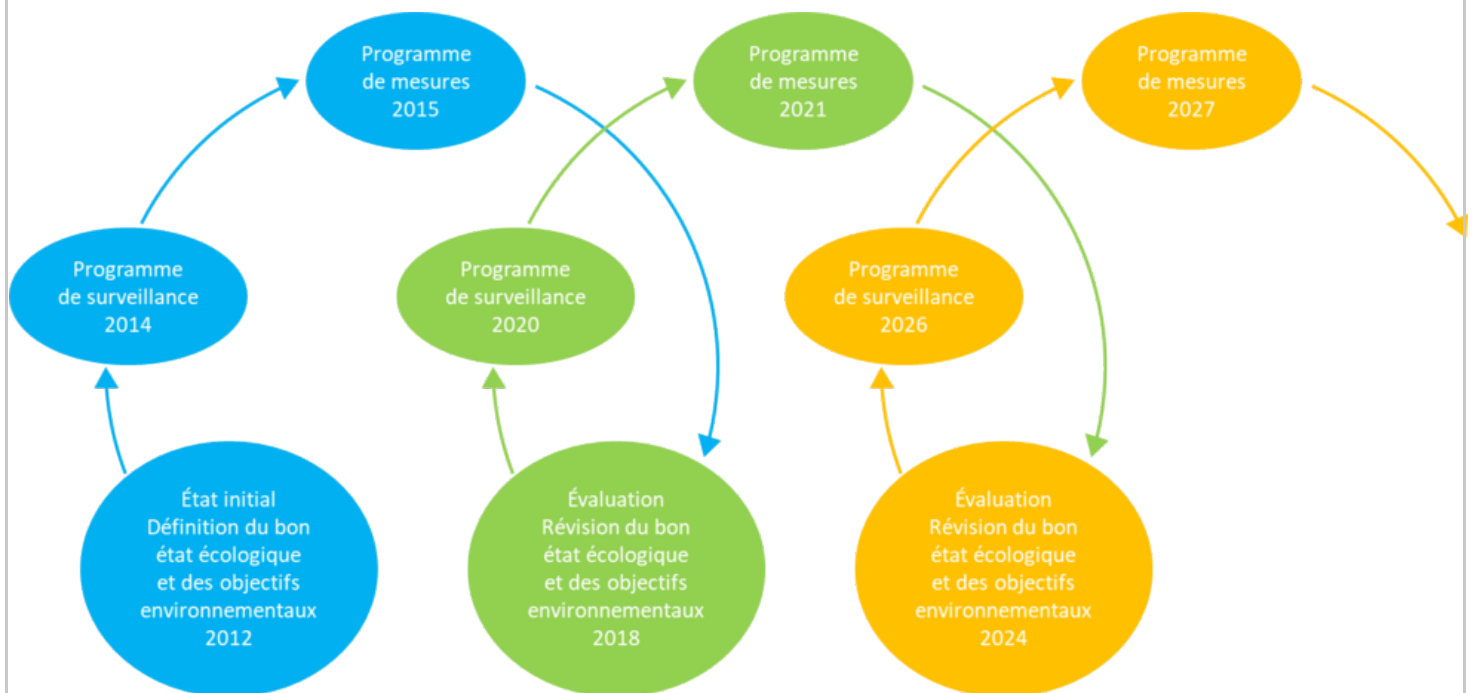


Figure 12 : Période d’application des programmes de la DCSMM en France Métropolitaine. (Source : DCSMM, 2020).

Ainsi, depuis 2017, le Plan d’Action pour le Milieu Marin est mis en application par la DCSMM, PAMM qui intègre le DSF. Le DSF, qui se décline à l’échelle des façades maritimes, constitue désormais le document de planification commun de cette directive et de la Directive-cadre Planification de l’Espace Maritime (DCPEM). Par l’intégration des PAMM dans le DSF, actée par décret n° 2017-724 du 3 mai 2017, la DCSMM facilite le processus d’application de la politique maritime intégrée en garantissant un équilibre entre protection de l’environnement marin et développement socio-économique.

## B. Rappel du calendrier de la concertation



Figure 13 : Calendrier du projet d'élaboration des DSF, issu de la DIRM Méditerranée (Source : [dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr](http://dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr)).

Après la directive-cadre planification de l'espace maritime français (2014), qui s'inscrit dans la politique maritime intégrée de la Commission Européenne, la mise en place d'une stratégie de gestion des façades maritimes est mise en place. La stratégie devra répondre aux obligations de transpositions des directives-cadres européennes : la DSCMM (directive 2008/56 du 17 juin 2008) qui vise d'ici à 2020, l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des milieux marins, et la Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM), la directive 2014/89 du 23 juillet 2014, qui établit un cadre pour la planification maritime. Le calendrier de l'élaboration des documents stratégiques des quatre façades maritimes (NAMO, MED, MEMN, SA) peut être synthétisé sous la forme suivante (voir Figure 13) :

- **2016-2017 - État des lieux et identification des enjeux avec les conseils maritimes de façade :** Cette première étape correspond à la phase de préparation de l'élaboration du futur document de planification, en passant par l'échelle des CMF. À travers ces états des lieux, réalisés à l'échelle de chaque façade, des thématiques dites « prioritaires » sont définies par les DIRM et le Comité interministériel de la mer. Ces thématiques, qui prennent en compte les conflits d'usage existants ou prévisibles, ont pour objectifs d'animer les débats principaux lors des futures démarches, qui ne sont alors pas encore arrêtées. En février 2017, la France adopte ainsi la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, qui instaure des objectifs qui devront être appliqués sur chaque façade maritime. Début 2018, il est décidé que la tenue de ces objectifs sera réalisée à travers le DSF. Ainsi, l'état des lieux comprend une situation de l'existant et un diagnostic environnemental des espaces marins et littoraux compris dans les périmètres de la façade maritime. Il a pour but de faire le bilan des usages de ces espaces par les activités

humaines, de représenter l'évolution et la dégradation de ces espaces ainsi que de faire un compte-rendu des activités humaines qui en dépendent.

- **26/01/2018-25/03/2018 - Concertation préalable avec le public** : Avec la CNDP pour garant, une campagne de concertation est organisée sur chacune des façades. Cette campagne s'est déroulée en présentiel, à travers des ateliers citoyens, mais aussi par l'intermédiaire d'une plateforme participative ([www.merlittoral2030.gouv.fr](http://www.merlittoral2030.gouv.fr)). Ces concertations préalables ont nourri les réflexions autour de l'élaboration de chaque DSF, qui s'articulent en partie autour des orientations émises par les citoyens.
- **01/2018-06/2018 - Concertation institutionnelle sur les objectifs stratégiques avec les CMF** : En parallèle et à la suite de la concertation préalable, des discussions sont engagées par les acteurs institutionnels dans le cadre des CMF, afin de tirer les enseignements des démarches de participations citoyennes.
- **12/2018-02/2019 - Évaluation environnementale des projets de stratégie de façade maritime** : Réalisation d'un diagnostic de l'état de l'environnement littoral marin, des usages de la mer actifs, des interactions terre-mer et des objectifs stratégiques environnementaux et socio-économiques, à l'aide d'indicateurs.
- **2019 - Consultation finale du public, des instances consultatives et des nations voisines** : En dernière étape, les DIRM réalisent des propositions de stratégies de façade au public, par voie électronique. En mai, les stratégies de façade maritime sont adoptées.
- **2019-2021 – Élaboration d'un dispositif de suivi et d'un plan d'action** : La mise en place des orientations est initiée, sous la direction du MTES et des préfets coordinateurs de façade. On entre alors dans la phase opérationnelle du DSF qui vise à définir les modalités d'évaluation de la mise en application des mesures indiquées. Un document est diffusé, accessible à tous, donnant un aperçu du dispositif de collecte des données relatives aux activités humaines, mais aussi celles de la surveillance des milieux biologiques.
- **Complément - 2021, à l'horizon 2030, lancement pratique du volet opérationnel** : Après le volet stratégique, les propositions de plans d'action et leur méthode de suivi vont être soumises à la concertation, avant le rendu d'une décision finale par les préfets coordinateurs de façade. À l'échelle de chaque façade, la mise en réflexion de ces plans d'action semble impliquer la réalisation de nouvelles démarches consultatives, qui devraient s'achever à l'horizon de 2022. La tenue de ces démarches sur les dates indiquées (comme sur la Figure 14) reste à vérifier, en raison de la situation sanitaire actuelle. En effet, ces démarches ont déjà été retardées par le passé, il n'est donc pas à exclure de nouveaux reports sur certaines façades. À terme, c'est chaque demande d'action retenue pour remplir les objectifs fixés par les phases précédentes qui sera convertie en fiches thématiques. Ces fiches indiqueront la portée et la nature des actions, leurs porteurs, leurs bénéficiaires ainsi que les coûts et les financeurs potentiels pour permettre leur réalisation. Dans l'idée donc, ces plans seront l'aboutissement final de la première phase de mesure définie par la DCSMM, au terme de nombreuses démarches participatives de co-construction entre les services de l'État, leurs partenaires locaux et la population.

Pourtant, malgré la volonté de co-construction affichée, les démarches de concertation mises en place ne semblent pas avoir convaincu tous les acteurs. Il convient à présent de présenter plus en détail



les démarches participatives mises en place, avant d'étudier les différentes critiques faites à la démarche.



Figure 14 : Représentation des étapes de la mise en place du DSF (Source : merlittoral2030.gouv.fr).

## 2. Une ouverture du débat au public moins large qu'à l'accoutumée

### A. La concertation préalable

Ainsi, la première phase de mise en participation du public s'est déroulée bien en amont des premières véritables réflexions d'action, censées débiter en 2020. En effet, la « concertation préalable » a été organisée dès 2018, peu de temps après que les limites des façades aient été arrêtées, devançant la concertation institutionnelle. Les objectifs de cette concertation préalable étaient multiples : Sur la base des enjeux identifiés lors de l'élaboration des façades, l'État a mis en débat une première vision du territoire, dans un souci de partage de l'information et du développement de la réflexion au travers du regard des habitants. Dans cet objectif d'un large brassage des opinions des citoyens, les organisateurs ont recherché l'apport d'une foule des plus diversifiées et la participation de particuliers qui n'étaient pas tous nécessairement directement concernés par des problématiques littorales (population en périphérie, public concerné via des problématiques de tourisme ou de « biencommun »). Des outils ont en conséquence été pensés pour permettre de recueillir efficacement les réflexions de ces participants moins concernés, comme la plateforme numérique d'échange.

**Stratégies de façade maritime**  
#MerLittoral2030

Manche Est-mer du Nord Nord Atlantique-Manche Ouest Sud Atlantique Méditerranée

**Quel avenir pour la mer et le littoral ?**

La première phase de la concertation est close. Merci à tous ceux qui ont participé aux débats !  
Le rapport des garants de la Commission nationale du débat public est en ligne.

[Lire le rapport](#)

1708 contributions  
17157 votes

**Étapes**

- Concertations en ligne et en régions (terminées)  
26 janvier - 26 mars 2018
- Synthèses  
Avril 2018
- Consultation sur les projets de stratégie  
Novembre 2018 - Janvier 2019

[Voir toutes les étapes](#)

**Concertation : enjeux, avis et synthèses des ateliers**

- Manche Est-mer du Nord
- Nord Atlantique-Manche Ouest
- Sud Atlantique
- Méditerranée

Figure 15 : Impression écran de la page d'accueil de la plateforme archivant les traces de participation de la concertation préalable en ligne de 2018. L'ensemble des contributions sont toujours accessibles, en cliquant sur « voir la concertation », après avoir arrêté le curseur sur le nom d'une façade, en haut à gauche (Source : Mer Littoral 2030, 2021).

Ouvert du 26 janvier au 25 mars 2018, la plateforme [www.merlittoral2030.gouv.fr](http://www.merlittoral2030.gouv.fr) (aujourd'hui déménagée sur l'URL <https://concertation.merlittoral2030.gouv.fr><sup>9</sup>) a en effet permis de récolter les propositions et des commentaires des citoyens. La plateforme mettait à disposition, pour chaque façade, une page spécifique divisée en plusieurs panneaux ouvrants, détaillant les différentes problématiques de chaque thématique, comme nous pouvons le voir avec la Figure 16. En cliquant sur ces panneaux, c'est une autre page qui s'ouvrait et permettait d'accéder aux contributions déjà postées ou d'ajouter la sienne. La forme des contributions était relativement libre, bien que limitée au format écrit. Grâce à un système de réaction binaire (appelé « votes ») et la possibilité de répondre directement à un avis émis, la plateforme a permis une forme de débat et d'expression des opinions citoyens. En complément de cette plateforme d'expression, les contacts des garants de la concertation étaient fournis sur le site, afin de répondre aux questions sur le processus de participation et d'assurer la transparence de la démarche. De cette démarche numérique, plusieurs bilans ont été réalisés. Un bilan quantitatif, d'abord, analysant le nombre de connexions à la plateforme, le nombre de contributions ainsi que la répartition des interactions entre les différentes façades et les différentes thématiques. Ce premier bilan était notamment nécessaire à la CNDP, pour qu'elle puisse faire une évaluation de la qualité de la démarche de consultation.

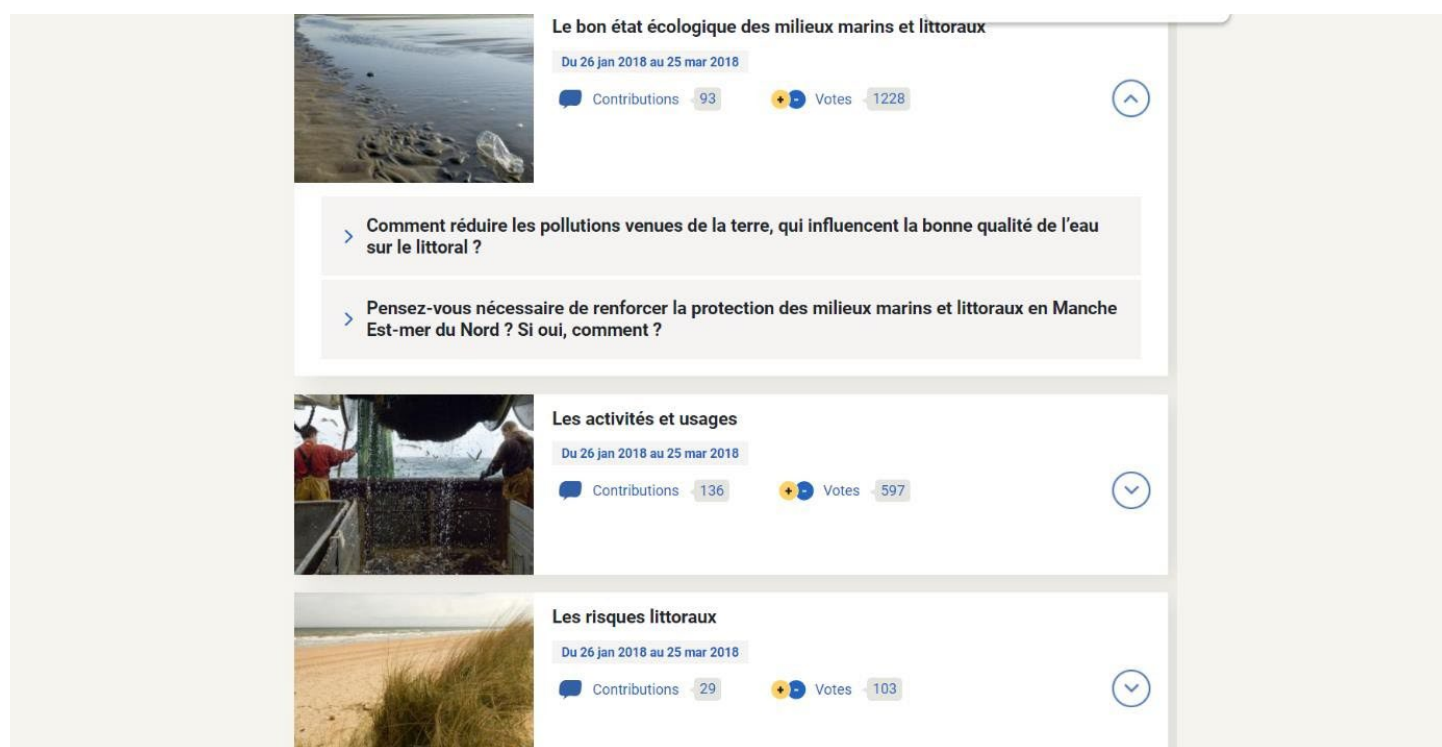


Figure 16: Impression écran de la plateforme numérique de 2018. Les panneaux déroulants sont classés selon les thématiques principales de chaque DSF, définis en amont à l'aide de l'État des lieux de 2017 (Source : Mer Littoral 2030, 2021).

Après s'être concentrées sur l'apport quantitatif, les contributions en elles-mêmes ont été étudiées. Le propos, les arguments, la position revendiquée, mais aussi les auteurs des contributions (de nombreuses associations ont participé, signant leurs commentaires) ont ainsi été passés au crible. Les

<sup>9</sup> Dans le cadre du lancement des premières démarches de concertation en lien avec la phase opérationnelle, l'adresse de la plateforme numérique a de nouveau été récupérée pour accueillir les nouvelles contributions. Les résultats de cette première opération de concertation ne seront pas traités au cours de ce mémoire, pour des raisons opérationnelles (le projet sera clôturé fin aout, en même temps que ce mémoire, empêchant une certaine prise de recul).

commentaires jugés les plus intéressants ont été rassemblés et pour certains ont même été mis en annexe de certains rapports sur le processus de concertation.

Il est à souligner qu'en complément, de nombreuses démarches, numériques (page Facebook-Twitter, vidéos Youtube) ou réelles (publication dans la presse écrite, relais locaux) ont été organisées afin de compléter la plateforme [www.merlittoral2030.gouv.fr](http://www.merlittoral2030.gouv.fr) dans sa tâche de sensibilisation aux façades et à leurs problématiques de PSM. Cette campagne d'information avait ainsi pour objectif de permettre à tout à chacun d'être le mieux informé possible, en préparation des ateliers participatifs.

- Organisés conjointement par les DIRM, les Délégation à la Mer et au Littoral (DML), le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la CNDP, les ateliers participatifs se sont déroulés sur deux mois au sein des différentes façades et ont ainsi eu pour intitulé « Comment faire pour vivre ensemble sur le littoral en combinant enjeux économiques et sociaux ». À travers l'organisation de plusieurs événements au sein des différentes façades, ces ateliers avaient pour objectifs d'approfondir les thématiques abordées en ligne, notamment. Ainsi, ces ateliers ont vu le jour sous la forme de « World Café », des ateliers d'une durée cible de 2H30, limités à 50 participants. Après plusieurs phases de rappel des enjeux et du projet (film sur le projet, intervention préenregistrée du ministre de la transition écologique et solidaire, rappel du rôle de la CNDP), les ateliers sont lancés une fois les règles du débat établies (brève présentation des « règles du jeu » par les animateurs) et après un vote par gommette des enjeux prioritaires parmi ceux proposés<sup>10</sup>. Une fois les trois enjeux<sup>11</sup> à traiter identifiés, à l'aide du vote par gommettes, ceux-ci sont encore précisés par les animateurs, puis la phase de discussion est initiée. Le « World Café » est une méthode de participation qui vise à faciliter les débats dans un climat d'échange constructif et de partage de connaissances et d'idées. L'objectif de ces « World Café » est d'aboutir, à travers la reproduction d'une ambiance de café ou de bar (d'où son nom) à un brassage des opinions et des arguments. Dans le cas des ateliers de la concertation préalable, la limite des tables de discussion était fixée à 5 ou 8 personnes (selon l'effectif). Chaque table était consacrée à un enjeu particulier, sous l'égide d'un « hôte de table » (faisant partie des animateurs), qui organisait la parole tout en relevant les contributions. Chaque participant devait participer à 3 tables, une pour chacun des trois thèmes retenus. À l'issue des phases de discussions, le contenu ou les conclusions de ces échanges étaient consignés sur un post-it. La méthode des post-its n'est jamais clairement définie, mais il semble que ceux-ci aient été utilisés de deux façons, au cours des multiples ateliers :
- Majoritairement, les résultats des séquences d'échanges devaient être consignés très succinctement sous la forme d'une idée, d'un commentaire, d'une solution ou d'une critique, sur un post-it hiérarchisé. Par hiérarchisé, nous entendons que la couleur du post-it utilisé est une déclaration de position vis-à-vis de la thématique (ou de la question) : Très d'accord,

---

<sup>10</sup> Chaque façade disposait de sa propre sélection d'enjeux, vaguement similaires à leurs enjeux sur les volets thématique de la plateforme de consultation numérique. La méthode utilisée pour la sélection de ces enjeux n'est jamais précisée ni justifiée.

<sup>11</sup> Trois thématiques devaient être retenues en théorie. Dans les faits, certains ateliers, en fonction des effectifs présents, se réservaient le choix de prendre moins de thématique. À l'inverse, certains ateliers ont parfois traité de quatre thématiques, en raison de vote ex aequo ou de l'insistance des citoyens présents.

d'accord, pas d'accord, pas du tout d'accord. Les contributions étaient ensuite affichées sur un paperboard. Il est précisé dans un document que celui-ci était « collant », laissant à penser qu'un minimum d'inscriptions manuscrites était rajouté aux post-its d'expression. Ainsi, on peut supposer que les post-its étaient regroupés et classés selon leur couleur ou l'idée qu'ils exprimaient. Un diagramme des affinités est même évoqué dans un document, laissant supposer une représentation se rapprochant de celles présentées sur la figure &è (partie gauche).

- Une seconde utilisation des post-its est évoquée, notamment pour des ateliers sur la façade MEMN : au lieu de hiérarchiser les idées comme présentées plus haut, les post-its restent neutres, mais des idées plus approfondies pouvaient y être consignées. Bien que non justifiée, cette démarche volontaire pourrait être issue d'une volonté de permettre un dépôt d'idée plus riche scientifiquement, cette modification ayant eu cours pour les tables traitant des questions de la biologie marine.

Une fois les phases de discussions achevées, l'atelier était clos par les animateurs. Les paperboards sont donc les traces principales de ces ateliers, celles qui ont été par la suite analysées en détail par les services publics. Toutefois, si les idées issues de « World Café » étaient intéressantes, les données quantitatives (nombre de participants aux ateliers sur une façade, thématiques les plus choisies sur les différents ateliers, nombre de contributions...) relevées au cours des différentes activités ont également semblé riches d'informations.

Il est également intéressant de souligner qu'en plus des trois enjeux principaux, qui ont été discutés, une dernière phase de discussion, dédiée à la thématique « Vision d'avenir 2030 » était menée à chaque atelier. Si la CNDP évoque dans son bilan garant cette seconde et dernière phase de débat, elle ne précise pas la méthodologie des discussions autour de cette vision d'avenir. Et pour cause. En parcourant les comptes-rendus de chaque atelier, une contradiction semble apparaître, entre le bilan garant de la concertation et les rapports individuels des ateliers. À la lecture de ceux-ci, il semblerait que les post-its et les paperboards aient plutôt été utilisés pour consigner les réflexions autour de cette vision d'avenir, avec des post-its hiérarchisés (oui, non, oui si, non sauf si...) et colorés, répondant à la question « Êtes-vous d'accord avec la vision d'avenir Horizon 2030 ». Face à ces imprécisions et ces contradictions, il semble compliqué de faire la part du vrai et du faux. Les informations précises sur le déroulement général des ateliers étant rares, seuls des entretiens avec des garants des différents ateliers pourraient permettre de tirer les choses au clair.



Figure 17 : Exemple de classement des opinions selon la méthode KJ, utilisée selon toute vraisemblance lors des ateliers de débat public en 2018 (Source : draft.io).

## B. La consultation finale

Pour la seconde phase consultative, qui s'est étalée du 4 mars au 4 juin 2019, il est intéressant de constater que la démarche participative semble avoir été beaucoup moins développée. À l'instar de la concertation préalable, la plateforme [www.merlittoral2030.gouv.fr](http://www.merlittoral2030.gouv.fr) a permis de récolter les opinions de la population, cette fois-ci sur les deux premières parties des documents stratégiques en cours d'élaboration, sans qu'aucune démarche en présentiel n'ait été mise en place en parallèle (l'accès à ces contributions était toujours possible à cette même adresse jusqu'au 18 mai 2021, mais l'ajout de nouveaux commentaires était impossible, fort logiquement). Des documents d'information ont vu le jour (Rapport environnemental, Avis de l'Autorité environnementale délibéré le 20 février 2019, Bilan des garants de la procédure de participation du public, Rapport des enseignements tirés de la concertation préalable réalisée du 26 janvier au 25 mars 2018...). En parallèle, des opérations de consultation et de concertation auraient été menées avec des pays limitrophes aux façades (Belgique, Angleterre, Italie, Espagne...).



Figure 18: Impression écran de la plateforme de 2019. Outre des thématiques légèrement différentes, la seule grande différence avec la version de 2018 réside dans la diminution des fonctionnalités. Ici, il n'est plus possible de voter pour ou contre des contributions ni d'y répondre (Source : Mer Littoral 2030, 2021).

## C. Une démarche critiquée

### a. Une ouverture plus faible qu'à l'accoutumée pour la CNDP

Au sein des documents de synthèses des différentes opérations de consultation, il apparaît que de multiples limites semblent avoir été remarquées.

Au sujet de la concertation préalable, la CNDP, dans ses documents de synthèse de la phase de concertation, pointe notamment plusieurs défauts à la démarche mise en place :

- Un manque de couverture de l'information : Si les plateformes numériques et les comptes créés sur les réseaux sociaux ont récolté un nombre de visites satisfaisant (850 000 personnes rien que pour Facebook), seule la couverture digitale a apporté satisfaction à la CNDP, qui estime que la couverture médiatique traditionnelle (presse papier, télévision régionale ou nationale, radio) s'est révélée très insuffisante, en particulier au regard de l'objectif de captation d'un public large et distant des questions littorales. En conséquence, une partie de

la population a pu se retrouver en situation de désinformation, en comparaison des autres citoyens.

- Le nombre d'acteurs présent : L'un des objectifs des ateliers en présentiel, ou plutôt l'un des écueils à éviter pour les organisateurs était la question du débat local. En effet, les acteurs invités devaient venir s'exprimer sur de grandes orientations et non sur une situation réelle les impactant personnellement. Si cet objectif semble avoir été rempli, de par la nature des ateliers et leurs consignes claires, la faible fréquentation des ateliers (25 participants en moyenne, contre 50 visés au maximum) laisse à penser que les acteurs sur place étaient principalement des acteurs très concernés par les questions de la PSM sur leur façade. Le dispositif d'identification des acteurs sur place n'ayant pas fonctionné correctement, la CNDP n'est pas en mesure de donner une proportion de la nature des acteurs sur place. Elle souligne seulement qu'une grande partie des acteurs semblaient généralement s'intéresser à un sujet en particulier. Ainsi, les ateliers n'ont pas été en mesure de toucher un public plus large, non concerné directement par les thématiques littorales.
- Le format « World Café » : S'il a donné satisfaction sur le plan du partage d'idée, le format des ateliers a montré ses limites quant aux recueils des arguments lors des débats. L'obligation, pour des raisons de continuité et d'attention, de réunir tous les éléments de consultation au sein d'une seule réunion de 2H30, semble avoir nui à la qualité de la démarche, bien que ces choix aient été réalisés en connaissance de cause : au regard du nombre de territoires à traiter, il n'était pas envisageable de réaliser plusieurs ateliers. La durée de l'atelier, de 2H30 (sans les pauses) a également été calculée pour profiter de manière optimale des capacités de réflexions et d'échanges des participants. Il peut sembler pertinent de se demander si la programmation d'un second atelier, destiné à traiter le résultat des paperboards n'aurait pas pu s'avérer utile. Ici, le fait que la consultation se fasse sur un temps réduit, en une seule fois, interroge sur les ambitions de la démarche, malgré l'ampleur de l'opération de consultation.
- L'information ultérieure : bien que la consultation et les ateliers en eux-mêmes se soient déroulés de manière satisfaisante (les conflits d'usages ont été mis de côté, des idées originales sont apparues, bien qu'en surface uniquement), le format « World Café » n'assure en rien une sensibilisation particulière du reste de la population. Des efforts auraient dû davantage être faits en ce sens.

#### *b. Une démarche qui laisse les participants sur leur faim*

Du côté de la plateforme numérique [www.merlittoral2030.gouv.fr](http://www.merlittoral2030.gouv.fr), le bilan quantitatif est assez satisfaisant en lui-même – plus de 76000 connexions et 1700 contributions – même si un déséquilibre de participation est constaté pendant les deux phases, au niveau de la façade méditerranéenne notamment (moins de contributions). De nombreux utilisateurs auraient toutefois fait remonter le regret de ne pas pouvoir répondre directement aux contributions publiées (lors de la consultation finale de 2019) afin d'initier des débats numériques. De même, des utilisateurs expliquent douter du poids de leur contribution, alors que le contenu à débattre semble être galvaudé, tant les stratégies proposées leur semblent éloignées des discussions de 2018. Globalement, les contributions recueillies dans la section « commentaire général » sont assez directes dans leur animosité pour les stratégies proposées, ce qui traduit d'une certaine manière une forme de désespoir dans l'expression de leur opinion : ce sera le dernier moyen d'être entendu, les pincettes ne sont plus de mises.



Sur le fonctionnement de la plateforme numérique, des critiques ont notamment été formulées sur la liberté d'expression, tandis que les commentaires étaient limités à un nombre de caractères jugé trop réduit : « *Ça ressemble davantage à un sondage qu'à un document de concertation. À quand la méthode QCM ?* » note un utilisateur. Pour contourner cette limitation, il est à souligner que de nombreux utilisateurs ont donc pris l'initiative de scinder leur contribution en plusieurs messages, qui se suivent parfois, mais peuvent aussi être entrecoupés par d'autres utilisateurs. Ceci nuit notamment à la clarté de la plateforme et dessert le propos consigné.

De même, l'impartialité de la démarche est souvent remise en cause par les utilisateurs, que ce soit celle de la plateforme, celle des ateliers en présentiel ou du DSF en général : « *D'où sort par exemple l'affirmation que le public demande le développement des EMR* ». L'éolien est tout particulièrement pointé du doigt, en particulier sur la façade MEMN, dans un courant presque complotiste, qui estime que faire accepter les EMR serait le seul véritable objectif du DSF : « *Mise en cause de l'impartialité de la concertation et de la présente consultation : les EMR, une nouvelle religion ???* ». Sur le DSF, un internaute écrit : « *Par ailleurs, il est annoncé, dans le même document, qu'« une attention toute particulière sera portée aux interactions et aux risques de conflits avec la pêche professionnelle sur l'utilisation de l'espace »(p.28-29). vraiment? Quand?* », ou encore « *Un tel glissement sémantique met en cause l'impartialité de la concertation et de la présente consultation* » indique un autre utilisateur, qui ajoute « *L'annonce, dans le même document, qu'« une attention toute particulière sera portée aux interactions et aux risques de conflits avec la pêche professionnelle sur l'utilisation de l'espace » tout en constatant que cette problématique sera soumise à « une décision du préfet maritime » et d'autre part que « les restrictions d'usage de la mer liées aux EMR peuvent être permanentes» (pp. 28-29) n'offre aucune perspective claire et, au contraire, entretient le doute* », « *Malgré des oppositions de plus en plus fréquentes et venant de personnalités de toutes tendances politiques, le pouvoir garde son projet de couvrir notre beau territoire d'éoliennes* ». Il est nécessaire de souligner l'existence de cette défiance, tant la concertation semble ici avoir échoué dans sa mission de fournir une réflexion collective apaisant l'ensemble des acteurs grâce à son ouverture et à la tenue d'un dialogue équilibré. À travers ces nombreuses remarques, ce n'est pas la remise en question des EMR qui nous intéresse, mais bien celle de la démarche du DSF, qui ne semble pas avoir apporté un sentiment de satisfaction aux participants quant à une des questions mises en débat (à contrario, la question environnementale est elle aussi souvent soulevée, mais c'est la résultante des échanges qui est regrettée, et non l'approche de la démarche participative qui semble avoir été jugée satisfaisante, « *juste* », sur ce thème).

Par ailleurs, sur les suites données au débat et aux différentes étapes de la concertation, d'autres avis négatifs sont émis, doutant de la réelle transparence de la démarche, « *on ne tient pas compte de l'enquête publique faite fin 2018 dans ces conditions vous me demander mon avis je vous le donne et je suis persuadé que ça finira comme le reste en "fausse démocratie" merci* ». Une association, qui s'est exprimée sur toutes les façades, note également qu'elle « *a formulé un certain nombre de propositions fortement soutenues lors de la consultation préalable et lors de la consultation institutionnelle. Celles-ci n'ont pas été reprises, pires, les objectifs environnementaux ont été revus à la baisse* », et qu'elle ne peut donc pas approuver le DSF en l'état. Plus crument, des participants font part de leur exaspération quant à l'inutilité des débats selon eux. Un utilisateur livre par exemple sa propre définition de la concertation : « *Le citoyen est informé partiellement, le citoyen peut éventuellement poser quelques questions, mais les promoteurs n'ont aucune obligation d'y répondre, et surtout n'envisagent pas de retirer leur projet même si une majorité de citoyens le conteste* ».

Des commentaires ont même attiré à la gestion politique du littoral de manière générale, regrettant souvent la trop grande complexité des processus de décision (*« Il serait souhaitable d'avoir [...] revisité « l'empilage » des organismes existants à tous les niveaux « administratifs » [...] de façon à éliminer les nombreuses redondances et recommandations contradictoires qui compliquent le processus. La meilleure illustration de cette situation incompréhensible aux acteurs privés est la double « coordination » du projet DSF entre préfet de région et préfet maritime sans parler de l'intervention des préfets de département sur les projets locaux (enquêtes publiques par exemple) »*), rendant finalement obsolète la moindre démarche de concertation, qui ne serait pas vraiment légitime à la gouvernance des territoires concernés, ne serait-ce qu'en termes de moyens d'arbitrages et de prescription d'action : *« Les récents conflits d'usage de l'espace littoral entre les différents acteurs de l'économie bleue démontrent qu'ils ne conduisent qu'à d'interminables actions juridiques qui ne résolvent rien et coûtent beaucoup d'argent aux entités concernées. [...] Il serait sûrement plus satisfaisant de mettre en place un véritable processus de concertation entre tous les acteurs [...] ce qui supposerait qu'ils soient dotés des moyens adéquats pour agir comme un véritable arbitre et prescripteur des conditions d'attribution de l'espace public maritime à un ou plusieurs porteurs de projet, sans possibilité de recours juridique systématique »*. Dans cette même idée de démarche trop complexe, il faut souligner la présence de critique ayant trait directement aux documents donnés pour préparer la concertation. En effet, les synthèses du DSF ont été souvent critiquées pour leur longueur, annonçant selon certains la couleur pour les consultations : *« + 1200 pages : Synthèse ? »*, *« Bien évidemment cette consultation est opportune. Mais encore une fois de nombreux intellectuels se sont fait plaisir et ne se sont pas mis à la portée du commun des mortels. Les documents d'étude et de compréhension sont dissuasifs par leur importance, certes intéressante, mais sans synthèse de l'essentiel pouvant conduire à aller plus loin »*.

### 3. La démarche du DSF aurait-elle vraiment pu être plus satisfaisante ?

#### A. Les difficultés de la concertation publique : 4 possibilités de conflits auxquelles n'a pas échappé le DSF

##### a. Une démarche insuffisante, quand on sort du théorique

Dès lors, il s'agit de trancher : si les critiques remontées s'avèrent être partagées par une majorité d'acteurs, que faut-il remettre en cause : l'application de la concertation par le DSF, où l'action d'une mise en concertation en elle-même ? En effet, il est nécessaire de rappeler que contrairement aux projets de la CNDP présentés précédemment, le DSF est une politique de PSM, et non un projet ayant attiré à la PSM. Dès lors, les enjeux sont différents. Si dans une large mesure, la mise en concertation des projets est effectivement une pratique reconnue d'utilité publique par l'ensemble des acteurs (Le Floch, 2011), la donne est différente pour les mises en concertation de politiques à aussi grandes échelles que celle du DSF. En effet, avec de la mise en application de bien plus d'enjeux et d'acteurs, de même qu'en raison de l'issue définitive de la démarche, qui portera une vision arbitrant l'ensemble des futurs débats et orientations, la démarche de concertation du DSF a tout de ce que Jean-Marc Dziedzicki décrit comme une « fausse bonne idée » (2015, p. 6).

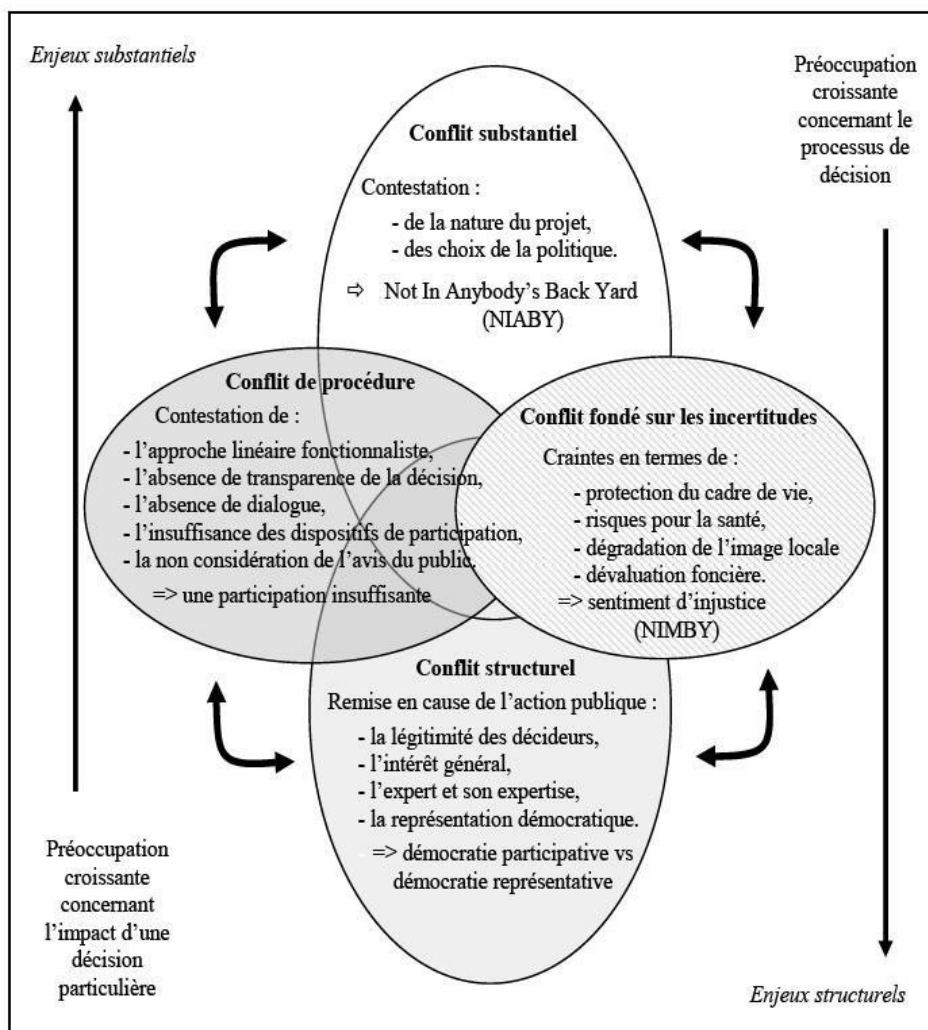


Figure 19 : Représentation des différentes formes de conflits issus du rejet de la démarche de concertation (Source : Dziedzicki, 2015).

En effet, si la concertation est à présent une étape essentielle des projets d'aménagement et de mise en place de politiques, il semble qu'elle paraisse insuffisante pour remplir tous les objectifs auxquelles cette étape est justement censée répondre. En ne répondant la plupart du temps que partiellement aux attentes (parfois injustifiées) des populations (Le Floch, 2011), les démarches de concertations sont parfois même accusées d'attiser la flamme des contestations (Bobbio et Melé, 2015). Paradoxalement, c'est la crainte du conflit qui pousse souvent les décideurs<sup>12</sup> à passer outre la bonne réalisation d'étapes essentielles de la concertation (timing de la mise en participation du public, communication minimale pour faire passer le projet en douce...), générant ainsi souvent la colère des acteurs quant à l'utilité du débat public. Mais qu'elles ne soient que des « simulacres au service de l'acceptabilité sociale » (Bobbio et Melé, 2015 ; Pelletier, 2014) ou bien des démarches parfaitement menées sur le plan méthodologique, les opérations de concertations peuvent déboucher à des conflits, pour des raisons bien différentes. Ainsi, de nombreux auteurs s'accordent à définir plusieurs formes de rejets de la concertation, qu'il convient de présenter succinctement, en parallèle du cas du DSF.

### *b. Le conflit de procédure*

Le conflit de procédure résulte d'une divergence entre les parties impliquées sur les règles de la négociation (Leroux, 2006), ainsi que sur les méthodes du processus décisionnel (Dziedzicki, 2015). Ici, le conflit est issu d'une dissonance dès les premières discussions sur la méthodologie utilisée pour les débats. La négociation est ici définie comme le pouvoir d'agir d'autrui, la hiérarchisation entre les acteurs, et n'est techniquement pas négociable au sein de la démocratie représentative, car inscrite dans la loi (Loi Brottes, 2013, voir Beuret et Cadoré, 2017, p. 17). Il est donc nécessaire dans le cadre de la concertation d'affirmer au plus vite cette hiérarchisation, car elle fixera le degré d'assujettissement auquel consentent les participants (ce qui en soit, peut déjà être mal perçu ou pourrait remettre en question le bien fondée de ce que sont les démarches de mise en concertation (Flannery et al, 2018).

Toutefois, dans le cadre du DSF, cette limite n'a pas été fixée implicitement et pour cause : si elle est rappelée en amont, il faut souligner le caractère ambivalent de la démarche du DSF : elle cherche à sensibiliser, autant qu'à récolter les opinions. En soit, aucune forme de confrontation entre les acteurs n'est censée apparaître, si ce n'est au moment de la prise de décision après les démarches, qui se feront loin des yeux des participants. Cette distanciation entre le processus de décision et les démarches participatives explique les différentes remarques relevées sur la plateforme numérique : la décision, sous cet angle, semble en effet manquer de transparence. Il en va de même quant à la communication post-ateliers, comme le regrettait la CNDP. Ainsi, si l'approche linéaire adoptée lors des démarches du DSF aurait pu être acceptée par les participants, c'est la mise face au fait accompli en fin de processus qui semble avoir entraîné l'exaspération des acteurs.

Plus exactement, il faut souligner que les plateformes numériques font tout particulièrement penser à un modèle éculé de longue date pour sa propension à la formation de confrontations stériles, alors que le poids des contributions des participants est très faible : les « hearings » (Webler et Renn, 1995). Ainsi, la démarche du DSF passe, en ce sens, pour une forme de routine procédurale, de « coopération symbolique, davantage que pour une démarche ayant une réelle volonté d'associer le public à la réflexion territoriale. Elle s'inscrit dans ce que l'échelle d'Arnstein décrit comme au mieux

---

<sup>12</sup> Le terme décideur est utilisé ici au sens large, c'est-à-dire toute organisation qui est responsable de l'élaboration et de la réalisation d'un aménagement : maître d'ouvrage, entreprise, collectivité...

une démarche de communication avancée, au pire comme une tentative pour flouer la population (voir Figure 20).

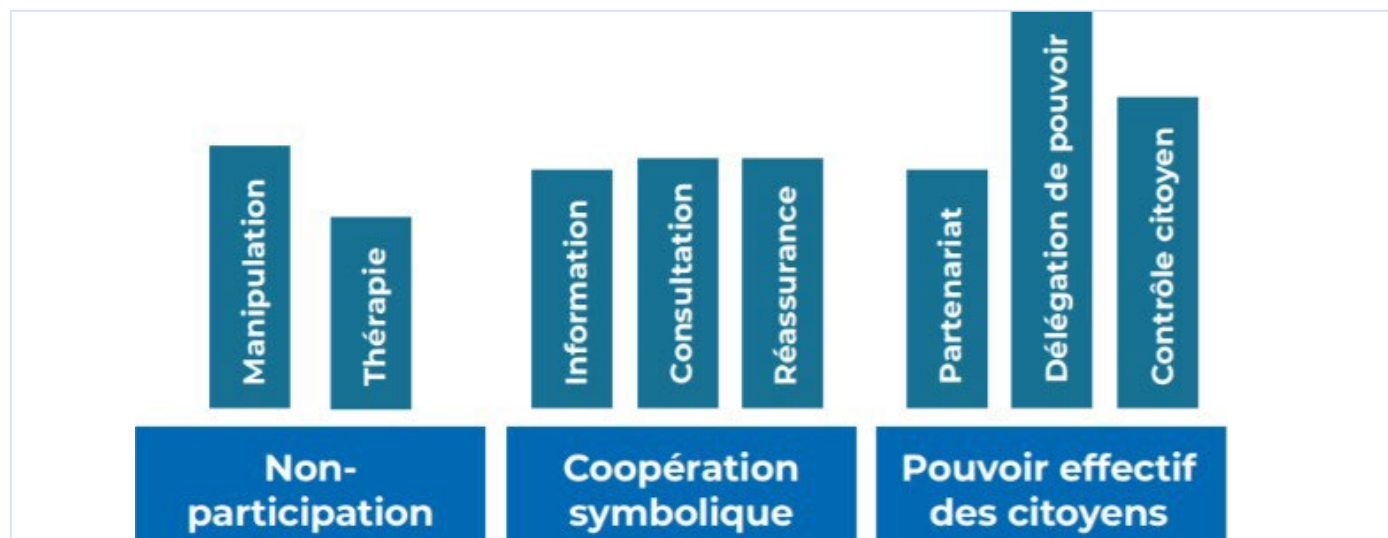


Figure 20 : Représentation de l'échelle. En 1969, Sherry R. Arnstein a énoncé huit échelons de participation visant à définir le niveau de participation des citoyens au sein des concertations. Ici, la démarche du DSF semble s'inscrire au niveau de la coopération symbolique (Source, Surfrider Foundation, 2019).

### c. Conflit structurel

Le conflit structurel reflète dans une mesure encore supérieure la préoccupation des acteurs quant au fonctionnement du processus de décision. Ici, c'est la légitimité politique des décideurs qui est remise en cause, et non plus la manière dont ces décideurs agissent (Dziedzicki, 2015). Ce type de conflit intervient lorsque la fracture entre les décideurs et les aménagés est des plus profondes, alors que les décideurs voient leur monopole de décision remis en question par l'intérêt général. Ce conflit, qui peut avoir tendance à apparaître lorsqu'est par exemple dénoncée « l'ombre du pouvoir public<sup>13</sup> » (Bertolini, 2005), et peut voir se former des alliances solidaires entre associations et habitants pour lutter contre une forme de marchandisation de la décision publique. À terme, c'est donc la légitimité des décideurs à arbitrer le débat scientifique (ce qui a commencé à arriver en France à partir des années 2000, (Simoncini, 2014)) qui est débattu pour repartager cette légitimité de l'expertise (Fortier, 2010) entre le trio d'acteurs Association-Etat-Population (Hajek, 2009). Dans le cas du DSF, la position privilégiée des services de l'État ne semble pas remise en question à l'échelle de la gestion de la démarche, c'est au contraire même des propositions d'améliorations du pouvoir décisionnel et de l'indépendance des décideurs du projet qui est demandée, afin de contrer les interférences politiques extérieures, cristallisées par le droit de regard préfectoral ou autres dispositifs de recours juridiques existants.

---

<sup>13</sup> L'ombre du pouvoir public peut être définie comme la priorisation des solutions les plus rentables par le pouvoir public et les grandes entreprises pour parvenir à dégager un peu de viabilité économique dans la gestion du territoire. Le plus souvent, les instances associatives sont alors décrédibilisées au profit d'une forme d'institutionnalisation de la science, qui les empêche de peser dans les débats d'aménagement.

#### d. *Conflit fondé sur les incertitudes*

Basé sur le principe du *Not in my Back Yard* (littéralement « Pas dans mon arrière-cour ») de O'Hare (O'Hare et al, 1983, p. 7), le conflit fondé sur les incertitudes renvoie au militantisme local de certaines classes d'habitant, ayant parfois par principe une posture d'opposition au moindre projet pouvant influencer son milieu de vie (Le Floch, 2011). En effet, les habitants « militants » peuvent avoir tendance à parasiter les démarches de concertation de par leur intransigeance dans les débats, ayant tendance à s'enfermer dans une posture individualiste se coupant des propositions extérieures. Cette attitude peut s'avérer renforcer en fonction de la nature et de l'importance des risques<sup>14</sup> induits par le projet mis en concertation. Cette position est de plus motivée par un sentiment d'injustice lié aux bénéfices potentiels que la démarche pourrait rapporter à un autre acteur, au détriment de la place initiale de l'habitant militant (Dziedzicki, 2015). Dans le cas du DSF, ce conflit fondé sur les incertitudes semble difficilement applicable, l'espace maritime n'appartenant techniquement à personne (Flannery et al, 2018). Toutefois, étant source de revenus économiques et accueillants de longue date de nombreuses activités professionnelles ou de loisirs, les espaces maritimes peuvent être à présent soumis à ces formes de logiques d'attachement territorial (Pomeroy et Douvère, 2008).

Ainsi, la démarche de concertation du DSF avait justement pour objectif de faire ressortir ces logiques de conflit, afin de tenter de les résoudre. Mais ce genre de confrontation étant très localisée, la démarche du DSF semble avoir réussi à passer au-dessus de cette limite, de par son échelle plus large. Ainsi, si des postures d'acteurs n'ont pas pu être évitées, il ne semble pas que des conflits fondés sur les incertitudes soient les limites principales rencontrées par la démarche du DSF. En revanche, à travers le problème de l'éolien, c'est justement cette approche politique globale qui a particulièrement fait réagir.

#### e. *Conflit substantiel*

Et ces nombreuses positions conflictuelles sur l'éolien repérées sur la plateforme numérique de 2019, mais qui ont aussi fait l'objet de moult débats au cours de la concertation préalable, sont un parfait exemple de conflit substantiel. Si les limites jusqu'ici relevées sur la démarche du DSF relevaient davantage de la participation par le conflit, à travers des formes de délibération et de débats opposant différents acteurs, le conflit substantiel lui relève du conflit par la participation (Bobbio et Melé, 2015). En effet, dans le cadre de ce type de conflit, la démarche de concertation n'est que le théâtre d'un désaccord plus large portant sur une orientation politique globale. Ainsi, si la participation en elle-même peut sembler être remise en question, c'est bien les choix débattus qui mènent à des formes de tension, comme dans l'exemple de l'éolien : les choix des politiques publiques sont remis en cause, dans une logique de *NIABY* (Not in Anyone's Backyard), impliquant une méfiance globalisée envers une technologie ou l'orientation politique d'un projet (Dziedzicki, 2015). Les arguments remontés contre le projet dépassent alors souvent le cadre de la concertation, montant dans les généralités. Ce processus est tout à fait observable dans les critiques rencontrées sur la plateforme numérique, où la question du nucléaire et de la politique énergétique française est débattue, s'éloignant beaucoup de la question de la PSM. Ce phénomène avait d'ailleurs déjà été relevé par plusieurs chercheurs, estimant nécessaire de rappeler que la concertation doit être déresponsabilisée des tensions apparaissant lors des projets éoliens (Brugidou et Jobert, 2011 ; Chevrel et Stimec, 2016), celles-ci devant dès lors être

---

<sup>14</sup> Par risque, on entend ici tous ce qui pourrait entraîner une altération du cadre de vie, de la santé ou du BEE du milieu concerné par les changements (qui est très souvent le lieu de vie des habitants militants).

dédramatisées et considérées comme une externalité normale, voir souhaitable au bon fonctionnement du débat public (Bobbio et Melé, 2015).

## B. Malgré tout, des perspectives d'améliorations existent

### a. Les réponses aux différents types de conflits

Ainsi, face aux conflits de types substantiels, structurels et de procédures rencontrés, des solutions existent pour répondre aux revendications des opposants. Toutefois, comme nous le verrons par la suite, l'existence de certaines solutions n'implique par leur utilisation automatique, si elles présentent des risques de détérioration de l'entreprise de concertation pour le reste des participants (Le Floch, 2011). Un équilibre entre les revendications de chaque doit tenter d'être trouvé, mais sans déposséder la démarche de concertation de ce qui fait sa pertinence. Selon John Stuart Mill, « la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres ». Ce principe fonctionne dans le cas des différentes phases de conflit rencontrées dans les démarches de concertation, où « le conflit est le résultat de la confrontation de deux stratégies de compétition, au sens où chacun entend maximiser ses intérêts et néglige ceux de l'autre » (Dziedzicki, 2015, p. 32). Le conflit est alors vu comme la phase de transition d'une compétition d'acteurs à une coopération. Ainsi, les propositions qui vont suivre s'inscrivent dans cette volonté de valoriser le conflit, grâce à une orientation constructive.

Ainsi, pour faire face au conflit substantiel qu'est la méfiance de l'orientation politique liée aux éoliennes, il convient de mettre en place un maximum de discussions sur la politique orientant le DSF, en privilégiant s'il le faut des réunions plus formelles avec certaines classes d'acteurs, pour s'en rapprocher au mieux et s'assurer une réelle réception face aux efforts déployés. Rares sont ce type de démarches permettant un réel rapprochement idéologique, mais leur exécution, en amont des premières démarches de concertation, peut apaiser les opposants, en leur offrant un espace de discussion objectivé où exprimer et justifier leur position (Dziedzicki, 2015). La CNDP a notamment mis en place ce type de démarches, selon l'environnement de certaines de ses démarches, et notamment dans le cadre de l'implantation de parc éolien sur la façade NAMO (Projet de parc éolien en mer au large de Courseulles-sur-Mer).

Sur le plan des conflits de procédure, c'est une amélioration du droit à l'information et à la participation qui peut être préconisé, dans une logique de conception managériale de la concertation (Dziedzicki, 2015). En France, plusieurs exemples du renforcement des modalités de participations sont apparus, notamment grâce à la CNDP, mais aussi par le biais de démarches locales sur des projets plus modestes. En outre, la mise en place de dispositifs permettant une participation et une expression est inutile si en amont n'est pas correctement clarifié le rôle exact de ces démarches. L'enjeu de la sincérité est ainsi aussi important. C'est pour y répondre que la CNDP a développé le concept de tiers garant et de bilan post-concertation dans cet objectif de clarification des éléments pris en compte dans les décisions (Dziedzicki, 2015).

Enfin, pour les conflits structurels, il n'existe pas vraiment de solution miracle. Une implication et une application des décideurs à tenter de résoudre les autres types de conflits est toutefois un signe positif légitimant souvent sa position dominante au regard des autres parties prenantes (Dziedzicki, 2015). En parallèle du renforcement de la confiance des acteurs envers les décideurs, c'est une remise en question de sa propre position qui peut même émerger, suite au conflit (Bobbio et Melé, 2015). La démarche d'ateliers en focus-groupe du DSF est d'ailleurs une des méthodes conseillées pour mettre en avant les différents acteurs, à travers des démarches d'expertise collective. Toutefois, les différentes actions de résolutions de conflits ayant manqué de coordination comme le prouve le manque de communication sur la suite donnée aux débats a limité l'impact positif de ces démarches

en présentiel, amenant des commentaires pour le moins dubitatifs sur les démarches participatives du DSF par la suite. Ainsi, c'est une meilleure implication générale des décideurs qui est recommandée ici, comme le préconise d'ailleurs la CNDP.

*b. Comprendre qui est concerté, et pourquoi*

Un autre élément à mettre en avant est le bon choix des participants de la concertation, comme déjà expliqué (Le Floch, 2011), et dans le cadre d'une démarche ouverte à tous, d'avoir une bonne compréhension des éléments motivant cette démarche d'ouverture, ainsi que des retombées positives ou négatives auxquels il faudra se préparer. Dans la mise en participation de la PSM et du DSF, il convient de rappeler encore la nature publique du milieu marin et de ses nombreuses utilisations, entraînant de facto un nombre important d'acteurs se sentant concernés par la PSM, rendant pertinente la démarche d'ouverture totale du DSF (Pomeroy et Douvère, 2008). Ainsi, les « parties prenantes<sup>15</sup> » ont toutes un droit d'investissement dans la démarche de participation qu'il convient de respecter (mais aussi de définir), afin notamment de garantir plus facilement le respect tacite des mesures adoptées (Gilliland et Laffoley, 2008).



Figure 21 : Exemple d'une analyse socio-économique et culturelle des interrelations entre les différentes parties prenantes et leur relation au milieu marin. Ces deux matrices sont issues de l'Israël Marine Plan (2015).

(Source : Faculty of Architecture and Town Planning et The Klutznick Center for Urban and Regional Studies, 2015)

<sup>15</sup> « Les individus, groupes ou organisations qui sont, d'une manière ou d'une autre, intéressés, impliqués ou affectés (positivement ou négativement) par un projet ou une action particulière en vue de l'utilisation des ressources. Les parties prenantes peuvent inclure des groupes affectés par les décisions de gestion, des groupes dépendant des ressources à gérer, des groupes ayant des revendications sur la zone des ressources, des groupes dont les activités ont un impact sur la zone ou les ressources et des groupes ayant, par exemple, des intérêts saisonniers ou géographiques particuliers » (traduit de Pomeroy et Rivera-Guieb, 2006)



Une fois établi le large éventail possible d'acteurs participants, il est nécessaire de réaliser une analyse avancée de ces parties prenantes : il s'agit de déterminer leurs objectifs, leurs motivations d'action, leurs interrelations/hierarchies, leurs modes de représentation, leur degré de visibilité, leurs futurs possibles dans le cadre des différentes visions du projet, leurs critères de sensibilité, leurs points faibles... (Pomeroy et Douvère, 2008). Dans le cadre de démarches liées à la PSM, l'aboutissement de cette analyse est primordial pour la réalisation d'une approche correcte et d'une considération adaptée lors des débats à réaliser ensuite, grâce à une meilleure compréhension de l'environnement politique, socio-économique et environnemental.

En outre, s'il est nécessaire, dans le cadre de démarches participatives liées à la PSM d'impliquer les nombreuses parties prenantes, il convient de souligner, une fois encore, que cette implication n'est pas garantie d'une bonne concertation. Les acteurs invités ne sont en rien « parfaits », dans le sens où l'on ne peut prévoir de manière automatique leurs comportements et leurs attitudes lors du processus de planification. Plus encore, il convient alors de limiter le rôle de cette implication : elle n'est qu'une des étapes de la participation (Pomeroy et Douvère, 2008). Son but premier est avant tout la sensibilisation des acteurs : elle doit donner le matériel intellectuel nécessaire pour participer en comprenant bien les enjeux aux parties prenantes. La démarche de PSM ne peut et ne doit pas essayer de canaliser les réactions subsidiaires : c'est le propre de la concertation que de devoir se confronter à des opinions et des réactions inattendues (Bobbio et Melé, 2015) : la PSM est un choix de société (Pomeroy et Douvère, 2008).

### **C. « Proposer, Écouter, Requalifier » (PER) plutôt que « Décider, Annoncer, Défendre » (DAD)**

#### *a. Les enjeux d'une concertation aboutie dans le cadre de la PSM*

Si elle n'est visiblement pas chose aisée à appliquer, la concertation dans le cadre de la PSM se doit d'être toujours considérée comme un élément indispensable lors de l'organisation de futures démarches. Comme rappelé en introduction, PSM est dépendante des « gens », ce qui est même à l'origine de son succès, au cœur de sociétés souhaitant de plus en plus développer la co-construction territoriale (Pomeroy et Douvère, 2008). Ainsi, une démarche horizontale efficiente, s'inscrivant dans une optique de PER plutôt que de DAD (Dziedzicki, 2015), suppose d'aboutir à plusieurs externalités positives, pour le projet de planification en lui-même, mais aussi pour son acceptation :

- Une amélioration de la compréhension et donc de la gestion du territoire, mais aussi de la complexité du lien entre les activités humaines et environnementales, grâce à diversité des opinions exprimées au cours des démarches participatives et à leur validation scientifique en amont.
- Une facilitation de la résolution des conflits, parfois en évitant même leur apparition grâce au dialogue, malgré les vues d'utilisation différentes. Le cas échéant, le conflit est un outil pouvant servir l'approfondissement des débats, et peut être considéré comme le signe d'une démarche aboutie.
- Une amélioration des rapports entre les acteurs, ou tout du moins une mise en relation entre eux qui permet une réflexion plus éclairée grâce à des acteurs plus conscients du territoire et de la diversité des visions que les autres acteurs entretiennent sur ce même territoire.

C'est sur ce dernier point qu'il semble nécessaire de se concentrer quelques lignes : une bonne démarche participative dans le cadre de la PSM doit avant tout avoir cet objectif : la sensibilisation des

acteurs aux enjeux. C'est une fois cette compréhension mutuelle acquise que peuvent se dégager des pistes de réflexion innovantes et/ou pertinentes, par la formation d'un collectif nouveau, diversifié et si possible représentatif des opinions du reste de la population, toujours dans une vision à long terme. Ainsi, en mutualisant des visions diverses, une utilisation compatible à tous les usages et au BEE est possible.

### **b. Les étapes à respecter dans le processus de concertation**

Pour aider à la mise en place d'une démarche participative répondant à ses objectifs, il convient de bien exécuter plusieurs étapes, dans un ordre et avec une attention répondant à plusieurs enjeux synthétisés ici, afin d'éviter les conflits développés précédemment (Beuret et Cadoré, 2017) :

- L'enjeu du timing de la concertation : de nombreuses concertations ont tendance à mettre les citoyens devant le fait accompli, après avoir commencé les discussions et pris des décisions bien avant que ceux-ci soient intégrés dans le débat. La démarche devient alors contre-productive et fait davantage office de consultation que de concertation.
- L'enjeu du choix des personnalités citoyennes représentantes : comme expliqué par Le Floch, les « riverains » sont régulièrement les habitants invités pour les concertations, la faute à leur activisme intéressé, relatif au projet présenté. Ce sont les acteurs habitants s'opposant le plus activement contre les projets présentés. Ils représentent rarement une cause commune et s'enferment rapidement dans les débats de par leur intransigeance, nuisant à la qualité de la concertation et à la représentativité de la population.
- L'enjeu de la neutralité de l'animateur : La concertation doit être similaire à un espace « démilitarisé », neutre. L'environnement du débat se doit d'être le plus apaisé possible. Le rôle de l'animateur, le tiers garant, se doit d'être précisé d'entrée de jeu, afin de pouvoir procéder à une concertation fluide et transparente.
- La diversité des acteurs retenus pour le débat, y compris pour les habitants : Dans le cadre de la PSM, il est nécessaire de connaître l'avis de l'intégralité des usagers de la zone. Il faut donc convier des représentants des diverses activités industrielles (pêche, transport maritime, conchyliculture), touristiques et politiques (protection de l'environnement, des intérêts de l'État).
- Une clarification du rôle réel donné aux citoyens : Beaucoup de tentations et de déceptions naissent chez les concertés, la faute à un fossé entre leur attente d'influence sur le débat et la place réelle qui leur est réservée. Une énonciation claire de l'enjeu de la concertation est nécessaire, sur le modèle, par exemple, de l'échelle de la participation d'Arnstein.

Une fois ces enjeux identifiés, les projets ou politiques peuvent sereinement identifier quel genre de type de participation elles doivent mettre en action ( de la participation réelle à de la simple communication) (Pomeroy et Douvère, 2008). Ces étapes peuvent être résumées ainsi :

- Une phase de planification : Elle initie la démarche participative en arrêtant les priorités, les objectifs et la finalité du futur plan de planification. Elle doit se faire avec les parties prenantes, qui contribuent à l'inventaire des priorités du plan (Pomeroy et Douvère, 2008).
- Une phase d'évaluation du plan de PSM : Une fois identifiées les différentes priorités du plan, les décideurs et les parties prenantes doivent statuer des différentes solutions proposées en réponse aux enjeux soulevés, à travers les méthodes participatives. Les objectifs et les buts de

chaque démarche doivent être clairement définis. Leur construction peut même se faire en coopération avec les parties prenantes, ce qui peut permettre d'améliorer leur conciliation en plus d'optimiser leur sensibilisation (Pomeroy et Douvère, 2008, Gopnik et al, 2012).

- Une phase de mise en œuvre : Une fois arrêtées, les mesures doivent être mises en œuvre. De nouveau, il ne faut pas exclure les parties prenantes, qui, si elles ont été impliquées précédemment, peuvent servir à appliquer elles-mêmes leurs propres mesures (directement ou par la conformité morale) (Kidd et Shaw, 2014).
- Une phase de post-implémentation : En dernier lieu, il convient d'évaluer la manière dont a été appliquée la démarche de concertation et d'application du plan spatial marin. Doivent alors également être jugés les retombés à court terme de la mise en œuvre, mais aussi ceux à prévoir. Garder un contact régulier avec les parties prenantes est nécessaire, afin d'optimiser la mise en application et de s'assurer qu'il ne naisse pas une forme de conflit, qui si elle est inconnue et non traitée pourra mettre en difficulté une démarche future (Pomeroy et Douvère, 2008).

### *c. Finalement, dans le cadre français, la participation est-elle adaptée à la PSM (et au DSF) ?*

La mise en pratique de ces étapes nécessite du temps, beaucoup de ressources, et l'implication des différents acteurs peut entraîner une complexification de la démarche que tous les décideurs (en particulier les décideurs locaux) ne sont pas en mesure d'assumer (Pomeroy et Douvère, 2008). Ainsi, si elle pourrait être utilisée sur de grands projets comme les futures démarches du DSF, la participation, comme outil d'expertise collective, semble ne pas être suffisamment reproductible.

De plus, la participation, en étant censée pouvoir répondre à des objectifs très différents, est victime de ses propres ambitions et laisse généralement souvent sur leur faim une partie des participants, aux attentes trop variées. De même, si les textes législatifs vus en première partie de ce document permettent un renforcement de la participation publique, ils ne peuvent, de manière systémique, répondre à des attentes trop spécifiques de différents partis au cours des multiples projets soumis à la concertation. Ainsi, la participation publique ne semble pas pouvoir répondre à toutes les attentes, au regard du contexte général et des objectifs trop variés auxquels elle est censée répondre (Dziedzicki, 2015). Tant que sa place en tant que démarche de mise en coopération ne sera pas davantage resserrée, la concertation continuera de porter la responsabilité des insatisfactions qui émanent de ses démarches.

Toutefois, dans le cadre du DSF, nous avons pu voir que les différentes démarches de concertation ne semblaient pas répondre à l'ensemble des critères de bonne tenue d'une démarche participative. Le degré d'ouverture et de mise en participation, puis d'information, malgré une bonne méthodologie n'ont pas semblé être efficaces, comme souligner par la CNDP dès 2018. Pour les étapes à venir de la mise en place du volet opérationnel, ces éléments théoriques pourraient être à examiner avant le lancement des nouvelles procédures de mise en participation.

# TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS DE PISTES D'AMELIORATION CONCRETE POUR LES PROCHAINES DEMARCHES DU DSF

## *1. Présentation des ateliers participatifs de la Chaire maritime*

---

### **A. Les ateliers de la Chaire maritime**

#### *a. Objectifs des ateliers de la Chaire maritime*

À présent que des limites ainsi que des propositions d'améliorations théoriques ont été soulevées, il convient de se pencher sur des pistes d'améliorations pouvant entrer dans des champs d'applications réels. Pour ce faire, nous allons travailler sur les démarches participatives mises en place par la Chaire maritime en 2021. Ces ateliers se sont inscrits dans le cadre du mandat de la Chaire maritime et des missions qui lui sont allouées, parmi lesquels figure l'objectif de dégager des propositions d'amélioration dans le cadre de la révision du DSF pour sa prochaine phase. Ainsi, cette démarche de mise en participation s'est inscrite comme un prolongement des différents travaux menés par la Chaire maritime.

En effet, comme présenté en introduction, à travers les différents objectifs portés par ses ateliers, la Chaire maritime est dans la continuité de ses recherches ayant attiré à la représentation géomatique de la PSM et à son étude socio-économique. Ainsi, avant de déterminer la méthodologie exacte des ateliers et des parties prenantes à inviter, des axes balisant leur production ont été définis, afin de répondre aux objectifs Sensibilisation-Engagement-Confrontation-Evaluation :

- **Recherche d'une démarche innovante** : Comme inscrit dans les objectifs de la Chaire maritime, les démarches produites au sein de l'organisme se doivent de tenter de mettre en place de nouvelles formes de production de connaissance.
- **Recherche d'une bonne diversité d'acteurs** : Dans une logique de non-exclusion et en accord avec les principes de la PSM, une bonne représentativité des acteurs serait souhaitable.
- **Implication des résultats des recherches menées en géomatique et en socio-économie** : Les ateliers doivent tenter d'exposer au maximum l'intégralité des travaux réalisés par la Chaire maritime ayant trait aux recherches en géomatique (exploration des modes de caractérisation des activités humaines en mer) et en socio-économie (étude des interactions entre les différents acteurs et secteurs d'activités en lien avec les espaces maritimes).
- **Recherche d'un retour exploitable sous différentes formes** : Afin de pouvoir décliner sous plusieurs formes les retours des ateliers, plusieurs modes de captation des données doivent être mis en place.

Pour des raisons pratiques et afin de répartir les différents objectifs sur plusieurs séquences dédiées, les ateliers ont été séparés en deux phases. La première, prévue entre juin et septembre, avait ainsi d'abord pour objectif la confrontation des travaux de la Chaire à des regards extérieurs, ainsi que de mettre en place une démarche de sensibilisation aux enjeux de la représentation des activités humaines auprès des participants. La seconde, prévue dans un second temps (à priori vers novembre),

devra pousser les participants à s'impliquer dans la co-construction d'un scénario de PSM évolutif, dans un processus d'expérimentation des difficultés à la gouvernance des activités humaines en mer. Cette démarche d'intégration d'une vision prospective devrait permettre de progresser quant à la compréhension des interrelations sur les espaces maritimes. De même, plusieurs séries d'ateliers étant prévues sur plusieurs années, l'ensemble des activités étudiées par la Chaire maritime dans le cadre de ses recherches sur la PSM ne sont pas traitées simultanément. Ainsi, la première série d'ateliers, prévu entre juin et automne 2021 s'est concentrée exclusivement sur la pêche et la plaisance. Il convient de rappeler ce focus, les discussions ayant été articulées autour d'outils de représentation destinés à ces activités « mobiles ».

### b. Cadre de conception

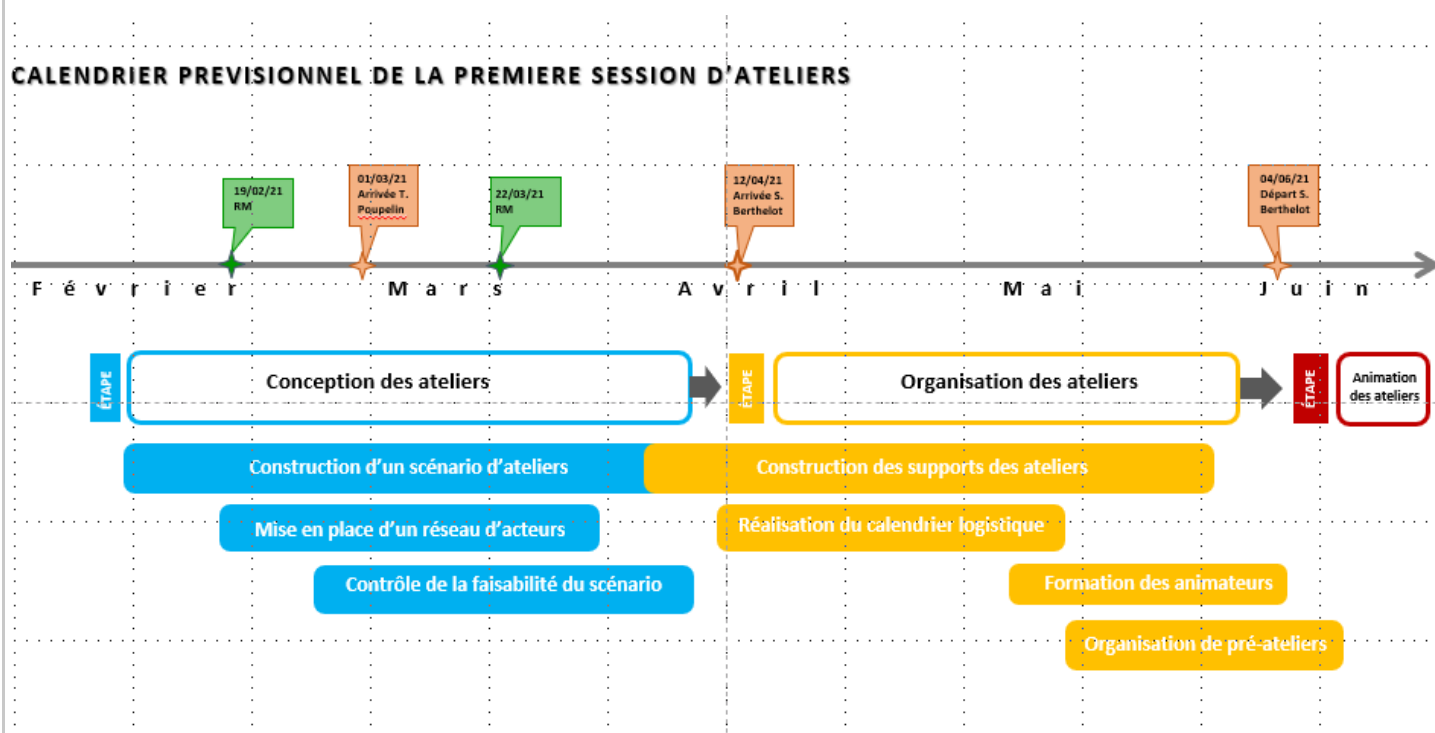


Figure 22 : Calendrier prévisionnel de la préparation de la phase d'atelier n°1 (Source : Sarah Petrovitch, 2021).

De nombreux choix que nous détaillerons par la suite ont été réalisés dans un contexte particulier, indubitablement influencé par la crise sanitaire mondiale alors d'actualité. Ces circonstances particulières ont notamment joué sur la méthodologie employée, en raison des restrictions sanitaires impliquant des limitations du droit de rassemblement et d'utilisation des infrastructures universitaires hébergeant la Chaire maritime.

De même, le calendrier a dû être considérablement revu, alors que les premiers ateliers, initialement prévus pour début juin, ont dû être décalés d'un mois, pour finalement se tenir en début juillet. De plus, le nombre d'acteurs pouvant être réunis en intérieur au même endroit étant très limité, des choix dans la méthodologie ont dû être réalisés en conséquence, ce qui a pu nuire à la mise en place des ateliers, certains étant même annulés faute de bonnes conditions d'exécutions.

## B. Méthodologie

### a. Acteurs invités

Originellement, les ateliers, dans un objectif de mise en place d'une démarche originale, étaient pensés de manière à initier un mélange d'acteurs innovant. En effet, un mélange d'acteurs aurait pu voir le jour, à travers les différentes phases d'ateliers. Une première phase d'atelier aurait pu convoquer dans des acteurs professionnels, issus d'organismes divers impliqués dans la PSM en France métropolitaine. Au cours de la seconde phase d'atelier, ayant pour objectif de faire expérimenter aux acteurs une démarche de réflexion prospective, ces différents types d'acteurs auraient pu être réunis, dans le cadre d'une véritable reproduction à petite échelle des interactions générées lors de démarches participatives liées à la PSM. Malheureusement, en raison des restrictions liées à la crise sanitaire, la possibilité d'inviter un certain nombre de participants s'est vue considérablement diminuée, contraignant notre démarche et rendant impossible la possibilité de réunir plusieurs groupes ensemble.

La démarche participative de la Chaire maritime s'est donc orientée vers des ateliers s'éloignant des méthodologies participatives habituelles en assumant sa différence de fonction : contrairement aux démarches du DSF, par exemple, les ateliers de la Chaire maritime ne mettent pas en débat un document d'orientation stratégique, mais bien la critique des supports cartographiques comme il a pu en être utilisé pour la concertation. Le critère de représentativité n'est donc plus aussi important, car s'il aurait pu être intéressant d'observer le retour d'acteurs totalement néophytes sur les productions cartographiques étudiées, la diversité qui sera recherchée parmi les acteurs professionnels permettra déjà une grande hétérogénéité des réactions.

En effet, pour constituer la liste des acteurs à inviter, nous avons repris les listes des participants aux CMF de 2019 ayant statué sur le DSF de leur façade. Ce choix fut motivé par la grande diversité des acteurs composant ces CMF, acteurs pouvant représenter des sources potentielles de retours pertinents, bien que loin d'être tous des spécialistes de la question de la PSM. Les acteurs invités peuvent donc être distingués en plusieurs catégories :

- Les représentants de l'État, de ses services et/ou d'établissements publics (Préfets, Directeurs d'agence, délégués régionaux)
  - Les représentants des collectivités territoriales et de leur groupement (représentants des maires, élus départementaux)
  - Les représentants des activités professionnelles et des entreprises (représentants d'associations de producteurs, d'armateurs...présidents de comités régionaux d'une activité, représentants de port, représentants de grandes entreprises).
  - Les représentants des salariés d'entreprises ayant un lien avec l'exploitation ou l'usage de la mer ou du littoral.
  - Les représentants des associations de protection de l'environnement littoral ou marin ou d'usagers de la mer et du littoral (fédération nationale des pêcheurs plaisanciers, union nationale des associations de navigateurs...).

Une grande diversité d'acteurs est donc présente, et c'est de cette sélection d'acteurs que proviennent les différents participants aux ateliers de la Chaire maritime. Le nombre d'individus pouvant être présent ensemble dans une même pièce étant très limité, le nombre d'acteurs pouvant être invités maximum était de huit. L'objectif fut de réaliser des groupes de six, voire de sept en fonction des disponibilités, afin de correspondre au mieux à la méthodologie mise en place. Avant de présenter plus en détail le déroulé de ces ateliers, il convient de revenir succinctement sur les détails de la composition des deux ateliers réalisés en juillet.

En observant la figure ci-dessous, nous avons pu remarquer une certaine continuité d'acteurs entre les deux ateliers réalisés. Parmi les différentes catégories d'acteurs cités en amont, sont représentées presque à parts égales des activités professionnelles et des entreprises et celles des services d'État ou d'établissement publics. Dans un degré moindre, les associations et autres mouvements de protection de l'environnement ont également été représentés, à l'inverse des groupements représentant les salariés d'entreprises ou les collectivités territoriales. Malgré tout, il faut souligner la nuance des profils présents pendant les ateliers, qui souvent ne pouvaient être uniquement arrêtés à leur organisme de provenance. Les acteurs présents pouvaient être également investis dans d'autre groupement en lien avec la mer et le littoral, leur apportant des connaissances ou une expertise complémentaire à leur posture initiale. De même, il faut souligner que certains participants, en plus d'avoir un profil plus nuancé que d'autres, possédaient également un champ de compétences et de connaissances plus approfondies que d'autres, en fonction de leur activité professionnelle respective. Ainsi, un réel écart d'expertise, notamment sur les questions techniques, a été observé entre les deux ateliers.

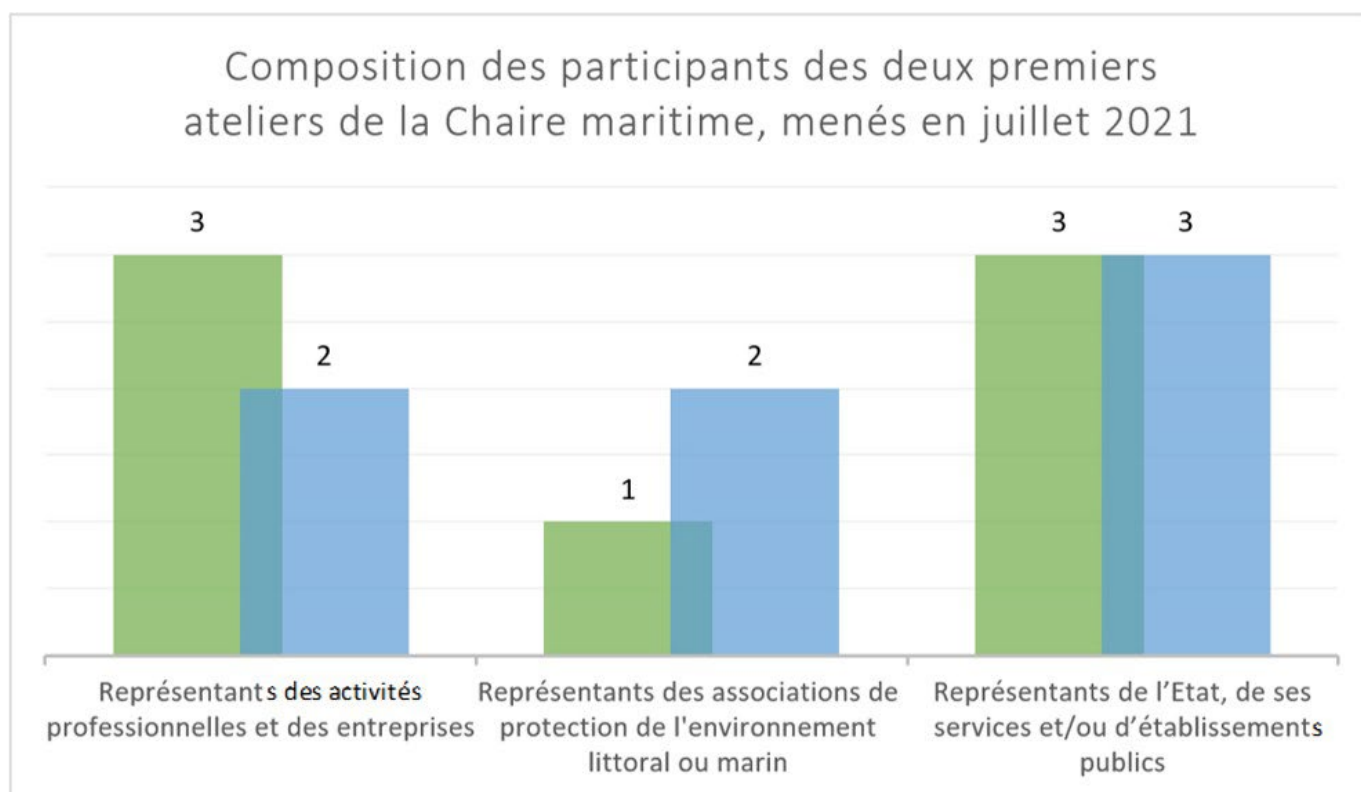


Figure 23 : Graphique réalisé en fonction de la posture professionnelle des acteurs présents (Source : Timothée Poupelin, 2021).

### b. Animations et déroulé

Tout d’abord, il est nécessaire de souligner que la durée des ateliers fut dictée par des contraintes matérielles et pratiques. Le temps de concentration d’un individu moyen étant limité, les ateliers furent scindés en deux séquences, toutes les deux calibrées pour une durée de deux heures et demie. Au total, les ateliers eurent donc une durée de cinq heures, ce qui peut sembler assez court, mais répond à des soucis de reproduction des ateliers et de disponibilité des participants. En effet, à terme, l’objectif étant de réaliser un certain nombre d’ateliers, leur durée se devait d’être limitée en temps. De même, les acteurs invités se rendant aux ateliers sur leur temps professionnel, leur temps allouable à notre démarche n’est pas illimité et le choix de réaliser des ateliers relativement courts devait permettre d’attirer plus facilement tous types d’acteurs. L’objectif de la Chaire maritime étant de conduire une démarche de réflexion collective pertinente à l’échelle de la France métropolitaine, cette courte durée devait également faciliter l’accessibilité aux ateliers à des acteurs plus éloignés.

Atelier	Date	Heure de début	Durée prévue	Durée réelle	Nombre de participants
Atelier I Séquence I	08/07/2021	14H	2H30	2H45	
Atelier I Séquence II	09/07/2021	9H30			
Atelier II Séquence I	12/07/2021				
Atelier II Séquence II					

Figure 24 : Tableau de synthèse du déroulement des ateliers (Source : T. Poupelin, 2021)

Les ateliers ont été conçus en s’inspirant des techniques de Focus-group et de World Café, dont la méthodologie et les objectifs se rapprochent des ateliers de la Chaire maritime. L’ensemble de ces pratiques se distinguent par une démarche de mise en discussion relativement libre autour d’un thème, sur des laps de temps courts (environ vingt minutes). Il est recherché en premier lieu un maximum de pensées divergentes, autour des thèmes présentés, qui doivent être notifiés sur des post-its (support d’expression très utilisé lors des World café et des Focus-group). Un tri est ensuite fait dans ces idées, via l’application d’une hiérarchisation entre les pistes de réflexion proposées, par les participants eux-mêmes. La mise en réflexion, en passant par des phases de discussions libres (même si limitées dans le temps), « exploratoires » ensuite converties sous forme d’enjeux<sup>16</sup> prioritaires, a plusieurs avantages que nous avons tenté d’exploiter pour les ateliers. Encourager les participants à noter toutes réflexions leur venant à l’esprit permet de faire ressortir des points de vue originaux, personnels, mais aussi flexibles : tous les points de vue sont bons pour étudier les thématiques proposées, et des pensées totalement différentes peuvent se compléter entre elles et se renforcer, ou à l’inverse se contredire et être à l’origine d’un débat et d’une nouvelle réflexion plus avancée.

L’équipe d’animation se doit d’être présentée succinctement, avant de développer davantage les méthodes de collecte des résultats. En effet, en complément de sa mission d’animation, les animateurs avaient pour objectif de contribuer directement à la récolte de résultats, à travers un animateur-observateur (AO), chargé de se tenir en retrait de tous les échanges pour se concentrer sur l’observation des ateliers, la dynamique des participants et tenir un inventaire des propos de ceux-ci. Grâce à sa prise de note, cet AO était en revanche chargé de restituer sous une forme synthétisée les discussions des ateliers à la fin de séquences de discussions, afin de permettre une prise de recul aux participants. Les autres animateurs (animateur-présentateur (AP) et animateur-facilitateur (AF)) étaient eux chargés des tâches de gestion des débats et de présentation. Pour être plus précis, l’AP tenait un rôle « d’expert », en présentant de manière verticale les éléments qui étaient ensuite à

<sup>16</sup> Le terme enjeu fut utilisé dans le cadre des ateliers comme un terme général, soumis à la discussion.



débatte. L'AF, lui, se trouvait généralement dans une position en peu plus en retrait, se chargeant des missions revenant de manière plus classique aux animateurs : gestion du temps, du matériel, des interactions entre les participants et les outils d'animation...

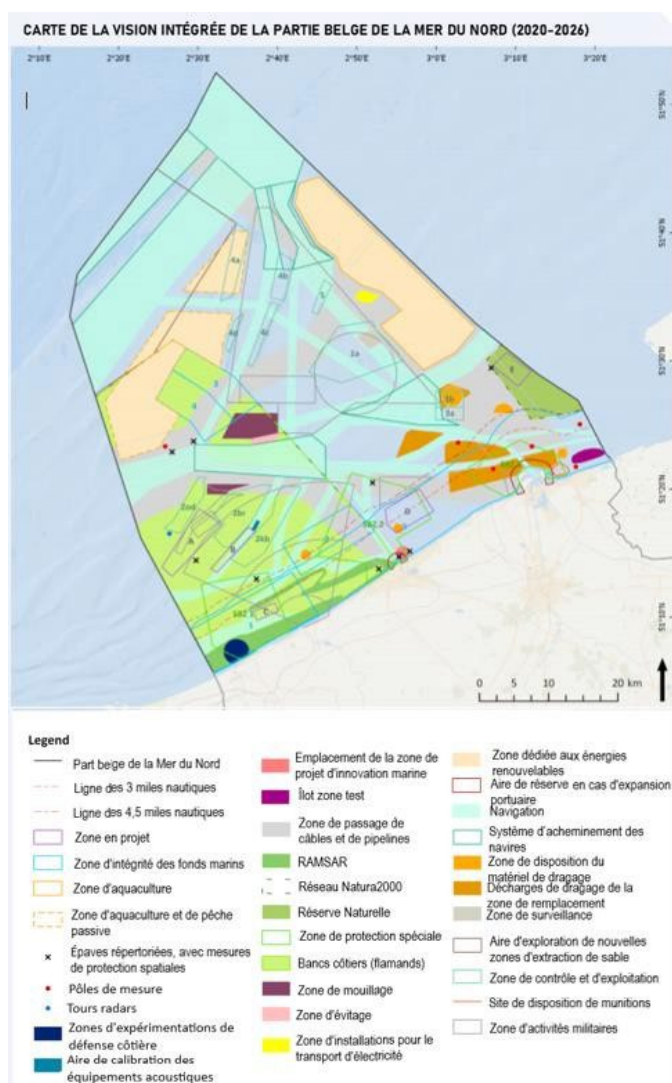


Figure 25 : Exemple d'une des productions cartographiques présentées lors de la phase introductive. Afin de faciliter la compréhension des individus, les supports étaient traduits via des retouches par logiciel. (Source : MSP plateforme, retouchée par T. Poupelin, 2021)

Ainsi, la première séquence des ateliers devait permettre de mettre en réflexion les productions cartographiques de la Chaire maritime. Après une rapide phase introductive de réflexion collective autour de choix de représentation issus de cartes européennes, les productions cartographiques de la Chaire maritime étaient présentées. Celles-ci avaient pour objectif de représenter les activités de pêche et de plaisance, deux activités à l'historique de représentation très variées. En effet, si la pêche professionnelle est une activité historiquement bien encadrée au niveau de la législation et du suivi statistique c'est tout l'inverse pour la plaisance, une activité ayant pris de l'importance plus récemment et disposant de bien moins de solutions de suivi concrètes. Au cours des présentations et des échanges s'en suivant, il était indiqué aux participants de résumer synthétiquement des remarques, idées d'améliorations, critiques relatives aux matériaux présentés sur des post-its. Ces post-its étaient ensuite disposés sur un paperboard, comme nous y reviendrons plus en détail très prochainement. À

la fin de chaque séquence de discussion (l'une sur la plaisance, la seconde sur la pêche), les participants étaient invités à se lever, pour venir coller leur remarque. Au passage, il leur était demandé de résumer leurs enjeux auprès des autres participants. Lors de la seconde séquence, c'est un exercice similaire qui fut mis en pratique. L'atelier commençait cette fois-ci directement par la phase de présentation-collage, qui se concentrait sur des cartes issues du DSF. Les cartes sélectionnées l'ont été en fonction d'un choix arbitraire de notre part, et celles-ci n'étaient en rien présentées comme représentatives de l'ensemble des productions cartographiques du DSF. Lors de l'introduction de cette séquence, il fut bien précisé que les cartes qui seraient projetées avaient été choisies en fonction des activités représentées et des choix de représentation effectués, qui pouvaient, à travers des décisions variées, susciter différentes réactions. De même, il était rappelé que les productions cartographiques réalisées dans le cadre du DSF étaient très nombreuses et qu'elles ne pouvaient pas toutes être « parfaites » (des erreurs techniques s'étaient en effet glissées dans certaines des cartes sélectionnées).

### *c. Matériaux de réflexion récoltés*

Dans le cadre de la récolte de matériaux de réflexions diversifiés, de nombreuses solutions de récupération de données ont donc été mises en place au cours des ateliers. Ces supports de récoltes étaient variés, et ont été mis en place en s'inspirant de méthodologies pratiquées par les professionnels de la concertation. L'objectif, en passant à travers plusieurs supports d'observation, était de donner la possibilité à de multiples formes d'analyses d'être réalisées dans un second temps. De même, en cas de volonté de reproductibilité de la démarche ultérieurement, la recherche pourra se concentrer sur certaines formes de résultats uniquement, sans devoir nécessairement remettre en place toutes les méthodes d'observation. Au cours de cette première phase d'ateliers, on dénombre ainsi plusieurs supports.

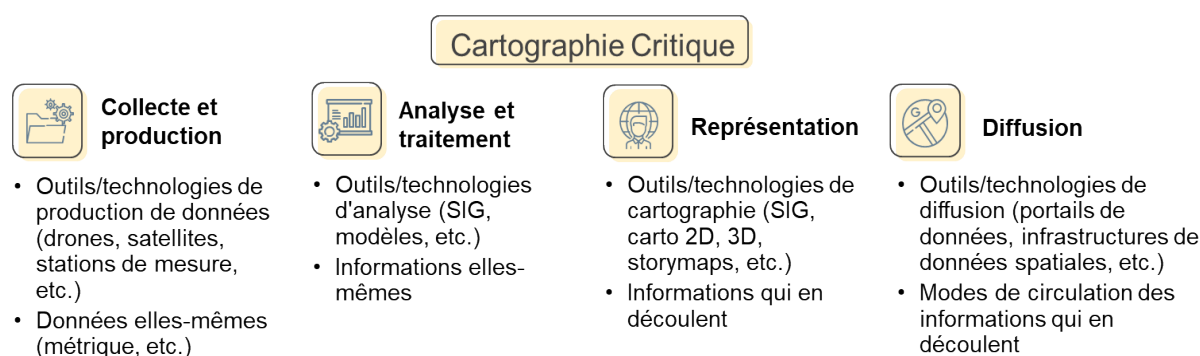
Dans la catégorie des supports « directs », ceux ayant des interactions directes avec les participants et ayant été au centre de leur attention, on retrouve tout d'abord les post-its hiérarchisés. Ces post-its ont été distribués aux participants au fur et à mesure des étapes de discussions, dans un ordre précis. Pour le premier temps de discussion autour de la pêche et de la plaisance, au cours du premier atelier, trois types de post-its étaient fournis aux participants, en plus de crayons adéquats. Si plusieurs méthodes de hiérarchisation des post-its peuvent exister, certaines passant notamment par la couleur des crayons pour donner un ordre de priorité parmi les idées ou pour marquer la valeur négative ou positive d'une idée, cette démarche n'a pas été reprise ici. En effet, l'objectif ici était de mieux caractériser visuellement les thématiques discutées par le post-it et non de lui attribuer un ordre de priorité ou une connotation sur le propos. Ainsi, c'est bien la couleur du post-it qui a été exploitée, avec la distribution de trois séries de post-its différents.

- Les post-its de couleur bleue étaient destinés à représenter une remarque plus ou moins exclusive aux thématiques de la pêche, tandis que ceux en vert étaient destinés à celles en lien avec la plaisance. Ces remarques peuvent être directement liées aux secteurs d'activités discutés (faire remonter une remarque sur une réalité du terrain par exemple) ou davantage cibler les productions présentées (faire remarquer qu'un élément exclusif à telle activité est mal représenté).
- Les post-its de couleur jaune étaient destinés à représenter une remarque « d'ordre général », qui ait trait à des enjeux globaux, de fond ou de forme, n'ayant pas directement un rapport avec les deux activités discutées, mais davantage aux démarches et aux méthodes mises en réflexion, aux enjeux généraux relatifs à la caractérisation des activités humaines en mer...

Ainsi, les objectifs de ces post-its sont bien de matérialiser de manière synthétique les pensées des participants, de leur propre chef. Ces pensées passent donc ici par l'intermédiaire d'enjeux, dont la création est suscitée par la projection de productions cartographiques visant à représenter les deux activités étudiées. Des enjeux ont donc été récoltés sur la qualité estimée de ces productions, mais aussi sur les thématiques tournant autour de ces productions cartographiques, ayant trait par exemple aux méthodes de concertation (tout particulièrement lors des seconds ateliers, mettant en discussion les productions du DSF). Cette diversité des enjeux a été encouragée, ou tout du moins a pu être plus facilement perceptible à l'aide d'une grille de différenciation des enjeux.

Cette grille fut au centre de plusieurs étapes de discussions des ateliers, prenant place directement sur le paperboard, au cours des ateliers. Au centre de notre démarche, les paperboards étaient les principaux réceptacles d'idées, étant censés accueillir les post-its remplis par les participants. De nombreuses méthodes existent pour classer des idées sur ce type d'accessoires. Notre démarche a eu d'original que si nous proposons un découpage préexistant pour accueillir les enjeux formulés par les participants (découpage d'ailleurs soumis à la discussion en milieu d'ateliers), ce sont bel et bien eux qui devaient en fin de séquence de discussions placer les post-its selon leur appréciation. L'objectif de ce classement était dans un premier temps de mieux représenter visuellement les différentes catégories d'enjeux rapportés selon les ateliers, mais aussi d'observer les différentes compréhensions de ces étapes par les participants. Ces étapes sont donc au nombre de quatre :

- Création et/ou acquisition des données : relative aux problématiques à la source des productions cartographiques : Quelles données devraient idéalement être acquises et comment ?
- Traitement des données : relative aux débats autour des choix de traitement et d'analyse des données disponibles. Quelles données sélectionner, pourquoi et comment est-elle exploitée ?
- Représentation des données : Relative aux choix de mise en valeur et des procédés d'utilisation de la donnée pour la production d'outils cartographiques.
- Diffusion des données : Relatives aux procédés de partage des productions, à travers les choix de formats, mais aussi les démarches de communication et de sensibilisation autour des productions.



*Figure 26 : Dans le cadre de notre recherche, c'est l'étape diffusion qui nous intéressera tout particulièrement, mais les autres étapes peuvent influencer celle-ci, et ne peuvent donc être exclues de la réflexion. (Source : Travail de thèse (en cours) de J. Davret (2019)).*

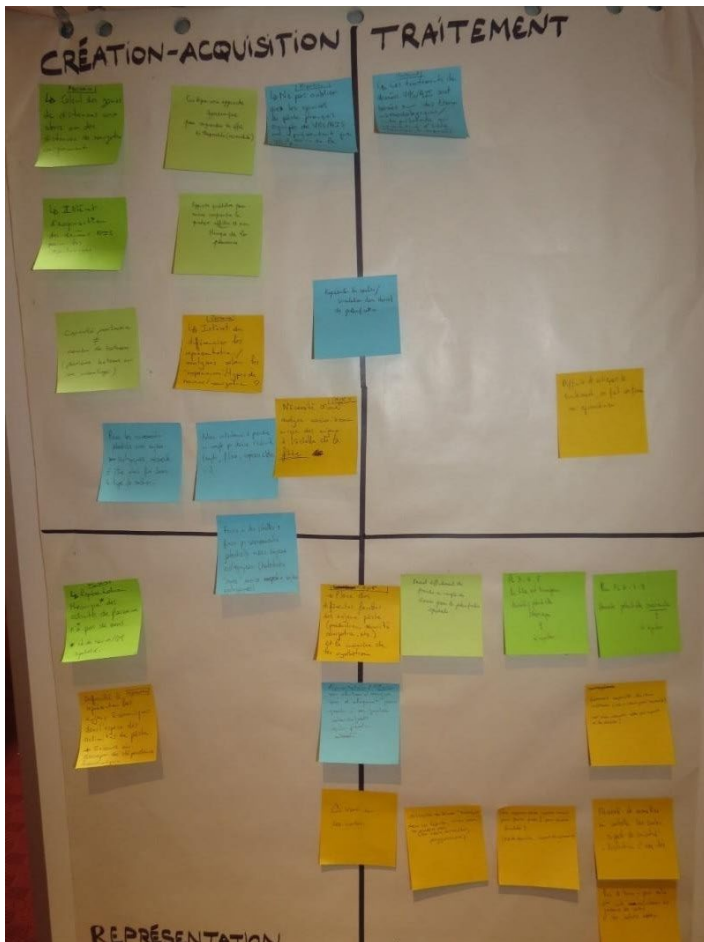


Figure 27 : Photographie d'un des paperboards réalisés au cours des ateliers (Source : T. Poupelin, 2021).

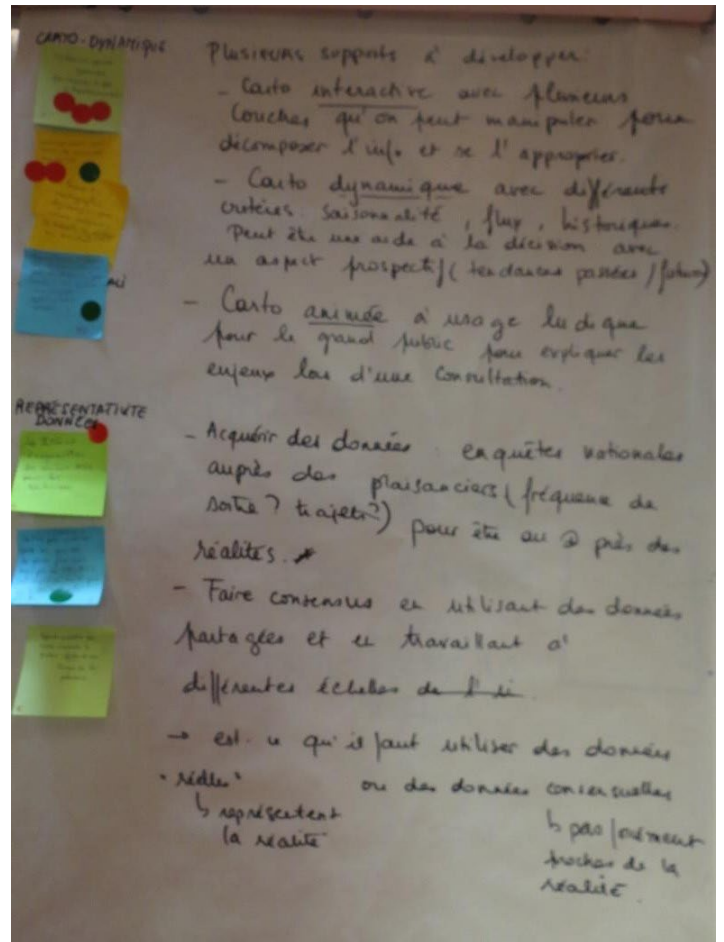


Figure 28 : Exemple de la disposition des enjeux principaux en dernière étape de la séquence 2 (Source : T. Poupelin, 2021).

Pour compléter ces supports, une dernière étape intervenait à chaque fin d'ateliers, afin de classer les enjeux par ordre d'importance, par les participants des ateliers. En effet, afin de pouvoir rentrer plus en détail sur certains enjeux, un temps de hiérarchisation des enjeux, à l'aide de gommettes, était mis en place. Grâce à cette dernière phase de discussion, concluant les échanges des deux séquences d'ateliers, les enjeux jugés prioritaires ont pu être développés et approfondis afin de chercher des solutions d'amélioration et de projection sur le futur.

En complément de ces outils d'animation mis en place pour faire participer les acteurs présents, plusieurs initiatives de récolte des données ont été mises en place, en arrière-champs, avec chacune pour objectif d'apporter des solutions de représentation et d'analyse supplémentaires.

Comme déjà évoqué, l'AO se tenait en retrait lors des débats. Cela lui a permis de prendre en note des remarques d'approfondissement au cours des échanges, et de synthétiser en direct les idées principales transparaissant dans les discours et les interventions des participants. Ainsi, un inventaire des contributions de chaque acteur a été conçu au fil des ateliers et était disponible tout de suite après chaque séquence.

Afin de se donner la possibilité de travailler plus en profondeur et avec plus de liberté sur les propos de chaque intervenant, des solutions de captation des échanges ont été mises en place. Une caméra filmant l'ensemble des intervenants était disposée de même qu'un micro était disposé, permettant de revoir l'intégralité des ateliers. Grâce au micro, les échanges ont pu être de nouveau

écoutés et transcrits, afin de préparer d'éventuelles analyses textuelles (lexicales, verbatim, cartes cognitives...). Les retranscriptions étant chargées de se concentrer davantage sur les idées que sur la manière dont celle-ci ont été exprimées, la retranscription n'a pas suivi la méthodologie d'une retranscription sociologique (prenant en compte l'ensemble du langage, les expressions non verbales, les émotions perceptibles, attitudes...), mais a tout de même été faite mot à mot, notamment pour rendre plus précis un éventuel verbatim

**P7:** Mais là on touche à la difficulté fondamentale, la mission théorique d'un DSF et le caractère quasi inaccessible de l'exerce. On le voit bien dans les cartes de vocation où on a mis des périmètres énormes, c'est...et puis on est dans de la dentelle littéraire dans la façon d'amener la priorité relative des uns aux autres.... On arrive à placer les EMR en dépit des priorités nationales au large, et puis on verra bien après.

**P2:** en fait on dit surtout que c'est le document d'en dessous qui se débrouillera, qui zoomera. Faut être très clair là-dessus. Je pense que le seul qui ait obtenu le document d'en dessous c'est nous, mais à quel prix. Avec le principe de substitution, on dit voilà s'il y a un parc marin, c'est eux qui régleront le sujet, et puis voilà. Faut être honnête.

**P6:** Moi j'en ai qui reprend déjà des post-its, mais je peux le rajouter ça en fera plus. C'était sur le sujet de la lisibilité et parfois l'effet de la synthétisation sur la représentation concrète d'une activité. Je pense que c'est dans la représentation ou la diffusion voir entre les deux.

**P3:** alors je l'ai dit à l'oral, la représentation de d'autres indicateurs que la seule répartition des navires pour la pêche...je vais mettre ça entre les deux la...

Pour la plaisance, la représentation du terrestre qui était inutile avec le nom des villes et du relief...peut-être qu'on peut utiliser différemment cet espace terrestre...

Sur la carte de synthèse, lorsqu'il y a trop d'informations on regroupe dans la légende, mais ça peut influencer la lecture de la carte.

Et puis attention à trop de critères pour une même information, la couleur, la taille, le texte.

**P5:** J'ai juste repris ma remarque de tout à l'heure sur la précision des titres des cartes, qui est d'autant plus importante comme on dit sur des cartes introductives où on va juste en ressortir une idée...je ne sais pas.

**P2:** Par rapport à la bathymétrie, je ne sais pas si c'était une remarque intéressante...voilà sur le traitement ou sur la représentation.

**P1:** Bah et puis il y a un vrai sujet sur la manière de localiser les choses en mer, de quoi on parle et tout...

**P6:** C'est souvent assez mal légendé la bathy je trouve, c'est des fonds de carte qu'on connaît

*Figure 29 : : Extrait de la retranscription du premier atelier. Les propos des participants sont surlignés d'une des couleurs des post-its (bleu-pêche, vert-plaisance, jaune-général) lorsque la discussion se rapporte au collage d'un des enjeux de cette thématique. (Source : T. Poupelin, 2021)*

#### d. Auto-Critique de la démarche

Si la démarche des ateliers a donné globalement satisfaction, remplissant ses objectifs dans les grandes lignes et étant très appréciés par les participants de l'aveu même de ceux-ci en fin de séquence, des critiques sur la démarche sont malgré tout à émettre.

- Sur la démarche en elle-même, les acteurs ont regretté un manque de contexte sur les productions cartographiques présentées, tout particulièrement pour celles de la Chaire maritime. En effet, une carte étant dépendante du cadre dans lequel elle s'inscrit, celles de la Chaire maritime, en n'étant pas réellement immiscées dans un projet, ont été jugées assez compliquées à juger.
- De même, le temps trop court des discussions a été remonté régulièrement. Cette remarque, qui était également faite à la démarche de concertation préalable du DSF partage également la même justification : pour tenter d'organiser le plus d'ateliers possible, une durée d'atelier courte (environ cinq heures) fut nécessaire. Cette durée a aussi été dictée par la volonté de réunir en présentiel des acteurs venant de toute la France métropolitaine, en facilitant l'inclusion des ateliers dans leur planning.

- Le nombre d'ateliers réalisé (deux seulement, au lieu de cinq prévus) peut paraître également problématique. Ce manquement aux objectifs s'explique par la difficulté de réunir des acteurs en période estivale, tandis que les ateliers ont été reculés de leur fenêtre de réalisation originelle, en raison des restrictions sanitaires. Ce recul fut en effet nécessaire pour assurer de bonnes conditions de réalisations, ce qui fut compliqué malgré le nombre d'acteurs réduit. La réalisation des ateliers en visioconférence avait également été imaginée, mais l'idée fut écartée, par peur de manque de dynamisme et d'interactions.

## 2. Synthèse des enjeux soulevés

---

### A. Méthodologie d'analyse des résultats et présentation brute de ceux-ci

#### a. *Comparaison succincte des deux ateliers*

Avant de s'intéresser aux propos recueillis liés à la question de la participation autour de la PSM en France, il convient de faire un point sur les niveaux de réflexion ayant eu lieu au cours des deux ateliers. En effet, en fonction des acteurs présents, de la dynamique de groupe et des orientations prises par les débats sur un temps limité, les thématiques au centre des discussions se sont avérées assez différentes.

Un simple coup d'œil aux paperboards représentés sur la figure 25 est suffisant pour apercevoir une différence assez marquée dans l'investissement des participants sur certaines étapes. Ainsi, le premier atelier, s'il a permis de soulever de nombreux enjeux autour des questions de création et d'acquisition des données, de représentation et de diffusion, s'est avéré assez pauvre en remarque exclusive au traitement. L'atelier 2 s'en est mieux sorti sur cette question au cours de sa seconde séquence, qui a permis de récolter de nombreuses remarques quant à la méthodologie de formation d'un support cartographique. Cette différence de résultat entre les deux ateliers pourrait être expliquée de plusieurs façons : les participants n'ont eu de cesse de le pointer par eux-mêmes : ils ne sont pas cartographes. Ils ne disposent ainsi pas des connaissances suffisantes, à leurs yeux, pour être en mesure de critiquer précisément ou proposer des alternatives sur le champ de la construction d'une carte. Le deuxième atelier ayant été composé d'un public un peu plus technique et mieux au fait de la démarche du DSF et de certaines productions cartographiques liées, les participants se sont sentis plus en confiance pour produire des recommandations ou des critiques sur la séquence 2. Toutefois, c'est au détriment des enjeux sur la Diffusion que s'est faite cette amélioration sur l'étape Traitement. Cette étape Diffusion semble justement elle aussi avoir mis en difficulté le groupe de l'atelier 2, qui s'est définitivement plus positionné dans une posture de producteurs que de receveur de carte, à l'inverse du groupe 1, qui s'est concentré sur les étapes de mise en accessibilité et en valeur des productions. Il est d'ailleurs amusant de constater qu'à propos de certaines thématiques, notamment sur certaines liées à l'étape Diffusion, il est arrivé que les deux groupes aient eu des propos directement opposés.

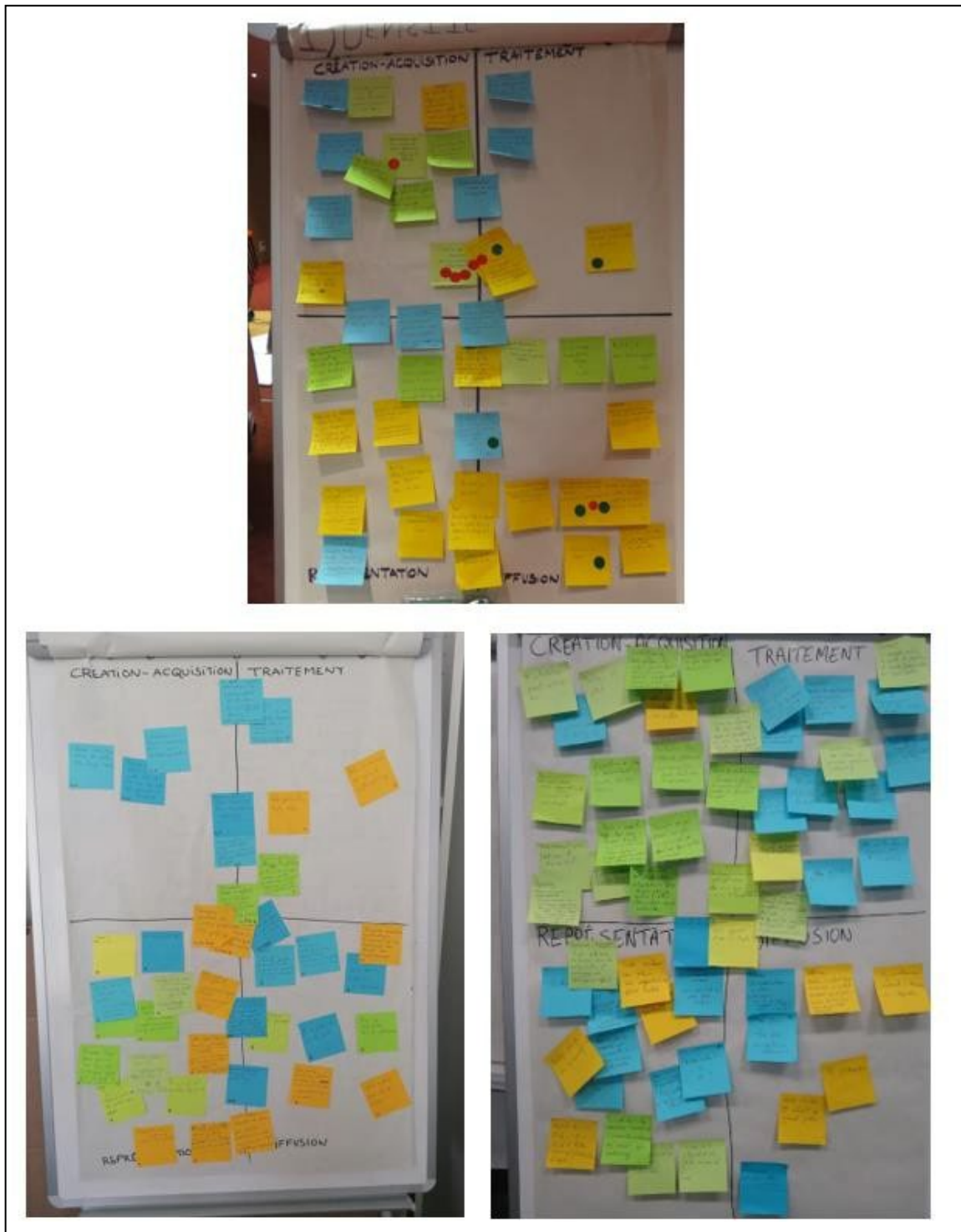


Figure 30 : Photographies des résultats finaux des paperboards, avant la phase de hiérarchisation finale. L'atelier 2 ayant été plus fourni en contribution, les enjeux récoltés sur les séquences 1 et 2 ont été séparés sur deux paperboards (en bas) (Source : T. Poupelin, 2021).

### b. Codification des thèmes et enjeux soulevés sur les deux ateliers

En se penchant plus en détail sur les enjeux soulevés, toujours en se basant sur le découpage entre les différentes étapes, on peut tirer d'avantages d'enseignements à l'aide d'une étude statistique. Les figures 31 et 32 sont des graphiques en rayon de soleil réalisés à partir des résultats des paperboards. La figure 31 représente la répartition en pourcentage des enjeux collés par les participants visibles sur le paperboard final (voir illustration supérieure de la figure 30), tandis que la figure 32 fait de même à partir des deux paperboards de l'atelier 2 (voir illustrations inférieures de la figure 30). Cette représentation en pourcentage plutôt qu'en valeur réelle permet une meilleure mise en opposition des résultats des deux ateliers sur un plan statistique, mis en valeur par la représentation graphique. Il est à souligner que pour éviter de les compter d'une manière double, certaines valeurs ont été divisées : les enjeux croisés entre deux étapes sont représentés en double dans le comptage, il faut alors les diviser par le nombre d'étapes auxquelles elles font référence. Par exemple, lorsqu'un enjeu est positionné entre l'étape Représentation (C) et l'étape Diffusion (D), il est représenté à la fois dans le rayon C et D (sous la mention CD et DC) et est donc divisé par deux dans chaque étape. Il est à souligner que ce mode de représentation possède plusieurs biais, induits par la structuration du paperboard : si les étapes n'ont pas été placées au hasard, on peut regretter que le mode d'affichage utilisé rende impossible le croisement de certains enjeux (A avec D, B avec C). De même, il n'est pas rare qu'à l'oral, des participants aient exprimé la volonté d'accrocher leur enjeu à trois étapes simultanément, chose impossible sur le paperboard. Il est à envisager de reproduire cette même démarche en reprenant les propos retranscrits des participants lors des étapes de collage, afin de réaliser un classement plus détaillé des enjeux.

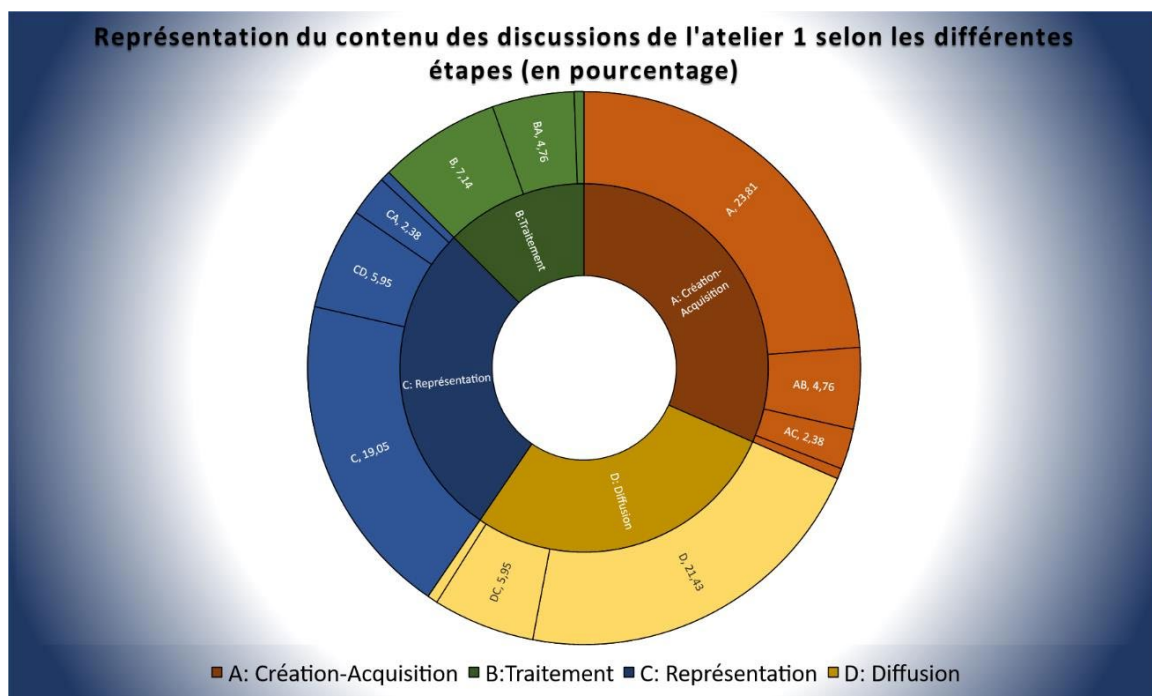


Figure 31 : Sunburst représentant la répartition des enjeux sur le paperboard au cours de l'atelier 1 (Source : T. Poupelin, 2021).

Ainsi, si l'on se concentre sur l'étape de la diffusion, qui nous intéresse particulièrement, on peut observer que cette étape est finalement assez peu mélangée avec les autres étapes, en comparaison de certaines autres. En effet, aucun post-it n'a été positionné au cours des deux ateliers entre l'étape Diffusion et l'étape Traitement. En effet, aucun participant n'a jugé que ces deux étapes pouvaient



avoir des enjeux communs, ou tout du moins ils n'ont pas estimé lors du collage de leur enjeu que celui-ci se positionnerait au mieux à cet endroit. Comme nous le verrons lorsque nous entrerons dans l'analyse des contenus des post-its à travers un verbatim, il semblerait pourtant que ces étapes puissent être plus liées que ne le laissent penser ces résultats, dans le cadre de la bonne compréhension des productions cartographiques lors d'opération de concertation.

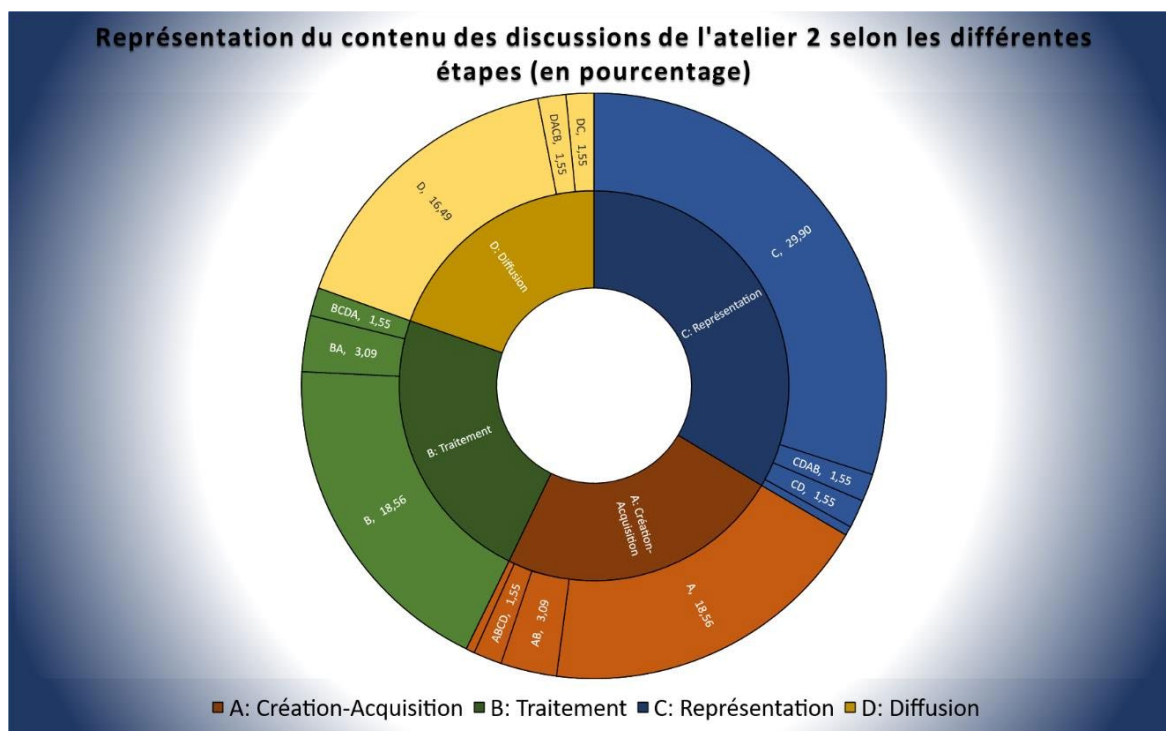


Figure 32 : Tableau comparatif de la récurrence des étapes parmi les enjeux classés (Source : T. Poupelin, 2021).

On peut en revanche observer l'apposition de plusieurs enjeux croisant les étapes de Représentation et de Diffusion, tout particulièrement au cours du premier atelier, au cours duquel presque la moitié des enjeux de l'étape Diffusion étaient des enjeux croisés C-D (contre moins d'¼ pour l'atelier 2). Cette différence peut s'expliquer par une compréhension différente des étapes entre les deux ateliers, alors qu'au cours de l'atelier 2, la Représentation a été comprise comme contenant « tout ce qui est perception, la manière dont les personnes reçoivent la carte et la lisent » (une définition se rapportant davantage à la Diffusion, ce qu'a mieux compris l'atelier 1), et a donc été davantage créditée à certains enjeux (33,51% des enjeux au cours de l'atelier 2 contre 27,98% sur l'atelier 1, mais avec beaucoup moins d'enjeux croisés, 29,90 % d'enjeux non-croisés contre 19,05 %). L'étape Représentation est d'ailleurs celle ayant récolté le plus d'enjeux au cours de l'atelier 2, loin devant les autres étapes (voir figure 33).

Etape Atelier 1	Valeurs en pourcentage Atelier 1	Etape Atelier 2	Valeurs en pourcentage Atelier 12
TA	31,55	TA	23,71
TB		TB	23,20
TC	12,50	TC	33,51
TD	27,98	TD	19,59
	27,98		

Figure 33 : Sunburst représentant la répartition des enjeux sur le paperboard au cours de l'atelier 2 (Source : T. Poupelin, 2021).

En conclusion, il semble que l'atelier 1 devrait nous permettre de récupérer davantage de remarques ayant directement trait aux questions de la concertation dans la PSM, dans le cadre de ces ateliers se concentrant sur les critiques de productions cartographiques destinées à ces démarches participatives. Toutefois, les échanges de l'atelier 2 se sont structurés d'une manière plus libre, en complément d'une interprétation différente des étapes. En effet, nombreuses ont été les discussions « hors-champs » des post-its, qui ont été récupérées grâce aux enregistrements et retranscrites. Si elles n'ont pas débouché sur un visuel sur le paperboard, elles sont toutefois dignes d'intérêt. De même, la différence d'approche constatée entre les deux ateliers a généré une diversité des opinions exprimées et de leurs arguments, diversité qu'il convient à présent de présenter et de mettre en perspective.

## **B. Analyse des contributions et synthèse des principaux enjeux soulevés en lien avec la question de la concertation autour de la PSM**

### *a. Rappel de la méthodologie du verbatim*

La présentation de la répartition des enjeux soulevés au cours des deux ateliers étant effectuée, nous allons rentrer dans le détail de ces enjeux notifiés par les post-its, enrichis par les propos directs recueillis via la retranscription. De même, les échanges autour des différentes étapes et lors de l'étape finale d'approfondissement des enjeux ont été transcrits mot à mot, donnant accès à une banque assez complète des propos des participants. De cette manière, les avis exprimés apparaissent tous de manière assez claire et sont disponibles à l'utilisation pour la synthétisation des contributions et des enjeux soulevés autour des problématiques liées aux démarches de concertation autour de la PSM. Afin de respecter l'anonymat des participants, un code est attribué à chacun d'entre eux lors de la restitution de leur intervention.

### *b. Autour de la place de la carte dans les démarches participatives*

La carte, en tant qu'outil utilisé lors de la concertation, fut critiquée sur sa forme, mais aussi sur le fond de la démarche. Lors des premières phases de discussions, notamment autour des productions cartographiques de la Chaire maritime, la sémiologie utilisée fut notamment l'un des points critiqués. « *J'avais aussi noté la question de la représentation des couleurs et du fait que les teintes étaient mal choisies* » (Participant 11). Il est d'ailleurs amusant de constater que les participants n'étaient pas tous d'accord, au sein d'un même atelier quant à ces choix de couleurs. Si certains soulignent que « *Sur la couleur des cartes, elles sont vertes et elles sont très jolies, mais ça dépend des publics visés aussi, mais si c'est des élus ou des choses comme ça...le vert, ça fait plus terrestre...* » (P 5), d'autres au contraire approuvent ces mêmes choix : « *[...] de pas utiliser les couleurs de chaleur rouges...ça rend un climat plutôt positif...il y aurait eu du rouge et j'aurais été pêcheur ça aurait été plus agressif pour moi* » (P 12). À travers ces choix critiqués, un débat plus global s'est imposé chez les participants des deux ateliers, qui ont replacé ces prises de position sémiologiques dans un contexte plus large : « *Et la question, c'est est-ce qu'il y a une couleur idéale pour que le public adhère ?* » (P 7). Dans les deux ateliers, aucune véritable réponse à cette question n'a semblé avoir été donnée, du moins pas sous cet angle direct. En effet, la question de la couleur est également revenue, en tant qu'élément de sémiologie parmi d'autres, qu'il semble convenir de devoir maîtriser dans le cadre de la conception d'une carte adaptée aux mises en débat : « *Il faut inverser le point de vue : quel prérequis a le lecteur de la carte : comment il la reçoit et comment il va interpréter différemment selon ce que lui il a envie de voir : couleur, modes de représentation, tout peut y passer* » (P 1).

D'autres paramètres techniques des cartes de la Chaire maritime ont été critiqués, comme la recherche d'un besoin de plus d'uniformité entre les mailles « *harmoniser aussi les tailles de mailles, important pour éviter les biais* » (P 13). La présence d'informations inutiles, et de manière générale l'accumulation de données sur la même carte a été pointé « *l'accumulation de données rend les cartes vraiment peu lisibles* » (P 10), avec en supplément trop de sémiologie différente pour représenter une même information, rendent certaines cartes trop lourdes aux yeux des participants. Les titres aussi, et leur niveau de précision furent commentés, car pouvant entraîner des erreurs dans la compréhension en raison d'imprécisions, selon les participants : « *J'ai juste repris ma remarque de tout à l'heure sur la précision des titres des cartes, qui est d'autant plus importante comme on dit sur des cartes introductives où on va juste ressortir une idée...* » (P 5), « *un dernier point c'est mon dada je suis désolé, c'est la rigueur des légendes. Par exemple il n'y a pas de dates sur l'année des données et c'est les titres, la par exemple ici je pense que c'est densité de navire ce n'est pas ça le titre, ce n'est pas vrai, ce n'est pas la densité de navire observé. C'est immatriculation des navires...voilà dans représentation aussi, problème général de rigueur* » (P 11).

« *La nécessité d'expliquer les traitements autour des discrétisations, etc, je trouve ça intéressant en fait pour avoir la pleine compréhension de la représentation sur une carte de comprendre comment elle a été faite.* » (P 1). Ainsi, le rôle de la carte, dans le cadre d'un exercice de participation, fut discuté. En effet, quels que soient les choix réalisés par les producteurs de l'information, les outils cartographiques seront irrémédiablement reçus différemment par chaque acteur, en fonction de leur parcours personnel, de leur caractère, leur profil professionnel, leur connaissance du milieu représenté... « *j'ai une intuition, une idée, et j'essaie de la confirmer par la recherche d'une carte* » (P 7), « *quand tu veux faire valider de la donnée par quelqu'un, s'il y a multiplicité de la donnée, il va vérifier que son information à lui est bien représentée...* » (P 2). Ainsi, les cartes seraient utilisées à une forme d'usage personnel par les différents acteurs de la participation, ce qui peut sembler logique dans le sens où dans le cas d'un acteur manquant de compétence technique, celui-ci chercherait avant tout à s'appuyer sur ses certitudes, qui peuvent être liées à leur connaissance réelle des territoires représentés : « *C'est-à-dire qu'en fonction du niveau de connaissance de la cible, et donc des personnes à qui la carte est destinée, la contextualisation elle peut être plus ou moins fine. Il y a des choses qu'on n'est pas obligé de réexpliquer forcément tout le temps, mais effectivement l'idée c'est qu'on sache en regardant la carte, qu'on ait les éléments clés de compréhension... mais parfois quand on est sur des données très techniques avec des cartes complexes, il faut descendre très bas, et ça peut être compliqué* » (P 11). Ainsi, dans l'objectif de réaliser des débats où chaque acteur disposerait de niveaux de compréhension proches, la démarche de réalisation d'une carte devrait s'accompagner d'un travail pédagogique en aval : « *En termes de contextualisation, parce qu'on a fait le travail avec la DIRM NAMO de sensibiliser des acteurs qui n'étaient pas sensibilisés à ce sujet-là, les acteurs de la plaisance, etc...et je pense qu'il y a sur une même donnée il y a peut-être plusieurs productions de cartes qui vont mener de manière pédagogique le non-initié vers la compréhension de cartes complexes, et donc une même carte peut-être traduite de manière pédagogique différemment, en termes de non-initié jusqu'à l'initié. [...] Donc voilà en matière de contextualisation, il y a aussi ce côté vulgarisation, et peut-être accepter d'avoir sur une même donnée plusieurs représentations. [...] Je provoque un peu, mais ça pourrait être un niveau "découverte"...un niveau "maitrise", et un niveau "expert" » (P 12).*

« *C'est vrai que ce n'est pas évident non plus sur une carte de mettre un contexte sans...et de l'intégrer à la carte en fait... il y a des méthodes de représentation des cartes un peu classiques, avec la légende en bas à droite et tout ça, et il y a des légendes un peu intégrées dedans, alors du coup on perd en lisibilité, et en même temps on se prémunit un peu du côté copyright, ou des gens qui coupent...voilà.* » (P 14). La carte en tant qu'outil « indépendant » a donc été constamment remise en question. En effet, pour les participants, la carte peut-être trop facilement détachée de son cadre

d'utilisation d'origine : « *Il y a toujours cette peur maintenant que l'information soit détournée ou trop simplifiée, c'est vrai que c'est toujours présent* » (P 14). Un participant a proposé de retourner cette crainte du détournement en plaçant par exemple sur les cartes « *des sortes d'indicateurs de suivi de la carte, de savoir comment elle va être utilisée, mais bon... De mettre pas des indicateurs... De savoir une carte produite dans le cadre des DSF concrètement à qui elle a servi, dans quel contexte elle a pu servir, et sur quoi ça a pu aboutir, est-ce que ça a vraiment été une plus-value d'utiliser cette carte ou est-ce que c'est d'autres informations qui ont influencé la décision.* » (P 3). De même, des améliorations pourraient être faites directement sur celles-ci, pour mieux faciliter leur compréhension, et donc leur indépendance. Un participant a mis en avant qu'« *en fonction du niveau de connaissance de la cible, et donc des personnes à qui la carte est destinée, la contextualisation peut être plus ou moins fine. Il ya des choses qu'on n'est pas obligé de réexpliquer forcément tout le temps, mais effectivement l'idée c'est qu'en regardant la carte, qu'on ait les éléments clés de compréhension* » (P 11), tout en soulignant que « *parfois quand on est sur des données très techniques avec des cartes complexe, du coup il faut descendre très bas, et ça peut être compliqué* » (P 11). Un autre participant a enchéri sur cette idée de difficulté de la communication entre les acteurs néophytes et les organisateurs des démarches : « *C'est vrai que c'est compliqué de trouver les bons mots, les mots justes qui parlent à tout le monde, et que souvent quand on va trouver le mot juste, qui ne va pas être interprété, on tombe tout de suite dans un mot un peu technique, et c'est là qu'on commence à perdre les gens en fait.* » (P 14).

Les participants ont ainsi mis en avant plusieurs propositions, cherchant à intégrer les acteurs dans l'exercice de cartographie, malgré leur manque de bagage technique de la plupart d'entre eux : « *J'avais pensé aussi à l'intégration de cartes interactives, qui permettent aux utilisateurs de choisir ce qu'ils veulent afficher, on voit quand même les limitations des cartes papier imprimées, parce que finalement on se perd très vite dans les informations...* » (P 9). Si elles sont ainsi améliorables selon les participants, les cartes gagneraient à être mieux utilisées, en complément d'autres démarches de représentation dans le cadre d'ateliers participatifs : « *Je voulais revenir sur les EMR, mais je suis frappé par la place que prennent les photomontages, dans l'acceptation paysagère...* » (P 7). De même, les cartes étant réceptionnées individuellement à travers la perception des participants aux démarches participatives, afficher clairement les enjeux à travers les ambitions politiques des décideurs semblerait être nécessaire pour les participants des ateliers de la Chaire maritime : « *Je me demande si à ce stade-là il ne faudrait pas déjà faire un exercice de priorisation des enjeux, ça impliquerait un choix politique assez fort à l'échelle des façades* »(P 4), et « *il faudrait aller de la carte support de discussion sur la base des données qu'on est sur ce qu'on est capable de faire en cartographie, et dans un second temps, pour la version finale des DSF peut-être d'avoir cette carte qui devient politique*» (P 3).

Orienter les cartes pour défendre une vision semble d'autant plus nécessaire qu'il existe plusieurs types de cartes, avec des rôles et des objectifs variés, que les participants des ateliers de la Chaire maritime aimeraient voir être directement explicités, pour éviter une évaluation erronée de la carte. Les cartes dites de synthèses ont été notamment pointés comme particulièrement sensibles, en raison de la grande quantité d'informations qu'elles affichent, sans vraiment de contexte. Cette démarche a d'ailleurs en elle-même été critiquée, « *Il y en avait une, alors, ces cartes-là c'est des cartes de synthèse. Donc j'imagine qu'il ne fallait fâcher personne, il fallait afficher les enjeux propres à chaque activité, on aboutit à un truc qui n'est pas très visible, qui doit effrayer les gens.* » (P 4), « *Sur les cartes de synthèse, l'accumulation de données rend les cartes vraiment peu lisibles* » (P 10), « *là c'est affreux...c'est clairement affreux.* » (P 6). Toutefois, remises dans leur contexte, les cartes de synthèses ont été davantage appréciées, « *le point positif c'est l'intégration de l'aspect terrestre, bien faire le jeu entre les activités marines et celles sur la terre* » (P 10), « *C'est pour ça que cette carte-là, enfin moi aussi au début j'étais assez sceptique quand je l'ai vu, mais en la regardant de plus près je ne la trouve pas si*

*mal, parce que...il y a tous les enjeux, et en un peu de temps, on voit...[...] finalement c'est assez visuel, on voit les agglomérations, tac tac, les grands enjeux pour quelqu'un qui n'est pas spécialiste des questions maritimes du tout, enfin je trouve que finalement, pour le grand public ou des personnes...pas forcément le grand public vraiment voilà, mais de peu informé, ça a quand même un gros intérêt, cet état des lieux » (P 9). Toutefois, les participants ont recommandé justement pour ce type d'exercice l'adoption de nouveaux outils : « Je ne sais pas dans quelle mesure c'est faisable déjà, mais sur de la carte animée pour la synthèse pour l'expliquer au grand public notamment voilà faire une petite vidéo qui fait apparaître au fur et à mesure avec une voix off qui explique des choses » (P 4).*

Enfin, un participant a souligné que dans le cadre de la représentation de certaines activités, comme la pêche, « *les données seules ne suffisent pas à représenter les données pour la pêche, les enjeux pour la pêche ce n'est pas juste des enjeux de productions sur un espace, et que de toute façon les données VALPENA ne représentent même pas tous les enjeux de production sur un espace* » (P 1). Ainsi, ce participant a mis ici en avant que les cartes, en un sens, sont des outils imparfaits et incomplets. Même si elles étaient complètes, les données en elles-mêmes ne suffiraient pas à la production d'outils cartographiques faisant l'unanimité au sein des acteurs des débats : « *C'est tout le débat sur la part de rationnel et la part d'irrationnel dans les démarches de planification. A priori la planification c'est rationnel, aujourd'hui non* » (P 7). Ainsi, « *C'est pour ça que ça ne fonctionne pas finalement. Chacun vient avec ses enjeux, chacun vient avec ses cartes, ses données sans enjeux, et finalement, il n'y a pas la place, tout ça se superpose, enfin non justement se superpose pas, s'exclue un peu, du coup ça empêche un peu je trouve une discussion un peu plus écartée de ça pour la planification, pour trouver des consensus, faire de la cohabitation des usages* » (P 3). La carte serait selon les participants au cœur de manœuvres politiques ne la concernant pas directement, qui feraient d'elle un simple outil de communication davantage qu'une production scientifique, ce que les participants ont exprimé regretter : « *À moi je suis très directe, la limite pour ce qui est de de la cohabitation, qu'il y ait une vérité ou pas, ce qu'il faut c'est qu'il y ait un consensus.* » (P 2).

Toujours autour de remarques liées à la diffusion et à la représentation, les participants espèrent voir l'apparition de cartes exploitant le potentiel des nouvelles technologies numériques, afin de mieux représenter par exemple des phénomènes liés à la saisonnalité, ou de rendre possible une meilleure compréhension de la multitude d'enjeux via des cartes dynamiques<sup>17</sup> : « *Et puis ça ferait quand même rentrer dans son temps ce type de démarches, pour dire les choses crûment...* » (P 1).

### *c. Autour de la démarche du DSF*

La démarche du DSF a été également passée au crible par les participants des ateliers. Des débats ont eu cours autour de la question de la qualité des cartes projetées, puis sur leur utilité et leur contexte de mise en valeur au cours des démarches de concertation. À travers ces critiques partant du rôle donné à la cartographie, c'est toute la méthodologie de concertation du DSF qui a fini par être mise en discussions, avec des avis contrastés sur les choix et l'approche utilisés.

Tout d'abord, il revient de présenter les quelques remarques faites quant aux cartes en elles-mêmes. Des erreurs de production se sont glissées dans certaines, repérées par les participants : « *Je vais mettre ici dans diffusion, des erreurs de symbolologie flagrantes avec des cercles concentriques qui n'apparaissent pas.* » (P 14). La qualité de certains titres a été également discutée (« *Pour le titre de la*

---

<sup>17</sup> Le terme « carte dynamique » est ici utilisée pour désigner une carte numérique, dont au minimum les paramètres d'affichage sont variables et à la disposition des utilisateurs, afin que ceux-ci puissent visualiser les données géographiques et statistiques qu'ils souhaitent.

*carte de synthèse, j'ai mis plutôt une synthèse de l'état des lieux plutôt que des enjeux. Sur la question de la spatialisation des interactions, il y a des travaux qui ont été faits » (P 12)), de même que des choix de symbologie («sans parler du symbole mal choisi, on nous montre un cargo pour parler d'un petit voilier, enfin voilà...il y avait une idée que je trouvais assez maladroite » (P 11) ), de légende («j'ai trouvé qu'il y avait un manque de rigueur dans la légende et notamment lorsqu'on parle d'une certaine pêche tout simplement il faut l'indiquer, il faut préciser » (P 11) ) ou de discrétisation («mais on n'arrive pas vraiment à voir ce que sont les données de réel impact, donc peut-être d'avoir plus de discrétisation entre les zones où on peut avoir d'autres usages et les zones un peu plus critiques, je trouve que c'est très dilué » (P 8)).*

*« Je m'en fous à la limite des petits pictogrammes qui se recouvrent, etc, car je sais qu'elles sont déjà obsolètes sur certaines données, en tout cas sur mon activité elles sont déjà obsolètes et depuis longtemps. Je veux dire le DSF n'était même approuvé qu'elles étaient déjà obsolètes, et c'est pour ça que figer ça en co-construction, ça n'a pas beaucoup d'intérêt » (P 2). Plus que sur la qualité individuelle des cartes, le contexte de création et d'utilisation est très vite arrivé sur la table. « Sur la façon dont on peut appréhender la donnée pour l'exercice de planification spatiale, puisqu'on a besoin de voir un peu les flux et ducoup je m'interroge sur comment on peut dans le cadre des DSF comment on peut utiliser cette donnée et je ne vois pas vraiment... en tout cas telle qu'elle est là, comment on peut s'en servir pour permettre la cohabitation pleine de l'ensemble des usages » (P 6). Ainsi un débat a eu lieu autour de l'efficacité des cartes produites dans le cadre d'une opération de concertation autour de la PSM. Si certains des participants les ont jugés peu adaptés, d'autres au contraire ont loués la simplicité de certaines productions : « Mon point positif sur ces cartes pédagogiques, sur le DSF moi je trouve qu'elles sont...par rapport à ce que l'on a...moi je trouve qu'il n'y a pas besoin d'être un grand spécialiste pour les comprendre... » (P 13). Malgré tout, c'est un ressenti plutôt négatif qui semble s'être dégagé lors des deux ateliers, notamment autour d'enjeux de projection auxquelles les cartes auraient dû répondre pour les participants.*

*« Pour moi ces cartes sont l'aboutissement, la fameuse carte des vocations avec les limites, toutes les limites qu'on leur connaît, qui était une tentative de priorisation par grands secteurs, mais voilà les buts de DSF c'est ça à la base » (P7). En effet, les cartes présentes dans les documents du DSF manqueraient d'une dimension prospective, au regard des participants : « Il y a des contextes dans lesquels on est, où la prospective elle est importante, alors...il y a des activités qui sont dans un certain continuum, il y a des activités qui vont avoir une croissance sans doute importante, et notamment dans la cadre des EMR, avec des projections comme la Programmmations pluriannuelles de l'énergie[...] ]les perspectives de transition énergétique couplées à ce domaine maritime, [...] les prendre en compte dans les prochaines analyses des DSF et les prochaines analyses des DSF et de la planification marine, ça semble incontournable, et ça semble très important, donc la c'est de la prospective plus calée, on va dire, ou en tout cas plus... » (P 8). Ainsi, les participants ont fustigé l'utilisation de cartes de vocations et semblent plaider pour la mise en place d'outils portant une vision prospective, de projection, à l'instar de politiques de d'autres pays «aujourd'hui les DSF c'est des cartes de vocation, c'est de grandes macro-zones dans lesquelles on a un certain nombre d'activités qui sont autorisées ou qui sont en prospection, peut-être qu'une planification un peu plus à l'allemande ou à l'hollandaise...il y a eu peut-être le bon compromis à trouver entre les deux » (P 8).*

*Ainsi, le DSF ne semble pas avoir, à travers ses productions cartographiques, tenté de projeter des scénarios futurs potentiels à petite échelle, mais d'avoir « dit globalement ou s'arrêter et quels étaient les points d'attention en termes de compatibilité et de problèmes environnementaux [...] évaluer les potentiels impacts qui peuvent y avoir en termes de souci environnemental ou socio-économique » (P 13). Ainsi, à partir d'une base de représentation macro, qui « va être décliné soit en terme plus précis,*

*au niveau thématique, soit en terme plus précis au niveau spatial » (P 8), le DSF est pour certains « un tout petit peu plus honnête par rapport à la réalité des choses en mer » (P 8) que les plans d'autres pays, qui sont en réalité toujours revus en profondeur en raison de la complexité des débats locaux intervenant après leur adoption. Deux limites ont été apportées en opposition par d'autres participants. La première est celle du pas de temps, bien trop court pour se conforter à la mise en place d'un plan macro tel que celui du DSF : « C'est six ans, le pas de temps il est... c'est des plans, qui ont un pas impactant très très court. 6 ans ce n'est rien hein ! » (P 12), « plutôt que de se dire à chaque fois bon qu'est-ce qu'on fait dans 6 ans, et puis finalement miser très bas parce qu'on est sûr qu'on n'y arrivera pas, plutôt viser des objectifs à très long terme, de 12, 18, 24 ans et fixer des étapes... » (P 8). La seconde est quant à l'utilisation de cette échelle macro, qui interpelle dans le cadre de la réalisation d'une bonne démarche de concertation : « cette réflexion sur l'utilité du diagnostic initial du DSF, finalement peu utilisé, qui paraît être une sorte de caution morale pour pouvoir ensuite engager les démarches » (P 7), « Mais là on touche à la difficulté fondamentale, la mission théorique d'un DSF et le caractère quasi inaccessible de l'exercice. On le voit bien dans les cartes de vocation où on a mis des périmètres énormes » (P 7). Un participant ajoute même, à propos du rôle réel que tiendra le DSF dans l'aménagement du territoire marin : « on dit surtout que c'est le document d'en dessous qui se débrouillera, qui zoomera. Faut être très clair là-dessus. [...] Avec le principe de substitution, on dit voilà s'il y a un parc marin, c'est eux qui régleront le sujet, et puis voilà. Faut être honnête. » (P 2).*

Ces remarques sont préoccupantes et paraissent de première importance, dans le cadre de la recherche de possibilité d'amélioration de la démarche de concertation du DSF. En complément, de ces critiques, des pistes d'améliorations ont toutefois été formulées par la suite. Les premières concernent le besoin d'appuyer davantage les productions cartographiques, dans le cadre de la mise en concertation. Cette assistance à la sensibilisation des enjeux et à la compréhension des productions cartographiques semble pouvoir se faire de différentes façons, via des animations avec les participants, par exemple. Un des participants évoque une initiative de ce genre ayant eu lieu dans le cadre d'une mission proche de la démarche du DSF : « Ce n'était pas toujours débattu des fois...quelques fois ils ne faisaient que présenter la démarche. Pour autant c'était un lieu où on pouvait s'approprier un peu la façon...parce que c'était nouveau pour tout le monde, et notamment il y avait des sous-groupes, dont un sous-groupe sur les indicateurs, et on pouvait s'approprier réellement des choses assez techniques [...] honnêtement ça faisait progresser notre compréhension. Ça ne faisait pas progresser la discussion politique ou de décision, mais la compréhension technique moi en tout cas personnellement je pense que j'ai fait quelque pas important, je comprends mieux le métier des gens finalement » (P 2). Selon les participants, l'affichage sur les cartes gagnerait aussi à mieux présenter le contexte d'utilisation de la carte, ou bien à expliciter les notions les plus techniques directement sur les documents : « beaucoup plus d'informations contextuelles, qui sont incluses directement dans la carte, justement pour pouvoir informer quand les cartes sont sorties de leur document, et ça c'est une pratique à étendre et à faire attention » (P 13).

Les participants ont également réclamé une amélioration de la vulgarisation des documents du DSF, à plusieurs reprises. Selon eux, le DSF est pour l'instant trop technique et peut même être compliqué à appréhender pour des professionnels. « Quand on me dit qu'on va s'appuyer sur les DSF, je leur dis, mais attendez, vous avez déjà essayé de lire les DSF ? » (P 7). Il semble ici y avoir un problème quant à l'évaluation des interlocuteurs, même si certains ont appuyé que : « on est quand même encadré dans la démarche, y compris sur...il y avait une démarche méthodologique tout de même sur les DSF avec un groupe de pilotage national, qui a déjà validé d'une certaine façon les interlocuteurs nécessaires » (P 2). Finalement, le problème semblerait peut-être venir plus directement des productions cartographiques, qui ne semblent pas avoir été conçues sur mesure pour le DSF : « Après je regardais les cartes, il y en a aucune où quand elle est prise à part, on voit qu'elles ont été produites pour les

DSF » (P 12). En effet, la plupart des documents utilisés semblent avoir été en réalité conçus bien avant le DSF, pour des démarches aux objectifs potentiellement bien différents, loin des problématiques de la concertation, comme en témoigne cet échange :

- P 14 : *Pour parler de la dernière carte, la carte du SRADDET<sup>18</sup>, enfin la carte sur les enjeux, il y a vraiment beaucoup trop d'information et je pense que ça nuit.*
- P 12 : *C'est un lapsus révélateur ou pas quand vous dites SRADDET ?*
- P 14 : *Non, ce sont des cartes qui ont été produites dans ce cadre-là, les cartes sur les enjeux n'ont pas été faites exclusivement pour les DSF.*
- P 13 : *Mais c'est pas pour les DSF ?*
- P 14 : *Non, elles ont été intégrées après.*
- P 12 : *D'accord, elles ont été produites pour apporter au SRADDET des éléments sur le volet maritime...*
- P 14 : *Si je ne me trompe pas.*

#### *d. Sur la place donnée aux acteurs participants dans les démarches de concertation*

Comme déjà évoquées, certaines démarches pourraient permettre aux acteurs s'impliquant dans les démarches de concertation d'avoir davantage de bagages techniques. Les pistes présentées par les acteurs se trouvaient toutefois en bout du processus de production de la carte, et d'autres idées ont été amenées par les discussions. Celles-ci mettaient en avant la possibilité de mettre à contribution les acteurs bien plus tôt dans la démarche, à travers l'acquisition des données. Cette participation peut se faire de manière directe ou indirecte.

Pour commencer par l'implication indirecte, les utilisateurs ont pensé à mettre en avant les données pouvant être collectées à partir des activités des usagers, avec leur accord : *« je pense qu'il faut investir sur l'acquisition, travailler avec tous les opérateurs de navigation embarqués, qui ont énormément de données. Alors je dis ça parce que on a déjà des partenariats de protocole des données on a fait des travaux sur le trait de côte, sur Strava<sup>19</sup>, etc, on voit le volume de données, aller chercher la donnée à d'autres endroits »* (P 12). Ainsi, dans le cadre ici de la plaisance, à l'aide des nouvelles technologies numériques, la démocratisation de l'information semble pouvoir être un atout pour l'implication citoyenne, et ainsi à terme renforcer le sentiment d'implication dans les démarches participatives autour de la PSM. Plus encore, le lien pourrait être renforcé entre les acteurs à l'aide de démarches visant à récolter des données « humaines », à travers des enquêtes, des sondages, des entretiens avec des acteurs sélectionnés (plaisanciers, pêcheurs...) : *« des enquêtes nationales auprès des plaisanciers, comme ça a pu être fait sur la pêche récréative, pour mieux cerner l'activité, à quelle fréquence les plaisanciers sortent, quels trajets ils utilisent »* (P 3). Cette implication de l'humain semble d'autant plus nécessaire dans le cas de la plaisance, où les sources de données automatisées sont plus rares que pour d'autres activités mobiles, comme la pêche. Prêter attention aux sentiments

---

<sup>18</sup> SRADDET : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

<sup>19</sup> Strava est un site internet et une application mobile utilisée pour enregistrer des activités sportives via GPS. L'utilisation de sa base de données permet donc de fournir de temps de position et de temps de sortie de ses usagers.



d'appartenance locaux, à travers le prélèvement de ce type d'information, pourrait également avoir d'autres avantages pour la bonne tenue de la participation : « *des enquêtes de perception, permettent aussi de finalement d'anticiper les phénomènes et d'être plus justes sur les approches de planification. Il y a aussi les questions du sentiment d'appartenance, des gens qui sont attachés à certaines zones de navigation où pour toutes les activités ça marche beaucoup avec les activités récréatives, donc si on n'a pas cette couche d'information là, on peut se retrouver avec des conflits qui ne sont pas anticipés, donc associer le volet observation réelle avec le volet perception* » (P 13). Ainsi, donner une plus grande importance aux acteurs à travers la récolte de données humaines pourrait permettre d'améliorer les conditions de la réalisation des débats, en anticipant de potentielles sources de dissensions et de tensions.

De plus, les participants ont également évoqué d'autres méthodes de mise en participation avant les étapes de mise en concertation, avec tout particulièrement la proposition de co-construction, définie ainsi lors d'un atelier : « *Ce qui veut dire qu'il ne faut pas que la carte arrive d'emblée en fait, il faut qu'il y ait une discussion préalable, pour que la production d'info et ce qui sera sur la carte soient partagés dès le départ* » (P 1). Le débat autour de cette méthode n'a toutefois pas semblé mettre d'accord entre eux les participants. En effet, soumis à des contraintes politiques, ce processus risque pour certains de nuire au « *processus de vérification* » (P 4), et d'entraîner des confusions, alors que la question d'origine, elle ne sera jamais coconstruite, ce qui risque « *de biaiser la co-construction de l'amont* » (P 2). En effet, « *c'est encadré juridiquement, c'est-à-dire ça demande un pas de temps qui est très long de coconstruire une co-question ensemble* » (P 2), tandis que « *la donnée économique, elle peut basculer en 6 mois* » (P 2).

## C. Pistes d'amélioration apportées par les acteurs autour des enjeux priorités

### a. *L'enjeu de la contextualisation de la carte : comment garder l'ancrage de la production cartographique dans son contexte d'utilisation originel ?*

En complément de l'analyse faite par verbatim des propos tenus lors des ateliers, il convient de compléter la démarche de restitution des propositions d'amélioration des démarches de participation par une revue des discussions de fin de séquence, portant sur les enjeux hiérarchisés par les participants. Au cours de cette étape, il a été demandé aux participants de réfléchir directement aux solutions qui pourraient être apportées autour des enjeux qu'ils ont désignés comme étant prioritaires. Il est à souligner qu'entre les deux ateliers, un enjeu est revenu à chaque fois dans les discussions finales (discussions autour des données prospectives et des données qualitatives). Une étude verbatim a été effectuée au cours du stage sur ces échanges. Les synthèses présentes ici en résultent et s'essaient à un approfondissement des propositions récoltées, en se concentrant sur les thématiques de la participation.

## 2. Pistes de contournement des enjeux priorités lors de l'atelier

### 2

#### a) Enjeu n°1 : Sur l'intérêt de contextualiser au maximum le cadre dans lequel la carte est produite directement sur celle-ci

Les participants se sont donc accordés pour demander la présence d'un « encadré » (P 9) sur les cartes, afin de permettre de restituer des « *des données très techniques* » (P 9), sans faire des sacrifices sur la carte pouvant « *simplifier le message* » (P 9). Toutefois, il fut souligné qu'il n'est pas si évident d'intégrer ces messages, car on « *perd en lisibilité* » (P 14).

Toutefois, cette mise en contexte sur la carte pourrait également répondre à des détournements de l'outil, car « *Il y a toujours cette peur maintenant que l'information soit détournée ou trop simplifiée* » (P 14).

Pour aller plus loin dans cette démarche pédagogique avant tout selon la majorité des participants, il fut proposé d'adapter les explications « *en fonction du niveau de connaissance de la cible, et donc des personnes à qui la carte est destinée* » (P 11). Une démarche loin d'être évidente, car il faut effectuer « *un tri [...] qui est important* » (P 11) pour une contextualisation adaptée : « *c'est compliqué de trouver les bons mots* » (P 14). Ainsi, pour rendre plus simple cette démarche de contextualisation, il fut proposé de passer par des paliers : « *sur une même donnée il y a peut-être plusieurs productions de cartes qui vont amener de manière pédagogique le non-initié vers la compréhension de cartes complexes, et donc une même carte peut être traduite de manière pédagogique différemment, en termes de non-initié jusqu'à l'initié* » (P 12).

Ainsi, il faudrait qu'il y ait des encadrés qui soient présents, intégrés directement sur les cartes, afin de leur permettre une forme d'indépendance, qui leur permettraient de délivrer des messages plus complexes ou au moins de bien clarifier leur rôle ou leur objectif (est-ce des cartes de synthèses, des cartes de projections, qui sont destinées à la planification...). Cette contextualisation peut se faire également à travers des démarches pédagogiques, qui s'assurent qu'une fois produites, les cartes soient bien réceptionnées, avec peut-être différentes variations de la même carte, selon le public qui est visé. Et enfin j'ai marqué que la contextualisation devait évidemment être adaptée à son public, qui peut venir de différents milieux d'activités différents, et qui peut avoir un niveau de sensibilisation et de compétences en matière de compréhension des cartes très variée.

*Figure 34 : Extrait du rapport compte-rendu des ateliers de la Chaire maritime (Source : T. Poupelin, 2021).*

Le premier enjeu que nous avons choisi de présenter est d'ordre assez général, et se rapporte directement à des critiques faites aux productions cartographiques du DSF, comme à celles de la Chaire maritime. Un effet, alors que comme nous l'avons constaté précédemment, l'outil cartographique semble être un outil imparfait, ou tout du moins incompatible avec un multi-usage incontrôlé, la question de la contextualisation de la carte s'est imposée comme un enjeu central dans le cadre des démarches de concertation. En effet, aussi bien réalisée que puis l'être une carte, c'est de son contexte d'utilisation que dépend l'évaluation de sa qualité. Une carte répond à un usage précis, face à un public précis, dans le cadre d'un projet et d'une utilisation précise. En dehors de cet environnement, elle perd en pertinence, à mesure qu'on l'éloigne de son cadre de création d'origine, ce qui peut fausser sa réception par le public. Or, il se trouve que certaines des cartes présentes dans les documents de certaines façades du DSF n'aient justement pas été produites spécialement à cette occasion. Ces cartes ont justement été pointées comme étant problématiques par les participants, pour de nombreuses raisons. Parmi celles-ci, l'utilité même de ces productions au sein des corpus du DSF a été interrogée, tant elles ne semblaient pas s'inscrire dans une démarche adaptée à la concertation propre au DSF. Ainsi, selon les participants, mettre en place certains outils de recontextualisation de la carte serait nécessaire, pour plusieurs raisons.

D'abord, la présence de ces outils de recontextualisation permettrait d'assurer à la carte une certaine forme d'indépendance et de liberté d'extraction en dehors de son cadre d'origine. Elles seraient alors en mesure de délivrer éventuellement des messages plus complexes, ou du moins de clarifier clairement leur rôle ou leur objectif d'origine. Cette remarque fait tout particulièrement

référence à une des cartes de synthèse présentée issue du DSF. Celle-ci a été jugée de prime abord comme illisible et ratée par les participants, avant que ceux-ci ne reviennent sur leur propos, au fur et à mesure de leur compréhension des limites de l'ambition de cette carte, uniquement présente à titre secondaire dans un rôle de communication générale. Il serait ainsi primordial de préciser le rôle de la carte directement sur celle-ci (carte de projection, de synthèse, de communication, de planification...). Les rôles d'une carte pouvant être nombreux, cette démarcation explicite semble nécessaire aux participants pour décomplexifier la compréhension des documents utilisés en appui de la concertation. Ainsi, la finalité des cartes doit être exprimée, indépendamment de son document, pour être comprise à l'intérieur de celui-ci, mais aussi pour éviter d'être détournée dans un cadre extérieur. En effet, il peut être possible, de manière volontaire ou non, de faire mentir une carte en l'interprétant à tort ou en cherchant à lui faire dire des choses qu'elle ne représente pourtant pas, ou différemment. Ainsi, la carte s'assurerait une forme de protection contre le détournement, tout en renvoyant directement à son cadre de compréhension d'origine.

Les propositions des participants pour assurer la conservation de son cadre d'origine sont nombreuses. Cette contextualisation pourrait selon eux également se faire à travers des démarches pédagogiques, qui assureraient qu'une fois produites, les cartes soient bien réceptionnées. L'ouverture de standards ou de voies de communication entre le public et les producteurs de la carte pourraient être imaginés, pour permettre aux néophytes de poser directement des questions sur les documents aux producteurs de ceux-ci (dans le cadre du DSF, une telle communication avait été rendue possible, grâce aux plateformes participatives en ligne. Toutefois, elle semble avoir été fort peu utilisée, en raison de sa faible mise en avant sur le site). De même, il fut proposé de mettre en place différentes variations d'une même carte, apposée d'une description au niveau de difficulté évolutif pour une même carte, selon le public visé. Ainsi, une même carte serait déclinable sous différentes formes, en fonction du degré d'exigence et de compréhension technique de l'acteur ciblé. Le niveau de contextualisation serait ainsi adaptable selon le niveau de sensibilisation et de compétences du public, mais également le degré de technicité dans certaines explications, dans la justification des approches, les définitions à présenter... De même, le message de la carte pourrait se voir modifier, en fonction du cadre d'utilisation de la carte, qui au fond pourrait répondre à plusieurs tâches, dans la mesure du contrôle de l'entité l'ayant produite. Ainsi, la carte se prémunirait contre ces questions : dans quel contexte la production cartographique va-t-elle/peut-elle être partagée, à quels objectifs répond-elle et est-elle compréhensible par tous, sur tous les points ?

Dans cette perspective, et afin de faciliter cette adaptation de la carte au public visé, il convient de se demander si la carte ne pourrait pas être davantage coconstruite, dès que la définition de la question à laquelle celle-ci répondrait serait arrêtée ? Une telle démarche pourrait permettre de donner un sens nouveau à la production cartographique, via l'intégration directe à sa source des différents acteurs, à partir de données de productions qualitatives ou d'un travail conjoint de création des cartes avec ces acteurs cibles. Les objectifs et les limites de représentation seraient sûrement remises en question, la démarche cartographique s'inscrivant alors désormais davantage dans une opération de co-construction, risquant d'aboutir à des choix politiques, comme cela a pu arriver dans le cadre de certaines cartes du DSF sur la pêche<sup>20</sup>. Le rôle des décideurs serait ainsi à débattre.

---

<sup>20</sup> Dans le cadre de productions cartographiques sur l'intensité de pêche au sein du DSF, une certaine limite dans la précision des données rendues publiques par les cartes fut débattue avec les pêcheurs professionnels, afin d'éviter de trop faire ressortir leurs lieux de pêche favoris.

*b. Impliquer les acteurs par l'intégration de données qualitatives, s'assurant au passage de la représentation d'une forme de réalité comprise (et approuvée ?) par une partie du public*

Dans cette idée, passer par l'étape du choix des données représentées sur les productions cartographiques pourrait représenter une alternative pertinente, selon les participants. En effet, quoi de mieux selon eux pour impliquer au plus vite et de la meilleure manière l'ensemble des acteurs du secteur maritime que de favoriser la collecte de données humaines (étude ou enquête sur les pratiques, relevé d'opinions qualitatives ou quantitatives via des enquêtes, cartes cognitives, ateliers de scénarisation ou de représentation du territoire en amont de la moindre présentation de projets...). Ces méthodes, encouragées par certains auteurs au sein de leurs publications (Gopnik et al, 2012), permettraient de favoriser un climat cordial et apaisé parmi les acteurs, tout en permettant aux décideurs et aux producteurs de données de récolter des informations proches de la population avec une méthodologie claire et vérifiée.

De plus, la récolte de ces nouvelles données, si possible de manière suivie, permettrait un croisement des données récoltées. Ainsi, certains systèmes de représentation impliquant des données récoltées de manière automatique (type données satellitaires AIS/VMS par exemple) pourraient alors voir leur enseignement être densifié, via l'étude de témoignage justifiant les résultats, mais également être vérifiés, à travers des informations de terrains pouvant apporter davantage de nuance à ce qui n'est de base que des ensembles de chiffres et de résultats, auxquels les chercheurs tentent de donner un sens. Ce croisement des données et des sources est souhaitable selon les participants pour s'approcher au plus près de la réalité. De plus, en garantissant une forme de consensus autour de données qui par essence devraient être plus représentatives que d'autres formes de données, celles-ci sont donc les garantes d'un début de discussion communes, ce qui ne peut que favoriser la planification politique.

Il faut également prendre en compte que les données humaines peuvent permettre de réellement faire progresser les connaissances sur certaines activités, comme la plaisance, lorsque celles-ci sont moins bien suivies par des voies d'observations « classiques » (par satellite, par exemple). Ainsi, des tentatives de représentation, comme celles mises en place par la Chaire maritime, pourraient être vérifiées et améliorées, en collaboration avec les acteurs de ces activités et leur expertise commune. En complément de cette fonction de biais de vérification, ces acteurs pourraient également exprimer leur attente de telles ou telles formes de représentation, afin de générer des productions répondant aux enjeux qu'ils estiment prioritaires.

*c. Prioriser les démarches permettant la mise en place de cartes prospectives et de possibilités de scénarisation*

Dans la continuité de cette idée, les participants ont insisté sur le besoin de créer des jeux de données à portées prospectives, dans l'objectif de retranscrire les évolutions de pratiques et des contraintes des activités, avec pour finalité une possibilité de mise en scénarisation à partir de cartes prospectives. Dès lors, la participation à la source des différents acteurs des activités représentées se verrait mise à profit à un niveau différent. Ici, la question n'est plus de chercher auprès des acteurs des données sur leur comportement présent, mais bien sur leur mode de réflexion et de raisonnement en réaction à une éventualité future. Ainsi, le producteur de données se doterait ici, en amont de la mise en place du moindre projet, de données quant aux éventuelles réticences des acteurs, démarche également encouragée par la communauté scientifique (Lapijover, 2018). Souvent, lorsque ce genre d'enquête est menée, c'est au moment de la concertation, largement après que soient dictés les éléments de base des projets soumis à la concertation. Ici, les participants proposent de toute façon

davantage qu'un simple relevé d'opinion sur des projets futurs : dans le cadre de circonstances plus précises, une fois les éventuels projets mieux définis, ils proposent de mettre à contribution les opinions des acteurs sous la forme de propositions réelles de projets, toujours dans cette idée de co-construction du territoire.

Pour parvenir à obtenir ces propositions, dans cette idée de démarche prospective, les participants recommandent d'appuyer les éventuelles propositions par une méthodologie scientifique, afin de crédibiliser leur démarche. Parmi ces outils méthodologiques, l'appui de dires d'experts fut évoqué, afin de traduire des idées brutes en propositions concrètes et scientifiquement mieux construites. Ces mêmes propositions pourraient être représentées via des modélisations, toujours dans cette idée de vision qualitative des activités : les participants recommandent de nouveau la mise en place de démarches complémentaires aux méthodes classiques, à la recherche de la représentation et la mise en concertation d'enjeux habituellement non abordés.

La scénarisation comme outil de projection fut également mise en avant, afin de s'appuyer sur le contexte présent et passé pour se projeter correctement sur l'avenir. Ainsi, les participants encouragent l'utilisation de la méthodologie scientifique pour mettre en place des représentations d'évolution fictives à partir de données passées. À leur sens, ces tentatives de représentation d'un futur potentiel pourraient également permettre aux différents acteurs de mieux prendre conscience et de comprendre la portée des enjeux soulevés par les projets, qui seront ensuite mis en débat en concertation. Les positions des acteurs et leur capacité à changer d'opinion devraient alors être plus éclairées, dans une vision à plus long terme (en fonction de l'échelle de scénarisation des enjeux adoptée).

De même, une scénarisation poussée pourrait mettre en représentation chaque activité de manière différenciée, à des échelles potentiellement plus locales et plus fines (plus exactes aussi, toujours grâce aux données humaines). Ceci pourrait selon les participants permettre une meilleure compréhension des enjeux des autres activités pour chaque acteur lors de leur mise en concertation. En effet, les participants soulignent que l'échelle des discussions et des représentations semble parfois trop large, comme lors du DSF, et pourraient être réduits à un territoire plus local, potentiellement fictif, mais représentatif d'un maximum de territoires locaux. Dans le cas d'un territoire fictif, cette démarche se ferait en reproduisant au mieux les enjeux d'activité et les interrelations entre les acteurs de la PSM qui animent les territoires locaux à partir d'un (ou plusieurs) espace imaginaire, le plus représentatif possible. Le cas échéant, un territoire réel pourrait être sélectionné comme étalon d'une réflexion qui devrait ensuite être traduite en un courant d'actions reproductibles et applicables à l'ensemble des territoires similaires, dans la mesure du degré d'adaptabilité définie par la méthodologie et des spécificités de chaque territoire local. Ainsi, l'écueil de réaliser des discussions autour de territoires bien trop large pour être réellement débattu serait dépassé, selon les participants. L'échelle du temps est également mise en discussion : nos invités encourageraient davantage une vision à long terme lors de la mise en place de plan de PSM, plutôt que de favoriser des plans sur le court terme (cinq-six ans), comme le DSF. Nos participants ont mis en avant un manque de réalisme entre des pas de temps si court et la volonté de réalisation d'objectifs ambitieux, DSF à l'appui.

#### *d. Repenser l'outil cartographique, à travers de nouveaux outils de représentation, comme la cartographie dynamique*

Dans le cadre de leurs propositions, les participants des ateliers ont pointé plusieurs outils cherchant à compléter les démarches des productions cartographiques actuelles, ou bien à les améliorer en les repensant à travers de nouvelles technologies et/ou méthodologies. En effet, nombreuses ont été les discussions cherchant à remettre en cause la place de la carte comme outil «

indépendant », contrastant selon eux avec la vision des décideurs et des producteurs de données, qui auraient tendance à voir en la carte l'instrument optimal à utiliser dans le cadre de la concertation et de la mise en discussion d'un projet. Les participants ne sont pas d'accord avec cette vision des choses : la carte est au contraire pour eux un outil de plus en plus limité, excluant, d'autant plus dans sa forme « papier » actuelle. Ils encouragent l'utilisation de supports plus instinctifs, plus parlant auprès des acteurs lors des phases de concertation (Réalité virtuelle, projections photographiques) pour donner à tous des clés d'évaluation dites instinctives, ne demandant pas ou peu de compétences techniques.

Toutefois, la carte est loin d'être un outil dépassé, à leurs yeux. Seulement, il faudrait innover dans l'utilisation de celle-ci, à travers l'adoption de nouvelles technologies et de nouvelles techniques, principalement numériques. Ce pas en avant n'a selon eux pas été suffisamment franchi en France, à l'inverse de certains de ses voisins européens (Allemagne, pays nordiques, Royaume-Uni). L'aspect dynamique des cartes y est mis en valeur à travers des démarches comme le MSP Challenge, l'intégration de carte dynamique, ou l'utilisation de « MSP Portal ». Ainsi, l'aspect dynamique des cartes est davantage utilisé, pour dépasser les limites de la carte papier, qui selon les participants peuvent être un peu obsolètes dans certains cas. La carte dynamique permettrait également de mieux comprendre les différentes activités et de mieux faire interagir les données récoltées, permettant une meilleure intégration et une meilleure sensibilisation des différents acteurs aux démarches de concertation s'en suivant, ceux-ci ayant manipulé les différentes données par eux-mêmes.

Ainsi, plusieurs propositions de supports à mettre à disposition des acteurs concertés ont été proposées. La cartographie interactive donc, sous la forme d'une carte numérique disposant de plusieurs couches, manipulables à volonté, avec des bases d'informations (légendes à afficher, discrétisation, échelle...) décomposables et donc appropriables. De même, différents critères de l'environnement de ces cartes pourraient être modifiables, comme sur le MSP Challenge, la plateforme de simulation de l'environnement marin produite à des fins pédagogiques et pour des démarches de concertation autour de la PSM. Ainsi, sur cette plateforme, des éléments de terrain peuvent être ajoutés ou modifiés (mise en place de réserves naturelles, de champs d'éoliennes, d'une nouvelle réglementation, modification d'un paramètre naturel, etc) afin de produire une simulation prospective des conséquences et les enjeux à résoudre qui impacteraient alors le territoire.



Figure 35 : Capture écran du MSP Challenge North Sea Edition (Source : T. Poupelin, 2021)

Ce type d'outil pourrait ainsi être utilisé lors d'ateliers de projection lors de concertation. Une autre solution moins technique a été mise en avant par les participants à cette même fin : l'utilisation de cartes animées (sous forme de GIF, ou de collections de cartes à faire transitionner) pour mieux observer les différents pas de temps notamment. En effet, la saisonnalité influe la plupart du temps énormément sur les problématiques des espaces maritimes, avec des milieux aux caractéristiques très différentes selon la période de l'année. Les pas de temps plus long (annuels) pourraient être également mis en valeur à travers ce type d'outils, l'environnement marin étant très changeant dans certains domaines, au fil des années. Ces démarches ludiques permettraient de plus ainsi de mettre en confiance les différents acteurs en leur permettant de s'approprier partiellement les outils cartographiques, dont ils ne sont d'habitude qu'observateurs et se sentent donc exclus, par manque de bagage technique.

*e. L'enjeu de la remise en question de la facilitation de la compréhension des traitements cartographiques*

Cette rupture est au centre d'un autre enjeu que les participants ont souhaité développer. En effet, les participants ont fait remonter un malaise quant au manque d'accessibilité pour des acteurs non initiés aux débats concernant le traitement des outils cartographiques. Ce manque de possibilité de retour s'est d'ailleurs fait sentir auprès de nos participants, comme le montre le manque de propositions d'enjeux autour de cette étape, au cours de nos ateliers. Ainsi, afin d'éviter des situations d'incompréhension, risquant de déboucher à des sentiments de méfiance chez de futurs participants à des opérations de concertation, nos participants ont préconisé un renforcement, autant que possible, de la transparence. Plus précisément, nos invités ont encouragé les mesures explicatives autour des démarches, avec notamment l'idée de mettre en place une sorte d'outil de réponse automatique, de « mode d'emploi » pouvant faire face aux différentes interrogations pouvant être posées. Ce mode d'emploi pourrait, dans le cadre d'un atelier de participation, prendre la forme de démarches complémentaires variées, ou bien d'outils mis en place spécialement à ce but. Dans le premier cas, les participants ont pensé à la mise en place de séances en présentiel (ou en visio-conférence) en amont des autres démarches participatives, afin de préparer techniquement les acteurs intéressés aux éléments les plus difficiles à appréhender sur les cartes, avec la possibilité de rentrer en détail sur les choix de compositions et de création, via des séances de questions-réponses libres. Le producteur de la carte et les participants à la concertation seraient alors mis sur un pied plus égalitaire, avant d'entamer les discussions. En complément, nos participants invitent, une fois encore, à rendre les plus compréhensibles possibles toutes les démarches cartographiques.

## CONCLUSION

Dans le cadre des travaux menés par la Chaire maritime sur la PSM, ce mémoire de stage avait plus spécifiquement vocation à développer la réflexion autour de la caractérisation des activités humaines en mer, dans le cadre de la PSM. Dans le contexte français, il a été nécessaire de rappeler que la CNDP était en situation de monopole intellectuel quant à la gestion de la mise en participation du public lors des grands projets. Après avoir rappelé dans quel cadre juridique et historique ces démarches prenaient place, l'étude détaillée de ces projets s'est faite en ne perdant pas de vue les trois grandes questions servant à définir un projet de concertation selon l'ADEME : Qui-Quoi-Où ? En ce sens, la recherche de représentations de ces démarches liées à la PSM s'est articulée au fil de l'analyse approfondie de ces projets, de leur spécificité et de leurs points communs. Les différentes illustrations qui en ont résulté ont permis de représenter ces démarches de concertation, en les mettant en perspectives avec les futurs ateliers de la Chaire maritime. Ces tentatives de représentation sont loin d'être parfaites et mériteraient probablement d'être approfondies, tant les possibilités semblent nombreuses au regard de la complexité des démarches de concertation. Toutefois, l'objectif initial, d'éclairer la scène de la concertation liée à la PSM en France a été rempli, du moins pour les projets de la CNDP, qui sont, rappelons-le, ceux rassemblant le plus d'acteurs. Les différents éclairages apportés ont en ce sens permis de distinguer plusieurs projets paraissant particulièrement problématiques, actifs ou non, qu'il serait bon d'analyser plus en détail par la suite. En effet, une démarche supplémentaire d'évaluation de ces actions de concertation permettrait éventuellement d'en dégager des acteurs problématiques, des exemples de conflits ayant été relevés par la CNDP ou encore de compléter notre propos sur la plus grande sensibilité de l'ensemble des acteurs nationaux à propos de certaines thématiques, comme celle de l'éolienne. Sur le plan méthodologique, la démarche de la CNDP a pu être clairement présentée, bien qu'il faille nécessairement rappeler que la méthodologie rapportée n'est qu'une retranscription des plus théoriques des actions réelles voyant le jour sur le terrain. Dans les faits, la concertation a nécessairement besoin de s'adapter au contexte local pour être efficace, notamment en adaptant son processus aux propositions des acteurs dès son lancement. Ainsi, les démarches de concertation de la CNDP, comme toutes les autres, en principe, se doivent d'être capables de faire une place importante aux ajustements proposés par ses interlocuteurs locaux. Cependant, la caractérisation de ces modifications paraît complexe à synthétiser, tant les projets obéissent alors à des dynamiques différentes, mais n'entraînant que rarement des modifications profondes du processus de concertation.

Dans un second temps, nous avons pu revenir plus en détail sur le DSF, son contexte de création et les différentes étapes de celle-ci. Une fois le calendrier de l'application du DSF en France présenté, il fut nécessaire de revenir plus en détail sur les grandes démarches de mise en participation du DSF. Ainsi, nous avons tenté de faire la distinction entre la démarche de concertation préalable et celle de la consultation finale. Ces deux étapes se sont distinguées par des méthodologies différentes, qui ont abouties à des résultats et à des retours de satisfaction des acteurs contrastés. En effet, des critiques d'origines diverses furent émises après ces démarches, à travers des voies d'expression qui n'y étaient pourtant pas destinées, comme la plateforme numérique Merlittoral2030 remise à jour. De même, la CNDP, impliquée uniquement sur la première démarche de concertation du DSF, a également soumis des critiques et des pistes de réflexion pour la suite de la démarche du DSF, que nous nous sommes permis d'analyser succinctement. À travers les différentes remarques émises envers les démarches de concertation du DSF, nous avons relevé celles paraissant les plus justifiées ou ayant indéniablement impacté les acteurs. Dans une démarche de recherche d'amélioration, notamment dans le cadre des futures opérations liées à l'application du second volet du DSF, nous nous sommes permis d'émettre des propositions d'améliorations, en nous basant sur la littérature scientifique. Nous



avons ainsi dans un premier temps relevé les différents types de conflits liés à la concertation pouvant exister et nous avons mis en perspective ces conflits avec la démarche du DSF. Par la suite, nous avons pu tenter d'apporter à chaque type de conflit une méthodologie de réponse, entraînant des perspectives d'évolution plus ou moins profondes et difficiles à mettre en place dans un contexte réel. Parmi nos recommandations théoriques, le souci de la bonne identification des acteurs et de leur rôle dans la concertation fut l'une des idées centrales, et il n'est pas étonnant de voir que celle-ci est d'ailleurs par la suite revenue régulièrement lors des discussions des ateliers de la Chaire maritime. De même, nous avons pu par la suite mettre en évidence les enjeux d'une concertation aboutie dans le cadre de la PSM, mettant en valeur une sorte de boucle vertueuse : une bonne sensibilisation des enjeux de tous les acteurs amène à une concertation réussie et apaisée, qui a davantage de chance d'entraîner une bonne compréhension des enjeux par les acteurs, et ainsi de suite. Un travail en amont de la démarche participative en elle-même semble donc conseillé, à travers différents types d'initiatives citoyennes. En complément, nous avons ainsi fait un inventaire théorique des étapes à respecter pour une bonne concertation. Ainsi, nous avons pu formuler plusieurs propositions d'améliorations pour des stratégies de concertations dans le cadre de la PSM.

Enfin, afin d'approfondir cette démarche, nous avons pu tenter de dégager des pistes d'améliorations plus concrètes, à l'aide des ateliers participatifs de la Chaire maritime. Ces ateliers ont en effet été mis en place avec pour objectif, parmi tant d'autres, d'obtenir une meilleure compréhension des difficultés pouvant être rencontrées lors des ateliers participatifs, en entrant dans le débat via les problématiques autour des systèmes de représentation des activités dans la PSM. Ainsi, à l'aide d'ateliers à la méthodologie innovante (mais contrainte par la crise sanitaire), réunissant des acteurs diversifiés de la PSM, nous avons pu faire émerger plusieurs pistes d'améliorations. Celles-ci ont été relevées à partir des différents outils de captation mis en place, et ont pu être analysées comme prévu, aboutissant à plusieurs résultats. Si de nombreuses autres propositions ont eu lieu, nous pensons nécessaire de résumer ainsi les opinions globales exprimées lors de ces deux premiers ateliers (sur cinq) : s'ils ne sont pas forcément sur la même position sur tous les points, les participants des deux ateliers ont paru unanimes quant à l'importance de faciliter la mise en participation des acteurs du territoire. Pour cela, la mise en place de la co-construction fut discutée, mais n'a pas semblé pas faire l'unanimité. En revanche, la production de nouvelles données se basant sur l'humain, afin de représenter des activités comme la plaisance, fut plébiscitée sans relâche. De même, la complexité technique des cartes utilisées pour le DSF fut critiquée, tout comme le rôle trop important donné à ce type de représentation. S'ils ne sont pas opposés aux productions cartographiques, les participants ont relevé les limites dans leur format papier pour représenter des activités mobiles et sensibles à la saisonnalité comme la pêche et la plaisance. Ils ont ainsi régulièrement mis en avant la nécessité d'innover et de tenter de mettre en place de nouvelles méthodes de représentation, avec par exemple les cartes interactives. Il conviendrait peut-être, dans un document annexe, de reprendre les propositions issues de cette démarche prospective, afin de les placer dans le contexte français, ou de vérifier que des démarches similaires n'ont pas déjà été tentées.

## BIBLIOGRAPHIE ET SITOGRAPHIE

- ADEME. (2011). La concertation en environnement.
- ADEME. (2016). La participation citoyenne : réussir la planification et l'aménagement durable.
- Amalric, M. (2011). Beuret Jean-Eudes, Anne Cadoret, 2010. Gérer ensemble les territoires, Vers une démocratie participative. Editions Charles Léopold Mayer, Fondation de France. Préface de Francis Charhon, postface de Pierre-Yves Guihéneuf et Loïc Blondiaux, 228 p. Développement Durable et Territoires.
- Andreu-Boussut, V., Chadenas, C., Gagnon, C., Herbert, V., Xavier, M., Rufin-Soler, C., & Salin, É. (2017). Gérer le patrimoine littoral, la fabrique patrimoniale à l'heure du tourisme durable.
- Barroso Rodrigues, E. (2020). Évaluer les démarches de participation de citoyenne. Retour sur l'enquête menée par Décider Ensemble et D21.
- Béoutis, A., Jean, P., & Colas, S. (2009). L'Observatoire du littoral : démographie et économie du littoral
- Bertolini, G. (2011). Economie des déchets. Edition Technip, 2005.
- Beuret, J., & Cadoret, A. (2017). Aires protégées, éoliennes, transport : comment concilier enjeux locaux et globaux sur le littoral ?
- Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. Politix. Revue des sciences sociales du politique. Numéro thématique : Démocratie et délibération. 57 pp. 79-102.
- Blondiaux, L. et Guiheneuf, P-Y. (2012). Le développement des pratiques de concertation en France.
- Bobbio, L., & Mélé, P. (2015). Les relations paradoxales entre conflit et participation.
- Brugidou, M., & Jobert, A. (2011). Débat local, processus national - Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France.
- Canel-Depitre, B. (2017). Le processus de construction de l'inacceptabilité sociale d'un projet de production électrique éolien en Haute Saintonge. Annales des Mines - Gérer et comprendre, 4(4), 15-31.
- Chevrel, A., & Stimec, A. (2016). Energies renouvelables éoliennes et concertation : comparaisons de deux projets aux résultats contrastés.
- Cleuziou, Y.R. (2007). La nature embrigadée. Conflit en baie de Somme.
- Delaire, Y. (2002). Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française. Les Cahier du DSU.
- Dzierdzicki, J. (2015). Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation. Participations, 13, 145-170.
- Douvère, F., & Ehler, C. (2009). New perspectives on sea use management : initial findings from European experience with marine spatial planning. Journal of environmental management, 90 1, 77-88 .

- Ehler, C., & Douvère, F. (2009). Marine Spatial Planning : a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.
- Faculty of Architecture and Town Planning's Center for Urban, Regional Studies in the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion. (2015). The Israël Marine Plan.
- Flannery, W., Healy, N., & Luna, M. (2018). Exclusion and non-participation in Marine Spatial Planning. *Marine Policy*, 88, 32-40.
- Fortier, A. (2010). Quand la concertation produit de l'évitement. La mise en œuvre de Natura 2000 en région Nord-Pas de Calais. *Développement Durable et Territoires*.
- Fourniau, J. (2007). L'institutionnalisation du débat public. *Revue Projet*, 2(2), 13-21.
- Gilliland, P., & Laffoley, D. (2008). Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. *Marine Policy*, 32, 787-796.
- Gopnik, M., Fieseler, C., Cantral, L., McClellan, K., Pendleton, L., & Crowder, L. (2012). Coming to the table : Early stakeholder engagement in marine spatial planning. *Marine Policy*, 36, 1139-1149.
- Hajek, I. (2009). Déchets et mobilisation collective : construire un autre rapport à la nature ? *Écologie & politique*, 1(1), 147-156.
- Hélin, J-C. (2001). VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? *Annuaire des Collectivités locales*, 21 pp. 95-108. Numéro thématique : La démocratie Locale.
- Kidd, S., & Shaw, D. (2014). The social and political realities of marine spatial planning : some land-based reflections. *Ices Journal of Marine Science*, 71, 1535-1541.
- Lapijover, A. (2018). Révéler la dimension socio-politique des interactions entre pêcheries et petits cétacés dans le golfe de Gascogne. *Géographie*. Université de La Rochelle.
- L'Atelier Urba. (2016). La concertation en urbanisme et aménagement.
- Leroux, I. (2006). Gouvernance territoriale et jeux de négociation : Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique.
- Le Courrier des Maires et des élus locaux. (2018). La participation du public aux projets d'aménagement. Cahier détachable, n° 327.
- Le Floch, S. (2011). Le riverain, le citoyen et l'habitant : trois figures de la participation dans la turbulence éolienne. *Natures Sciences Sociétés*, 4(4), 344-354.
- Marcone, O. (2017). Utilisation des évaluations économiques et émergence de conventions dans l'élaboration des politiques environnementales : le cas des Programmes de Mesures de la Directive-Cadre "stratégie pour le milieu marin" (DCSMM).
- Merckelbagh, Alain, Chapitre 1 - Une occupation débordante. Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! pages 15 à 37, 2009.
- Nadaï, A. et Labussière, O. (2014). Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-sur-Mer. *Natures Sciences Sociétés*, 3(3), 204-218.
- O'hare, M., Bacow, L., & Sanderson, D. (1983). Facility siting and public opposition.

- Oswald, J. (2018). La nature perçue comme un bien économique : de l'émergence du concept de Service Écosystémique à la monétarisation de la nature.
- Pancher, B. (2011). La concertation au service de la démocratie environnementale. Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale. Rapport de mission.
- Pelletier, M. (2014). La décision territoriale en conflit : Un outil d'évaluation de la participation citoyenne ?
- Pomeroy, R., & Rivera-Guieb, R. (2005). Fishery Co-Management : A Practical Handbook.
- Sarrazin, J.-L. (1992). Le littoral poitevin (XIe-XIIIe siècles) : conquête et aménagement (2e partie). : Vol. numéro 2 (Tome 99 éd.). Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest.
- SGMAP. (2017). Les démarches de participation citoyenne. Boîte à outils.
- Simoncini, N. (2014). Comment les surfeurs ont inventé la pollution de l'océan.
- Sirota-Chelzen, H. (2018). La place de la concertation dans la mise en œuvre de projets urbains durables à travers l'exemple de l'agglomération parisienne : territoires, acteurs, représentations. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- Surfrider Foundation. (2019). Faire face au changement climatique.
- Trouillet, B. (2018). Les pêches dans la planification spatiale marine au crible des géotechnologies : perspectives critiques sur le « spatial » et « l'environnement ».
- Trouillet, B. (2020). Reinventing marine spatial planning: a critical review of initiatives worldwide. Journal of Environmental Policy & Planning, 22, 441 - 459.
- Webler, T. and Renn, O. (1995) A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice. In: Renn, O., Webler, T. and Wiedemann, P., Eds., Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse, Vol. 10, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 17-33.
- Weill, A. (2009). Le débat public : entre médiation et mise en scène. Retour sur le débat public « gestion des déchets radioactifs ». Les Enjeux de l'information et de la communication.
- Zémor, P. (2015). Développer en France une culture du débat public. Revue française d'administration publique, 4(4), 1101-1112.
- Chaire maritime. <https://chairemaritime.univ-nantes.fr/qui-sommes-nous> (consulté le 01/08/2021)
- CNDP. <https://www.debatpublic.fr/son-role> (Consulté le 31 mars 2021)
- CPDP. (2010). <https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-arcexpress/debat/le-cadre-legislatif.html> (Consulté le 31 mars 2021)
- Cour des Comptes. (2003). <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/TgvMediterranee.pdf> (Consulté le 31 mars 2021)
- DCSMM. (2020) <https://dcsmm.milieumarinfrance.fr/A-propos> (Consulté le 31 mars 2021)

- Démocratie et Participation. (2011). <https://www.deciderensemble.com/articles/4763-analyse-des-pratiques-de-la-concertation> (Consulté le 31 mars 2021)
- DIRM. [http://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/reunion\\_info\\_dsf\\_montpellier\\_vdef\\_reduit.pdf](http://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/reunion_info_dsf_montpellier_vdef_reduit.pdf) (Consulté le 31 mars 2021)
- Draft.io. <https://draft.io/fr/example/affinity-diagram> (Consulté le 04/09/2021)
- MSP Platform. [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/belgium\\_may\\_2021.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/belgium_may_2021.pdf) (Consulté le 31 mars 2021)

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Représentation de l'évolution la législation de la participation institutionnelle en France, de 1791 à 2019 (Source : T. Poupelin). .....	11
Figure 2 : Représentation du statut d'avancement des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie. ....	15
Figure 3 : Représentation des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie.....	15
Figure 4 : Frise chronologique des démarches de concertation de la CNDP en lien avec la PSM encore actives, jusqu'à 2023 .....	17
Figure 5 : Frise chronologique des démarches de concertations achevées au cours des dix dernières années par la CNDP, en lien avec la PSM .....	19
Figure 6 : Représentation des projets en lien avec la PSM dont la CNDP a été saisie ayant rencontré des turbulences. ....	21
Figure 7 : Délimitation territoriale du site pilote de la Chaire maritime (Source : J. Daniel, Chaire maritime, 2020). ....	22
Figure 8 – Tableau de classement des différents projets de concertation encore actifs en lien avec la PSM de la CNDP, selon leurs thématiques (Source : T. Poupelin). ....	24
Figure 9 : Tableau de classement des différents projets de concertation achevés en lien avec la PSM de la CNDP, selon leurs thématiques (Source : T. Poupelin). ....	26
Figure 10 : Plan cartésien représentant les différents projets achevés de la CNDP en lien avec la PSM, en fonction de leur emplacement géographique et de la diversité des thématiques abordées par la concertation .....	28
Figure 11 : Plan cartésien représentant les différents projets encore actifs de la CNDP en lien avec la PSM, en fonction de leur emplacement géographique et de la diversité des thématiques abordées par la concertation .....	28
Figure 12 : Période d'application des programmes de la DCSMM en France Métropolitaine. (Source : DCSMM, 2020). ....	30
Figure 13 : Calendrier du projet d'élaboration des DSF, issu de la DIRM Méditerranée (Source : <a href="http://dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr">dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr</a> ) .....	31
Figure 14 : Représentation des étapes de la mise en place du DSF (Source : <a href="http://merlittoral2030.gouv.fr">merlittoral2030.gouv.fr</a> ).....	33
Figure 15 : Impression écran de la page d'accueil de la plateforme archivant les traces de participation de la concertation préalable en ligne de 2018. L'ensemble des contributions sont toujours accessibles, en cliquant sur « voir la concertation », après avoir arrêté le curseur sur le nom d'une façade, en haut à gauche (Source : Mer Littoral 2030, 2021). ....	34
Figure 16: Impression écran de la plateforme numérique de 2018. Les panneaux déroulants sont classés selon les thématiques principales de chaque DSF, définis en amont à l'aide de l'État des lieux de 2017 (Source : Mer Littoral 2030, 2021). ....	35
Figure 17 : Exemple de classement des opinions selon la méthode KJ, utilisée selon toute vraisemblance lors des ateliers de débat public en 2018 (Source : <a href="http://draft.io">draft.io</a> ). ....	38
Figure 18: Impression écran de la plateforme de 2019. Outre des thématiques légèrement différentes, la seule grande différence avec la version de 2018 réside dans la diminution des fonctionnalités. Ici, il n'est plus possible de voter pour ou contre des contributions ni d'y répondre (Source : Mer Littoral 2030, 2021). ....	39
Figure 19 : Représentation des différentes formes de conflits issus du rejet de la démarche de concertation (Source : Dziedzicki, 2015). ....	43
Figure 20 : Représentation de l'échelle. En 1969, Sherry R.Arnstein a énoncé huit échelons de participation visant à définir le niveau de participation des citoyens au sein des concertations. Ici, la	

démarche du DSF semble s'inscrire au niveau de la coopération symbolique (Source, Surfrider Foundation,2019).....	45
Figure 21 : Exemple d'une analyse socio-économique et culturelle des interrelations entre les différentes parties prenantes et leur relation au milieu marin. Ces deux matrices sont issues de l'Israël Marine Plan (2015).....	48
Figure 22 : Calendrier prévisionnel de la préparation de la phase d'atelier n°1 (Source : Sarah Petrovitch, 2021).....	53
Figure 23 : Graphique réalisé en fonction de la posture professionnelle des acteurs présents (Source : Timothée Poupelin,2021).....	55
Figure 24 : Tableau de synthèse du déroulement des ateliers (Source : T. Poupelin, 2021)	56
Figure 25 : Exemple d'une des productions cartographiques présentées lors de la phase introductive. Afin de faciliter la compréhension des individus, les supports étaient traduits via des retouches par logiciel. (Source : MSP plateforme, retouché par T. Poupelin, 2021) .....	57
Figure 26 : Dans le cadre de notre recherche, c'est l'étape diffusion qui nous intéressera tout particulièrement, mais les autres étapes peuvent influencer celle-ci, et ne peuvent donc être exclues de la réflexion. (Source : Travail de thèse (en cours) de J. Davret (2019)). .....	59
Figure 27 : Photographie d'un des paperboards réalisés au cours des ateliers (Source : T. Poupelin, 2021). .....	60
Figure 28 : Exemple de la disposition des enjeux principaux en dernière étape de la séquence 2 (Source : T. Poupelin, 2021).....	60
Figure 29 : : Extrait de la retranscription du premier atelier. Les propos des participants sont surlignés d'une des couleurs des post-its (bleu-pêche, vert-plaisance, jaune-général) lorsque la discussion se rapporte au collage d'un des enjeux de cette thématique. (Source : T. Poupelin, 2021)	61
Figure 30 : Photographies des résultats finaux des paperboards, avant la phase de hiérarchisation finale. L'atelier 2 ayant été plus fourni en contribution, les enjeux récoltés sur les séquences 1 et 2 ont été séparés sur deux paperboards (en bas) (Source : T. Poupelin, 2021). .....	63
Figure 31 : Sunburst représentant la répartition des enjeux sur le paperboard au cours de l'atelier 1 (Source : T. Poupelin, 2021).....	64
Figure 32 : Tableau comparatif de la récurrence des étapes parmi les enjeux classés (Source : T. Poupelin, 2021).....	65
Figure 33 : Sunburst représentant la répartition des enjeux sur le paperboard au cours de l'atelier 2 (Source : T. Poupelin, 2021).....	65
Figure 34 : Extrait du rapport compte-rendu des ateliers de la Chaire maritime (Source : T. Poupelin, 2021). .....	74
Figure 35 : Capture écran du MSP Challenge North Sea Edition (Source : T. Poupelin, 2021) .	78

## TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	2
Sommaire.....	3
Liste des acronymes.....	4
Introduction.....	5
PREMIÈRE PARTIE – L’intégration du grand public aux débats suscités par les projets d’aménagement marins .....	9
1. Les principales démarches de la concertation en France.....	9
A. Bases historiques de la législation.....	9
B. Le principal porteur de projet de concertation dans le cadre de la PSM en France : La CNDP 11	
C. Les risques de la concertation .....	12
2. Etude des démarches et des projets .....	14
A. Inventaire des démarches de concertations de la CNDP en lien avec la PSM.....	14
B. Analyse de la méthodologie de la CNDP, à travers la CPDP .....	15
C. Les projets de la CNDP liés à la PSM encore en activité .....	17
D. Les projets de la CNDP liés à la PSM achevés au cours des dix dernières années.19	
3. Analyse des thématiques des projets et des acteurs impliqués.....	22
A. Des territoires rythmés par les démarches participatives.....	22
B. Recensement des thématiques les plus abordées lors des actions de concertation liées à la PSM de la CNDP .....	24
C. En contrepartie, des acteurs dont la patience peut avoir tendance à s’user.....	27
DEUXIEME PARTIE – Quel bilan peut être fait de la démarche du Document Stratégique de Façade ?.....	29
1. Le Document Stratégique de Façade, qu’est-ce que c’est ?.....	29
A. Une directive politique européenne appliquée en France.....	29
B. Rappel du calendrier de la concertation.....	31
2. Une ouverture du débat au public moins large qu’à l’accoutumée .....	34
A. La concertation préalable .....	34
B. La consultation finale.....	38
C. Une démarche critiquée .....	39
3. La démarche du DSF aurait-elle vraiment pu être plus satisfaisante ? .....	43
A. Les difficultés de la concertation publique : 4 possibilités de conflits auxquelles n’a pas échappé le DSF.....	43
B. Malgré tout, des perspectives d’améliorations existent .....	47
C. « Proposer, Écouter, Requalifier » (PER) plutôt que « Décider, Annoncer, Défendre » (DAD) .....	49
TROISIEME PARTIE : Propositions de pistes d’amélioration concrète pour les prochaines	



démarches du DSF .....	52
1. Présentation des ateliers participatifs de la Chaire maritime .....	52
A. Les ateliers de la Chaire maritime .....	52
B. Méthodologie .....	54
2. Synthèse des enjeux soulevés .....	62
A. Méthodologie d'analyse des résultats et présentation brute de ceux-ci .....	62
B. Analyse des contributions et synthèse des principaux enjeux soulevés en lien avec la question de la concertation autour de la PSM .....	66
C. Pistes d'amélioration apportées par les acteurs autour des enjeux priorités .....	73
Conclusion .....	80
Bibliographie et Sitographie .....	82
Table des figures .....	86
Table des matières .....	88